Bundel - Politieke Avond van 19 mei 2021

Agenda bijlagen

Raadskamerindeling 19 mei 2021

1.RZ 18.45 uur - 20.15 uur: Agenderingsverzoek "Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers"

Locatie: Raadzaal

Behandeladvies 19 mei 2021

Agenderingsverzoek "Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers" van de fracties ChristenUnie, SP en DENK Verenigd Arnhem

Raadsbrief "Rapport stappen diverse en inclusieve organisatie", d.d. 06-04-2021

Bijlage 1 - Rapport 'Naar een diverse en inclusieve organisatie' - Stappen die zijn gezet in 2018-2020

Bijlage 2 - Bestuursopdracht 'Diverse en Inclusieve Organisatie'

E-mail van onderzoeker

Rapport Universiteit Tilburg 'Naar een diverse organisatie van de gemeente Arnhem'

Beantwoording Art. 44-vragen inzake "Inclusief personeelsbeleid", d.d. 20-04-2021

Behandelresultaat 21 april 2021

Beantwoording technische vragen van de fractie ChristenUnie

Behandelresultaat 19 mei 2021

2.LF 18.45 uur - 20.15 uur: Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier

Fase: informatief & meningsvormend (1)
Locatie: Landgoed/Festival

Behandeladvies 19 mei 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier"

Bijlage - Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier december 2020

Schriftelijke bijdrage de heer Bleekman, VVE Eusebiusbinnensingel 14-26

Afbeeldingen behorend bij de inspraakreactie van de heer Bleekman

Raadskameradvies t.b.v. de besluitvormende behandeling op 16-06-2021

3.WG 18.45 uur - 20.15 uur: Agenderingsverzoek "Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen"

Locatie: Walburgis

Behandeladvies 19 mei 2021

Agenderingsverzoek "Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen" van de fractie van Arnhem Centraal

Raadsbrief "Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen", d.d. 21-01-2021

Bijlage - Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021), Dadermonitor mensenhandel 2015-2019

Factsheet bij de Dadermonitor mensenhandel 2015–2019

Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten, publicatie VNG

Raadsvoorstel "Concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022"

Bijlage 1 - Aanbiedingsbrief d.d. 7 februari 2019

Bijlage 2 - Concept Veiligheidsstrategie 2019-2022

Bijlage 3 - Concept Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022

Bijlage 4 - Kadernota Veiligheid 2018-2022 Arnhem; Veilige Stad

Raadsbrief "Uitvoeringsplan mensenhandel en utbuiting 2017-2020", d.d. 06-06-2017

Bijlage - Uitvoeringsplan Mensenhandel en Uitbuiting Arnhem 2017 - 2020

Presentatie Politie / Openbaar Ministerie

Behandelresultaat 7 april 2021

Behandelresultaat 19 mei 2021

4 20.15 uur - 20.30 uur: Pauze

5.RZ 20.30 uur - 21.45 uur: Evaluatie en herijking beleid internationale betrekkingen

Fase: informatief & meningsvormend (1)
Locatie: Raadzaal

Behandeladvies 19 mei 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Herijking beleid internationale betrekkingen"

Bijlage - Notitie 'Beleid internationale betrekkingen'

Ingetrokken motie "Verbreek stedenband met Wuhan" (Volksrepubliek China) (20M302) van de fractie DENK Verenigd Arnhem

Evaluatie 20 jaar Arnhem-Wuhan

Schriftelijke inspraakreactie van mw. Poutsma-Adema

Behandelresultaat 19 mei 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

6.LF 20.30 uur - 21.45 uur: Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar

Fase: meningsvormend (1)
Locatie: Landgoed/Festival

Behandeladvies 19 mei 2021, meningsvormende (1) behandeling

Memo van wethouder Roelofs "Informatie over besluitvormingstraject Diftar", d.d. 18-05-2021

Raadsvoorstel "Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar"

Bijlage 1 - Begrotingswijziging

Bijlage 2 - Wijziging van de Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021

Bijlage 3 - Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021-1

Getekend raadsbesluit - "Stoppen met betalen per afvalzak, containers van het slot, en zorgen dat er weer een normale afvalzak in past"

Beantwoording Art. 44-vragen inzake Cijfers afval en consequenties naar de toekomst

Raadsbrief - Informeren over vervolgtraject na raadsbesluit 'Stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR)', d.d. 06-04-2021

Schriftelijke inspraakreactie van dhr. Schreur, stichting Groene Vos

Schriftelijke inspraakreactie van mw.T. Chabot

Schriftelijke inspraakreactie van dhr. I. van der Deen

Behandelresultaat 12 mei 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Raadskameradvies t.b.v. de besluitvormende behandeling op 26-05-2021

7.WG 20.30 uur - 21.45 uur: Gebiedsvisie Merwedeterrein

Fase: meningsvormend (2)
Locatie: Walburgis

Behandeladvies 12 mei 2021, meningsvormende (1) behandeling

amendement "Eerst gesprek over woonwagenlocaties" (21A20) van de fracties PvdA, ChristenUnie en Partij voor de Dieren

amendement "Belofte maakt schuld - Uitbreiding standplaatsen woonwagens" (21A21) van de fractie SP

motie "Perspectief voor Merwedeterrein" (21M62) van de fracties D66, CDA en Partij voor de Dieren

Raadsvoorstel "Gebiedsvisie Merwedeterrein"

Bijlage 1 - Gebiedsvisie Merwedeterrein

Bijlage 2 - Reactiedocument met verzamelde reacties op concept visie inclusief beantwoording

Schriftelijke bijdrage van ProRail inzake "Vooraankondiging rondetafelgesprek Gebiedsvisie Merwedeterrein"

Schriftelijke bijdrage van dhr. H. Vos

Schriftelijke bijdrage Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem

Schriftelijke bijdrage mw. R. Brandt

Schriftelijke bijdrage dhr. M. Jansen

Schriftelijke bijdrage dhr. G. Aydemir

Schriftelijke bijdrage dhr. R. Voerman

Lijst van deelnemers aan rondetafelgesprek

Behandelresultaat 21 april 2021, informatieve behandeling

Behandelresultaat 12 mei 2021, meningsvormende (1) behandeling

Raadskameradvies t.b.v. de besluitvormende behandeling op 26-05-2021

8 21.45 uur - 22.00 uur: Pauze

9.RZ 22.00 uur - 23.15 uur: Informeren gemeenteraad over stand van zaken Gashouderskwartier

Fase: informatief
Locatie: Raadzaal

Behandeladvies 19 mei 2021, informatieve behandeling

Raadsbrief "Informeren middels technische sessie Gashouderskwartier", d.d. 14-05-2021

Mail Bewoners Gashouderkwartier - Brandbrief bewonersinitiatief Gashouders

Bijlage bij Mail Bewoners: Naslagwerk Tijdlijn proces Fluvium-Gashouderskwartier

Behandelresultaat 19 mei 2021, informatieve behandeling

Memo wethouder Bouwkamp - Kader technische sessie Gashouderskwartier

10.LF 22.00 uur - 23.15 uur: Visie 'Circulaire Economie Arnhem'

Fase: meningsvormend (2)
Locatie: Landgoed/Festival

Behandeladvies 19 mei 2021, meningsvormende (2) behandeling

amendement "Circulaire economie kan niet zonder plantaardige eiwittransitie" (21A22) van de fractie Partij voor de Dieren

motie "Arnhem AWARD voor circulariteit & innovatie" (21M45) van de fracties DENK Verenigd Arnhem en CDA

motie "Werkbudget adviseur circulaire economie" (21M46) van de fractie D66

motie "Neem de inwoners mee in de circulaire economie" (21M47) van de fracties D66 en Partij voor de Dieren

motie "Circulaire ECONOMIE = duurzaam" (21M48) van de fracties VVD, GroenLinks en PvdA

motie "Inzicht in de Arnhemse stromen, op naar een circulaire samenleving" (21M64) van de fractie GroenLinks

motie "Op weg naar een circulaire Arnhemse bouw" (21M65) van de fractie GroenLinks

motie "Circulaire en tijdelijke woningen op Arnhemse pachtgrond" (21M69) van de fractie Partij voor de Dieren

Raadsvoorstel "Visie Circulaire Economie Arnhem"

Bijlage 1 - Visie circulair Arnhem

Bijlage 2 - Op weg naar een circulair Arnhem (PvA)

Schriftelijke inspraakbijdrage van dhr. W. Huntink

Schriftelijke inspraakbijdrage van VNO-NCW Arnhem

Schriftelijke inspraakbijdrage van StAB

Lijst van deelnemers aan rondetafelgesprek

Manifest circulaire economie Regio Arnhem Nijmegen

Behandelresultaat 24 maart 2021, informatieve behandeling

Behandelresultaat 7 april 2021, meningsvormende (1) behandeling

Regionale Agenda - Regio Arnhem Nijmegen

Voorbeelden van bedrijven op het gebied van circulair

Behandelresultaat 7 april 2021, meningsvormende (1) behandeling

Beantwoording technische vragen D66

Behandelresultaat 21 april 2021, meningsvormende (1/2) behandeling

Raadskameradvies t.b.v. de besluitvormende behandeling op 16-06-2021

11.WG 22.00 uur - 23.15 uur: Agenderingsverzoek "AVAN-PAS" (vervolg)

Locatie: Raadzaal

Behandeladvies 19 mei 2021

Agenderingsverzoek "Ronde tafel gesprek Avan-Pas" van de fractie Arnhem Centraal

Collegenota "Wmo-beleidsregels Passende zorg"

Raadsbrief "Wmo-beleidsregels en afdoening moties 19M172 en 19M54", d.d. 10-12-2019

Bijlage 1 - Wmo-beleidsregels

Bijlage 2 - Visie op transformatie van zorg

Raadsbrief "Stand van zaken doelgroepenvervoer" d.d. 09-02-21

Bijlage 1 - Kaderbrief 2022

Bijlage 2 - Syntheserapport "Financiele toekomst Avan" d.d. 01-12-2020

Bijlage 3 - Factsheet Avan

Bijlage 4 - Rapport "Gesprekken stakeholders" d.d. 01-12-2020

Bijlage 5 - Rapport "Kwantitatieve analyse ritdata Avan" d.d. 01-12-2020

Bijlage 6 - Rapport "Peiling contactambtenaren en Wmo consulenten" d.d. 01-12-2020

Bijlage 7 - Rapport "Peiling pashouders Avan" d.d. 01-12-2020

Ongevraagd advies APCG - Beleidsregels WMO

Tekst mail APCG aan de gemeente Arnhem d.d. 20-01-2021

Tekst mail APCG aan de wijkteams d.d. 21-01-2021

Reactie op mail APCG inzake brief maatregel Wmo-pas Avan en mail APCG inzake maatwerk aan het Wijkteam d.d. 23-02-2021

Schriftelijke bijdrage mw. G. Schnellen

Lijst van deelnemers aan rondetafelgesprek

Behandelresultaat 21 april 2021

Vragen en opmerkingen van mw. Borgers-Schimmel d.d. 17-05-2021

Schriftelijke bijdrage van dhr. D. Cochius (Arnhems Platform Chronisch zieken en Gehandicapten)

Behandelresultaat 19 mei 2021

Raadskamerindeling

Politieke Avond 19 mei 2021

Raadszaal	Landgoed/Festival	Walburgis
18.45 uur - 20.15 uur (90) Agenderingsverzoek "Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers"	18.45 uur - 20.15 uur (90) Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier (i/m1) 18.45 uur - 20.15 uur (90)	18.45 uur - 20.15 uur (90) Agenderingsverzoek "Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen"
20.15 uur - 20.30 uur: Pauze		
Raadszaal	**Landgoed/Festival**	**Walburgis**
20.30 uur - 21.45 uur (75) Evaluatie en herijking beleid internationale betrekkingen (i/m1)	20.30 uur - 21.45 uur (75) Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar (m1)	20.30 uur - 21.45 uur (75) Gebiedsvisie Merwedeterrein (m2)
21.45 uur - 22.00 uur: Pauze		
Raadszaal	**Landgoed/Festival**	**Walburgis**
22.00 uur - 23.15 uur (75) Informeren gemeenteraad over stand van zaken Gashouderskwartier (i)	22.00 uur - 23.15 uur (75) Visie 'Circulaire Economie Arnhem' (m2)	22.00 uur - 23.15 uur (75) Agenderingsverzoek "AVAN-PAS" (vervolg)

Titel/onderwerp: **Agenderingsverzoek Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers**

Raadsadviseur: W. Lammers Telefoonnr: 3772581 willem.lammers@arnhem.nl

Van:	College	Ambtenaar:	Sella Meijs & Marieke Zeilstra
Portefeuillehouder:	J. van Dellen M. Louwers	Telefoonnr:	377 4931/ 4449
		E-mailadres:	Sella.Meijs@arnhem.nl / marieke.zeilstra@arnhem.nl
Doel activiteit	De bespreking van het onderwerp stelt de raadskamer in staat om het door het college gevoerde beleid te controleren.		
Toelichting	**Aanleiding** In 2019 heet Universiteit Tilburg een onderzoek verricht naar de diversiteit in de gemeentelijke organisatie van onze gemeente. In dit rapport komen een aantal zorgwekkende conclusies naar voren. ChristenUnie wil graag in gesprek met het college en de raad om met elkaar tot concrete verbetervoorstellen te komen voor een werkelijk inclusieve organisatie waar medewerkers gelijkwaardig worden behandeld en zichzelf kunnen zijn. **Gesprek onderzoeker** De indieners van het agenderingsverzoek zouden ook graag met de onderzoeker in gesprek gaan om verduidelijkende vragen te kunnen stellen. In reactie op de uitnodiging van de griffie voor dat gesprek heeft de onderzoeker aangegeven niet op die uitnodiging in te willen gaan. Op verzoek van een aantal fracties is de e-mail van de onderzoeker ter informatie toegevoegd aan het dossier. **Proces** Deze behandeling betreft de tweede bespreking van dit agenderingsverzoek. Tijdens de eerste bespreking heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden waarin vijf mensen uit de stad aanwezig waren om met de raadskamer over de het onderwerp te spreken.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Er is geen vervolgbehandeling voorzien. Een eventueel vervolg hangt af van het initiatief dat een of meerdere fracties neemt.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	Er wordt in twee termijnen vergaderd. - Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld. Bij een agenderingsverzoek krijgt of krijgen de indiener(s) van het verzoek (ChristenUnie, SP en DENK/VA) als eerste het woord in de eerste termijn. - De wethouders reageren na de termijn van de raad als alle fracties aan het woord zijn geweest en beantwoorden de vragen, waarbij antwoorden kunnen worden samengevoegd zodat herhaling van vrijwel overeenkomstige punten achterwege blijft. De voorzitter ziet erop toe dat de beantwoording van de wethouder ter zake is en in gaat op de gestelde vragen. - Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan. Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken.		
Bijlagen			

Agenderingsverzoek "Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers" van de fracties ChristenUnie, SP en DENK Verenigd Arnhem			
Raadsbrief "Rapport stappen diverse en inclusieve organisatie", d.d. 06-04-2021			
Bijlage 1 - Rapport 'Naar een diverse en inclusieve organisatie - Stappen die			

zijn gezet in 2018-2020			
Bijlage 2 - Bestuursopdracht 'Diverse en Inclusieve Organisatie'			
E-mail van onderzoeker			

Agenderingsverzoek ChristenUnie & SP

Arnhem, 19 november 2020

Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers

In 2019 heeft Universiteit Tilburg een onderzoek verricht naar de diversiteit in de gemeentelijke organisatie van onze gemeente. In dit rapport komen een aantal zorgwekkende conclusies naar voren. Zo blijkt dat vrouwen gemiddeld € 310,- minder per maand verdienen dan mannen. Mensen met een niet-westerse migratie achtergrond € 650,- minder per maand verdienen dan mensen zonder migratieachtergrond. Ouderen bij sollicitatieprocedures minder kans hebben om aangenomen te worden en dat vacatures voor mensen met een migratieachtergrond niet aantrekkelijk zijn, waardoor zij relatief weinig solliciteren op functies binnen onze gemeente.

ChristenUnie wil graag in gesprek met het college en de raad om met elkaar tot concrete verbetervoorstellen te komen voor een werkelijk inclusieve organisatie waar medewerkers gelijkwaardig worden behandeld en zichzelf kunnen zijn. Ook zouden wij graag met de onderzoeker in gesprek gaan om verduidelijkende vragen te kunnen stellen.

Wij hebben in elk geval de volgende vragen aan het college:

1. Wat doet het college of wat gaat het college doen om de verschillen in salaris tussen mannen en vrouwen te verkleinen?
2. Wat doet het college of wat gaat het college doen om de verschillen in salaris tussen mensen met een niet-westerse migratie achtergrond en mensen zonder migratie-achtergrond te verkleinen?
3. Wat doet het college of wat gaat het college doen om vacatures aantrekkelijker te maken voor sollicitanten van verschillende achtergronden?
4. Wat doet het college of wat gaat het college doen om oudere sollicitanten dezelfde kansen te geven als jongere sollicitanten?
5. Wat is de huidige status van bovenstaande verschillen? Wanneer en hoe vaak worden deze cijfers onderzocht?

Nathalie Nede - ChristenUnie
Sarah Dobbe - SP
Yildirim Usta - DENK Verenigd Arnhem

Aan de gemeenteraad

Datum : 6 april 2021
Zaaknummer : 545328
Contactpersoon : S. Meijs
Telefoonnummer : 026-3774931

Onderwerp: Rapport stappen diverse en inclusieve organisatie

Geachte voorzitter en leden,

Op woensdag 25 november 2020 heeft wethouder Van Dellen in het interpellatiedebat onder meer de toezegging gedaan een uitgebreid rapport te sturen over de stappen die zijn gezet om te komen tot een inclusieve diverse organisatie tot en met 2020. Deze raadsbrief en bijlagen voorzien hierin. Dit rapport kijkt terug, het geeft weer wat we de afgelopen jaren hebben gedaan.

Stappen die zijn gezet
We hebben de afgelopen jaren niet stil gezeten. In het bijgevoegde rapport kunt u lezen welke acties vanaf 2018 tot en met 2020 zijn uitgevoerd en wat de effecten van deze acties zijn geweest. Er zijn verschillende stappen gezet om de diversiteit en inclusiviteit binnen de gemeentelijke organisatie te verbeteren. Een diverse organisatie betekent dat het personeelsbestand divers is op alle niveaus. We hebben ons gefocust op de onderdelen waar de vertegenwoordiging beter kon, zoals medewerkers met een niet-westerse achtergrond en/of beperking. Een inclusieve organisatie betekent dat er een cultuur is waar iedereen zichzelf kan zijn en de eigen kwaliteiten en talenten kan inzetten. We realiseren ons dat we er nog niet zijn. Er is nog werk te verzetten en daarom blijven we hieraan werken.

Ambitie
De gemeentelijke organisatie is op dit moment nog onvoldoende een afspiegeling van de stad als het gaat om mensen met een niet-westerse achtergrond[1] en mensen met een (arbeids)beperking[2]. Ook op topfuncties zien we dit nog onvoldoende terug. Als college delen we dan ook de mening van uw gemeenteraad dat de gemeente Arnhem een diverse en inclusieve organisatie dient te zijn en dat we daar ook werk van moeten blijven maken. Niet voor niets is dit ook als focuspunt opgenomen in het Uitvoeringsplan Inclusief Arnhem, dat we u op 6 juli 2020 hebben gestuurd.

[1] 66,8 % Nederlands, 11,9% westers, 21,4% niet-westers: Arnhemincijfers.nl

[2] Ongeveer 20% beperking en/of chronische ziekte: bron APCG

We hebben de ambitie om een inclusieve en diverse organisatie te zijn, een organisatie die een afspiegeling is van de Arnhemse beroepsbevolking op alle niveaus binnen de organisatie.
Een organisatie waar alle Arnhemmers zich in herkennen en waar iedereen zich welkom voelt. Dit willen we binnen vijf jaar realiseren. Voor deze ambitie is het nodig om te werken aan een diverse organisatie, maar tegelijkertijd ook aan een inclusieve cultuur. Een hoge ambitie, waarbij we ons realiseren dat dit sterk afhankelijk is van het aantal vacatures, doorstroom en uitstroom en het aanbod van de arbeidsmarkt in de stad en regio, maar ook hoe wij ons werk inrichten. We leggen de lat bewust hoog en gaan ons hier maximaal voor inspannen. Dit hebben we in een bestuursopdracht geformuleerd, waar we de komende jaren hard aan gaan werken. Deze bestuursopdracht is als bijlage toegevoegd.

Diverse en inclusieve organisatie 2021-2026
Arnhem is een stad met een grote diversiteit aan inwoners die de stad maken tot wat ze is. Wij geloven erin dat we met een meer divers personeelsbestand en inclusieve organisatie beter toegerust zijn voor de opgaven van de stad en de dienstverlening aan Arnhemmers. Daar doen we het namelijk voor. Zoals we hierboven schrijven, hebben we de ambitie een diverse en inclusieve organisatie te zijn, waar iedereen - ongeacht culturele achtergrond, levensbeschouwing, geaardheid, beperking, leeftijd en geslacht – een volwaardige werkplek heeft. Zo kunnen Arnhemmers zich meer herkennen in een diverse gemeentelijke organisatie en kunnen medewerkers zich onder andere beter inleven in (de omstandigheden van) diverse Arnhemmers. Ook heeft het een grote meerwaarde voor de organisatie zelf, omdat we met meer diversiteit en een inclusieve organisatie werken aan een toekomstbestendige organisatie. Daar hebben we specifiek talent, kennis en expertise voor nodig, die ook in de stad aanwezig zijn. Dat willen we in huis halen. Dit draagt bij aan de totstandkoming van een betere dienstverlening. Verder komen medewerkers in een diverse en inclusieve organisatie meer verschillende denk- en werkwijzen en verschillende competenties tegen. Dit bevordert de kennis, creativiteit, innovativiteit, dynamiek en inspiratie binnen teams. Medewerkers vullen elkaar aan en nemen betere besluiten door de diverse invalshoeken. Ten slotte is een diverse organisatie aantrekkelijker voor potentiële werknemers.

De ambitie pakken we samen op met de ambtelijke organisatie. Een inclusieve organisatie moet een eerste natuur worden: we werken naar een cultuur waarin iedereen inclusie begrijpt, doorleeft en zich ernaar gedraagt. Als college gaan we dit op alle terreinen uitdragen en agenderen, we realiseren ons dat dit voortdurend aandacht vraagt en niet vanzelf gaat. Dit vraagt om gerichte acties. We gaan op korte termijn een 'Diversity Officer' aanstellen die de organisatie op weg gaat helpen in deze veranderopgave. En het mandaat krijgt om diversiteit en inclusie op alle niveaus onderdeel te laten zijn, erop stuurt en toeziet dat elk onderdeel van de organisatie een bijdrage levert om onze ambitie waar te maken. Om van bestuursopdracht naar uitvoeringsplan te komen en korte- en langetermijnstappen te zetten hebben we in het dossier voor de perspectiefnota een claim 'Diversity Officer' opgenomen van 3 maal een bedrag van € 100.000 in de eerste drie jaarschijven (2021, 2022, 2023). Daarnaast stellen we structureel vanaf 2021 € 50.000 beschikbaar voor 'inclusieve gemeentelijke organisatie'.

Essentieel is dat we als college voortdurend het belang van een diverse en inclusieve organisatie onder de aandacht brengen, onderstrepen én een voorbeeld hierop zijn. Het topmanagement krijgt hierin een belangrijke verantwoordelijkheid en ook de Ondernemingsraad speelt een rol in dit proces.

Vervolgproces
Uit de bestuursopdracht volgt een uitvoeringsplan 'Diverse en inclusieve organisatie' waar we u het derde kwartaal over informeren.
Over de diverse toezeggingen die tijdens het debat van 24 februari jl. zijn gedaan, informeren we u via een aparte raadsbrief. In die brief beschrijven we wat we in gang zetten naar aanleiding van de aanbevelingen van Strated Consulting. Een belangrijke pijler daarin is het plan van aanpak naar een diverse en inclusieve gemeentelijke organisatie. We nemen de aanbevelingen uit het rapport van de Universiteit van Tilburg onder de loep en beoordelen welke wel, nog niet of onvoldoende zijn opgepakt. We bepalen hiervan het nut en de noodzaak en nemen we op in het uitvoeringsplan.

Tot slot
Wij willen het belang benadrukken van een duurzame investering in het bewerkstelligen van een diverse en inclusieve organisatie. Dit is essentieel voor het creëren van een divers en inclusief personeelsbestand, dat blijvend is en waarbij ook doorstroming is op verschillende posities. Want ook op doorstroming gaan we toezien om al onze talenten te laten profiteren van kansen op ontwikkeling. Een stevige ambitie kan alleen worden waargemaakt met een stevige inzet, waarbij vooral het constant investeren in diversiteit en inclusie belangrijk is.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de loco-secretaris, de burgemeester,

P.J. Altena A. Marcouch

Bijlage(n)
- Rapport 'Naar een diverse en inclusieve organisatie - Stappen die zijn gezet in 2018-2020.'
- Bestuursopdracht 'Diverse en Inclusieve Organisatie'

Rapport 'naar een diverse en inclusieve organisatie'

Stappen die zijn gezet in 2018-2020

Diversiteit **= de mix van verschillen**

Inclusie **= de waardering van elkaars kwaliteiten, er bij horen, jezelf kunnen zijn en zorgen dat de mix werkt!**

Personeel & Organisatie

16 maart 2021

Inhoud

Samenvatting rapportage Diversiteit & Inclusie 3

1. Kader 4

2. Terugblik 2018 - 2020 4

2.1 Pilot anoniem solliciteren 5

2.2 Banenafspraak 5

2.3 Charter Diversiteit en verklaring van Dordrecht 6

2.4 All inclusive week 6

2.5 Onderzoek Universiteit Tilburg 7

2.6 Diversity Day en Intern Charter 7

2.7 Netwerkactiviteiten met young professionals 8

2.8 Arbeidsmarktcommunicatie 8

3. Rapportages en monitoring 9

3.1 Monitoring 9

3.2 Monitoring en doelstellingen 10

Bijlage 1. Charter Diversiteit 11

Bijlage 2. Onderzoek Universiteit Tilburg 13

Bijlage 3. Diversity Day 15

Bijlage 4. Intern Charter 17

Samenvatting rapportage Diversiteit & Inclusie

Deze rapportage beschrijft de stappen die zijn gezet om te komen tot een inclusieve en diverse organisatie. Werken aan een diverse en inclusieve organisatie is een structurele opgave en heeft continu aandacht nodig, ook in de komende jaren. We hebben stappen gezet, maar zijn er nog niet. Er is nog het nodige werk te verzetten. Daarom blijft dit onderwerp voor de afdeling P&O een van de prioriteiten. Daarnaast werkt P&O nauw samen met het programma Inclusief Arnhem om dit onderwerp onderdeel te laten zijn van een groter geheel. Een inclusieve gemeentelijke organisatie is als focuspunt opgenomen in het Uitvoeringsplan van het programma Inclusief Arnhem, dat de raad op 6 juli 2020 heeft ontvangen.

Gemeente Arnhem heeft als uitgangspunt voor en samen met haar inwoners te werken aan een diverse en inclusieve stad: een stad waar iedereen zichzelf mag en kan zijn, welkom is en mee kan doen. Om dat te realiseren hebben we ook een inclusieve organisatie nodig, waar de samenstelling divers is en niemand wordt uitgesloten. De ambitie is om een diverse en inclusieve organisatie te zijn, waar iedereen - ongeacht leeftijd, sekse, culturele achtergrond, beperking of geaardheid - een volwaardige plek heeft. Met een divers personeelsbestand en een inclusieve werkcultuur is de organisatie beter toegerust voor de opgaven van de stad.

In de afgelopen jaren is ingezet op bewustwording binnen de organisatie. Dat is de focus geweest, omdat het essentieel is, dat iedereen beseft waarom diversiteit en inclusie belangrijk zijn voor onze organisatie. Op die wijze creëren we meer begrip en draagvlak voor dit thema. Dat hebben we gedaan door het aanbieden van diverse activiteiten zoals workshops, lezingen, theatervoorstellingen, ontmoetingen, trainingen en door gerichte dialogen in de managementteams. Er zijn traineeships georganiseerd, stageplekken en werkervaringsplaatsen aangeboden. Er is onderzoek gedaan en er is gewerkt aan de 'banenafspraak' en het verduurzamen van deze banen. Naast bewustwording is geïnvesteerd in 'branding' van onze organisatie door het maken van een nieuwe website waar al onze vacatures te vinden zijn. Op die site is het belang van diversiteit en inclusie zichtbaar in beeld gebracht door tekst en verhalen van medewerkers.

Vervolgstappen
De komende jaren ligt de focus op het formuleren van meetbare doelstellingen en het monitoren hierop. Daarbij maken wij gebruik van de Barometer Culturele Diversiteit van het CBS en van de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (zie ook motie 20M116).
Ondertussen gaan wij door op de ingeslagen weg door het organiseren van trainingen voor management en andere medewerkers, versterken van onze arbeidsmarktcommunicatie en het organiseren van ontmoetingen met diverse doelgroepen. Daarnaast werken we aan het verbeteren van het proces en de methode van selecteren van nieuwe medewerkers en wordt in de loop van dit jaar voorkeursbeleid ingevoerd (zie ook motie 20M149). Het college zorgt samen met het Managementteam Arnhem voor draagvlak en neemt de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van een meer diverse en inclusieve organisatie. Om dit proces kracht bij te zetten zijn extra investeringen nodig en daar komen wij op terug in de perspectiefnota.

1. Kader

In 2018 is het veranderprogramma 'Inclusief Arnhem' gestart. Dit programma is een nadere uitwerking van de motie 'Verdere invulling Inclusief Arnhem' (17M63g, 6 november 2017). Daarin is aan het college gevraagd om "een uitdagende, verbindende en integrale visie neer te leggen en deze te relateren aan de hoofddoelen in de MJPB 2018-2021." Kortom, inclusie moet stevig verankerd worden in het gemeentelijk beleid, op alle beleidsterreinen.
Het veranderprogramma "Inclusief Arnhem"[1]kent, na een doorontwikkeling, vijf focuspunten:

- Voorkomen en tegengaan van discriminatie
- Positie van inwoners met een beperking versterken
- Diversiteit in Arnhemse organisaties
- Inclusieve gemeentelijke organisatie
- Inclusieve gemeentelijke communicatie

Het vierde focuspunt gaat over het streven van onze gemeente naar een divers samengesteld personeelsbestand en een inclusieve organisatie waar iedereen op gelijkwaardige wijze kan deelnemen, zijn talenten kan inzetten en zich welkom voelt.

Aansluitend op het veranderprogramma is het ons personeelsbeleid al jaren gericht op het zoveel mogelijk benutten van talenten van alle medewerkers. [2] Wij willen medewerkers met verschillende talenten aan ons binden, omdat verschillen elkaar versterken. Dat hebben we nodig om die diverse en inclusieve stad te worden en de binding met onze inwoners te versterken en behouden.
Onderzoek wijst uit dat diversiteit om meerdere redenen gunstig is voor een organisatie. Zo kunnen inwoners zich beter identificeren met een divers samengestelde organisatie en kunnen medewerkers zich beter inleven in de (omstandigheden van) diverse inwoners. Daarnaast komen medewerkers in een diverse organisatie verschillende denk- en werkwijzen tegen. Dit bevordert de creativiteit binnen teams en vult elkaar ook aan. Tenslotte is een divers samengestelde organisatie aantrekkelijker voor een grotere groep potentiële werknemers. Daarom is diversiteit ook een belangrijk onderdeel van ons inclusieve personeelsbeleid.

2. Terugblik 2018 - 2020

In 2018-2020 is onder andere ingezet op bewustwording van onbewuste vooroordelen en bewustwording van het belang van diversiteit en inclusie (D&I). Dat is de focus geweest, omdat het essentieel is dat iedereen beseft waarom diversiteit en inclusie belangrijk zijn voor onze organisatie. Op die wijze creëren we meer begrip en draagvlak voor dit thema. Hiervoor is een scala van activiteiten aangeboden, zoals lezingen, theater, ontmoeting met 'Arnhem Divers en Jong', trainingen 'selecteren zonder vooroordelen' en trainingen 'Deep Democracy'.
Ook zijn er meerdere dialogen gevoerd in de managementteams en is een middag over inclusief leiderschap voor alle leidinggevenden georganiseerd in samenwerking met Saniye Celik, lector Diversiteit & Inclusie van Hogeschool Leiden.

[1]De raad is d.m.v. een raadsbrief op 9 juli 2020 geïnformeerd over dit uitvoeringsplan Inclusief Arnhem. https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/81744d14-f9c5-4e5f-83f3-0a76cd0c13ef

[2] Vertrouwen in talent, 2015 Strategische visie op personeel.

Daarnaast zijn traineeships opgezet, stageplekken en werkervaringsplaatsen aangeboden en is de banenafspraak conform de richtlijnen ingevuld. Belangrijk om te vermelden is dat er ook hard gewerkt is aan het verbeteren van onze arbeidsmarktcommunicatie en een nieuwe website.
In de loop van 2018 is door de Universiteit van Tilburg onderzoek gedaan naar diversiteit en inclusie in de gemeentelijke organisatie. De aanbevelingen uit dit onderzoek zijn intern besproken.

Een aantal van de genoemde activiteiten uit de periode 2018-2020 lichten wij hierna nader toe.

- Pilot anoniem solliciteren
- Banenafspraak
- Landelijk Charter diversiteit en de verklaring van Dordrecht
- All Inclusive week
- Onderzoek van Universiteit van Tilburg
- Diversity Day en Intern Charter Diversiteit
- Netwerkactiviteiten met young professionals (Picknick, Meet&Greet)
- Arbeidsmarktcommunicatie en website.

2.1 Pilot anoniem solliciteren

In de Motie 'bewustwording als middel tegen discriminatie' (15M110) is destijds voorgesteld om een proef te doen met anoniem solliciteren. Het ging in eerste instantie om een proef in de periode van 1 april 2016 tot 1 januari 2018. In deze hele periode waren er slechts 36 vacatures.
De pilot is daarna met 1 jaar verlengd. In 2018 waren er 23 vacatures met in totaal 739 sollicitanten. Van de 60 sollicitanten met een niet-westerse migratieachtergrond zijn er 6 uitgenodigd voor een gesprek. Eén van hen is benoemd in de functie.
Op basis van de evaluatie is besloten de proef met anoniem solliciteren niet te continueren, omdat het geen aantoonbare meerwaarde had opgeleverd. In de raadsbrief van 21 augustus 2018 is dit besluit onderbouwd. In deze brief is gesteld dat "het bevorderen van het proces van bewustwording van vooroordelen rondom afkomst en de effecten van stereotypering" wordt voortgezet. (https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/8d547378-d5b8-447c-8c0e-2be1ba1483c1)

2.2 Banenafspraak

Het Kabinet heeft met werkgevers- en werknemersbonden in april 2013 een sociaal akkoord gesloten om 125.000 extra banen te realiseren voor personen met een arbeidsbeperking.
Gemeente Arnhem moet in 2024 40,1 banen gerealiseerd hebben van 25,5 uur per week. In totaal is dat ca. 28 fte. Het voldoen aan de wet banenafspraak maakt onderdeel uit van het focuspunt inclusieve organisatie.
We voldoen aan de taakstelling voor 2020 van de banenafspraak. Op dit moment zijn er al 40,2 banen gerealiseerd, waarvan 27 banen vanwege de Sociale Werkplaats-detachering van medewerkers vanuit de gratis bewaakte fietsenstalling. Ons streven is om zoveel mogelijk banen te verduurzamen en nog zeven extra banen te realiseren in de periode 2021 t/m 2023.

2.3 Charter Diversiteit en verklaring van Dordrecht

Begin **2018** is het Charter Diversiteit [3] bestuurlijk, door de wethouder P&O, ondertekend.
Doel van het charter is om expliciet te verklaren dat wij ons als organisatie inspannen om in alle geledingen de principes van gelijke kansen te bevorderen.
De concrete uitdaging die in het Charter is verwoord, luidt: "het vinden en benutten van verbeterruimte bij instroom en doorstroom van 'diverse' medewerkers".

Met het ondertekenen van de verklaring van Dordrecht is duidelijk gemaakt dat wij het verbeteren van de positie van transgenders op de werkvloer van groot belang vinden. Het is voor transgenders in transitiefase mogelijk om gebruik te maken van bestaande verlofmogelijkheden.
Ook zijn we koplopergemeente voor de uitvoering van het VN-verdrag Handicap waarmee we ons inzetten om inwoners, maar ook medewerkers, met een beperking volwaardig te laten meedoen in de stad.

2.4 All inclusive week






In oktober 2018 is in alle lagen van de organisatie gesproken over Diversiteit en Inclusie (D&I). Onder de vlag 'All inclusive week' zijn verschillende activiteiten georganiseerd, voor en ook door medewerkers. Het doel van de week was om medewerkers van de gemeente Arnhem door een 'inclusieve bril' naar hun werk en elkaar te laten kijken.
De week is geopend door de burgemeester. Met een 'spiegeltheater' is een interactieve discussie gevoerd met een grote groep collega's. Er zijn twee pauzevoorstellingen verzorgd door Oostpool (Allemaal Mensen) er waren workshops en lezingen, door o.a. Qader Shafiq, Laura Coella Eertink en dr. Saniye Celik. Aan de hand van casuïstiek zijn in alle managementteams gesprekken over D&I gevoerd en is de dialoog op gang gebracht. Het besef was er dat het 'over jou en mij' ging: welke labels deel jij uit? Hoe ga jij met je (voor)oordelen om?
Tijdens de terugblik op deze week is geconcludeerd dat het doel is bereikt. Er was veel over concrete voorbeelden van diversiteit en inclusie gesproken en het onderwerp is daardoor gaan leven. Het was een goede eerste stap. Bijna 1 op de 3 medewerkers heeft 1 of meer keer meegedaan aan een activiteit.

---

[3] Het *Charter Diversiteit* is een intentieverklaring en richt zich op werkgevers uit de publieke en private sector. Het Charter Diversiteit is onderdeel van een Europees netwerk van Charters in 20 landen. https://diversiteitinbedrijf.nl/charter-diversiteit-wat-is-het/ . Zie bijlage 1.

2.5 Onderzoek Universiteit Tilburg

Dit onderzoek is uitgevoerd in de loop van 2018. De bevindingen zijn begin 2019 gerapporteerd aan het managementteam. Het doel van dit onderzoek was om verbeterpunten en concrete aanbevelingen te doen voor de in- en doorstroom van medewerkers met diverse achtergronden. Ondanks dat diverse kanttekeningen geplaatst zijn bij (de methodiek van) het onderzoek, zijn de aanbevelingen ter harte genomen. Rode draad bij de aanbevelingen was om sollicitatie- en beoordelingsprocedures te formaliseren, de interviewmethoden te verbeteren en een open en vertrouwde sfeer te creëren tijdens de sollicitatiegesprekken. Daarnaast is aanbevolen om meer aansluiting te vinden bij mensen met een 'niet-westerse' migratieachtergrond en bij vrouwen op de arbeidsmarkt om hen te interesseren voor vacatures bij de gemeente. Zie ook bijlage 2.

2.6 Diversity Day en Intern Charter

In 2019 en 2020 namen wij deel aan de landelijke Diversity Day. Dit is een initiatief van Diversiteit in bedrijf, dat ook de landelijke charters heeft geïnitieerd. Doel was om collega's bewust te maken hoe belangrijk het is om een diverse organisatie te zijn. Diversiteit in Bedrijf heeft als motto voor de Diversity Day [4]:"Pas wanneer je jezelf bent, kun je je talenten optimaal benutten. Niet alleen op je werk, maar overal en altijd. Als er ruimte is voor de ander, kan iedereen een unieke bijdrage leveren. Zo vormen we samen een sterk geheel."

Naast enkele workshops, een lezing en een kaartjesactie stond in 2019 de fysieke en online portretserie 'Dit ben ik, wie ben jij?' centraal. Op het stadhuis en op diverse plekken in het stadskantoor waren levensgrote portretten van collega's tentoongesteld.

In 2020 is de Diversity Week georganiseerd, waarin we stil stonden bij drie landelijke dagen die in deze week plaatsvonden: Diversity Day, Week van de Toegankelijkheid en Coming Out Day. Die week zijn diverse activiteiten georganiseerd: een digitaal Diversity kookboek, twee Webinars, het lanceren van een Intern Charter, regenboogkookworkshops, wijkdiner met inwoners met een beperking. Vanwege de coronamaatregelen hebben we een aantal fysieke activiteiten moeten annuleren. Zoals Walk4all wandelingen die voor iedereen toegankelijk zijn, ook mensen met een beperking. Ook een theatervoorstelling (i.s.m. Oostpool) en een talkshow zijn afgelast. Zie bijlage 3.

De directie heeft in de week van de Diversity Day een intern charter Diversiteit& Inclusie ondertekend. Hiermee is onderschreven en bekrachtigd dat dit thema voor de directie en de gemeente Arnhem topprioriteit heeft. Doelstelling, zoals genoemd in het Charter:

DE GEMEENTE ARNHEM STREEFT NAAR EEN DIVERS SAMENGESTELD PERSONEELSBESTAND EN EEN ORGANISATIE WAAR IEDEREEN OP GELIJKWAARDIGE WIJZE KAN DEELNEMEN, ZIJN TALENTEN KAN INZETTEN EN ZICH WELKOM VOELT.

In het charter (zie ook bijlage 4) zijn onder andere de volgende actiepunten opgenomen:

- Bij werving en selectie gaan diverse specialisten het management krachtiger ondersteunen.
- Trainingen voor managers en adviseurs, om inclusievere selectiegesprekken te voeren en inclusief leiderschap toe te passen, worden voortgezet.
- De selectie- en adviescommissies worden meer divers samengesteld.
- Wij doen mee aan de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (motie 20M116).

[4] https://www.diversityday.nl/

- Wij bereiden de invoering van voorkeursbeleid voor (zie ook motie 20M149).
- Wij nemen deel aan de Barometer Culturele Diversiteit (CBS).

2.7 Netwerkactiviteiten met young professionals

Veel van onze leidinggevenden komen weinig in contact met young professionals met een niet-westerse migratieachtergrond[5]. Datzelfde geldt omgekeerd ook voor deze jongeren. Om de kloof tussen hen te verkleinen en elkaar te ontmoeten hebben adviseurs en managers deelgenomen aan Picknick-bijeenkomsten, die samen met Arnhem Divers & Jong (ADJ) zijn [6] georganiseerd. Eind 2019 is, in samenwerking met ADJ een 'Meet & Greet' georganiseerd. Dit was een netwerkbijeenkomst speciaal voor managers van de gemeente Arnhem en de Connectie en hoogopgeleide jongeren met diverse achtergronden uit Arnhem. De bijeenkomst is bijgewoond door de Directie en Clustermanagers, een groot deel van onze managers en zo'n 70 jongeren. Aan de hand van enkele verhalen uit de praktijk en speeddates zijn interessante gesprekken gevoerd. Dit heeft geleid tot een tiental netwerkgesprekken en sollicitatiegesprekken. Enkele kandidaten zijn aangenomen op vacatures, een paar jongeren zijn ingestroomd in het traineeprogramma, een paar zijn op een Werkervaringsplek gestart en er zijn enkele extra stagiairs ingestroomd. De bijeenkomst werd door de aanwezige jongeren en de managers als zeer positief geëvalueerd. De opkomst was goed, zowel van de jongeren als de collega's, de sfeer was positief en het enthousiasme bij collega's over de gesprekken was groot.

2.8 Arbeidsmarktcommunicatie

In **2019 en 2020** is gewerkt aan het verbeteren van onze arbeidsmarktcommunicatie. Ons doel is om ons te presenteren als een open en uitnodigende organisatie waar iedereen zich thuis kan voelen. Dit heeft geresulteerd in de website www.werkenvoorarnhem.nl waarop wij o.a. met filmpjes en verhalen laten zien dat wij een diverse en inclusieve organisatie willen zijn. Op deze website is informatie te vinden over onze organisatie, onze visie op Diversiteit & Inclusie, traineeships en de actuele vacatures. Het resultaat is dat de instroom van de medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond is toegenomen. Zie ook bij 3.1.

[5] De term 'allochtoon 'is eind 2016 vervangen door 'persoon met migratieachtergrond'. Wij gaan uit van de definitie van het CBS. Met niet-westerse migratieachtergrond wordt een persoon bedoeld met als migratieachtergrond uit een van de volgende landen: Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Personen met een migratieachtergrond uit Indonesië en Japan worden, op grond van hun sociaaleconomische en sociaal-culturele positie tot westerse migratieachtergrond gerekend.

[6] Samen voor gelijke baankansen. Niet alle jongeren hebben een gelijke startpositie als het gaat om werk. Vooral jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond. Lees: jongeren met (groot)ouders die hierheen zijn gemigreerd) hebben hier last van. Daarom zet Arnhem Divers & Jong zich in voor jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond van 17-27 jaar, met als doel dat jongeren in 2030 allemaal een gelijke startpositie hebben als het gaat om perspectief op werk. https://arnhemdiversenjong.nl/

3. Monitoring

Inleiding

Al langer zijn wij op zoek naar manieren om onze inspanningen te monitoren. Vanwege privacywetgeving konden wij, evenals andere overheden en bedrijven, tot nu toe geen data verzamelen over culturele achtergrond en/of beperkingen van medewerkers. Dat is sinds kort wel mogelijk, mits er sprake is van relevant beleid én als dit soort gegevens op vrijwillige basis worden verzameld en anoniem worden verwerkt.

3.1 Monitoring instroom en Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (NIM)

In het onderzoek van de Universiteit van Tilburg (gebaseerd op data uit 2018) bleek dat ons personeelsbestand voor 5,7% uit medewerkers bestond met een niet-westerse achtergrond.
Bij gebrek aan andere meetmogelijkheden is begin 2020 op basis van achternamen en kennis van collega's een schatting gemaakt van het aantal medewerkers met een niet-westerse achtergrond. Die kwam uit tussen de 6 en 7 % van de huidige medewerkers.
Sinds juli 2020 bestaat de mogelijkheid om deel te nemen aan de Barometer Culturele Diversiteit (CBS). Wij hebben hier direct gebruik van gemaakt. Gebaseerd op data van juni 2020, is vastgesteld dat het percentage vaste medewerkers bij de gemeente Arnhem met een niet-westerse achtergrond uitkomt op 8%. Dit gebruiken wij nu als onze nulmeting.[7]
De instroom van nieuwe medewerkers in 2020 is eind 2020 tegen het licht gehouden. Het blijkt dat er 136 nieuwe medewerkers zijn ingestroomd van wie vermoedelijk 26 met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit is ook een inschatting op basis van achternamen en ontmoetingen met de medewerkers. De meeste van deze medewerkers (16) zijn ingeschaald in de schalen 7 t/m 9.
Er zijn 8 medewerkers in schalen 4 t/m 6 aangenomen en 2 medewerkers in schaal 10 en 11.
Deze nieuwe diverse instroom is in het raadsdebat van 25 november 2020 aangehaald, door te melden dat vermoedelijk 19% van de medewerkers zijn ingestroomd een niet-westerse migratieachtergrond heeft.

Op 8 juli 2020 is, bij de behandeling van de perspectiefnota, de motie (20M116) van D66 en PvdA aangenomen waarin het college is opgeroepen om deel te nemen aan de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (NIM). Dat is een samenwerking tussen de Universiteit van Utrecht en een aantal wetenschappers. De verwachting is dat deelname aan de monitor inzicht geeft en handvatten biedt om inclusiviteitsbeleid in de praktijk te verbeteren. De monitor bestaat uit twee elementen: een beleidsscan en een medewerkersscan. De beleidsscan brengt in kaart of het beleid van een organisatie volgens wetenschappelijke maatstaven effectief is ingericht. De medewerkersscan (een korte vragenlijst met 6 vragen) meet hoe inclusief de organisatiecultuur is en daarmee of inspanningen op het gebied van diversiteit effect hebben op de werkvloer. De NIM wordt in het voorjaar van 2021 uitgevoerd en de resultaten zijn, omdat het een kwalitatieve maatwerkanalyse betreft, 3 maanden later bekend.

[7] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/02/culturele-diversiteit-gemeente-arnhem-juni-2020

3.2 Gender, leeftijd en niet-westerse achtergrond

Uit eigen analyses en het onderzoek van de Universiteit van Tilburg is gebleken dat wij in de pas lopen wat betreft de man/vrouw-verhouding (bijna 50% - 50%). Het is en blijft een belangrijk punt om de verdeling man-vrouw in diverse salarisschalen op peil te houden en toe te zien op gelijke beloning tussen mannen en vrouwen.

Met de instroom van jongeren zijn belangrijke stappen gezet. Ook dit blijft een belangrijk aandachtspunt, zowel in traineeprogramma's, jongerennetwerk en het aanbieden van (junior)functies.

De focus ligt de komende jaren vooral op het vergroten van het percentage medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond en het aandeel van medewerkers met een beperking of chronische ziekte. Hierin kijken we ook naar de vertegenwoordiging in de verschillende salarisschalen. Voor deze medewerkers hebben we ook aandacht voor behoud en doorstroom.

Bijlage 1. Charter Diversiteit

Gemeente Arnhem
T.a.v. mevr. D. Veer
Koningstraat 38
6811 DG Arnhem

Den Haag : 8 maart 2018
Ons kenmerk : S.A. 18.23495 MM
Betreft : toezending kopie Charter Diversiteit en format Plan van Aanpak

Geachte mevrouw Veer,

Op 11 januari 2018 ondertekende uw gemeente het Charter Diversiteit. In het Charter heeft uw organisatie de uitdaging omschreven die is gericht op het bevorderen van diversiteit en inclusie. In de bijlage bij deze brief vindt u een kopie van dit ondertekende Charter.

In het Charter Diversiteit is de afspraak opgenomen dat uw organisatie zes maanden na ondertekening bij Diversiteit in bedrijf een Plan van Aanpak indient waarin de uitdaging uit het Charter nader is uitgewerkt. Voor het opstellen hiervan hebben wij een format 'Plan van Aanpak Charter Diversiteit – 1e periode' opgesteld, dat we u hierbij toesturen. Wij hopen dat u dit format ingevuld vóór 1 augustus 2018 aan ons kunt terugsturen. Indien beschikbaar ontvangen wij daarbij ook graag onderliggende documenten, bijvoorbeeld interne rapportages, presentaties en foto's. Uw Plan van Aanpak wordt door ons vertrouwelijk behandeld.

Voor vragen over het Plan van Aanpak kunt u altijd terecht bij mijn collega Ferhat Akyüz.

Met vriendelijke groet,

Margreet Macco
Communicatie en projectondersteuning

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

T 070 - 3 499 576
E DIB@stvda.nl
www.diversiteitinbedrijf.nl

Diversiteit in bedrijf is een initiatief van de Stichting van de Arbeid, het overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers: Vereniging VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, FNV, CNV en VCP.

18.23495

CHARTER DIVERSITEIT

Ondergetekende, namens de **gemeente Arnhem,** verklaart:

- Het streven naar diversiteit en inclusie is belangrijk voor onze organisatie. In alle geledingen wil de **gemeente Arnhem** de toepassing van de principes van gelijke kansen dan ook bevorderen.
- Nut en noodzaak van een divers samengesteld personeelsbestand zijn verbonden aan de strategische doelen. Diversiteit en inclusie ziet onze organisatie als meerwaarde voor het bereiken van de organisatiedoelstellingen.
- De **gemeente Arnhem** zet zich in voor minimaal één concrete uitdaging die gericht is op het bevorderen van diversiteit en inclusie.

  Uitdaging: Verbeterruimte vinden en benutten bij instroom en doorstroom van 'diverse' medewerkers.

  Korte toelichting:
  De **gemeente Arnhem** neemt deel aan het onderzoek van de universiteit van Tilburg naar een inclusieve organisatie. Het onderzoek formuleert doelgerichte en concrete aanbevelingen om verbeterruimte te vinden en daadwerkelijk te benutten. Het gaat om concrete maatwerk aanbevelingen voor verbeterruimte in de instroom en doorstroom van medewerkers met verschillende achtergronden en leeftijden.
- Deze uitdaging wordt uitgewerkt in een plan van aanpak, waarin de doelstellingen, investeringen en aanpak helder zijn uitgewerkt. Dit plan wordt door ons binnen zes maanden na ondertekening van het Charter Diversiteit voorgelegd aan *Diversiteit in bedrijf*.
- De **gemeente Arnhem** start/vervolgt de dialoog met de ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging/vertegenwoordigers van medewerkers over het uitwerken en toepassen van ons diversiteitsbeleid.
- Onze medewerkers worden geïnformeerd over onze betrokkenheid op het gebied van diversiteit en gelijke kansen en op de hoogte gehouden van de resultaten van deze inzet.
- De **gemeente Arnhem** doet jaarlijks verslag van de inspanningen en de resultaten die zijn gericht op het bereiken van de uitdaging(en).
- De **gemeente Arnhem** deelt de ervaringen en kennis op het gebied van het bereiken van deze uitdaging en van diversiteitsbeleid in het algemeen met andere bedrijven en organisaties.

Handtekening:			
Bedrijfsnaam:	**Gemeente Arnhem**		
Naam:	Geert Ritsema	Plaats:	Amersfoort
Functie:	Wethouder	Datum:	11 januari 2018

Bijlage 2. Onderzoek Universiteit Tilburg

De universiteit van Tilburg heeft begin 2019 *onderstaande aanbevelingen geformuleerd.* Deze aanbevelingen zijn van een reactie voorzien.

a. *Controleer medewerkers en sollicitanten vooral op hun vermogen om goede resultaten te behalen in hun werk, kwalitatief en kwantitatief en om een goede bijdrage te leveren aan de processen van de organisatie met het gewenste gedrag. Bij medewerkers gaat het dan om hun past performance, bij sollicitanten en in het kader van ontwikkeling gaat het dan om het vermogen om die bijdrage te leveren in de toekomst.*
   In 2019 is de manier van in gesprek zijn met (voortgangsgesprekken) en beoordelen van medewerkers verbeterd. Kern is het benutten van talenten van medewerkers en het gesprek over de resultaten en bijdrage die de medewerker zelf laat zien in het werk. Wat betreft sollicitanten onderschrijven wij dat het belangrijk is dat er beoordeeld wordt aan de hand van de gevraagde kennis en competenties. Naast verbeterstappen die zijn gezet in de gesprekscyclus wordt de wijze van werving en selectie van nieuwe medewerkers in 2021 doorontwikkeld.

b. *Pas methoden toe die een zo goed mogelijk beeld geven van wat medewerkers kunnen en weten en van de (potentiële) resultaten die ze in hun werk (gaan) boeken. Voor medewerkers betekent dat het registreren van hun resultaten en gedrag en dat als basis hanteren voor besluiten over promotie en talent spotting.*
   Bij de doorontwikkeling van de gesprekscyclus en de werving en selectie van medewerkers zijn deze aanbevelingen uitgewerkt. Het voorleggen van casuïstiek wordt al breed toegepast, zowel bij de werving en selectie van trainees, alsook bij reguliere vacatures. Het laten deelnemen van vacaturehouders aan trainingen zoals 'selecteren zonder vooroordelen' is in 2018 in gang gezet en wordt vanaf 2021 voor deze groep (managers en leden van sollicitatiecommissies) verplicht gesteld. Meer dan de helft van de managers heeft deze training gevolgd evenals alle P&O-adviseurs.

c. *Formaliseer sollicitatie- en beoordelingsprocedures zodat beoordelingscriteria helder zijn en expliciet wordt gemaakt wat hun relatie is met het te verrichten werk. Een dergelijke formalisering maakt de processen ook transparant en controleerbaar. Zo verklein je de kans dat persoonlijke indrukken en voorkeuren een rol kunnen spelen bij besluitvorming.*
   Dit punt sluit aan bij de punten a. en b. en is onderdeel van het verbeteren en verder professionaliseren van de sollicitatie- en beoordelingsprocedures. Transparantie en controleerbaarheid zijn daarbij van groot belang.

d. *Zorg tijdens sollicitatiegesprekken voor een open en vertrouwde sfeer zodat mensen met een negatieve 'bagage' vanuit vorige ervaringen op de arbeidsmarkt hun schroom afleggen en uitgenodigd worden om een actieve rol te spelen. Dat kun je doen door mensen daartoe expliciet uit te nodigen en hen letterlijk en figuurlijk een handreiking te bieden.*
   Door vooraf oriënterende en/of netwerkgesprekken aan te bieden willen wij sollicitanten de mogelijkheid geven om beter voorbereid op gesprek te komen. Dit hebben we in 2019 gedaan met twee netwerkevents voor young professionals met een migratieachtergrond en in 2020 met een online variant. (Zie ook bij 2.1.7 netwerkevents, zoals de Picknick, de Meet & Greet).

In 2021 start, samen met externe partners, een wervingscampagne, waarbij wij jongeren expliciet uitnodigen voor een netwerkgesprek.
Het punt van 'open en vertrouwde sfeer' is onder de aandacht gebracht van de P&O-adviseurs en blijft een belangrijk punt bij het selectieprocedures.

e. *Schrap het hanteren van stigmatiserende methodes als de Insights methode. Gezien de gewenste nadruk op wat mensen kennen en kunnen in plaats van wat ze zijn, heeft een dergelijke methode geen zin. Door deze methode niet langer te hanteren, voorkom je ook dat ze nog langer een stigmatiserend effect kan hebben op medewerkers in de organisatie.*
Insights werd gebruikt als instrument bij teamontwikkeling en samenwerking. Wij onderschrijven de aanbeveling dat dit niet gebruikt mag worden bij selectie van sollicitanten of beoordelen van medewerkers. Wij zien erop toe dat dit niet gebeurt.

f. *Mocht je als organisatie besluiten om desalniettemin medewerkers en sollicitanten te beoordelen op een zo beperkt mogelijke set aan persoonlijkheidskenmerken, maak dat dan duidelijk aan medewerkers en sollicitanten voordat ze beoordeeld en geselecteerd worden. Dan kunnen zij zich daarop voorbereiden. Ook is het van belang om de focus hier vooral te richten op het soort van gedrag dat je wenst te zien en instrumenten te hanteren die daar zicht op geven. Of een persoon 'uitstraling' heeft of iets dergelijks is niet van belang, leidt af van waar het over moet gaan en zet de deur open voor ongelijke behandeling.*
In onze vacatureteksten wordt zo transparant mogelijk aangegeven wat er van sollicitanten wordt verwacht. Hier is in 2020 een slag gemaakt en deze wordt voortgezet in de verbeteraanpak van het hele wervings- en selectieproces. Het beoogde resultaat is dat wij in Arnhem glashelder zijn in de manier waar op we sollicitanten beoordelen: 'Zo doen we dat in Arnhem' en dat betekent gelijke kansen voor iedereen.

g. *Zoek aansluiting bij mensen met een 'niet-westerse' of Indonesische migratie-achtergrond en bij vrouwen op de arbeidsmarkt om hen te interesseren voor vacatures bij de gemeente. Profileer daarbij juist die aspecten die voor hen belangrijk zijn, zoals arbeidszekerheid of loopbaanmogelijkheden. Uit de interviews is gebleken dat selecteurs een dergelijke motivatie niet weten te waarderen, terwijl dat juist belangrijke voorwaarden zijn voor medewerkers om een actieve rol te spelen in de processen van de gemeente. Deze aandacht voor doelgroepen dient dan wel te stoppen op het moment dat er geselecteerd of beoordeeld wordt. Daar geldt dat het controleren op alleen werk gerelateerde factoren als vanzelf de organisatie opent voor diversiteit. Doelgroepenbeleid werkt dan vooral averechts.*
Deze aanbeveling past in de verbetering van onze arbeidsmarktcommunicatie en onze website www.werkenvoorarnhem.nl waaraan de laatste jaren hard is gewerkt. Er is aansluiting gezocht bij de doelgroepen, zoals Arnhem Divers en Jong en via diverse netwerken is ons bereik vergoot. In september 2020 zijn we een traject gestart om vacatureteksten inclusiever te schrijven. In de laatste maand(en) van 2020 zijn de vacatureteksten, met behulp van een tekstschrijver, inclusiever geformuleerd. Het schrijven van vacatureteksten wordt voortaan bij enkele specialisten belegd.

Bijlage 3. Diversity Day

Diversity Day

In 2019 namen wij deel aan dit landelijk initiatief. Doel was om collega's bewust te maken hoe belangrijk het is om een diverse organisatie te zijn. 'Een mix van mensen met verschillende culturele afkomst, seksuele oriëntatie, leeftijd, gender of arbeidsvermogen geeft een positieve impuls aan elke organisatie. Ook die van ons.' Naast enkele workshops, een lezing en een kaartjesactie stond de portretserie 'Dit ben ik, wie ben jij?' centraal.

Op het stadhuis en op diverse plekken in het stadskantoor waren levensgrote portretten van collega's tentoongesteld. De achterliggende verhalen waren op Intranet te lezen. *"Diversiteit gaat over jezelf kunnen zijn en inclusie of je mee mag doen. Een van de collega's vertelt over haar 'struggle' om écht zichzelf te zijn binnen de organisatie. Niemand zag het aan haar, maar ze liep al tijden met een dilemma: wel of geen hoofddoek dragen op kantoor. Privé draagt ze de hoofddoek al jaren, maar zakelijk voelde zich toch niet op haar gemak om een hoofddoek te dragen."*

Diversity Day 2020 is ingevuld door het delen van recepten, een digitaal kookboek, twee Webinars en het lanceren van een Intern Charter. Net als het jaar daarvoor is de regenboogvlag gehesen op het stadhuis. Met het kookboek namen collega's ons mee in de diversiteit aan keukens en gerechten die de gemeente Arnhem rijk is. Dit leverde mooie reacties op, zoals "Wat een 'heerlijke' manier om (verder) kennis te maken, dank jullie wel voor je verhaal en recept!".

Een van de Webinars is verzorgd door Sahar Noor, over inclusieve competenties en de ander door Karim Hasem, over 'jezelf zijn'. "Laten we elkaar inspireren door in gesprek te gaan over hoe je jezelf kunt zijn, gezien en gehoord wordt in het digitale werkleven. Hoe zorgen we voor écht inclusief werkgeverschap?"

Diversity week 2020 (Intranetbericht) maandag 5 oktober 2020

Arnhem wil graag een inclusieve stad zijn. Een stad voor iedereen. Waar je kunt zijn wie je bent, ongeacht je achtergrond. In Arnhem waarderen en respecteren we de verschillen tussen mensen. Helaas is dat niet altijd zo vanzelfsprekend. We willen hier aandacht voor blijven vragen. In de stad én binnen onze eigen organisatie. Daarom staat 5 tot en met 11 oktober in het teken van diversiteit en inclusie, tijdens de landelijke Week van Toegankelijkheid, Diversity Day en Coming Out Day. Helaas hebben we veel activiteiten af moeten gelasten, in dit bericht lees je wat wél mogelijk is.



Elk jaar hijsen we traditiegetrouw de regenboogvlag bij het stadhuis en wapperen er op diverse plekken in de stad regenboogvlaggen. De veelkleurigheid van de regenboog symboliseert de diversiteit van de samenleving. Hiermee uit Arnhem zich als LHBT-vriendelijke stad. Wanneer: 11 oktober.

Interne activiteiten

Webinar 'inclusieve competenties' door **Sahar Noor**. Online lezing om te inspireren over welke inclusieve competenties in een organisatie nodig zijn en wat dat betekent voor jou als medewerker, leidinggevende en voor externe partijen. Wanneer: 6 oktober, 10.00 -10.45 uur.

Webinar 'Jezelf zijn' door **Karim Hashem**. Laten we elkaar inspireren door in gesprek te gaan over hoe je jezelf kunt zijn, gezien en gehoord wordt in het digitale werkleven. Hoe zorgen we voor écht inclusief werkgeverschap? Wanneer: 8 oktober, 12.00-13.30 uur.

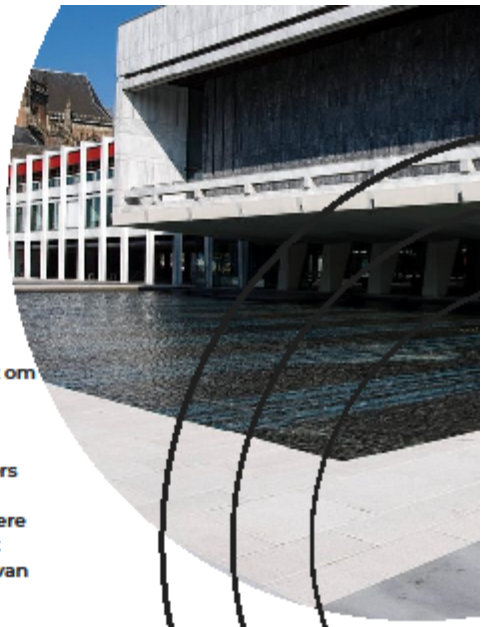
Activiteiten voor inwoners: collega's kunnen zich hier natuurlijk ook voor aanmelden.

Ik kook mijn Verhaal (wijk)diner. Inwoners, met en zonder een beperking, ontmoeten elkaar en delen verhalen onder het genot van een gerecht dat is samengesteld door een inwoner. Wanneer: vrijdag 9 oktober, inloop vanaf 17.30, start om 18.00 Waar: De Buitenplaats aan de Marasingel 19 (Schuytgraaf).

Regenboogkookworkshop in combinatie met workshop Mindmix. Inwoners ontmoeten elkaar om samen te koken en door middel van een workshop in gesprek te gaan over het onderwerp 'coming out'. Wanneer: zondag 11 oktober van 10.30 tot 13.30 Waar: Café Bosch Apeldoornsestraat 4a.

Bijlage 4. Intern Charter

DIVERSITEIT & INCLUSIE



Arnhem is een gemeente waar meer dan 100 nationaliteiten wonen, waar 21% van haar inwoners een niet-westerse migratieachtergrond heeft en waar ongeveer 20% een beperking en/of chronische ziekte heeft. Hiermee is de gemeente Arnhem de meest diverse gemeente in de regio. Een diversiteit die de stad bijzonder en kansrijk maakt.

De kracht van onze organisatie zijn de medewerkers. Zij maken het verschil en dat doen ze dichtbij en in nauwe samenwerking met inwoners én collega's. Als gemeentelijke organisatie is het belangrijk om een afspiegeling te zijn van de stad die wij dienen. Met een diverser personeelsbestand krijgen we een scherper oog voor wat nodig is, worden we herkenbaarder voor alle inwoners én krijgen we beter contact met hen. Wij vinden het erg belangrijk om meer medewerkers in huis te halen en te houden met verschillende perspectieven, achtergronden, oriëntaties en kennis. Zo kunnen we op een efficiëntere wijze aan maatschappelijke vraagstukken werken. Ons streven is dat onze organisatie in álle lagen een representatieve weerspiegeling is van de Arnhemse samenleving.

In de afgelopen jaren is al ingezet op bewustwording bij onze medewerkers, o.a. door workshops, lezingen, theater, gesprekken in de managementteams, ontmoeting met 'Arnhem Divers en Jong', en trainingen selecteren zonder vooroordelen. Daarnaast lopen wij in de pas met de banenafspraak, bieden wij traineeships, stageplekken en werkervaringsplaatsen aan. En er is een nieuwe website www.werkenvoorarnhem.nl gelanceerd waar al onze vacatures te vinden zijn.

DE GEMEENTE ARNHEM STREEFT NAAR EEN DIVERS SAMENGESTELD PERSONEELSBESTAND EN EEN ORGANISATIE WAAR IEDEREEN OP GELIJKWAARDIGE WIJZE KAN DEELNEMEN, ZIJN TALENTEN KAN INZETTEN EN ZICH WELKOM VOELT.

WAT GAAN WE DOEN?!

01 In onze werving en selectieprocedure gaan we met diverse specialisten kijken op welke wijze we management krachtiger kunnen ondersteunen. Daarvoor gaan we o.a. vacatureteksten inclusiever maken, doelgroepen pro actief benaderen en wordt er kritisch gekeken naar onze wervingskanalen.

02 Trainingen voor managers en adviseurs om inclusievere selectiegesprekken te voeren en inclusief leiderschap toe te passen, worden voortgezet.

03 De selectie- en adviescommissies worden meer divers samengesteld.

04 "Diversiteit en Inclusie", blijft een belangrijk thema in de kaderbrief bedrijfsvoering.

05 Wij doen mee aan de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (de raad heeft hiervoor een motie aangenomen).

06 Wij voeren voorkeursbeleid in (de raad heeft hiervoor een motie aangenomen).

07 Wij nemen deel aan de Barometer Culturele Diversiteit.

08 Bij instroom van nieuwe medewerkers komt er een vrijwillige registratie van enkele persoonsgegevens en dat is onderdeel van een brede monitoring.

Wij willen hiermee een voorbeeld zijn voor andere organisaties in de stad en regio

Een diverse en inclusieve organisatie

Bestuursopdracht 2021 - 2026

Arnhem is een stad met een diversiteit aan inwoners[1] die de stad maken tot wat ze is. Om deze stad goed te bedienen, in te kunnen spelen op de vragen van Arnhemmers en wat nodig is, is een diverse en inclusieve organisatie nodig. De gemeente Arnhem is op dit moment nog onvoldoende een afspiegeling van de stad als het gaat om mensen met een niet-westerse achtergrond en mensen met een (arbeids)beperking. Dat willen we wel zijn. We hebben de ambitie om een inclusieve en diverse organisatie te zijn, een organisatie die een afspiegeling is van de Arnhemse beroepsbevolking op alle niveaus binnen de organisatie. Een organisatie waar alle Arnhemmers zich in herkennen en waar iedereen zich welkom voelt. Dit willen we binnen vijf jaar realiseren. Een hoge ambitie, waarbij we ons realiseren dat dit sterk afhankelijk is van het aantal vacatures, doorstroom en uitstroom en het aanbod van de arbeidsmarkt in de stad en regio, maar ook hoe wij ons werk inrichten. We leggen de lat hoog en spannen ons hier maximaal voor in en dit is niet vrijblijvend. Een ambitie die om kortetermijnacties vraagt en om langetermijnveranderingen en investeringen. Dit lichten we hieronder verder toe.

Een diverse en inclusieve organisatie is voor ons een organisatie waar iedereen, ongeacht culturele achtergrond, levensbeschouwing, seksuele geaardheid, beperking, leeftijd en geslacht, een volwaardige werkplek heeft en zich kan ontwikkelen. Een organisatie waar iedereen zichzelf kan zijn en niemand wordt uitgesloten. Wij geloven erin dat met een divers personeelsbestand de organisatie beter toegerust is voor de opgaven van de stad en de dienstverlening aan Arnhemmers[2]. Het gaat hier dan nadrukkelijk om een divers personeelsbestand op alle niveaus.
Zo kunnen Arnhemmers zich beter identificeren met een diverse gemeentelijke organisatie en kunnen medewerkers zich onder andere beter inleven in (de omstandigheden van) diverse Arnhemmers. Het heeft ook een enorme meerwaarde voor de organisatie zelf, omdat we met meer diversiteit en een inclusieve organisatie werken aan een toekomstbestendige organisatie. Daar hebben we specifiek talent, kennis en expertise voor nodig. Dit draagt bij aan het totstandkomen van een betere dienstverlening. Verder komen medewerkers in een diverse en inclusieve organisatie meer verschillende denk- en werkwijzen en verschillende competenties tegen. Dit bevordert de kennis, creativiteit, innovativiteit, dynamiek en inspiratie binnen teams. Medewerkers vullen elkaar dan ook aan en nemen betere besluiten door de diverse invalshoeken. Ten slotte is een diverse organisatie aantrekkelijker voor potentiële werknemers.

Om die diverse en inclusieve organisatie te realiseren richten we ons op twee onderdelen:
1. Een divers personeelsbestand en vormgeven van werk
2. Een inclusieve cultuur

1. Een divers personeelsbestand en vormgeven van werk
In een divers personeelsbestand zien we een afspiegeling van de Arnhemse samenleving

[1] 66,8 % Nederlands, 11,9% westers, 21,4% niet-westers: Arnhemincijfers.nl
20% beperking en/of chronische ziekte: bron Apcg.nl

[2] Inwoners die in Arnhem verblijven, toekomstige Arnhemmers en bezoekers van Arnhem

toekomstgericht terug. Hierbij houden we rekening met culturele achtergrond, levensbeschouwing, seksuele geaardheid, beperking, leeftijd en geslacht. En ook met de privacy van gegevens. Om dit te realiseren nemen we het hele traject rondom werving, selectie en doorstroom van personeel onder de loep en dit ontwikkelen we door, waar nodig. Daarnaast we kijken naar hoe we ons werk organiseren en welke aanpassingen daarop nodig zijn.

Hoe realiseren we dit:

- We onderzoeken hoe we voorkeursbeleid kunnen vormgeven, wat hierin wenselijk is of juist niet (motie 20M149). Dit beleid ontwikkelen we samen met de organisatie. Hierbij kijken we waarop het zich moet richten en voor welke functies en doelgroepen. Daarbij bepalen we wat wel of niet werkt en wat nodig is om hiervan eigenaar en deelgenoot te worden.
- We stellen een uitvoeringsplan 'diverse en inclusieve organisatie' op. Onderdeel hiervan is per cluster te bepalen wat nodig is en aan de hand hiervan een actieplan op te stellen hoe het cluster bijdraagt aan de ambitie en ook welke consequenties dit heeft voor het cluster. In deze actieplannen staat vermeld wat de opgave is per cluster, welke acties worden ingezet om doelstellingen per cluster te realiseren en welke organisatie en uitvoering daarbij passen. Het actieplan betreft zowel het onderdeel divers personeelsbestand als een inclusieve cultuur binnen de clusters. De clustermanagers rapporteren elk kwartaal aan de ambtelijk opdrachtgever over de stand van zaken rondom de doelstellingen en acties uit het clusteractieplan. De ambtelijk opdrachtgever rapporteert op organisatiedoelstellingen richting de bestuurlijk opdrachtgever.
- P&O stelt richtlijnen en kaders op die de verandering faciliteren. Zo krijgen bijvoorbeeld de clusters ondersteuning vanuit P&O om inclusief te denken, werken, werven en selecteren. Hier valt bijvoorbeeld onder: inclusieve vacatureteksten, website, diverse netwerken waarin vacatures uitgezet kunnen worden, diverse selectiecommissies, recruiters, gespreksvaardigheden. Maar ook op onderdelen als gelijke beloning.
- Vasthouden en doorstromen. Diverse medewerkers aannemen is één ding, ze vasthouden en gelijke kansen bieden op doorontwikkeling vraagt wat anders. Dit wordt een belangrijk onderdeel van het uitvoeringsplan diverse en inclusieve organisatie. We halen actief op in de organisatie wat medewerkers nodig hebben, maar we kijken ook terug waarom oud-medewerkers de organisatie hebben verlaten. We vragen om voortdurend feedback en advies, zodat we daarvan leren en veranderen in de organisatie. Daarnaast denken we hierbij aan loopbaanbegeleiding en het inzetten van ambassadeurs en werken met succesvolle voorbeelden.
- Het realiseren van een diverse organisatie vraagt mogelijk ook om het creëren van plekken of passend maken van werkplekken en facilieiten. De komende tijd onderzoeken we of het nodig is om ruimte te creëren om instroom te bevorderen of plekken te creëren voor bijvoorbeeld jong talent (vervolg traineeprogramma), mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en/of mensen met een beperking. Zo hebben we als gemeente ook de wettelijke taak om de banenafspraak na te komen. Hierbij vragen we input én feedback van medewerkers die hier kennis van en ervaring mee hebben.

Communicatie is in dit gehele proces essentieel en dient verankerd te worden op elk onderdeel. Hoe communiceren we binnen de organisatie naar en met elkaar, wat wordt de norm van communicatie. Niet alleen intern maar ook extern.

We gaan door met de aanbevelingen uit het rapport van de Universiteit van Tilburg, deze krijgen een plek in het uitvoeringsplan diverse en inclusieve organisatie. We gaan informatie en input ophalen uit de organisatie. Hierbij gaat het specifiek over:

- Sollicitanten en ontwikkeling: vermogen om in de toekomst een bijdrage te leveren
- Pas methoden toe die zo goed mogelijk beeld geven van wat medewerkers en sollicitanten kunnen (selecteren zonder vooroordelen)
- Formaliseer sollicitatie- en beoordelingsprocedures
- Zorg tijdens sollicitatiegesprekken voor een open en vertrouwde sfeer
- Schrap het hanteren van stigmatiserende methodes
- Zoek aansluiting bij mensen met een niet westerse achtergrond en bij vrouwen op de arbeidsmarkt om hen te interesseren voor vacatures bij de gemeente
- Kijk naar de lonen of daar geen ongelijkheid in zit.

2. Een inclusieve organisatiecultuur

In een inclusieve organisatie komen alle (toekomstige) medewerkers, ongeacht culturele achtergrond, levensbeschouwing, leeftijd, geslacht, geaardheid of beperking, tot hun recht. Hiervan moeten we ons voortdurend bewust zijn. We respecteren alle medewerkers, waarderen verschillen, omdat deze nodig zijn om voor het werk te benutten en het werk te verbeteren. Een inclusieve organisatie vraagt ook om een inclusieve cultuur. Het is een belangrijke factor in het wel of niet succesvol zijn als inclusieve organisatie. Alle medewerkers leveren naar vermogen een bijdrage aan de realisatie van de doelen van de organisatie. We leren van elkaar en inspireren elkaar door de verscheidenheid van inzichten en kennis.

Dit willen we realiseren door:

- Heldere waarden en normen en gedragsregels van de organisatie met elkaar (college, top, medewerkers) bepalen. Inclusie is de norm, dat betekent respect voor elkaar in de eerste plaats en ruimte bieden dat je mag zijn wie je bent en ruimte om je te uiten en ideeën in te brengen. Dit vraagt om een werkcultuur waarin mensen zich openstellen voor elkaar en er ruimte is voor verschillen en bewustwording dat we gelijkwaardig zijn, maar niet altijd gelijkwaardig worden behandeld. Dit vraagt bewustwording en gedragsverandering van iedereen, in de dagelijkse omgang met elkaar, in inclusief samenwerken en communiceren. Essentieel hierbij is dat we voortdurend actief om feedback vragen.
- Om te weten waar verbetering op nodig, moeten we weten waar we nu staan. We laten, na instemming van de Ondernemingsraad (OR), een 0-meting inclusieve organisatiecultuur uitvoeren door middel van de Nederlandse InclusiviteitsMonitor (motie 20M116). Vervolgens monitoren we dit jaarlijks.
- Het vergroten van bewustwording binnen de organisatie over inclusie en diversiteit is essentieel op alle niveaus. Naast onderwerpen als onbewuste vooroordelen, uitsluiting, gelijkwaardigheid, gaat het ook om de waarden van onze organisatie en hoe we met elkaar omgaan. Hoe we met elkaar het gesprek aangaan en de meerwaarde die we in elkaar zien en het besef dat een inclusieve organisatie van ons allemaal is. Dit doen we o.a. door trainingen en lezingen, maar juist ook door aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk/overleggen, we vragen om feedback en blijven leren als organisatie.
- De meldingsbereidheid van pesten, uitsluiting, discriminatie gaan we vergroten. We onderzoeken wat hiervoor de beste manier en plek is. We halen actief op bij medewerkers (van verschillende niveaus en achtergronden) die bij ons werken wat hun ervaringen hiermee zijn. Ook bevragen we oud-medewerkers die niet meer werkzaam zijn bij de gemeente wat zij hadden gewenst in de tijd

dat ze bij ons werkten. Het is in ieder geval een werkwijze met een helder handelingskader en waarbij we leren van de incidenten en we het geleerde omzetten naar structurele verandering. Een inclusieve organisatie gaat met vallen en opstaan, dan moet er ruimte zijn om met elkaar te leren en verbeteren.
- Aandacht voor fysieke en facilitaire aanpassingen zijn ook essentieel voor een inclusieve organisatie. Hierbij vragen we medewerkers om input, zodat we weten wat de behoefte is.

We willen met elkaar de voortgang monitoren via een dashboard in samenwerking met O&S. Als blijkt dat de gekozen aanpak onvoldoende bijdraagt aan de beoogde resultaten, gaan we de aanpak heroverwegen en aanpassingen doorvoeren. We betrekken nadrukkelijk externe expertise en partners hierbij.

3. Randvoorwaarden voor succes (context)
Deze bestuursopdracht wordt omgezet in een uitvoeringsplan diverse en inclusieve organisatie. Met dat uitvoeringsplan zetten we concrete en gerichte stappen naar een diverse en inclusieve organisatie, waarbij we ook bepalen welke doelstellingen hiervoor nodig zijn. Maar een uitvoeringsplan alleen is niet voldoende. Belangrijke randvoorwaarden om de ambitie te realiseren zijn onder andere:

Inclusief Leiderschap
Inclusie is gebruik maken van en inzicht hebben in de verschillen tussen mensen en potentiële medewerkers. Het is een houding, het is gedrag, het vraagt om een open cultuur. Dat verander je niet zomaar en ook niet door het in plannen en cijfers te vatten. Het vraagt dagelijkse bewustwording, het raakt iedereen in de organisatie. Een inclusieve organisatie valt of staat met voorbeeldgedrag van bestuur en management: inclusief leiderschap. Dat het management gelooft in inclusie, dit uitdraagt, een open sfeer creëert en hierin zichtbaar is.

Een inclusieve organisatie vraagt een blik naar buiten
Met de partners in de stad willen we een lerende context, een lerende stad, creëren. We zoeken actief de samenwerking op dit thema en laten externe partijen en experts met ons meekijken, maar ook naar zichzelf kijken. Divers en inclusief willen we zelf zijn als organisatie, maar dat vragen we ook van onze uitvoeringsorganisaties en partners. We verankeren het in beleid en in opdrachten naar onze uitvoeringsorganisaties en opdrachtnemers.

Kortetermijnacties en lange termijn investeren en veranderen
Het worden van een diverse en inclusieve organisatie is een veranderproces van jaren. Dat vraagt om stappen op korte termijn en om een lange adem en investeren op de lange termijn. Het moet de komende jaren hoog op de agenda staan en blijven, van zowel het bestuur als de organisatie. Alleen dan kan verandering plaatsvinden en geborgd worden.

4. Organisatie en uitvoering
De bestuursopdracht diverse en inclusieve organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Personeel & Organisatie. In nauw samenspel met de wethouder Inclusie en het bredere programma Inclusief Arnhem.

De ambtelijk opdrachtgever is de gemeentesecretaris (op dit moment, vanwege omstandigheden, voor deze bestuursopdracht tijdelijk waargenomen door de programmamanager Inclusief Arnhem).

De bestuursopdracht kan alleen gerealiseerd worden met inzet van de gehele ambtelijke organisatie. Er is echter wel sturing nodig om de ambitie van de bestuursopdracht te realiseren. Daarom stellen we onder de ambtelijk opdrachtgever een 'Diversity Officer' aan die de organisatie op weg helpt om een verandering/cultuuromslag te maken en een bijdrage te leveren dat inclusie onderdeel van ons DNA wordt. Deze Diversity Officer krijgt het mandaat om de verandering te realiseren, om richting en sturing te geven aan de veranderingen die in de organisatie als geheel en de afzonderlijke clusters nodig zijn. En ook om de voortgang te monitoren en waar nodig bij te sturen. De Diversity Officer legt direct verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever. En krijgt de opdracht om het uitvoeringsplan diverse en inclusieve organisatie op te stellen en tot uitvoering te brengen. Onderdeel hiervan is de opdracht om tot actieplannen per cluster te komen. de organisatie die nodig is voor het uitvoeren ervan. Dit bepalen we zodra de Diversity Officer is gestart. De Diversity Officer werkt nauw samen met het programma Inclusief Arnhem.

Om van bestuursopdracht naar uitvoeringsplan te komen en korte- en langetermijnstappen te zetten hebben we in het dossier voor de perspectiefnota een claim 'Diversity Officer' opgenomen van 3 x een bedrag van € 100.000 in de eerste drie jaarschijven (2021, 2022, 2023). Daarnaast stellen we structureel vanaf 2021 € 50.000 beschikbaar voor 'inclusieve gemeentelijke organisatie'.
Het realiseren van deze verandering vraagt langetermijninvesteringen. We maken in het overdrachtsdossier naar een volgende coalitie, na de gemeenteraadsverkiezingen 2022, inzichtelijk wat de komende jaren als investering nodig is.

Naast het diverser en inclusiever maken van onze eigen organisatie, gaan we in het programma Inclusief Arnhem kijken hoe we deze opgave ook samen kunnen oppakken met partners, opdrachtnemers en bedrijven in de stad. Veel andere organisaties hebben ook de ambitie om een diverse en inclusieve organisatie te zijn. Door de handen ineen te slaan, kunnen we als stad een gezamenlijke bredere boodschap uitdragen dat we samen werken aan een inclusieve stad.

We informeren de gemeenteraad halfjaarlijks over de voortgang op de organisatie doelstellingen.

Willem Lammers

Van: H.G. Siebers
Verzonden: maandag 22 maart 2021
Aan: Willem Lammers
Onderwerp: Re: Uitnodiging gesprek met gemeenteraad Arnhem

Geachte heer Lammers,

Dank voor uw uitnodiging. Laat ik allereerst mijn waardering uitspreken voor het initiatief en de inzet van betrokken raadsleden. Het ligt echter niet voor de hand voor mij om nog een keer naar Arnhem te komen. Vanuit de gemeente Arnhem als zodanig zijn er vorig jaar allerlei uitspraken gedaan over ons onderzoek en mijn vraag naar opheldering daarover is nooit beantwoord. Bovendien begrijp ik dat het gesprek zou gaan over concrete maatregelen en aanbevelingen daartoe. Dat leidt in de huidige context eerder af van het werkelijke probleem: het gebrek aan probleembesef bij de gemeente. Daar heb ik twee jaar geleden al op gewezen en ik zie niet dat daar de afgelopen maanden iets aan veranderd is. Zonder een probleembesef kun je maatregelen nemen die je wilt, ook die we in ons rapport hebben genoemd, maar dat heeft in de praktijk weinig zin, zo leert de literatuur en de ervaring.

Met vriendelijke groet,

Hans Siebers

Dr. H.G. (Hans) Siebers
Associate professor
Tilburg University

Van: Willem Lammers
Verzonden: vrijdag 19 maart 2021
Aan: H.G. Siebers
Onderwerp: Uitnodiging gesprek met gemeenteraad Arnhem

Geachte heer Siebers,

De gemeenteraad van Arnhem gaat binnenkort inhoudelijk praten over uw rapport uit 2019 over de diversiteit in de gemeentelijke organisatie. Dit op basis van een agenderingsverzoek van de ChristenUnie (zie bijlage).
De ChristenUnie wil met de raad en met het college over dit rapport in debat gaan om tot concrete verbetervoorstellen te komen voor een werkelijk inclusieve organisatie. Ter voorbereiding van dat debat met elkaar en het college, is het verzoek om met u in gesprek te gaan om verduidelijkende vragen te stellen. Dat gesprek is zonder leden van het college en alleen met leden van de gemeenteraad.

Bent u bereid om aan dat gesprek met de gemeenteraad deel te nemen?

Naar verwachting zal het gesprek op een woensdagavond halverwege april plaatsvinden in Arnhem.

Mocht u nog vragen hebben hoor ik dat graag. Vanuit de griffie zal ik dit voorbereiden.

Met vriendelijke groet,

Willem Lammers
Raadsadviseur griffie Arnhem

Naar een diverse organisatie van de gemeente Arnhem

Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers

Onderzoeksrapport

Februari 2019

Hans Siebers
Tilburg University
h.g.siebers@tilburguniversity.edu

Voorwoord

In 2018 is in samenwerking tussen Tilburg University (TiU) en de gemeente Arnhem een onderzoek verricht naar diversiteit in de personeelssamenstelling en personeelsstromen van de gemeente. Dit rapport doet verslag van het onderzoek en presenteert de resultaten ervan plus de erop gebaseerde aanbevelingen. Wil hier mijn grote dank uitspreken aan een ieder die het onderzoek mogelijk heeft gemaakt, zoals Arthur Verstegen, Paul Bosch, Désirée Veer, Cleide Argolo da Silva, Albert-Jan Matser, Wilco Liebrand en Margreet Hekman, en aan iedereen die onze vragen heeft beantwoord. De interviews zijn in een open en goede sfeer verlopen. Mijn dank gaat ook uit naar Marissa Koster voor haar bijdrage aan de dataverzameling en –analyse alsmede aan de studentassistenten die de interviewopnames hebben uitgewerkt.

Tilburg, 5 februari 2019.

Hans Siebers

Inleiding

Diversiteit is onvermijdelijk gezien de veranderende samenstelling van de arbeidsmarkt wat betreft mensen met verschillende afkomst, leeftijd en gender. Als organisaties daadwerkelijk openstaan voor diversiteit, zijn ze in staat om de beste mensen aan te trekken op de arbeidsmarkt en om hun kwaliteiten optimaal te benutten. Daarnaast vervullen publieke organisaties als gemeentes een voorbeeldfunctie ten aanzien van de arbeidsmarkt als geheel in het creëren van gelijke kansen voor sollicitanten en medewerkers met verschillende demografische kenmerken.

Dat gaat niet vanzelf. Er zijn weinig organisaties die de kansen van een divers personeelsbestand in termen van afkomst, leeftijd en gender optimaal weten te benutten. Het doel van het onderzoek bij de gemeente Arnhem was:

1. Het vaststellen van de verbeterruimte in de instroom en doorstroom van medewerkers met verschillende kenmerken in relatie tot te realiseren werkprocessen bij de gemeente.
2. Het vaststellen van de factoren die die verbeterruime bepalen bij de gemeente.
3. Het formuleren van doelgerichte en concrete aanbevelingen om die verbeterruimte daadwerkelijk te benutten bij de gemeente.

We hebben ons alleen op de gemeente Arnhem gericht, niet op degenen die werken of hebben gesolliciteerd bij de Connectie.

Definities

We hebben ons wat diversiteit betreft hoofdzakelijk gericht op afkomst, met een spin-off naar leeftijd en gender. Afkomst hebben we in lijn met de definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek bepaald aan de hand van de geboorteplaats van beide ouders. Als die geboorteplaats van een van hen zich buiten Nederland bevindt, is er sprake van een persoon met een migratie-achtergrond. De geboorteplaats van de persoon zelf bepaalt of hij of zij een eerste dan wel tweede generatie migratie-achtergrond heeft. Wat die plaats betreft maakt het CBS een onderscheid tussen zogenaamde 'westerse' en 'niet-westerse' gebieden. Die laatste betreffen Latijns Amerika, de Cariben, Afrika, het Midden-Oosten en Azië, met uitzondering van Japan en Indonesië. Die laatste landen worden door het CBS tot de 'westerse' wereld gerekend. Wij hebben mensen met een Indische of Indonesische achtergrond echter meegenomen in de categorie 'niet-westers' omdat hun participatie op de arbeidsmarkt eerder te vergelijken is met 'niet-westerse' migranten dan met 'westerse' migranten. Leeftijd hebben we gemeten door respondenten naar hun geboortejaar te vragen. Gender hebben we bepaald aan de hand van hun antwoord op de vraag of ze man of vrouw zijn.

Als afhankelijke variabelen hebben we meegenomen:

1. Hun vertegenwoordiging bij degenen die solliciteren op vacatures van de gemeente.
2. Hun vertegenwoordiging bij degenen die worden aangenomen bij sollicitaties.
3. Hun vertegenwoordiging in het personeelsbestand van de gemeente.
4. Hun vertegenwoordiging in het functiegebouw van de gemeente.
5. Hun ervaring met inclusie.

Ad 1: Hier staat de vraag centraal of mensen met verschillende afkomst, leeftijd en gender evenredig vertegenwoordigd zijn bij werving, bij degenen die op vacatures van de gemeente solliciteren. Dat hebben we alleen kunnen meten, maar niet verklaren. We hebben geen vergelijking kunnen maken tussen degenen die wel of niet bij de gemeente solliciteren.

Ad 2: Bij selectie gaat het om de vraag of afkomst, leeftijd en gender verschil maken in de kansen als sollicitant om te worden aangenomen. Als dat verschil maakt, kunnen we op basis van vergaarde gegevens vaststellen door welke factoren dat verschil bepaald wordt.

Ad 3: Dan stelt zich de vraag of mensen met verschillende kenmerken evenredig vertegenwoordigd zijn bij degenen die bij en voor de gemeente werken. Hier hebben we zowel medewerkers meegenomen die in dienst zijn van de gemeente zelf als mensen die in een inhuurconstructie bij de gemeente werken, bij voorbeeld gedetacheerd door een detacheringsbureau of als uitzendkracht.

Ad 4: Vervolgens komt de vraag aan de orde waar degenen die werken bij de gemeente terug te vinden zijn in het functiegebouw. Zijn mensen met verschillende achtergronden evenredig verdeeld over de verschillende functieniveaus van de gemeente? Hier hebben we als uitgangspunt genomen dat functieniveaus corresponderen met salarisschalen. We hebben respondenten gevraagd naar hun salarisschaal en inhuurkrachten gevraagd met welke salarisschaal bij de gemeente hun werk overeenkomt.

Ad 5: Vertegenwoordiging betreft het sociologische vraagstuk van (on)gelijke kansen. Daarnaast gaat diversiteit ook over het sociaalpsychologische vraagstuk van inclusie, acceptatie en welbevinden. Zijn er wat dat betreft verschillen aanwezig zijn tussen mensen met verschillende kenmerken? Die hebben we gemeten aan de hand van de volgende items:

Inclusie psychologisch:

- Ik voel soms wel wat spanning naar collega's toe.*
- Mijn collega's en leidinggevenden accepteren me echt wel zoals ik ben.
- Ik heb niet veel zelfvertrouwen in de omgang met collega's.*
- Ik voel me echt zelfverzekerd naar mijn collega's toe.
- Als ik leidinggevende zou worden, weet ik niet of collega's dat wel zouden accepteren.*
- Ik moet dubbel mijn best doen om dezelfde waardering te krijgen als andere collega's.*
- Ik stoor me wel eens aan mijn collega's.*
- Ik heb op het werk hier wel eens het gevoel gehad dat ik gediscrimineerd werd of onheus bejegend werd.*

Inclusie gedrag:

- Zelfstandig willen werken.*
- Ik ben vooral op mijn werk zelf gericht en minder op de omgang met anderen.*
- Sommige collega's vermijden contact met me.*
- Collega's maken wel eens grapjes of opmerkingen die ik niet leuk vind.*
- Ik stel aan mijn leidinggevende van de gemeente wel eens voor hoe we dingen anders of beter kunnen doen.
- In teamvergaderingen laat ik niet graag mijn mening horen.*
- Ik ben regelmatig proactief op mijn werk.
- Ik vind het lastig om collega's feedback te geven.*
- Ik vind het soms lastig om me te uiten op mijn werk.*

Items voorzien van een * zijn gespiegeld als indicator van inclusie. Benadrukt moet worden dat beide vraagstukken, zowel dat van gelijke kansen als dat van inclusie, van belang zijn voor diversiteit en dat ze in grote mate samenhangen. Aandacht voor het ene kan niet zonder aandacht voor het andere.

Voor de overige gehanteerde variabelen verwijs ik naar Tabel 1 (zie bijlagen).

Methoden

We hebben in 2018 de volgende methoden toegepast. Ten eerste hebben we interviews afgenomen om mogelijke relevante issues op het spoor te komen. Daartoe hebben we drie flankerende en oriënterende interviews afgenomen met onder andere enkele HR medewerkers en het hoofd van de HR afdeling. De hoofdmoot van deze eerste fase bestond uit het afnemen van 27 semigestructureerde *in-depth* interviews met:

A. 16 medewerkers:
   - 10 mannen, 10 vrouwen.
   - Gemiddelde leeftijd 43,4 jaar.
   - 8 niet-migrant, 8 niet-westers migrant of Indonesische achtergrond.
B. 4 supervisors.
C. 6 sollicitanten:
   - 4 mannen, 2 vrouwen.
   - Gemiddelde leeftijd rond de 43,3 jaar.
   - 4 niet-migranten, 1 ‘westers’ migrant en 1 ‘niet-westerse’ migrant
D. 2 selecteurs.

In de tweede fase zijn we nagegaan of deze bevindingen van de interviews representatief zijn voor de organisatie als geheel en voor de sollicitantenpopulatie. Ook hebben we daarin de mate van (on)gelijkheid en inclusie gemeten en de vraag beantwoord welke factoren die (on)gelijkheid en inclusie bepalen. Daartoe hebben we twee enquêtes uitgezet: een onder alle medewerkers en degenen die werken voor de gemeente, en een onder alle sollicitanten die sinds de zomer van 2018 bij de gemeente gesolliciteerd hebben.

Wat de medewerkersenquête betreft hebben 1290 medewerkers en inhuurkrachten de uitnodiging ontvangen om de digitale vragenlijst in te vullen. Dat hebben 458 van hen daadwerkelijk gedaan, oftewel 35,5 procent, in de volgende samenstelling:

A. Gender: 45,2 procent mannen; 54,8 procent vrouwen.
B. Afkomst:
   i. Niet-migrant (402) 87,8 procent.
   ii. Westers migrant (15) 3,3 procent.
   iii. Niet-westers migrant (26) 5,7 procent.
   iv. Indonesisch (15) 3,3 procent.
C. Leeftijd: gemiddeld 48,3 jaar.
D. Duur dienstverband: gemiddeld 15,2 jaar.

Daarnaast zijn 566 sollicitanten uitgenodigd via email om de sollicitantenenquête online in te vullen. Uiteindelijk hebben 167 ervan aan de uitnodiging gevolg gegeven en de enquête volledig ingevuld. Zij vertegenwoordigen een respons van 29,5 procent met als samenstelling:

A. Gender: 71,9 procent mannen; 28,1 procent vrouwen.
B. Afkomst:
   a. Niet-migrant (142) 85,0 procent.

b. Westers migrant (7) 4,2 procent.
c. Niet-westers migrant (13) 7,8 procent.
d. Indonesisch (5) 3,0 procent.

C. Gemiddelde leeftijd: 45,7 jaar.

De bevindingen uit de interviews kunnen als indicatief worden beschouwd voor de betrokken populaties. De respons van beide enquêtes is naar behoren en de bevindingen ervan mogen als representatief worden beschouwd met een klein voorbehoud bij de sollicitanten vanwege de niet al te grote N.

In de data-analyse hebben we ons laten leiden door de gebruikelijke standaarden en methoden van kwalitatieve en kwantitatieve analyses. We hebben in hoofdzaak gebruikt gemaakt van lineaire regressie-analyses en van *structural equation modeling* waar een grote mate van precisie gewenst is. Het is in vrijwel alle gevallen gelukt om geconstateerde ongelijkheden volledig te kunnen verklaren, anders gezegd om de factoren te identificeren die die ongelijkheden bepalen. Dat heeft mede te maken met het feit dat we de vragenlijsten hebben laten ‘voeden’ door de bevindingen uit de interviews. De hieronder gepresenteerde conclusies zijn gebaseerd op meerdere soorten data die elkaar bevestigen, tenzij anders aangegeven.

Afkomst

1. Werving en afkomst

Het lukt de gemeente niet goed om mensen met een migratie-achtergrond te interesseren om te solliciteren op haar vacatures. Van de sollicitanten heeft 4,2 procent een ‘westerse’ migratie-achtergrond, 7,8 procent een ‘niet-westerse’ en 3,0 procent een Indonesische achtergrond. Voor de landelijke bevolking liggen deze percentages voor ‘westers’ plus Indonesisch op 10,1 procent en voor ‘niet-westers’ op 13,1 procent (opendata.cbs.nl). In de gemeente heeft 11,5 procent van de bevolking een ‘westerse’ (inclusief een Indonesische) migratie-achtergrond en 20,1 procent een ‘niet-westerse’ migratie-achtergrond (opendata.cbs.nl).

Voor mensen met een ‘westerse’ achtergrond zijn de lagere percentages nog niet zo vreemd omdat zij veelal hier naartoe komen met een contract op zak bij een bedrijf, waardoor ze minder actief hoeven te zijn op de arbeidsmarkt. Mensen met een ‘niet-westerse’ achtergrond zijn echter sterk ondervertegenwoordigd te midden van de sollicitanten. Hun percentage van 7,8 procent blijft achter bij het landelijk gemiddelde van 13,1 procent en zelfs fors achter bij de 20,1 procent van de stedelijke bevolking.

Tabel 2 (zie bijlagen) laat zien dat sollicitanten met een migratie-achtergrond significant meer behoefte hebben aan informatie in de advertentietekst over hun doorgroeimogelijkheden, de werksfeer en de baanzekerheid die de gemeente hen kan bieden. De 14 vacatureteksten die we bestudeerd hebben, gaven daar echter niet of nauwelijks uitsluitsel over. Hier ligt dus een mogelijkheid om vacatures bij de gemeente aantrekkelijker te maken voor mensen met een migratie-achtergrond door deze zaken in de werving sterker te benadrukken.

2. Selectie en afkomst

Op het eerste gezicht maakt afkomst geen verschil om aangenomen te worden bij sollicitaties. De berekening van de gebruikelijke ongelijkheid tussen sollicitanten zonder een migratie-achtergrond enerzijds en sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond anderzijds laat zien dat die ongelijkheid niet significant is: een regressie-effect van B = -0,062, p = 0,426.

Als we echter corrigeren voor wie daadwerkelijk bij de gemeente is begonnen, voor de verwachting vooraf dat je de baan zult krijgen en voor aanvullende cursussen en trainingen hebben gevolgd, wordt de kans dat sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond niet worden aangenomen wel significant (p = 0,049) en wel 14,6 procent (zie Tabel 3).

De kansen ten voordele van sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische migratie-achtergrond worden geheel en al gecompenseerd of geneutraliseerd door factoren die ten nadele van hen uitwerken (Tabel 4 en 5). Deze factoren samen reduceren het oorspronkelijke effect van -0,146 tot -0,012 en wordt daarmee sterk insignificant (p = 0,864). Dat betekent dat

we met die factoren de gehele ongelijkheid naar afkomst kunnen verklaren. Een van deze factoren, die een kleine bijdrage levert, is het feit dat meer sollicitanten zonder een migratie-achtergrond op vacatures solliciteren vanuit een positie als uitzendkracht bij de gemeente. Die positie vergroot hun kansen om te worden aangenomen. Zij zelf en hun werk zijn dan bekend bij de gemeente en dat werkt in hun voordeel.

Veruit de belangrijkste factor vormt echter de variabele Uitsluiting. Dat is een variabele die gemeten is door meerdere items (zie Tabel 1) die verwijzen naar ervaringen van afwijzing bij sollicitaties, van ervaren discriminatie bij het zoeken naar een baan, van miskenning van hun kwaliteiten op de arbeidsmarkt en van twijfel omtrent hun kansen op de arbeidsmarkt. Het gaat dus niet om factoren die legitiem verschil kunnen maken bij sollicitaties, zoals opleidingsniveau, mate van aansluiting van de opleiding, kwaliteit van opleiding, vaardigheid in het Nederlands of relevante (gemeentelijke) werkervaring. Deze legitieme werkgerelateerde variabelen spelen hier geen rol. Dat betekent dat we hier te maken hebben met op zijn minst een indirecte vorm van ongelijke behandeling.

De items die samen de variabele Uitsluiting vormen en verantwoordelijk zijn voor vrijwel de gehele ongelijkheid naar afkomst bij selectie, wijzen echter ook op meer directe vormen van ongelijke behandeling. Het vermoeden van discriminatie en onterechte afwijzing bij sollicitaties speelt hier een belangrijke rol. Ik onderstreep hier vermoeden, want ik kan op basis van onze gegevens niet vaststellen of dat daadwerkelijk het geval was in de ervaringen waar de respondenten naar verwijzen. Dat kunnen ze zelf veelal ook niet, omdat zeer waarschijnlijk selecteurs bij eerdere sollicitaties hen niet ronduit gezegd hebben dat ze afgewezen zijn vanwege hun afkomst. Dat vermoeden werpt echter zijn schaduw vooruit bij volgende sollicitaties. Het maakt betrokkenen onzeker, argwanend of afwachtend waardoor ze tijdens een volgend sollicitatiegesprek minder uit de verf komen, of leidt juist tot stoer of nonchalant gedrag als afweermechanisme. Al deze reactievormen ondermijnen hun kansen om te worden aangenomen. Hun negatieve ervaringen uit het verleden werken dus door als een soort bagage die ze meenemen naar de sollicitatieprocedure bij de gemeente. Niet iedereen slaagt erin die bagage af te schudden.

Uitsluiting slaat dus op ervaringen uit het verleden. Dat roep de vraag op of Uitsluiting niet ook van toepassing is op het sollicitatieproces bij de gemeente zelf. Vindt er ook discriminatie plaats in de sollicitatiegesprekken bij de gemeente zelf? Dat is moeilijk vast te stellen omdat je als onderzoeker niet in de diepere lagen van het bewustzijn en gedrag van selecteurs kunt afdalen, zo gezegd. In ieder geval kunnen we vaststellen dat het de gemeente niet lukt om die negatieve bagage uit het verleden van sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond volledig te neutraliseren. Het lukt de gemeente niet om hen een dusdanige handreiking te geven en een dusdanige openheid te creëren bij sollicitatieprocedures dat de kwaliteiten van sollicitanten met een dergelijke achtergrond wél helder voor het voetlicht komen. In de interviews is duidelijk geworden dat dat te veel afhankelijk is van de toevallige goodwill van afzonderlijke selecteurs. Er is geen sprake van beleid dat ervoor zou zorgen dat er voldoende vertrouwen en welwillendheid wordt geschapen in het sollicitatiegesprek zodat sollicitanten met deze achtergrond hun reserves kunnen laten varen.

Het mechanisme dat er vooral voor zorgt dat sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond slechter uit de verf komen bij een sollicitatiegesprek vormt het beoordelen van sollicitanten op hun vermeende persoonlijkheidskenmerken. Selecteurs beoordelen sollicitanten niet alleen op werkgerelateerde aspecten zoals hun expertise, vaardigheden en vermogen om in hun toekomstige functie goede resultaten te boeken, maar ook op de vraag of ze als persoon goed in de processen passen en of ze een goede match zullen vormen met het team of de spelers in het betrokken netwerk. Dat verkleint de kansen van sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische migratie-achtergrond op meerdere manieren.

Ten eerste concentreren zij zich vooral op het profileren van precies die werkgerelateerde aspecten, terwijl de selecteurs op zijn minst evenveel waarde hechten aan die vermeende persoonlijkheidskenmerken. Dat betekent een gedeeltelijke mismatch tussen de aspecten waarop betrokken sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond zich concentreren en de aspecten waarop zij door selecteurs worden beoordeeld. Betrokken sollicitanten richten zich op die werkgerelateerde aspecten omdat die voor hen relatieve zekerheden vertegenwoordigen, hun vermeende persoonlijkheidskenmerken vormen voor hen een risico op discriminatie en afwijzing. Dat verklaart ook waarom ze in de vacaturetekst graag meer hadden gelezen over doorgroeimogelijkheden, de werksfeer en de baanzekerheid die de gemeente hen kan bieden. Ze hebben behoefte aan zekerheden gezien hun zwakkere positie op de arbeidsmarkt en risico op uitsluiting. Voor hen betekent het beoordelen op vermeende persoonlijkheidskenmerken echter het spelen op de man / vrouw in plaats van op de bal.

Ten tweede, sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond weten hun vermeende persoonlijkheidskenmerken minder duidelijk te profileren. Als je onzeker bent over de vraag of voor jou vreemde selecteurs aan de andere kant van de tafel jou als persoon wel willen erkennen en accepteren, voel je je geremd om veel over jouw persoon los te laten of jezelf als persoon te profileren. Bij de gevraagde persoonlijkheidskenmerken gaat het meestal om sociale kenmerken, zoals of je een team player bent, of je communicatief bent, of je proactief bent etc. Om als zodanig uit de verf te kunnen komen, is vertrouwen nodig en dat vertrouwen is voor deze categorie sollicitanten niet vanzelfsprekend. Er is meer nodig om een sfeer van vertrouwen te creëren tijdens het sollicitatiegesprek.

Ten derde, selecteurs gaan daarbij sterk op hun gevoel af, hun eigen subjectieve beleving bij en interpretatie van betrokken sollicitanten. Dat opent de deur voor allerlei beeldvorming in de media en publieke opinie om hun gevoel en beleving te beïnvloeden. Dat risico is veel kleiner als selecteurs zich concentreren op bovengenoemde werkgerelateerde aspecten omdat die meer objectief vast te stellen zijn, bijvoorbeeld aan de hand van diploma’s of werkgerelateerde werkervaring of het bespreken van cases uit het verleden. Bij het inschatten van vermeende persoonlijkheidskenmerken moeten de selecteurs het doen met hun eigen subjectieve interpretatie. Sommige selecteurs hanteren daarbij de *Insights* methode door mensen te labelen met kleuren. Die methode produceert echter vooral stigma’s in plaats van betrouwbare inschattingen. Sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond komen bij elke ‘kleur’ minder uit de verf. Het profileren van hun vermeende persoonlijkheid

in plaats van hun werkgerelateerde kwaliteiten brengt voor hen een risico op discriminatie met zich mee.

3. Vertegenwoordiging in het personeelsbestand en afkomst

Niet alleen zijn mensen met vooral een ‘niet-westerse’ migratie-achtergrond ondervertegenwoordigd bij de sollicitanten, dat geldt nog meer bij degenen die als medewerkers of als inhuurkrachten bij de gemeente werken. Mensen met een Indonesische of ‘westerse’ migratie-achtergrond vormen samen 6,6 procent van deze medewerkers, hun aandeel op de stedelijke bevolking is 11,5 procent (zie boven). Met hun 5,7 procent blijven vooral mensen met een ‘niet-westerse’ migratie-achtergrond achter bij hun aandeel op de gemeentelijke bevolking van 20,1 procent (opendata.cbs.nl). Dat kan het gevolg zijn van hun mindere kansen bij selectie (zie boven), maar ook van een mogelijk grotere uitstroom uit het personeelsbestand. Welk van die twee het meeste gewicht in de schaal legt, kunnen we op basis van onze gegevens niet vaststellen.

4. Vertegenwoordiging in het functiegebouw en afkomst

Dat roept de vraag op of medewerkers van of bij de gemeente ongelijk of evenredig verdeeld zijn over de hiërarchie aan functieniveaus. Zoals gezegd hebben we de functieniveaus gemeten naar de salarisschaal waarin men zich bevindt dan wel die correspondeert met de huidige functie als het om inhuurkrachten gaat. We hebben dus de salarisschaal als meeteenheid gebruikt, niet de periodiek. Nu is het wel zo dat salarisschaal niet altijd correspondeert met functieniveau. Het is mogelijk dat een medewerker al dan niet tijdelijk op een hoger of lager functieniveau feitelijk werkt dan de salarisschaal waarin hij of zij zit. In de enquête hebben we gevraagd naar de salarisschaal zelf. We hebben geen reden om aan te nemen dat de verschillen tussen functieniveau en salarisschaal bij medewerkers zonder een migratie-achtergrond anders zouden zijn dan bij medewerkers met een migratie-achtergrond. Dus maakt dat incidentele verschil tussen salarisschaal en functieniveau voor de vergelijking tussen medewerkers met verschillende achtergronden naar alle waarschijnlijkheid niets uit.

Tabel 6 laat zien dat de verschillen in inschaling naar afkomst fors zijn. Vooral de ongelijkheid tussen enerzijds medewerkers zonder een migratie-achtergrond en anderzijds medewerkers met een ‘niet-westerse’ migratie-achtergrond valt op: een gemiddelde ongelijkheid van anderhalve schaal. Medewerkers met een Indonesische achtergrond zitten daar ergens tussenin, terwijl medewerkers met een ‘westerse’ migratie-achtergrond in de buurt komen van hun collega’s zonder een migratie-achtergrond. Ik heb de ongelijkheid tussen enerzijds medewerkers zonder migratie-achtergrond en anderzijds medewerkers met een ‘niet-westerse’ migratie-achtergrond aan een nadere analyse onderworpen, waarbij ik medewerkers met een Indonesische achtergrond meegenomen heb bij de laatste categorie om voldoende aantallen respondenten te krijgen aan die kant van de vergelijking.

Die ongelijkheid tussen medewerkers met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond enerzijds en hun collega’s zonder een migratie-achtergrond anderzijds bedraagt 1,190 schalen

(p = 0,000). Dat betekent een ongelijkheid van bijna 1,2 schalen / functieniveaus ten nadele van de eersten. Dat vertaalt zich in een inkomensongelijkheid naar afkomst van gemiddeld rond de 650 euro per maand. Tabel 7 laat zien dat er ook factoren zijn die in het voordeel van collega's met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond uitwerken:

i. Zij halen hun motivatie minder uit gezellige omgang met collega's en meer uit het werk zelf.
ii. Ze halen hun motivatie minder uit rustige sfeer op het werk en meer uit het werk zelf.
iii. Ze zijn meer gemotiveerd om een loopbaan te ontwikkelen.

Die factoren hebben een positieve invloed op je inschaling. Bij invoering ervan in het analysemodel loopt de ongelijkheid naar afkomst zelfs op naar -1,409 (p = 0,000), oftewel bijna anderhalve schaal.

Tabel 8 en 9 doen verslag van het model dat deze ongelijkheid geheel en al weet te verklaren. Met invoering van de variabelen ervan slaat het effect van afkomst op salarisschaal zelfs om tot 0,471, maar is niet significant, p = 0,136. Deze variabelen ten nadele van medewerkers met een 'niet-westerse' of Indonesische migratie-achtergrond zijn:

i. Hun lagere opleidingsniveau: 32,2 procent.
ii. Ze doen vaker werk onder hun capaciteiten: 30,1 procent.
iii. Ze hebben vaker te maken gehad met oorlog en geweld in hun land van herkomst: 18,7 procent.
iv. Hun leidinggevende is meer bekend met hun werk: 8,5 procent.
v. Er zijn meer vrouwen onder hen: 5,6 procent.
vi. Voordat ze bij de gemeente kwamen werken, werkten ze vaker in precaire arbeidsverhoudingen: 2,6 procent.
vii. Het inkomensniveau van hun ouders is / was lager: 2,3 procent.

Van 32,2 procent van deze ongelijkheid kan gezegd worden dat die te wijten is aan factoren die ertoe mogen doen, in dit geval het lagere opleidingsniveau van medewerkers met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond. Van de 18,7 procent die voortkomt uit het feit dat sommigen onder hen te maken hebben gehad met geweld of oorlog in het land van oorsprong valt te twisten of dat een kwestie van ongelijke behandeling is. Aan de ene kant is het geen werkgerelateerde factor, aan de andere kant is het voorstelbaar dat mensen die recentelijk met geweld of oorlog te maken hebben gehad, zoals vluchtelingen, tijd nodig hebben om hun leven hier op te bouwen alvorens aan loopbaanstappen toe te komen. Ook kan het zijn dat ze hun vrije tijd vooral besteden aan hun familieleden en vrienden daar en het bevorderen van hun lot in plaats van het realiseren van activiteiten die hun arbeidsmarktpositie kunnen verbeteren.

De overige helft van de ongelijkheid naar afkomst in salarisschaal is echter wel problematisch en vertegenwoordigt (indirecte) ongelijke behandeling. Het feit dat medewerkers met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond vaker werk doen onder hun capaciteiten is, naast een minder goed aansluitende opleiding, vooral een kwestie van je werk zelfstandig doen, beoordeeld worden op de vraag of je wel sympathiek wordt gevonden in het team, minder

leuke taken krijgen toebedeeld en je huidige baan als opstap zien naar een betere baan. Dat betekent dat deze factor grotendeels van interne makelij is. Hetzelfde geldt voor het feit dat hun leidinggevende meer let op hun werk en dat dat samenhangt met een lager functieniveau. Van externe makelij is het feit dat ze vaker uit lagere sociaaleconomische verhoudingen komen en vaker vanuit een precaire baan elders komen werken bij de gemeente. Beide werken in hun nadeel. Tot slot hebben ze 'last' van de factoren die ertoe leiden dat vrouwen bij de gemeente lager ingeschaald zijn (zie beneden) omdat er relatief meer vrouwen zijn te midden van de collega's met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond.

We mogen hieruit concluderen dat op zijn minst de helft van de ongelijkheid naar afkomst in functieniveau te wijten is aan factoren die niet legitiem of werkgerelateerd zijn. Een deel ervan komt voort uit interne processen en tekorten in inclusie (zie beneden), en een ander deel ervan is van externe makelij. Wat dat laatste betreft is de gemeente kennelijk niet in staat om die invloeden geheel en al buiten de deur te houden.

5. Ervaren inclusie en afkomst

Op vrijwel alle inclusie-items (zie boven) scoren de medewerkers aan de goede kant van middelste waarde (drie), met uitzondering van het item 'Ik stoor me wel eens aan mijn collega's' waar het gemiddelde boven de drie ligt, te weten 3,44. Op ditzelfde item scoren medewerkers met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond significant lager dan hun collega's zonder een migratie-achtergrond. Blijft staat dat ze op vier andere inclusie-items significant lager scoren (Tabel 10). Vooral het feit dat 10 van de 41 respondenten met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond aangeven wel eens het gevoel te hebben gehad op het werk onheus bejegend of gediscrimineerd te zijn, is een reden tot zorg. De gemeente heeft haar huis wat betreft inclusie niet op orde.

Conclusies afkomst

1. Afkomst maakt verschil op alle onderzochte items ten nadele van vooral mensen met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond. Ze zijn ondervertegenwoordigd binnen het personeelsbestand en in mindere mate ook bij degenen die solliciteren op vacatures van de gemeente. Ze hebben te maken met uitsluiting bij sollicitaties binnen en buiten de organisatie en als ze zijn aangenomen zijn ze terug te vinden op lagere functieniveaus in de organisatie. Ook scoren ze op een aantal inclusie-items lager dan hun collega's zonder een migratie-achtergrond.
2. Deze verschillen en ongelijkheid zijn zowel van externe als van interne makelij. Ze worden voor een deel meegenomen door de betrokkenen vanuit de arbeidsmarkt en de samenleving als ze naar de gemeente komen om te solliciteren of te werken. Voor een deel zijn ze ook van interne makelij. De nadruk die de gemeente bij selectie, beoordeling en ontwikkeling legt op vermeende persoonlijkheidskenmerken in plaats van op kennis, vaardigheden

en (potentiële) resultaten van het werk werkt nadrukkelijk negatief uit voor sollicitanten en medewerkers met een ‘niet-westerse’ of Indonesische migratie-achtergrond. De gemeente slaagt er zo niet in de negatieve beeldvorming over deze categorieën buiten de deur te houden.

3. Factoren die in het nadeel werken van sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond zijn grotendeels niet legitiem. Dat wil zeggen dat ze geen relatie hebben met het werk dat gerealiseerd dient te worden. Ze zijn dus niet functioneel. Dat geldt helemaal voor hun ongelijke kansen om te worden aangenomen en voor op zijn minst de helft van hun lagere inschaling. Omdat ze disproportioneel negatief uitwerken voor deze categorie medewerkers met een ‘niet-westerse’ of Indonesische migratie-achtergrond is er dus sprake van directe of indirecte discriminatie.
4. De factoren die ten grondslag liggen aan de geconstateerde ongelijkheid en de verschillen in inclusie hangen sterk samen.

Leeftijd

1. Werving en leeftijd

De sollicitantenenquête laat zien dat de gemiddelde leeftijd van de sollicitanten 45,7 jaar is. Dat ligt in de buurt van het gemiddelde tussen het moment waarop mensen over het algemeen actief worden op de arbeidsmarkt na hun opleiding en het moment waarop zij met pensioen gaan. Dat is op zichzelf dus niet problematisch. Te vermelden is dat jongere sollicitanten graag wat meer hadden gelezen in de advertentietekst over doorgroeimogelijkheden bij de gemeente (B = -0,022, p = 0,002). Daarmee kan de gemeente haar advertenties aantrekkelijker maken voor jongere potentiële sollicitanten.

2. Selectie en leeftijd

Leeftijd speelt wel een duidelijke rol bij de keuze wie aangenomen wordt en wie niet. Jongere sollicitanten hebben een significant grotere kans om te worden aangenomen dan oudere kandidaten (regressie-effect van B = -0,008, p = 0,000). Dat effect stijgt naar B = -0,010, p = 0,000, als we in de analyse meenemen dat oudere sollicitanten vaker solliciteren vanuit een vaste baan bij de gemeente en minder behoefte hebben aan informatie over de manier waarop ze hun functie dienen in te vullen. Beide factoren vergroten hun kansen om te worden aangenomen (Tabel 11). Tien jaar leeftijdsverschil maakt tien procent verschil in de kans om te worden aangenomen ten nadele van oudere sollicitanten.

Daarnaast hebben we de factoren gevonden die deze ongelijkheid ten nadele van oudere sollicitanten geheel en al verklaren (Tabel 12 en 13). De invoering van deze factoren in de analyse leidt ertoe dat het effect van leeftijd op aangenomen worden gereduceerd wordt tot B = -0,001, een effect dat niet langer significant is (p = 0,531). Het gaat om de volgende factoren:

i. Oudere sollicitanten solliciteren hebben vaker het vermoeden dat ze bij sollicitaties in het verleden gediscrimineerd zijn vanwege hun leeftijd: 37,5 procent.
ii. Oudere sollicitanten hebben vaker aanvullende cursussen en trainingen moeten volgen, wellicht vanwege hun zwakkere arbeidsmarktpositie: 25 procent.
iii. Jongere sollicitanten solliciteren vaker vanuit een positie als uitzendkracht bij de gemeente: 12,5 procent.
iv. Jongere sollicitanten weten een meer gemotiveerde indruk achter te laten op de selecteurs: 12,5 procent.

Dit alles gecontroleerd voor de vraag of ze al dan niet elders zijn begonnen – jongeren die weliswaar aangenomen zijn, besluiten alsnog vaker om elders te beginnen – wat ook nog 12,5 procent verschil maakt. Van factor drie en vier is het maar de vraag of die werkgerelateerd zijn. Immers, als je kansen groter zijn omdat je solliciteert vanuit een positie als uitzendkracht

bij de gemeente, kan dat zijn omdat je hebt laten zien goed werk af te kunnen leveren. Het kan echter ook zijn dat dat komt omdat je als persoon bekend bent in de organisatie. Ook het maken van een meer gemotiveerde indruk betekent niet per se dat je ook gemotiveerder bent. Dus de vraag is of we hier te maken hebben met een werkgerelateerd verschil.

De belangrijkste twee factoren, die samen meer dan de helft van de ongelijke kansen naar leeftijd verklaren, zijn nadrukkelijk niet werkgerelateerd: het vermoeden van leeftijdsdiscriminatie bij eerdere sollicitaties en het hebben gevolgd van aanvullende cursussen en trainingen. Het feit dat dat laatste een negatieve relatie heeft met je kansen om te worden aangenomen, duidt erop dat het hier gaat om cursussen en trainingen die je hebt moeten volgen vanwege je lagere kansen op de arbeidsmarkt. Dergelijke cursussen werken kennelijk stigmatiserend uit voor oudere werkzoekenden. Let wel, evident werkgerelateerde factoren als opleidingsniveau en werkervaring spelen hier geen enkele rol.

Deze beide factoren plus de vierde factor zijn waarschijnlijk van externe makelij, maar de gemeente slaagt er kennelijk niet in om te voorkomen dat ze een rol spelen bij sollicitatieprocedures. Oudere sollicitanten hebben vaker het vermoeden van leeftijdsdiscriminatie en hebben een zwakkere arbeidsmarktpositie en lukt het daardoor minder goed om tijdens een sollicitatiegesprek goed uit de verf te komen. De derde factor is geheel en al van interne makelij.

3. Vertegenwoordiging in het personeelsbestand en leeftijd

Jongeren mogen de voorkeur genieten bij sollicitatieprocedures, ze overheersen het personeelsbestand van en bij de gemeente niet. De gemiddelde leeftijd van mensen die voor en bij de gemeente werken is 48,3 jaar. Dat betekent dat het personeelsbestand enigszins aan de oude kant is. Mensen blijven ook relatief lang werken bij de gemeente, de gemiddelde duur is 15,2 jaar.

4. Vertegenwoordiging in het functiegebouw en leeftijd

Waar jongeren meer kans maken om aangenomen te worden, zijn ze in het functiegebouw wel terug te vinden op lagere functieniveaus dan oudere medewerkers. Het regressie-effect van leeftijd op inschaling is B = 0,055, p = 0,000. Dat vertegenwoordigt een ongelijkheid in salaris van gemiddeld rond de 310 euro per maand per 10 jaar leeftijdsverschil. Tabel 14 laat zien dat er drie factoren zijn die ten voordele van jongere medewerkers uitwerken:

i. Ze hebben gemiddeld een minder lang dienstverband.
ii. Ze zijn meer carrièregericht.
iii. Ze zijn optimistischer wat betreft hun arbeidsmarktpositie.

Deze drie factoren werken dus positief uit voor jongere medewerkers. Bij invoering van deze variabelen, stijgt de significante ongelijkheid naar leeftijd naar B = 0,110, p = 0,000. Dat betekent dat, gecorrigeerd voor deze factoren, ouderen een hoger functieniveau bekleden dan jongeren van 1,1 schalen per tien jaar leeftijdsverschil.

Dat voordeel voor oudere medewerkers wordt grotendeels verklaard door de volgende factoren (Tabel 15). Invoering ervan leidt tot het volledig verdwijnen van dat voordeel voor oudere medewerkers. Ze reduceren het effect van leeftijd op inschaling tot B = 0,048, *p* = 0,000, en verklaren daarmee 56,4 procent van de leeftijdsongelijkheid in inschaling. Het aantal factoren die ten nadele van jongere medewerkers uitwerken is relatief groot. De belangrijkste zijn:

i. De mindere werkervaring van jongere medewerkers.
ii. Jongeren stromen de organisatie minder vaak binnen vanuit een vaste baan.
iii. Ouderen scoren hoger bij het focussen op een bepaalde rol in de organisatie.
iv. Oudere medewerkers kennen meer mensen die hen kunnen helpen bij hun carrière.

Ook hier geldt dat de ongelijkheid maar voor een beperkt deel voortkomt uit verschillen in werkgerelateerde factoren als opleidingsniveau, werkervaring of taalvaardigheid. We hebben de factoren die voor of tegen jongere medewerkers uitwerken gecontroleerd voor alle generieke werkgerelateerde factoren en die verklaren de gevonden ongelijkheden maar in beperkte make. Als je van jezelf vindt dat je goed werk aflevert, heeft dat zelfs een negatieve samenhang met je kansen op een hogere functie. Kortom, is er bij instroom sprake van ongelijke behandeling ten voordele van jongeren, in de organisatie zelf is er sprake van ongelijke behandeling ten voordele van oudere medewerkers. Let wel, de gevonden ongelijkheden komen niet voort uit anciënniteit.

De vraag of de factoren die ongelijkheid naar leeftijd in inschaling van interne of externe makelij zijn, is niet eenduidig te beantwoorden omdat we niet alle factoren hebben kunnen identificeren. De factoren die we wel hebben kunnen vaststellen (zie Tabel 15) tonen een mix van factoren die van buiten komen en factoren die de organisatie zelf in de hand heeft.

5. Ervaren inclusie en leeftijd

Zoals gezegd, op de meeste inclusie-items (zie boven) scoren medewerkers van de gemeente redelijk tot goed, maar leeftijd differentieert. Tabel 16 laat zien dat op 4 van de 17 gemeten inclusie-items, jongere medewerkers slechter scoren dan hun oudere collega's. Dat weerspiegelt de bovenstaande ongelijkheid in inschaling en functieniveau naar leeftijd.

Conclusies leeftijd

1. Er is niet of nauwelijks sprake van ongelijkheid naar leeftijd te midden van degenen die solliciteren op vacatures van de gemeente. Hetzelfde geldt, maar dan in wat mindere maten, voor degenen die bij of voor de gemeente werken. De gemiddelde leeftijd van de laatsten is wat aan de oude kant.
2. Er is wel sprake van ongelijkheid naar leeftijd, zowel wat betreft kansen om te worden aangenomen als bij inschaling en salarisschaal. Het voordeel bij het eerste gaat uit

naar jongeren en bij het laatste naar ouderen. Een sollicitant heeft 10 procent meer kans om te worden per tien jaar leeftijdsverschil dan een oudere sollicitant. Per tien jaar leeftijdsverschil is een oudere medewerker gemiddeld 1,1 salarisschalen hoger ingedeeld dan een jongere medewerker.

3. Dat laatste is geen kwestie van anciënniteit. Ook komen deze ongelijkheden maar zeer beperkt voort uit werkgerelateerde factoren. Dat betekent dat we te maken hebben met ongelijke behandeling naar leeftijd, in de ene keer in het voordeel en in de andere keer in het nadeel van jongere mensen.
4. De factoren die deze ongelijkheden bepalen zijn zowel van interne als van externe aard. De gemeente produceert deze factoren dus voor een deel zelf en voor een ander deel is de gemeente kennelijk niet in staat om ze effectief buiten de deur te houden.
5. Jongere medewerkers scoren slechter op 4 van de 17 gemeten inclusie-items. Ook hier hangen inclusie en ongelijkheid te midden van de medewerkers samen.

Gender

1. Werving en gender

Het aantal respondenten op de sollicitantenenquête is niet buitgewoon groot, dus enige deviatie kunnen we verwachten. Desalniettemin is het genderverschil in de populatie sollicitanten erg groot. Van hen is 71,9 procent man en slechts 28,1 procent vrouw. Het lukt de gemeente dus buitengewoon slecht om vrouwen te bewegen op haar vacatures te solliciteren. Er zijn geen genderverschillen gevonden in wat sollicitanten graag in de advertentietekst hadden willen lezen.

2. Selectie en gender

Over de kansen van mannelijke en vrouwelijke sollicitanten om te worden aangenomen kunnen we kort zijn. Er is in het geheel geen ongelijkheid gemeten naar gender om te worden aangenomen, ook niet als we factoren die ten voordele van mannen en factoren die ten voordele van vrouwen werken meenemen in het model. De gemeente lijkt op dit punt daadwerkelijk gelijke kansen naar gender te realiseren.

3. Vertegenwoordiging in het personeelsbestand en gender

Er mogen dan veel meer mannen solliciteren bij de gemeente dan vrouwen, in het personeelsbestand houden ze zich min of meer in evenwicht. Van degenen die bij en voor de gemeente werken is 45,2 procent man en 54,8 procent is vrouw. Vrouwen zijn hier zelfs licht in de meerderheid.

4. Vertegenwoordiging in het functiegebouw en gender

Mannen en vrouwen mogen elkaar in evenwicht houden wat betreft hun kansen om te worden aangenomen, in de organisatie zelf is er sprake van een duidelijk nadeel voor vrouwen. Ze zijn 0,510 schalen (p = 0,014) lager ingeschaald dan hun mannelijke collega's. Dat effect vertegenwoordigt een gemiddelde ongelijkheid in salaris van rond de 310 euro per maand. Dat effect loopt zelfs op tot 0,886 schalen (p = 0,000), als we factoren meenemen die gunstig uitwerken voor vrouwelijke medewerkers (Tabel 17):

i. De hogere klassepositie van hun ouders (inkomen en opleiding).
ii. Hun hogere carrièregerichtheid.
iii. Ze solliciteren vaker.
iv. Ze worden minder aangesproken door collega's over thema's uit de media.
v. Ze ervaren minder steun vanwege het diversiteitsbeleid van de gemeente.

vi. Ze halen minder motivatie uit de rustige werksfeer bij de gemeente.
vii. Ze hechten minder belang aan de gemeente als goede werkgever.
viii. Ze doen hun werk liever samen met anderen.

Die ongelijkheid wordt grotendeels verklaard door onderstaande factoren (Tabel 18 en 19). De invoering ervan in de analyse laat het effect van geslacht op salarisschaal dalen van -0,510 naar -0,014, p = 0,928. Daarmee wordt een effectverschil van 0,496 verklaart. Het totale effect is echter 0,886, dus het verklaarde effect bedraagt 0,496 / 0,886 x 100 = 56 procent. We zijn niet alle factoren op het spoor gekomen die genderongelijkheid in inschaling of functieniveau verklaren. Dat betekent dat de percentages in Tabel 19 gelezen moeten worden als percentage van dit percentage. Dus de eerste factor ervan, in deeltijd werken, verklaart 56 / 100 x 37 = 20,7 procent. Het gaat om de volgende belangrijkste factoren:

i. Vrouwen werken vaker in deeltijd en maken daardoor minder kans op een hogere functie: 20,7 procent.
ii. Vrouwelijke medewerkers zijn gemiddeld jonger: 14,4 procent.
iii. Vrouwelijke medewerkers beschikken minder over contacten die hen aan een betere baan kunnen helpen: 5,7 procent.
iv. Vrouwelijke medewerkers hebben gemiddeld een lager opleidingsniveau: 4 procent.
v. Voorafgaand aan hun werk bij de gemeente hebben vrouwen vaker als uitzendkracht of gedetacheerde elders gewerkt: 2,9 procent.

De vraag of het werken in deeltijd een werkgerelateerd argument is om vrouwen minder kans te geven op een hogere functie staat open voor discussie. Voor het overige wordt slechts 7,2 procent van de lagere salarisschaal van vrouwelijke medewerkers verklaard door direct werkgerelateerde factoren als opleidingsniveau nu en op het moment waarop medewerkers zijn komen werken bij de gemeente, relevante werkervaring en het doen van suggesties aan leidinggevenden over hoe zaken beter of anders kunnen worden aangepakt. Alle andere mogelijke werkgerelateerde factoren spelen geen rol bij deze genderongelijkheid. Dat betekent dat het grootste deel van deze genderongelijkheid in inschaling voortkomt uit factoren die er niet toe zouden mogen doen. Bij leeftijd moet hierbij bedacht worden dat het om leeftijd zelf gaat en niet om duur dienstverband. Het is dus geen kwestie van anciënniteit.

Omdat gevonden factoren maar 56 procent van deze genderongelijkheid verklaren, kan niet met zekerheid worden gezegd of ze vanuit de samenleving de organisatie in worden meegenomen of dat ze door de organisatie zelf gecreëerd worden. In ieder geval kan worden gezegd dat, voor zover het om externe factoren gaat, de gemeente en niet in slaagt ze buiten de deur te houden. Bekeken zou kunnen worden in hoeverre het werken in deeltijd door vrouwen een kwestie is van expliciete wil of dat hen schort aan voldoende kinderopvang om voltijds te werken.

5. Ervaren inclusie en gender

Ook wat betreft inclusie maakt gender verschil. Op 3 van de 17 inclusie-items scoren vrouwelijke medewerkers slechter dan hun mannelijke collega's (Tabel 20). Op slechts één item, contactvermijding door collega's, scoren vrouwen beter.

Conclusies gender:

1. Mannen en vrouwen zijn evenredig vertegenwoordigd bij de medewerkers, maar vrouwen zijn sterk ondervertegenwoordigd bij degenen die op vacatures van de gemeente solliciteren.
2. Vrouwelijke sollicitanten maken evenveel kans om te worden aangenomen als mannelijke sollicitanten. Vrouwelijke medewerkers, daarentegen, zijn gemiddeld op significant lagere functieniveaus en in significant lagere salarisschalen te vinden dan hun mannelijke collega's. Die ongelijkheid komt grotendeels voort uit factoren die als zodanig niets met het werk zelf te maken hebben.
3. Een deel van de factoren is van externe en een deel van interne makelij. Het is van belang om na te gaan waarom vrouwelijke medewerkers minder verticale mobiliteit vertonen: ligt dat aan gebrek aan voorzieningen als kinderopvang of is dat een kwestie van voorkeuren van betrokken vrouwen zelf?
4. Ook wat betreft gender is er een samenhang tussen de mate van gelijke kansen in de organisatie en de mate van inclusie. Op een aantal punten scoren vrouwelijke medewerkers slechter op inclusie-items.

Algehele conclusies

1. De gemeente weet mensen met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond alsmede vrouwen in de werving slecht te bereiken of te bewegen op haar vacatures te solliciteren. Leeftijd maakt in de werving geen verschil.
2. Er is sprake van ongelijke kansen om te worden aangenomen naar afkomst en leeftijd ten nadele van sollicitanten met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond alsmede oudere sollicitanten. Gender maakt in de selectie van sollicitanten geen verschil. Die ongelijkheid naar afkomst en leeftijd wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door factoren die geen verband houden met het werk of de functie zelf. Dat betekent dat we te maken hebben met op zijn minst indirecte vormen van discriminatie aan de poort naar afkomst en leeftijd.
3. Deze factoren zijn gedeeltelijk van interne en gedeeltelijk van externe makelij. Dat betekent dat ze voor een deel bestaan uit invloeden uit de samenleving. Ook wat betreft de externe factoren moet echter vastgesteld worden dat de gemeente er kennelijk niet in slaagt ze buiten de sollicitatieprocedures en –gesprekken te houden.
4. Leeftijd en gender maken geen verschil wat betreft vertegenwoordiging in het personeelsbestand. Mannen en vrouwen, en jongeren en ouderen, zijn evenredig verdeeld onder de mensen die bij en voor de gemeente werken. Dat geldt niet voor mensen met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond. Zij zijn sterk ondervertegenwoordigd.
5. De gemeentelijke organisatie is gesegregeerd naar afkomst, leeftijd en gender. Dat wil zeggen dat medewerkers met een ‘niet-westerse’ of Indonesische achtergrond, jongere en vrouwelijke medewerkers gemiddeld op lagere functieniveaus en in lagere salarisschalen te vinden zijn dan hun collega’s zonder een migratie-achtergrond, hun oudere en mannelijke collega’s.
6. Die ongelijkheid is grotendeels te wijten aan factoren die niet werkgerelateerd of functioneel zijn voor het werk. Dat betekent dat er sprake is van ongelijke behandeling binnen de organisatie zelf naar afkomst, leeftijd en gender. Deze factoren zijn gedeeltelijk van interne en gedeeltelijk van externe aard. Op zijn minst de helft van de factoren die ongelijkheid naar afkomst in functieniveau bepalen is van interne aard. Wat betreft de factoren die deze ongelijkheid naar leeftijd en afkomst bepalen moet ik wat voorzichtiger zijn want heb niet alle factoren kunnen vaststellen. In ieder geval lukt het de gemeente niet om externe factoren ook hier geheel en al buiten de deur te houden.
7. Ook ervaren inclusie bij de medewerkers is voor verbetering vatbaar. Die verbeterruimte hangt samen met de geconstateerde segregatie.

Duiding

1. Racisme, seksisme of *ageism*?

Hoe dienen deze bevindingen geduid te worden? Allereerst, de geconstateerde ongelijke kansen, bijvoorbeeld om aangenomen te worden of om toegang te krijgen tot een hoger functieniveau, zijn significant en substantieel. Ze zijn echter niet van dien aard en omvang dat gesproken kan worden van racisme in het geval van afkomst of seksisme in het geval van gender of *ageism* in het geval van leeftijd. Als er daarvan sprake zou zijn, zouden de ongelijkheden veel groter moeten zijn. Racisme-, seksisme-, of *ageism*theorieën zijn niet in staat deze significante maar beperkte ongelijkheden te duiden of te verklaren. Voor dergelijke nuances is geen plaats in dergelijke verklaringen.

Er is op veel punten sprake van ongelijke behandeling of discriminatie naar afkomst, leeftijd en gender. Dat wil echter nog niet zeggen dat er ook sprake zou zijn van *directe* discriminatie in de zin van stelselmatig discriminatoir gedrag van bijvoorbeeld selecteurs of leidinggevenden of collega's. De ongelijke scores qua inclusie in het algemeen en specifiek ten aanzien van ervaren discriminatie en onheuse bejegening ten nadele van medewerkers met een 'niet-westerse' of Indonesische migratie-achtergrond vormen zeker reden tot zorg. De gevonden ongelijkheden naar afkomst, leeftijd en geslacht en de eraan gekoppelde ervaringen zijn echter vooral te herleiden tot indirecte mechanismes van benadeling.

Om een voorbeeld te geven, vanwege hun zwakkere arbeidsmarktpositie én hun onzekerheid ten aanzien van de vraag of ze wel erkend en geaccepteerd zullen worden is het voor sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische migratie-achtergrond moeilijker om uit de verf te komen als personen die energiek, enthousiast en gemotiveerd zijn. Ook zal het voor selecteurs moeilijker zijn, gezien de beeldvorming in de media, om het enthousiasme, de energie en de motivatie van deze sollicitanten te herkennen. De zwakkere positie op de arbeidsmarkt van sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische migratie-achtergrond, hun onzekerheid ten aanzien van acceptatie en erkenning én de negatieve beeldvorming in de media komen hier samen. Het toetsen van en selecteren op persoonlijkheidscriteria maakt die samenkomst mogelijk en vormt zo een mechanisme dat nadelig uitwerkt voor deze categorie van sollicitanten én het is maar zeer de vraag of dergelijke criteria relevant zijn voor het te verrichten werk. Dus is er sprake van indirecte behandeling vanwege het hanteren van dergelijke selectiecriteria. Uitsluiting vormt zo vooral een *collateral damage* van de gekozen benadering van selectie en beoordeling.

Dat is wat anders dan statistische discriminatie waarbij selecteurs mensen met bepaalde achtergronden niet aannemen omdat de selecteurs het vermoeden hebben dat mensen met dergelijke achtergronden mindere werkgerelateerde kwaliteiten zouden vertegenwoordigen. Het gaat hier immers maar zeer beperkt om het selecteren op werkgerelateerde kwaliteiten. Dat is ook wat anders dan *taste based*, bewust of onderbewust gedreven vormen van directe discriminatie waarbij selecteurs mensen met een bepaalde afkomst afwijzen vanwege die afkomst zelf. Als dat het geval zou zijn, zouden sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond überhaupt geen kans maken om te worden aangenomen. Een

substantieel deel van hen wordt echter wel terdege aangenomen, alleen minder dan niet-migranten.

De bevindingen van dit rapport mogen dus niet gelezen worden als bewijs voor racisme, seksisme of *ageism*, noch als bewijs voor direct discriminatoir gedrag.

2. Helicopterview

De gevonden ongelijkheden en verschillen naar afkomst, leeftijd en gender zijn niet van dien aard of omvang dat gesproken kan worden van verharde posities van machtsongelijkheid die alleen met geforceerde middelen doorbroken kunnen worden. Dat betekent dat er geen aanleiding is om over te gaan tot voorkeursbeleid of quota, waarbij je mensen met een 'niet-westerse' of Indonesische afkomst of ouderen aan de poort en jongere vrouwen met een dergelijke afkomst op de werkvloer voorrang zou geven bij besluiten over respectievelijk wie je aanneemt of wie je bevordert. Als daar geen aanleiding toe is, is dergelijk beleid sterk af te raden vanwege de potentiële negatieve bijwerkingen ervan. Dergelijk beleid leidt er vrijwel onvermijdelijk toe dat degenen die ervan 'profiteren' door anderen worden gezien als onvoldoende competent of gekwalificeerd. Het richt de aandacht juist op hun afkomst, leeftijd of gender, terwijl erkenning in eerste instantie moet plaatsvinden op basis van hun professionele kwaliteiten. Voorkeursbeleid roept al snel juist die processen van stigmatisering op die je wilt tegengaan.

Vraagstukken van gelijkheid / ongelijkheid en van inclusie / exclusie hangen nadrukkelijk samen. Waar gelijke kansen nog onvoldoende kunnen worden geboden, ligt het voor de hand dat degenen die daarvan het nadeel ondervinden zich weinig ingesloten voelen. Andersom speelt alleen al de onzekerheid met betrekking tot acceptatie voor bijvoorbeeld mensen met een 'niet-westerse' migratie-achtergrond een belangrijke rol bij het feit dat ze minder erin slagen hun persoonlijke kwaliteiten, zoals enthousiasme en motivatie, uit de verf te laten komen tijdens een sollicitatiegesprek. Dat vermindert hun kansen om te worden aangenomen.

De belangrijkste externe factoren die vraagstukken van gelijkheid en inclusie in sollicitatieprocessen, alledaagse interacties en in promotie- en ontwikkelingsbesluiten weten te beïnvloeden zijn zwakkere arbeidsmarktpositie, onzekerheid met betrekking tot acceptatie en erkenning en negatieve beeldvorming vanuit de media. Het belangrijkste mechanisme dat ervoor zorgt dat deze factoren de kans krijgen om actief te worden bij deze interne processen vormt de focus op persoonlijkheidskenmerken. Selecteurs en supervisors beoordelen respectievelijk sollicitanten en medewerkers niet alleen op werkgerelateerde criteria, maar ook op hoe zij overkomen als persoon, welke persoonlijke indruk zij maken. Zij waarderen het bijvoorbeeld nadrukkelijk als een sollicitant of een medewerker enthousiast, energiek of gemotiveerd overkomt. Bij sollicitaties en beoordeling speelt een belangrijke rol hoe een sollicitant of medewerker als persoon al dan niet zou passen in de werkprocessen en 'in de smaak' valt. Hierbij wordt de *Insights* methode gehanteerd.

Die aandacht voor persoonlijkheidskenmerken is zeer problematisch. Hierboven is al aangegeven waarom die aandacht negatief uitwerkt voor sollicitanten met een 'niet-westerse'

of Indonesische achtergrond. Vergelijkbare mechanismen van ongelijkheid zien we bij leeftijd en gender. Bovendien moet de meer fundamentele vraag gesteld worden waarom je als organisatie überhaupt vermeende persoonlijkheidskenmerken onder de loep zou nemen bij selectie en beoordeling. Om enkele voorbeelden te geven, gaat de organisatie er beter van functioneren en weet een medewerker betere resultaten voor de burgers in de gemeente te realiseren als hij of zij een enthousiaste indruk maakt? Stelt een burger het op prijs als hij of zij geholpen wordt door een medewerker van de gemeente als hij of zij energiek is? Is het niet veel belangrijker dat de medewerker de gewenste dienst op een correcte of professionele manier weet te leveren? Laat de gemeente zich hier niet te veel leiden door een logica die wellicht eerder past bij commerciële dienstverlening dan bij een overheidsorganisatie? In de gesprekken die we gevoerd hebben kwamen geen duidelijke antwoorden op deze vragen naar voren.

Ten tweede is het maar zeer de vraag wat de voorspellende waarde is van een beoordeling van een sollicitant op dienst persoonlijkheidskenmerken voor zijn of haar toekomstige functioneren in de organisatie en naar de burgers toe. Mensen hebben geen kernmerken op zich, maar altijd in relatie tot hun omgeving. Wat zegt hun optreden tijdens een sollicitatiegesprek dan voor hun functioneren in de daadwerkelijke werksetting? Zelfs als zou er iets bestaan als een relatief stabiel persoonlijkheidskenmerk, dan nog is het maar zeer de vraag of je daar enig zicht op kunt krijgen tijdens een sollicitatiegesprek. Een persoonlijkheidstest is nauwelijks een alternatief gezien de problematische validiteit van dergelijke testen. Kortom, het toetsen op vermeende persoonlijkheidskenmerken is zinloos, zowel wat betreft validiteit van het toetsen zelf als wat betreft de voorspellende waarde van het gedrag dat je graag zou willen zien dat een toekomstige medewerker dient te vertonen.

Ten derde zijn er goede redenen de *scope of control* van sollicitanten en vooral ook van medewerkers zo beperkt mogelijk te houden. Naarmate mensen meer effectieve controle en zeggenschap krijgen over hun werk en over zichzelf, vergroot dat hun arbeidstevredenheid en *well-being*. Dus is het de vraag of het wel verstandig is om sollicitanten en medewerkers op wat anders te controleren en te beoordelen dan datgene wat strikt noodzakelijk is vanuit de logica van het werk: de kwaliteit en de kwantiteit van het werk dat zij verrichten naar burgers toe of naar interne stakeholders toe enerzijds en anderzijds hun rol in en bijdrage aan de processen van de organisatie. Deze beide indicatoren van hun werk zijn direct afhankelijk van wat zij kunnen en kennen, van hun *hard skills,* kennis en expertise.

Vooral wat betreft de kwaliteit van het werk en de processen waarin mensen werken is hun gedrag van belang. Wat je wilt bereiken door mensen te controleren of ze wel een *team player* zijn of communicatief zijn is ervoor te zorgen dat zij functioneren in samenwerking en communicatie met anderen. Die samenwerking en communicatie zijn echter uit de aard der zaak sociale processen en dus vooral afhankelijk van de condities en voorwaarden waarbinnen mensen werken. Bijvoorbeeld de vraag of er goed wordt samengewerkt is veel meer afhankelijk van de arbeidsvoorwaarden en de organisatie van het werk zelf dan van iets als persoonlijkheidskenmerken van de afzonderlijke medewerkers. Het is dus niet terecht om de verantwoordelijkheid voor samenwerking en communicatie eenzijdig op de schouders te leggen van individuele sollicitanten of medewerkers. Enthousiasme en motivatie zijn eerder

het gevolg van goede arbeidsverhoudingen, interessante taken, goede collegiale verhoudingen, goede organisatie van het werk en terughoudendheid in het controleren van sollicitanten en medewerkers dan van wat mogelijk hun eigen persoonlijke eigenschappen zouden kunnen zijn. Het is dus maar zeer de vraag of je als organisatie niet meer verliest dan dat je wint als je sollicitanten en medewerkers controleert op wat ze zijn in plaats van wat ze kennen en kunnen.

Er zijn dus goede redenen om vanuit de doelmatigheid van selectie, beoordeling en ontwikkeling af te zien van controle op persoonlijkheidskenmerken. Tegelijk hebben we gevonden dat die controle de belangrijkste manier is waarop negatieve factoren uit de omgeving operationeel kunnen worden in de organisatie met de negatieve gevolgen van dien in de vorm van ongelijke behandeling en suboptimale inclusie. Dan maakt een synergie mogelijk tussen het bevorderen van de doelmatigheid van de organisatie én het bevorderen van gelijke kansen en inclusie. Door middel van het eerste open je de organisatie voor diversiteit zodat mensen met verschillende kenmerken op een natuurlijke wijze hun weg weten te vinden naar functies binnen de organisatie - ook de hogere functies daarbinnen - op basis van hun functiegerelateerde kennis en vaardigheden in plaats van hun persoonlijke kenmerken waaronder afkomst, leeftijd en gender. Het spelen op de bal is hierbij veel doelmatiger dan het spelen op de persoon.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en de duiding ervan kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

1. Controleer medewerkers en sollicitanten vooral op hun vermogen om goede resultaten te behalen in hun werk, kwalitatief en kwantitatief, en om een goede bijdrage te leveren aan de processen van de organisatie met het gewenste gedrag. Bij medewerkers gaat het dan om hun *past performance*, bij sollicitanten en in het kader van ontwikkeling gaat het dan om het vermogen om die bijdrage te leveren in de toekomst. Het is onnodig en niet valide om medewerkers en sollicitanten te beoordelen op de vraag of ze wel in het team of proces zouden passen of welke indruk ze maken anders dan wat van een representatieve of professionele medewerker van de gemeente mag worden verwacht.
2. Pas methoden toe die een zo goed mogelijk beeld geven van wat medewerkers kunnen en weten en van de (potentiële) resultaten die ze in hun werk (gaan) boeken. Voor medewerkers betekent dat het registreren van hun resultaten en gedrag en dat als basis hanteren voor besluiten over promotie en talent spotting. Wat sollicitaties betreft hebben andere organisaties goede ervaringen opgedaan met casuïstiek: het voorleggen van een casus uit de werkpraktijk aan de sollicitant. Dan vraag je hem of haar daar een presentatie over te geven om duidelijk te maken hoe de kandidaat de casus denkt om te zetten in resultaten en welk gedrag hij of zij daarbij zal vertonen. Aan de hand van de presentatie en vragen van de selecteurs kan zo een goed beeld worden verkregen van wat de kandidaat kan en weet. Andere organisaties laten een selectie van sollicitanten een halve dag of een dag meelopen zodat ze kunnen laten zien welke relevante expertise en vaardigheden ze in huis hebben. Het laten deelnemen van vacaturehouders en leidinggevenden aan de training *Selecteren zonder Vooroordelen* van het College voor de Rechten van de Mens is daarbij sterk aan te bevelen.
3. Formaliseer sollicitatie- en beoordelingsprocedures zodat beoordelingscriteria helder zijn en expliciet wordt gemaakt wat hun relatie is met het te verrichten werk. Een dergelijke formalisering maakt de processen ook transparant en controleerbaar. Zo verklein je de kans dat persoonlijke indrukken en voorkeuren een rol kunnen spelen bij besluitvorming.
4. Zorg tijdens sollicitatiegesprekken voor een open en vertrouwde sfeer zodat mensen met een negatieve ‘bagage’ vanuit vorige ervaringen op de arbeidsmarkt hun schroom afleggen en uitgenodigd worden om een actieve rol te spelen. Dat kun je doen door mensen daartoe expliciet uit te nodigen en hen letterlijk en figuurlijk een handreiking te bieden.
5. Schrap het hanteren van stigmatiserende methodes als de *Insights* methode. Gezien de gewenste nadruk op wat mensen kennen en kunnen in plaats van wat ze zijn, heeft een dergelijke methode geen zin. Door deze methode niet langer te hanteren, voorkom je ook dat ze nog langer een stigmatiserend effect kan hebben op medewerkers in de organisatie.
6. Mocht je als organisatie besluiten om desalniettemin medewerkers en sollicitanten te beoordelen op een zo beperkt mogelijke set aan set aan

persoonlijkheidskenmerken, maak dat dan duidelijk aan medewerkers en sollicitanten voordat ze beoordeeld en geselecteerd worden. Dan kunnen zij zich daarop voorbereiden. Ook is het van belang om de focus hier vooral te richten op het soort van gedrag dat je wenst te zien en instrumenten te hanteren die daar zicht op geven. Of een persoon ‘uitstraling’ heeft of iets dergelijks is niet van belang, leidt af van waar het over moet gaan en zet de deur open voor ongelijke behandeling.

7. Zoek aansluiting bij mensen met een ‘niet-westerse’ of Indonesische migratie-achtergrond en bij vrouwen op de arbeidsmarkt om hen te interesseren voor vacatures bij de gemeente. Profileer daarbij juist die aspecten die voor hen belangrijk zijn, zoals arbeidszekerheid of loopbaanmogelijkheden. Uit de interviews is gebleken dat selecteurs een dergelijke motivatie niet weten te waarderen, terwijl dat juist belangrijke voorwaarden zijn voor medewerkers om een actieve rol te spelen in de processen van de gemeente. Deze aandacht voor doelgroepen dient dan wel te stoppen op het moment dat er geselecteerd of beoordeeld wordt. Daar geldt dat het controleren op alleen werkgerelateerde factoren als vanzelf de organisatie opent voor diversiteit. Doelgroepenbeleid werkt dan vooral averechts.

Tabellen

Tabel 1. Operationalisering van variabelen

Variabele	Operationalisering	Cronbach's α
Afkomst	Niet-migrant = 1, 'niet-westers' en Indonesisch = 2	
Geslacht / gender	Mijn geslacht is: ( ) man = 1 ( ) vrouw = 2	
Elders begonnen	Ben je aangenomen op de baan waarvoor je bij deze gemeente gesolliciteerd hebt: ( ) Nee, ben niet aangenomen = 1 ( ) Jawel, ben wel aangenomen maar heb een baan elders geaccepteerd en ben daar begonnen = 2 ( ) Ja zeker, ben aangenomen op deze baan en begonnen bij de gemeente = 1	
In deeltijd werken	Ik werk nu: ( ) Voltijds = 1 ( ) In deeltijd = 2	
Aanvullende cursussen gevolgd	Ik heb naast mijn opleiding coaching gehad of cursussen of trainingen gevolgd die relevant zijn voor de functie waarop in gesolliciteerd heb	
Verwachten deze baan te krijgen	Voorafgaand aan de sollicitatie had ik er wel vertrouwen in dat ik deze baan zou krijgen	
Solliciteren als uitzendkracht bij de gemeente	Op het moment van solliciteren werkte ik als uitzendkracht bij deze gemeente ( ) Nee = 1 ( ) Ja = 2	
Solliciteren vanuit positie als uitzendkracht of gedetacheerde elders	Op het moment van solliciteren werkte ik als uitzendkracht of gedetacheerde elders ( ) Nee = 1 ( ) Ja = 2	
Uitsluiting	- Voordat ik solliciteerde bij deze gemeente ben ik vaak afgewezen bij sollicitaties - Ik heb me wel eens zorgen gemaakt of ik wel een goede baan kan vinden - Ik heb het gevoel dat mijn capaciteiten onvoldoende worden gewaardeerd op de arbeidsmarkt - Bij sollicitaties in het verleden heb ik wel eens het vermoeden gehad dat ik werd afgewezen vanwege mijn afkomst of achtergrond - Bij sollicitaties in het verleden heb ik wel eens het vermoeden	0,817

	gehad dat ik werd afgewezen vanwege mijn leeftijd - Anderen in mijn omgeving hebben wel eens te maken gehad met discriminatie bij het vinden van een baan	
Motivator gezellige omgang collega'	Ik word het meest gemotiveerd in mijn werk bij de gemeente door de gezellige omgang met collega's: Niet = 0 Op drie na belangrijkste = 1 Op twee na belangrijkste = 2 Op één na belangrijkste = 3 Belangrijkste = 4	
Motivator de gemeente als goede werkgever	Ik word het meest gemotiveerd in mijn werk bij de gemeente door de gemeente als goede werkgever: Niet = 0 Op drie na belangrijkste = 1 Op twee na belangrijkste = 2 Op één na belangrijkste = 3 Belangrijkste = 4	
Motivator rustige sfeer op het werk	Ik word het meest gemotiveerd in mijn werk bij de gemeente door de rustige sfeer op het werk: Niet = 0 Op drie na belangrijkste = 1 Op twee na belangrijkste = 2 Op één na belangrijkste = 3 Belangrijkste = 4	
Motivator salaris	Ik word het meest gemotiveerd in mijn werk bij de gemeente door het salaris: Niet = 0 Op drie na belangrijkste = 1 Op twee na belangrijkste = 2 Op één na belangrijkste = 3 Belangrijkste = 4	
Carrièregerichtheid	Ik ben niet zo gericht op mijn carrière, ben allang blij dat ik een baan heb*	
Underemployment	- Ik doe nu werk onder mijn opleidingsniveau - Ik kan meer dan mijn huidige werk van mij vraagt - Ik zou graag meer afwisseling willen hebben in de taken die ik doe	0,725
Voorafgaande precaire arbeidsverhoudingen	Voordat ik voor het eerst kwam werken bij de gemeente: [ ] had ik een vaste aanstelling ergens anders = 0 [ ] had in een tijdelijke aanstelling ergens anders =1 [ ] was ik werkloos = 1 [ ] was ik net afgestudeerd = 0 [ ] werkte ik als uitzendkracht of gedetacheerde elders = 1 [ ] had ik een nul-uren-contract ergens anders = 1 [ ] was ik stagiaire bij de gemeente = 0 [ ] was ik ZZP'er of zelfstandig ondernemer = 1	

	[ ] was ik stagiaire = 0 [ ] zat ik nog op school = 0 [ ] was ik economisch niet actief = 0 [ ] deed ik werk met uitkering = 1 Meerdere antwoorden zijn mogelijk
Voorafgaand werken als uitzend-kracht of gedetacheerde elders	Voordat ik voor het eerst kwam werken bij de gemeente werkte ik als uitzendkracht of gedetacheerde elders ( ) Nee = 1 ( ) Ja = 2
Opleidingsniveau	Nu is mijn hoogst behaalde opleiding: ( ) Universiteit = 4 ( ) HBO = 3 ( ) MBO = 2 ( ) LBO / LTS = 1 ( ) Atheneum / gymnasium = 1 ( ) HAVO / HBS / MMS = 1 ( ) MAVO / VMBO / MULO = 1 ( ) Geen of basisschool = 1
Opleidingsniveau bij aanvang	Toen ik voor het eerst kwam werken bij de gemeente, was mijn hoogst behaalde opleiding: ( ) Universiteit = 4 ( ) HBO = 3 ( ) MBO = 2 ( ) LBO / LTS = 1 ( ) Atheneum / gymnasium = 1 ( ) HAVO / HBS / MMS = 1 ( ) MAVO / VMBO / MULO = 1 ( ) Geen of basisschool = 1
Opleidingsniveau ouders	De hoogst behaalde opleiding van (een van mijn) ouders was / is: ( ) Universiteit = 4 ( ) HBO = 3 ( ) MBO = 2 ( ) LBO / LTS = 1 ( ) Atheneum / gymnasium = 1 ( ) HAVO / HBS / MMS = 1 ( ) MAVO / VMBO / MULO = 1 ( ) Geen of basisschool = 1
Aansluitende vooropleiding (medewerkers)	In mijn werk kan ik maar weinig gebruik maken van wat ik tijdens mijn opleiding heb geleerd
Relevante werkervaring (medewerkersenquête)	In mijn huidige werk maak ik actief gebruik van het volgende aantal jaren relevante werkervaring: ( ) Geen ( ) 1-2 jaar ( ) 3-4 jaar ( ) 5-6 jaar ( ) 7-8 jaar ( ) 9-10 jaar ( ) Meer dan 10 jaar
Deficiënties in de Nederlandse taal - Als mensen Nederlands spreken, heb ik soms moeite	0,889

	te begrijpen wat ze zeggen - Als ik een Nederlandse tekst lees, heb ik soms moeite te begrijpen wat er staat - Ik heb soms moeite met spreken in de Nederlandse taal - Ik heb soms moeite met schrijven in de Nederlandse taal
Relatieve inkomenspositie ouders	Vergeleken met anderen in de Nederlandse samenleving hebben / hadden mijn ouders een: ( ) Laag inkomen = 1 ( ) Middeninkomen = 2 ( ) Hoog inkomen = 3
Oorlog of geweld in gebied van oorsprong	Er was oorlog of geweld in het gebied waar ik vandaan kom
Leidinggevende kent mijn werk	Mijn leidinggevende van de gemeente kent de resultaten van mijn werk precies en weet precies hoe ik mijn werk doe
Solliciteren vanuit vaste baan bij de gemeente	Op het moment van solliciteren had ik een vaste baan bij deze gemeente ( ) Nee = 1 ( ) Ja = 2
Informatie willen hebben over de manier waarop je je functie moet invullen (Sollicitanten)	Ik had in de advertentietekst graag meer gelezen over de manier waarop je je werk moet doen en hoe je deze functie moet invullen
Gemotiveerde indruk maken op selecteurs	Ik heb bij deze sollicitatie echt een gemotiveerde indruk achtergelaten bij de selecteurs
Vermoeden leeftijdsdiscriminatie in het verleden	Bij sollicitaties in het verleden heb ik wel eens het vermoeden gehad dat ik werd afgewezen vanwege mijn leeftijd
Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	Als het moet, vind ik makkelijk een nieuwe baan elders
Huidige baan als opstap	Ik zie mijn huidige baan vooral als opstap naar een betere baan
Focus werk op goede rol vervullen	Ik ben op het werk vooral bezig met een goede rol te vervullen naar de organisatie en naar buiten toe: verbinden schakelen, coördineren, inspireren, anderen motiveren...: ( ) Niet = 0 ( ) Op twee na belangrijkste = 1 ( ) Op één na belangrijkste = 2 ( ) Belangrijkste = 3
Interesses delen met hoog-geplaatste personen	Met hooggeplaatste personen in de organisatie deel ik dezelfde interesses en vrijetijdsbestedingen zoals sport, reizen, vakanties, kunst, muziek…
Toekomstzorgen vanwege mediaverhalen over	Als ik wel eens verhalen in de media over discriminatie op de arbeidsmarkt hoor, maak ik me zorgen over mijn

discriminatie	eigen toekomst
Perceptie goed werk afleveren	Ik lever meestal wel goed werk af
Beschikken over effectief netwerk	Ik ken veel mensen die me aan een betere baan kunnen helpen
Motivator gezellige omgang met collega's	Ik word het meest gemotiveerd in mijn werk bij de gemeente door de gezellige omgang met collega's: Niet = 0 Op drie na belangrijkste = 1 Op twee na belangrijkste = 2 Op één na belangrijkste = 3 Belangrijkste = 4
Aantal interne sollicitaties	Sinds ik werk bij deze gemeente heb ik gesolliciteerd op een openstaande vacature bij dezelfde gemeente: ( ) Geen enkele keer = 1 ( ) Één keer = 2 ( ) Twee keer = 3 ( ) Drie keer = 4 ( ) Vier keer = 5 ( ) Vijf keer = 6 ( ) Meer dan vijf keer = 7
Voorkeursbeleid gemeente	Bij het zetten van stappen in mijn loopbaan heeft de gemeente mij geholpen vanwege mijn achtergrond of leeftijd
Mediatalk	Collega's spreken me wel eens aan op wat ze in de media hebben gehoord
Voorkeur zelfstandig werken	Ik doe mijn werk liever alleen en zelfstandig
Carrière-assertiviteit	Ik denk er soms over om ergens anders een andere baan te zoeken
Leidinggevende suggesties doen	Ik stel aan mijn leidinggevende van de gemeente wel eens voor hoe we dingen anders of beter kunnen doen

Alle items zijn gemeten op een 5-punts Likert schaal van 'Helemaal niet mee eens' (1) tot en met 'Helemaal mee eens' (5), tenzij anders aangegeven.
* Gespiegeld.

Tabel 2. Verschillen naar afkomst in onderwerpen waarover sollicitanten meer hadden willen lezen in de advertentietekst

Onderwerp	Niet-migranten	Migranten	*p*
Doorgroeimogelijkheden	2,51	3,24	0,001
De werksfeer	2,73	3,36	0,004
De baanzekerheid	2,37	3,12	0,000

Gemiddelden op schaal 1-5 van ‘Helemaal niet mee eens’ (1) tot ‘Helemaal mee eens’ (5). Analyse T-test.

Tabel 3: Regressiewaarden van *structural equation modeling* op aangenomen worden: factoren ten voordele van sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond

			Estimate	P
Elders begonnen	←	Afkomst	0,051	0,006
Elders begonnen	←	Aanvullende cursussen gevolgd	-0,037	0,022
Verwachten deze baan te krijgen	←	Afkomst	0,482	0,037
Aangenomen worden	←	Afkomst	-0,146	0,049
Aangenomen worden	←	Elders begonnen	0,729	0,015
Aangenomen worden	←	Aanvullende cursussen gevolgd	-0,229	***
Aangenomen worden	←	Verwachten deze baan te krijgen	0,057	0,019

NFI: 0,932; TLI: 0,958; CFI: 0,992; RMSEA: 0,024; Chi^2: 3,283; *p* van Chi^2: 0,350.

Normwaarden: NFI: bijna 1; TLI: bijna 1; CFI: bijna 1; RMSEA: < 0,1; *p* van Chi^2 : > 0,05.

Tabel 4: Regressiewaarden van *structural equation modeling* op aangenomen worden: factoren ten voordele én factoren ten nadele van sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond

			Estimate	P
Elders begonnen	←	Afkomst	0,054	0,005
Uitsluiting	←	Afkomst	0,886	***
Aanvullende cursussen gevolgd	←	Solliciteren als uitzendkracht bij de gemeente	-0,861	0,013
Aanvullende cursussen gevolgd	←	Elders begonnen	-0,861	0,013
Aangenomen worden	←	Afkomst	-0,012	0,864
Aangenomen worden	←	Uitsluiting	-0,120	***
Aangenomen worden	←	Aanvullende cursussen gevolgd	-0,229	***
Aangenomen worden	←	Elders begonnen	0,814	0,003
Aangenomen worden	←	Solliciteren als uitzendkracht bij de gemeente	0,662	0,015

NFI: 0,971; TLI: 1,068; CFI: 1,000; RMSEA: 0,000; Chi^2: 2,641; *p* van Chi^2: 0,852.

Normwaarden: NFI: bijna 1; TLI: bijna 1; CFI: bijna 1; RMSEA: < 0,1; *p* van Chi^2 : > 0,05.

Let wel dat sommige variabelen uit Tabel 3 hier niet meer terugkomen omdat het effect ervan op Aangenomen worden niet langer significant is na invoering van de nieuwe variabelen.

Tabel 5: Factoren die ten nadele werken voor sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond om te worden aangenomen in rangorde

Rangorde factoren	Effect van afkomst op functieniveau als deze factor uit het model wordt gehaald	Verschil met -0,012	Percentage van de verklaring[a]
1. Uitsluiting	-0,117	0,105	97,2
2. Solliciteren als uitzendkracht bij de gemeente	-0,015	0,003	2,8
Totaal		0,108	100

Samen verklaren het verschil tussen -0,0146 en -0,012.

a. Aandeel van het getal in vorige kolom van het totale effect van 0,108. Voorbeeld: percentage van variabele 1 = 0,105 / 0,108 x 100 = 97,2 procent.

Tabel 6. Gemiddelde salarisschaal medewerkers naar afkomst

Afkomst	Gemiddelde salarisschaal
Niet-migrant	10,0
‘Westers’ migrant	9,8
‘Niet-westers’ migrant	8,5
Indonesisch	9,3

Tabel 7. Regressiewaarden van *structural equation modeling* op salarisschaal: factoren ten voordele van sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond

			Estimate	P
Motivator gezellige omgang collega's	←	Afkomst	-0,476	0,035
Motivator rustige sfeer op het werk	←	Carrièregerichtheid	-0,053	0,012
Motivator gezellige omgang collega's	←	Carrièregerichtheid	-0,210	0,004
Salarisschaal	←	Afkomst	-1,409	***
Salarisschaal	←	Carrièregerichtheid	0,390	***
Salarisschaal	←	Motivator rustige sfeer op het werk	-0,724	0,005
Salarisschaal	←	Motivator gezellige omgang collega's	-0,263	***

NFI: 0,976; TLI: 1,123; CFI: 1,000; RMSEA: 0,000; Chi^2: 1,664; *p* van Chi^2: 0,645.

Normwaarden: NFI: bijna 1; TLI: bijna 1; CFI: bijna 1; RMSEA: < 0,1; *p* van Chi^2 : > 0,05.

Tabel 8. Regressiewaarden van *structural equation modeling* op salarisschaal: factoren ten voordele én factoren ten nadele van sollicitanten met een 'niet-westerse' of Indonesische achtergrond

			Estimate	P
Voorafgaande precaire arbeidsverhoudingen	←	Afkomst	0,164	0,033
Relatieve inkomenspositie ouders	←	Afkomst	-0,197	0,048
Opleidingsniveau	←	Afkomst	-0,518	***
Underemployment	←	Afkomst	0,541	***
Opleidingsniveau	←	Relatieve inkomenspositie ouders	0,277	***
Underemployment	←	Voorafgaande precaire arbeidsverhoudingen	0,274	***
Motivator gezellige omgang collega's	←	Afkomst	-0,553	0,015
Oorlog of geweld in gebied van oorsprong	←	Afkomst	0,771	***
Leidinggevende kent mijn werk	←	Afkomst	0,605	***
Gender	←	Afkomst	0,180	0,027
Motivator rustige sfeer op het werk	←	Opleidingsniveau	-0,044	0,048
Leidinggevende kent mijn werk	←	Opleidingsniveau	-0,181	0,003
Motivator gezellige omgang collega's	←	Voorafgaande precaire arbeidsverhoudingen	0,473	***
Leidinggevende kent mijn werk	←	*Underemployment*	-0,256	***
Salarisschaal	←	Afkomst	0,471	0,136
Salarisschaal	←	Motivator rustige sfeer op het werk	-0,460	0,022
Salarisschaal	←	Motivator gezellige omgang collega's	-0,205	***
Salarisschaal	←	Opleidingsniveau	1,135	***
Salarisschaal	←	*Underemployment*	-0,806	***
Salarisschaal	←	Oorlog of geweld in gebied van oorsprong	-0,423	0,021
Salarisschaal	←	Voorafgaande precaire arbeidsverhoudingen	-0,557	***
Salarisschaal	←	Leidinggevende kent mijn werk	-0,226	0,002
Salarisschaal	←	Relatieve inkomenspositie ouders	0,322	0,012
Salarisschaal	←	Gender	-0,412	0,008

NFI: 0,962; TLI: 1,052; CFI: 1,000; RMSEA: 0,000; Chi^2: 19,786; *p* van Chi^2: 0,940.

Normwaarden: NFI: bijna 1; TLI: bijna 1; CFI: bijna 1; RMSEA: < 0,1; *p* van Chi^2 : > 0,05.

Let wel dat sommige variabelen uit Tabel 7 hier niet meer terugkomen omdat het effect ervan op Aangenomen worden niet langer significant is na invoering van de nieuwe variabelen.

Tabel 9: Factoren die ongelijkheid naar afkomst in functieniveau gemeente Arnhem verklaren in rangorde

Rangorde factoren, tov niet-migranten	Effect van afkomst op functieniveau als deze factor uit het model wordt gehaald	Verschil met 0,471	Percentage van de verklaring[a]
1. Lager opleidingsniveau	-0,029	0,500	32,2
2. Meer *underemployment*	0,004	0,467	30,1
3. Meer ervaren oorlog in land van herkomst	0,180	0,291	18,7
4. Leidinggevende kent hun werk meer	0,340	0,131	8,5
5. Meer vrouwen	0,384	0,087	5,6
6. Vaker voorafgaande precaire arbeidsverhoudingen	0,431	0,040	2,6
7. Lager inkomensniveau ouders	0,435	0,036	2,3
Total		1,552	100

Samen verklaren het verschil tov -0,1409, p = 0,000, dus totale verschil van -0,1880, gecorrigeerd voor Motivator rustige sfeer op het werk, Motivator Gezellige omgang met collega's en Carrièregerichtheid.

a. Aandeel van het getal in vorige kolom van het totale effect van 1,552. Voorbeeld: percentage van variabele 1 = 0,500 / 1,552 x 100 = 32,2 procent.

Tabel 10. Significante verschillen naar afkomst in inclusie: *compare means*

Items / gemiddelde scores	Nm	Nwm/Ind	sign.
Ik moet dubbel mijn best doen om dezelfde waardering te krijgen als andere collega's	1,96	2,37	0,005
Ik stoor me wel eens aan mijn collega's	3,49	3,10	0,007
Ik heb op het werk hier wel eens het gevoel gehad dat ik gediscrimineerd werd of onheus bejegend werd	1,86	2,34	0,002
Ik ben niet graag afhankelijk van collega's als ik mijn werk doe	2,77	3,12	0,032
In teamvergaderingen laat ik niet graag mijn mening horen	2,11	2,41	0,036

Nm: Niet-migranten. Nwm/Ind: 'niet-westers' mgirant of Indonesisch.
Scores van 1 t/m 5 van 'helemaal niet mee eens' tot 'helemaal mee eens'.

Tabel 11. Factoren die de kansen van oudere sollicitanten bevorderen

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	1,471	0,101		14,543	0,000
	Leeftijd	-0,008	0,002	-0,278	-3,665	0,000
2	(Constant)	1,481	0,099		14,963	0,000
	Leeftijd	-0,009	0,002	-0,304	-4,078	0,000
	Solliciteren vanuit een vaste aanstelling bij deze gemeente	0,210	0,073	0,215	2,880	0,005
3	(Constant)	1,691	0,121		13,928	0,000
	Leeftijd	-0,010	0,002	-0,337	-4,563	0,000
	Solliciteren vanuit een vaste aanstelling bij deze gemeente	0,224	0,071	0,230	3,139	0,002
	Informatie willen hebben over de manier waarop je je functie moet invullen	-0,065	0,023	-0,210	-2,866	0,005

a. Afhankelijke variabele: Aangenomen worden.

Tabel 12. Factoren die de kansen van oudere sollicitanten bevorderen en factoren die de kansen van jongere sollicitanten vergroten

			Estimate	P
Gemotiveerde indruk achterlaten op selecteurs	←	Leeftijd	-0,013	0,030
Aanvullende cursussen gevolgd	←	Leeftijd	0,011	***
Gemotiveerde indruk achterlaten op selecteurs	←	Informatie willen hebben over de manier waarop je je functie moet invullen	-0,145	0,028
Ervaren leeftijdsdiscriminatie in het verleden	←	Leeftijd	0,055	***
Elders begonnen	←	Aanvullende cursussen gevolgd	-0,040	0,015
Solliciteren als uitzendkracht bij de gemeente	←	Aanvullende cursussen gevolgd	-0,040	0,015
Vermoeden leeftijdsdiscriminatie in het verleden	←	Gemotiveerde indruk achterlaten op selecteurs	-0,306	0,013
Aangenomen worden	←	Leeftijd	-0,001	0,531
Aangenomen worden	←	Informatie willen hebben over de manier waarop je je functie moet invullen	-0,043	0,031
Aangenomen worden	←	Gemotiveerde indruk achterlaten op selecteurs	0,062	0,009
Aangenomen worden	←	Aanvullende cursussen gevolgd	-0,188	0,002
Aangenomen worden	←	Vermoeden leeftijdsdiscriminatie in het verleden	-0,050	***
Aangenomen worden	←	Solliciteren als uitzendkracht bij de gemeente	0,670	0,011
Aangenomen worden	←	Elders begonnen	0,699	0,008

NFI: 0,895; TLI: 0,957; CFI: 0,983; RMSEA: 0,029; Chi^2: 15,959; *p* van Chi^2: 0,316.

Normwaarden: NFI: bijna 1; TLI: bijna 1; CFI: bijna 1; RMSEA: < 0,1; *p* van Chi^2 : > 0,05.

Let wel dat sommige variabelen uit Tabel 11 hier niet meer terugkomen omdat het effect ervan op Aangenomen worden niet langer significant is na invoering van de nieuwe variabelen.

Tabel 13: Factoren die ten nadele werken voor oudere sollicitanten om te worden aangenomen in rangorde

Rangorde factoren	Effect van afkomst op functieniveau als deze factor uit het model wordt gehaald	Verschil met -0,001	Percentage van de verklaring[a]
1. Vermoeden leeftijdsdiscriminatie	-0,004	0,003	37,5
2. Aanvullende cursussen gevolgd	-0,003	0,002	25
3. Solliciteren als uitzendkracht bij de gemeente	-0,002	0,001	12,5
3. Gemotiveerde indruk achterlaten op selecteurs	-0,002	0,001	12,5
3. Elders begonnen	-0,002	0,001	12,5
Totaal		0,008	100

Samen verklaren het verschil tussen -0,010 en -0,001.

a. Aandeel van het getal in vorige kolom van het totale effect van 0,008. Voorbeeld: percentage van variabele 1 = -0,003 / -0,008 x 100 = 37,5 procent.

Tabel 14. Factoren die in het voordeel werken van jongere medewerkers wat betreft hun functieniveau of inschaling

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	7,188	0,504		14,257	0,000
	Leeftijd	0,057	0,010	0,257	5,540	0,000
2	(Constant)	6,343	0,539		11,779	0,000
	Leeftijd	0,090	0,013	0,409	6,898	0,000
	Duur dienstverband	-0,050	0,013	-0,238	-4,011	0,000
3	(Constant)	3,307	0,717		4,615	0,000
	Leeftijd	0,100	0,013	0,454	7,908	0,000
	Duur dienstverband	-0,043	0,012	-0,205	-3,587	0,000
	Carrièregerichtheid	0,686	0,112	0,277	6,119	0,000
4	(Constant)	2,043	0,774		2,639	0,009
	Leeftijd	0,110	0,013	0,499	8,661	0,000
	Duur dienstverband	-0,039	0,012	-0,186	-3,300	0,001
	Carrièregerichtheid	0,547	0,116	0,221	4,724	0,000
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,391	0,099	0,193	3,950	0,000

a. Afhankelijke variabele: huidige salarisschaal.

Tabel 15. Factoren die in het voordeel werken van jongere medewerkers en factoren die in hun nadeel werken wat betreft hun functieniveau of inschaling

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	2,665	0,775		3,436	0,001
	Leeftijd	0,084	0,010	0,386	8,035	0,000
	Carrièregerichtheid	0,510	0,117	0,210	4,345	0,000
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,422	0,101	0,211	4,182	0,000
2	(Constant)	-0,623	0,666		-,935	0,350
	Leeftijd	0,071	0,011	0,327	6,687	0,000
	Carrièregerichtheid	0,308	0,097	0,127	3,180	0,002
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,246	0,083	0,123	2,954	0,003
	Relevante werkervaring	0,188	0,061	0,141	3,085	0,002
	Opleidingsniveau	1,335	0,093	0,537	14,346	0,000
3	(Constant)	-0,033	0,721		-,045	0,964
	Leeftijd	0,070	0,011	0,318	6,503	0,000
	Carrièregerichtheid	0,322	0,097	0,133	3,339	0,001
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,239	0,083	0,120	2,873	0,004
	Relevante werkervaring	0,192	0,061	0,144	3,159	0,002
	Opleidingsniveau	1,320	0,093	0,532	14,208	0,000
	Gender	-0,328	0,157	-0,075	-2,088	0,037
4	(Constant)	1,080	0,774		1,395	0,164
	Leeftijd	0,060	0,011	0,277	5,735	0,000
	Carrièregerichtheid	0,298	0,095	0,123	3,128	0,002
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,248	0,081	0,124	3,086	0,002
	Relevante werkervaring	0,160	0,060	0,120	2,684	0,008
	Opleidingsniveau	1,231	0,091	0,496	13,474	0,000
	Gender	-0,329	0,152	-0,076	-2,166	0,031
	Huidige baan als opstap	-0,268	0,088	-0,116	-3,030	0,003
	Focus werk op goede rol vervullen	0,319	0,068	0,169	4,721	0,000
5	(Constant)	0,687	0,792		,867	0,387
	Leeftijd	0,058	0,011	0,265	5,484	0,000
	Carrièregerichtheid	0,301	0,095	0,124	3,171	0,002

	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,231	0,081	0,116	2,871	0,004
	Relevante werkervaring	0,168	0,059	0,126	2,826	0,005
	Opleidingsniveau	1,206	0,092	0,485	13,138	0,000
	Gender	-0,340	0,151	-0,078	-2,247	0,025
	Huidige baan als opstap	-0,259	0,088	-0,112	-2,936	0,004
	Focus werk op goede rol vervullen	0,301	0,068	0,159	4,433	0,000
	Interesses delen met hooggeplaatste personen	0,195	0,091	0,076	2,139	0,033
6	(Constant)	2,365	1,022		2,313	0,021
	Leeftijd	0,055	0,010	0,252	5,277	0,000
	Carrièregerichtheid	0,300	0,094	0,124	3,206	0,001
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,159	0,082	0,079	1,922	0,055
	Relevante werkervaring	0,180	0,059	0,135	3,052	0,002
	Opleidingsniveau	1,161	0,091	0,467	12,737	0,000
	Gender	-0,308	0,149	-0,071	-2,060	0,040
	Huidige baan als opstap	-0,261	0,087	-0,113	-2,986	0,003
	Focus werk op goede rol vervullen	0,263	0,068	0,139	3,883	0,000
	Interesses delen met hooggeplaatste personen	0,186	0,091	0,073	2,054	0,041
	Toekomstzorgen vanwege mediaverhalen over discriminatie	-0,217	0,082	-0,093	-2,633	0,009
	Perceptie goed werk afleveren	-0,316	0,146	-0,074	-2,163	0,031
	Beschikken over effectief netwerk	0,216	0,092	0,088	2,363	0,019
7	(Constant)	2,789	1,018		2,741	0,006
	Leeftijd	0,052	0,010	0,237	5,014	0,000
	Carrièregerichtheid	0,288	0,092	0,119	3,119	0,002
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,161	0,081	0,081	1,979	0,048
	Relevante werkervaring	0,158	0,058	0,118	2,698	0,007
	Opleidingsniveau	1,135	0,090	0,457	12,562	0,000
	Gender	-0,272	0,148	-0,063	-1,840	0,066
	Huidige baan als opstap	-0,273	0,086	-0,118	-3,162	0,002
	Focus werk op goede rol vervullen	0,268	0,067	0,142	4,005	0,000

	Interesses delen met hooggeplaatste personen	0,199	0,090	0,078	2,220	0,027
	Toekomstzorgen vanwege mediaverhalen over discriminatie	-0,231	0,082	-0,099	-2,827	0,005
	Perceptie goed werk afleveren	-0,315	0,144	-0,074	-2,184	0,030
	Beschikken over effectief netwerk	0,218	0,090	0,088	2,416	0,016
	Solliciteren vanuit positie als uitzendkracht of gedetacheerde elders	-0,893	0,265	-0,117	-3,367	0,001
8	(Constant)	3,231	1,036		3,118	0,002
	Leeftijd	0,048	0,010	0,221	4,641	0,000
	Carrièregerichtheid	0,262	0,093	0,108	2,823	0,005
	Optimisme wat betreft arbeidsmarktpositie	0,166	0,081	0,083	2,051	0,041
	Relevante werkervaring	0,160	0,058	0,120	2,754	0,006
	Opleidingsniveau	1,126	0,090	0,453	12,501	0,000
	Gender	-0,291	0,148	-0,067	-1,973	0,049
	Huidige baan als opstap	-0,286	0,086	-0,124	-3,320	0,001
	Focus werk op goede rol vervullen	0,257	0,067	0,136	3,842	0,000
	Interesses delen met hooggeplaatste personen	0,207	0,089	0,081	2,320	0,021
	Toekomstzorgen vanwege mediaverhalen over discriminatie	-0,227	0,081	-0,098	-2,795	0,005
	Perceptie goed werk afleveren	-0,318	0,144	-0,075	-2,211	0,028
	Beschikken over effectief netwerk	0,215	0,090	0,087	2,389	0,017
	Solliciteren vanuit positie als uitzendkracht of gedetacheerde elders	-0,857	0,265	-0,112	-3,236	0,001
	Motivator gezellige omgang met collega’s	-0,113	0,055	-0,071	-2,046	0,041

a. Afhankelijke variabele: huidige salarisschaal.

Let wel dat sommige variabelen uit Tabel 14 hier niet meer terugkomen omdat het effect ervan op Aangenomen worden niet langer significant is na invoering van de nieuwe variabelen.

Tabel 16. Effect van leeftijd op inclusie

Items / gemiddelde scores	B	sign.
Als ik leidinggevende zou worden, weet ik niet of collega's dat wel zouden accepteren	-0,012	0,010
Ik stel aan mijn leidinggevende van de gemeente wel eens voor hoe we dingen anders of beter kunnen doen	0,007	0,048
Ik vind het lastig om collega's feedback te geven	-0,015	0,001
Ik vind het soms lastig om me te uiten op mijn werk	-0,010	0,007

Scores van 1 t/m 5 van ‘helemaal niet mee eens’ tot ‘helemaal mee eens’.

Tabel 17. Factoren die ten voordele werken van vrouwelijke medewerkers qua inschaling / functieniveau

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.
1	(Constant)	10,721	0,340		31,565	0,000
	Gender	-0,546	0,209	-0,126	-2,609	0,009
2	(Constant)	8,963	0,507		17,672	0,000
	Gender	-0,602	0,205	-0,139	-2,937	0,003
	Carrièregerichtheid	0,518	0,113	0,216	4,586	0,000
3	(Constant)	7,664	0,570		13,456	0,000
	Gender	-0,667	0,200	-0,154	-3,344	0,001
	Carrièregerichtheid	0,488	0,110	0,203	4,434	0,000
	Relatieve inkomenspositie ouders	0,476	0,197	0,132	2,420	0,016
	Opleidingsniveau ouders	0,287	0,111	0,140	2,577	0,010
4	(Constant)	7,301	0,573		12,731	0,000
	Gender	-0,729	0,198	-0,168	-3,679	0,000
	Carrièregerichtheid	0,491	0,109	0,205	4,515	0,000
	Relatieve inkomenspositie ouders	0,533	0,195	0,147	2,728	0,007
	Opleidingsniveau ouders	0,287	0,110	0,140	2,603	0,010
	Aantal interne sollicitaties	0,201	0,061	0,151	3,317	0,001
5	(Constant)	7,872	0,607		12,963	0,000
	Gender	-0,743	0,197	-0,171	-3,779	0,000
	Carrièregerichtheid	0,488	0,108	0,203	4,519	0,000
	Relatieve inkomenspositie ouders	0,551	0,194	0,152	2,841	0,005
	Opleidingsniveau ouders	0,282	0,109	0,138	2,581	0,010
	Aantal interne sollicitaties	0,187	0,060	0,141	3,092	0,002
	Voorkeursbeleid gemeente	-0,254	0,094	-0,122	-2,702	0,007
6	(Constant)	8,795	0,660		13,329	0,000
	Gender	-0,810	0,195	-0,186	-4,146	0,000
	Carrièregerichtheid	0,509	0,107	0,212	4,763	0,000
	Relatieve inkomenspositie ouders	0,500	0,192	0,138	2,600	0,010
	Opleidingsniveau ouders	0,279	0,108	0,136	2,588	0,010
	Aantal interne sollicitaties	0,174	0,060	0,131	2,911	0,004
	Voorkeursbeleid gemeente	-0,229	0,093	-0,110	-2,456	0,014
	Mediatalk	-0,305	0,091	-0,152	-3,360	0,001
7	(Constant)	9,756	0,678		14,391	0,000

	Gender	-0,851	0,191	-0,196	-4,452	0,000
	Carrièregerichtheid	0,421	0,106	0,176	3,971	0,000
	Relatieve inkomenspositie ouders	0,491	0,188	0,136	2,607	0,009
	Opleidingsniveau ouders	0,274	0,106	0,134	2,581	0,010
	Aantal interne sollicitaties	0,155	0,059	0,117	2,639	0,009
	Voorkeursbeleid gemeente	-0,209	0,091	-0,100	-2,288	0,023
	Mediatalk	-0,349	0,089	-0,174	-3,915	0,000
	Motivator gezellige omgang	-0,273	0,071	-0,172	-3,851	0,000
	Motivator de gemeente als goede werkgever	-0,305	0,103	-0,131	-2,967	0,003
8	(Constant)	10,648	0,764		13,937	0,000
	Gender	-0,886	0,191	-0,204	-4,650	0,000
	Carrièregerichtheid	0,355	0,109	0,148	3,265	0,001
	Relatieve inkomenspositie ouders	0,496	0,187	0,137	2,648	0,008
	OpleidingsniveauOuders	0,260	0,106	0,127	2,456	0,014
	Aantal interne sollicitaties	0,164	0,058	0,123	2,798	0,005
	Voorkeursbeleid gemeente	-0,211	0,091	-0,101	-2,318	0,021
	Mediatalk	-0,326	0,089	-0,162	-3,657	0,000
	Motivator gezellige omgang	-0,289	0,071	-0,183	-4,092	0,000
	Motivator de gemeente als goede werkgever	-0,299	0,102	-0,129	-2,933	0,004
	Voorkeur zelfstandig werken	-0,261	0,105	-0,112	-2,476	0,014

a. Afhankelijke variabele: huidige salarisschaal.

Tabel 18. Factoren die ten nadele werken van vrouwelijke medewerkers qua inschaling / functieniveau

			Estimate	P
Leeftijd	←	Gender	-1,816	0,049
Opleidingsniveau bij aanvang	←	Age	-0,016	***
Opleidingsniveau	←	Opleidingsniveau bij aanvang	0,756	***
Voorafgaand werken als uitzendkracht of gedetacheerde elders	←	Age	-0,005	***
Voorafgaand werken als uitzendkracht of gedetacheerde elders	←	Opleidingsniveau	-0,035	0,019
Leidinggevende kent mijn werk	←	Opleidingsniveau	-0,193	0,001
Motivator salaris	←	Opleidingsniveau	-0,209	***
Motivator salaris	←	Voorafgaand werken als uitzendkracht of gedetacheerde elders	-0,562	0,003
Relevante werkervaring	←	Leeftijd	0,096	***
Leidinggevende suggesties doen	←	Leeftijd	0,008	0,018
Carrière-assertiviteit	←	Leeftijd	-0,015	0,006
Leidinggevende suggesties doen	←	Opleidingsniveau	0,131	0,001
Carrière-assertiviteit	←	Opleidingsniveau	0,165	0,008
Relevante werkervaring	←	Motivator salaris	-0,146	0,011
Relevante werkervaring	←	Voorafgaand werken als uitzendkracht of gedetacheerde elders	-0,531	0,020
Carrière-assertiviteit	←	Leidinggevende kent mijn werk	-0,198	***
In deeltijd werken	←	Gender	0,412	***
In deeltijd werken	←	Leeftijd	0,006	0,007
Beschikken over effectief netwerk	←	Opleidingsniveau	0,208	***
In deeltijd werken	←	Opleidingsniveau	0,077	0,002
Underemployment	←	Opleidingsniveau bij aanvang	-0,167	***
Underemployment	←	Relevante werkervaring	-0,061	0,004
Beschikken over effectief netwerk	←	Leidinggevende suggesties doen	0,130	0,015
Underemployment	←	Leidinggevende kent mijn werk	-0,076	0,020
Underemployment	←	Carrière-assertiviteit	0,248	***
Salarisschaal	←	Gender	-0,014	0,928
Salarisschaal	←	Opleidingsniveau	0,864	***
Salarisschaal	←	Relevante werkervaring	0,128	0,014

			Estimate	P
Salarisschaal	←	Leeftijd	0,055	***
Salarisschaal	←	Voorafgaand werken als uitzendkracht of gedetacheerde elders	-0,642	0,011
Salarisschaal	←	In deeltijd werken	-0,339	0,025
Salarisschaal	←	Beschikken over effectief netwerk	0,291	***
Salarisschaal	←	Carrière-assertiviteit	0,295	***
Salarisschaal	←	*Underemployment*	-0,849	***
Salarisschaal	←	Motivator salaris	0,140	0,029
Salarisschaal	←	Leidinggevende kent mijn werk	-0,148	0,021
Salarisschaal	←	Leidinggevende suggesties doen	0,266	0,004
Salarisschaal	←	Opleidingsniveau bij aanvang	0,375	0,005

NFI: 0,974; TLI: 1,019; CFI: 1,000; RMSEA: 0,029; Chi^2: 39,774; *p* van Chi^2: 0,911.

Normwaarden: NFI: bijna 1; TLI: bijna 1; CFI: bijna 1; RMSEA: < 0,1; *p* van Chi^2 : > 0,05.

Tabel 19: Factoren die ten nadele werken van vrouwelijke medewerkers qua inschaling / functieniveau in rangorde

Rangorde factoren	Effect van afkomst op functieniveau als deze factor uit het model wordt gehaald	Verschil met -0,014	Percentage van de verklaring[a]	Percentage van totale ongelijkheid
1. In deeltijd werken	-0,155	0,141	37,0	20,7
2. Leeftijd	-0,112	0,098	25,7	14,4
3. Beschikken over effectief netwerk	-0,053	0,039	10,2	5,7
4. Opleidingsniveau	-0,041	0,027	7,1	4
5. Voorafgaand werken als uitzendkracht of gedetacheerde elders	-0,034	0,020	5,2	2,9
6. Motivator salaris	-0,027	0,013	3,4	1,9
7. Leidinggevende suggesties doen	-0,025	0,011	2,9	1,6
8. *Underemployment*	-0,022	0,008	2,1	1,2
9. Carrière-assertiviteit	-0,021	0,007	1,8	1
10. Leidinggevende kent mijn werk	-0,020	0,006	1,6	0,9
10. Opleidingsniveau bij aanvang	-0,020	0,006	1,6	0,9
12. Relevante werkervaring	-0,019	0,005	1,3	0,7
Totaal		0,381	100	56

Samen verklaren het verschil tussen -0,510 en -0,014.

a. Aandeel van het getal in vorige kolom van het totale effect van 0,381. Voorbeeld: percentage van variabele 1 = -0,141 / -0,381 x 100 = 37 procent.

Tabel 20. Significante verschillen naar gender in inclusie: *compare means*

Items / gemiddelde scores	Man	Vrouw	Sign.
Sommige collega's vermijden contact met me	1,97	1,77	0,010
In teamvergaderingen laat ik niet graag mijn mening horen	2,03	2,23	0,017
Ik vind het lastig om collega's feedback te geven	2,39	2,58	0,029
Ik vind het soms lastig om me te uiten op mijn werk	2,13	2,30	0,027

Aan de leden van de raad

Datum	: 20 april 2021
Zaaknummer	: 559430
Contactpersoon	: S. Meijs
Telefoonnummer	: 026 3774931

Onderwerp: Schriftelijke vragen art. 44 Rvo over Inclusief personeelsbeleid

Geachte voorzitter en leden,

De raadsleden N. Nede van de fractie ChristenUnie, T. Aydemir van DENK/Verenigd Arnhem, G. Elfrink van de SP, M. Loor van D66 en K. van Dillen van het CDA hebben ons bij brief, ingekomen 19 maart 2021, schriftelijk vragen gesteld op grond van artikel 44 van het Reglement van Orde voor de Politieke Avond van de gemeente Arnhem 2018 over 'Inclusief personeelsbeleid'. De vragen zijn als bijlage toegevoegd aan deze brief.

Inleiding
Met uw raad delen wij de ambitie dat de gemeente Arnhem een diversere en inclusieve organisatie wordt. Hiervoor hebben we recent een bestuursopdracht opgesteld, die we u hebben gestuurd. Onze ambitie is om in vijf jaar een afspiegeling te worden van de Arnhemse beroepsbevolking én we gaan werken aan een inclusieve werkcultuur. Arnhem moet een volwaardige, veilige werkplek kunnen bieden aan iedereen, ongeacht culturele achtergrond, levensbeschouwing, seksuele geaardheid, beperking, leeftijd en geslacht.
Instrumenten als de CBS-barometer culturele diversiteit en de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor helpen ons bij het verkrijgen van de juiste gegevens.
Persoonlijke gegevens van medewerkers als geslacht, levensbeschouwing, (lichamelijke) beperking, chronische ziekte, seksuele geaardheid mogen wij niet opvragen en ook niet registreren vanuit privacyoverwegingen. Van deze informatie kunnen wij u dan ook niet voorzien.
Eerdere inschattingen door medewerkers zijn slechts een ruwe indicatie.

Ter beantwoording van deze vragen delen wij u het volgende mee:

1. *Graag ontvangen wij van u een totaaloverzicht van alle functies van schaal 10 en hoger die in 2019 tot en met heden hebben opengestaan. Daarnaast ontvangen wij graag een overzicht van het aantal opengezette vacatures van functies in schaal 10 en hoger per jaar van de afgelopen 5 jaar.*

In de bijlage vindt u een overzicht van de ingevulde functies in 2016 t/m 29 maart 2021 in de schalen 10 en hoger. Gegevens van opengestelde vacatures worden niet bijgehouden.

2. *Welke van deze functies zijn concreet vervuld door een kandidaat die met zijn profiel een bijdrage levert aan een meer diverse organisatie?*

   Gegevens over kandidaten met een profiel dat een bijdrage levert aan een meer diverse organisatie mogen wij vanwege privacy-oogpunt niet opvragen en registeren.

3. *Per functie willen wij van u weten wat u specifiek anders heeft gedaan ten opzichte van de "oude" manier van werven en selecteren - meer dan in de advertentie aangeven dat u inclusie voor uw organisatie wenst want spreekt uiteraard voor zich - om actief te zoeken naar kandidaten die kunnen bijdragen aan meer diversiteit? Welke instrumenten en kanalen waren daarbij wat u betreft succesvol en waarom en welke van de door u beproefde methoden niet? We weten reeds dat anoniem solliciteren geen succes was en is afgeschaft.*

   In het rapport 'Naar een diverse en inclusieve organisatie', dat we u eerder stuurden, hebben we beschreven welke stappen we hebben gezet om tot een diversere wijze van werven en selecteren te komen. (Zie Rapport: 2.6. Diversity Day en Intern Charter en in Bijlage 2).
   Hieronder vindt u een opsomming van wijzigingen die we hebben aangebracht, deze verschillen niet specifiek per functie.
   a. Iedere functie die extern wordt geworven, publiceren we op werkenvoorarnhem.nl (sinds 2020) en afhankelijk van het type functie via een 'vacatureplaatsing' op onder meer LinkedIn (sinds 2020). De functies publiceren we op werkenvoorarnhem.nl, een website die speciaal ontworpen is om onze vacatures beter onder de aandacht te brengen en waarop we de context van het werken bij de gemeente Arnhem schetsen. Met film en beeld komen diverse medewerkers aan het woord en ze zetten de gemeente Arnhem (als werkgever) op de kaart.
   b. Bij iedere vacature die we extern publiceren, vragen we aan de betreffende afdeling om medewerkers te stimuleren de vacature actief uit te dragen in on- en offline netwerken. Dat is ook volop gebeurd in het afgelopen jaar.
   c. Zoals we hieronder bij vraag 4 vermelden, hebben alle P&O-adviseurs met een rol bij werving en selectie en 76% van de managers de training selecteren zonder vooroordelen gevolgd. Dit heeft geleid tot meer bewustwording van (onbewuste) vooroordelen en het gerichter stellen van vragen tijdens de selectiegesprekken.
   d. In november 2019 hebben we, samen met Arnhem Divers & Jong een Meet & Greet georganiseerd voor jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond. Doordat een heel groot deel van onze managers aanwezig was en in gesprek is gegaan met deze jongeren is de motivatie om kandidaten met een niet-westerse migratieachtergrond kansen te bieden enorm vergroot. Dit Meet & Greet-netwerk zetten we ook regelmatig in bij de werving van kandidaten.
   e. In augustus 2020 is tijdelijk een 'nudging' team ingesteld, met als doel het inclusief maken van vacatureteksten. In november 2020 hebben we een externe partij gecontracteerd om te

ondersteunen in het inclusief schrijven van vacatureteksten. Zij hebben 20 vacatureteksten herschreven. Beide acties hebben (nog) niet direct geleid tot een grotere instroom van kandidaten met een niet-westerse migratieachtergrond. In de loop van dit jaar evalueren we (met -potentiële- sollicitanten) wat we hierin kunnen aanpassen.

f. Uiterlijk in juni 2021 presenteren de afdelingen P&O/recruitment en arbeidsmarktcommunicatie een plan van aanpak met concrete acties en tijdplanning. Dit plan omvat het on- en offline positioneren van gemeente Arnhem als werkgever gericht op een diverse instroom van nieuwe medewerkers.
g. Bij Werk & Inkomen zijn recent medewerkers in dienst gekomen die de nieuwkomers in Arnhem gaan begeleiden die inburgeringsplichtig zijn. Dit jaar starten we al in de vorm van een pilot, omdat er een stelstelwijziging aankomt: de nieuwe wet Inburgering gaat in op 1 januari 2022. We hebben zowel in- als extern vacatures opengesteld voor PIP-coaches (plan inburgering en participatie) via werkeningelderland. Daar hebben we veel reacties op gehad. Uiteindelijk zijn vier kandidaten aangenomen, van wie drie met een migratieachtergrond én met ervaringsdeskundigheid in het inburgeringsproces.

4. *U geeft in de beantwoording van de vervolgvragen 'etnisch profileren' d.d. 6 oktober 2020 aan dat de cursus Selecteren zonder Vooroordelen naar verwachting in het voorjaar van 2021 door alle managers en P&O-adviseurs gevolgd zal zijn; hebben al deze functionarissen de cursus inmiddels gevolgd? Is het volgen van deze cursus voor allen die een dergelijke functie bekleden of zullen bekleden verplicht voorgeschreven?*

De cursus 'Selecteren zonder Vooroordelen' is gevolgd door 34 leidinggevenden (76%) en voor vier leidinggevenden is de cursus binnenkort gepland. In totaal zijn er 45 leidinggevenden. Dit jaar worden nog twee trainingen gepland, zodat ook de anderen kunnen deelnemen. Daarnaast hebben acht P&O-adviseurs (80%), die betrokken zijn bij werving en selectie, de training gevolgd. De laatste twee volgen de cursus bij de eerstvolgende gelegenheid. Tevens hebben nog tien medewerkers, die ook betrokken zijn bij selectiegesprekken (andere P&O-medewerkers en bestuursadviseurs), de training gevolgd. Nog vier gaan de cursus binnenkort volgen.
Vanwege de coronamaatregelen zijn dit geen fysieke bijeenkomsten geweest, wat wel onze voorkeur heeft. Binnen de organisatie is de afspraak gemaakt dat elke P&O-adviseur (die betrokken is bij werving en selectie) en leidinggevende zo snel mogelijk na aanvaarding van de functie de cursus volgt. Ook hebben we aandacht voor het onderhouden van de geleerde vaardigheden.

5. *Hoe zijn de sollicitatieprocedures nu anders ingericht dan voor 2019 (zowel qua werving als de wijze waarop de feitelijke sollicitatiegesprekken zijn ingericht)? Met dat laatste doelen wij op de methodiek van vragenstellen en beoordelen van de opbrengst van die gesprekken en de criteria volgens welke die opbrengsten worden gewogen? Is er een nieuwe methodiek, wordt die standaard bij alle selectiegesprekken gevolgd en zo ja, mogen wij een exemplaar van het stuk waarin die methodiek is beschreven. Is bepaald wanneer die methodiek wordt geëvalueerd en zo ja, op basis van welke criteria zal dat gebeuren?*

   Naast het trainen van collega's hebben we het bestaande proces van werving en selectie gewijzigd. Meer informatie hierover leest u in het eerder gestuurde rapport 'Naar een diverse en inclusieve organisatie' (bij 2.6. Diversity Day en Intern Charter en in Bijlage 2).
   Een nieuwe methodiek van vragenstellen en beoordelen en de inrichting van de sollicitatieprocedure passen we dit kalenderjaar aan. We informeren u zodra we hierover meer concrete informatie hebben.

6. *Wat gaat u concreet doen om ervoor te zorgen dat met name in de hogere salarisschalen meer diversiteit zichtbaar zal worden?*

   Zoals we u in de raadsbrief bij het rapport diverse en inclusieve organisatie meldden, hebben we als college een stevige ambitie als het gaat om het diverser én inclusiever maken van de gemeentelijke organisatie. We willen binnen vijf jaar een afspiegeling worden van de Arnhemse beroepsbevolking en dan gaat het om alle functies en salarisschalen. Dit vraagt extra aandacht voor functies in de hogere salarisschalen. Met de gemeentelijke organisatie maken we afspraken over ieders rol en verantwoordelijkheid in het realiseren van deze ambitie. Deze staan opgenomen in de bestuursopdracht, die we u als bijlage stuurden bij de eerdergenoemde brief.
   Bij vacatures gaan we actief op zoek naar kandidaten uit de groepen die nu niet zijn vertegenwoordigd.

7. *Wij vernamen dat de concerndirecteur inmiddels is vertrokken naar een andere werkgever. Wij dringen er op aan om juist voor zo'n zichtbare functie in de top van de organisatie alles in het werk te stellen om een aan meer diversiteit bijdragende kandidaat te vinden en benoemen. Deelt u deze mening en zo ja, hoe gaat u de werving van de nieuwe directeur vorm en inhoud geven? (Graag herinneren wij u ook aan de motie 20M149 “Invoering voorkeursbeleid bij P&O gemeente Arnhem” die de raad op 8 juli 2020 heeft aangenomen.)*

   Zoals geschetst hebben we een stevige ambitie als het gaat om het diverser én inclusiever maken van de gemeentelijke organisatie. Dit geldt dus ook voor de werving en selectie voor functies in de ambtelijke top.

8. *Op 8 juli 2020 heeft de raad de motie 20M116 "Naar een diverse en inclusieve gemeentelijke organisatie" aangenomen, waarin het college wordt opgeroepen op deel te nemen aan de Inclusiviteitsmonitor. Wat is de stand van zaken van de uitvoering van deze motie?*

   Wij gaan deelnemen aan de Nederlandse Inclusiviteitsmonitor (NIM), waartoe u ons via deze motie hebt opgeroepen. Het gaat hier om een samenwerking tussen de Universiteit van Utrecht en een aantal wetenschappers. De verwachting is dat deelname aan de monitor ons inzicht geeft en handvatten biedt om inclusiviteitsbeleid in de praktijk te verbeteren. De monitor bestaat uit twee elementen: een beleidsscan en een medewerkersscan. De beleidsscan brengt in kaart of het beleid van een organisatie volgens wetenschappelijke maatstaven effectief is ingericht. De medewerkersscan (een korte vragenlijst met 6 vragen) meet hoe inclusief de organisatiecultuur is en daarmee of inspanningen op het gebied van diversiteit effect hebben op de werkvloer. Deze deelname hebben we ter instemming voorgelegd aan de Ondernemingsraad, deze heeft hier nog niet op kunnen reageren. Wij zijn positief gestemd over dit traject. De NIM kunnen we dan voor de zomer uitvoeren en de resultaten zijn, omdat het een kwalitatieve maatwerkanalyse betreft, 3 maanden later bekend. We informeren u daarna over de eerste resultaten en het vervolgproces.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de loco-secretaris, de burgemeester,

P.J. Altena A. Marcouch

Bijlagen:
- Lijst ingevulde functies
- Ingekomen brief met artikel-44-vragen Inclusief personeelsbeleid

BIJLAGE
Lijst ingevulde functies

Totaalaantal functies

Voor 2016 t/m maart 2021:	
Totaal aantal vacatures in functies schaal 10	82
Totaal aantal vacatures in functies schaal 11	79
Totaal aantal vacatures in functies schaal 12	60
Totaal aantal vacatures in functies schaal 13	34
Totaal aantal vacatures in functies schaal 14	8
Totaal aantal vacatures in functies schaal 15	3
Totaal aantal vacatures in functies schaal 16	1
Totaal aantal vacatures in functies schaal 17	1
Totaal aantal vacatures in functies schaal 18	1

Functies 2016		
functieomschrijving	**salarisschaal**	**fte**
adviseur inkoop en aanbesteding	10	0,65
afdelingshoofd	12	1
bestuursadviseur	11	0,8
communicatieadviseur	10	0,6
gemeentesecretaris	18	1
medewerker projecten en beleid	10	1
P&O-adviseur	10	0,75
sr adviseur financieel strategie	13	0,9
sr adviseur inkoop en aanbesteding	11	1
sr beheerder	10	0,85
sr bestuursadviseur	12	3,7
sr business controller	12	2
sr communicatieadviseur	11	0,85
sr medewerker planning en control	11	0,5
Adviseur openbare orde, overlast en handhaving	10	1
adviseur proces en informatie	10	0,8
auditor en risicomanager	11	1
business controller	11	0,5
jr bestuursadviseur	10	1,83
juridisch adviseur P&O	11	0,8
ketenregisseur	10	0,89
opdrachtgever Sociaal Domein	14	0,9
projectmanager A	12	0,8
projectmanager B	11	0,8
raadsadviseur	12	1
sr adviseur informatiemanagement	11	1
sr adviseur P&C	12	0,6

sr bestuursadviseur pip	13	3,85
sr communicatieadviseur	11	0,9
sr communicatieadviseur-woordvoerder	12	3,6
sr informatiemanager	12	1
technisch deskundige	10	1
vastgoedmanager	10	1

Functies 2017

functieomschrijving	**salarisschaal**	**fte**
clustermanager	15	1
communicatieadviseur	10	0,67
medewerker monitoring en regie	12	0,8
mobiliteitskandidaat	12	0,9
programmamanager B	14	1
secretaris rekenkamer Arnhem	12	0,7
senior bestuursadviseur	12	0,9
sr beheerder	10	2
sr beheerder	11	0,8
sr bestuursadviseur	11	1
sr communicatieadviseur	11	1,83
sr communicatieadviseur-woordvoerder	12	0,9
sr medewerker	10	0,8
stadsdeelmanager	11	1
stadsdeelmanager	10	1
adjunct afdelingshoofd	11	0,90
adviseur functioneel beheer	10	0,80
adviseur gegevensmanagement	10	0,80
adviseur grondzaken	11	0,67
adviseur ICT	11	1
adviseur Onderzoek & Statistiek	10	0,80
adviseur proces en informatie	10	1
afdelingshoofd	14	1
afdelingshoofd	11	1
afdelingshoofd	15	2
afdelingshoofd	12	1,68
bestuursadviseur	11	8,45
business controller	11	2
communicatieadviseur	10	0,89
coördinator profilering en matching	10	1
directeur	17	1
gebiedsbeheerder	11	0,80
jr bestuursadviseur	10	6,7

jr juridisch adviseur	10	0,70
juridisch adviseur omgevingsrecht	11	2
leverancier- en contractmanager ICT	11	1
ontwikkelmanager	14	1
P&O-adviseur	10	1
projectmanager A	12	0,80
projectmanager B	11	0,90
senior adviseur grondzaken	12	0,85
senior adviseur vastgoed	12	2
senior bestuursadviseur	12	1
sr beheerder (parkeren)	10	0,90
sr business controller financieel strat. bel.	13	0,80
sr ontwerper en voorbereider	10	2
sr projectleider	12	0,60
sr technisch deskundige	11	1
Strategisch bestuursadviseur	13	1
strategisch informatiemanager	12	1
vastgoedmanager	10	1
wijkmanager	11	2,60
wijkmanager	12	0,95

Functies 2018

functieomschrijving	**salarisschaal**	**fte**
accountmanager/relatiebeheer	10	0,6
adviseur beheer	11	1
adviseur functioneel beheer	10	1
adviseur gegevensmanagement	10	1,9
adviseur Onderzoek & Statistiek	10	0,8
afdelingshoofd	12	1
bestuursadviseur	11	3
coördinator frontoffice	10	1
jr bestuursadviseur	10	5
junior onderzoeker	10	0,8
juridisch adviseur	11	0,8
programmamanager B	14	2
sr adviseur gegevensmanagement	11	1
sr adviseur informatiemanagement	11	1,875
sr adviseur P&C	12	0,8
sr beheerder	10	1
sr bestuursadviseur	12	1
strategisch bestuursadviseur	13	1
adjunct afdelingshoofd	11	0,9
adviseur beheer	11	1

adviseur grondzaken	11	1
adviseur Onderzoek & Statistiek	10	0,8
adviseur veiligheid	11	2
afdelingshoofd	13	1
bestuursadviseur	11	5,35
consultant gegevensmanagement	12	1
contractmanager	11	1
coördinator profilering en matching	10	1
gebiedsbeheerder	11	1
medewerker bedrijfsbureau	10	1
P&O-adviseur	10	1
programmamanager B	14	1
senior bestuursadviseur	13	4,2
sr adviseur gegevensmanagement	11	1,6
sr beheerder	10	1
sr bestuursadviseur	12	0,88
sr business controller	12	2
sr medewerker gegevensbeheer	10	1
sr ontwerper en voorbereider	10	3
wijkmanager	12	3,8

Functies 2019

functieomschrijving	**salarisschaal**	**fte**
afdelingshoofd	13	1
sr projectmanager B	13	1
projectleider	11	1
senior bestuursadviseur	13	0,72
strategisch bestuursadviseur	13	2,34
chef kabinet	13	1
sr adviseur P&C	12	1
sr bestuursadviseur	12	1
sr communicatieadviseur-woordvoerder	12	1
sr communicatieadviseur	11	1,77
sr adviseur informatiemanagement	11	0,89
adviseur grondzaken	11	0,85
bestuursadviseur	11	6,78
juridisch adviseur	11	1,67
adviseur Onderzoek & Statistiek	10	1,8
adviseur gegevensmanagement	10	1
adviseur facilitaire zaken	10	1
jr bestuursadviseur	10	6,3

inhuurspecialist	10	1
coördinator frontoffice	10	1
sr ontwerper en voorbereider	10	1
sr beheerder	10	1
afdelingshoofd	12	1
afdelingshoofd	11	0,89
sr projectmanager A	14	0,8
projectmanager A	12	0,7
projectleider	11	0,8
projectmanager B	11	0,7
wijkmanager 1	12	5,35
wijkmanager 2	11	2,9
senior bestuursadviseur	13	2,6
strategisch bestuursadviseur	13	2
chef kabinet	13	0,9
sr bestuursadviseur	12	4,54
sr adviseur informatiemanagement	11	1
sr adviseur onderzoek & statistiek	11	0,8
bestuursadviseur	11	10,8
bestuursadviseur Bureau Brussel	11	1
communicatieadviseur	10	1
jr bestuursadviseur	10	4,89
medewerker bedrijfsbureau	10	0,8
adviseur mobiliteit	10	0,75
adviseur bedrijfsvoering	10	1
jr bestuursadviseur	10	0,8
juridisch medewerker sociaal zekerheidsrecht	10	1

Functies 2020

functieomschrijving	**salarisschaal**	**fte**
sr communicatieadviseur	11	1,00
concerncontroller	16	1,00
clustermanager	15	1,00
afdelingshoofd	14	0,89
afdelingshoofd	13	1,00
gebiedsteammanager	11	5,78
sr projectmanager B	13	0,89

projectmanager A	12	1,00
projectleider	11	2,00
sr adviseur financieel strategisch beleid	13	1,00
senior bestuursadviseur	13	3,64
strategisch bestuursadviseur	13	1,94
chief information security officer	13	2,00
sr onderzoeker rekenkamer	13	0,78
sr business controller	12	3,00
sr adviseur P&C	12	1,00
consultant gegevensmanagement	12	2,80
sr bestuursadviseur	12	4,13
medewerker monitoring en regie	12	0,89
raadsadviseur	12	1,00
sr juridisch	12	0,89
manager recruitment en arbeidsmarktcommunicatie	12	1,00
adviseur veiligheid	11	1,00
sr P&O-adviseur	11	2,78
sr adviseur gegevensmanagement	11	3,00
bestuursadviseur	11	3,44
juridisch adviseur	11	1,00
communicatieadviseur	10	1,00
adviseur Onderzoek & Statistiek	10	0,80
adviseur gegevensmanagement	10	1,00
jr bestuursadviseur	10	4,39
Procesregisseur	10	1,00
adviseur beheer	11	0,83
sr beheerder	10	0,80
technisch deskundige	10	4,00
wijkmanager	12	3,38
strategisch bestuursadviseur	13	1,00
afdelingshoofd	13	3,80
afdelingshoofd	12	1,00
sr projectmanager B	13	0,80
sr projectleider	12	0,75

projectmanager A	12	1,59
jr projectmanager	10	1,00
wijkmanager 1	12	4,60
wijkmanager 2	11	1,00
senior bestuursadviseur	13	5,25
strategisch bestuursadviseur	13	2,00
sr informatiemanager	12	0,89
sr adviseur procesmanagement	12	1,00
sr bestuursadviseur / 202 - adviseur 2	12	7,31
sr bestuursadviseur economische zaken	12	1,00
sr adviseur veiligheid	12	1,00
informatie architect	12	1,00
juridisch adviseur bestuurlijk proces	11	0,90
sr communicatieadviseur	11	0,83
sr adviseur onderzoek & statistiek	11	0,90
bestuursadviseur	11	6,12
sr vastgoedmanager	11	0,90
communicatieadviseur	10	2,80
P&O-adviseur	10	0,85
adviseur facilitaire zaken	10	1,00
jr bestuursadviseur	10	4,59
vastgoedmanager	10	2,00
opleider - trainer	10	0,80
juridisch medew. sociaal zekerheidsrecht	10	1,00
sr technisch deskundige	11	1,00
sr beheerder	10	0,44
sr toezichthouder projecten	10	1,00

Functies 2021 t/m maart		
functieomschrijving	**salarisschaal**	**fte**
communicatieadviseur	10	1
sr projectmanager B	13	0,89
projectmanager A	12	1
projectleider	11	2
senior bestuursadviseur	13	0,89
sr onderzoeker rekenkamer	13	0,78
sr business controller	12	1
sr bestuursadviseur	12	1,8
manager recruitment en arbeidsmarktcommunicatie	13	1
adviseur veiligheid	11	1
sr P&O-adviseur	11	1
bestuursadviseur	11	1,83
juridisch adviseur	11	1
adviseur facilitaire zaken	10	1
jr bestuursadviseur	10	1,89
adviseur beheer	11	0,83
technisch deskundige	10	1
strategisch bestuursadviseur	13	1
afdelingshoofd	13	1
jr projectmanager	10	1
wijkmanager	11	1
strategisch bestuursadviseur	13	1
sr bestuursadviseur	12	1,8
sr adviseur veiligheid	12	1
juridisch adviseur bestuurlijk proces	11	0,9
sr adviseur onderzoek & statistiek	11	0,9
bestuursadviseur	11	0,94
communicatieadviseur	10	1
jr bestuursadviseur	10	0
juridisch medewerker sociaal zekerheidsrecht	10	0,8

BEHANDELRESULTAAT

Agenderingsverzoek, rondetafelgesprek - 21-04-2021

Agenderingsverzoek "Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers"

Initiatiefnemer	ChristenUnie, SP en DENK/VA
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	J. van Dellen en M. Louwers

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Navis (GL), Eppich (VVD), Loor (D66), Greving (PvdA), Van der Laak (AC), Eliëns (PvdD), Elfrink (SP) Van Dillen (CDA), Nede (CU), Aydemir (Denk VA) en Hobbelen (AOP).
De fractie van de PVV was niet bij de beraadslagingen aanwezig.

Bespreking
Aan het rondetafelgesprek hebben vijf insprekers deelgenomen. Tijdens het gesprek hebben de insprekers zich voorgesteld en de belangrijkste boodschap aan de raad meegegeven. Vervolgens zijn vragen gesteld door de aanwezige fractievertegenwoordigers.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat het rondetafelgesprek hiermee is afgerond. Er is een vervolgbehandeling voorzien, waarin de raadskamer met elkaar en met de portefeuillehouders in debat zal gaan over het voorliggende onderwerp.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

K. Kalthoff

Beantwoording technische vragen van de fractie ChristenUnie

1. In het debat dd. 24 februari 2021 heeft het college aangegeven dat 18% van de vacatures de afgelopen periode is ingevuld door mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Over welke periode is 18% van vacatures ingevuld door mensen met een niet-westerse migratieachtergrond? Wat betekent dit percentage voor het verschil in salarissen tussen mensen met een niet-westerse migratieachtergerond en mensen zonder migratieachtergrond? Het rapport van de Universiteit van Tilburg spreekt over een verschil van € 650,- per maand, is dit verschil groter of kleiner geworden?

Antwoord: De periode betreft januari tot en met november 2020. Het gaat hier om een inschatting door medewerkers die betrokken waren bij de werving en selectie in 2020, omdat we geen persoonlijke informatie en achtergronden van medewerkers registreren in verband met de AVG. Dit percentage zegt niets over het verschil in salarissen tussen mensen met een westerse en niet-westerse migratieachtergrond. Wij kunnen dan ook niet constateren of dit verschil groter of kleiner is geworden. In de bestuursopdracht diverse in inclusieve organisatie die we u onlangs stuurden beschrijven we onze ambitie naar een diverse en inclusieve organisatie.

2. Hebben er naar aanleiding van het doofpotschandaal aangaande het discriminatierapport sollicitanten zich teruggetrokken uit een sollicitatieprocedure voor een functie bij de gemeente Arnhem? Zo ja, hoeveel?

Antwoord: Er is een sollicitant bekend die zich terugtrok tijdens de sollicitatieprocedure. De reden was het raadsdebat naar aanleiding van het rapport van de Universiteit van Tilburg waarin volgens de sollicitant een onveilig werkklimaat binnen de gemeente Arnhem naar voren kwam.

3. Hebben er naar aanleiding van het doofpotschandaal aangaande het discriminatierapport werknemers zich bij hun leidinggevende gemeld met vragen over hun inschaling/salariëring? Zo ja, hoeveel? Hebben deze mensen een salarisverhoging gekregen? Zo ja, hoeveel? Welke redenen zijn er om wel of niet over te gaan tot salarisverhoging?

Antwoord: We hebben deze vragen voorgelegd aan alle leidinggevenden van de gemeente Arnhem. Binnen het tijdsbestek van een paar dagen heeft zo'n 90% van hen gereageerd. Als algemene opmerking geldt dat medewerkers worden ingeschaald in de aanloop- of functieschaal die aansluit bij hun opleiding, kennis en/of werkervaring.

Antwoord: Als antwoord op de vraag: twee medewerkers hebben zich na het raadsdebat gemeld bij de leidinggevende met vragen over de inschaling/salariëring. Zij hebben geen salarisverhoging gekregen, omdat het huidige salaris passend is bij de rol/ervaring/opleiding/talenten van de betreffende medewerkers en volgens de leidinggevenden in lijn is met de inschaling van andere medewerkers.

Hartelijke groet,

Nathalie Nede

ChristenUnie
Arnhem

BEHANDELRESULTAAT

Agenderingsverzoek - 19-05-2021

Agenderingsverzoek "Verbeterruimte in gelijke kansen en inclusie van diverse medewerkers"

Initiatiefnemer	ChristenUnie, SP en DENK/VA
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	J. van Dellen en M. Louwers

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Coenders (GL), Eppich (VVD), Loor (D66), Greving (PvdA), Spruijt (AC), Eliëns (PvdD), Elfrink (SP) Van Dillen (CDA), Nede (CU), Aydemir (Denk VA), Verheij (PVV) en Hobbelen (AOP).

Bespreking
De raadskamer is gestart met het agenderingsverzoek. De eerste termijn aan de zijde van de raad is afgerond en er is gestart met de eerste termijn aan de zijde van het college.
.

Toezeggingen
1. Wethouder Van Dellen zegt toe voor de zomer naar de raad een scan te sturen van de verschillen in salarisinschaling tussen verschillende groepen medewerkers.
2. Wethouder Van Dellen zegt toe naar de raad de onderbouwing te sturen dat de geschetste ambitie realistisch is.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat het agenderingsverzoek nog niet is afgerond en dat een vervolgbehandeling gewenst is. Die behandeling zal starten met het vervolg van de eerste termijn van het college.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

K. Kalthoff

Titel/onderwerp: # Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier

Raadsadviseur: W. Lammers Telefoonnr: 377 2581 Willem.lammers@arnhem.nl

Van:	College	Ambtenaar:	Kirsten van Rijen
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp	Telefoonnr:	3583
		E-mailadres:	Kirsten.van.Rijen@arnhem.nl
Doel activiteit	Informerend (I) & Meningsvormend (M1)		
Toelichting	**Inhoud** Met het voorliggende raadsvoorstel beoogd het college het bestuurskwartier in het oostelijk deel van de binnenstad te versterken en te verduurzamen en bij te dragen aan de woningbouwopgave van Arnhem. Met de voorliggende ruimtelijke randvoorwaarden is de programmatische opgave in het bestuurskwartier geformuleerd. Het gaat om de verbouwing en uitbreiding van het Paleis van Justitie, het huisvesten van het stadsbureau van de politie, het toevoegen van een mix van woningen en voorzieningen en is een visie op het profiel en de identiteit van het gebied ontwikkeld. **Financien** Op dit moment zijn er nog onvoldoende middelen beschikbaar om ontwikkeling mogelijk te maken. **Participatie** De ruimtelijke voorwaarden zijn in correlatie met de verschillende grondeigenaren en toekomstige gebruikers opgesteld, met intensieve samenwerking tussen Rijksvastgoedbedrijf, de provincie, politie, justitie en het OM.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de informatieve fase, start van de meningsvormende (M1) fase en besluit over vervolgbehandeling.		
Spreekrecht publiek	Ja		
Behandeladvies	<u>Informerende fase</u> Het is mogelijk voor insprekers om de gemeenteraad toe te spreken over dit onderwerp. Hiervoor heeft zich één inspreker gemeld: de heer Bleekman. Hij krijgt vijf minuten de tijd om de raadskamer toe te spreken, waarna de raadskamer de gelegenheid krijgt om de heer Bleekman vragen te stellen. <u>Vergaderorde M1</u> Er wordt in twee termijnen vergaderd. - Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld. - De portefeuillehouder reageert na een termijn van de raad als alle fracties aan het woord zijn geweest. De portefeuillehouder beantwoordt de gestelde vragen, waarbij hij of zij antwoorden kan samenvoegen waardoor herhaling van vrijwel overeenkomstige punten achterwege blijft. De voorzitter ziet erop toe dat de beantwoording van de wethouder ter zake is en in gaat op de gestelde vragen. - Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan. Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken. Uitkomst van de Meningsvormende (MI) behandeling kan zijn: 1. Partijen zijn het eens, het voorstel wordt doorgeleid naar de besluitvormende fase 2. Partijen zijn het niet (volledig) eens en overwegen moties en/of amendementen. Het voorstel wordt doorgeleid naar de fase Meningsvorming 2, waar deze besproken zullen worden.		
Bijlagen			

Raadsvoorstel "Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier"			
Bijlage - Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier december 2020			

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 531252

Onderwerp: Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier

Voorstel

1. De "Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier Arnhem" vast te stellen.
2. Kennis te nemen van het vervolgproces (financieel en inhoudelijk).

Inleiding

Door de huisvestingsopgaven van provincie, Rijk en politie ontstaan er in het Bestuurskwartier aan de oostzijde van de binnenstad kansen op het gebied van het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en woningbouw. Deze kansen zijn beschreven in de ambitienota ´Herontwikkeling Prinsenhof; op weg naar Ruimtelijke Kwaliteit en Duurzaamheid in het Bestuurskwartier'. Op 14 mei 2019 bent u hierover met een raadsbrief geïnformeerd. Deze ambitienota is op 22 mei 2019 gezamenlijk door partijen ondertekend. Een van de opgaven die naar aanleiding hiervan is geformuleerd is het opstellen van een ruimtelijke gebiedsvisie voor dit gebied. Gemeente, Rijksvastgoedbedrijf en provincie Gelderland hebben hier gezamenlijk aan gewerkt. Op 27 mei 2020 informeerden wij u over de stand van zaken van het opstellen van de ruimtelijke randvoorwaarden.

Met het opstellen van de ruimtelijke randvoorwaarden is de programmatische opgave in het Bestuurskwartier geformuleerd. Belangrijk hierin zijn onder andere de verbouwing en uitbreiding van het Paleis van Justitie en het huisvesten van het stadsbureau van de politie. Om levendigheid en reuring aan te brengen in het gebied wordt tevens een mix van woningen en voorzieningen toegevoegd. Naast een bebouwingsopgave vormt ook de inrichting en het functioneren van de openbare ruimte een belangrijke bouwsteen. Ook de duurzaamheidsopgaven op het gebied van o.a. energietransitie, duurzame mobiliteit, biodiversiteit, klimaatadaptatie en circulaire economie spelen hierin een belangrijke rol. Tevens is een visie op het profiel en de identiteit van het gebied ontwikkeld.

Beoogd effect

Versterken en verduurzamen van het Bestuurskwartier in het oostelijk deel van de binnenstad en bijdragen aan de woningbouwopgave van Arnhem.

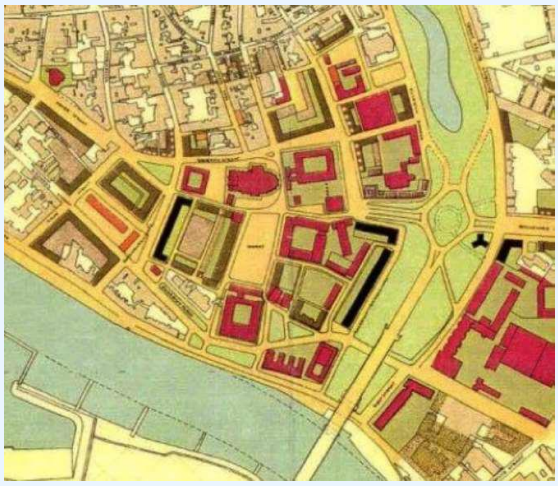
Argumenten

1.1 Het Bestuurskwartier maakt deel uit van het gebied Centrum Oost

GEMEENTE Arnhem

Het Bestuurskwartier maakt onderdeel uit van het gebied Centrum Oost. Dit gebied rondom de brug heeft in de oorlog zwaar geleden. Zoals op bijgaande afbeelding te zien is, is vrijwel het gehele gebied rondom de brug verwoest geweest en maakte dan ook onderdeel uit van het wederopbouwplan. 75 jaar na de oorlog is het monofunctionele en





versteende gebied toe aan een nieuwe investering, versterking van bestaande functies en verduurzaming in het algemeen. Het gebied vanaf Stadstheater tot aan Bestuurskwartier en Cobercoterrein is dan ook volop in beweging.



In de ambitienota is een overzicht gegeven van alle ontwikkelingen in de oostrand van de binnenstad en is ook weergegeven hoe deze gebieden ruimtelijk samenhangen. Daaruit zijn ambities en uitgangspunten geformuleerd voor het gebied Bestuurskwartier die in de ruimtelijke randvoorwaarden zijn uitgewerkt.

1.2 *In het Bestuurskwartier zijn verschillende ontwikkelingen die om richting en samenhang vragen.*

Binnen het Bestuurskwartier is de afgelopen tijd veel veranderd; de provinciale gebouwen Rijnstaete en Prinsenhof B zijn afgebroken, de nieuwbouw van de provincie is gereed. In het gebied staan enkele leegstaande kantoorgebouwen van het voormalige Gelders Archief en de provincie Gelderland. Ook is er een opgave om de huisvesting van het Paleis van Justitie te herprogrammeren en te verduurzamen en ligt er de opgave voor de realisatie van het politiebureau in het gebied. Deze opgaven binnen het gebied en de positie in de stad vragen om een gezamenlijke en integrale kijk op het Bestuurskwartier.

1.3 *Het Bestuurskwartier is een uitgelezen kans om verschillende Arnhemse ambities te realiseren.*

Gemeente, Rijk en provincie willen graag vanuit goed rentmeesterschap de kansen benutten die een integrale benadering biedt. De (maatschappelijke) meerwaarde zit in de wens het gebied te verduurzamen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In het Bestuurskwartier kan een bestuurlijk juridisch centrum verder ontwikkeld worden en is daarmee een clustering als onderdeel van Legal Valley (een samenwerking van juridische organisaties, met als doel de juridische infrastructuur in Gelderland te positioneren en te verbinden). Met het vergroten van de maat voor de openbare ruimte in het binnengebied van het Bestuurskwartier ontstaan er kansen voor een goed verblijfsklimaat en voor het realiseren van verschillende duurzaamheidsambities. Voor de levendigheid van het Bestuurskwartier en het realiseren van een betere verbinding tussen historische binnenstad en de Rijnkade zijn routes en entrees voor voetgangers en fietser van groot belang. De ontwikkelopgave vraagt om een duurzame, toekomstgerichte, ondergrondse parkeeroplossing. Deze parkeervoorziening voorziet in de parkeerbehoefte van de verschillende functies in het Bestuurskwartier en biedt tevens kansen voor het zuidoostelijke deel van de binnenstad. Op dit moment wordt uitgegaan van parkeren in twee lagen onder de Markt en Prinsenhof. De haalbaarheid hiervan wordt in de vervolgfase verder onderzocht. Het toevoegen van een substantieel woningbouwprogramma voorziet in de Arnhemse woningbehoefte. Het Bestuurskwartier is opgenomen als een van de versnellingslocaties, als onderdeel van Centrum Oost. Het toevoegen van woningen en voorzieningen in de plint draagt bij aan het verlevendigen van het gebied.

2.1 Het vervolgproces op inhoud vraagt om nadere uitwerking

De ruimtelijke randvoorwaarden zullen worden uitgewerkt in een stedenbouwkundige structuurvisie die door een stedenbouwkundig bureau in opdracht van provincie, Rijksvastgoedbedrijf en gemeente zal worden opgesteld. Bij de uitvraag voor dit stedenbouwkundig bureau is bewonersparticipatie een belangrijk onderdeel van de opdracht.

2.2 *De financiering is nog niet rond, dit vraag om een vervolgproces*

Vergelijkbaar met veel binnenstedelijke ontwikkelingen in Nederland gaat het hier om een complexe binnenstedelijke opgave, waarbij net als in de zuidelijke binnenstad aanvullende publieke middelen noodzakelijk zijn om deze ontwikkeling mogelijk te maken.

De publieke onrendabele top in deze ontwikkeling wordt met name door ondergronds parkeren en sloop van bestaande gebouwen veroorzaakt. Het ondergronds parkeren biedt echter ook de kans om een kwalitatief duurzaam en levendig stuk binnenstad te realiseren, waar het prettig werken, wonen en

verblijven is. De eerste resultaten van de financiële doorrekeningen wijzen op een tekort van 20 tot 30 miljoen.

Van belang is om met de drie overheden samen te bezien of middelen voor de onrendabele top kunnen worden gevonden. Onderzocht wordt of samen met de overige ontwikkelingen in Centrum Oost een beroep kan worden gedaan op de 3e tranche van de woningbouwimpulsgelden van het Rijk. Hiertoe is cofinanciering benodigd die door de gezamenlijke overheden dient te worden opgebracht. Hier zijn op dit moment nog geen gemeentelijke middelen voor gereserveerd. We verwachten echter bij de jaarrekening (zoals aangegeven bij de najaarsrapportage 2020) een voordelig resultaat op de GREX zuidelijke binnenstad. Dit positieve resultaat kan mogelijk te zijner tijd, indien de raad daartoe zal besluiten, hiervoor worden ingezet.

De komende maanden zal dit verder worden onderzocht en zal, waar nodig besluitvorming worden voorbereid alvorens onomkeerbare stappen te zetten.

Kanttekeningen en risico's

2.1 Randvoorwaarden kunnen strijdigheden opleveren.

In de uitwerking naar een stedenbouwkundig plan worden de inhoudelijke randvoorwaarden nader uitgewerkt. Bij de uitwerking hiervan kunnen randvoorwaarden tegenstrijdigheden opleveren. Mocht dit tot aanpassing van de ruimtelijke randvoorwaarden leiden, dan wordt dit voorgelegd aan de raad.

2.2 Er zijn nu nog onvoldoende middelen beschikbaar om ontwikkeling mogelijk te maken.

Zoals aangegeven kent de ontwikkeling een onrendabele top. Uiteraard zullen geen onomkeerbare besluiten genomen worden voordat voldoende financiële dekking beschikbaar is.

Participatie

De ruimtelijke randvoorwaarden voor het Bestuurskwartier zijn in cocreatie met de verschillende grondeigenaren en toekomstige gebruikers in het gebied opgesteld. Er is intensieve samenwerking geweest tussen Rijksvastgoedbedrijf, provincie Gelderland, politie, justitie en OM.

De ambitie en de kansen in het gebied zijn eerder toegelicht bij het Platform Binnenstad Arnhem (PBA). Als gevolg van de coronasituatie is het tot nu toe nog niet mogelijk geweest om een actuele toelichting te geven op de ruimtelijke randvoorwaarden, het PBA zal hier naar verwachting op 15 december a.s. over worden geïnformeerd (als de situatie m.b.t. corona dit toelaat). Tevens is gesproken met de voorzitter van de VVE van het appartementengebouw Eusebiusbuitensingel 14 - 26, de vertegenwoordiger van de appartementen gelegen in het projectgebied. De ontwikkeling is op hoofdlijnen toegelicht. Afgesproken is dat de bewoners in het vervolgproces bij de uitwerking van de stedenbouwkundige structuurvisie worden betrokken.

Bewonersparticipatie is een belangrijk onderdeel bij de selectie van en uitwerking door het stedenbouwkundig bureau.

De bewoners in de zuidelijke binnenstad zijn onlangs via de nieuwsbrief zuidelijke binnenstad op hooflijnen geïnformeerd over de ontwikkelingen in het Bestuurskwartier.

Financiën

Het vaststellen van de ruimtelijke randvoorwaarden heeft in zichzelf geen financiële gevolgen, anders dan dat er plankosten worden gemaakt in het vervolgproces. Het college is voornemens deze te dekken uit de herstelagenda.

De opgave zoals in argument 2.2 in financiële zin is benoemd, vraagt ook inzet van gemeentelijke middelen. Voor de aanvraag woningbouwimpulsgelden is dekking van de drie partners (provincie, Rijk en gemeente) nodig. Vanuit de gemeente zal mogelijk een relatie worden gelegd met de grondexploitatie zuidelijke binnenstad.

Uitvoering

Zie hiervoor argument 2.1 en 2.2

Communicatie

Na het collegebesluit wordt een persbericht opgesteld. Provincie, Rijksvastgoedbedrijf, politie en de VVE in het gebied zullen hierover rechtstreeks worden geïnformeerd.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier Arnhem

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	531252

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 15 december 2020, nummer: 531252;

gelet op artikel 192 van de Gemeentewet;

besluit:

1. De "Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier Arnhem" vast te stellen
2. Kennis te nemen van het vervolgproces (financieel en inhoudelijk)

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN BESTUURSKWARTIER ARNHEM

december 2020



RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN BESTUURSKWARTIER ARNHEM

provincie Gelderland

Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

GEMEENTE Arnhem

december 2020



INHOUD

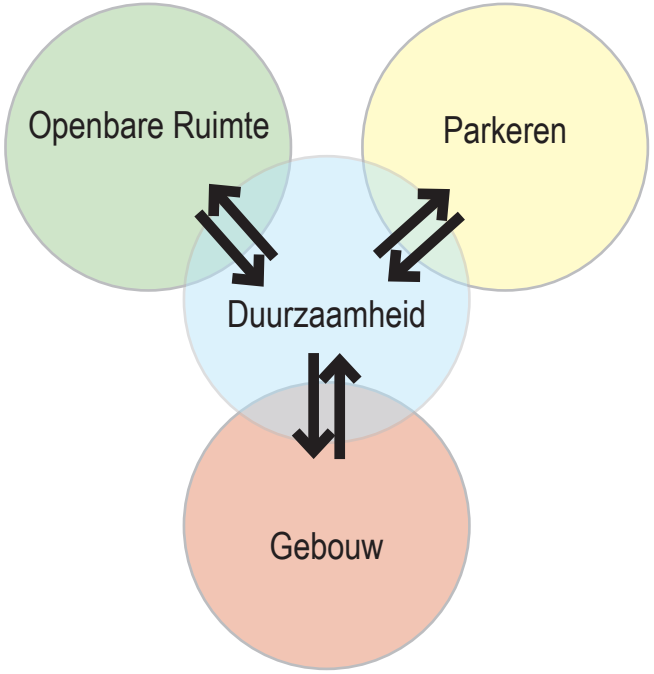
1 INLEIDING
1.1 Aanleiding
1.2 Manifest
1.3 Ambitiedocument
1.4 Gebiedsvisie
1.5 Ruimtelijke randvoorwaarden
1.6 Duurzaamheidsopgave

2. RUIMTELIJKE VISIE BESTUURSKWARTIER
2.1 Analyse Bestuurskwartier e.o.
2.2 Visie Bestuurskwartier

3. RUIMTELIJKE RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN
3.1 Ruimtelijke ruimtelijke randvoorwaarden
3.2 Bandbreedte programma
3.3 Gebiedsvisie(kaart) Bestuurskwartier

4. OVERZICHT KEUZES EN UITWERKINGSAGENDA




Openbare Ruimte
Parkeren
Duurzaamheid
Gebouw

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Binnen het Bestuurskwartier is in de afgelopen tijd veel veranderd; de provinciale gebouwen Rijnstaete en Prinsenhof B zijn afgebroken, de nieuwbouw van de Provincie is gereed. In het gebied staan enkele leegstaande kantoorgebouwen van het voormalige Gelders Archief en de Provincie Gelderland.
De provincie overweegt Prinsenhof C, die nu in gebruik is als parkeergarage, te herhuisvesten als dit tot voldoende kwalitatieve (maatschappelijke) meerwaarde leidt ten opzichte van de bijhorende investering, De (maatschappelijke) meerwaarde zit in de wens het gebied te verduurzamen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Ook is er een opgave om de huisvesting van het gerechtshof van Justitie tegen het licht te houden en ligt er de opgave voor onderzoek naar realisatie van een politiekantoor in het gebied. De opgaven binnen het gebied en de positie binnen de stad vragen om een gezamenlijke en integrale kijk op het Bestuurskwartier. Bezien vanuit zowel de ruimtelijke kwaliteit als duurzaamheid.
Gemeente, Rijk en Provincie zijn reeds in het Bestuurskwartier gevestigd en willen graag vanuit goed rentmeesterschap de kansen benutten die een gezamenlijke integrale benadering van de ontwikkeling van de Prinsenhof biedt. Zij willen daarmee bijdragen aan een gezond, veilig en leefbaar gebied, en een mooie, gave en inspirerende omgeving, die toekomstbestendig en duurzaam is en met trots doorgegeven kan worden aan toekomstige generaties.

1.2 MANIFEST

Mei 2019 ondertekenden Gemeente, Rijk en Provincie een manifest dat de gewenste samenwerking en de gezamenlijke ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid benoemt.

Vastgoed biedt kansen om doelstellingen op het terrein van werken, wonen, duurzaamheid en circulaire economie te realiseren. Dat vereist dat de overheid op zorgvuldige wijze omgaat met de vastgoedposities die in de loop van vele decennia zijn opgebouwd. Zowel financieel als maatschappelijk. Provincie Gelderland, Gemeente Arnhem en het Rijksvastgoedbedrijf willen deze kansen benutten. Als perspectief voor de langere termijn staat voor ogen om met de vastgoedportefeuilles als drager in deze gebieden toe te werken naar een nieuwe maatschappelijke betekenis en daarmee gebiedsgericht ook bij te dragen aan de energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit en circulaire economie, passend in de lijn van de Omgevingswet. Door het bundelen van krachten kunnen gemeente, Provincie, Rijksvastgoedbedrijf, en mogelijk andere stakeholders, massa maken en zorgen voor versnelling van de gewenste transitie.

1.3 AMBITIEDOCUMENT

Als vervolg op en uitwerking van het Manifest is ook in 2019 door Gemeente, Provincie en Rijksvastgoedbedrijf een Ambitienota voor het Bestuurskwartier opgesteld en in mei 2019 vastgesteld.

Door de huisvestingsopgaven van provincie, Rijk, Politie en gemeente te verbinden ontstaan in het Bestuurskwartier kansen om niet alleen het economisch belang van het Bestuurskwartier te versterken, maar dit ook van grotere betekenis te laten zijn door het koppelen aan maatschappelijke thema's als versterken van (binnen)stedelijke ontwikkeling en circulaire economie.
Doel van het ambitiedocument was dan ook richting te geven aan de ontwikkeling van het Bestuurskwartier. Gelet op de complexiteit van de opgave en de noodzakelijke verdere uitwerking, heeft het ambitiedocument een behoorlijk abstractieniveau. Om creativiteit de ruimte te geven is er geen eindbeeld vastgelegd, maar ambities en uitgangspunten. Deze ambitienota heeft zijn vervolg gevonden in de gebiedsvisie.

1.4 GEBIEDSVISIE

In de gebiedsvisie is een vertaalslag gemaakt van de ambities op hoofdlijnen uit het ambitiedocument naar een visie hoe deze ambities neer kunnen gaan slaan in het Bestuurskwartier. De verschillende (meest sectorale) ambities zijn eerst geanalyseerd en zo ver mogelijk geconcretiseerd en vertaald naar (de mogelijkheden binnen) het plangebied. Daarnaast worden de mogelijke ruimtelijke consequenties in beeld gebracht. Deze verschillende sectorale wensbeelden zijn vervolgens vertaald in een integrale visie met bijbehorend kaartbeeld.

1.5 RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN

In voorliggende nota worden de ruimtelijke randvoorwaarden beschreven die de basis vormen voor de verdere uitwerking van het Bestuurskwartier. Gelet op de nagestreefde integraliteit en de complexiteit van de opgave worden in deze ruimtelijke randvoorwaarden een aantal aspecten noodzakelijkerwijs nog bandbreedtes aangehouden voor de uiteindelijk te kiezen oplossingen waarmee

een juiste balans gevonden kan worden tussen duurzaamheid en stedelijke ontwikkeling.

Door het vastleggen van een minimaal oppervlak en een aantal minimale steekmaten voor de openbare ruimte en voor de straten die hier naartoe leiden worden de fysieke/ ruimtelijke randvoorwaarden voor de openbare ruimte gegeven. De gekozen minimum maten zijn gebaseerd op de kennis van de bestaande stad en maten voor interessante binnenstedelijke verblijfsgebieden.

Door middel van aanvullende kwalitatieve randvoorwaarden ten aanzien van aspecten als: groen, biodiversiteit, hittestress, verblijfskwaliteit, wind, bezonning, overgang privé-openbaar, relatie met de voorzieningen in de plint, transparantie van de gevel, entrees en oriëntatie van de gebouwen, logistiek, e.d. worden de ruimtelijke kwaliteiten voor het Bestuurskwartier vastgelegd.
Deze flexibele benadering biedt ruimte om nog te variëren tussen b.v:

- Meer openbare ruimte ten gunste van bijvoorbeeld duurzaamheid leidt tot minder programma of hogere bebouwing. Minder programma leidt tot een minder intensief of gemengd gebied.
- Minder openbare ruimte maakt meer programma mogelijk. Duurzaamheidsmaatregelen verschuiven dan meer naar bouwkundige oplossingen. Meer programma vergroot de intensiteit van het gebied, waaronder de parkeerdruk
- Handhaving van (delen van) Markt 1 (Gelders Archief) leidt tot een grotere footprint van de uitbreiding van het Gerechtshof, tot een grotere bouwhoogte, of tot verkleining van andere bouwplots.
- Alle benodigde parkeerruimte realiseren onder Prinsenhof leidt tot openbare ruimte op een parkeerdek; dit beperkt de mogelijkheden voor realisatie van duurzame kwaliteit

Binnen de ontwikkelmogelijkheden van de Gebiedsvisiekaart kunnen op basis van diverse uitgevoerde sectorale onderzoeken meerdere integrale modellen geformuleerd worden om te zien wat verschillende keuzes betekenen voor het gebied op aspecten als: duurzaamheidsambitie, aantal parkeerplaatsen, fasering, financiën, maar ook aspecten als: risico's hoogbouwdiscussie, windtunnelonderzoek, bezonning e.d.

In de uitwerkingsagenda (hoofdstuk 4) is een overzicht te vinden van de keuzes die gemaakt zijn en wordt ook benoemd welke keuzes in vervolgdocumenten nog gemaakt moeten worden.

1.6 DUURZAAMHEIDSOPGAVE

Het Bestuurskwartier staat aan de vooravond getransformeerd te worden naar een duurzaam gebied. In deze verduurzamingsopgave wordt als doel gesteld:
'Het realiseren van haalbare en schaalbare maatregelen voor een integrale duurzame gebiedstransformatie van het Bestuurskwartier, waarbij het Bestuurskwartier en haar (vastgoed) objecten een significante bijdrage zullen leveren aan de verduurzaming van hun omgeving.'
Een duurzaam ecosysteem is het streven. Om dit duurzame systeem te kunnen realiseren is een integrale aanpak nodig met oog voor politieke, maatschappelijke, milieutechnische en economische aspecten. Om tot een goede balans van deze onderwerpen te komen, is het van belang dat er projectmatig en systeemgericht wordt samengewerkt tussen de partners in het gebied De gebiedspartners streven ernaar van ruimtelijke bandbreedtes toe te werken naar integraal afgewogen concrete maatregelen. Verder wensen zij te komen tot een verduurzamingsstrategie, waarin beschreven staat hoe hier naartoe gegroeid kan worden. Tot slot wordt gestreefd naar een samenwerkingsconvenant, die de samenwerking tussen partneroverheden en gebiedsstakeholders faciliteert deze uitdagende opgave verder vorm te geven.

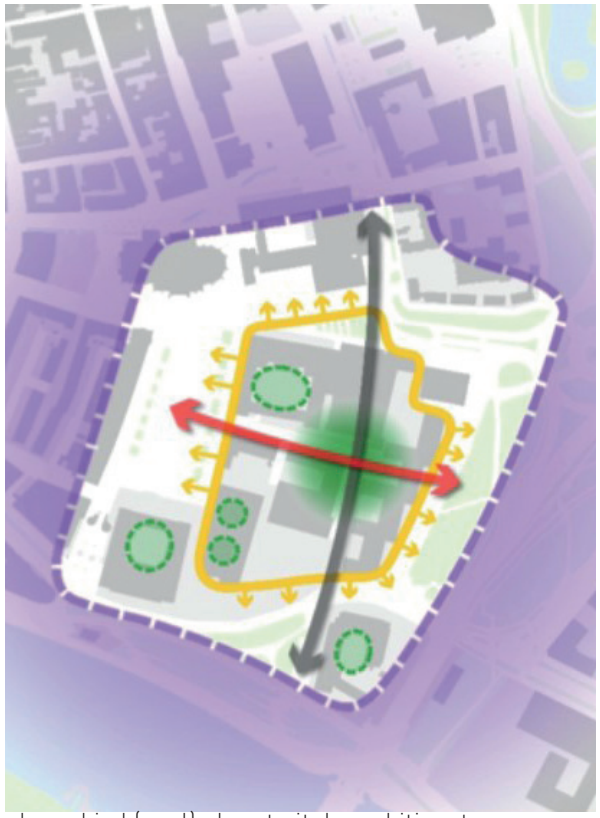


Figuur 1. Voor de herontwikkeling van het Bestuurskwartier zijn 5 duurzaamheidsambities geformuleerd.

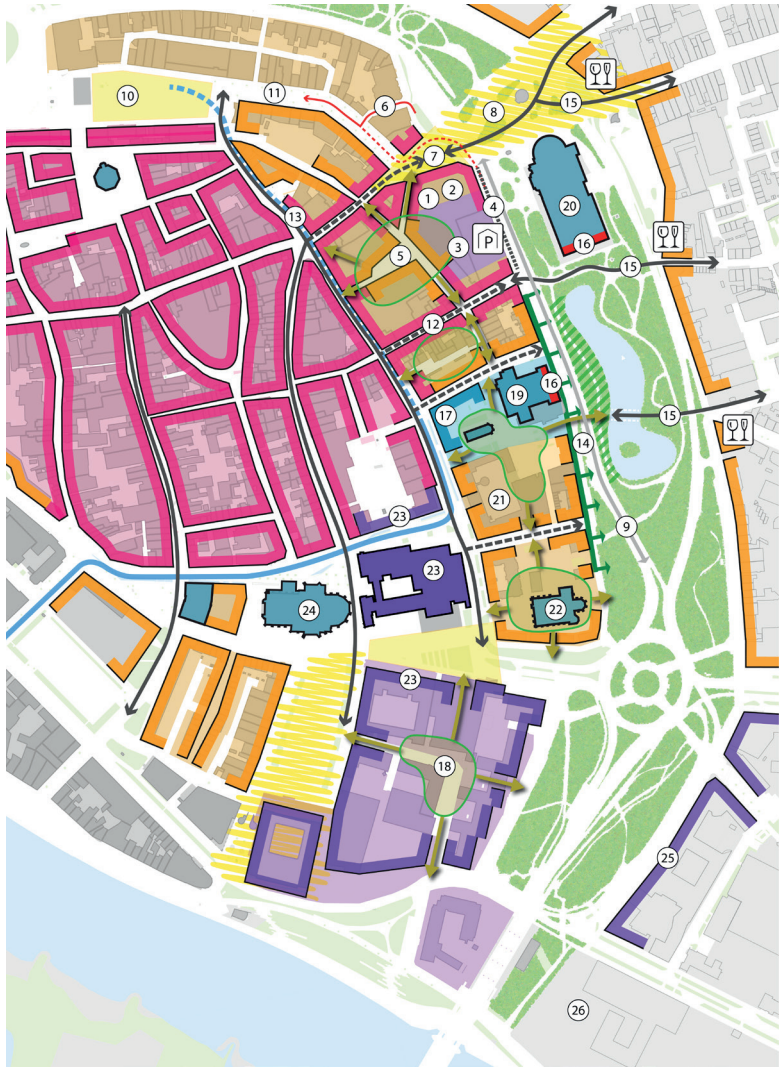
2. RUIMTELIJKE VISIE BESTUURSKWARTIER

2.1 ANALYSE BESTUURSKWARTIER E.O.

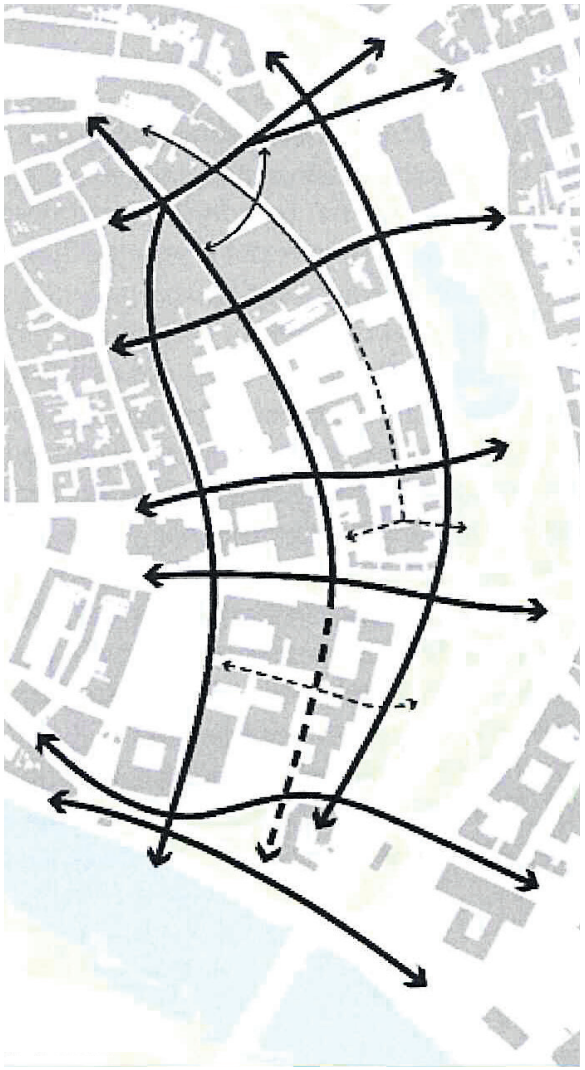
In de Ambitienota van 20 mei 2019 worden de eerste stappen op weg naar ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid in het Bestuurskwartier gezet. De visie; De Arnhemse Binnenstad uit 2015 (en daarna geactualiseerd) en de Ruimtelijke Visie op de Oostzijde van de Binnenstad van 2016 vormen het vertrekpunt bij de analyse van de stedenbouwkundige context. Het Bestuurskwartier is onderdeel van een zone die ligt tussen de historische binnenstad en de Rijn en tussen de historische binnenstad en de Oostelijke Singel. Deze zone bestaat uit een mix van grote samengestelde bouwblokken met weidse, in elkaar overlopende openbare ruimtes Het gebied bestond tot aan de 19e eeuw uit kleinschalige straten en stegen zoals die nu nog voorkomen in de binnenstad. In de 19e eeuw heeft in dit gebied een schaalvergroting plaatsgevonden door de vestiging van grote instituten die aansloten op de parkzone die in het gebied van de Singel werd ontwikkeld. Na WOII is de wederopbouw van de stad gebruikt voor modernisering van de verwoeste delen. Ruimte voor de auto en parkeerruimte, samen met een invulling met grootschaliger gebouwen leiden tot een verdere schaalvergroting waardoor er (mede doordat delen van het wederopbouwplan niet zijn uitgevoerd) een overmaat aan verharde openbare ruimte is ontstaan die vooral een logistiek karakter en parkeerfuncties kent. In de huidige situatie worden de ruimtes tussen- en binnenin de samengestelde bouwblokken, zoals de omgeving van het Stadstheater en van het Prinsenhof, gedomineerd door verkeersfuncties, logistiek en parkeren op het maaiveld. De openbare ruimte wordt hier als onprettig ervaren en vormt een barrière voor looproutes naar de Rijnkade en de Oostelijke Singel. De maat en schaal van de gebouwen en de openbare ruimte staan in contrast met de ruimtelijke beschutting van de historische binnenstad, die als veel aantrekkelijker wordt ervaren, en er is weinig ruimtelijke samenhang. Vooral de openbare gebouwen zijn als autonome en gesloten panden ontworpen en hebben weinig interactie met de openbare ruimte. Levendige en toegankelijke functies op ooghoogte ontbreken. De openbare ruimte heeft hierdoor een beperkte gebruikswaarde, voelt niet behaaglijk aan en door de vele onaantrekkelijke achterkanten en slecht ontworpen expeditie functies is er het gevoel van sociale onveiligheid. Daarnaast ontbreken in het gebied een aantal wezenlijke verbindingen, zowel in noord-zuid richting als in oost-west richting. De herontwikkeling van het Prinsenhof en de omgeving van het Stadstheater kunnen daar een cruciale verbetering in aanbrengen.



plangebied (geel) , kaart uit de ambitienota.



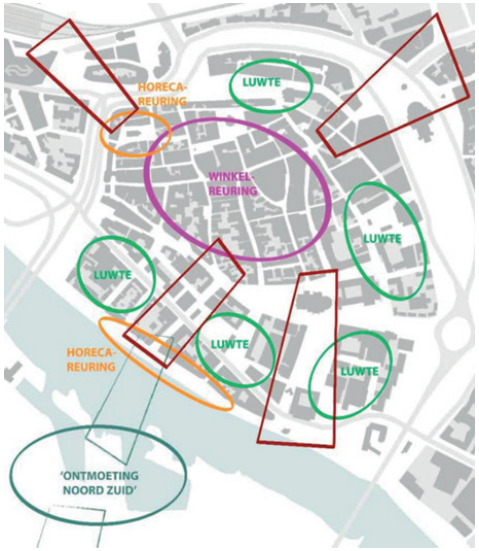
Visie Oostzijde Binnenstad 2019



routes binnenstad naar Rijnkade en Singel

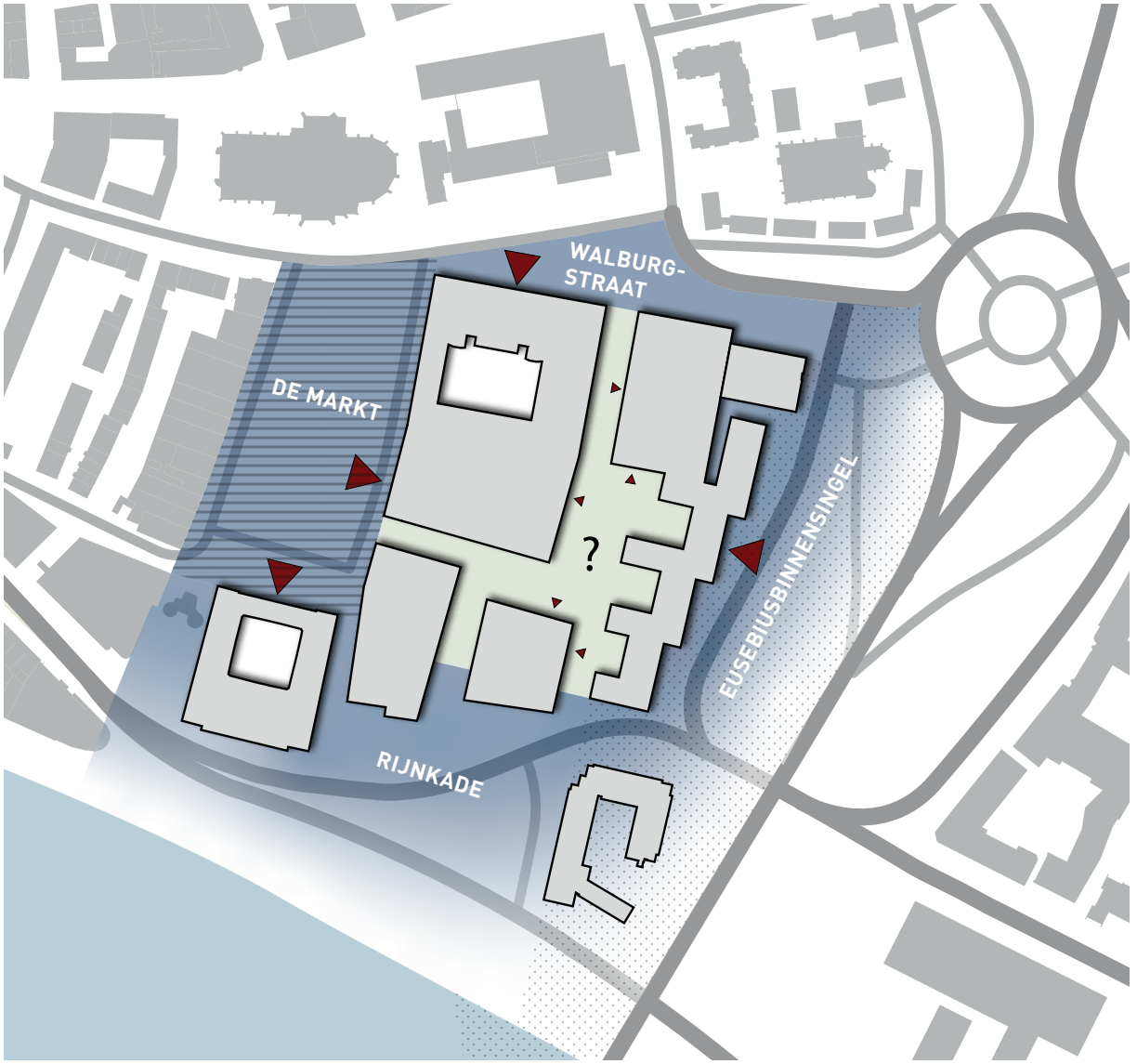


Arnhemse Binnenstad 2015



Arnhemse Binnenstad 2015

In de visie voor de Arnhemse Binnenstad (Arnhemse Binnenstad 2015, later geactualiseerd) wordt uitgegaan van een compacte en levendige winkelkern die via gemengde en levendige corridors verbonden wordt met andere dynamische gebieden. Tussen deze corridors liggen luwtegebieden met een lagere dynamiek bestaande uit wonen, cultuur en bestuursfuncties. Prinsenhof is één van de luwtegebieden, en ligt naast de corridor bestaande uit de Koningsstraat, Markt en Rijnkade. Dit betekent dat de Markt de belangrijkste langzaamverkeersroutes zal huisvesten maar ook de belangrijkste pleinruimte is in dit deel van de stad en dat de binnenzijde van het Prinsenhof zich hiertoe op een goede manier zal moeten verhouden. De gebouwen van de verschillende bestuursfuncties: Stadhuis, Paleis van Justitie, monumentale deel van het Huis der Provincie en Openbaar Ministerie, hebben allen een zeer statige en formele uitstraling. Ze zijn opgericht in de periode van de wederopbouw en hebben een kenmerkende architectuurstijl die ontzag moet uitstralen en niet is gericht op de menselijke maat. De begane grond van deze gebouwen ligt hoger dan het maaiveldniveau van de openbare ruimte en de hoofdentrees van geen van deze bestuursgebouwen bevindt zich aan het Prinsenhof maar juist aan de formelere openbare ruimtes aan de buitenzijde: de Markt, Walburgstraat en Eusebiusbinnensingel.

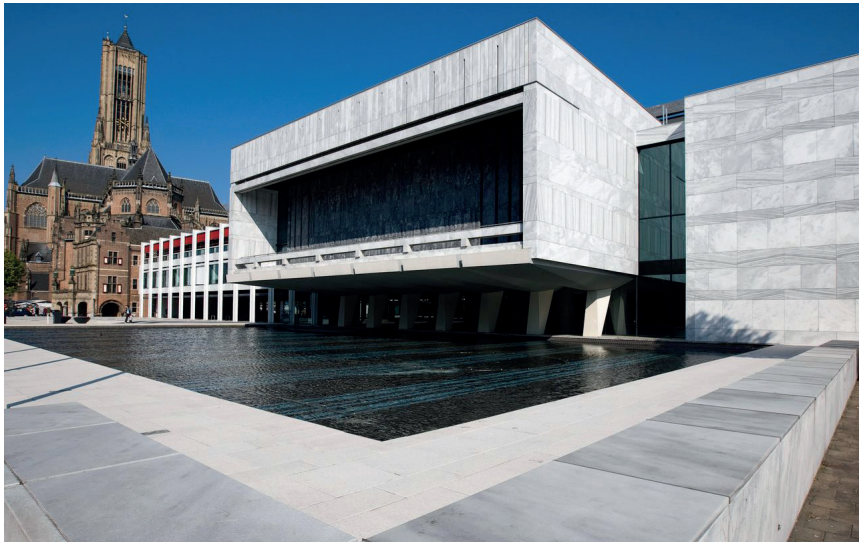


openbare ruimtes en hoofdentrees bestuursgebouwen









openbare ruimtes en hoofdentrees bestuursgebouwen

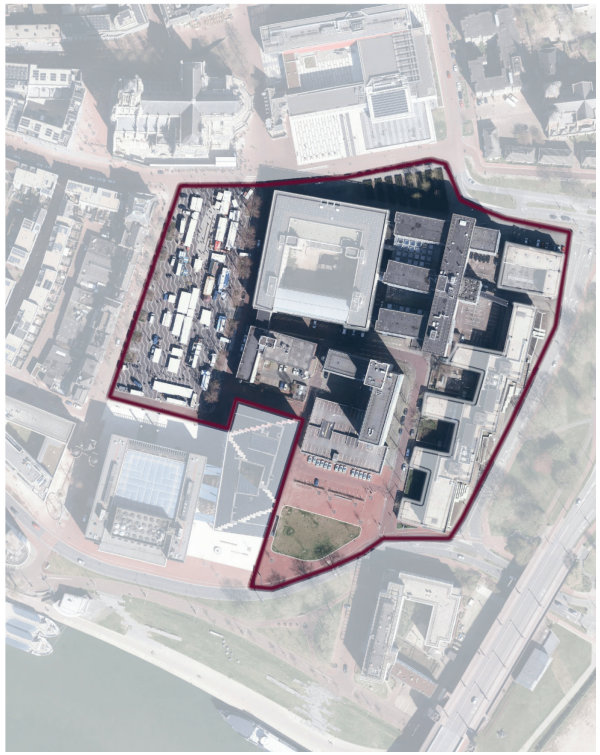
2.2 VISIE PRINSENHOF

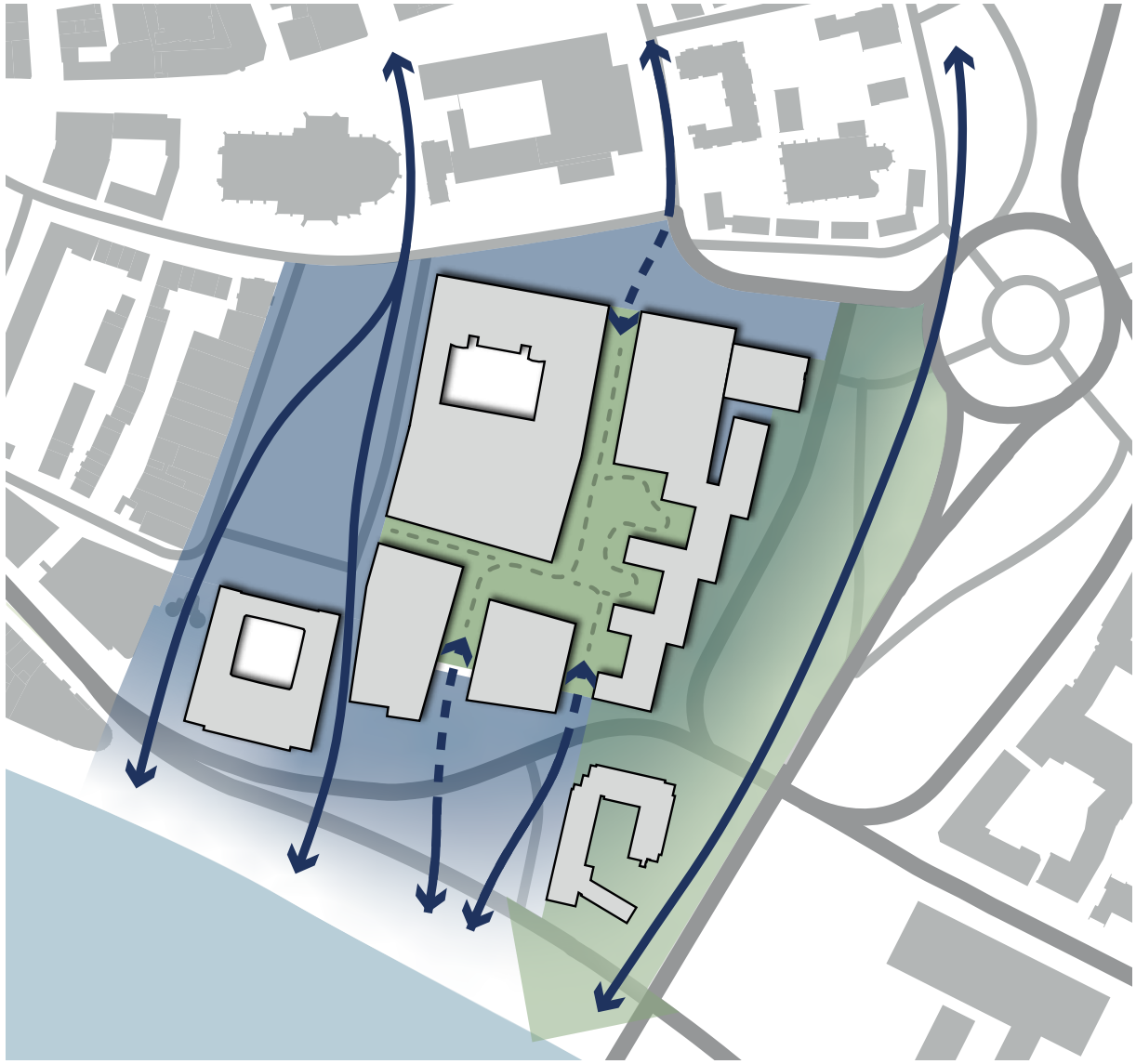
Deze visie is enerzijds gericht op het accommoderen van een aantal ruimtevragen in het gebied Prinsenhof: vernieuwing en uitbreiding van het Paleis van Justitie met bijbehorende kantoren, het eventueel realiseren van een Binnenstadsbureau van de Politie, openbare ruimte met een groen blauw structuur die significant bijdraagt aan klimaatadaptatie en biodiversiteit, openbare ruimte ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit en het toevoegen van woningen ten behoeve van een goede stedelijke functiemix en een nieuwe stedelijke omgeving. Anderzijds moet de invulling van deze ruimtevraag een aantrekkelijk gebied opleveren.

De kansen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid in het Prinsenhof liggen op het schaalniveau van de informelere en groene binnengebieden waar de nadruk ligt op verblijven en ontmoeten maar die ook een schakelfunctie hebben. Door de voorgenomen vervangende nieuwbouw van het Justitiegebouw aan Walburgstraat 4 naar de zuidzijde van het Paleis van Justitie ontstaat er de mogelijkheid om een informele route te realiseren vanuit de Beekstraat, door het Bestuurskwartier, naar de Rijnkade. Samen met de corridor over de markt en het, mogelijk in de toekomst, doortrekken van de Singel tot aan de Rijn kan er een stadsdeel worden gerealiseerd met meerdere routes, die verschillen van karakter en die een juiste maaswijdte hebben om te kunnen dienen als schakel tussen de historische binnenstad en de rivier.

Daarbij kunnen er door het luwere karakter aan de binnenzijde van het Prinsenhof naast bestuursfuncties ook woningen en voorzieningen worden gerealiseerd die meer zijn gericht op de groene verblijfskwaliteiten en duurzaamheid in het gebied.

De herontwikkeling van het Prinsenhof is een langdurig traject. Dit traject wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door de fasering en de kansen en beperkingen die deze fasering met zich mee brengt. Een belangrijk aandachtspunt gedurende het gehele ontwikkeltraject is dat elke tijdelijke situatie of tussenfase in zichzelf een kwalitatief hoogwaardig eindresultaat heeft.





Visie openbare ruimte Bestuurskwartier en Prinsenhof

Legenda

- Openbaar gebied
- Luw binnengebied
- Doortrekken groene singel
- Routes van binnenstad naar rivier

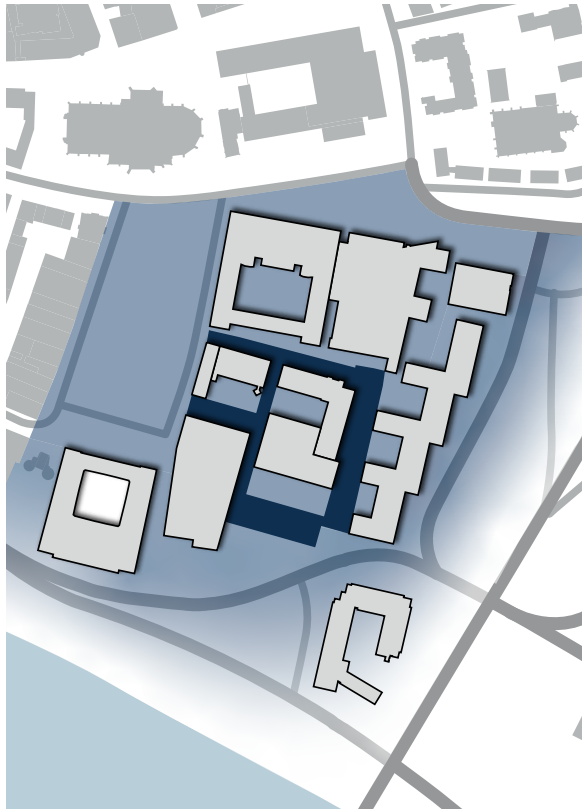
3. RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN BESTUURSKWARTIER

3.1 RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN

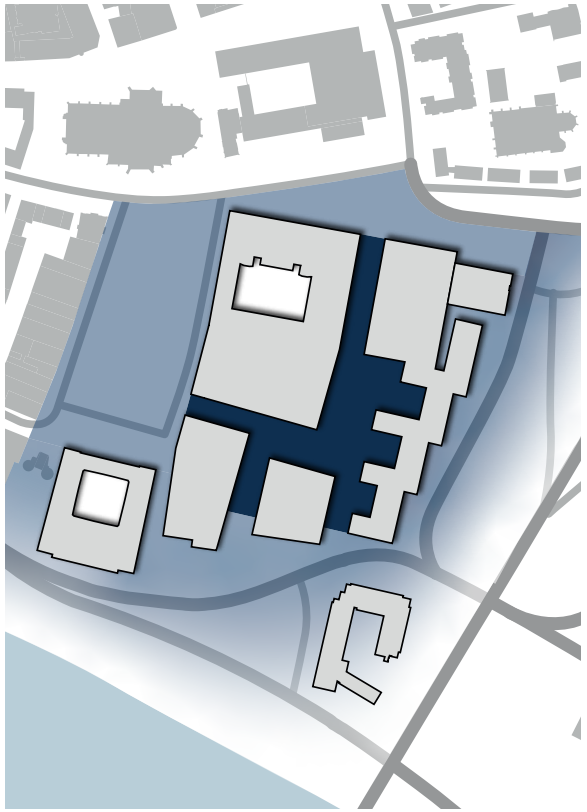
Om de visie voor de herontwikkeling van het Prinsenhof te kunnen vertalen in een ruimtelijk kader waarin de gewenste kwaliteiten voor het gebied worden verankerd maar dat ook voldoende ruimte biedt om bij de uitwerking in te kunnen spelen op onzekerheden, kansen en nieuwe ontwikkelingen worden hieronder de belangrijkste ruimtelijke randvoorwaarden beschreven. Deze ranvoorwaarden zijn allen terug te vinden in de gebiedsvisiekaart aan het eind van dit hoofdstuk) en vormen samen met de in paragraaf 3.2 beschreven bandbreedte voor de programmeringde ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier.

OPENBARE RUIMTE

In het binnengebied Prinsenhof is een behoorlijke maat voor de openbare ruimte van het binnengebied Prinsenhof noodzakelijk voor een goed verblijfsklimaat en het realiseren van de duurzaamheidsambities en daarmee bepalend voor de ontwikkelmogelijkheden Door het indicatief benoemen van een minimaal oppervlak van 6100m2 en een aantal minimale maten voor het binnengebied en voor de straten die hier naartoe leiden worden de fysieke randvoorwaarden voor de openbare ruimte gegeven zonder hier een exacte begrenzing voor vast te leggen. Uitgangspunt voor deze maten is een substantiële toename van de openbare ruimte van ca. 4700m2 in de huidige situatie naar minimaal 6100m2. Belangrijk voor de verlevendiging en verduurzaming van het gebied is dat de openbare ruimte verbindingen maakt met andere structuren van het omliggende gebied. Ook de randen van het Prinsenhof, bieden kansen het gebied Bestuurskwartier een aantrekkelijk duurzaam karakter te geven.



Openbare ruimte, huidig

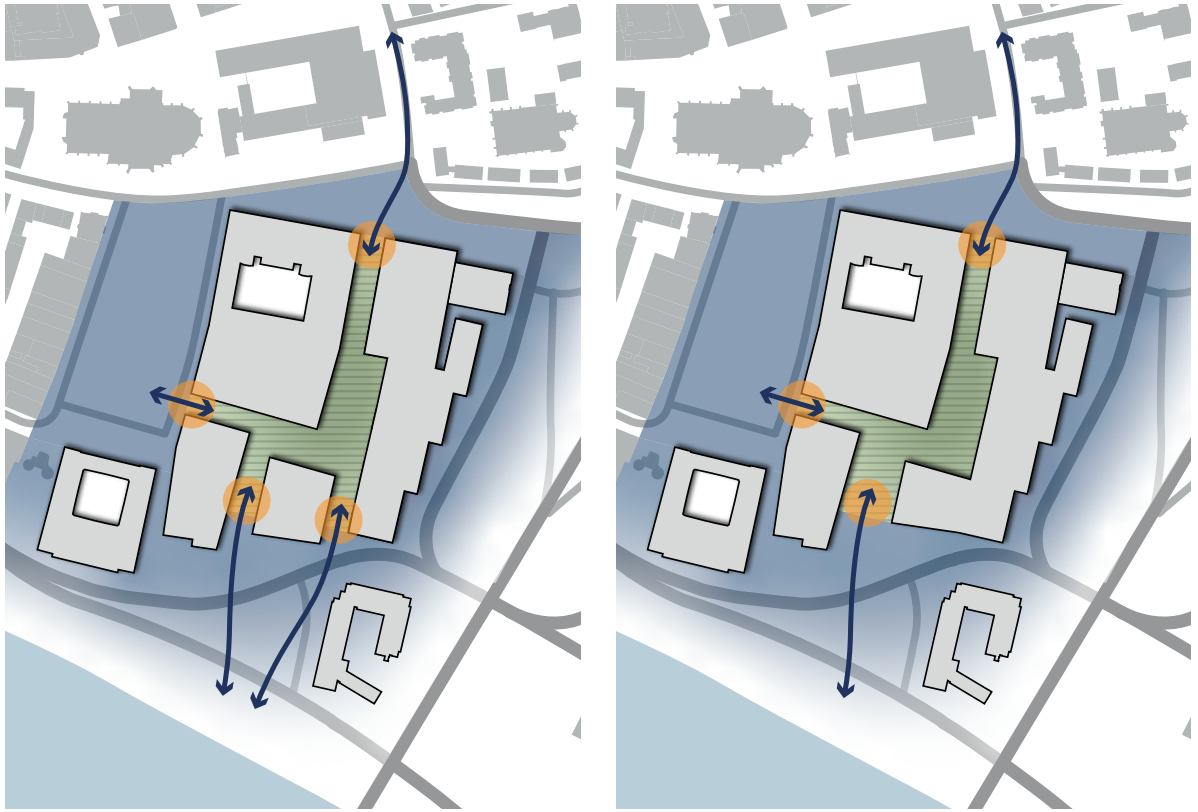


Openbare ruimte, toekomstig

ROUTES ENTREES

Voor de levendigheid van het Prinsenhof en voor het realiseren van de gewenste schakelfunctie tussen de historische binnenstad en de Rijnkade zijn routes en entrees voor voetgangers en fietsers naar het Prinsenhof van groot belang. Aan de Walburgstraat, de Markt en de Oranjewachtstraat moeten heldere entrees naar het binnengebied worden vormgegeven. Daarbij is zicht op het luwe, groene, verblijfsgebied van het Prinsenhof vanaf deze punten een vereiste. Voor de vormgeving van entrees kan worden gedacht aan verbreding van het profiel, setbacks in de gebouwen op het maaiveld of architectonische accenten. Naast de entrees dienen ook de schakelruimtes Walburgstraat/plein en Oranjewachtstraat in de planvorming betrokken te worden. Een heldere definitie en identiteit van deze ruimtes ontbreekt nog en is nodig om de verbindingen en routes te laten functioneren en de kansen die er liggen op kwaliteit te benutten.





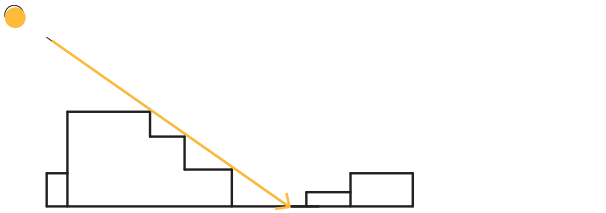
Verbindingen, routes en entrees

MINIMALE PROFIELBREEDTES OPENBARE RUIMTE

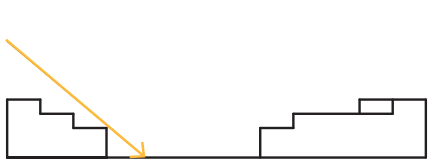
De hoge ambities op gebied van duurzaamheid in combinatie met het gewenste programma maken dat de druk op de ruimte zowel boven als ondergronds groot is. Naast alles fysiek een plek te geven, is het ook van belang na te denken hoe het gebied flexibel/ adaptief kan blijven richting de toekomst.
Voor routes naar, en de beleving van het Prinsenhof zijn de profielbreedtes van de openbare ruimte tussen de bebouwing van groot belang. Daarom zijn er in deze gebiedsvisie een aantal indicatieve, minimale profielbreedte maten voor de openbare ruimte vastgelegd die niet zoals gebruikelijk primair uitgaan van de auto maar van actieve mobiliteit (1. lopen, 2. fietsen). Ook zijn er indicatieve profielen uitwerkt vanuit klimaatadaptatie en biodiversiteit minimale profielen). Deze minimale profielen zijn principe uitwerkingen voor het vervolg en moeten nog bezien worden op bijvoorbeeld een goede bezonning (en winstudies) zodat het binnenmilieu van het Prinsenhof een aantrekkelijk verblijfsklimaat krijgt met voldoende kansen voor de ontwikkeling van groen.

Voor realiseren van een gunstige bezonning en windstudies kan in de opbouw van de bebouwing worden gewerkt met setbacks en/ of terrasachtige gebouwen. Daarbij bieden terrassen een extra kans voor het realiseren van verticaal groen.
De benodigde maat in de profielen wordt bepaald door de benodigde ruimte boven maar ook ondergronds voor oa. kabels en leidingen en mobiliteits- en duurzaamheidsmaatregelen als klimaatadaptatie/ energietransitie/ biodiversiteit en een prettige openbare ruimte met een hoge verblijfs- en ruimtelijke kwaliteit.

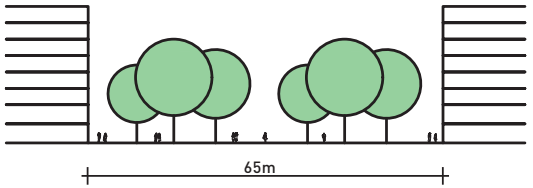
Gezien de complexiteit van de opgave zijn de minimaal benodigde maten en de opbouw van de profielen indicatief en geven gemiddelden weer. Nadere studie, waarbij de samenhang van de buitenruimte en de bestaande en nog te realiseren bouwvolumes integraal in ogenschouw worden genomen is nog nodig.

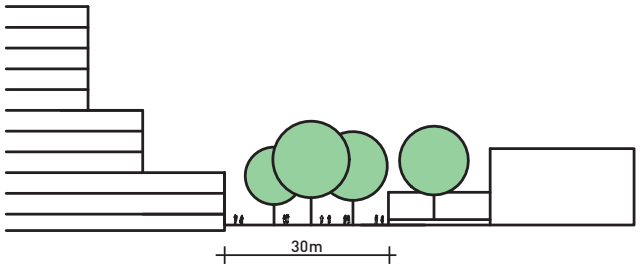


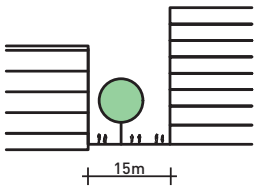
profiel oost-west zoninval 21 maart/september 14:00-15:00, ca. 35 graden

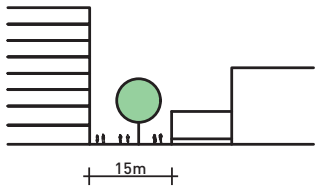


profiel zuid-noord zoninval 21 maart/ september 13:00-14:00, ca. 40 graden



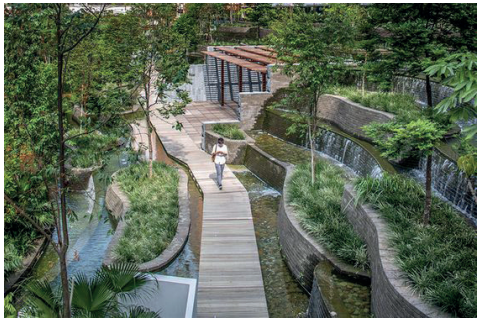






GROEN EN WATER

Om de duurzaamheidsdoelstellingen voor klimaatadaptatie en biodiversiteit te kunnen realiseren is het bij de inrichting van de openbare ruimte van belang dat de verhouding tussen delen verharding en delen ingericht met groen en water optimaal is met een hoofdrol voor groen en water. De routing voor bevoorrading van de diverse bestuursgebouwen en de entree naar de parkeerkelder én de benodigde verharding voor fiets- en wandelpaden en verblijfsplekken zal de groene inrichting van de van de buitenruimte onder druk zetten. Daarom wordt in de gebiedsvisie voor de inrichting van het binnengebied een indicatief percentage van minimaal 50% gegeven dat moet worden ingericht met biodivers groen en water. Daarbij is de kwaliteit van het groen een tweede bepalende factor. Gezien de hoge duurzaamheidsambities en dichtheid van functies is een vroegtijdige integrale verkenning op de inrichting van de ondergrond noodzakelijk om teleurstellingen en beperkingen verderop in het proces of in de toekomst te voorkomen. Watersysteem en bodem worden integraal bekeken met als doel een gezond systeem voor beplanting door de seizoenen heen (stroming ondergronds, wateropslag en absorbtie, bodemkwaliteit, gronddekking op ondergrondse voorzieningen, etc) Daarnaast kan bij de invulling van verharding worden onderzocht of dit halfverharding of waterpasserende verharding kan zijn en of de routing voor bevoorrading, kan worden gecombineerd met, en de uitstraling kan hebben van, loop en/of fietsroutes.

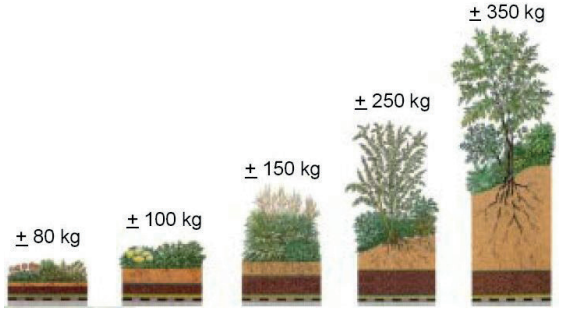








referentiebeelden groene binnengebieden



principe gronddekking

Naast de groene invulling van de openbare ruimte zijn groene daken (daktuinen) en verticaal groen een belangrijk onderdeel bij het realiseren van de juiste voorwaarden voor biodiversiteit en een prettig klimaat. Met betrekking tot groene daken moet nog worden onderzocht welk percentage hiervoor richtinggevend kan zijn. Dit hangt samen met het dakoppervlak dat nodig is om energie op te wekken. Voor gevels van nieuw te ontwikkelen bebouwing in het Prinsenhof lijkt een minimum van 15% aan biodivers groen volgens de eerste verkenningen haalbaar. Microklimaat (wind- en bezonning, andere optimalisaties etc) worden meegenomen in de studies naar hoogte en positionering volumes in relatie tot de openbare ruimte.







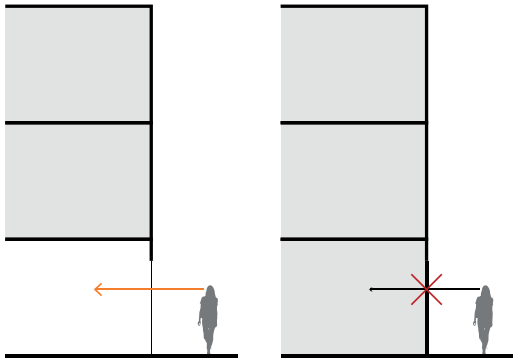
referenties groene gevels

LEVENDIGE PLINT EN INTERACTIE MET OPENBARE RUIMTE

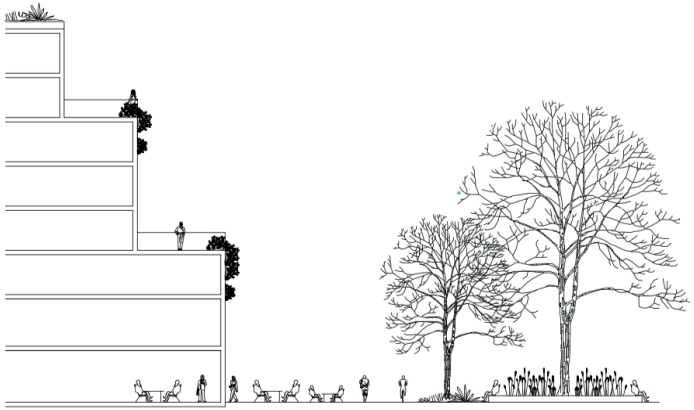
Om in het groene binnengebied een levendig en stedelijk verblijfsmilieu te kunnen realiseren is het van groot belang dat de begane grond van de nieuw te ontwikkelen bebouwing zo veel mogelijk wordt vormgegeven met een levendige plint. Net als de plint langs de marktzijde (Hiervoor is nader onderzoek nodig hoe dit in te vullen is met de functies en veiligheidsaspecten vanuit het Paleis van Justitie.) De invulling van deze plint bestaat zo veel mogelijk uit anders dan bestuursfuncties en politie) voorzieningen die een interactie met de openbare ruimte aan gaan. Voor deze interactie is het van belang dat het peilniveau van de begane grond aansluit op het maaiveld in de openbare ruimte, dat de gevel voldoende transparant is vormgegeven en dat de invulling binnen in de gebouwen en de inrichting van de openbare ruimte een functionele relatie met elkaar hebben. Om een passende uitstraling van de plinten en om een in de tijd flexibele invulling te kunnen waarborgen wordt hier (zoals ook elders in de binnenstad) een vrije verdiepingshoogte van 3.50 meter voorgeschreven. Waar om moverende redenen geen actieve functies in de plint kunnen worden gerealiseerd is een verzorgde aansluiting van het gebouw op het maaiveld essentieel. Denk daarbij aan zitgelegenheid, aansprekende materialisering, kunst en begroeiing en zicht naar aantrekkelijke functies binnen in de gebouwen.



referentie levendige plint



Principe levendige plint

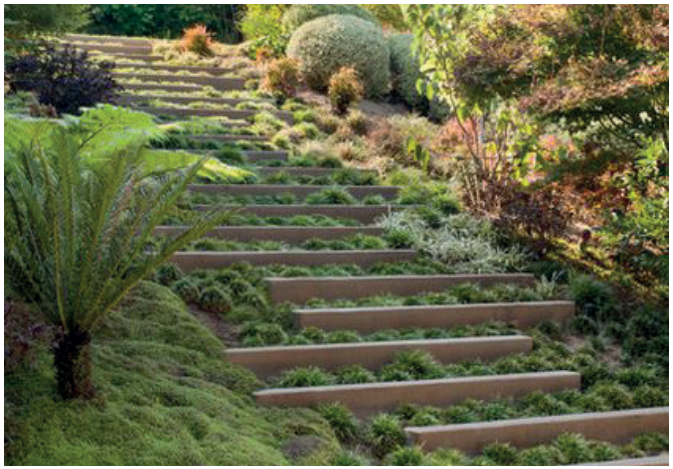


referentie levendige plint

WONEN AAN HET BINNENGEBIED

Naast voorzieningen is het om te voorzien in de woningbehoefte en voor de realisatie van een stedelijk milieu, passend bij deze plek in het centrum van Arnhem, van belang dat er een substantieel woonprogramma kan worden gerealiseerd.
Daarbij is een substantieel woonprogramma nodig voor het realiseren van levendigheid in dit deel van het centrum buiten kantooruren. Om er voor te zorgen dat het wonen in het Prinsenhof ook een goede relatie krijgt met de openbare ruimte en een bijdrage kan leveren aan de levendige plint moet een deel van de plintruimte van de nieuwe bouwkavels (orde van grootte 25%) worden ingevuld met woonfuncties. Dit kunnen woningen op het maaiveld zijn maar ook ruime en aantrekkelijk vormgegeven entrees naar appartementen op de verdiepingen of gemeenschappelijke ruimtes. Daarnaast moet de vormgeving van terrassen, balkons en andere privé-buitenruimtes aan het binnengebied een relatie leggen met de openbare ruimte.



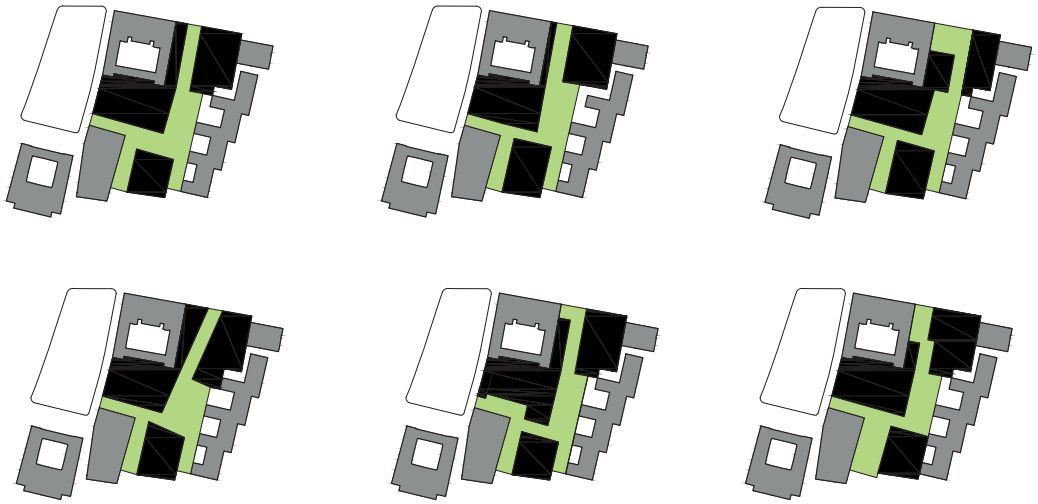




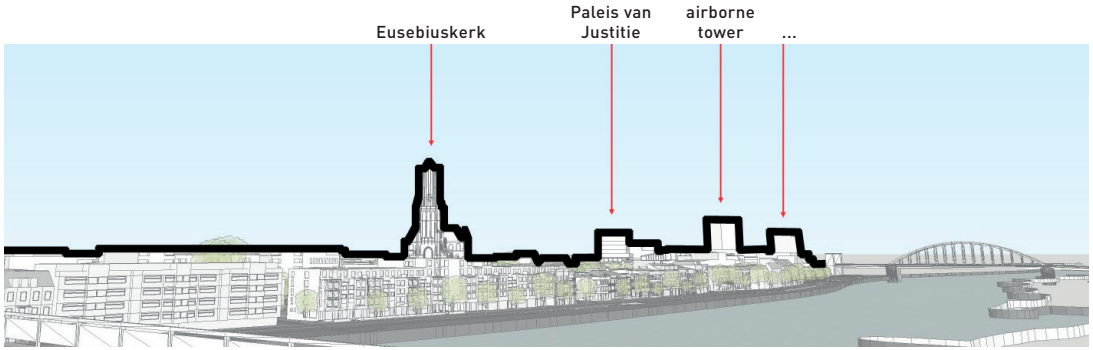
terrassen en balkons aan binnengebied

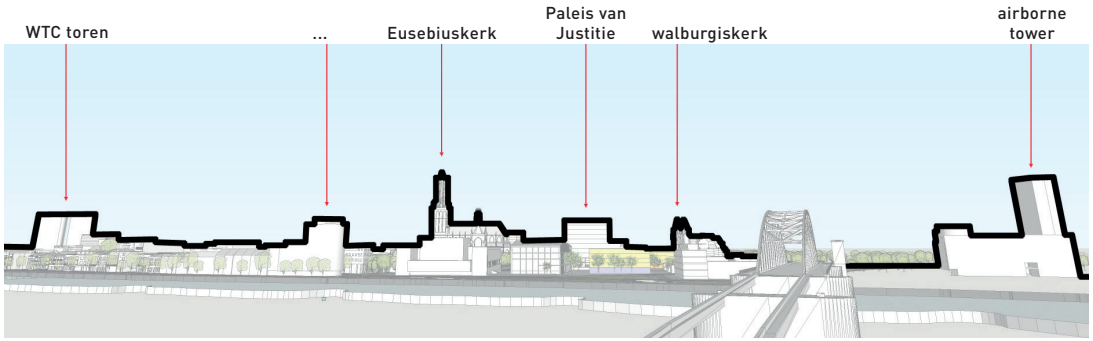
ONTWIKKELLOCATIES

De nieuwe ontwikkelmogelijkheden binnen het Bestuurskwartier bestaan uit een drietal ontwikkellocaties (A,B en C). Voor deze ontwikkellocaties worden, aan de binnenzijde, geen harde grenzen aangegeven maar zones waarbinnen nog meerdere uitwerkingsmogelijkheden bestaan met betrekking tot de footprint en volume van de bebouwing. (afbeelding: uitwerkingsmogelijkheden footprint ontwikkellocaties). Hierbij moeten de drie ontwikkellocaties in samenhang worden beschouwd. Immers, doordat de minimale oppervlakken en steekmaten van de openbare ruimte zijn vastgelegd, heeft de keuze voor een bepaald volume en footprint van de ene ontwikkellocatie invloed op de footprint en ontwikkelmogelijkheden van de andere twee ontwikkellocaties. Aan de buitenzijde (aan de Walburgstraat, Markt en Oranjewachtstraat) hebben de ontwikkellocaties wel een harde grens. Voor duurzaamheid kijken we gebiedsgericht ook naar de randen en verbindingen met het Prinsenhof denk aan aquathermie vanuit de Rijn en groene verbindingen aan de Oranjewachtstraat. Ontwikkellocatie A is bestemd voor de nieuwbouw aan het Paleis voor Justitie en heeft de meest intensieve bebouwingsmogelijkheden. Hier is een of meerdere hoogteaccent toegestaan. Ontwikkellocatie B en C zijn bedoeld voor de ontwikkeling van het politiebureau, voorzieningen en wonen. Alle ontwikkellocaties hebben een gemiddelde bouwhoogte van 25 m met een voor de plint een minimale hoogte van 3,5m. Een of meer hoogteaccenten zijn belangrijk, passend bij het gebied, bij de stad en bij de maatschappelijke, intensieve opgave va dit moment. Bezonning van het openbaar gebied en wind zijn daarbij aandachtspunten. Nader ontwerpend onderzoek moet duidelijk maken wat acceptabel is op deze locatie (afbeelding: bouwhoogtes en bebouwingsaccent). Hierbij moet zorgvuldig worden onderzocht hoe dit bebouwingsaccent zich in architectonische zin, materialisatie en hoogte, gaat verhouden tot de Eusebiuskerk, de toren van de Walburgiskerk en de Airborne toren. (afbeelding skyline centrum vanaf de brug). Een bebouwingsaccent bij het Paleis van Justitie zou kunnen worden vormgegeven als een herkenningspunt van het Bestuurskwartier, zichtbaar vanuit de binnenstad.



Uitwerkingsmogelijkheden onwikkellocaties

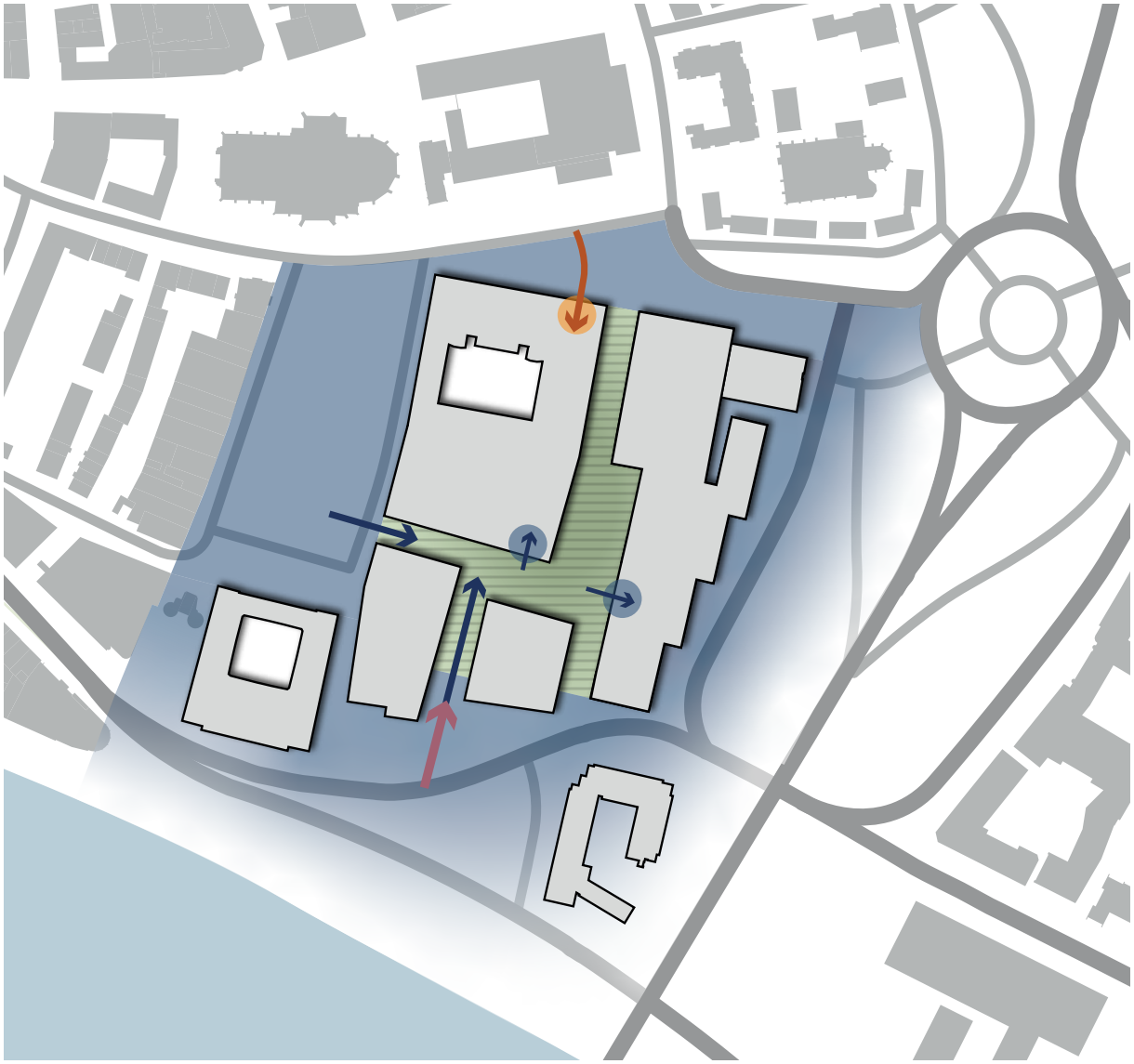




Studie toren Paleis van justitie t.o.v. skyline Arnhem

PARKEREN EN LOGISTIEK

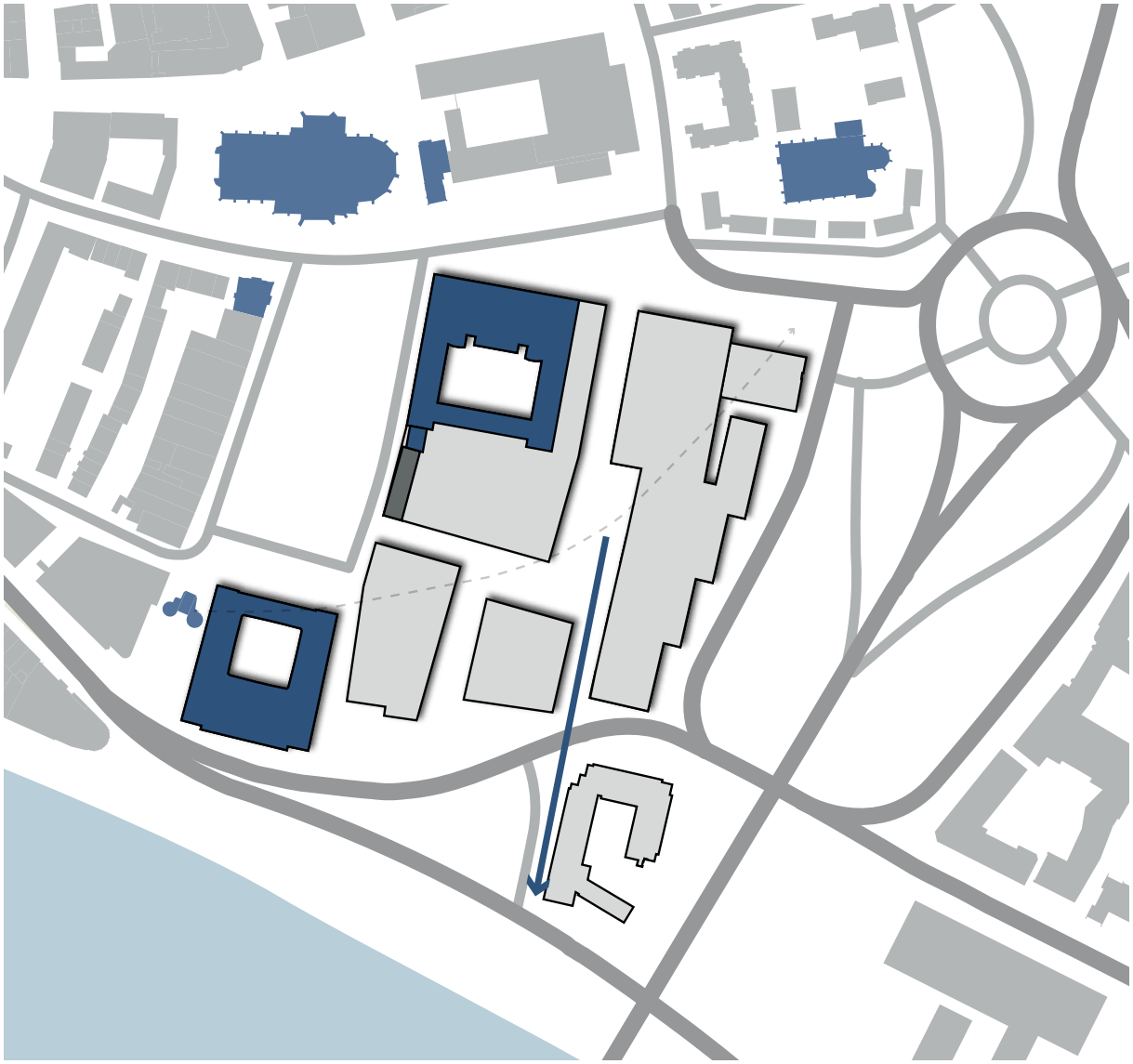
Entrees naar parkeergarages, bevoorrading, het halen en brengen van verdachten voor het Paleis van Justitie en voorzieningen voor fietsparkeren moeten een plek in en rondom het Bestuurskwartier krijgen. Streven is een goede balans te vinden tussen de noodzakelijke (meerzijdige) logistiek, parkeren en vervoersbewegingen in relatie tot de ambities voor de ruimtelijke kwaliteit, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie en biodiversiteit.



routes logistiek

ERFGOED

De contouren van middeleeuwse stadsmuur behorend bij de Sabelspoort, de Slag om Arnhem en de (Rijks)monumenten en ensembles uit de wederopbouw zijn van groot belang om voor deze plek de geschiedenis van de stad leesbaar te houden en op die manier extra betekenis te geven. Bij de nieuwe ontwikkelingen zal daarom zorgvuldig moeten worden onderzocht hoe deze lagen leesbaar kunnen worden gehouden. Inpassing van Markt 1 in relatie met de nieuwbouw van het Paleis van Justitie is uitgangspunt voor de planvorming. Van de stadsmuur, gracht en Jansbeek zijn mogelijk nog sporen en funderingen in de ondergrond aanwezig. Hier moet worden onderzocht of deze contouren in de toekomstige situatie op een aantrekkelijke manier leesbaar en zichtbaar kunnen worden gemaakt. Zicht op de John Frostbrug, als icoon van de Slag om Arnhem, is voor de beleving van de gebeurtenissen uit WOII van belang. Ook de historische ontwikkeling van het landschap is een inspiratiebron voor de verdere planvorming.



Monumenten

3.2 BANDBREEDTE PROGRAMMERING

In de hierboven beschreven ruimtelijke randvoorwaarden voor het toekomstige Bestuurskwartier is de programmering van cruciaal belang. Voor het realiseren van een vitaal Bestuurskwartier met een mate van stedelijkheid en levendigheid die past bij dit deel van het centrum is een mix van bestuursfuncties, voorzieningen en wonen in de juiste dichtheden noodzakelijk. In de huidige situatie bevinden zich in het Bestuurskwartier uitsluitend bestuursfuncties (Provincie, Justitie, OM, Gemeente Arnhem) die nauwelijks onderlinge interactie hebben en geen relatie aangaan met de aangrenzende openbare ruimte. Hierdoor blijft de aantrekkingskracht en verblijfskwaliteit in dit deel van het centrum ver achter bij die in de historische binnenstad. Dit terwijl zich op deze plek dagelijks veel mensen begeven en er zich veel voor de regio belangrijke functies bevinden.
Door de herontwikkeling van het Bestuurskwartier en door het realiseren van een groene openbare ruimte aan de binnenruimte als aan de randen van het Bestuurskwartier ontstaan er nieuwe kansen om van het Bestuurskwartier een levendig stadsdeel te maken. Om er voor te zorgen dat mensen die werken in het toekomstige Bestuurskwartier onderling meer interactie hebben en het Bestuurskwartier meer uitstraling en aantrekkingskracht heeft naar de rest van de binnenstad is de programmering en de interactie van verschillende functies onderling en met de openbare ruimte van groot belang.

Met betrekking tot de programmering zijn een vijftal punten belangrijk:

- Mengen van bestuursfuncties (inclusief eventueel het binnenstadkantoor van de politie) met wonen en andere voorzieningen;
- Onderzoeken mogelijkheden shared facilities voor de verschillende bestuursfuncties;
- Realiseren van een aantrekkelijk groen en blauwe openbare ruimte inclusief verbindingen en overgangsgebieden;
- Investeringsmogelijkheden en investeringsbereidheid van huidige en toekomstige eigenaren en gebiedsstakeholders;
- Situeren van voorzieningen en levendige functies op de begane grond en realiseren van een duidelijke interactie van deze gebouwen met de openbare ruimte;
- Uitstralen van een voortrekkersrol op het gebied van duurzaamheid vóór, tijdens en na de ontwikkeling (biodiversiteit, klimaatadaptatie, circulair bouwen, energie en duurzame mobiliteit).

BANDBREEDTE PROGRAMMERING

Omdat de herontwikkeling van het Bestuurskwartier een langere periode zal beslaan en het belangrijk is om in te kunnen spelen op onzekerheden in de toekomst is het ook voor de programmering van belang om flexibel te zijn. Daarom is gekozen om te werken met een bandbreedte en een programmamix die ruimtelijk nodig is om te kunnen voldoen aan de in 3.1 beschreven ruimtelijke randwaarden.

MINIMALE MAAT OPENBARE RUIMTE

Ondergrens voor de omvang is 6100m2, aangevuld met een aantal minimale breedtematen voor profielen.

BOUWHOOGTE

Het gaat om een intensief gebied, waarbij variatie in hoogte belangrijk is en een gemiddelde hoogte van 25m wordt aan gehouden. Eén of meer hoogteaccenten zijn belangrijk, passend bij het gebied, bij de stad en maatschappelijke, intensieve opgaven van dit moment. Bezonning van het openbare gebeid en wind zijn daarbij aandachtspunten.

PROGRAMMA

Voor het programma wordt een bandbreedte van 10 tot 15% naar boven of beneden gehanteerd. Daarbij wordt hier vooralsnog uitgegaan van:

31.000 m2 Paleis van Justitie
2000 m2 Politiebureau
2900 m2 voorzieningen
13.750 m2 wonen

700 parkeerplaatsen. Gebaseerd op dit programma, waarbij wordt uitgegaan van parkeren onder de Markt in 2 bouwlagen en parkeren in 2 bouwlagen onder het Prinsenhof (nadere uitwerking in vervolgfase).

3.3 Gebiedsvisie(kaart) Bestuurskwartier



Ruimtelijke randvoorwaarden

Openbare ruimte
Toegankelijke en aanééngesloten openbare ruimte binnengebied, oppervlak minimaal 6100 m2, indien opgetild maaiveld, maximaal 1,20 meter

Ontwikkellocatie A
Nieuwbouw Paleis van Jusitie, ca. 31.000 m2 b.v.o. voetprint n.t.b., gemiddelde bouwhoogte 25m

Ontwikkellocatie B
Hoofdbureau politie en/ of voorzieningen in plint- met daarboven appartementen voetprint n.t.b., gemiddelde bouwhoogte 25m

Ontwikkellocatie C
Voorzieningenplint, shared facilities Bestuurskwartier met daarboven woningen, voetprint n.t.b., gemiddelde bouwhoogte 25m

Harde bouwgrens - formele buitenrand
Harde grens bouwvlakken ontwikkellocties Formele buitenzijde bestuurskwartier

Levendige plint Paleis van Justitie
Transparantie gevels, peil begane grond z.v.m. aansluiten op peil openbare ruimte, interactie tussen functies op begane grond met inrichting maaiveld, personeelsingang

Levendige plint
Relatie tussen voorzieningen en openbare ruimte, transparantie gevels, peil begane grond aansluitend op peil openbare ruimte

Relatie wonen met maaiveld
Op maaiveldniveau is ca. 25% van de gevel gereserveerd voor woonfuncties (wonen op begane grond, entrees appartementen)

Geleding gevels
Variatie in gevels, onderbrekingen in gevels, entrees in gevels, afwisselende vlakverdeling van gevels, passend bij de schaal van het binnengebied

Hoogteaccent
Hoogteaccent Paleis van Jusitie, inpassen in skyline (o.a. toren Eusebius, toren Walburgiskerk, Airborn toren

Bezonning en wind binnengebied
Bij opbouw bouwvolumes rekening houden met bezonningsstudie en windstudie binnengebied.

Ecologiche verbinding
groene en blauwe structuren verankeren in de omgeving.

Aansluitng randen
Belangrijk voor de verlevediging en verduurzaming van het gebied is dat de openbare ruimte verbindingen maakt met andere structurem in het omliggende gebied,

Plangebied
Het programma moet zijn plek vinden binnen het plangebied.

Markt
Onderzoeksebied t.b.v. parkeeropgave

Minimale profielen
Minimale steekmaten profielen binnengebied en toegangsstraten, de twee toegangsstraten aan v.a. de Oranjewachtstraat kunnen worden samengevoegd (>30m)

Groene en water inrichting openbare ruimte
Inrichting binnengebied minimaal 50% groen (water) aansluitend bij ambities biodiversiteit en klimaatadaptatie, voldoende gronddekking/ voorzieningen voor bomen van eerste grootte

Paviljoen
Zoekgebied paviljoen in binnenruimte Bestuurskwartier

Ontsluiting parkeergarage('s)
onttsluiting parkeergarage vanaf de Oranjewachtstraat

Bevoorrading
mogelijke entrees, route bevoorrading

Vervoer verdachten
In- en uitgang vervoer verdachten rechtbank

Betrekken patio's OM
Betrekking groene patio's Openbaar Ministerie bij binnengebied

Inpassen Markt 1
Onderzoeksplicht inpassen (gemeentelijk monument) Markt 1, invulling locatie publieksfunctie aan de Markt

Zichtlijn
Zichtrelatie tussen binnengebied en John Frostbrug

Parkeervoorziening fietsen
Zoekgebied entree parkeervoorziening fietsen is indcatief. Nader onderzoeken gepaste locatie

bestaande bebouwing
Ontwikkeling afstemmen op bestaande bebouwing

GEMEENTE Arnhem

4. UITWERKINGSAGENDA

Het belangrijkste element in deze vooral ruimtelijke kader is het (binnen marges) vastleggen van de grenzen tussen de diverse ruimteclaims in het gebied. Die ruimteclaims worden enerzijds veroorzaakt door de gewenste programma's van de verschillende participanten in het gebied, maar anderzijds ook door de ambities van deze partijen. Dat vastleggen bepaalt voor een belangrijk deel de speelruimte voor de diverse partijen.

In dit hoofdstuk wordt, in aanvulling op de gebiedsvisiekaart beschreven welke keuzes worden vastgelegd in voorliggend document en welke keuzes er later (korte termijn, langere termijn) nog gemaakt kunnen of moeten worden.

Naast de in de ruimtelijke randvoorwaarden beschreven ruimtelijke aspecten is ook de financiële haarbaarheid hiervan een belangrijk uitgangspunt. Hiervoor is inzicht in de grondexploitatie nodig en moeten afspraken gemaakt worden over investeringsbereidheid, samenwerking en verantwoordelijkheden van partners.

PROGRAMMA'S		
Openbare ruimte	Benoemen doel en gezochte kwaliteiten. Indicatieve, minimale oppervlakte van 6100 m2, minimale maten, ontsluiting noord zuid, ontsluiting west-> centrale ruimte, wens voor aansluiting op/door OM, identiteit in relatie met omliggende ruimten, verblijfskwaliteit, tijdelijke maatregelen	Identiteit in detail, inrichting in detail, Identiteit, inrichting, klimaatadaptatie maatregelen, natuurinclusief ontwerpen, groen blauwe toevoegingen en kwaliteit, logistiek, ontsluiting, conditionerende maatregelen (kabels, leidingen, archeologie, nge, bodemvervuiling, flora en fauna)
Paleis van Justitie	Locatie van de uitbreiding en vervangende nieuwbouw (blok A), indicatief volume (31.000m2) , footprint, indicatieve minimale hoogte van 25 m logistiek. Handhaven Markt 1	Exacte footprint, oppervlakte en hoogte. Beeldkwaliteit, logistiek in detail overgangen naar openbare ruimte, locatie parkeren overig.
Politie	Locatie in blok B volume ca 2000m2, deels parkeren op eigen terrein, ontsluiting	Mogelijke samenloop met woningbouw en Kenniscentrum.
Wonen	Potentiële locaties (blok B en C), indicatief volume (minimaal 13.750m2), gemiddelde hoogte van 25 m, plint 3.5m), locatie van de zone voor ontsluiting	Typologie, aantal, grootte, definitieve ontsluiting
Voorzieningen	Indicatieve omvang voorzieningen (2900m2 gericht op identiteit van het gebied) en flexibiliteit in plint van blok B en C, wens t.a.v. Shared facilities, locatie.	Onderzoek naar wenselijke omvang bij start, flexibiliteit op invulling naar de toekomst in uitwerking gebouwen
Parkeren en ontsluiting	Indicatieve omvang bedraagt 700 plaatsen, te realiseren in of vlakbij het gebied. Potentiële locatie(s) fysiek mogelijk maken, financiële consequenties in beeld, voorziening provincie van 280 parkeerplaatsen op 5 minuten loopafstand waarborgen	Nader onderzoek van de geopperde mogelijkheden en politieke besluitvorming, fasering en financiële consequenties, investeringsbereidheid en financiering nader onderzoeken
FASERING	Fasering op hoofdlijnen;	Fasering in detail

RUIMTELIJKE RANDVOORWAARDEN BESTUURSKWARTIER ARNHEM

provincie Gelderland

Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

GEMEENTE Arnhem

december 2020

Datum: 19 mei 2021
Betreft: Inspreken op plannen van de gemeente
Bijlagen: 2

Namens: De bewoners van het appartementencomplex boven de Cocomat:
Eusebiusbinnensingel 15, 16, 17, 18, 20, 21 , 23, 24 ,25 en 26

Beste gemeenteraad,

De gemeente wil het mogelijk maken om het terrein van de Rechtbank/Openbaar Ministerie achter ons gebouw, waar nu auto's geparkeerd staan, vol te bouwen met een flat voor kantoren of wooneenheden. Deze plannen kunnen flinke nadelen hebben voor ons woongenot en de waarde van onze appartementen.

Tijdens de verbouwing:
- Maandenlang zullen we overlast hebben van de bouwwerkzaamheden. Bewoners met nachtdiensten slapen overdag pal naast de bouwput.
- Het heien van palen naast ons gebouw zorgt vrijwel zeker voor scheuren in ons gebouw. Ons gebouw is uit 1957 en is daar gebleken gevoelig voor.
  Nr 26: Toen de brug tussen het gerechtshof en het OM is gerealiseerd, werden bestaande scheuren groter en dieper (woonkamer) en er ontstonden nieuwe scheuren (slaapkamer en berging op de galerij).
- Als er een ondergrondse parkeergarage naast ons komt, dan lopen wij het risico op natte kelders door grondwater of kwelwater. Dit kan ook na langere tijd nog optreden.

Na de verbouwing:
- Voor 3 woningen, die nu 21m vanaf de gebouwen staan, komt er pal naast hun woonkamerraam een flat te staan.
- De kantoren staan nu 47m van de woningen af en dat wordt straks 26m.
  Dat is zo dicht bij elkaar, dat men elkaars broodbeleg kan zien. Dit betekent dat de gordijnen van de ramen aan de kantoorzijde alleen in de weekend open kunnen. Het wordt dus veel donkerder in onze huizen.
- 3 appartement hebben al 1 raam dat op 10m van een kantoor (OM) staat en krijgen nu een tweede zijde waar je niet vrij bent om de gordijnen open te doen.
- De woningen aan de galerij gebruiken de galerij om in het zonnetje te zitten. Enerzijds zal die zon aanzienlijk minder lang op de galerij schijnen, anderzijds zit je dan echt te kijk op een afstand tussen de 10 en 20m van de kantoorramen.
- Het uitzicht op de Rijn van de woningen aan de galerijkant wordt gehalveerd.
- Het unieke uitzicht op de toren van de Eusebiuskerk verdwijnt.
- De zon is enkele uren eerder uit het zicht, waardoor de stookkosten in 3 van de 4 seizoenen zal gaan toenemen.
- Als de flat geen kantoorbestemming krijgt maar wonen, dan worden wij nog sterker aangetast in onze vrijheid. Nu is het na 17:00 uur rustig in de kantoren. (Op een enkeling na.) Maar als er straks bewoning komt op zo'n korte afstand, dan zijn wij aan de achterkant nooit meer vrij om een raam of gordijn open te doen.
- En wat als de flat hoger gaat worden dan de bestaande bebouwing? Dat is niet ongebruikelijk, zoals is gebeurd bij het gemeentekantoor aan de Eusbiusbuitensingel. Dan voelen wij ons letterlijk gekleineerd.

Als de nieuwbouw niet tegen te houden is, dan willen wij bij deze een verzoek indienen om op het nieuwe gebouw een geveltuin aan te brengen. Zie ook bijlage II.

Samenvattend:
Wij wonen nu prima op een plek met een mooi uitzicht, maar wel met een drukke straat voor onze deur. Op hele drukke momenten sluiten wij onze ramen om even rust te hebben. Als wij straks aan de achterzijde ook geen raam of gordijn meer open kunnen doen, dan verworden onze fijne appartementen tot bedompte woonhokken.
Dat is extra pijnlijk omdat we dit jaar een grote investering willen doen in verduurzaming door het dak en de gevel van ons complex te vernieuwen.

Met vriendelijke groet, Jeroen Bleekman (bewoner appartementencomplex)

BIJLAGE I - schadevoorbeelden

Deze bedragen zijn uitsluitend bedoeld als richtlijn voor mogelijke schade en waardevermindering. Zijn bedoeld ter ondersteuning van het verhaal. Hieraan mogen geen rechten worden ontleend.

Verwachte kosten door scheuren €25.000 - €75.000

Verwachte kosten door kwelwater €100.000 - €150.000

Verwachte waardedaling 10% totaal €500.000

			nr 14	nr 15	nr 16	nr 17	nr 18	nr 19	nr 20	nr 21	nr 22	nr 23	nr 24	nr 25	nr 26
Waardevermindering	0	*aandeel*	*99*	*30*	*19*	*26*	*28*	*29*	*18*	*25*	*27*	*28*	*17*	*24*	*26*
Deel A (dak)	€ 250.000	*396*	€ 62.500	€ 18.939	€ 11.995	€ 16.414	€ 17.677	€ 18.308	€ 11.364	€ 15.783	€ 17.045	€ 17.677	€ 10.732	€ 15.152	€ 16.414
Deel B (ramen)	€ 250.000	*297*		€ 25.253	€ 15.993	€ 21.886	€ 23.569	€ 24.411	€ 15.152	€ 21.044	€ 22.727	€ 23.569	€ 14.310	€ 20.202	€ 21.886
	€ 500.000		€ 62.500	€ 44.192	€ 27.988	€ 38.300	€ 41.246	€ 42.719	€ 26.515	€ 36.827	€ 39.773	€ 41.246	€ 25.042	€ 35.354	€ 38.300

Herbouwwaarde €5.000.000

			nr 14	nr 15	nr 16	nr 17	nr 18	nr 19	nr 20	nr 21	nr 22	nr 23	nr 24	nr 25	nr 26
Herbouwwaarde	0	*aandeel*	*99*	*30*	*19*	*26*	*28*	*29*	*18*	*25*	*27*	*28*	*17*	*24*	*26*
Deel A (dak)	€ 4.000.000	*396*	€ 1.000.000	€ 303.030	€ 191.919	€ 262.626	€ 282.828	€ 292.929	€ 181.818	€ 252.525	€ 272.727	€ 282.828	€ 171.717	€ 242.424	€ 262.626
Deel B (ramen)	€ 1.000.000	*297*		€ 101.010	€ 63.973	€ 87.542	€ 94.276	€ 97.643	€ 60.606	€ 84.175	€ 90.909	€ 94.276	€ 57.239	€ 80.808	€ 87.542
	€ 5.000.000		€ 1.000.000	€ 404.040	€ 255.892	€ 350.168	€ 377.104	€ 390.572	€ 242.424	€ 336.700	€ 363.636	€ 377.104	€ 228.956	€ 323.232	€ 350.168

Deel A en B komt voort uit de akte van splitsing en is alleen voor de eigenaren relevant.

Onze appartementen gaan hierdoor aanzienlijk minder waard worden. Wij gaan daarom onderzoeken of wij planschade kunnen claimen:
arnhem-bestemmingsplan-schadevergoeding

En wij zijn voorbereid op schade door heien:
https://bouwrecht-advocaat.nl/schade-door-heien .

BIJLAGE II – Foto's

Huidige situatie:

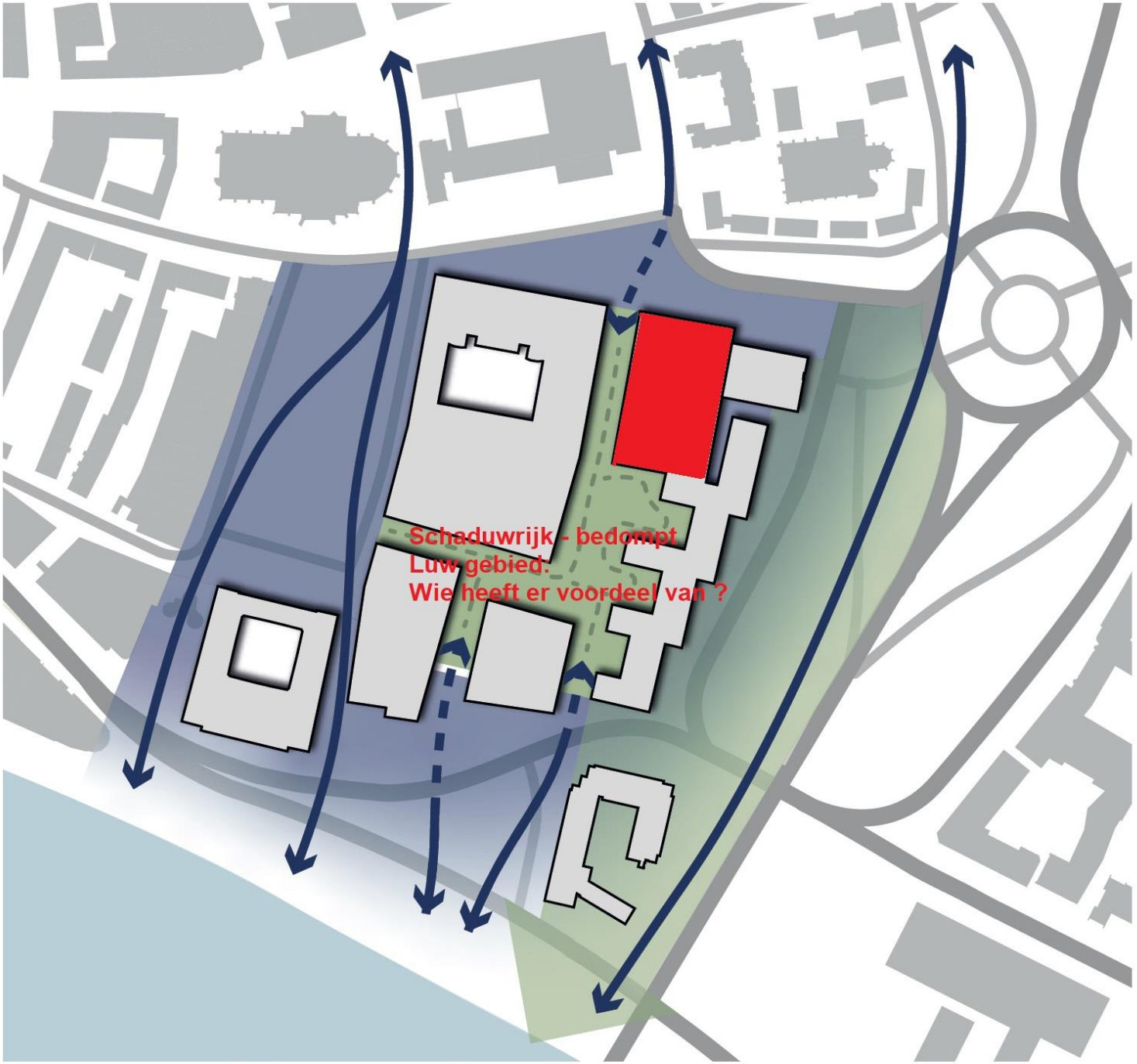


Mogelijk toekomstige situatie:

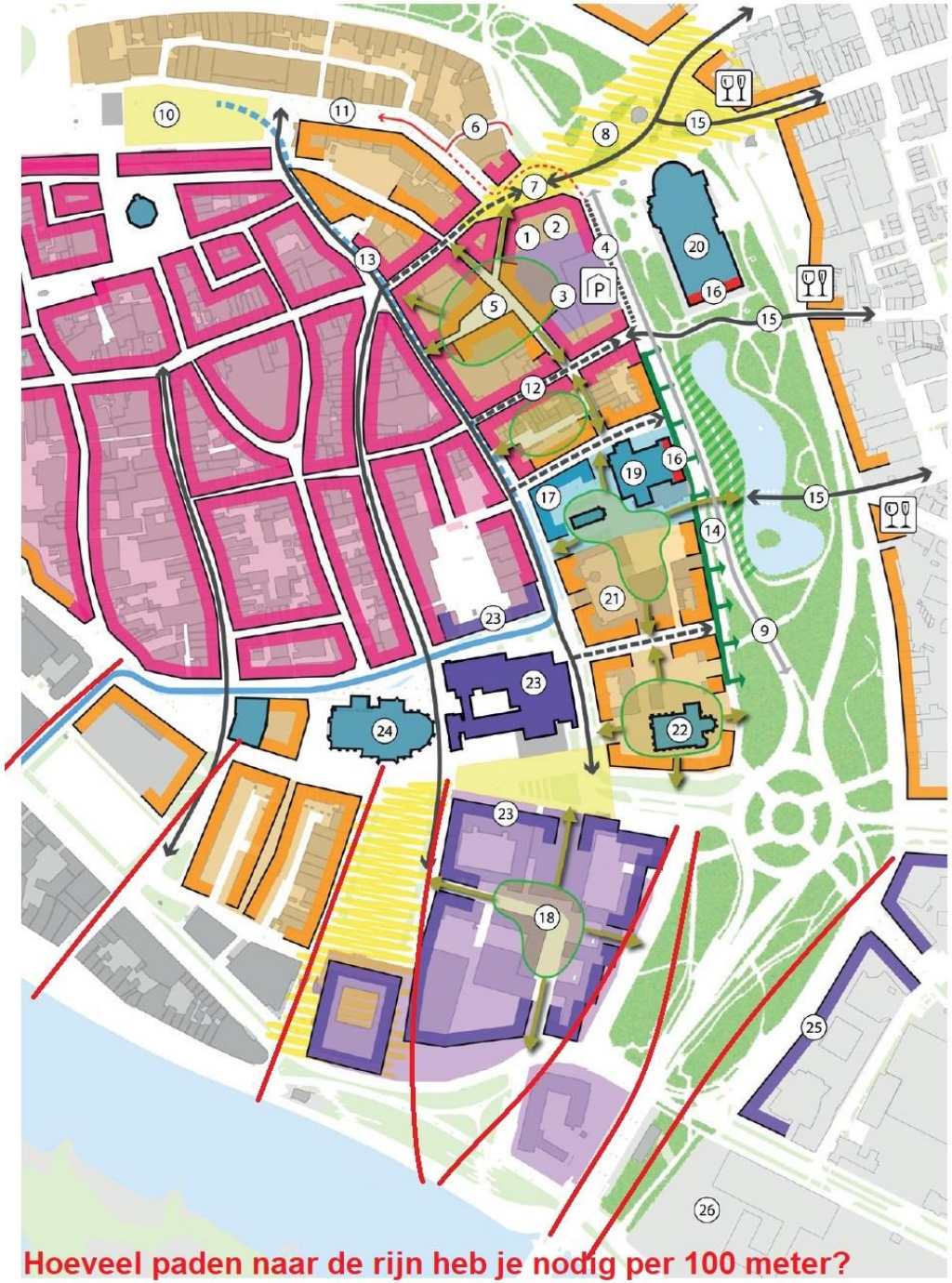


Voorbeeld van een geveltuin:

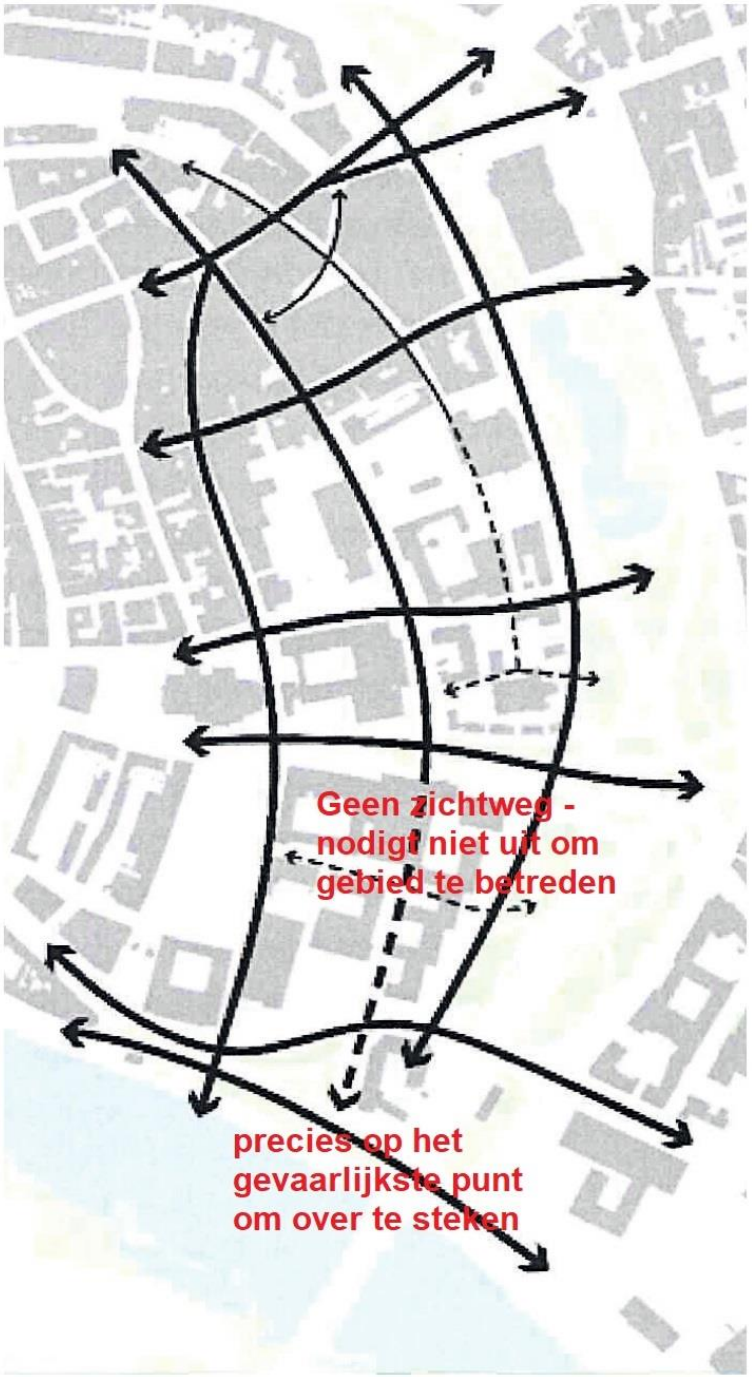




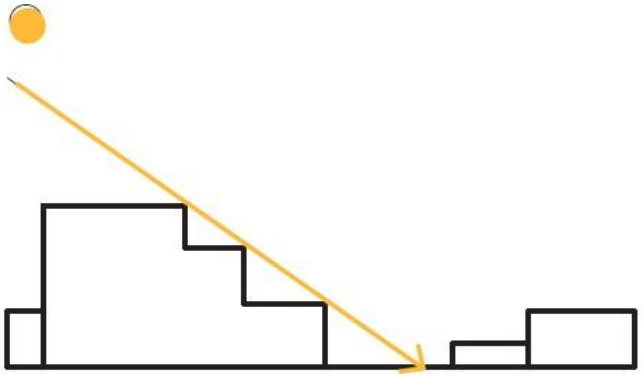
Visie openbare ruimte Bestuurskwartier en Prinsenhof



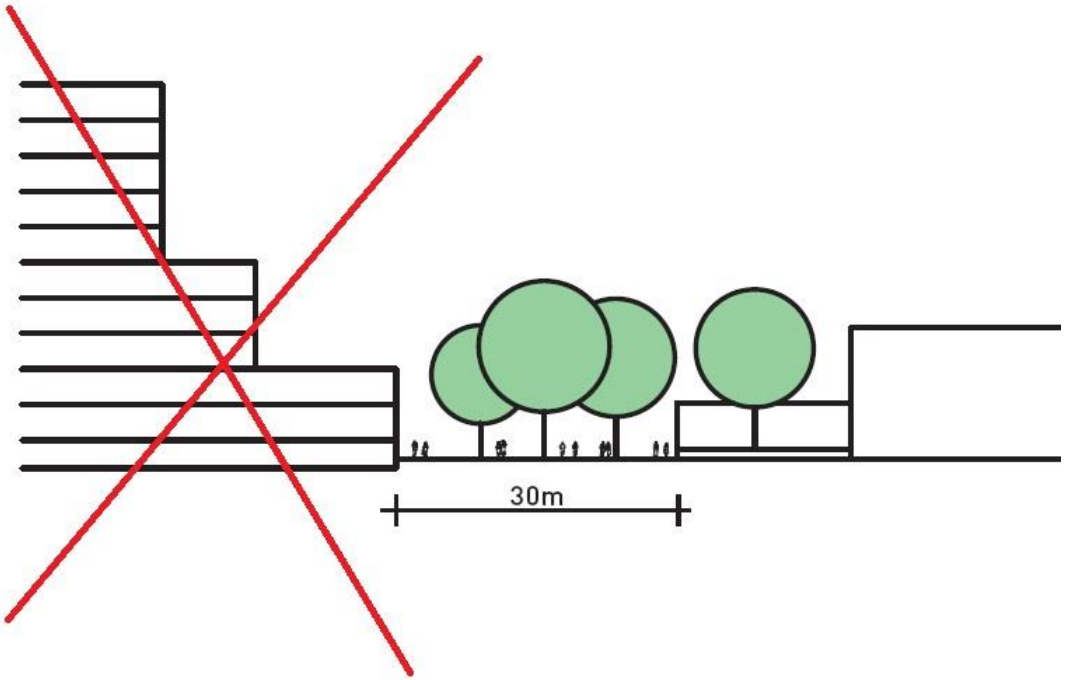
Visie Oostzijde Binnenstad 2019

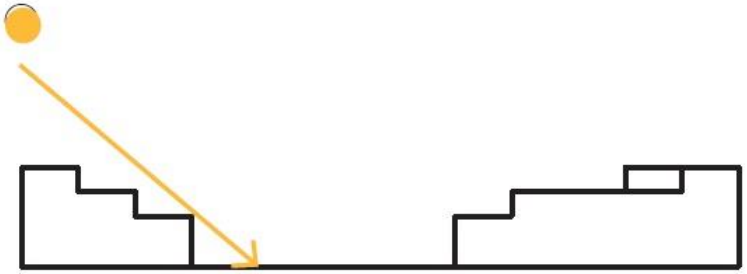


routes binnenstad naar Rijnkade en Singel

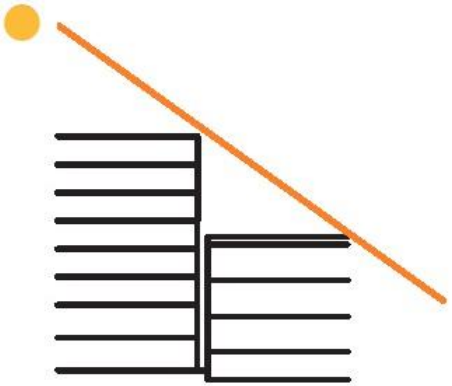


profiel oost-west zoninval 21 maart/september 14:00-15:00, ca. 35 graden



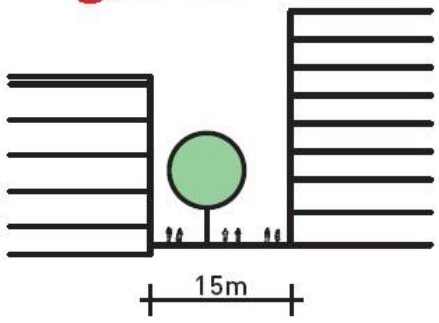


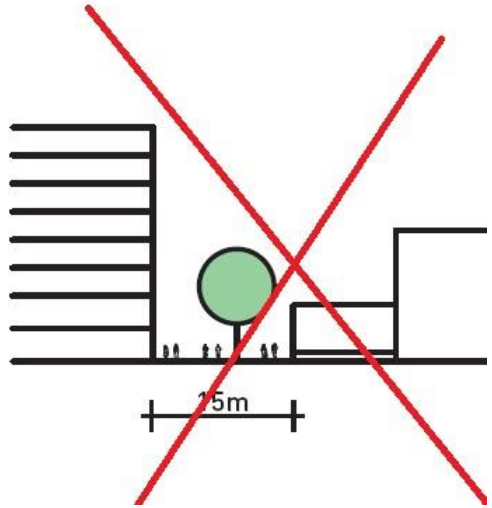
profiel zuid-noord zoninval 21 maart/ september 13:00-14:00, ca. 40 graden



Nieuw ≠ Straks zijn wij dit ...







Ruimtelijke randvoorwaarden Bestuurskwartier

Voor de gemeenteraadsvergadering d.d.:	16 juni 2021
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp

.

Aan de gemeenteraad, 19 mei 2021

Aanwezig:
de raadsleden/fractievolgers Kraaijenbrink (AC), Pape (VVD), Venhoek (D66), Prinsen (GL), Visser (PvdA), De Groot (Partij voor de Dieren), Zijlstra (ChristenUnie), en Van Plateringen (Arnhemse Ouderen Partij). De fractie van de SP, CDA, PPV en Denk/Verenigd Arnhem waren niet vertegenwoordigd.

Verloop
De vergadering begint Informatief. De heer Bleekman spreekt in namens de bewoners van het appartementencomplex boven Cocomat. *(Zijn inspraaktekst -inclusief illustraties- is toegevoegd aan de stukken).*
Aansluitend vindt de meningsvormende vergadering plaats in twee termijnen. De fractie van de PvdA overweegt een motie/amendement om het betreffende gebied te vergroten/uit te breiden.

Toezegging
De wethouder Bouwkamp zegt toe een bredere (overkoepelende) visie voor het Oostelijk Centrum gebied te ontwikkelen en streeft ernaar deze voor 2022 gereed te hebben.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de Meningsvormend-1 fase is afgerond. Aangezien de raadskamer in meerderheid aangeeft dat de eventuele motie van de PvdA geen aparte Meningsvormend-2 behandeling nodig heeft, wordt het raadsvoorstel doorgeleid naar de besluitvormende vergadering.

De raadsadviseur, De voorzitter,

E.J.S. Dirksen L. Manders

Titel/onderwerp: **Agenderingsverzoek Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen**

Raadsadviseur: P. Wielaard Telefoonnr: 377 4836 petra.wielaard@arnhem.nl

Van:	Arnhem Centraal	Ambtenaar:	M. Lauriks
Portefeuillehouder:	A. Marcouch	Telefoonnr:	377 5794
		E-mailadres:	mark.lauriks@arnhem.nl
Doel activiteit	De bespreking van het onderwerp stelt de raadskamer in staat om zich te laten informeren en het door het college gevoerde beleid te controleren.		
Toelichting	De fractie van Arnhem Centraal heeft naar aanleiding van het verschijnen van de Dadermonitor 2015-2019 en de bijgaande raadsbrief onder andere de volgende vragen aan de portefeuillehouder: 1. Heeft het college inzicht en controle op de gemelde incidenten en klopt dat met de conclusies uit de monitor? 2. Is bekend waardoor deze jonge mensen in de criminaliteit komen? Uit welke wijken komen zij en welke achtergrond hebben zij? 3. Hoe gaat u de 3 aanbevelingen die in de monitor zijn benoemd aanpakken? – Aanbeveling 1: Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren. – Aanbeveling 2: Onderzoek of de aanpak van resocialisatie aansluit bij de daders van mensenhandel om herhaald daderschap te voorkomen. – Aanbeveling 3: Inventariseer kwetsbare sectoren en werknemers op lokaal niveau om aanpak arbeidsuitbuiting te sturen. Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen hebben in het Interbestuurlijk Programma van februari 2018 afgesproken dat elke gemeente in 2022 beleid moet hebben om mensenhandel tegen te gaan en dat gemeenten werken aan passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg en een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie. Link naar de VNG webinar Gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Tijdens de Politieke Avond van 7 april 2021 heeft de heer Bolhaar, Nationaal Rapporteur Mensenhandel, het rapport "Dadermonitor 2015 - 2019" toegelicht en vragen van de raadskamer beantwoordt. In de bijdrage van de heer Bolhaar is gerefereerd aan de volgende rapporten: Slachtoffermonitor 2015-2019 Vertrouwen in Veerkracht		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Er is geen vervolgbehandeling voorzien. Een eventueel vervolg hangt af van het initiatief van een of meerdere fracties.		
Spreekrecht publiek	Ja		
Behandeladvies	Technische vragen dienen voorafgaand aan de bespreking te worden gesteld. De bespreking van het agenderingsverzoek vindt plaats aan de hand van de volgende orde:		

	– Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld. In het geval van een agenderingsverzoek krijgt de indiener(s) van het verzoek als eerste het woord in de eerste termijn. – De portefeuillehouder reageert nadat alle fracties aan het woord zijn geweest, en beantwoordt de vragen, waarbij antwoorden kunnen worden samenvoegen en herhaling van vrijwel overeenkomstige punten achterwege blijft, De voorzitter ziet erop toe dat de beantwoording van de portefeuillehouder ter zake is en in gaat op de gestelde vragen. – Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan. Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken.
Bijlagen	

Agenderingsverzoek Dadermonitor 2015 - 2019 van de fractie Arnhem Centraal
Raadsbrief "Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen", d.d. 21-01-2021
Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Factsheet bij de Dadermonitor mensenhandel 2015–2019
Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten, publicatie VNG
Raadsvoorstel "Concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022", d.d. 27-03-2019
Raadskamerbrief "Uitvoeringsplan mensenhandel en uitbuiting 2017-2020", d.d. 6-6-2017
Uitvoeringsplan mensenhandel en uitbuiting 2017-2020
Behandelresultaat 7 april 2021

Onderwerp: Agenderingsverzoek

Onderwerp: dadermonitor Mensenhandel
Arnhem 26 januari 2021

Geachte voorzitter,

Uit de onlangs gepubliceerde Dadermonitor Mensenhandel blijkt, dat daders (en ook slachtoffers) merendeels jonger dan 23 jaar zijn. Arnhem staat met meer dan 100 meldingen in de top 10 van deze vorm van misdaad.

In de monitor worden veel conclusies benoemd. Een selectie hieruit: : meeste en meest jonge daders, het aantal opgespoorde daders daalt, de aanpak blijft achter, jonge daders en vaak onvoldoende herkend, signalering van slachtoffers neemt toe en van verdachten neemt af, Opsporing leidt tot minder ingeschreven verdachten van mensenhandel.

Een zorgelijke ontwikkeling. De monitor geeft (gelukkig) ook een aantal aanbevelingen.
De fractie van Arnhem Centraal wil hierover in debat en heeft daarom de volgende vragen:

- Heeft het college inzicht en controle op de gemelde incidenten en klopt dat met de conclusies uit de monitor?
- Is bekend waardoor deze jonge mensen in de criminaliteit komen? Uit welke wijken komen zij en welke achtergrond hebben zij?
- Hoe gaat u de 3 aanbevelingen die in de monitor zijn benoemd aanpakken?
    - Aanbeveling 1: Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren.
    - Aanbeveling 2: Onderzoek of de aanpak van resocialisatie aansluit bij de daders van mensenhandel om herhaald daderschap te voorkomen.
    - Aanbeveling 3: Inventariseer kwetsbare sectoren en werknemers op lokaal niveau om aanpak arbeidsuitbuiting te sturen.

Namens de fractie Arnhem Centraal
Guus van der Laak

Arnhem Centraal

Guus van der Laak

T: +31(0) 6 55162647
E: Guusvanderlaak@arnhemcentraal.info
W: www.arnhemcentraal.info

Aan de gemeenteraad

Datum : 21 januari 2021
Zaaknummer :
Contactpersoon : Mark Lauriks
Telefoonnummer : 06 23 91 68 85

Onderwerp: Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Geachte voorzitter en leden,

Graag brengen we u de Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen onder de aandacht. Dit rapport, dat vandaag is gepubliceerd, is gevoegd bij deze raadsbrief. Verder informeren we u over stappen die wij zelf zetten om een nog scherper beeld te krijgen van aard en omvang van de mensenhandel problematiek in onze stad.

Dadermonitor 2015 - 2019
Het bijgevoegde rapport geeft zicht op het aantal daders mensenhandel in Nederland en het daderschap per vorm van mensenhandel. Naast voorbeelden van individuele casussen vindt u in de Dadermonitor de door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel. Het is voor het eerst dat de Nationaal Rapporteur deze dataset voor mensenhandel heeft gebruikt en het is ook voor het eerst dat de data op gemeentelijk niveau is uitgezocht. Op pagina 102 - 109 vindt u de signalering op regionaal niveau. In tabel 3.2 op pagina 104 van het rapport vindt u het aantal geregistreerde incidenten in tien gemeenten. Daaruit is helaas af te leiden dat Arnhem bij de gemeenten hoort met de meeste geregistreerde incidenten van mensenhandel.

Landelijke beeld
Als het gaat om het landelijk beeld weten we dat ongeveer driekwart van de geregistreerde incidenten seksuele uitbuiting betreft – al neemt het aantal en aandeel geregistreerde incidenten van criminele uitbuiting recentelijk toe. Zo'n 40% van de door de politie geregistreerde slachtoffers is Nederlands en ongeveer 45% is jonger dan 23 jaar. Deze gegevens vindt u terug in de verschillende figuren en tabellen in Hoofdstuk 3 in de Dadermonitor. Daarnaast brengt de Nationaal Rapporteur ook periodiek een slachtoffermonitor mensenhandel uit. Deze bevat ook gegevens van slachtoffers gemeld door niet-opsporingsinstanties. Niet ieder incident of slachtoffer komt namelijk in beeld bij de politie.

Aard en omvang in eigen stad; verder onderzoek
In december van 2020 heeft de burgemeester uitgebreid gesproken met de Nationaal Rapporteur over het tegengaan van (seksuele) uitbuiting. Voor de cijfers per gemeente in de Dadermonitor gaat het om een eerste inzicht in het signaleren van mensenhandel door politie. Naast de omvang zijn er vanuit de Dadermonitor vrijwel geen gegevens over de aard van de incidenten beschikbaar. Daarom is met de Nationaal Rapporteur afgesproken om samen te werken in een gezamenlijk leertraject met de Jheronimus Academy for Data Science (JADS). Tijdens een *data challenge* gaan datastudenten van JADS samen met medewerkers van het bureau van de Nationaal Rapporteur en lokale professionals, op zoek naar nieuwe informatiebronnen voor het beter in kaart brengen van mensenhandel en/of seksueel geweld tegen kinderen.

De uitkomsten brengen ons hopelijk nieuwe inzichten en aanknopingspunten voor de verdere brede aanpak om mensenhandel te voorkomen en daadkrachtig te bestrijden, en ervoor te zorgen dat er een vangnet is voor slachtoffers van mensenhandel. Wij zijn immers stellig van mening dat onze stad een uitbuitingsvrije gemeente moet zijn: iedere Arnhemmer moet in vrijheid kunnen leven - om zo het beste van haar of zijn leven te kunnen maken.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

R. van Wuijtswinkel A. Marcouch

Bijlage: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021), *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*.


Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Dadermonitor
mensenhandel
2015–2019
mensenhandel

H.J. Bolhaar
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

M.W. Bleeker (senior adviseur)
R.H.L. Broere (senior onderzoeker/projectleider van deze publicatie)
M. van der Bruggen (senior onderzoeker)
S.E. Hageman (onderzoeker)
S.S. Mangal (juridisch adviseur)
B.J.H. van Oerle (adviseur)
M.M. Rademaker (adviseur)

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070-3704514

www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

©Nationaal Rapporteur 2021

Wij maken gebruik van stock-fotografie, de personen getoond op de foto's komen niet voor in het rapport.

Inhoud

Managementsamenvatting 8

Voorwoord 14

Gebruikte afkortingen 16

Lijst van figuren 18

1 Inleiding 22
1.1 Doel van de monitors 23
1.2 De integrale aanpak van mensenhandel 25
1.3 Vormen van mensenhandel 27
1.4 Terugblik op de monitor mensenhandel 2013-2017 29
1.5 Leeswijzer 31

2 Ontwikkelingen aanpak mensenhandel 32
2.1 Inleiding 33
2.2 Internationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel 33
2.2.1 EU Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 33
2.2.2 Derde voortgangsrapportage Europese Commissie 34
2.2.3 Intentieverklaring Benelux 35
2.2.4 Liechtenstein initiatief 36
2.2.5 Liaisons in bron- en transitlanden 36
2.2.6 Trafficking in Persons rapport 37
2.2.7 Conclusie internationale ontwikkelingen 37
2.3 Nationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel 38
2.3.1 Interdepartementaal programma Samen tegen mensenhandel 38
2.3.1.1 Actielijn 1: Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel 38
2.3.1.2 Actielijn 2: Doorontwikkelen van aanpak van arbeidsuitbuiting 39
2.3.1.3 Actielijn 3: Voorkomen van slachtofferschap en daderschap 40
2.3.1.4 Actielijn 4: Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel 40
2.3.1.5 Actielijn 5: Delen van kennis en informatie 41
2.3.1.6 Klankbordgroep en monitoring Samen tegen mensenhandel 41
2.3.1.7 Voortzetting interdepartementale ambities 41
2.3.2 Wetsvoorstel regulering sekswerk 42
2.3.3 Wetsvoorstel strafbaarstelling klanten 43
2.3.4 Conclusie nationale ontwikkelingen 43

Uitgelicht: Arbeidsuitbuiting 44

2.4 Regionale en lokale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel 56
2.4.1 Regionale samenwerking 56

2.4.2 Gemeentelijke aanpak en het Interbestuurlijk Programma (IBP) 58
2.4.3 Programma Seksuele intimidatie en seksueel geweld in Amsterdam 59
2.4.4 Analyse inzet arbeidsmigranten voor verbeterde aanpak in Noord-Brabant 60
2.4.5 Conclusie regionale en lokale ontwikkelingen 60
2.5 Voorkomen van slachtofferschap en daderschap 61
2.5.1 Preventief beleid op de werkvloer 61
2.5.2 Conclusie voorkomen van slachtofferschap en daderschap 61
2.6 Signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en daderschap 61
2.6.1 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van mensenhandel 62
2.6.1.1 Beleidsmatige ontwikkelingen 62
2.6.1.2 Ontwikkelingen in technologische en financiële opsporing 66
2.6.1.3 Overige ontwikkelingen 69
2.6.2 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van seksuele uitbuiting 73
2.6.2.1 Proeftuinen 73
2.6.2.2 Mensenhandel Field Lab 74
2.6.3 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van arbeidsuitbuiting 75
2.6.4 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van criminele uitbuiting 76
2.6.4.1 Criminele uitbuiting van jongeren 76
2.6.4.2 Integrale werkwijze Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 77
2.6.5 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van orgaanhandel 78
2.7 Bieden van passende hulp aan slachtoffers en bestraffen van daders 78
2.7.1 Seksuele uitbuiting 79
2.7.2 Criminele uitbuiting 80
2.8 Conclusie 81

CASUS 1 Het verhaal van Walter (43 jaar) 86

3 Signalering 87
3.1 Inleiding 88
3.2 Signalering door de opsporingsinstanties 88
3.2.1 Politie 89
3.2.2 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 90
3.2.3 Koninklijke Marechaussee 91
3.3 Achtergrond van de cijfers 92
3.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel 92
3.3.2 Beperkingen aan de data 92
3.4 Incidenten van mensenhandel geregistreerd door de politie 93
3.4.1 Aantal incidenten 93
3.4.2 Aard van de incidenten 95
3.4.3 Signalering op regionaal niveau 102
3.4.4 Aangifte 105
3.4.5 Kenmerken van slachtoffers 106
3.5 Conclusie 107

CASUS 2 Het verhaal van Thijs (45 jaar) 110

4 Opsporing 111
4.1 Inleiding 112
4.2 Opsporing door de politie, de ISZW-DO en de KMar 112

4.2.1 Van signaal naar onderzoek 112
4.2.2 Zaken naar het OM 114
4.3 Achtergrond van de cijfers 114
4.3.1 Vormen van mensenhandel 115
4.3.2 Beperkingen aan de data 115
4.4 Aantal opsporingsonderzoeken 116
4.5 Aard van de opsporingsonderzoeken 119
4.6 Opsporingsinstanties 121
4.6.1 Regionaal 123
4.7 Conclusie 125

CASUS 3 Het verhaal van Dennis (21 jaar) en Sam (47 jaar) 128

5 Vervolging 129
5.1 Inleiding 130
5.2 Werkwijze van het OM 130
5.2.1 Richtlijnen 130
5.3 Achtergrond van de cijfers 131
5.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel 131
5.3.2 Beperkingen aan de data 132
5.4 Ingeschreven zaken bij het OM 133
5.4.1 Aantal zaken en aard van de zaken 133
5.4.2 Inschrijving bij het OM op regionaal niveau 136
5.4.3 Minderjarige slachtoffers 138
5.5 Afgehandelde zaken door het OM 139
5.5.1 Aantal zaken en aard van de zaken 139
5.5.2 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling 141
5.6 Conclusie 145

CASUS 4 Het verhaal van Amir (20 jaar) 147

6 Berechting in eerste aanleg 148
6.1 Inleiding 149
6.2 Het strafproces 149
6.3 Achtergrond van de cijfers 150
6.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel 150
6.3.2 Beperkingen aan de data 151
6.4 In eerste aanleg afgedane zaken 152
6.4.1 Aantal zaken en aard van de zaken 152
6.4.2 Type afdoening 156
6.5 Opgelegde straffen en maatregelen 158
6.5.1 Soort opgelegde hoofdstraffen 158
6.5.2 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen 160
6.5.3 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen 162
6.6 Doorlooptijden 164
6.7 Conclusie 165

CASUS 5 Het verhaal van Yoeri (30 jaar) 167

7 Resocialisatie 168
7.1 Inleiding 169
7.2 Toezicht door de reclassering 169
7.3 Achtergrond van de cijfers 171
7.3.1 Gehanteerde definitie mensenhandel 171
7.3.2 Beperkingen aan de data 172
7.4 Toezichten 172
7.4.1 Aantal toezichten en aard van de toezichten 172
7.4.2 Justitiële kaders 175
7.4.3 Bijzondere voorwaarden 176
7.4.4 Reden beëindiging van een toezicht 178
7.5 Conclusie 179

CASUS 6 Het verhaal van Michel (16 jaar) 182

8 Persoons-kenmerken 183
8.1 Inleiding 184
8.2 Achtergrond van de cijfers 184
8.2.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel 184
8.2.2 Beperkingen aan de data 185
8.3 Geslacht 185
8.4 Leeftijd 187
8.5 Herkomst 190
8.6 Conclusie 193

9 Conclusie en aanbevelingen 195
9.1 Aard en omvang van de groep daders in de strafrechtketen 197
9.1.1 Aard 197
9.1.2 Omvang 202
9.2 Integrale aanpak van mensenhandel 205
9.3 Aanbevelingen 211
9.3.1 Onvoldoende bekend over voorkomen van daderschap 211
9.3.1.1 Aandacht voor preventie van nieuw daderschap 211
9.3.1.2 Zorg voor inzicht in effectiviteit resocialisatie 212
9.3.2 Pak arbeidsuitbuiting gericht aan 213

Slotwoord 215

Literatuurlijst 218

Bijlagen 222
B1 Onderzoeksverantwoording 223
B2 Bijlagetabellen 240

Management-samenvatting

Mensenhandel is een zeer ernstig delict. Het heeft grote effecten op het leven van slachtoffers. Toch vindt uitbuiting iedere dag plaats. De Nationaal Rapporteur brengt periodiek zowel een dadermonitor als een slachtoffermonitor mensenhandel uit. De aanpak van daders is namelijk onlosmakelijk verbonden met de bescherming van slachtoffers. De Dadermonitor en Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 geven samen een zo volledig mogelijk beeld van de aard, omvang en aanpak van mensenhandel. Met dit periodieke inzicht wil de Nationaal Rapporteur het lerend vermogen stimuleren van alle betrokkenen in de aanpak. En daarmee een bijdrage leveren aan de aanpak van daders en de bescherming van slachtoffers. Deze dadermonitor geeft inzicht in het aantal daders van de verschillende vormen van mensenhandel in de fasen van de strafrechtelijke aanpak in de periode 2015-2019 (Hoofdstuk 3 t/m 7). Daarnaast geeft de monitor een overzicht van recente ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel (Hoofdstuk 2). En een beeld van de persoonskenmerken van daders (Hoofdstuk 8).

Impact COVID-19 op mensenhandel

De Nationaal Rapporteur staat in deze monitor ook stil bij de impact die COVID-19 sinds begin 2020 heeft op mensenhandel als fenomeen en op de aanpak daarvan. Zo heeft de pandemie bepaalde factoren aan het licht gebracht die samen kunnen hangen met uitbuiting van kwetsbare werkenden. Ook is het zeer waarschijnlijk dat de vraag naar en het aanbod van seks elkaar nu treffen op minder zichtbare locaties, zoals online. Verschillende organisaties signaleren toenames van onder andere online seksueel misbruik, sextortion (afpersing met naaktbeelden), en grooming (digitaal kinderlokken). Om de juiste maatregelen te kunnen treffen is verscherpt zicht op zowel nationaal als lokaal niveau cruciaal. Met verhoogde aandacht blijft de Nationaal Rapporteur de gevolgen van de COVID-19-pandemie volgen.

Zicht op aantal daders mensenhandel in Nederland

De Nationaal Rapporteur monitort de omvang van daderschap van mensenhandel in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Daaruit volgen een aantal bevindingen.

Onbekend hoe vaak daderschap voorkomt

Er is geen zicht op het totale aantal daders van de vier mensenhandelvormen in Nederland. Dit bemoeilijkt het monitoren van de (strafrechtelijke) aanpak. Volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) bestaan er geen betrouwbare methoden voor een schatting van de daderprevalentie. De Nationaal Rapporteur ziet nog aanknopingspunten voor een haalbaarheidsonderzoek naar een schatting van het aantal mogelijke daders. Hij gaat hierover graag opnieuw met de staatssecretaris in gesprek.

Minder verdachten in beeld

Het jaarlijks aantal incidenten van mensenhandel dat de politie signaleert, stijgt in de periode 2015-2019. In totaal signaleerde de politie 3.420 incidenten, met gemiddeld 200 verdachten per jaar. Dat de politie meer signaleert lijkt positief, maar het aantal verdachten dat de politie identificeert neemt af: van 285 verdachten in 2016 naar 170 in 2019. Dat is opmerkelijk. Naast het aantal incidenten, steeg namelijk de afgelopen jaren ook het aantal gesignaleerde slachtoffers en het percentage incidenten waarvan aangifte is gedaan. De daling van het aantal verdachten in beeld bij de politie is zorgwekkend. Om daders strafrechtelijk aan te kunnen pakken, moeten zij wel als verdachte gesignaleerd worden.

OM seponeert vaker

Opsporingsinstanties leveren jaarlijks gemiddeld 180 verdachten aan bij het Openbaar Ministerie (OM). Ook dit aantal ligt in recente jaren een stuk lager dan in de jaren daarvoor. In 2019

gaat het om 153 verdachten. Vervolgens brengt het OM in de periode 2015-2019 gemiddeld 60% van de ingeschreven zaken voor de rechter. Dat betekent dat een groot aantal zaken wordt geseponeerd. Meestal doet het OM dit vanwege gebrek aan bewijs. Dit aantal technische sepots neemt toe. Eindigde in 2016 zo'n 27% van de zaken in een technisch sepot, in 2019 is dit maar liefst 41%. Het zou goed zijn als het OM op basis van de dossiers onderzoekt waarom zaken steeds vaker tot een sepot leiden.

Minder zaken voor de rechter, wel meer straffen

Ook het aantal daders dat de rechter jaarlijks veroordeelt voor mensenhandel daalt. In 2015 ging het om 187 zaken en in 2019 om nog maar 101 zaken. Dit is een logisch gevolg van de daling van het aantal gesignaleerde, opgespoorde en gedagvaarde verdachten. In de zaken die tot berechting komen, legt de rechter sinds 2018 vaker een veroordeling op dan in eerdere jaren. De rechter straft het overgrote deel van de daders (90%) met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Ook is de gemiddelde duur van de straf langer geworden in deze periode.

Resocialisatie blijft achter en recidive is onbekend

Deze straffen geven de rechter een juridische grondslag om een toezicht op te leggen. Toch blijft het aantal toezichten ver achter in de periode 2015-2019. Het gaat jaarlijks om zo'n 25 unieke daders ten opzichte van gemiddeld minstens 85 daders die zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf.

Over hoe vaak daders van mensenhandel opnieuw de fout in gaan zijn geen gegevens bekend. Zo kan niet worden onderzocht hoe effectief de strafrechtelijke aanpak is in een van de belangrijkste doelen van de integrale aanpak: het voorkomen van mensenhandel, in de vorm van herhaald daderschap. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur hierover in de vorige dadermonitor is nog niet opgevolgd. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom nogmaals de relevantie van een studie naar recidive.

Zicht op daderschap per vorm van mensenhandel

Mensenhandel is een complex delict. De variatie in daders en betrokken instanties in de aanpak is groot. Daarom brengt de Nationaal Rapporteur ook het daderschap van de verschillende vormen van mensenhandel in kaart.

Binnenlandse uitbuiting: daders zijn het jongst

De meeste daders in Nederland maken zich schuldig aan binnenlandse seksuele uitbuiting: ongeveer de helft. Zij zijn gemiddeld ook het jongst: een op de drie is jonger dan 23 jaar op het moment van plegen. Dat zij al op jonge leeftijd zo'n ernstig misdrijf plegen, maakt de behoefte aan meer kennis over de achtergrond van deze daders urgent. Het valt niet uit te sluiten dat deze daders te maken hebben met multiproblematiek. Net zoals de jonge slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting.

Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: minder verdachten

Iets meer dan een derde van de daders in de strafrechtketen maakt zich schuldig aan grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Veel vaker dan bij andere vormen van mensenhandel komen de daders uit landen van de Europese Economische Ruimte, vooral Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting neemt in de periode 2015-2019 af. Ook worden er minder verdachten gedagvaard en berecht. Opmerkelijk, omdat uit de meest recente slachtoffermonitor mensenhandel blijkt dat het aan-

tal vermoedelijke slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in 2019 juist enorm is toegenomen.

Arbeidsuitbuiting: aanpak blijft achter

De gegevens over daders van arbeidsuitbuiting zijn beperkt, vooral in de fasen van signalering en opsporing. Vanaf de fase van dagvaarding valt op dat het aandeel daders van arbeidsuitbuiting steeds verder afneemt. Van 11% van de gedagvaarde daders tot 6% van de daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daders van arbeidsuitbuiting worden dus relatief minder vaak veroordeeld en krijgen relatief minder vaak een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Verder is de doorlooptijd van zaken van arbeidsuitbuiting een stuk langer dan andere mensenhandelzaken. Uit de vorige dadermonitor bleek al dat het berechten van arbeidsuitbuiting complex is. De uitleg in het wetboek van strafrecht is niet zo duidelijk als die van seksuele uitbuiting. En de jurisprudentie geeft geen duidelijk antwoord op de vraag waar ernstige benadeling ophoudt, en mensenhandel begint. Dit heeft gevolgen voor de slachtoffers als het gaat om bescherming, opvang en ondersteuning. De uitbraak van COVID-19 heeft dit probleem opnieuw blootgelegd.

Criminele uitbuiting: moeilijk te herkennen

Zo'n 5% à 9% van de daders in de strafrechtketen is dader van criminele uitbuiting. Zij zijn, na daders van binnenlandse seksuele uitbuiting, gemiddeld het jongst. In de periode 2015-2019 is het aantal gesignaleerde incidenten van criminele uitbuiting toegenomen. In 2019 is dit aantal zelfs verviervoudigd ten opzichte van 2018. Er komt steeds meer aandacht en kennis voor de signalering van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld in opleidingen en training van eerstelijnsmedewerkers van de politie. Belangrijk, want het gaat hier om ernstige problematiek. Denk aan verbanden met andere vormen van criminaliteit, zoals drugssmokkel of drugsproductie. Ook is de problematiek moeilijk te herkennen; slachtoffers worden in eerste instantie vaak aangezien voor daders.

Zorgen over de aanpak

De aanpak van mensenhandel staat bij veel partijen op de agenda. Zowel internationaal als nationaal en lokaal. Dat is positief. Op basis van de bevindingen in deze monitor heeft de Nationaal Rapporteur echter een aantal zorgen over hoe de aanpak van mensenhandel aansluit op het fenomeen.

Effectmeting en monitoring krijgen nog onvoldoende vorm

De intentie is uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. Dit staat in het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel en in de Veiligheidsagenda 2019-2022 die het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie hebben samengesteld. De cijfermatige doelstelling in de Veiligheidsagenda is een jaarlijkse toename van het aantal verdachten van mensenhandel dat de politie aanmeldt bij het OM. Uit deze monitor blijkt dat het beoogde streefcijfer niet wordt gehaald in het eerste jaar van de Veiligheidsagenda. Dit ondanks de vele ontplooide initiatieven en de aanzienlijke investering in de strafrechtelijke aanpak. De Nationaal Rapporteur juicht intensivering van de aanpak van mensenhandel zeker toe. Streefcijfers kunnen daarbij een belangrijk middel zijn, maar geven mogelijk geen volledig beeld. Intensivering is namelijk op veel verschillende manieren te meten. Het is belangrijk dat het ministerie van JenV, de politie en het OM analyseren wat er nodig is om de streefcijfers van de Veiligheidsagenda wel te halen. De Nationaal Rapporteur spoort deze partijen aan om de intensiveringsambitie onderdeel uit te laten maken van een breder kader van effectmeting. Vanuit de te bereiken maatschappelijke impact moet duidelijk worden

gemaakt welke verschillende doelstellingen daaraan kunnen bijdragen. En welke activiteiten daarvoor moeten worden ingezet, en hoe die vervolgens kunnen worden gemeten. Activiteiten kunnen zijn het opsporen en vervolgen van verdachten, maar ook het vroeg ingrijpen waardoor een uitbuitingssituatie wordt voorkomen. Of het doorverwijzen van slachtoffers naar zorg- en hulpverleningsinstanties. Een dergelijk kader draagt bij aan een systeem van (zelf)monitoring voor organisaties in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.

Inzicht op lokaal niveau beperkt

Het zicht op slachtoffers en daders van mensenhandel op lokaal niveau ontbreekt nog grotendeels. Al zijn er wel enkele goede initiatieven. Het valt op dat er veel regionale verschillen bestaan in de doorstroom van daders in de strafrechtketen. Dat geldt ook voor de relatie tussen de grootte van de gemeente en de lokale signalering van mensenhandel door de politie. Het is belangrijk dat er meer inzicht komt in hoe mensenhandel regionaal en lokaal voorkomt. Dit is nodig om ook op decentraal niveau de integrale aanpak van mensenhandel vorm te geven. Daarvoor is duurzame politieke en bestuurlijke aandacht nodig. Ook ligt hier een rol voor de Regionale Informatie- en Expertise Centra, de (nog op te richten) regionale tafels mensenhandel en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Meer aandacht nodig voor preventie

Daarnaast zijn er in de aanpak weinig initiatieven om slachtofferschap of daderschap te voorkomen. Dit terwijl uit de cijfers blijkt dat zowel daders als slachtoffers van mensenhandel relatief jong zijn. Vooral daders van binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Ook is bij deze daders vaak sprake van andere ernstige delicten, zoals andere vormen van ondermijnende criminaliteit en seksueel geweld. Slachtoffer- en daderschap kunnen bovendien in elkaar overlopen. Achter jong dader- en slachtofferschap kunnen verschillende vormen van complexe persoonlijke problematiek schuilgaan. Dit kwam ook naar voren in een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam. Het is ontwrichtend voor hun ontwikkeling en toekomst, als jongeren verzeild raken in deze vormen van uitbuiting; of dat nu is als dader of als slachtoffer. Daarom moet alles op alles worden gezet om te voorkomen dat het zo ver komt. In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 riep de Nationaal Rapporteur op prioriteit te geven aan jongeren in de aanpak van mensenhandel. In dit rapport roept de Nationaal Rapporteur op tot het creëren van inzicht in de risicofactoren en de achterliggende problematiek van jonge (potentiële) daders. Wat maakt hen kwetsbaar? Die kennis moet vervolgens worden ingezet om daderschap te voorkomen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 1

Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren

Onderzoek nodig naar effectieve resocialisatie

Uit de cijfers blijkt dat er bij de reclassering relatief weinig toezichten zijn ingestroomd voor daders van mensenhandel. Resocialisatie is belangrijk om te voorkomen dat daders opnieuw de fout in gaan. En daarmee ook in het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. De daders van een ernstig delict als mensenhandel zijn relatief jong. Een aanpak die aansluit bij deze specifieke groep daders is belangrijk voor een geslaagde resocialisatie. Daarom concludeert de

Nationaal Rapporteur dat er meer kennis moet komen over de aard van deze daders, de problematiek die daarachter schuilgaat, en wat voor hulp en begeleiding het beste bij hen past. Dit inzicht moet er niet alleen op nationaal niveau komen, maar ook op regionaal en lokaal niveau. Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 2

Onderzoek of de aanpak van resocialisatie aansluit bij de daders van mensenhandel om herhaald daderschap te voorkomen

Arbeidsuitbuiting gericht aanpakken

Het is bekend dat zich aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt een grote groep kwetsbare werkenden bevindt. En dat zij regelmatig worden geconfronteerd met grove misstanden. Dat blijkt opnieuw tijdens de COVID-19-uitbraak. Het is echter onduidelijk hoe vaak misstanden de vorm van arbeidsuitbuiting aannemen. Dit komt vooral doordat de reikwijdte van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin nog niet helder is. Er bestaat wel een redelijk beeld van de mechanismen die werknemers en sectoren kwetsbaar maken voor misstanden zoals uitbuiting. Het is de vraag of die kennis voldoende wordt benut om slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting te identificeren. Er moet op lokaal niveau worden geïnventariseerd welke sectoren en werknemers extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting. En op basis daarvan moet arbeidsuitbuiting proactief aangepakt worden, waarbij het doorbreken van afhankelijkheden en de verdienmodellen die ten grondslag liggen aan arbeidsuitbuiting voorop staan. Daarom doet de Nationaal Rapporteur de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 3

Inventariseer kwetsbare sectoren en werknemers op lokaal niveau om aanpak arbeidsuitbuiting te sturen

Voorwoord

Amir (20) biedt naaktfoto's van zijn vriendin Elif (16) te koop aan. Ook plaatst hij online seksadvertenties voor een andere vrouw, Kaylee (32). Hij mishandelt haar en bepaalt alles wat ze doet. Ze moet seks hebben met mannen zonder condoom, ook als zij ongesteld is. Elif doet aangifte en krijgt een schadevergoeding. Kaylee doet nooit aangifte. Amir krijgt 32 maanden gevangenisstraf.

Daders van mensenhandel zijn vaak jongvolwassenen zoals bovenstaande casus, die in deze dadermonitor uitgebreid beschreven staat, illustreert. Daar maak ik me grote zorgen over. Het feit dat niet alleen doorgewinterde criminele organisaties zich schuldig maken aan uitbuiting, maar ook jongeren, nauwelijks nog volwassen, doet bij mijn alle alarmbellen afgaan. Wat maakt dat zulke jonge mensen zulke mensonterende criminele feiten plegen?

Niet alleen in de dadermonitor die voor u ligt, komen we jonge daders tegen. Deze ontwikkeling werd ook in de vorige dadermonitor, over de periode 2013-2017, zichtbaar. In de Slachtoffermonitor mensenhandel, die in oktober 2020 uitkwam, sprak ik mijn zorg uit over de kwetsbaarheid van jonge slachtoffers. Het casuïstiekonderzoek naar seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam ('Vertrouwen in Veerkracht', eveneens gepubliceerd in oktober 2020) liet een al even verontrustend beeld zien: deze jonge vrouwen en meisjes staan nog aan het begin van hun leven.

Het grote belang van de bescherming van onze jeugd spat voor mij van deze onderzoeken af. Want mensenhandel is ondermijning pur sang. Het maakt mensen ondergeschikt aan een verdienmodel of aan macht, en doorkruist gezond participeren in onze maatschappij. Daarmee heeft het een structureel ontregelend effect op een mensenleven. We moeten daarom alles op alles zetten om mensenhandel waar mogelijk te voorkomen en aan te pakken. Zeker wanneer het jonge mensen betreft, die nog een hele toekomst voor zich hebben.

Voor het eerst hebben we in deze dadermonitor ook cijfers van de reclassering kunnen analyseren. Deze cijfers zijn belangrijk omdat ze inzicht geven in geven het toezicht op daders van mensenhandel en of met toezicht herhaald dader- en slachtofferschap kan worden voorkomen. Dit is van grote waarde; immers zonder daders zijn er geen slachtoffers.

Naast de jonge leeftijd van de daders en slachtoffers, maak ik mij ook over arbeidsuitbuiting grote zorgen. Hoe wijdverbreid misstanden op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn, was al bekend. De COVID-19-pandemie heeft dat nog zichtbaarder gemaakt. De aanpak van deze misstanden blijft echter in gebreke. De vraag waar ernstige benadeling ophoudt en mensenhandel begint, maakt berechting complex en de jurisprudentie is nog in ontwikkeling. In deze dadermonitor constateer ik dat er nog weinig veroordelingen zijn voor arbeidsuitbuiting. Dat is zorgelijk, gezien het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting en de grote groep kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt.

In dit rapport analyseer ik de aard en omvang van daders van mensenhandel. Naast cijfers, geef ik in deze dadermonitor een overzicht van het beleid in de strafrechtketen zoals dat op dit moment in Nederland gestalte krijgt. Deze monitor heeft daarmee het doel het inzicht in mensenhandel en de effectiviteit van het beleid te vergroten. Zodat we de slachtoffers kunnen beschermen en de daders kunnen stoppen.

De Dadermonitor mensenhandel had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van vele organisaties. Ik dank in het bijzonder het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Reclassering en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) voor het leveren van de data. Ook wil ik de medewerkers van mijn bureau bedanken voor hun inzet en vasthoudendheid bij de totstandkoming van dit rapport.

Herman Bolhaar
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Gebruikte afkortingen

3RO	Drie reclasseringsorganisaties
AICE	Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
ANOVA	Variantieanalyse
APM	Analyse Proeftuin Migratieketen
Art.	Artikel
AU	Arbeidsuitbuiting
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Benelux	België, Nederland en Luxemburg
BES	Bonaire, Sint Eustatius, Saba
BL-SU	Binnenlandse seksuele uitbuiting
BRP	Basisregistratie Personen
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CKM	Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CoMensha	Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel
CU	Criminele uitbuiting
DIGW	Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
ET	Elektronisch Toezicht
EU	Europese Unie
FIU	Financial Intelligence Unit-Nederland
FP	Functioneel Parket
FPT	Forensisch Psychiatrisch Toezicht
GBM	Gedragsbeïnvloedende maatregel
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GO-SU	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
IBP	Interbestuurlijk programma
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRIS	Integraal Reclassering Informatiesysteem
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee

LCC	Landelijk Coördinatiecentrum
LE	Landelijke Eenheid
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
LP	Landelijk Parket
Lvb	Licht verstandelijke beperking
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MFL	Mensenhandel Field Lab
N/n	Aantal (number)
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OICM	Operationeel Informatiecentrum Cluster Mensenhandel
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PDCA	Plan, Do, Check, Act
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
PP	Penitentiair Programma
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
RPU	Regeling Partieel Uittreden
SD	Standaarddeviatie
SIBa	Statistische Informatie en Beleidsanalyse
Sr	Wetboek van Strafrecht
SSA	Risicotaxatie-instrument Static/Stable/Acute
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAT	Tech Against Trafficking
Tbs	Terbeschikkingstelling
TIP	Trafficking in Persons
UvA	Universiteit van Amsterdam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROS	Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens
Wrs	Wet regulering sekswerk
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

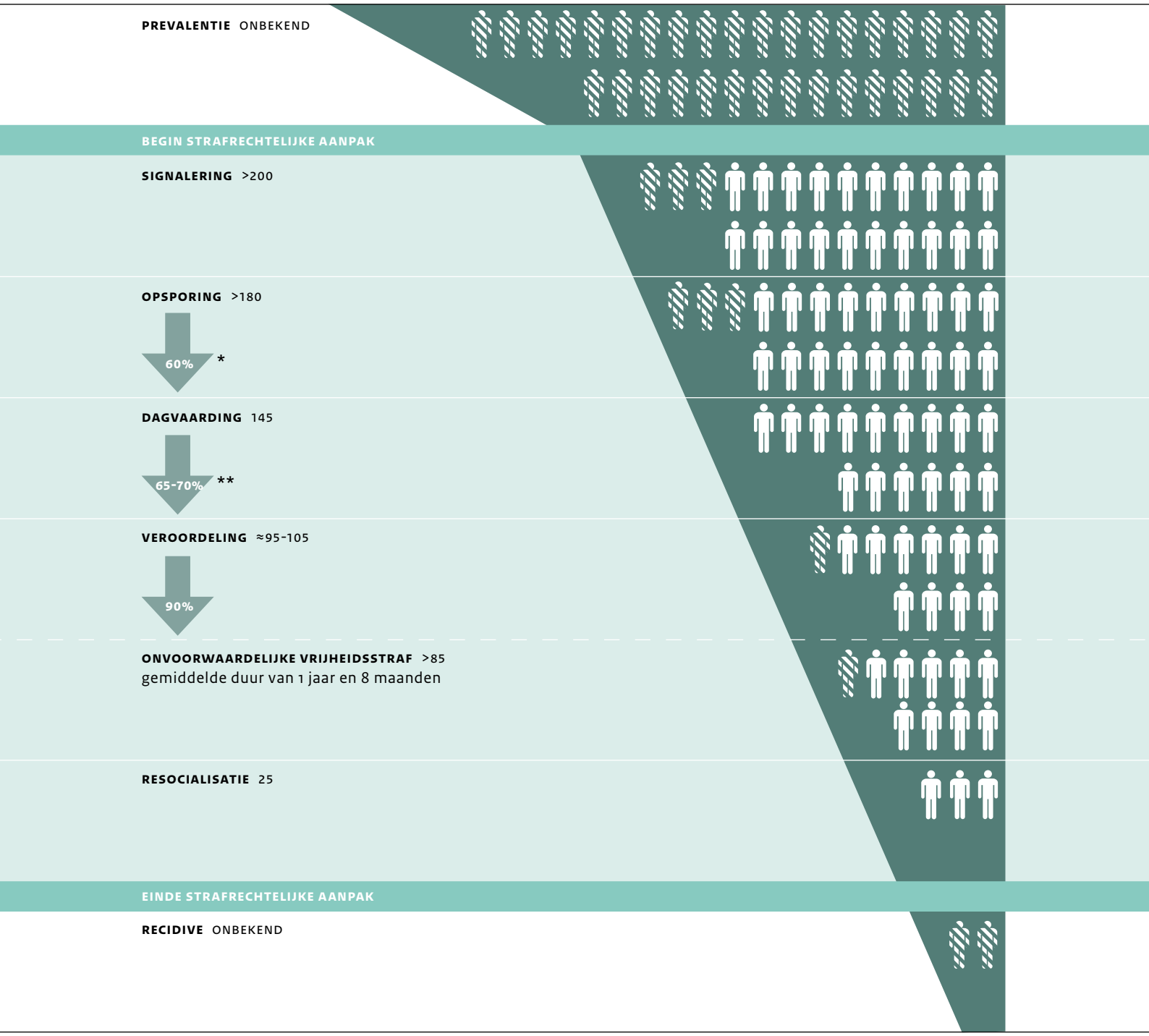
Lijst van figuren

Figuur 1	Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2015-2019)	20
Figuur 1.1	De integrale aanpak	26
Figuur 3.1	Aantal geregistreerde incidenten, slachtoffers en verdachten, per jaar 2015-2019 (N=3.420 incidenten, N=3.225 slachtoffers, en N=1.090 verdachten)	93
Figuur 3.2	Aantal incidenten naar vorm van uitbuiting, per jaar 2015-2019 (N=3.420)	96
Tabel 3.1	Aard van de overige feiten naast mensenhandel in de incidenten, periode 2015-2019	97
Figuur 3.3	Aantal geregistreerde incidenten naar regionale politie-eenheid, per uitbuitingsvorm en per jaar 2015-2019 (N=3.420)	101
Figuur 3.4	Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)	103
Tabel 3.2	Aantal geregistreerde incidenten in tien gemeenten per jaar, gemiddeld en gemiddeld per tienduizend inwoners	104
Figuur 3.5	Aantal geregistreerde incidenten naar doen van aangifte, per uitbuitingsvormen per jaar 2015-2019 (N=3.420)	105
Tabel 3.3	Persoonskenmerken van de geregistreerde slachtoffers bij mensenhandelincidenten naar uitbuitingsvorm, periode 2015-2019 (N=2.40)	106
Figuur 4.1	Aantal gestarte opsporingsonderzoeken en de hierbij betrokken personen, per jaar 2015-2019 (N=954 opsporingsonderzoeken, N=2.182 betrokken personen)	117
Figuur 4.2	Aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=954)	120
Figuur 4.3	Opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=954)	122
Figuur 4.4	Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=881)	124
Figuur 5.1	Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, per jaar 2008-2019 (N=900 (2015-2019))	133
Figuur 5.2	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=900)	135
Figuur 5.3	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar parket, periode 2015-2019 (N=900)	136
Figuur 5.4	Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met een minderjarig slachtoffer naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (n=199)	138
Figuur 5.5	Door het OM afgehandelde mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.044 (totaal), N=1.004 (inhoudelijk))	139
Figuur 5.6	Inhoudelijke afhandelingen door het OM van de mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.004)	141
Tabel 5.1	Sepotgronden, periode 2015-2019 (n=364)	143
Figuur 6.1	Het aantal in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=721)	152

Figuur 6.2	Andere strafbare feiten naast mensenhandel bij de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)	154
Tabel 6.1	Aard van de strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, periode 2015-2019	155
Figuur 6.3	Einduitspraken van de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)	157
Figuur 6.4	Zwaarst opgelegde hoofdstraffen, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=464)	159
Figuur 6.5	Duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=426)	160
Figuur 6.6	De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in dagen, per mensenhandelvorm, en per jaar 2015-2019 (n=426)	161
Tabel 6.2	Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling met strafoplegging voor mensenhandel hebben geleid 2015-2019 (n=465)	163
Figuur 7.1	Aantal ingestroomde reclasseringstoezichten, per jaar 2015-2019 (N=157)	172
Figuur 7.2	Aantal beëindigde reclasseringstoezichten uitgesplitst naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=143)	174
Figuur 7.3	Justitieel kader bij de start van het toezicht, totaal 2015-2019 (N=143)	176
Figuur 7.4	Opgelegde bijzondere voorwaarden, totaal 2015-2019 (N=143)	177
Figuur 7.5	Beëindiging toezicht naar reden beëindiging, per jaar 2015-2019 (N=143)	179
Figuur 8.1	De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	186
Tabel 8.1	Gemiddelde leeftijd van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	187
Figuur 8.2	De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	189
Tabel 8.2	Top-5 geboortelanden van gedagvaarde daders van mensenhandel, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	191
Figuur 8.3	De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019	192
Tabel B1.1	Geselecteerde feitcodes	224
Tabel B1.2	Indeling in justitiële kaders	232
Tabel B2.1	Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)	240
Tabel B2.2	Geboortelanden van de verdachten van mensenhandel die gedagvaard zijn in de periode 2015-2019, per mensenhandelvorm (N=721)	248

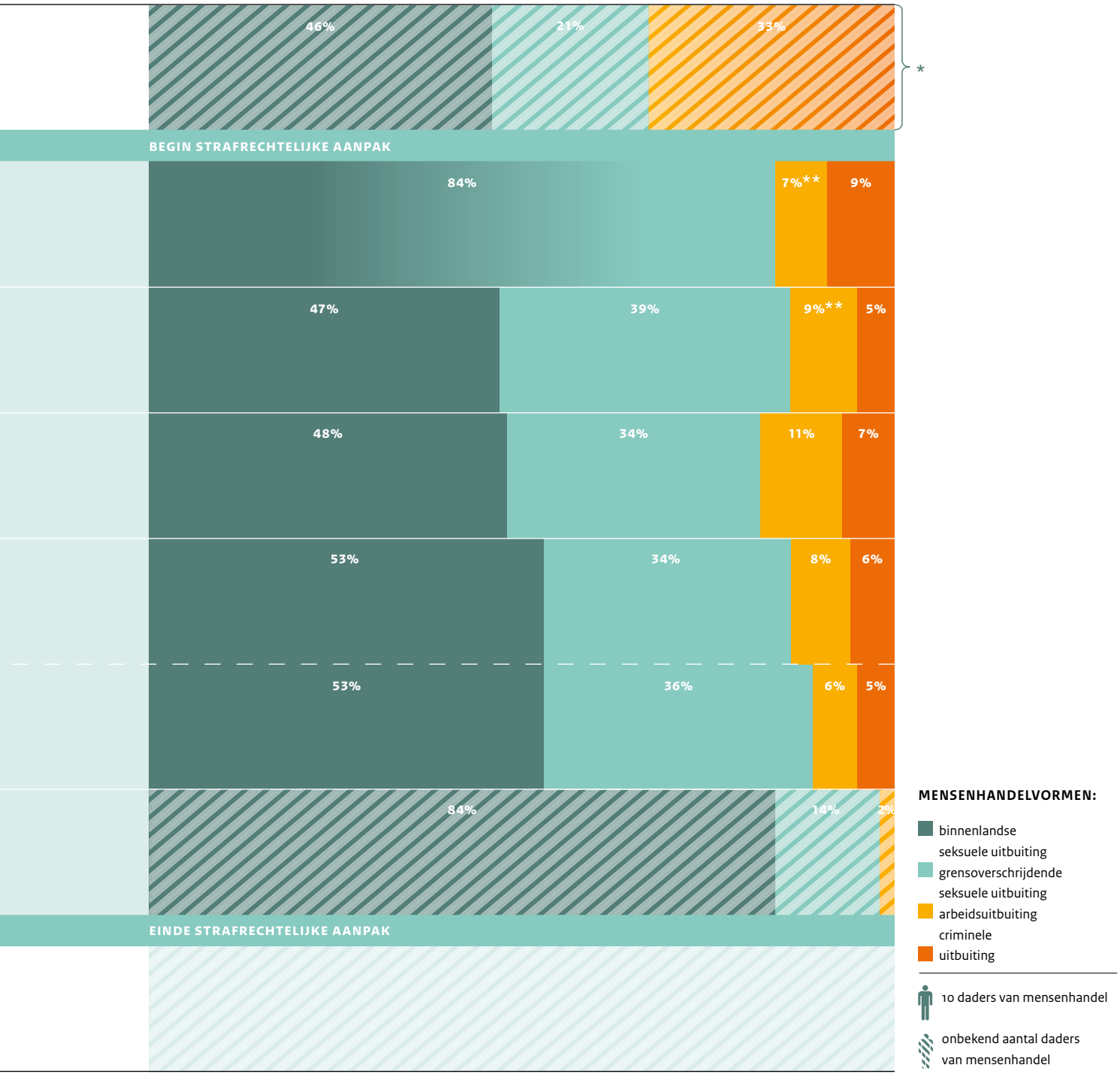
Figuur 1 Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2015-2019)

Zie bijlage B1.8 voor de verantwoording van deze cijfers.



* Dit percentage komt niet overeen met de verhouding tussen het aantal daders bij opsporing (ruim 180) en bij dagvaarding (ongeveer 145). Dit komt omdat deze absolute aantallen betrekking hebben twee verschillende cohorten en dus niet tegen elkaar kunnen worden afgezet.

** Het precieze percentage is niet bekend, omdat niet bij alle mensenhandelzaken die tot een veroordeling hebben geleid uit de registratie blijkt of mensenhandel bewezen is verklaard.



* Deze verdeling is onbekend, de weergegeven verdeling geldt voor de slachtofferpopulatie.
** Deze percentages zijn onderschattingen.

1 Inleiding

Mensenhandel is een ernstig delict, dat ontwrichtende effecten heeft op het leven en het welzijn van slachtoffers. Het delict kent verschillende verschijningsvormen: het kan gaan om (binnenlandse of grensoverschrijdende) seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en/of criminele uitbuiting. Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers is een integrale aanpak noodzakelijk.
De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Op basis van deze informatie doet de Nationaal Rapporteur aanbevelingen om de aanpak te verbeteren.

Mensenhandel is een ernstige aantasting van de waardigheid en integriteit van de mens en een inbreuk op de persoonlijke vrijheid. Iedereen kan slachtoffer worden van mensenhandel en het delict reikt over de landsgrenzen. Uitbuiting in mensonterende omstandigheden vindt iedere dag plaats. In Nederland zijn er jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel.[1] Het gaat om zowel kinderen als volwassenen en om zowel mannen als vrouwen, die worden uitgebuit of daarvoor worden geronseld. Mensenhandel gaat gepaard met dwang. Er wordt misbruik gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers of geweld en dreiging gebruikt.[2] Slachtoffer worden van mensenhandel kan op korte en lange termijn ontwrichtende effecten hebben. Het kan leiden tot grote psychologische, sociale en fysieke problemen.[3] Bovendien lopen slachtoffers risico op herhaald slachtofferschap.[4]

Om mensenhandel aan te pakken en slachtoffers te beschermen moet daderschap worden voorkomen, gestopt en bestraft en moeten daders worden geresocialiseerd. Daarvoor is een uiterste inspanning nodig van iedereen in de directe en indirecte omgeving van slachtoffers: overheden, professionals in de zorg, het onderwijs, het veiligheidsdomein, maar ook burgers. Een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van slachtoffers van mensenhandel ligt bij de landelijke en decentrale overheden. Dit ligt vast in internationale verdragen. De aanpak van mensenhandel in Nederland is grotendeels geworteld in internationale rechtsinstrumenten. Zo verplichten internationale verdragen en Europese richtlijnen de Nederlandse overheid tot het voeren van effectief en uniform beleid om mensenhandel tegen te gaan en slachtoffers te beschermen.[5]

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en adviseert de regering over de aanpak van deze problematiek. Dit is een wettelijk vastgelegde taak.[6] De Nationaal Rapporteur geeft onder andere invulling aan deze taak door jaarlijks monitors uit te brengen op beide thema's.

1.1 Doel van de monitors

Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel is een duurzame, integrale aanpak noodzakelijk. Om te weten of de aanpak daadwerkelijk effect heeft op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel is continu zicht op zowel het fenomeen als de aanpak nodig. De Nationaal Rapporteur doet daarom doorlopend onderzoek naar de aard en omvang van mensenhandel en brengt recente ontwikkelingen in de integrale aanpak in kaart.

1 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.
2 Cho et al., 2018; Milam et al., 2017.
3 Cannon et al., 2018; Dell et al., 2019; Richards, 2014.
4 Jobe, 2010.
5 Deze internationale regelingen zijn het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), Trb. 2001, 69 en 2004, 35 (VN-Palermo Protocol), het Verdrag van Warschau en Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad van 5 april 2011 (EU-Richtlijn mensenhandel).
6 Wet Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Dit doet de Nationaal Rapporteur door gegevens, kennis en signalen bij elkaar te brengen, te analyseren, en daarmee inzichtelijk te maken hoe de aanpak mogelijk kan worden verbeterd. Hierover rapporteert de Nationaal Rapporteur in slachtoffer- en dadermonitors. In de monitors wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de nationale overheid, decentrale overheden en uitvoerende organisaties er samen in slagen een adequate bescherming van slachtoffers van mensenhandel te waarborgen. Hierbij hoort ook de strafrechtelijke aanpak van daders. Zonder daders zijn er immers geen slachtoffers. De monitors samen geven een zo volledig mogelijk beeld van de integrale aanpak. Dit kan leiden tot aanknopingspunten om de aanpak te verbeteren. Met periodiek inzicht in de voortgang en aanbevelingen voor verbetering van de aanpak, draagt de Nationaal Rapporteur bij aan de maximale bescherming van slachtoffers.

De verantwoordelijkheid voor het evalueren van eigen beleid en praktijk ligt allereerst bij ministeries, gemeenten en uitvoerende organisaties zelf. De Nationaal Rapporteur wil in dat verband het lerend vermogen van alle betrokkenen in de aanpak van mensenhandel stimuleren. Of dat nu is op het niveau van de verantwoordelijken voor beleid die de juiste randvoorwaarden dienen te scheppen, of de professionals die in de dagelijkse praktijk werken met slachtoffers en daders. Hierbij heeft de Plan, Do, Check, Act kwaliteitssystematiek de voorkeur. Deze systematiek stelt dat aan de basis van elk proces een cyclus ligt waarin wordt bewaakt of het beoogde resultaat wordt gehaald. Uitgangspunt is dat genomen maatregelen van meetbare doelstellingen zijn voorzien, deze worden geëvalueerd en op basis daarvan bijgestuurd.

Eens in de twee jaar brengt de Nationaal Rapporteur een dadermonitor mensenhandel uit. Deze dadermonitor geeft een cijfermatige update van de aard en omvang van daders van mensenhandel in Nederland in de periode 2015-2019. Het is daarmee grotendeels een data-gedreven monitor. Er wordt gebruikgemaakt van cijfers over de daders die in de periode 2015-2019 in Nederland in beeld zijn bij instanties die deel uitmaken van de strafrechtketen. Wanneer het nodig is om deze resultaten te duiden, wordt gerefereerd aan recente ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel. Monitoring van de strafrechtelijke aanpak gebeurt aan de hand van de verschillende fasen van de strafrechtketen: signalering, opsporing, vervolging, berechting en strafoplegging, en resocialisatie. In deze dadermonitor mensenhandel wordt voor het eerst over al deze fasen gerapporteerd. Gegevens over signalering en resocialisatie ontbraken eerder. De Nationaal Rapporteur zet de ontwikkelingen in de strafrechtketen idealiter af tegen ook de aard en omvang van de populatie daders in de samenleving (daderprevalentie) en van herhaald daderschap (recidive). Helaas bestaan over allebei geen gegevens (zie §1.4). Deze dadermonitor bevat ook een uitgebreide beschrijving van ontwikkelingen in beleid, wetgeving, jurisprudentie en onderzoek in de periode van september 2019 tot en met november 2020. De Nationaal Rapporteur publiceert ook een slachtoffermonitor mensenhandel. Dit gebeurt steeds op de Europese Dag tegen Mensenhandel (18 oktober). Het ene jaar is dit een meer uitgebreide versie en het daaropvolgende jaar een beknopte versie. In oktober 2020 is een beknopte versie van de slachtoffermonitor gepubliceerd.[7]

Om een inkijk te geven in hoe complex en veelzijdig mensenhandel en de aanpak hiervan is, staan in deze monitor waargebeurde casussen van verdachten of daders van mensenhandel. Deze casussen zijn aangeleverd door de politie en Reclassering Nederland, of afkomstig uit gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl.

7 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

IMPACT VAN COVID-19 OP MENSENHANDEL

Het is relevant om stil te staan bij de impact die de uitbraak van COVID-19 sinds begin 2020 heeft op Nederland, de rest van de wereld en meer specifiek op mensenhandel als fenomeen en op de aanpak daarvan. De cijfers die in deze monitor worden beschreven, gaan over de periode 2015-2019, voor de uitbraak van COVID-19. Toch is het beschreven beleid al deels door de pandemie beïnvloed en zijn er nieuwe initiatieven ontwikkeld voor de personen en slachtoffers die in deze tijd extra kwetsbaar voor uitbuiting zijn. Daarbij komt dat het werk van toezichts- en opsporingsinstanties bemoeilijkt werd en wordt door de beperkingen die het kabinet heeft ingesteld als reactie op de pandemie. Actieve controle, signalering en opsporing lagen stil. En net als in de rest van de wereld hebben bijvoorbeeld beleidsmakers een nieuwe modus moeten vinden om vorm te geven aan hun werk, waardoor allerlei projecten vertraging hebben opgelopen. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat kwetsbare personen in benarde (financiële) situaties zijn terechtgekomen. Bijvoorbeeld doordat zij niet of amper konden werken, zij juist extra veel moesten werken of doordat zij niet konden terugkeren naar het land van herkomst. Hierbij kan gedacht worden aan arbeidsmigranten die werken in de vleessector of in distributiecentra (lees meer hierover in het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). Of sekswerkers die geen werkzaamheden mochten verrichten en beperkt aanspraak konden maken op de steunmaatregelen van de overheid. De vraag naar seks is echter nog steeds aanwezig. Het is zeer waarschijnlijk dat vraag en aanbod elkaar nu treffen op de minder zichtbare locaties, zoals in online omgevingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan digitale seks, via de webcam.[8] Extra aandacht is nodig voor kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, die nu aanzienlijk meer tijd online doorbrengen. Zo signaleren verschillende organisaties toenamen van onder andere online seksueel misbruik, sextortion (afpersing met naaktbeelden), en grooming (digitaal kinderlokken).[9] Tijdens de COVID-19-uitbraak zijn daarom verschillende initiatieven ontplooid om zicht te krijgen en te houden op deze meest kwetsbare groepen. Zo stelde het kabinet een Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten aan om met adviezen te komen om arbeidsmigranten te beschermen.[10] De Nationaal Rapporteur volgt ontwikkelingen op dit gebied op de voet.

1.2 De integrale aanpak van mensenhandel

De sleutel voor een effectieve aanpak van mensenhandel ligt niet in de handen van een professional, een organisatie of een departement, maar vraagt om betrokkenheid van veel verschillende actoren, zoals opsporingsinstanties, hulp- en zorgverleningsinstanties, gemeenten en het bedrijfsleven. Deze complexiteit vraagt om een sluitende integrale aanpak. Dit houdt in dat maatregelen moeten worden getroffen om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden, en om slachtoffers te beschermen. De bescherming van slachtoffers is onlosmakelijk verbonden met de aanpak van daders. Een integrale aanpak (Figuur 1.1) bestaat dus uit zowel een preventieve als een reactieve kant en richt zich zowel op slachtoffers als op daders. Dit is ook in over-

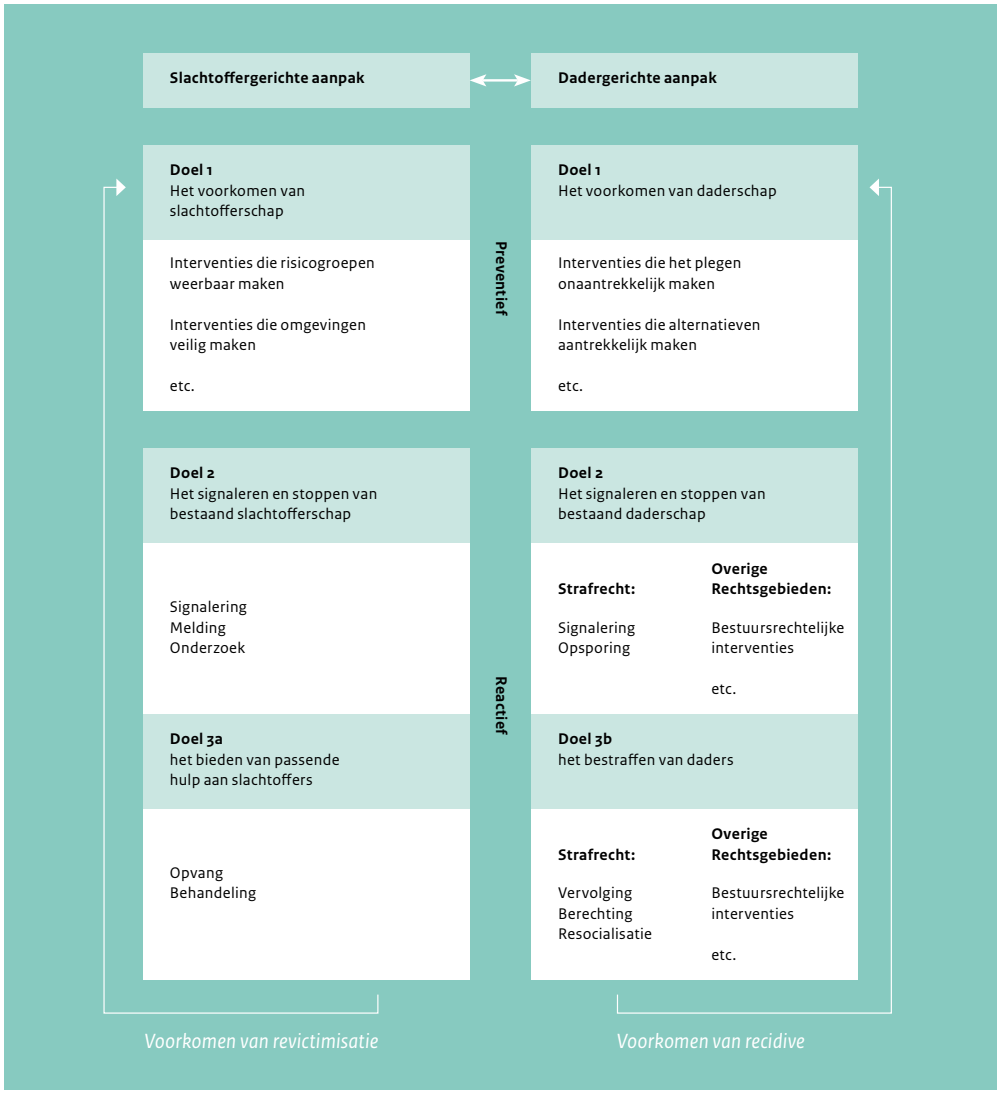
8 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 31.

9 Zie bijvoorbeeld een nieuwsbericht van Defence for Children, https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/seksuele-uitbuiting/2020/coronacrisis-maakt-kinderen-extra-kwetsbaar-voor-seksuele-uitbuiting/ (geraadpleegd 12 november 2020).

10 *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, nr. 49.

eenstemming met de verplichting die de Nederlandse overheid hiertoe heeft op basis van de Europese Richtlijn mensenhandel.[11] Een integrale aanpak streeft drie doelen na:

1 Het voorkomen van slachtoffer- en daderschap
2 Het signaleren en het stoppen van slachtoffer- en daderschap
3a Het bieden van passende hulp aan slachtoffers
3b Het bestraffen en resocialiseren van daders



Figuur 1.1 De integrale aanpak

Doel 1: het voorkomen van mensenhandel

Het eerste doel in een integrale aanpak betreft interventies die zich richten op het weerbaar maken van risicogroepen voor mogelijk slachtoffer- of daderschap, het opwerpen van barrières en het veilig maken van omgevingen. Dit zijn *preventieve interventies*. Zo hebben bijvoorbeeld gemeen-

11 Zie onder 7 in de preambule bij de EU-Richtlijn mensenhandel.

ten een belangrijke rol om arbeidsuitbuiting te voorkomen door goede regelgeving over het tewerkstellen en huisvesten van arbeidsmigranten.[12] Een ander voorbeeld is effectieve lesprogramma's voor seksuele en relationele vorming in het onderwijs die kunnen bijdragen aan het voorkomen van daderschap van seksuele uitbuiting. Daarnaast kunnen bedrijven een rol spelen in het voorkomen van mensenhandel. Zo kunnen financiële instellingen bij investeringen eisen stellen over gezond en sociaal ondernemen of zelf inzetten op het verlenen van veilige en betrouwbare financiële diensten voor personen die kwetsbaar zijn voor mensenhandel.[13]

Doel 2: het signaleren en stoppen van mensenhandel

Om bestaand slachtoffer- en daderschap te signaleren en te stoppen kunnen interventies worden ingezet op het moment dat er (vermoedelijk) een uitbuitingssituatie plaatsvindt. Dit zijn *reactieve interventies*. Hierbij kan worden gedacht aan het trainen van eerstelijns politiemedewerkers om signalen van mensenhandel te herkennen en melden. Maar ook aan het creëren van een meldingscultuur en -structuur voor private partijen die mogelijk signalen van uitbuiting tegenkomen, zoals beheerders van seksadvertentiewebsites of bedrijven die audits uitvoeren.

Doel 3A: het bieden van passende hulp aan slachtoffers van mensenhandel

Mensenhandel kan diepe sporen achterlaten. Het staat daarom buiten kijf dat slachtoffers goed moeten worden opgevangen en de juiste hulp moeten ontvangen om te verwerken wat zij hebben meegemaakt. Dit heeft ook tot doel te voorkomen dat zij opnieuw slachtoffer worden (revictimisatie). Deze interventies zijn daarom zowel *reactief als preventief*. Denk bijvoorbeeld aan speciale opvangplaatsen voor slachtoffers met meervoudige en complexe problematiek.

Doel 3B: het bestraffen en resocialiseren van daders van mensenhandel

Daders van mensenhandel dienen te worden vervolgd, berecht en bestraft, maar ook te worden geresocialiseerd.[14] Dit doel heeft zowel een *reactief als preventief* karakter. Bestraffing dient als vergelding voor het aangedane leed, maar ook als normbevestiging. Het geeft een signaal af naar zowel de samenleving als potentiële plegers dat dergelijk gedrag niet alleen verwerpelijk, maar ook ontoelaatbaar is. Hiernaast moet een straf en resocialisatietraject voorkomen dat een dader in herhaling treedt.

1.3 Vormen van mensenhandel

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Mensenhandel kent vele uiteenlopende verschijningsvormen en daarmee ook verschillende soorten daders en slachtoffers. Het kan gaan om minderjarigen die door chantage met naaktfoto's worden gedwongen seksuele handelingen te verrichten. Ook kan mensenhandel gaan om Oost-Europese werknemers die naar Nederland zijn gekomen om te werken in de land- en tuinbouw, en terechtkomen in een mensont-

12 Cremers & de Volder, 2020, p. 4.

13 Zie voor de mogelijke impact van de financiële sector het rapport van de Liechtenstein Initiative's Financial Sector Commission on Modern Slavery and Human Trafficking, 'A Blueprint for Mobilizing Finance against Slavery and Trafficking': https://www.fastinitiative.org/the-blueprint/ (geraadpleegd 15 oktober 2020).

14 De rechtspraak onderschrijft vier doelen van het strafrecht, namelijk 1) vergelding 2) het voorkomen van herhaling 3) afschrikken en 4) het beschermen van de samenleving. Zie ook website Rechtspraak: www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/Paginas/Strafrechter.aspx (geraadpleegd 14 mei 2020).

erende werksituatie. Bijvoorbeeld als er sprake is van gevaarlijk werk, onderbetaling of lichamelijke en/of psychische druk. Hoewel bovenstaande situaties zeer verschillend zijn, gaat het in beide gevallen om mensenhandel. En in het eerste geval ook om seksueel geweld tegen kinderen.

Aangezien zowel de aard als de omvang – en daarmee ook de aanpak – verschilt per vorm van mensenhandel, is het onvoldoende om het fenomeen mensenhandel alleen in brede zin te monitoren. Hiervoor is de variatie binnen het delict te groot. Gerichter rapporteren is ook van belang omdat er verschillende organisaties betrokken zijn bij verschillende vormen van mensenhandel. Zo is bijvoorbeeld de politie verantwoordelijk voor de opsporing van seksuele uitbuiting, gedwongen dienstverlening, criminele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering; gaat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsuitbuiting en heeft de Koninklijke Marechaussee uitsluitend een rol bij grensoverschrijdende vormen van mensenhandel. Kleinere organisaties zijn bovendien vaak gericht op een specifieke uitbuitingsvorm. Om deze reden monitort de Nationaal Rapporteur het slachtoffer- en daderschap van verschillende vormen van mensenhandel:

- Binnenlandse seksuele uitbuiting
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
- Arbeidsuitbuiting
- Criminele uitbuiting

Er bestaan grote verschillen in de kenmerken van slachtoffers, daders en de modus operandi bij binnenlandse seksuele uitbuiting ten opzichte van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Daarom wordt er onderscheid gemaakt tussen deze twee vormen van seksuele uitbuiting. Dit onderscheid blijkt minder relevant bij niet-seksuele uitbuiting. Of seksuele uitbuiting grensoverschrijdend dan wel binnenlands is, wordt afgeleid van het land van werving ten opzichte van het land van uitbuiting (doorgaans Nederland). Als daarover niets bekend is, wordt de nationaliteit van slachtoffers gebruikt. Nederlandse slachtoffers zijn immers vrijwel altijd slachtoffer van binnenlandse mensenhandel, en buitenlandse slachtoffers vrijwel altijd van inkomende grensoverschrijdende mensenhandel.[15]

Een aparte vorm van mensenhandel is gedwongen orgaanverwijdering. Deze is inhoudelijk niet onder te brengen bij een van de hiervoor genoemde vier vormen van mensenhandel. Ook gaat het om zeer geringe aantallen, waardoor het niet als aparte vorm van mensenhandel in de figuren kan worden weergegeven. Bij de resultaten die zijn uitgesplitst naar vorm van mensenhandel is daarom het zeer kleine aantal situaties of daders van gedwongen orgaanverwijdering samengenomen met de categorie onbekend.

OVERIGE TERMINOLOGIE

De cijfers in deze monitor betreffen meestal *vermoedelijke* daders. Er is niet altijd sprake van een onherroepelijke veroordeling. Dat wil zeggen: er ligt niet altijd een strafrechtelijke uitspraak waartegen de dader niet meer in beroep kan. In de fasen signalering, opsporing en dagvaarding gaat het doorgaans nog om verdachten – het is nog niet bewezen dat zij zich aan mensenhandel schuldig hebben gemaakt. In de fasen veroordeling, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en resocialisatie gaat het weliswaar om veroordeelden, maar sommigen van hen kunnen nog tegen die uitspraak in beroep gaan.

15 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), p. 11-13.

Mogelijk worden zij op een later moment dus alsnog vrijgesproken. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor wanneer het gaat over de strafrechtelijke aanpak in de brede zin gesproken over daders. Dat kunnen dus zowel verdachten, veroordeelden of onherroepelijk veroordeelden zijn. Het begrip dader wordt in dit rapport dus niet strikt in juridische zin gehanteerd.

Hoewel daders de focus zijn van deze monitor wordt ook gesproken over slachtoffers. De cijfers in deze monitor betreffen grotendeels *vermoedelijke* slachtoffers van mensenhandel. Ook voor de slachtoffers in de verschillende fasen van de strafrechtketen geldt dat hun dader (nog) niet altijd onherroepelijk veroordeeld is. Voor de leesbaarheid wordt in deze monitor kortweg gesproken over slachtoffers.

1.4 Terugblik op de monitor mensenhandel 2013-2017

De vorige dadermonitor mensenhandel ging over de periode 2013-2017.[16] Die monitor dient als vertrekpunt voor dit rapport. In de vorige dadermonitor zijn vijf aanbevelingen gedaan. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) gaf in september 2019 daarop een kabinetsreactie.[17] Per aanbeveling zijn de reactie en de ontwikkelingen daarop weergegeven.

Aanbeveling over inzicht in de omvang van daderschap van mensenhandel

De omvang van het daderschap, oftewel de daderprevalentie, is waar de aanpak van mensenhandel op gericht moet zijn. Het aantal daders in iedere fase van de strafrechtelijke aanpak kan daartegen worden afgezet. Omdat niet bekend is om hoeveel daders van mensenhandel het jaarlijks gaat, heeft de Nationaal Rapporteur de staatssecretaris van JenV aanbevolen inzicht te verwerven in de omvang van het daderschap van de vier vormen van mensenhandel. Specifiek adviseerde de Nationaal Rapporteur een vooronderzoek uit te voeren naar de meest geschikte methode, om vervolgens op basis daarvan een schatting uit te voeren naar daderprevalentie. De staatssecretaris concludeert in de kabinetsreactie op basis van een verkenning van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) dat hier geen betrouwbare methoden voor bestaan. De staatssecretaris geeft aan hier wel graag verder over in gesprek te gaan met de Nationaal Rapporteur. In de kabinetsreactie wordt echter niet ingegaan op alle mogelijkheden voor een schattingsonderzoek die zijn beschreven in de vorige dadermonitor.[18] Experts op het gebied van omvangschattingen van verborgen populaties stellen nog steeds dat er in principe manieren zijn om tot een betrouwbare schatting te komen.[19] Zo bestaat er een lange traditie van survey-onderzoek naar verborgen populaties.[20] Dat biedt aanknopingspunten voor mogelijk onderzoek naar de populatie van daders door middel van enquêtes onder geïdentificeerde slachtoffers. Om vast te stellen of deze en andere voorgestelde methoden bruikbaar zijn is een haalbaarheidsonderzoek nodig. De Nationaal Rapporteur gaat dan ook graag in op de uitnodiging van de staatssecretaris om hierover door te praten en hoopt dat dit standpunt kan worden heroverwogen.

16 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).
17 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 174.
18 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.
19 Mondelinge informatie prof. dr. Peter van der Heijden (Universiteit Utrecht), d.d. 11 juni 2020.
20 Schriftelijke informatie prof. mr. Jan van Dijk (Tilburg University), d.d. 10 november 2020. Zie bijvoorbeeld Zhang et al., 2014; Abraham & van Dijk, 2017; Zhang & Vincent, 2017.

Aanbeveling over inzicht in de omvang van herhaald daderschap van mensenhandel

De mate van herhaald daderschap geeft aan in hoeverre de strafrechtelijke aanpak daadwerkelijk effectief is in het stoppen van daderschap. En daarmee ook van slachtofferschap. Met kennis over recidive kan de strafrechtelijke aanpak worden bijgestuurd. Het voorkomen van herhaald daderschap is dan ook onderdeel van de derde doelstelling en actielijn van het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel (zie §2.3.1.1). Momenteel ontbreekt het echter aan zicht op de recidive van daders van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft de staatssecretaris van JenV daarom aanbevolen te onderzoeken hoe vaak daders van de verschillende vormen van mensenhandel recidiveren. De staatssecretaris heeft toegezegd te gaan verkennen of zo'n onderzoek mogelijk is. Er zijn vervolgens gesprekken gevoerd tussen het ministerie van JenV, medewerkers van de recidivemonitor van het WODC, en medewerkers van de Nationaal Rapporteur. Daaruit bleek dat het WODC dit kan onderzoeken.[21] Volgens het WODC is het niet wenselijk dit onderzoek op te nemen in de vaste recidivemonitor, omdat het om een zeer specifieke populatie gaat. Daarnaast brengt het WODC na 2021 geen recidivemonitor meer uit. Het onderzoek apart laten uitvoeren door het WODC brengt volgens het ministerie van JenV te hoge kosten met zich mee.[22] Een effectieve aanpak van mensenhandel wordt bemoeilijkt door het feit dat nog steeds geen inzicht bestaat in recidive van mensenhandel. Herhaald daderschap is ernstig en slachtoffers moeten hiertegen worden beschermd. Ook gezien het belang richting te kunnen geven aan de aanpak van resocialisatie om herhaald daderschap te voorkomen – in lijn met de doelstelling in Samen tegen mensenhandel – blijft inzicht hierin van onverminderde prioriteit.

Aanbeveling over monitoring van de reactieve dadergerichte aanpak

In de vorige dadermonitor constateerde de Nationaal Rapporteur dat het aantal daders dat strafrechtelijk wordt aangepakt steeds verder terugloopt. Ondertussen blijkt uit zowel het programma Samen tegen mensenhandel als de Veiligheidsagenda 2019-2022 een voornemen om de aanpak te intensiveren (zie §2.3.1 en §2.6.1.1).[23] Die intensivering gaat niet alleen over een strafrechtelijke aanpak. Het is dus ook van belang dat er zicht komt op de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Zeker nu het programma Samen tegen mensenhandel een belangrijke rol toedicht aan bestuurlijk optreden. Een goed overzicht van de in te zetten en daadwerkelijk ingezette bestuursrechtelijke maatregelen is noodzakelijk om te monitoren of de bestuurlijke aanpak werkt. Dat ontbreek nu. Daarnaast is het ook onvoldoende mogelijk om de strafrechtelijke aanpak goed te monitoren. Zo ontbreekt het bij bepaalde fasen in de strafrechtelijke aanpak nog aan een volledig zicht op de omvang, zoals bij prevalentie en recidive. Maar ook ontbreekt zicht op de aard van de problematiek, zoals de vorm van mensenhandel in zaken bij het Openbaar Ministerie (OM). Daarom deed de Nationaal Rapporteur in de vorige dadermonitor de aanbeveling, gericht aan de staatssecretaris van JenV, om monitoring van de gehele dadergerichte aanpak mogelijk te maken. In de kabinetsreactie laat de staatssecretaris weten dat er specifieke afspraken tussen OM en politie zijn gemaakt die monitoring van de strafrechtelijke aanpak beter mogelijk moeten maken. Ook wijst de staatssecretaris op de rol die de Data Alliantie Strafrechtketen (DAS) bij de verdere ontwikkeling van het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) (zie §2.6.1.1) kan spelen. Gegevens van het OM en politie over de aard worden inderdaad volledige. Helaas laten zowel de DAS als de doorontwikkeling van het EMM langer op zich wachten. Daar kunnen nog steeds stappen in worden gezet. De staatssecretaris geeft verder aan dat het lastiger is om de bestuurlijke aanpak te monitoren. Wel wordt samen met de

21 Overleg ministerie van JenV, WODC en Nationaal Rapporteur, d.d. 13 januari 2020.
22 Overleg ministerie van JenV en Nationaal Rapporteur, d.d. 20 mei 2020.
23 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.

Vereniging Nederlandse Gemeenten een kader voor het ontwikkelen van mensenhandelbeleid geformuleerd voor gemeenten (zie §2.4.2). Ook zegt de staatssecretaris in gesprek te blijven met regionale partijen. En te bekijken of er bij andere veiligheidsvraagstukken al een methodiek bestaat om (het effect van) een bestuurlijke aanpak te monitoren.

Aanbeveling over de strafrechtelijke aanpak van uitbuiting buiten de seksindustrie

De strafrechtelijke aanpak van niet-seksuele uitbuiting blijft achter op die van seksuele uitbuiting. Deze vorm van mensenhandel ervaren opsporingsinstanties, het OM en rechtspraak als complex om strafrechtelijk aan te pakken. Om meer ervaring op te doen met strafzaken van niet-seksuele uitbuiting heeft de Nationaal Rapporteur het OM aanbevolen de opsporings- en vervolgingsinspanningen daarin te vergroten en verbreden. De staatssecretaris geeft aan dat het OM en de opsporingsdiensten zich in deze aanbeveling kunnen vinden. Bij de opsporingsdiensten is de aanpak van niet-seksuele uitbuiting geïntensiveerd. Zo is onder andere extra geld beschikbaar gesteld voor de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing. De Nationaal Rapporteur hoopt deze intensivering dan ook te kunnen waarnemen in de monitoring van de aanpak van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

Aanbeveling over inzicht in de strafoplegging in mensenhandelzaken

Uit de vorige dadermonitor mensenhandel bleek dat de opgelegde straffen in mensenhandelzaken behoorlijk verschillen en dat de strafoplegging niet eenduidig is. Daarnaast blijkt uit de cijfermatige gegevens die de Nationaal Rapporteur monitort dat veel verschillende factoren de straf beïnvloeden en dat die factoren ook onderling samenhangen. Er bestaan echter nog veel meer factoren die van invloed zijn op de straf (en elkaar) die de Nationaal Rapporteur niet jaarlijks monitort. Hierdoor is momenteel niet te achterhalen of er gelijk wordt gestraft in *vergelijkbare* mensenhandelzaken. En welke factoren hierbij, en op welke manier, een rol spelen. Tegelijkertijd bestaat er bij de rechterlijke macht behoefte aan meer handvatten in mensenhandelzaken. Gezien deze bevindingen heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen een diepgaande analyse uit te voeren naar factoren die van invloed zijn op de strafoplegging. De staatssecretaris geeft aan eerst de actuele ontwikkelingen binnen de Rechtspraak op het gebied van oriëntatiepunten voor straftoemeting te willen afwachten, voordat zij besluit over een dergelijk onderzoek. Momenteel ontbreekt dus nog steeds inzicht in de factoren die van invloed zijn in de strafoplegging in mensenhandelzaken.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, Hoofdstuk 2, worden de belangrijkste ontwikkelingen beschreven in de aanpak van mensenhandel op het gebied van beleid, onderzoek, wetgeving en jurisprudentie. Dit gebeurt aan de hand van de in §1.2 geschetste integrale aanpak. Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 gaan over de signalering en de opsporing van mensenhandel door opsporingsinstanties. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van het aantal zaken dat opsporingsdiensten aanleveren bij het OM. En van de wijze waarop het OM deze zaken behandelt. Hoofdstuk 6 verkent wat er gebeurt met de zaken waarin het OM tot vervolging is overgegaan. De beslissing van de rechter en de strafoplegging komen aan bod. Hoofdstuk 7 bevat gegevens over de resocialisatie van veroordeelden van mensenhandel. Hoofdstuk 8 beschrijft de persoonskenmerken van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen. Tot slot worden de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken in Hoofdstuk 9 met elkaar in verband gebracht. Hieruit volgt een aantal aanbevelingen.

2 Ontwikkelingen aanpak mensenhandel

Dit hoofdstuk beschrijft belangrijke ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel in de periode september 2019 tot en met oktober 2020. Daarbij zijn de ontwikkelingen rondom de aanpak van arbeidsuitbuiting in het bijzonder uitgelicht. Er wordt geconcludeerd dat er zowel (inter)nationaal als regionaal en lokaal veel goede ontwikkelingen zijn in de aanpak van mensenhandel. Toch vallen enkele zaken op. Zo is er beperkt aandacht voor preventie van daderschap. Bovendien krijgen effectmeting en monitoring nog onvoldoende vorm. Om voort te bouwen op de goede ontwikkelingen van de afgelopen periode is het daarom van belang om de aanpak van mensenhandel verder te bestendigen en te verduurzamen.

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op belangrijke ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel in de periode september 2019 tot en met oktober 2020. De ontwikkelingen worden besproken langs de lijnen van de integrale aanpak, zoals in §1.2 is geschetst. Dat wil zeggen dat zowel de ontwikkelingen in de dadergerichte aanpak als in de slachtoffergerichte aanpak in kaart worden gebracht. Een integrale aanpak valt of staat met maatregelen die worden genomen op verschillende terreinen en in verschillende fasen. Bovendien moeten de maatregelen goed op elkaar aansluiten. Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk op welk terrein en in welke fase er relatief veel gebeurt, en waar juist nog meer aandacht nodig is.

Leeswijzer

In §2.2 wordt eerst aandacht besteed aan de internationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel. Daarna worden in §2.3 de brede ontwikkelingen in de nationale aanpak in kaart gebracht en worden in het bijzonder de ontwikkelingen rondom arbeidsuitbuiting uitgelicht. In §2.4 wordt vervolgens ingegaan op de regionale en lokale aanpak van mensenhandel. De daaropvolgende paragrafen belichten de ontwikkelingen binnen de drie doelen van de integrale aanpak (zie §1.2): het voorkomen van slachtofferschap en daderschap (§2.5), het signaleren en stoppen van slachtofferschap en daderschap (§2.6), en het bieden van passende hulp aan slachtoffers en straffen van daders (§2.7). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie in §2.8.

2.2 Internationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel

De aanpak van mensenhandel in Nederland wordt voor een groot deel bepaald door internationale ontwikkelingen. Nederland is gebonden aan een internationaal verdragskader. Als nationale wetgeving of beleid niet voldoet aan het internationale kader, moet dit worden aangepast. Veel verdragen kennen een monitoringsmechanisme. Op deze manier wordt gekeken of een staat voldoet aan zijn verdragsverplichtingen. Vanuit de Raad van Europa rapporteert Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) specifiek over de aanpak van mensenhandel in de verdragsstaten. Als verdragsstaat moet Nederland reageren op vragen van GRETA en waar nodig regelgeving en beleid aanpassen.[1] Het Nederlands beleid wordt ook gemonitord vanuit de Verenigde Naties, zoals door het Committee on the Rights of the Child (OHCHR). De Nationaal Rapporteur wordt in de gelegenheid gesteld om te reageren op rapporten van internationale organen zoals de OHCHR.[2] In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen in internationale wetten en beleid over de aanpak van mensenhandel.

2.2.1 EU Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel

Het kader van de Europese Unie (EU) tegen mensenhandel bestaat uit de EU Richtlijn voor de bestrijding van mensenhandel[3], de Strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016[4]

1 De (tweede) rapportage van GRETA is een van de redenen voor de totstandkoming van het programma Samen tegen mensenhandel, omdat Nederland geen nationaal actieplan had gericht op de bestrijding van mensenhandel. Laatste algemene rapport van GRETA over 2019 dateert van maart 2020.
2 Nationaal Rapporteur, 2019 (List of Issues Prior to Reporting for the Committee on the Rights of the Child).
3 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.
4 Europese Commissie, 2012.

en de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement in 2017 over de follow-up van de EU-Strategie.[5] In het najaar van 2019 heeft het Europees Parlement aandacht gevraagd voor de bestrijding van onder andere seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting van kinderen. Het Europees Parlement heeft de EU Commissie gevraagd om meer zichtbaar te maken wat zij onderneemt in de bescherming van kinderen.[6] Daarop heeft de EU Commissie aangekondigd een nieuwe strategie uit te brengen in 2021. In aanloop daarnaar is ook de Nationaal Rapporteur gevraagd zijn inzichten te delen. De Nationaal Rapporteur heeft positief op het voornemen voor een nieuwe strategie gereageerd. Daarbij heeft hij het belang benadrukt van meetbare indicatoren voor deze nieuwe strategie. En dat een internationale aanpak van mensenhandel integraal en gecoördineerd moet gebeuren door diverse betrokken publieke en private partijen. Verder heeft de Nationaal Rapporteur bijzondere aandacht gevraagd voor de rol van technologie in de aanpak. Mensenhandel vindt immers zowel offline als online plaats.[7] Technologie kan bijvoorbeeld bijdragen aan het volgen van geldstromen, maar is ook in te zetten voor slachtoffers van mensenhandel met een Dublinclaim en voor een regionale aanpak van uitbuiting. De Nationaal Rapporteur kijkt uit naar de nieuwe strategie en naar de benoeming van een nieuwe Anti-Trafficking Coordinator.[8]

2.2.2 Derde voortgangsrapportage Europese Commissie

In oktober 2020 heeft de Europese Commissie (hierna 'Commissie') de derde voortgangsrapportage met betrekking tot de aanpak van mensenhandel in de EU uitgebracht.[9] Daarin wijst de Commissie erop dat, hoewel de volledige impact van de COVID-19-uitbraak nog niet zichtbaar is, het duidelijk is dat criminelen tijdens de crisis aanzienlijke inkomsten genereren en criminele activiteiten intensiveren. Veelal hebben daders van mensenhandel hun modus operandi aangepast; zij bieden hun slachtoffers vaker aan via online advertenties en de uitbuiting heeft zich voor een deel verplaatst naar private woningen en gebouwen. De Commissie waarschuwt dat de meest kwetsbaren het hardst worden geraakt, bijvoorbeeld doordat slachtoffers van mensenhandel later worden gesignaleerd en daardoor niet op tijd de juiste bescherming krijgen. Daarnaast wijst de Commissie erop dat de COVID-19-uitbraak economische krimp en groeiende werkeloosheid zal veroorzaken. Dit zal er naar alle waarschijnlijkheid voor zorgen dat het aantal gevallen van mensenhandel binnen de EU stijgt, nu mensen kwetsbaarder worden voor bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting. De Commissie neemt een grote verwevenheid waar tussen mensenhandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals het witwassen van geld, mensensmokkel, drugscriminaliteit en fraude. Steeds professionelere criminele netwerken houden zich bezig met mensenhandel en het gebruik van technologie speelt een steeds grotere rol.

Bijna de helft van de gemelde slachtoffers zijn EU burgers. In de top vijf van EU landen waaruit slachtoffers afkomstig zijn, staat Nederland op nummer vier (1= Roemenië 2= Hongarije 3= Frankrijk 5=Bulgarije). Buiten de EU komen slachtoffers het vaakst uit Nigeria, China, Oekraïne, Marokko en India. Seksuele uitbuiting blijft binnen de EU de meest voorkomende vorm van mensenhandel, maar het aantal gevallen van arbeidsuitbuiting binnen de EU stijgt ook. Arbeidsuitbuiting maakt binnen de EU in de gerapporteerde periode 15% van het totaal aantal

5 Europese Commissie, 2017.
6 Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2019 (2019/2876(RSP)) naar aanleiding van de 30e gedenkdag van het Verdrag voor de rechten van het kind.
7 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 33.
8 Op het moment van schrijven van deze monitor is geen nieuwe EU Anti-Trafficking Coördinator benoemd.
9 European Commission, 2020.

gemelde gevallen uit. Criminele uitbuiting komt onder andere in Nederland ook steeds vaker voor, ziet de Commissie. Zorgelijk is dat bijna een kwart van de gemelde slachtoffers binnen de EU minderjarig is. Migrantenkinderen, met name zij die zonder ouders naar Europa komen, zijn een van de kwetsbaarste groepen. De Commissie roept dan ook op tot versterking van de aanpak van handel in kinderen.

Net als in Nederland blijft ook in de rest van de EU het aantal vervolgingen en veroordelingen van daders laag. De Commissie wil dan ook dan lidstaten meer werk maken van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. De top vijf van landen met het hoogst aantal vervolgingen wordt gevormd door Frankrijk, België, Roemenië, Oostenrijk en Bulgarije. De top vijf van landen met de meeste veroordelingen is Frankrijk, Roemenië, Duitsland, Spanje en België. De EU Richtlijn met betrekking tot mensenhandel draagt lidstaten onder andere op om opsporingsdiensten te voorzien van de nodige in te zetten middelen en om er voor te zorgen dat zij niet afhankelijk zijn van slachtofferverklaringen in hun onderzoeken. De Commissie onderschrijft het belang van het wegnemen van de financiële winsten van de daders, om zo de verdienmodellen af te breken.

De Nationaal Rapporteur deelt de zorgen van de Commissie over de mogelijke gevolgen van de COVID-19-uitbraak op de kwetsbaarheid van mensen om het slachtoffer te worden van uitbuiting. Die kwetsbaarheid van een groeiende groep, of dat nu alleenreizende migrantenkinderen zijn of werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maakt onderdeel uit van het verdienmodel van daders. De Commissie ziet dan ook criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting stijgen, iets wat we ook terugzien in Nederland. De Nationaal Rapporteur onderschrijft dan ook de oproep van de Commissie aan lidstaten om zich te richten op de verdienmodellen van de daders en het belang van het wegnemen van het financiële gewin. De observatie van de Commissie dat mensenhandel steeds meer verweven is met andere vormen van georganiseerde criminaliteit en dat de rol van technologie hierin steeds belangrijker wordt, vormt hierin ook voor de Nederlandse context een belangrijk aanknopingspunt bij het in kaart brengen van die verdienmodellen.

2.2.3 Intentieverklaring Benelux

Eind 2019 hebben België, Nederland en Luxemburg (Benelux) verdere stappen toegezegd in hun grensoverschrijdende samenwerking in de strijd tegen mensenhandel. Dit staat in een ministeriële intentieverklaring die zij hebben afgelegd.[10] Met deze verklaring wil de Benelux binnen de EU een voorbeeld geven hoe Staten slachtoffers van alle vormen van mensenhandel beter kunnen beschermen. De intentieverklaring gaat vooral over de bescherming van slachtoffers van mensenhandel uit landen buiten de EU, die zijn uitgebuit in een ander land dan het EU-land waar zij hulp en bijstand zoeken. Ook in Nederland is er sprake van een grote toename van het aantal slachtoffers van buiten de EU.[11] Als zij in Nederland aangifte doen, hebben zij doorgaans een Dublinstatus, omdat zij al in een ander EU-land verblijfsrecht hebben aangevraagd.[12] Recent is wetgeving ten opzichte van deze groep veranderd. Zij krijgen alleen nog verblijfsrecht in het kader van hun slachtofferschap als er voldoende opsporingsindicaties voor mensenhandel

10 Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie (2019) Benelux-Intentieverklaring betreffende de BENELUX-samenwerking inzake mensenhandel.

11 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 45.

12 Zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 30, voor nadere toelichting over mogelijke slachtoffers met een Dublinstatus.

in Nederland zijn. Voor deze slachtoffers geldt echter dat uitbuiting vaak in een ander EU-land of zelfs buiten de EU heeft plaatsgevonden. Zij moeten dan terugkeren naar het Dublinland en bescherming in Nederland houdt dan op. Eerder deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om het inzicht te verbeteren in de groep slachtoffers met een Dublinstatus en effectief beleid te ontwikkelen om hen te beschermen.[13]

De drie ministers van Justitie willen daarnaast bestaande wettelijke tekortkomingen in de bescherming van slachtoffers bij de EU aankaarten en oplossingen activeren.[14] De verklaring onderstreept dat deze oplossingen gezocht moeten worden in het belang van een multidisciplinaire aanpak. Politici, justitiële en politiële autoriteiten, maatschappelijk werkers en ngo's moeten ter plaatse actief samenwerken om slachtoffers snel en doeltreffend bijstand te kunnen verlenen. De Nationaal Rapporteur dringt aan op uitvoering van de ondertekende intentieverklaring nu deze het belang van een integrale aanpak op internationaal niveau onderstreept. Hierbij is het belangrijk om de effecten van de intentieverklaring periodiek te evalueren en om bij te sturen indien nodig.

2.2.4 Liechtenstein initiatief

Het Liechtenstein initiatief is een collectief financieel kader voor de hele financiële sector en zakelijke dienstverleners in hun actie tegen mensenhandel. Het initiatief is een publiek-private samenwerking tussen de regeringen van Liechtenstein, Australië en Nederland, de Universiteit van de Verenigde Naties (Centre for Policy Research) en de private sector. In september 2019 heeft de Financial Sector Commission van het Liechtenstein initiatief een actieplan uitgebracht en aangeboden aan de General Assembly van de Verenigde Naties.[15] In het actieplan staan vijf doelen die de financiële sector moet behalen en waar onmiddellijke actie bij is vereist: 1) nakoming van wetten die gericht zijn op de bestrijding van mensenhandel, 2) kennis van en uitdragen van die bestaande wetten, 3) invloed creëren en gebruiken om mensenhandel en de risico's daarop te adresseren en te verminderen, 4) voorzien in een effectieve remedie voor de schade die door mensenhandel wordt aangericht, en 5) investering in innovatie voor preventie van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van financiële opsporing en van publiek-private samenwerking, en is benieuwd naar de effecten van dit actieplan.

2.2.5 Liaisons in bron- en transitlanden

Volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) worden nieuwe vaste politieliaisons geplaatst in Polen, op de Westelijke Balkanroute (Kroatië) en Italië. In Nigeria bestond al zo'n vaste politieliaison.[16] Dit zijn landen waaruit slachtoffers van mensenhandel afkomstig zijn (bronlanden). En landen die gebruikt worden als doorreisland (transitlanden). De daadwerkelijke plaatsing van de liaisons heeft vertraging opgelopen door de COVID-19-uitbraak. De plaatsing van nieuwe liaisons moet bijdragen aan meer zicht op migratiestromen, een betere informatiepositie en een verbetering in de samenwerking met lokale (opsporings)autoriteiten. Daarnaast geeft de staatssecretaris aan dat de liaisons ook een rol kunnen spelen bij het versterken van lokale opsporing, het versterken van de opvang van en de omgang met slachtoffers, en het vergroten van de bewustwording over de problematiek van mensenhandel. De Nationaal

13 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.
14 Zie website Benelux, www.benelux.int/nl/nieuws/de-benelux-landen-werken-samen-om-de-bescherming-van-slachtoffers-van-mensenhandel-de-europese-unie-te-verbeteren (geraadpleegd 26 november 2020).
15 United Nations University, 2019.
16 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 176.

Rapporteur hoopt dat dit kan bijdragen aan het bestrijden van de problematiek rondom onder meer Dublinclaimanten[17] en alleenreizende minderjarige vreemdelingen (amv) (zie §2.6.1.3), waarop hij al meerdere keren heeft gewezen. De resultaten van deze investeringen op internationale samenwerking ziet de Nationaal Rapporteur met belangstelling tegemoet.

2.2.6 Trafficking in Persons rapport

In juni 2020 publiceerde het Amerikaanse State Department[18] de jaarlijkse rapporten over mensenhandel, de zogenaamde Trafficking in Persons (TIP) rapporten. In deze rapporten houden de Verenigde Staten de inspanningen van landen in de strijd tegen mensenhandel tegen het licht.[19] De Nederlandse aanpak van mensenhandel voldoet aan de Amerikaanse standaarden voor het uitbannen van mensenhandel. In het rapport wordt echter opgemerkt dat het Openbaar Ministerie (OM) minder zaken heeft vervolgd en dat er minder veroordelingen voor mensenhandel zijn, minder slachtoffers zijn geïdentificeerd en dat de pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel is stopgezet. Daarnaast maakt het TIP-rapport opnieuw melding van de toegenomen signalen van mensenhandel op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).[20] Het TIP-rapport onderschrijft de eerder door de Nationaal Rapporteur gedane aanbevelingen om de bescherming van kwetsbare kinderen tegen seksuele uitbuiting te versterken[21], de dataverzameling voor beleid te verbeteren[22], meetbare doelen op te nemen in het nationale programma Samen tegen mensenhandel[23] (zie §2.3.1) en het gebrek aan zaken van niet seksuele uitbuiting te onderzoeken.[24]

2.2.7 Conclusie internationale ontwikkelingen

De Nationaal Rapporteur constateert dat er verschillende interessante internationale ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, die ongetwijfeld hun weerslag zullen hebben op het nationaal te voeren beleid. Mensenhandel is vaak een internationaal delict en vraagt dus om intensieve internationale samenwerking. Door te leren van initiatieven in het buitenland kan internationale samenwerking bovendien bijdragen aan de nationale aanpak van mensenhandel. Verder vindt de Nationaal Rapporteur het een goede ontwikkeling dat er vanuit internationaal perspectief aandacht is voor financiële opsporing. Dit is een onmisbaar onderdeel van de aanpak van mensenhandel. Mensenhandel draait immers om verdienmodellen achter het uitbuiten van anderen. Een succesvolle financiële blik op de verschillende verschijningsvormen geeft meer zicht op de aard en de omvang van mensenhandel. Ook kan daarmee de opsporing efficiënter worden ingericht en kan slachtoffers meer passende financiële compensatie worden geboden.

17 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p.59.
18 Het United States Department of State (DoS) wordt kortweg het State Department genoemd en is het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.
19 Website U.S. Department of State, www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/netherlands/ (geraadpleegd 1 september 2020).
20 Het mandaat van de Nationaal Rapporteur betreft niet de BES eilanden en kan daar niet over rapporteren.
21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60.
22 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 161.
23 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 159.
24 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 189.

2.3 Nationale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel

Deze paragraaf beschrijft brede ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel in Nederland.

2.3.1 Interdepartementaal programma Samen tegen mensenhandel

Het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel (hierna het programma) bestaat sinds 13 november 2018 en is bedoeld om de aanpak van alle vormen van mensenhandel te intensiveren.[25] Een belangrijke rol is weggelegd voor de verschillende ketenpartners: ministeries, gemeenten, opsporingsinstanties, opvang- en zorginstellingen, scholen, ngo's en private partijen moeten de aanpak verbeteren. Het programma heeft destijds vijf actielijnen vastgesteld die passen bij de integrale aanpak (zie §1.2). De Nationaal Rapporteur heeft in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018[26] uitgebreid op het programma gereflecteerd. De Nationaal Rapporteur heeft toen de staatssecretaris van JenV aanbevolen om ervoor te zorgen dat de implementatie en samenhang van maatregelen in het programma structureel worden gecoördineerd en dat een gedegen monitoring wordt vormgegeven. Op 13 november 2019 is een voortgangsbrief[27] van het eerste jaar van het programma uitgebracht.[28] Hierin wordt aan de hand van de opgestelde vijf actielijnen gekeken naar het geboekte succes en naar wat er nog beter kan. De voortgangsbrief bevat een groot aantal ontwikkelingen. Deze monitor biedt geen uitputtend overzicht van alle ontwikkelingen, maar enkele belangrijke en richtinggevende initiatieven worden hieronder uitgelicht.

2.3.1.1 Actielijn 1: Doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel

Deze actielijn ziet op het doorontwikkelen van de signalering, de opsporing en vervolging van daders en de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

Signalering

Er zijn verschillende maatregelen genomen om het signaleren door professionals te verbeteren. Zo worden alle eerstelijns politiemedewerkers getraind in het herkennen van uiteenlopende vormen van mensenhandel. Daarnaast heeft de Artsenfederatie KNMG het onderwerp mensenhandel opgenomen in de KNMG-meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld. Zo krijgen medische professionals meer handvatten om mensenhandel te signaleren en te melden. Verder is de adviesrol bij Veilig Thuis uitgebreid en wordt er bij jeugdhulporganisaties extra aandacht besteed aan het signaleren van slachtoffers van mensenhandel. Om het probleem rondom kwetsbare jongeren in de jeugdzorg aan te pakken, zijn er verschillende initiatieven gestart. Zo is Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) met vier andere zorginstanties[29] een programma gestart waarbij onderzoek wordt uitgevoerd naar kennisniveau, knelpunten en bestaande hulpmiddelen. Daarmee willen ze tot een geïnformeerde oplossing of verbetering komen. Daarnaast is er een

25 Ministerie van J&V, ministerie van SZW, ministerie van VWS en ministerie van BZ, 2018.
26 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018).
27 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 176.
28 De tweede voortgangsbrief is niet opgenomen in deze monitor omdat de brief pas na de in dit hoofdstuk beschreven periode (september 2019 tot en met oktober 2020) is gepubliceerd.
29 De betreffende zorginstellingen zijn Entrea Lindenhout, Bijzonder Jeugdwerk, Koraal locatie De La Salle en Enver.

motie[30] aangenomen om de kennis en producten van de commissie Azough[31] in te voeren in instellingen voor jongeren met een licht verstandelijke beperking (lvb) en bij instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Tevens is er een proeftuin van start gegaan bij de Nationale Politie en zorginstellingen (zie §2.6.2.1). De gedeelde vrees bestaat namelijk dat een deel van de jongeren die in instellingen wonen kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Betere informatie-uitwisseling moet leiden tot een verbeterde samenwerking.

Opsporing en vervolging

Mensenhandel is als prioriteit opgenomen in de Veiligheidsagenda 2019-2022 (zie §2.6.1.1). Daarin is onder andere als afspraak opgenomen dat de politie meer verdachten gaat aanleveren bij het OM op het gebied van mensenhandel. Voor de opsporing en vervolging van mensenhandel is structureel 2 miljoen euro extra ter beschikking gesteld. Een deel daarvan wordt gebruikt voor de training van eerstelijns politiemedewerkers en de opleiding van gecertificeerde mensenhandel-rechercheurs. Het andere deel gaat naar onderzoek. Denk hierbij aan de onderzoeken van het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) (zie §2.6.1.3) en proeftuinen gericht op bijvoorbeeld vakantieparken (zie §2.6.1.3), aangiftebereidheid en zorginstellingen (zie §2.6.2.1).

Opvang slachtoffers

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft 2 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld om 36 extra opvangplaatsen te creëren voor slachtoffers met meervoudige en complexe problematiek. Denk hierbij aan slachtoffers die vaak tussen wal en schip vallen, zoals Dublinclaimanten en slachtoffers met psychische problemen, een verslaving of een lvb. Het zou het bredere zorgveld helpen als de opgedane lessen vanuit deze opvang worden bijgehouden en verder over het land worden verspreid. Zo kan worden geleerd van de specifieke aard van de problematiek van deze slachtoffers en de manier waarop zij het best kunnen worden geholpen.

2.3.1.2 Actielijn 2: Doorontwikkelen van aanpak van arbeidsuitbuiting

Om aan de verplichtingen te voldoen in het ILO Forced Labour Procotol[32], zijn er verschillende stappen gezet. De ministeries van JenV en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verkennen hoe ernstige benadeling beter en integraal kan worden opgepakt. Aanpak van malafide werkgevers en terugvorderen van achterstallig loon zijn twee aspecten die in deze verkenning worden meegenomen. Ook worden mogelijkheden onderzocht om malafide werkgevers zo veel mogelijk te frustreren, als artikel 273f Sr niet toereikend is om hen aan te pakken. Verder wordt er gekeken naar de beschikbare vormen van ondersteuning voor slachtoffers in de gevallen dat zij geen bescherming via 273f Sr kunnen krijgen. Deze verkenningen zijn, mede vanwege de COVID-19-uitbraak, nog niet afgerond.[33]

Tevens is de capaciteit bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) in het programma Arbeidsuitbuiting uitgebreid. Om signalen van mensenhandel die langs verschillende kanalen binnenkomen op een plek te beoordelen en bij het juiste team te laten landen, is een intern informatieplein opgericht. Ook is er een landelijke expert mensenhandel gestart, die zorgt voor de verbin-

30 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 169.
31 Nederlands Jeugdinstituut, 2019.
32 International Labour Organization, 2016.
33 Schriftelijke informatie ministerie van SZW, d.d. 16 juni 2020.

ding tussen verschillende ketenpartners en ISZW. Zie voor meer ontwikkelingen rondom de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling het uitgelichte stuk vanaf pagina 42.

2.3.1.3 Actielijn 3: Voorkomen van slachtofferschap en daderschap

De maatregelen in deze actielijn hebben tot doel om slachtoffer- en daderschap te voorkomen. Eind 2019 heeft Stichting School en Veiligheid een tool ontwikkeld.[34] Het doel van deze tool is door uitwisseling van informatie met alle betrokkenen op een school een compleet beeld van een leerling te vormen. Zo kan een school inzichtelijk maken hoe gebeurtenissen, situaties en kenmerken het leven en welzijn van de jongere positief of negatief beïnvloeden. De Nationaal Rapporteur is hierover positief, maar plaatst wel een kanttekening. Deze tool kan weliswaar worden gebruikt bij het signaleren van problematiek, waaronder mensenhandel of seksueel geweld tegen kinderen, maar de tool kan deze problematiek niet voorkómen.

Ook wordt onder deze actielijn het initiatiefwetsvoorstel "Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel" genoemd.[35] Dit initiatiefwetsvoorstel moet bijdragen aan het ontmoedigen en vervolgen van klanten die seks kopen van slachtoffers van uitbuiting (zie §2.3.3). Daarnaast zijn er meer initiatieven gericht op de aanpak klanten. Zo is het ministerie van JenV verschillende processen gestart, waarbij ten behoeve van de opsporing gesprekken zijn gevoerd met de politie en het OM en een wetswijziging wordt verkend om het betalingsaspect bij de vervolging van klanten die seks kopen van zestienminners te expliciteren. Ten behoeve van bewustwording bij de klanten zelf zijn er expertmeetings gehouden met een aantal ngo's en de Nationaal Rapporteur. Deze expertmeetings hebben tot doel om de knelpunten en mogelijkheden in kaart te brengen rondom het ontmoedigen en vervolgen van klanten die seks kopen van minderjarigen. En om met een pakket van maatregelen te komen om klanten die seks kopen van minderjarigen te ontmoedigen. In de expertmeetings is informatie verzameld over welk type klant het grootste risico vormt om seks te kopen van minderjarigen en welke kenmerken die klanten hebben. Ook is gezocht naar de meest effectieve interventie om deze risicogroep te weerhouden. Ten tijde van het schrijven van deze monitor hebben deze expertmeetings nog geen interventie opgeleverd. Een ander traject in het kader van bewustwording is een fictieve profielen campagne die verkend wordt. Daarnaast doet het CKM onderzoek naar zaken rondom betaalde seks met een 16- of 17-jarige. Er wordt gekeken naar de strafmaat in de onderliggende strafdossiers om te onderzoeken wat klanten drijft en afschrikt. Het onderzoek richt zich ook op het opsporingsbeleid en de wet- en regelgeving omtrent de aanpak van klanten. Op basis van dit onderzoek kunnen vervolgens gerichte maatregelen worden ontwikkeld om deze klanten aan te pakken.

2.3.1.4 Actielijn 4: Versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

In het Interbestuurlijk Programma (IBP) zijn afspraken gemaakt om de gemeentelijke aanpak van mensenhandel te versterken. Alle gemeenten in Nederland moeten in 2022 een duidelijk beleid voor mensenhandel hebben en er moet een landelijk netwerk van zorgcoördinatie gecreëerd worden. Ontwikkelingen in de gemeentelijke en regionale aanpak van mensenhandel worden uitgebreid beschreven in §2.4.1.

34 Website Stichting School en Veiligheid, www.schoolenveiligheid.nl/actueel/intervisietool-niet-pluisinstrument/ (geraadpleegd 2 oktober 2020).

35 *Kamerstukken II* 2019/20, 34091, nr. 11.

2.3.1.5 Actielijn 5: Delen van kennis en informatie

Er zijn verschillende stappen ondernomen om het delen van kennis en informatie te stimuleren en te faciliteren. Dit is nodig omdat verschillende ketenpartners een belemmering ervaren bij het delen van informatie. Dat heeft te maken met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), maar ook met onduidelijkheid en angst bij organisaties over welke gegevens gedeeld mogen worden. Het ministerie van JenV heeft onderzocht op welke wijze en onder welke voorwaarden ketenpartners informatie met elkaar kunnen delen. Aan de hand van dat onderzoek is een concept-handreiking opgesteld die ondersteuning kan bieden bij de vraagstukken van ketenpartners. De Nationaal Rapporteur hoopt dat de handreiking snel met de ketenpartners wordt gedeeld en dat deze wordt aangevuld met de benodigde randvoorwaarden, zoals trainingen. Bovendien is het van belang dat de effecten van deze handreiking en aanvullende maatregelen worden gemeten, zodat kan worden bezien of er meer nodig is om de knelpunten rondom gegevensuitwisseling op te lossen.

2.3.1.6 Klankbordgroep en monitoring Samen tegen mensenhandel

In de voortgangsbrief kondigt de staatssecretaris van JenV aan op korte termijn een klankbordgroep in te richten voor het programma Samen tegen mensenhandel. De klankbordgroep moet ervoor zorgen dat professionals en beleidsmakers samenkomen en gezamenlijk de resultaten monitoren en nadenken over de verdere invulling van de actielijnen.[37] Helaas is deze klankbordgroep op het moment van schrijven van deze monitor nog niet tot stand gekomen.[38] De Nationaal Rapporteur heeft eerder met een aanbeveling aangedrongen op structurele programmacoördinatie en monitoring van de effecten van het programma.[39] Deze aanbeveling geldt daarom onverkort.

2.3.1.7 Voortzetting interdepartementale ambities

Mensenhandel staat hoog op de politieke agenda. Vier ministeries hebben eind 2018 gezamenlijk afgesproken om de integrale aanpak van mensenhandel te intensiveren. Dat past bij de urgente problematiek van mensenhandel. De voortgangsbrief die hierboven is toegelicht laat zien wat er de laatste twee jaar is gedaan in de aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur constateert dat er veel inspanningen zijn geleverd en dat er brede betrokkenheid is van veel verschillende partijen. Het programma heeft bijgedragen aan meer aandacht, ook op lokaal niveau, voor de aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur is positief gestemd over alle individuele initiatieven, maar mist nog de samenhang en coördinatie van deze initiatieven.

De Nationaal Rapporteur benadrukt dat politieke aandacht en prioriteit voor mensenhandel, ook na de formatie van een nieuw kabinet in 2021, moet blijven om daadwerkelijk impact te bewerkstelligen. De aanpak van mensenhandel is immers gebaat bij een duurzame en gecoördineerde integrale, en dus ook interdepartementale, aanpak. De Nationaal Rapporteur is van mening dat de aanpak in de toekomst vooral gebaat is bij volharding, verduurzaming en (professionele) verdieping en een focus op de meest urgente problematiek.

Daarvoor is het cruciaal om te weten waar de aanpak van mensenhandel op dit moment staat. De vraag die in aanloop naar de verkiezingen van 2021 rijst, is welke effecten de afgelopen twee jaar zijn behaald met het programma Samen tegen mensenhandel. En of daarmee is voldaan aan de vooraf gestelde ambities en doelen. Tegelijkertijd kan worden bezien of de in 2018 gestelde ambities en

37 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 176.
38 Mondelinge informatie ministerie van J&V, d.d. 17 september 2020.
39 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 161-162.

doelen nog passend zijn. Het lijdt geen twijfel dat de brede aanpak van mensenhandel, ook in verbinding met de aanpak van ondermijning, duurzame intensivering nodig heeft en dus onderwerp zou moeten zijn van het komende regeringsprogramma. Is de aanpak gericht op de juiste zaken? Is er voldoende zicht op achterliggende mechanismen en verdienmodellen? Op welke terreinen is intensivering nodig? Intensivering hoeft zich niet alleen te laten kenmerken door *meer* activiteiten, maar kan ook tot uiting komen door meer focus en samenhang en het kiezen van de *juiste* activiteiten. Bovendien moet de meest urgent te beschermen groep centraal staan in de aanpak van mensenhandel. Denk aan een focus op minderjarige en adolescente slachtoffers en daders van seksuele uitbuiting en de grote groep slachtoffers met een Dublinstatus. Vanuit daar moet worden bekeken hoe deze doelgroepen het best beschermd kunnen worden. Bijvoorbeeld door een regionale aanpak, door meer inzicht in de groep te vergaren, door betere financiële opsporing en/of door gebruik van technologische instrumenten. Met een goede probleemanalyse kunnen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel focus aanbrengen, gerichter te werk te gaan en hun doelstellingen scherp formuleren. Tot slot moet continu getoetst worden of de aanpak gericht is op de juiste personen en wat het effect daarvan is, om indien nodig bij te kunnen sturen. Zo kan een langdurig effectieve integrale aanpak worden vormgegeven.

2.3.2 Wetsvoorstel regulering sekswerk

Eind 2019 is het wetsvoorstel van de Wet regulering sekswerk (Wrs)[39] ter consultatie aangeboden. Dit wetsvoorstel richt zich onder andere op een uniforme vergunningsplicht voor seksbedrijven en individuele sekswerkers. Daarmee beoogt de wet uitbuiting tegen te gaan en tot een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche te komen. De Wrs is na tien jaar in consultatie gegaan. Zoals eerder geconstateerd verkeerden gemeenten door het uitblijven van dit wetsvoorstel al geruime tijd in onzekerheid.[40] Gemeenten kunnen daardoor moeilijk duurzaam prostitutiebeleid ontwikkelen en kunnen de rol die zij hebben in de aanpak van seksuele uitbuiting niet altijd goed vervullen. Onder andere de gemeenten Utrecht en Amsterdam zijn, ondanks dat de Wrs nog niet in werking is getreden, al begonnen met plannen voor het herinrichten van prostitutiezones binnen hun gemeente.

De Nationaal Rapporteur heeft gereageerd op het wetsvoorstel en zich daarbij beperkt tot de aspecten die verband houden met zijn mandaten mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.[41] In zijn reactie benadrukt de Nationaal Rapporteur dat veel verschillende actoren en maatregelen nodig zijn om uitbuiting tegen te gaan en te komen tot een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche. Zo is een breed en samenhangend beleidskader nodig voor preventie, controle, (bestuurlijke) handhaving, opsporing en vervolging, en nazorg en hulpverlening om kwetsbaren in de prostitutiesector te beschermen. Wetgeving vormt daarbij slechts een onderdeel van deze bredere aanpak. Het invoeren van een Wrs is op zichzelf dus niet afdoende om seksuele uitbuiting tegen te gaan.

39 Website Overheid, www.internetconsultatie.nl/sekswerk (geraadpleegd 9 oktober 2020).
40 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 65-66; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2.
41 Website Nationaal Rapporteur, www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/brieven/2019/12/13/consultatiereactie-wetsvoorstel-regulering-prostitutie (geraadpleegd 16 oktober 2020).

Daarnaast constateert de Nationaal Rapporteur dat de focus van het wetsvoorstel voornamelijk ligt bij vergund en onvergund sekswerk, maar dat er te weinig aandacht is voor vrijwillig en gedwongen sekswerk. Ook is er in het wetsvoorstel onvoldoende aandacht voor kwetsbare groepen die niet in aanmerking komen voor een vergunning. Een voorbeeld hiervan is de groep personen jonger dan 21 jaar en de groep sekswerkers die illegaal in Nederland verblijft. Dat zij niet in aanmerking komen voor een vergunning sluit niet uit dat zij, al dan niet gedwongen, toch sekswerk verrichten.

Naar aanleiding van een motie van de ChristenUnie in de Tweede Kamer is een onderzoek toegezegd om in kaart te brengen hoe uitvoering wordt gegeven aan de internationale verplichtingen rondom het tegengaan van seksuele uitbuiting en welke stappen op dat gebied nog genomen zouden kunnen worden.[42]

2.3.3 Wetsvoorstel strafbaarstelling klanten

Het initiatiefwetsvoorstel 'Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel'[43] stelt klanten strafrechtelijk aansprakelijk als zij weten of hadden moeten weten dat er sprake was van mensenhandel. Het voorstel ligt, op het moment van schrijven van deze monitor, ter behandeling bij de Eerste Kamer. De Nationaal Rapporteur beschouwt dit wetsvoorstel als een schakel in de bredere aanpak om slachtofferschap en daderschap van mensenhandel te voorkomen.

2.3.4 Conclusie nationale ontwikkelingen

De Nationaal Rapporteur constateert dat er de afgelopen periode veel initiatieven zijn ontplooid om op een breed vlak mensenhandel tegen te gaan. Dat er aansluiting wordt gezocht in wetgeving is een goede ontwikkeling. Wel merkt de Nationaal Rapporteur op dat er te weinig aandacht is voor preventie, een essentieel onderdeel om kwetsbare groepen, zoals jongeren, te beschermen. De Nationaal Rapporteur acht het van belang om ook in een volgende kabinetsperiode structureel gestalte te geven aan de in het programma interdepartementaal uitgesproken ambities in de aanpak van mensenhandel. Een andere ontwikkeling die de Nationaal Rapporteur graag verankert ziet, is continue reflectie. Bij elk initiatief dient de vraag te worden en te blijven gesteld: welk doel dient dit programma of deze maatregel, en is de aanpak gericht op de juiste dingen? Is er voldoende zicht op achterliggende mechanismen en verdienmodellen? Op welke terreinen is intensivering nodig? De Nationaal Rapporteur merkt hierbij op dat intensivering op verschillende manieren kan plaatsvinden. De nadruk hoeft niet altijd te liggen op *meer* initiatieven, maar op de *juiste* initiatieven. Analyse van beschikbare data en casuïstiek, is onontbeerlijk om tot die juiste richtingen te komen.

42 *Kamerstukken II* 2020/21, 35484, nr. 2.
43 *Kamerstukken II* 2014/15, 34091, nr. 2.

Uitgelicht: Arbeidsuitbuiting



Arbeidsuitbuiting is een complex probleem dat raakt aan veel verschillende (beleids)terreinen. Het grijpt bovendien in in de brede context van misstanden op de arbeidsmarkt. Binnen die brede context van misstanden en slecht werkgeverschap op de arbeidsmarkt vormt arbeidsuitbuiting als meest ernstige variant het sluitstuk. Voor deze brede context van (on)eerlijk werk is de afgelopen jaren in toenemende mate maatschappelijke en politieke aandacht geweest. Dit heeft geleid tot veel verschillende rapportages en beleidsstukken.[47] De COVID-19 crisis heeft in 2020 daarnaast opnieuw bloot gelegd dat er veel kwetsbare werkenden zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ondanks deze inzichten blijft echter onduidelijk hoe vaak en in welke vormen arbeidsuitbuiting zich daadwerkelijk aandient, en op welke wijze dit samenhangt met die bredere context van (on)eerlijk werk en de kwetsbaarheden van bepaalde groepen mensen op de arbeidsmarkt.

Wat is arbeidsuitbuiting?

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij sprake is van gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening zonder seksuele component. Bij gedwongen *arbeid* gaat het om een formele werkgever-werknemersrelatie en vindt de uitbuiting plaats in een georganiseerde sector, zoals onder andere de tuinbouwsector of de binnenvaart. Bij gedwongen *dienstverlening* ontbreekt vaak een arbeidsovereenkomst en is de sector waarin de tewerkstelling plaatsvindt ongeorganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn uitbuiting binnen het huishouden of van au pairs. Arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel is strafbaar volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr).

Gebrek aan zicht op slachtoffers van arbeidsuitbuiting

De Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 laat zien dat er weinig zicht is op de slachtoffers van arbeidsuitbuiting.[48] In de periode 2015 tot 2019 zijn er 1.166 slachtoffers gemeld, een gemiddelde van zo'n 230 slachtoffers per jaar. Het grootste deel van de meldingen bij CoMensha wordt gedaan door de ngo FairWork. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO), de opsporingsinstantie belast met de opsporing van arbeidsuitbuiting, meldt per jaar over diezelfde periode gemiddeld 60 slachtoffers per jaar.[49]

Strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting is ingewikkeld

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting worden dus weinig gemeld. Dat kan samenhangen met het feit dat het begrip arbeidsuitbuiting nog relatief weinig ingekleurd is. De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting is relatief jong.[50] Het aantal rechterlijke uitspraken over arbeidsuitbuiting is beperkt, zeker in vergelijking met de uitspraken over seksuele uitbuiting (zie §6.4.1). In de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 concludeerde de Nationaal Rapporteur bovendien dat de jurisprudentie over de reikwijdte van de strafbaarstelling van niet seksuele uitbuiting niet eenduidig is. Dit leidde tot de aanbeveling om de opsporings- en vervolgingsinspanningen van niet seksuele uitbuiting te vergroten en te verbreden, om zo tot rechtsvorming te komen.[51]

47 Onder meer de 'Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten', de 'Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk werk', de 'Staat van eerlijk werk' en de adviezen van het 'Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten'.

48 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 51.

49 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 49.

50 Gedwongen dienstverlening is strafbaar sinds 2005. Gedwongen bedelarij is strafbaar sinds 2013.

51 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 190.

Twee zaken, verschil in resultaat

Een treffend voorbeeld in de strafrechtelijke jurisprudentie dat wél beschikbaar is, is een arrest[52] van het gerechtshof Den Haag. In deze zaak ging het om een aardbeienkweker die tijdens het plukseizoen gebruikmaakte van seizoenarbeiders die geworven waren in Oost-Europa. Deze arbeiders hadden een contract getekend in een taal die die zij niet machtig waren, kregen minder dan het minimumloon uitbetaald, ontvingen geen salarisstroken, en ingeval van ziekte werden zij niet doorbetaald. Bovendien werden zij zeer slecht gehuisvest in een kantine, schuur en (lekkende) tent waar geen of onvoldoende sanitaire voorzieningen aanwezig waren. Verder liet de verdachte de boekhouding zo aanpassen dat het leek alsof de werknemers het minimumloon verdienden, terwijl dit in werkelijkheid niet zo was. Door zijn manier van handelen heeft de verdachte substantieel financieel voordeel genoten en de arbeiders, die juist vanwege hun zwakke financiële positie naar Nederland zijn gekomen, niet. Volgens het hof gingen deze omstandigheden verder dan slecht werkgeverschap of ernstige benadeling en daarom werd arbeidsuitbuiting van kwetsbare arbeidsmigranten bewezenverklaard.

Alhoewel de werkgever in deze zaak werd veroordeeld, ligt dat voor veel andere schrijnende gevallen anders. Zoals in de grote zaak 'Cornwall'.[53] In deze zaak ging het over de tewerkstelling van meerdere Filipijnse matrozen in de Nederlandse binnenvaart. De matrozen spraken geen Nederlands en weinig Engels. Het hof achtte bewezenverklaard dat de arbeidscontracten valselijk waren opgemaakt, dat deze contracten waren gebruikt voor het aanvragen van verblijf- en werkvergunningen en dat de slachtoffers werden onderbetaald. Ook constateerde het hof dat de verdachten de Filipijnse matrozen in een kwetsbare positie hadden gebracht door de vele onduidelijkheden rondom de regels en rechten van de werknemers, waardoor er wel sprake was van slecht werkgeverschap.[54] Maar het hof achtte niet bewezen dat er overmatig overgewerkt was, dat de werkomstandigheden onveilig waren en dat de huisvesting onder de maat was terwijl onduidelijk bleef in welke mate economisch voordeel was behaald. In deze complexe zaak werden de verdachten daarom vrijgesproken van mensenhandel.

ARBEIDSUITBUITING OF NIET: CRITERIA BINNEN DE RECHTSPRAAK

Binnen de rechtspraak zijn criteria ontwikkeld om te bepalen of er sprake is van uitbuiting.[55] Deze criteria zien op de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die dat meebrengt voor het slachtoffer en het financiële voordeel dat daarmee wordt behaald door de werkgever. De criteria zijn vaak lastig te bewijzen, mede omdat er bij de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting sprake lijkt van open normen in 273f Sr. Zo is bij seksuele uitbuiting het handelen van verdachten om personen te gaan uitbuiten voldoende om tot een veroordeling te komen; de uitbuiting hoeft dus nog niet daadwerkelijk te hebben plaatsgevonden. Voor arbeidsuitbuiting moet de aard en de duur van de tewerkstelling wel worden bewezen, waarmee het er op lijkt dat de uit-

52 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2189.

53 Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1284; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1285; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1286; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1287.

54 Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1284; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1285; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1286; Hof Den Haag 16 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1287.

55 Zie voor verdere toelichting over de strafbaarstelling van mensenhandel Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 2.

buiting dus al gaande moet zijn om tot een veroordeling te komen. Met een dergelijke invulling van het artikel kunnen geen toekomstige situaties worden voorkomen, terwijl dat ook juist bij arbeidsuitbuiting zo belangrijk is.

Enkel aan de hand van de beperkt beschikbare jurisprudentie is het niet mogelijk om een goed beeld te krijgen van de omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland en door het beperkt aantal zaken dat voor de rechter is gebracht, is het bovendien nog onvoldoende helder wanneer misstanden tussen werkgevers en werknemers beoordeeld kunnen worden als daadwerkelijke arbeidsuitbuiting. Met name de scheidslijn tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting is niet helder. Bij ernstige benadeling gaat het vaak om gevallen van malafide werkgevers die hun werknemers ernstig onderbetalen, hen laten werken in slechte werksituaties of andere grove overtredingen van de arbeidswetten begaan, terwijl er bijvoorbeeld geen sprake is van aantoonbaar fysiek geweld of misbruik van een kwetsbare positie. Ernstige benadeling is geen term die volgt uit strafrechtelijke of bestuursrechtelijke wetgeving, maar is een door de ISZW geïntroduceerd begrip. In geval van ernstige benadeling zijn er kennelijk onvoldoende aanknopingspunten om de werkgever strafrechtelijk te vervolgen volgens artikel 273f Sr.

In het maatschappelijk en politiek debat wordt er dus gesproken over oneerlijk werk, slecht werkgeverschap, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting, maar is op dit moment nog te weinig duidelijkheid over de invulling van deze begrippen. Daardoor ontbreekt een helder normenkader voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. Zoals eerder in deze paragraaf uiteen werd gezet, en zoals ook duidelijk werd in de beschreven zaken, is arbeidsuitbuiting veelal nauw verweven met andere uitingsvormen van slecht werkgeverschap en ernstige benadeling. In onderstaande wordt wat we weten over die context kort geschetst.

Kwetsbare werkenden

Arbeidsuitbuiting vindt voornamelijk plaats aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit gaat vaak om laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid in sectoren zoals de bouw, land- en tuinbouw, distributie, schoonmaak of de vleesverwerkende industrie. In Nederland werken vooral arbeidsmigranten in deze sectoren: meer dan 400.000.[56] Arbeidsmigranten zijn extra kwetsbaar doordat ze bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet spreken of illegaal in Nederland verblijven, zo blijkt uit de jurisprudentie. Hoeveel arbeidsmigranten precies te maken krijgen met arbeidsuitbuiting is onbekend, maar arbeidsmigranten zijn al jaren oververtegenwoordigd in de officiële slachtofferregistraties van mensenhandel bij CoMensha.[57]

Dat arbeidsmigranten bovengemiddeld kwetsbaar zijn is al langere tijd bekend. De parlementaire commissie Koopmans die al in 2011 onderzoek deed naar arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa stelde dat “Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost- Europa in goede banen te leiden. De commissie is geschrokken van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende, huisvestingsituaties van arbeidsmigranten. […] Migranten worden onderbetaald door hun werkgevers en huisjesmelkers laten migranten te veel betalen voor kleine en slechte huisvesting.” Ook zegt de commissie te zijn “geschrokken van de aard en omvang van uitbuitingssituaties. Het gaat dan met name

56 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 2.
57 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 42.

om onredelijk hoge kosten, wurgcontracten, onwetendheid over schijnzelfstandigheid, het onder valse voorwendselen migranten naar Nederland halen en oneigenlijke koppelingen tussen werk en huisvesting."[58]

COVID-19 legt opnieuw kwetsbare positie arbeidsmigranten bloot

Onder meer FNV, CNV, FairWork en CoMensha hebben hun zorgen geuit over de precaire situatie van (EU-)arbeidsmigranten tijdens de COVID-19-uitbraak.[59] Naar aanleiding van de zorgwekkende en urgente signalen over misstanden bij arbeidsmigranten, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in mei 2020 het 'Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten' (hierna Aanjaagteam) ingesteld.[60] Dit interdepartementale Aanjaagteam adviseert over mogelijke oplossingen en maatregelen voor de korte en lange termijn om arbeidsmigranten te beschermen tegen COVID-19-uitbraak en misstanden. Het Aanjaagteam publiceerde in juni 2020 op basis van een probleemanalyse en een rondgang langs verschillende regio's haar eerste aanbevelingen. In oktober 2020 volgde het tweede advies met aanbevelingen voor de langere termijn. Belangrijke bevindingen van het Aanjaagteam rondom de bescherming van arbeidsmigranten tijdens COVID-19, leggen ook een systeem bloot dat op veel verschillende vlakken een voedingsbodem biedt voor uitbuiting van kwetsbare werkenden. De Nationaal Rapporteur onderschrijft daarom het grote belang van het Aanjaagteam en de adviezen. De problematiek rondom arbeidsmigranten blijft dus ondanks een uitgebreid rapport van de commissie Koopmans in 2011 urgent aanwezig. De Nationaal Rapporteur houdt de komende periode de uitwerking en opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam nauwlettend in de gaten om de uitbuiting van arbeidsmigranten als belangrijk aspect van de bredere problematiek rondom deze groep te blijven adresseren.

Mechanismen die bijdragen aan misstanden arbeidsmarkt

Het Aanjaagteam en ook anderen[61] hebben de mechanismen die bijdragen aan de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten, en dus aan misstanden op de arbeidsmarkt, in kaart gebracht. Het gaat bijvoorbeeld om meervoudige afhankelijkheid, weinig controle op uitzendbureaus, slechte registratie van arbeidsmigranten, huisvesting als verdienmodel en een versnipperde handhaving.

Meervoudige afhankelijkheid

Arbeidsmigranten zijn voor werk, transport, huisvesting en zorgverzekering vaak afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau.[62] Werkgevers en/of uitzendbureaus bieden deze diensten meestal in totaalpakketten aan. Arbeidsmigranten hebben een beperkte keuze- en onderhandelingsruimte voor wat betreft deze totaalpakketten.[63] Het aanbieden van deze totaalpakketten is over het algemeen bedoeld als service en werkt geregeld goed in de praktijk. Er zijn echter ook werkgevers en uitzendbureaus die deze totaalpakketten misbruiken. In de aangeboden totaalpakketten betekent het beëindigen van een (flexibel) arbeidscontract vaak het beëindigen van bijvoorbeeld huisvesting. Deze meervoudige afhankelijkheid, het gebrek

58 *Kamerstukken II* 2011/12, 32680, nr. 4.
59 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/04/08/brief-arbeidsmigranten-en-covid-19/ (geraadpleegd 31 augustus 2020).
60 *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, nr. 49.
61 Onder meer de 'Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten', de 'Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk werk', de 'Staat van eerlijk werk'.
62 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 3.
63 ISZW, 2019, p. 37.

aan alternatief werk en/of alternatieve huisvesting, het gebrek aan sociaal netwerk, de taalbarrière, en het gebrek aan kennis van wet- en regelgeving maken het moeilijk voor de werknemer om bezwaar te maken tegen onacceptabele (werk)situaties.[64]

Deze meervoudige afhankelijkheid is vaak nog sterker voor mensen van buiten de EU (hierna derdelanders). Geregeld krijgen derdelanders recht op verblijf en arbeid in een EU-lidstaat, bijvoorbeeld Polen of Litouwen. Zij kunnen vervolgens in het kader van vrij verkeer van diensten direct aan het werk worden gezet in een ander land binnen de EU. Werkgevers maken hiervan gebruik (of misbruik) door derdelanders op bijvoorbeeld een Pools contract te laten werken in Nederland. Door gebruik te maken van de ruimte die de regels omtrent vrij verkeer van diensten in Europa bieden, kunnen werkgevers voordeel trekken uit het tewerkstellen van doorgedetacheerde derdelanders.[65] Onder meer FNV[66] en ISZW[67] waarschuwen voor dergelijke constructies en signaleren dat deze derdelanders nóg kwetsbaarder zijn door de grote afstand tot hun werkgever in de andere EU-lidstaat en tot hun thuisland, en het feit dat hun verblijf is Europa is gekoppeld aan hun werkgever. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat dit, naast een Nederlandse aanpak, vraagt om een aanpak in Europees verband.

EEN KWETSBARE GROEP: ONGEDOCUMENTEERDEN

Ook ongedocumenteerden vormen een kwetsbare groep voor arbeidsuitbuiting. Zij verblijven illegaal in Nederland waardoor zij vaak niet via reguliere kanalen aan werk en huisvesting kunnen komen. Hierdoor werken zij veelal op de informele arbeidsmarkt, waar geen werk ook geen inkomen betekent. Geen inkomen zorgt vervolgens voor verlies van huisvesting. Dit werd tijdens de COVID-19-uitbraak pijnlijk duidelijk, toen er een grote toename werd gesignaleerd van hulpvragen door ongedocumenteerde arbeidsmigranten.[68] Bovendien kunnen ongedocumenteerden geen gebruik maken van de meeste sociale voorzieningen en bestaat continu de angst om uitgezet te worden. Dit zorgt voor grote terughoudendheid om met instanties als de politie of de ISZW te praten.[69] Hierdoor blijft deze groep grotendeels buiten beeld. Deze terughoudendheid en meervoudige afhankelijkheid maakt ongedocumenteerden extra kwetsbaar voor uitbuitingssituaties.

64 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020a, p. 3; mondelinge informatie ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020, Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten d.d. 25 september 2020, OM d.d. 11 september 2020.

65 ISZW, 2019, p. 20-22; Mondelinge informatie ministerie SZW d.d. 17 september 2020, ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020, FNV d.d. 14 september 2020.

66 Mondelinge informatie FNV d.d. 14 september 2020.

67 ISZW, 2019, p. 6; mondelinge informatie ISZW Toezicht d.d. 1 oktober 2020.

68 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/09/18/ongedocumenteerden-beschermen/ (geraadpleegd 16-12-2020); Website Amnesty International, www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/het-onzichtbare-leed-in-de-schaduweconomie (geraadpleegd 16-12-2020).

69 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/05/06/impact-van-corona-op-ongedocumenteerden-in-Nederland/ (geraadpleegd 16-12-2020); website FairWork, www.fairwork.nu/2020/09/18/ongedocumenteerden-beschermen/ (geraadpleegd 16-12-2020).

OVERIGE KWETSBAARHEDEN VOOR ARBEIDSUITBUITING

Naast arbeidsmigranten die vanwege hun meervoudige afhankelijkheid een kwetsbare groep vormen, kunnen werknemers ook door andere kwetsbaarheden ten prooi vallen aan uitbuitingssituaties. Kwetsbaar zijn bijvoorbeeld ook personen met een verstandelijke beperking of een verslaving[70] of vanwege hun minderjarige leeftijd.[71] Misbruik maken van iemands kwetsbare positie, misleiding dan wel misbruik van 'uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht' worden binnen de jurisprudentie aangeduid als dwangmiddelen.

Zo heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een man veroordeeld die twee slachtoffers had uitgebuit door misbruik te maken van hun verstandelijke beperking.[72] De verdachte was op de hoogte van het lage IQ van de slachtoffers en van het feit dat zij makkelijk te beïnvloeden waren. De slachtoffers hebben de man onderdak verschaft en hebben meerdere huishoudelijke taken voor de verdachte verricht, zoals het doen van boodschappen, koken, schoonmaken, het doen van de was en het zorgen voor de hond van de verdachte.

Ook kan arbeidsuitbuiting van minderjarigen plaatsvinden in huiselijke kring. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de uitspraken van de Hoge Raad over een man en een vrouw die zijn veroordeeld voor de uitbuiting van hun minderjarige nichtje.[73] Het meisje kwam oorspronkelijk uit Turkije en verbleef illegaal in Nederland. Gedurende de jaren dat ze bij de verdachten verbleef, verrichtte ze vele huishoudelijke taken en zorgde ze voor de kinderen van de verdachten. Zelf sprak ze de Nederlandse taal niet, ging ze niet naar school en kreeg ze geen medische zorg. De grens van datgene wat van een kind binnen een gezin mag worden verwacht, was hier in ruime mate overschreden.

De rol van uitzendbureaus

40% van alle meldingen van mogelijke onderbetaling zijn gerelateerd aan uitzendbureaus. De ISZW treft bij controles van uitzendbureaus in 41% van de gevallen overtredingen aan.[74] Ondanks dit hoge aantal aangetroffen overtredingen, controleert de ISZW jaarlijks slechts 1% van alle uitzendbureaus, waardoor de (door uitzendbureaus gevoelde) pakkans zeer laag is.[75] Bovendien constateert de ISZW dat steeds meer malafide uitzendbureaus na sancties hun onderneming opheffen of failliet laten gaan (turboliquidaties), om op die manier de boete te ontwijken. Geconcludeerd moet worden dat het aantal van naar schatting 14.000 uitzendbureaus[76] te hoog is om periodiek te controleren.

70 HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:492.
71 HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:39; HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:40.
72 Hof Arnhem-Leeuwarden 24 juli 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5816.
73 HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:39.
74 ISZW, 2020, p. 69.
75 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 22.
76 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 21.

Er zijn nu geen voorwaarden gesteld aan het beginnen van een uitzendbureau. Tot op heden bestaat er een privaat keurmerk waar slechts een derde van de branche bij is aangesloten.[77] Dit certificaat heeft misstanden rondom malafide uitzendbureaus niet (voldoende) kunnen tegengaan. Het Aanjaagteam doet daarom de aanbeveling om een door de Raad van Accreditatie aangewezen partij uitzendbureaus te laten certificeren om te komen tot een beter beheersbare uitzendsector.[78] Het kabinet is hier geen voorstander van, maar heeft eind 2019 wel enkele acties in gang gezet.[79]

De mogelijke link van uitzendbureaus met arbeidsuitbuiting blijft echter tot op heden onduidelijk. Dit vraagt dan ook om scherper inzicht in dit fenomeen, zodat de aanpak ervan meer gericht kan worden vormgegeven.

Slechte registratie arbeidsmigranten

Om bestrijding van arbeidsuitbuiting mogelijk te maken, en kwetsbaren hiertegen te beschermen, is zicht op de arbeidsomstandigheden en verblijfplaats van potentiële slachtoffers nodig. Van veel arbeidsmigranten is echter geen woonadres of enkel een woonadres in het thuisland bekend. Hierdoor weten onder andere gemeenten niet waar arbeidsmigranten verblijven, waardoor bijvoorbeeld niet gericht kan worden gecontroleerd op huisvesting.[80] Hierover in de volgende paragraaf meer. EU-arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland (denken te) verblijven kunnen zich aan het Registratie Niet Ingezetene (RNI)-loket inschrijven als niet-ingezetene. Hier ontvangen ze een BSN-nummer waarmee ze onder andere een bankrekening kunnen openen voor het ontvangen van salaris en het afsluiten van een zorgverzekering. Wanneer arbeidsmigranten alsnog besluiten langer dan vier maanden te blijven, moeten zij zich volgens de aangifteplicht inschrijven in de BRP. Dit gebeurt echter zelden. Voor registratie in het RNI-register hoeft geen Nederlands verblijfsadres te worden opgegeven. Bovendien bleek tijdens de COVID-19-uitbraak te meer dat arbeidsmigranten lastig te bereiken zijn om hen te informeren en te beschermen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kondigde eind 2019 een ontwikkelagenda aan voor het vernieuwen en verbeteren van het BRP-stelsel.[81] Ook het Aanjaagteam benadrukt het belang van goede registratie. Het beveelt aan om werkgevers en inleners te verplichten altijd te beschikken over de persoonsgegevens en contactgegevens (inclusief feitelijk verblijfsadres) van al hun werkenden. Bovendien dient de werkgever actief te zorgen dat zijn werknemers correct en met verblijfsplaats ingeschreven zijn in de BRP. De certificerende instelling kan vervolgens toetsen of uitzendbureaus voldoende doen om de registratie van arbeidsmigranten op orde te brengen.[82]

Huisvesting als verdienmodel

Zoals hierboven beschreven zijn arbeidsmigranten voor hun huisvesting vaak afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau. Malafide werkgevers en uitzendbureaus gebruiken deze huisvesting in veel gevallen als verdienmodel, door veel arbeidsmigranten samen in vaak belabberde huizen te huisvesten. Hiervoor wordt regelmatig meer dan de toegestane 25%

77 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 48.
78 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 24.
79 *Kamerstukken II 2019/20*, 29861, nr. 48.
80 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 30.
81 *Kamerstukken II 2019/20*, 29861, nr. 48.
82 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 31-33.

ingehouden op het minimumloon.[83] Door het gebrek aan voldoende en kwalitatief goede huisvesting in Nederland, en vanwege de voornoemde meervoudige afhankelijkheid van arbeidsmigranten, is het voor hen vaak niet mogelijk hier bezwaar tegen te maken of om zelf voor huisvesting te zorgen.

Een aantal ministeries hebben gezamenlijk eind 2019 enkele maatregelen aangekondigd.[84] Zo zullen provincies aangesproken worden op hun coördinerende rol op het gebied van huisvesting. Ook wordt onderzocht welke instrumenten handhavende instanties hebben om goede huisvesting te waarborgen. Momenteel mag er tot 25% van het minimumloon worden ingehouden voor gecertificeerde huisvesting. Gekeken wordt of daarbij aanvullende eisen gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld een minimum aantal vierkante meters of de aanwezigheid van een huurcontract.

Ook het Aanjaagteam heeft enkele aanbevelingen gedaan om de huisvesting van arbeidsmigranten te verbeteren. Zo stelt het Aanjaagteam dat de koppeling tussen wooncontracten en arbeidscontracten moet worden verbroken. Bovendien roept het Aanjaagteam gemeenten en provincies op om bij de besluitvorming over nieuwe economische bedrijvigheid (bijvoorbeeld een sorteercentrum) de vraag mee te nemen over de huisvesting van de arbeidsmigranten die daar komen werken.[85]

De rol van de ISZW

De ISZW is verantwoordelijk voor zowel de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting (dit doen de rechercheurs bij de Directie Opsporing) als de bestuursrechtelijke aanpak van ernstige benadeling (dit doen de inspecteurs bij de afdeling Toezicht); zie daarvoor ook §3.2.2.[86] De keuze van de ISZW om een casus op te pakken als arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling heeft grote gevolgen. De bestuurlijke aanpak van ernstige benadeling geeft namelijk geen of weinig bescherming en ondersteuning voor slachtoffers. Bij de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting zijn dergelijke voorzieningen wel beschikbaar. De Nationaal Rapporteur heeft zijn zorgen hieromtrent al eerder geuit.[87]

Vanuit het regeerakkoord is in 2019 twaalf miljoen euro extra vrijgekomen voor het versterken van de ISZW. Hier zijn voornamelijk rechercheurs en inspecteurs van aangenomen. De verwachting is dat zij eind 2020 operationeel inzetbaar zijn. De komende jaren investeert de ISZW meer in risicogericht en informatiegestuurd werken (zie §2.6.1.1), om zodoende haar capaciteit beter te kunnen richten op overtreders. Dit is hard nodig. De aanpak van arbeidsuitbuiting is nu nog vaak reactief in plaats van proactief[88], en daardoor te afhankelijk van verklaringen en meldingen van werknemers en externe partijen.

83 ISZW, 2019, p. 37.
84 *Kamerstukken II* 2019/20, 29861, nr. 48.
85 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020b, p. 41.
86 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 51.
87 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 53.
88 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 53; Mondelinge informatie FNV d.d. 14 september 2020, OM d.d. 11 september 2020.

Een meer proactief toezicht en opsporing verlangt naast deze intensivering ook een meer intensieve samenwerking tussen de ISZW en andere publieke partijen, zoals onder meer gemeenten, provincies, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Belastingdienst, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), politie, sociale partners en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ook met private partijen, zoals banken en brancheorganisaties, moet de samenwerking opgezocht worden.

Concluderend: beter zicht op arbeidsuitbuiting aan de hand van casuïstiek nodig

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel die we, zoals we ook in deze monitor zien, relatief weinig terugzien in het strafrecht. Enkel aan de hand van het beperkt aantal zaken waarin de rechter een uitspraak heeft gedaan, is het onmogelijk om een duidelijk beeld te krijgen van de omvang en uitingsvormen van arbeidsuitbuiting in Nederland. Door het beperkte aantal zaken van vermoedelijke arbeidsuitbuiting dat door het huidige systeem van toezicht, handhaving en opsporing naar boven komt en voor de rechter worden gebracht, bestaat er op dit moment nog onvoldoende helderheid over de invulling van het begrip arbeidsuitbuiting. Er is daardoor geen goed beeld van hoe – en in welke samenhang –misstanden in de relatie tussen werkgever en werknemer, zoals hierboven beschreven, leiden tot het delict arbeidsuitbuiting. Om het begrip arbeidsuitbuiting beter te kunnen afbakenen, is er dus meer casuïstiek nodig waar de rechter zich over kan uitspreken. Betere en proactieve signalering is daarvoor het startpunt. Hier is het afgelopen jaar op verschillende niveaus op ingezet. Deze intensivering verdient het de komende jaren krachtig te worden voortgezet en zijn weerspiegeling te vinden in het blootleggen, aanpakken en bestraffen van arbeidsuitbuiting.

Aan de bredere misstanden in de relatie tussen werkgever en werknemer is de afgelopen jaren in het maatschappelijk en politiek debat steeds meer aandacht besteed. Die context van ‘eerlijk werk’ en de grote groep kwetsbare werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarvan een groot gedeelte arbeidsmigrant, is de afgelopen tijd in verschillende onderzoeken en rapportages verkend. Bovendien heeft de Covid-19 uitbraak nogmaals blootgelegd hoe kwetsbaar sommige werknemers zijn en welke factoren hieraan bijdragen. Meervoudige afhankelijkheid van de werkgever, slechte huisvesting, een gebrek aan registratie, malafide werkgevers en uitzendbureaus dragen allen bij aan misstanden op de arbeidsmarkt, die veelal kwetsbare werknemers aan de onderkant van onze arbeidsmarkt treffen. Die misstanden worden in het debat geduid als oneerlijk werk, slecht werkgeverschap, ernstige benadeling of in de meest extreme vorm als arbeidsuitbuiting. Een eenduidige interpretatie van deze begrippen bestaat niet: het ontbreekt aan een helder normenkader. Dat leidt er onder andere toe dat er tot op heden weinig zicht is op het fenomeen arbeidsuitbuiting, en de samenhang daarvan met bredere misstanden op de arbeidsmarkt.

Het fenomeen arbeidsuitbuiting zal dus verder ontgonnen moeten worden. Enkel een theoretische discussie voeren is hierin niet voldoende. Het is daarom cruciaal om meer casuïstiek van mogelijke arbeidsuitbuiting op tafel te krijgen en het gesprek aan te gaan over de grenzen ervan. Er moet concreter inzicht komen in de essentiële typologieën en kenmerken van uitbuitingssituaties en de ontwikkelingen daarin. Er kunnen op deze manier bovendien meer en meer diverse zaken aan de rechter worden voorgelegd, zodat het begrip steeds beter ingekleurd wordt en er een duidelijker normenkader voor betrokkenen in de aanpak ontstaat. Partijen op nationaal, maar ook zeker op regionaal en lokaal niveau zijn aan zet om samen te inventariseren welke sectoren en welke groepen werknemers kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de reeds bestaande kennis, zoals bij-

voorbeeld de bevindingen van het Aanjaagteam. Deze helderheid is een fundamentele stap in het aanscherpen van de aanpak van arbeidsuitbuiting de komende jaren. Het actief gestalte geven aan en het bevestigen van zo'n heldere norm ten aanzien van arbeidsuitbuiting zal zowel professionals in de aanpak als bonafide werkgevers en uitzendbureaus stimuleren.



2.4 Regionale en lokale ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel

De aanpak van mensenhandel heeft voor de Nederlandse regering prioriteit. De nationale ambities voor de aanpak van mensenhandel moeten ook vorm krijgen op lokaal niveau. De rol van gemeenten en regio's wordt in de aanpak van mensenhandel namelijk steeds belangrijker.[89] De Nationaal Rapporteur ondersteunt deze ontwikkeling en is overtuigd van de meerwaarde van een centrale rol van lokale overheden in de aanpak van mensenhandel. Lokale overheden staan immers het dichtst bij de burger. Om de nationale ambities op regionaal en lokaal niveau waar te maken moeten de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op brede ontwikkelingen op regionaal en lokaal niveau.

2.4.1 Regionale samenwerking

Zowel op regionaal als lokaal niveau is de aanpak van mensenhandel sterk in beweging. Zo is in alle politieregio's een burgemeester aangewezen als portefeuillehouder mensenhandel. Hun rol is om de aanpak van mensenhandel op regionaal niveau te agenderen en aan te jagen. Het is de bedoeling dat de portefeuillehouders periodiek bijeenkomen om ervaringen en inzichten uit te wisselen en om samen op te trekken waar mogelijk.[90] In het licht van de groeiende rol van gemeenten en regio's in de aanpak van mensenhandel, is dit een zeer positieve ontwikkeling. Doorlopende bestuurlijke aandacht is immers belangrijk om de aanpak van mensenhandel vorm te geven. Bovendien zijn er steeds meer regio's die op de een of andere manier vorm hebben gegeven aan de afspraak vanuit de Taskforce Mensenhandel om te komen tot regionale tafels mensenhandel. Deze regionale tafels hebben onder andere tot doel bewustzijn te creëren, kennis te verspreiden, zicht te krijgen op regionale problematiek en casuïstiek en te komen tot een gezamenlijke aanpak.[91] Dit is een positieve ontwikkeling. Mensenhandel vraagt om een gecoördineerde integrale aanpak, waarbij professionals op alle niveaus met elkaar dienen samen te werken. Een goed georganiseerde regionale tafel kan daaraan bijdragen.

Regionaal en lokaal zicht op de problematiek ontbreekt

Net als effectief landelijk beleid, dient ook effectief regionaal en lokaal beleid gebaseerd te zijn op gedegen zicht op de aard en omvang van de lokale problematiek. Wat is er op lokaal en regionaal niveau aan de hand? Waar bevinden zich de kwetsbare personen en sectoren? In hoeverre bespreken lokale en regionale partners mensenhandel-casuïstiek en in hoeverre leren ze daarvan? Antwoorden op deze vragen dienen zich niet vanzelf aan en vragen om een (pro)actieve en integrale zoektocht.

Adequaat zicht op de regionale en lokale aard en omvang van mensenhandel is nodig om te komen tot een lerend systeem; door continu te monitoren hoe mensenhandel zich ontwikkelt kan de aanpak worden geëvalueerd en, indien nodig, worden bijgestuurd (zie §1.1). Daarnaast kan zicht op de aard en omvang ook bijdragen aan gepast urgentiegevoel bij ketenpartners in de regio, dat nodig is om mensenhandel duurzaam op de bestuurlijke agenda te krijgen.

89 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 39.
90 Mondelinge informatie ministerie van J&V, d.d. 16 juli 2020.
91 *Kamerstukken II* 2017/18, 28628, nr. 161.

Geconcludeerd moet echter worden dat lokaal en regionaal zicht op en inzicht in mensenhandelproblematiek vaak ontbreekt.[92] Drie vooruitstrevende regio's, Rotterdam-Rijnmond, Oost-Brabant en Noord-Holland, hebben daarom plannen opgesteld om op regionaal niveau zicht te verkrijgen. Hiervoor hebben zij begin 2020 (financiële) ondersteuning aangevraagd bij de staatssecretaris van JenV. In oktober 2020 is deze aanvraag deels en onder aanvullende voorwaarden gehonoreerd door de ministeries van JenV, SZW en VWS.[93] De Nationaal Rapporteur wil het belang van deze regionale initiatieven nogmaals onderstrepen. Naast deze drie regio's proberen ook enkele individuele gemeenten de lokale aard en omvang van mensenhandel te monitoren (onder meer Ede en Utrecht). Deze initiatieven verdienen brede navolging in de rest van het land. Gemeenten en regio's dienen hierbij te kunnen beschikken over de juiste ondersteuning en randvoorwaarden.

Werkgroep integrale daderaanpak mensenhandel

In de vorige slachtoffermonitor werd reeds verwezen naar het voornemen uit Samen tegen mensenhandel om een 'werkgroep integrale daderaanpak mensenhandel' in te stellen.[94] Vertegenwoordigers van ISZW, de politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), OM en het ministerie van JenV komen in deze werkgroep samen om de integrale aanpak van daders van mensenhandel te versterken. De Nationaal Rapporteur benadrukte in zijn vorige slachtoffermonitor het belang van deze werkgroep, om te komen tot een stevig fundament onder de integrale aanpak. De werkgroep heeft, sinds de lancering van het programma Samen tegen mensenhandel in november 2018, een expertsessie georganiseerd en geconstateerd dat er nog sprake is van grote regionale verschillen in de mate waarin partijen elkaar weten te vinden en waarin het RIEC wordt gebruikt om casuïstiek te bespreken. Eind 2020 wordt in overleg met de betrokken partners gekeken naar vervolgstappen.[95] De Nationaal Rapporteur benadrukt nogmaals het belang van een integrale daderaanpak en kijkt uit naar de eerste tastbare resultaten.

De rol van de RIEC in de regionale aanpak van mensenhandel

De integrale daderaanpak vindt op regionaal niveau voornamelijk plaats in de RIEC. In 2019 zijn er binnen alle RIEC in totaal 105 casussen met een component mensenhandel geweest.[96] Dit is een afname ten opzichte van 2018 en 2017. Het is zorgwekkend dat de centrale rol die een RIEC zou kunnen en moeten spelen in het integraal aanpakken van mensenhandel steeds kleiner lijkt te worden. Dit past ook niet bij de landelijke ambities rondom de aanpak van mensenhandel (zie §2.3.1) en ondermijning en de versterking van de RIEC. Nu de aanpak van mensenhandel steeds meer vorm krijgt en moet krijgen op lokaal en regionaal niveau, is het van groot belang dat de RIEC hierbij een centrale rol krijgen en pakken.

Bovendien signaleren de RIEC enkele zorgwekkende zaken.[97] Zo leven er vermoedens van (grootschalige) internationale mensenhandel-netwerken, maar blijken die zelden concreet genoeg om op te acteren. Ook signaleert men overlap tussen arbeidsuitbuiting, andere vormen van mensenhandel en andere ondermijnende criminaliteit. Respondenten geven daarnaast aan dat lokale professionals soms moedeloos worden van de ingewikkelde bewijsvoering voor

92 VNG, 2019, p. 26.
93 Schriftelijke informatie ministerie van J&V, d.d. 14 oktober 2020.
94 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 34.
95 Schriftelijke informatie ministerie van J&V, d.d. 11 september 2020.
96 LIEC, 2020, p. 24.
97 LIEC, 2019, p. 31-36.

arbeidsuitbuiting, waardoor men afziet van strafrechtelijke vervolging. Ook voor het in kaart brengen van dergelijke ontwikkelingen, knelpunten en signalen dient het RIEC een centrale rol te (blijven) spelen.

De rol van Zorg- en Veiligheidshuizen in de regionale aanpak van mensenhandel

Naast de RIEC kunnen de Zorg- en Veiligheidshuizen een belangrijke rol spelen in de regionale aanpak van mensenhandel. Binnen Zorg- en Veiligheidshuizen worden complexe vraagstukken besproken op het snijvlak van zorg en veiligheid. In een aantal Zorg- en Veiligheidshuizen wordt reeds aandacht gegeven aan mensenhandel. Ook zijn steeds meer zorgcoördinatoren verbonden aan een Zorg- en Veiligheidshuis. Momenteel wordt bezien of mensenhandel een plek kan krijgen in de meerjarenagenda 2020-2024 van de Zorg- en Veiligheidshuizen.[98] De Nationaal Rapporteur blijft deze ontwikkelingen met interesse volgen.

2.4.2 Gemeentelijke aanpak en het Interbestuurlijk Programma (IBP)

In 2022 moet elke gemeente een duidelijk beleid hebben om mensenhandel tegen te gaan en moet er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie bestaan. Dit zijn gemeenten, waterschappen en provincies in 2018 in het IBP overeengekomen.[99] Sinds eind 2018 is er bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een projectleider mensenhandel aangesteld om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van een effectieve aanpak. Ook bij CoMensha is een projectleider aangesteld om de kennis en expertise over mensenhandel bij gemeenten te bevorderen.[100] Daarnaast ondersteunt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) gemeenten doorlopend bij de bestuurlijke aanpak van mensenhandel.[101] Uit onderzoek van de VNG en CoMensha bleek in 2019 minder dan 7% van de gemeenten een specifiek beleidsdocument mensenhandel te hebben.[102] Hoewel een beleidsdocument niet per definitie iets zegt over de lokale aanpak van mensenhandel, kan wel geconstateerd worden dat er een grote inhaalslag nodig is om de doelstellingen uit het IBP de komende jaren te halen. Gemeenten hebben hiervoor duurzame ondersteuning nodig.

Ondersteuning nodig voor de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

In juli 2019 werd het kabinet via een motie gevraagd om samen met de VNG en gemeenten een kader te formuleren waaraan gemeenten moeten voldoen om te kunnen spreken 'van een gemeente die alert is op de aanpak van mensenhandel'.[103] Het ministerie van JenV en de VNG zijn vervolgens gestart met een verkenning naar de behoeften van gemeenten, en formeren op basis daarvan een 'kader mensenhandel'. Het is niet de bedoeling te komen tot een blauwdruk, maar het kader moet gemeenten ondersteunen bij het vormgeven van gedegen mensenhandelbeleid. De Nationaal Rapporteur is positief dat randvoorwaarden worden geschapen om het lokaal bestuur in de positie te brengen om de lokale aanpak van mensenhandel vorm te geven.

Naast dit kader ontwikkelt de VNG het Kompas Aanpak Mensenhandel. Dit kompas is een digitaal instrument dat gemeenten informatie en handvatten moet bieden bij het ontwikkelen van beleid. Het kompas is opgezet als onderwijsmodule. Medewerkers van gemeenten krijgen daarin verschillende aspecten van mensenhandelbeleid (onder andere wetgeving, rollen, verant-

98 Schriftelijke informatie VNG, d.d. 17 september 2020.
99 Overhedenoverleg, 2018, p. 22.
100 Ministerie van J&V, ministerie van SZW, ministerie van VWS en ministerie van BZ, 2018, p. 31.
101 Website CCV, www.hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/ (geraadpleegd 27 november 2020).
102 VNG, 2019, p. 8-16.
103 *Kamerstukken II* 2019/2020, 28638, nr. 167.

woordelijkheden en samenwerkingspartners) voorgeschoteld. En het kan dienen als naslagwerk. Naar verwachting wordt dit kompas eind 2020 gepubliceerd.[104] Dit kompas is een mooi voorbeeld van hoe digitale mogelijkheden worden ingezet om grote groepen professionals effectief te bereiken.

De stand van zaken van zorgcoördinatie

In 33 van de 35 centrumgemeenten Vrouwenopvang is inmiddels bijna volledig invulling gegeven aan de ambitie vanuit het IBP om te komen tot een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie. Sommige zorgcoördinatoren zijn actief in de gehele regio rondom de centrumgemeente; andere zorgcoördinatoren werken alleen binnen de gemeentegrenzen waarin zij zijn aangesteld. Hoewel aan de opzet van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren vrijwel volledig wordt voldaan, is het de vraag in hoeverre daadwerkelijk uitvoering gegeven kan worden aan de doelen die men voor ogen heeft met zorgcoördinatie.

Uit signalen uit het veld[105] valt op te maken dat de zorgcoördinatie in sommige regio's een vrij incidenteel karakter heeft, bijvoorbeeld omdat de persoon in kwestie maar voor een jaar wordt aangesteld. Bovendien is de hoeveelheid uren die voor de zorgcoördinator beschikbaar is, vaak niet toereikend. Daardoor kunnen slachtoffers bijvoorbeeld wel ad hoc worden doorverwezen naar zorg, maar blijven bredere taken liggen. Bijvoorbeeld als het gaat om bewustwording creëren bij signalerende en meldende ketenpartners in het veld, een adviesfunctie vervullen in de regio, en de betreffende gemeente ondersteunen in het vergaren van beter zicht op de aard en omvang van slachtofferschap van mensenhandel. In potentie kan een zorgcoördinator een bijdrage leveren aan een lerend systeem op lokaal en regionaal niveau door, op basis van de casuïstiek die voorbij komt, zicht te verschaffen op de aard van de problematiek. En door in samenwerking met ketenpartners te bekijken welke vormen van zorg of opvang aansluiten bij die aard van de problematiek. Het is belangrijk dat zorgcoördinatoren ook in staat worden gesteld om deze rol te vervullen, nu er ook geen eensluidend (basis)competentieprofiel voor de functie van zorgcoördinator bestaat.

2.4.3 Programma Seksuele intimidatie en seksueel geweld in Amsterdam

In februari 2020 heeft de gemeente Amsterdam het programma 'Seksuele intimidatie en seksueel geweld' gelanceerd.[106] Het programma bestaat uit een aantal maatregelen gericht op het voorkomen en bestrijden van seksuele intimidatie, seksueel geweld en seksuele uitbuiting van meisjes en jonge vrouwen in Amsterdam. Een van die maatregelen is het verkrijgen van zicht op de problematiek. De Nationaal Rapporteur heeft daarom in 2020 in samenwerking met de gemeente Amsterdam een casuïstiekonderzoek[107] uitgevoerd naar slachtofferschap van jonge vrouwen en meisjes in de stad. Hoewel het onderzoek zich richt op seksueel geweld in het algemeen, biedt het ook zicht op de aard van seksuele uitbuiting onder minderjarige slachtoffers. Deze problematieken blijken in het onderzoek in grote mate met elkaar verweven, en zijn daarom ook niet altijd even scherp af te bakenen. Uit interviews met betrokken professionals in de hulpverlening blijkt bovendien dat zij vaak vermoedens hebben van seksuele uitbuiting bij minderjarige meisjes in Amsterdam, maar deze vermoedens meestal niet hard kunnen maken

104 Schriftelijke informatie VNG, d.d. 11 september 2020.
105 Mondelinge informatie CoMensha, d.d. 30 september 2020.
106 Gemeente Amsterdam, 2020. Raadsbrief 'Programma tegen seksuele intimidatie en seksueel geweld'. Website gemeente Amsterdam, www.amsterdam.nl/jijstaatnietalleen/maatregelen/ (geraadpleegd 9 oktober 2020).
107 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

door de slechte zichtbaarheid van de problematiek. Het zicht op seksuele uitbuiting is alleen maar verslechterd door de komst van sociale media. Meiden maken vermoedelijk deel uit van een online netwerk en betrekken andere meiden hierbij. Ook maakt sociale media jonge meiden kwetsbaarder voor uitbuiting, omdat uitbuiters vaak al in het bezit zijn van pressiemiddelen zoals beeldmateriaal. De meeste meiden uit het onderzoek kwamen vaak al uit een kwetsbare omgeving en misten door de aanwezigheid van multiproblematiek een veilige thuisbasis. Het onderzoek toont het belang van integrale zorg op maat voor deze slachtoffers, omdat zij vaak met reguliere zorg niet geholpen zijn.

2.4.4 Analyse inzet arbeidsmigranten voor verbeterde aanpak in Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft onderzoek laten doen naar de inzet van arbeidsmigranten in Noord-Brabant, het beleid dat gemeenten voeren en de specifieke aandacht voor het voorkomen en tegengaan van arbeidsuitbuiting.[108] Dit onderzoek maakt deel uit van een bredere strategie om de aanpak van arbeidsuitbuiting in deze provincie te versterken en te versnellen. Het onderzoek bestaat uit een analyse van de belangrijkste arbeidsmarktontwikkelingen en betrokken partijen, en biedt gemeenten een handelingsperspectief om arbeidsuitbuiting te kunnen signaleren en daarop ook te kunnen acteren.

In Noord-Brabant wordt, net als in de rest van Nederland, een forse toename waargenomen van het aantal flexcontracten dat gepaard gaat met een groei van de uitzendbranche. Geconcludeerd wordt dat EU-arbeidsmigranten inmiddels een structureel, en groeiend, bestanddeel vormen van de beroepsbevolking in Noord-Brabant (7 á 8%). Daarmee zijn zij van cruciaal belang voor de Brabantse economie. Het rapport beveelt gemeenten daarom aan om beleid te maken dat aansluit bij dat structurele karakter en dat ziet op fatsoenlijke tewerkstelling, minimumvoorwaarden voor huisvesting en maatschappelijke begeleiding van arbeidsmigranten. Gemeenten hebben daarbij de taak om, in intensieve samenwerking met andere partijen in de regio, uitbuiting actief tegen te gaan.

Het maken van een gedegen regionale/provinciale probleemanalyse om zodoende te komen tot een verbeterde aanpak van uitbuiting valt te prijzen en zou als *best practice* moeten dienen voor andere regio's. Door vervolgens periodiek dergelijke analyses te herhalen en de aanpak indien nodig bij te sturen, kan in samenwerking het hoofd geboden worden aan het continu veranderende karakter van mensenhandel.

2.4.5 Conclusie regionale en lokale ontwikkelingen

Veel regio's en gemeenten zetten zich in om vorm te geven aan de regionale en lokale aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur concludeert dat een meer structurele en langdurige ondersteuning van gemeenten door de Rijksoverheid nodig is in de aanpak van mensenhandel. Dit gezien de grote vraag vanuit gemeenten naar ondersteuning en met het oog op de doelen uit het IBP. Ook na de deadline van het IBP dienen de juiste randvoorwaarden te worden geschapen, zodat gemeenten de verantwoordelijkheden die zij hebben in de aanpak van mensenhandel naar behoren kunnen invullen. Onontbeerlijk is om lokaal en regionaal beter zicht te krijgen op de problematiek. Alleen dan kan een effectieve regionale en lokale integrale aanpak vormgegeven worden. Bevindingen op lokaal en regionaal niveau dragen tevens bij aan beter landelijk zicht op de problematiek en een effectievere aanpak. Sterke verbindingen tussen deze niveaus is daarom van groot belang.

108 CoMensha, 2020.

2.5 Voorkomen van slachtofferschap en daderschap

De komende paragrafen (§2.5, §2.6 en §2.7) zijn gestructureerd volgens de drie doelen van de integrale aanpak (zie §1.2). In deze paragraaf wordt ingegaan op het eerste doel: maatregelen gericht op het voorkomen van *nieuwe* slachtoffers en daders van mensenhandel. Effectieve lesprogramma's voor seksuele en relationele vorming in het onderwijs kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan het voorkomen van slachtoffer- en daderschap van seksueel geweld en seksuele uitbuiting.[109] Ook kunnen bijvoorbeeld gemeenten een belangrijke rol spelen in het voorkomen van arbeidsuitbuiting door goede regelgeving over het tewerkstellen en huisvesten van arbeidsmigranten.[110] Het is niet duidelijk in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van dit brede scala aan bestaande maatregelen. Deze paragraaf gaat in op de maatregelen die recent zijn ontwikkeld, naast de al genoemde maatregelen binnen het programma Samen tegen mensenhandel (zie §2.3.1).

2.5.1 Preventief beleid op de werkvloer

Het ministerie van SZW is in 2018 gestart met het beleidsprogramma 'Eerlijk, Gezond en Veilig Werk'.[111] Dit programma stimuleert werkgevers en werknemersorganisaties om zich preventief in te zetten voor eerlijk, gezond en veilig werk. Binnen het programma worden goede voorbeelden verspreid, bijeenkomsten georganiseerd en er is in 2019 een subsidieregeling opengesteld. Vanaf 2020 richt het programma zich op het ondersteunen van branches en sectoren bij het binden en boeien van tijdelijke werknemers, goed opdrachtgeverschap, cao-naleving en *empowerment* van werkenden.

2.5.2 Conclusie voorkomen van slachtofferschap en daderschap

Er blijken in de afgelopen periode weinig maatregelen te zijn ontwikkeld of geïmplementeerd die specifiek gericht zijn op het voorkomen van mensenhandel. Zoals eerder geconstateerd in §2.3.1 zijn ook in de preventieve actielijn van het programma Samen tegen mensenhandel weinig interventies gericht op het voorkomen van nieuwe slachtoffers en daders. De maatregelen in deze actielijn richten zich namelijk vooral op het signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en zijn dus vooral van reactieve aard. Ook andere organisaties werkzaam in de aanpak van mensenhandel lijken weinig initiatief te nemen op het gebied van preventie. Dat is zorgelijk, omdat juist minderjarigen en adolescenten een groot deel van de slachtoffers en daders uit maken (zie Hoofdstuk 9).[112] Een sluitende integrale aanpak moet allereerst gericht zijn op preventie om bescherming te kunnen bieden tegen het leed en de gevolgen van mensenhandel. Daarom is structureel meer aandacht voor preventie nodig.

2.6 Signaleren en stoppen van bestaand slachtofferschap en daderschap

Deze paragraaf gaat over de ontwikkelingen die in het teken staan van het tweede doel van de integrale aanpak: het signaleren en stoppen van *bestaand* slachtoffer- en daderschap. Dit gaat bijvoorbeeld over het signaleren, melden en onderzoeken van slachtoffers van mensenhandel.[113] Eerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak van alle vormen van mensen-

109 Nationaal Rapporteur, 2017 (Effectief preventief).
110 CoMensha, 2019, p. 4.
111 ISZW, 2020, p. 47.
112 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 46.
113 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

handel. Daarna wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de aanpak per vorm van mensenhandel. In §2.6.2 wordt ingegaan op seksuele uitbuiting, in §2.6.3 op arbeidsuitbuiting, in §2.6.4 op criminele uitbuiting en in §2.6.5 op orgaanhandel.

2.6.1 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van mensenhandel

2.6.1.1 Beleidsmatige ontwikkelingen

Veiligheidsagenda 2019-2022: de doelstellingen van de politie

Elke vier jaar worden de belangrijkste doelstellingen van de politie in de Veiligheidsagenda vastgesteld. De beleidsdoelstellingen richten zich op vraagstukken die nationaal en internationaal spelen, die regionale eenheden overstijgt, en waar afstemming in de aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau voor nodig zijn.[114] In de huidige Veiligheidsagenda is mensenhandel als een van de vier beleidsdoelstellingen opgenomen.[115]

In de voortgangsbrief van de minister van JenV met daarin het tweede halfjaarbericht[116] van de politie, wordt helaas niet specifiek ingegaan op de voortgang van de doelstellingen rondom mensenhandel. In de begroting van het ministerie van JenV wordt in 2020 voor de politie ruim 6 miljard euro gereserveerd.[117] Door deze investeringen stijgt de omvang van de politieorganisatie in 2020 met 274 fte ten opzichte van 2019. Met name binnen de basisteams is er een tekort aan capaciteit. In lijn met een van de doelstellingen van de Veiligheidsagenda is het van belang dat deze nieuwe eerstelijns politiemedewerkers opgeleid worden in het herkennen van signalen van mensenhandel. Het versterken en borgen van signalering en een informatiegestuurde aanpak op alle vormen van mensenhandel heeft als doel om het aantal zaken mensenhandel per jaar te laten stijgen, tot 190 zaken in 2019 en verder tot 240 zaken in 2022. Uit de bevindingen in deze dadermonitor blijkt echter dat er in 2019 slechts 153 verdachten ter vervolging zijn ingeschreven bij het OM (zie §5.4.1). Het streefcijfer is dus niet behaald en er is daarnaast geen sprake van een stijging. Het jaarverslag van de politie geeft meerdere verklaringen voor deze daling.[118] Een daarvan is de bezetting en inzetbaarheid van de medewerkers van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Deze staat onder druk vanwege onder meer ziekteverzuim, opleidingen en deelname aan de Regeling Partieel Uittreden (RPU). Een andere verklaring is het grote aantal B8-aangiften dat moest worden beoordeeld en dat een grote aanspraak deed op de inzetbare medewerkers. Om grip te krijgen op deze B8-aangiften en om de achterstanden weg te werken is eind 2019 het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) van start gegaan. De hoop is dat wanneer de achterstanden zijn weggewerkt, een deel van de medewerkers weer voor reguliere onderzoeken ingezet kan worden.

Er is structureel 10 miljoen euro vrijgemaakt om extra personeel aan te nemen. Dit volgde uit de motie van de ChristenUnie en de PvdA.[119] De staatssecretaris van JenV geeft aan dat met deze

114 Website Regioburgemeesters, www.regioburgemeesters.nl/thema/sturing-op-politie/landelijke-beleidsdoelstellingen/veiligheidsagenda-2019-2022/ (geraadpleegd 2 oktober 2020).
115 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.
116 *Kamerstukken II* 2019/20, 29628, nr. 919.
117 Website Rijksoverheid, www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248428_11.html (geraadpleegd 13 oktober 2020).
118 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2020/05/20/nationale-politie-2019 (geraadpleegd 13 oktober 2020).
119 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 25.

middelen de capaciteit van de AVIM versterkt wordt.[120] De politie zal de versterking inrichten door tweederde van de gelden aan te wenden om de AVIM te versterken met specialistische en tactische opsporingscapaciteit. In totaal gaat het om 58 fte opsporing, financiële en digitale expertise.[121] De politie zet dus extra specialisten in op het gebied van mensenhandel, maar ook extra specialisten die kennis inbrengen over digitaal/IT, specialisten met intelligence- en analysekennis en specialisten met financiële kennis. Zij worden allen ingezet voor de aanpak van mensenhandel. De staatssecretaris van JenV geeft aan dat deze groei gefaseerd plaatsvindt en dat de uitbreiding enkele jaren in beslag gaat nemen, waardoor de druk op de inzetbare politiecapaciteit blijft bestaan.[122]

De minister van JenV heeft aangekondigd dat de beleidsdoelstellingen rondom mensenhandel uit de Veiligheidsagenda van 2019 en 2020, waaronder mensenhandel, worden gehandhaafd en niet geïntensiveerd.[123] Dit betekent dat niet alleen het vooraf gestelde doel niet gehaald is in 2019, maar ook dat in 2020 niet hoeft te worden gestreefd naar een hoger aantal aan te melden zaken. De vraag is dus in hoeverre de uitgebreide bezetting een daadwerkelijke verandering kan genereren in het aantal zaken.

De staatssecretaris van JenV geeft aan dat komend jaar wordt gebruikt om aan een sterker fundament te bouwen voor de opsporing en vervolging in het domein mensenhandel.[124] De Nationaal Rapporteur is benieuwd hoe de staatssecretaris deze verbetering ziet en hoe dat sterkere fundament vorm moet gaan krijgen.

Ook is het belangrijk om in het achterhoofd te houden met welk doel de Veiligheidsagenda in het leven is geroepen. Het is een handvat geweest om de intensivering van de aanpak van mensenhandel vorm te geven en de voortgang daarvan te meten. De Nationaal Rapporteur vraagt zich af of er mogelijk andere manieren zijn waarop de opsporingspartijen de intensivering vorm kunnen geven. Intensivering en succes vallen niet alleen af te meten aan het aantal ingeschreven zaken mensenhandel. Nu vastgesteld kan worden dat de voorgestelde intensivering geen vorm heeft gekregen in een hoger aantal zaken, is de Nationaal Rapporteur benieuwd hoe de intensivering dan wel vorm krijgt.

HOUTSKOOLSCHETS: OPSPORING MENSENHANDEL NAAR EEN HOGER PLAN

Naast de Veiligheidsagenda is een ontwikkelprogramma gestart dat de opsporing naar een hoger plan moet tillen. Dit programma wordt de houtskoolschets genoemd, en is onderdeel van het programma Rijker Verantwoorden[125] van het ministerie van JenV. Een onderdeel van het programma is dat er naar de politietaak in bredere zin wordt gekeken. Er wordt gezocht naar een nieuwe en heldere positionering van de politie. Een politie die niet alleen op incidenten reageert, maar waar ook een beroep op kan worden gedaan om snel, professioneel en flexibel te handelen als de rechtvaardigheid in het gedrang komt. Een van de gestelde doelen is kijken naar wat de maatschappe-

120 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 177.
121 Wanneer dit wordt afgezet tegen de totale AVIM formatie die in 2019 1.184 fte bedroeg, dan is deze uitbreiding een toename in capaciteit van bijna 5%.
122 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 183.
123 *Kamerstukken II* 2019/20, 29628, nr. 920.
124 *Kamerstukken II* 2019/20, aanhangsel van de handelingen, 3051.
125 Website Rijker verantwoorden, www.rijkerverantwoorden.nl/ (geraadpleegd 8 september 2020).

lijke taak van de politie is en hoe daar het beste invulling aan kan worden gegeven. Die invulling moet ook vorm krijgen door de juiste ketenpartners te betrekken en interventies te bedenken die passen bij die maatschappelijke taak en de maatschappelijke impact die de politie wil maken. Verondersteld wordt dat de effecten van betekenisvolle interventies niet alleen in aantallen aangebrachte verdachten wordt gemeten. Dat betekent dat bij een signaal niet slechts in mogelijkheden van opsporingsonderzoeken wordt gedacht, maar dat er, wanneer dat passend lijkt, ook een zorgtraject kan worden gestart.[126] Dit kan leiden tot het eerder herkennen van potentiële slachtoffers. En bij vroegtijdige hulp kan slachtofferschap mogelijk worden afgewend. De doelstelling van dit programma past goed bij de integrale aanpak (zie §1.2) die de Nationaal Rapporteur de afgelopen jaren heeft bepleit en in dat licht is het programma dan ook een zeer positieve ontwikkeling.

De Nationaal Rapporteur concludeert dat er voor zowel politie als OM waardevolle doelstellingen in de Veiligheidsagenda zijn geformuleerd over het aantal af te handelen mensenhandelzaken. De realiteit is helaas weerbarstiger. Het risico dat zou kunnen ontstaan wanneer cijfers leidend zijn is een perverse prikkel om veel zaken op te sporen en verdachten te dagvaarden zonder oog voor de kwaliteit en inhoudelijke afwegingen en prioritering. Omdat aan de hand van het al dan niet behalen van de afgesproken doelstellingen budget wordt toegekend bestaat het gevaar dat sneller een makkelijkere zaak wordt opgepakt (die mogelijk tot een sepot leidt), dan een uitvoerig, tijd- en capaciteitrovend onderzoek. Het positieve effect dat dan beoogd is door het opstellen van de streefcijfers kan zich keren in een negatief effect op de maatschappelijke impact die men voor ogen heeft, en die recht doet aan de slachtoffers. De Nationaal Rapporteur vindt het belangrijk dat wordt uitgenodigd te leren over de eigen aanpak en ruimte te bieden voor vernieuwing en reflectie. De outcome en de maatschappelijke impact zouden leidend moeten zijn en niet de cijfers. Immers zijn de kwantitatieve data belangrijk, maar een middel tot een doel en niet het doel op zich. Streefcijfers moeten daarom gepaard gaan met de juiste randvoorwaarden om professionals in staat te stellen hun taak het beste uit te voeren. Slechts zo wordt er ruimte gecreëerd om te bouwen aan een duurzame integrale aanpak.

DIGW

In 2017 is bij de politie de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) ontwikkeld om informatie te versterken en borgen. Signalering en opsporing van mensenhandel was voorheen niet eenduidig geregeld binnen de politie. De DIGW moet daar verandering in brengen. Een uniforme en nationale aanpak is essentieel omdat dit het risico vermindert dat signalen van mensenhandel, en daarmee dus slachtoffers, onopgemerkt blijven.[127]

Waar eerst elke regionale eenheid een eigen werkwijze had voor het oppakken, beoordelen, registreren en opvolgen van signalen, bevordert de DIGW het wegen en prioriteren van signalen van mensenhandel met een uniform, landelijk en objectief taxatiemodel.[128] Daarnaast leidt deze werkwijze tot een themaregister, waarin alle signalen van mensenhandel samenkomen en

126 Mondelinge informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 8 september 2020.
127 Schriftelijke informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 4 september 2020.
128 Schriftelijke informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 4 september 2020.

blijvend worden verrijkt en gemonitord. Bovendien komen opsporing en intelligence zo samen in een registratiesysteem. De proactieve scan waarmee kan worden gezocht naar verborgen signalen van mensenhandel is veelbelovend. Zo kan in vrije tekst van mutaties[129] in het politiesysteem worden gezocht naar verschillende componenten van uitbuiting, onafhankelijk van thema of het aan de mutatie gekoppelde strafbare feit. Dit betekent dat in een registratie van bijvoorbeeld een winkeldiefstal, het oprollen van een cocaïnewasserij of een zedenfeit straks kan worden gezocht naar signalen van uitbuiting. Met name criminele uitbuiting komt zo steeds beter in beeld.[130]

Het streven was dat alle AVIM eind 2019 uniform zouden werken met de volledige versie van de DIGW. Bij navraag blijkt dat de invoering nog niet is afgerond.[131] Dit komt vooral doordat de politie niet in staat was de interne structuur te regelen die nodig is voor een landelijke en uniforme werkwijze. Er is een nieuwe planning vastgesteld die vervolgens door de COVID-19-uitbraak enige vertraging heeft opgelopen. De Nationaal Rapporteur betreurt dat dit veelbelovende en zeer noodzakelijke traject vertraging heeft opgelopen. Daar komt bij dat deze vertraging zich zal vertalen naar een nog latere mogelijke invoering van de werkwijze bij ISZW-DO en de KMar. Wanneer de DIGW landelijk is ingevoerd, krijgt ook het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) toegang tot de signalen die hierin worden geregistreerd. Dit komt de producten die zij voornemens zijn te gaan opleveren met het EMM 2.0 ten goede (zie volgende paragraaf).

De Nationaal Rapporteur ziet de ontwikkelingen rond de DIGW als zeer positief, zeker in samenhang met de voorgenomen verdere opleiding van eerstelijns politiemedewerkers. De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van het vroeg en volledig in beeld brengen van signalen. Dat is een essentiële ontwikkeling voor een sluitende integrale aanpak. Daarnaast heeft de Nationaal Rapporteur de hoop dat dit ook sneller zicht geeft op de meest kwetsbare groep binnen het delict mensenhandel, namelijk jongeren. Uit gesprekken blijkt dat er ook wordt gekeken naar de mogelijkheid om B8-aangiften een plek te geven in de DIGW. De Nationaal Rapporteur moedigt dit sterk aan. De Nationaal Rapporteur heeft al eerder de aanbeveling gedaan om meer zicht te krijgen op beide groepen slachtoffers, de kwetsbare jongeren en de Dublinclaimanten.[132] De DIGW zou een cruciale rol kunnen spelen in het landelijk vergaren van de benodigde informatie. De Nationaal Rapporteur moedigt bovendien het evalueren van de werkwijze aan, zodat de effecten hiervan op de opsporing en de aanpak van mensenhandel zichtbaar worden.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel 2.0

Het EMM – een samenwerkingsverband tussen de politie, KMar, ISZW-DO, IND en het OM – is sinds mei 2018 in doorontwikkeling naar het EMM 2.0.[133] Het EMM ondersteunt de drie opsporingsinstanties die belast zijn met de opsporing van mensenhandel door informatie te verzamelen (zie §3.2). Naast de doorontwikkeling hadden partnerorganisaties behoefte aan het herformuleren van de doelstelling en het type producten dat het EMM dient op te leveren. De doelstelling van het EMM 2.0 is de integrale bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel

129 Mutaties zijn de (uitgebreide) meldingen die in het politiesysteem worden opgenomen.
130 Schriftelijke informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 4 september 2020.
131 Mondelinge informatie Projectgroep landelijke uitrol DIGW, d.d. 3 september 2020.
132 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.
133 Schriftelijke informatie EMM, d.d. 13 juli 2020.

door inzicht te verkrijgen in signalen, opsporingsonderzoeken, trends en fenomenen van mensenhandel en mensensmokkel. En door het uitwisselen van kennis en informatie tussen de partnerorganisaties.[134] Deze inzichten worden vervolgens vertaald naar operationele, tactische en strategische producten aan de hand waarvan de partnerorganisaties hun strafrechtelijke of publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen.

Voor de doorontwikkeling dienen de partnerorganisaties onder meer hun signalen mensenhandel en mensensmokkel aan het EMM ter beschikking te stellen. De opsporingsorganisaties doen dit in veredelde vorm. De politie gaat signalen mensenhandel veredelen aan het hand van de DIGW. De KMar implementeert een vergelijkbare informatiegestuurde werkwijze voor signalen van mensensmokkel. En ook ISZW-DO is voornemens dit op termijn te doen voor signalen van arbeidsuitbuiting. De DIGW-implementatie bij de opsporingspartners van het EMM is een belangrijke randvoorwaarde voor de doorontwikkeling van het EMM. Naast inzicht in hun signalen dienen de partnerorganisaties het EMM ook inzicht te geven in hun opsporingsonderzoeken. In combinatie met de door het EMM geborgde kennis en informatie vanuit expertiserapporten stelt dit het EMM in staat om een rol te vervullen als nationaal aanspreekpunt voor vragen over mensenhandel en mensensmokkel. Een andere belangrijke randvoorwaarde is een door de partnerorganisaties toereikende invulling van personele capaciteit bij het EMM. De politie heeft extra gelden ontvangen om de capaciteit van het EMM uit te breiden. Ook de andere partnerorganisaties geven op basis van de opgedane inzichten invulling aan de bestaande capaciteit en eventuele uitbreiding van personele capaciteit bij het EMM.

In 2018 is akkoord gegaan met de doorontwikkeling van het EMM maar de Nationaal Rapporteur constateert dat veel van de ontwikkelingen nog niet zijn voltooid. Daarnaast heeft deze doorontwikkeling vertraging opgelopen door de COVID-19-uitbraak. De Nationaal Rapporteur meent dat de gehele opsporing zeer gebaat zou zijn bij een snelle – of snellere – doorontwikkeling. De Nationaal Rapporteur spreekt dan ook zijn hoop uit dat de voorgenomen ontwikkeling en de daarvoor essentiële randvoorwaarden snel worden geschapen, en kijkt uit naar een optimale vervulling van de rol van het EMM.

2.6.1.2 Ontwikkelingen in technologische en financiële opsporing

Technologie en het internet spelen een grote rol in ons dagelijks leven en het is daarom ook niet meer dan logisch dat criminaliteit zich in toenemende mate online afspeelt. Seksuele uitbuiting verplaatst zich steeds meer naar het internet, waar onder meer vraag en aanbod samenkomen en waar grote groepen potentiële slachtoffers eenvoudig benaderd kunnen worden door daders. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de meeste daders en slachtoffers van seksuele uitbuiting elkaar vinden via online platforms, zoals websites, sociale media en (dating) apps.[135] Zeker voor jongeren, een kwetsbare groep voor zowel slachtoffer- als daderschap, speelt het leven zich grotendeels digitaal af. Alhoewel het minder zichtbaar is, laat ook online criminaliteit sporen achter. Die sporen vinden en gebruiken is voor de opsporing cruciaal. Maar ook voor het vroegtijdig signaleren van kwetsbare jongeren en daarmee mogelijk voorkomen van slachtofferschap. De Nationaal Rapporteur heeft daarom in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 aanbevolen om het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren. En om technologie ook te zien als een kans in de ontwikkeling van kennis en bewustwording en in de

134 Schriftelijke informatie EMM, d.d. 5 oktober 2020.
135 Organization for Security and Co-operation in Europe and Tech Against Trafficking, 2020, p. 13-14.

versterking van de aanpak.[136] Er worden gelukkig steeds meer initiatieven ontplooid om een handvat te bieden aan de digitale opsporing, maar er valt hier ook nog veel winst te behalen. Mensenhandel wordt bijna altijd gedreven door het verlangen naar financieel gewin. Daarom is het van belang om naast digitale opsporing ook financiële opsporing te ontwikkelen.

COMCRIM: via big data speuren naar signalen arbeidsuitbuiting

De Universiteit van Amsterdam is samen met ABN Amro en ISZW-DO het project COMCRIM[137] gestart. Het project is een vooronderzoek waarbij financiële en digitale opsporing samen worden gebruikt om mensenhandel op te sporen.[138] Het project richt zich op mensenhandel (in beginsel met het oogmerk van arbeidsuitbuiting), witwassen en corruptie. Het doel is de meest optimale vorm te onderzoeken om arbeidsuitbuiting tegen te gaan, met daarbij een hoofdrol voor de samenwerking tussen financiële en publiek-private partijen en met behulp van kunstmatige intelligentie.[139] Praktisch zoekt dit project in big data van de vier deelnemende banken[140] proactief naar indicatoren van mensenhandel en slachtoffers. Er zijn bij dit project enkele verwachtingen opgesteld: 1) een verhoogd aantal gedetecteerde slachtoffers en strafbare feiten, 2) een verhoogd aantal vervolgingen op basis van afdoende wettig en overtuigend (financieel) bewijs, 3) meer ontnemingen (en meer beslag ten behoeve van genoegdoening slachtoffer) en 4) door verhoogde intelligence ook preventieve werking. Het project is in september 2020 officieel gestart, en sindsdien is het aantal partners gegroeid. Onder meer de politie, het OM, de Nationaal Rapporteur en de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) zijn ook aangesloten bij het project. Over de voortgang van de doelstellingen kan, op het moment van schrijven van deze monitor, slechts deels worden gerapporteerd. Wel is er naar aanleiding van het vooronderzoek resultaat geboekt met de zoekvraag bij de vier banken. Zo zijn twee opsporingsonderzoeken gestart en in voorbereiding genomen en er heeft een toezichtactie plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze resultaten van het vooronderzoek is het project uitgebreid met meer banken.

De Nationaal Rapporteur is zeer te spreken over dit initiatief. Wat interessant is aan de opgestelde verwachtingen is dat deze breder zijn dan alleen opsporing. Er wordt ook uitgegaan van een preventieve werking en via beslag op bezittingen kan er meer financiële compensatie komen voor slachtoffers. De voornoemde verwachtingen passen mooi in de integrale aanpak (zie §1.2) die nodig is om mensenhandel actief tegen te gaan. De Nationaal Rapporteur is zeer benieuwd naar het verdere verloop.

Doorontwikkeling FIU-Nederland

De FIU-Nederland is de enige dienst in Nederland waar instellingen hun ongebruikelijke transacties dienen te melden.[141] Ieder jaar voert de FIU-Nederland binnen gestelde thema's gerichte onderzoeken uit. In 2019 lag de focus op mensenhandel. Zo is de FIU-Nederland een van de partners in het project van COMCRIM (zie paragraaf hierboven). Op basis van verschillende

136 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 61.
137 De volledige titel van dit onderzoek is: "Combatting crimes that undermine the rule of law in a smart and comprehensive manner, in a financial public-private partnership and through artificial intelligence – with a focus on human trafficking, money laundering and corruption".
138 Website Universiteit van Amsterdam, www.acil.uva.nl/content/news/2019/10/big-data-human-trafficking-project-wins-computable-award-2019.html (geraadpleegd 3 september 2020).
139 Schriftelijke informatie UvA, d.d. 3 september 2020.
140 ABN Amro, ING, Knab en Rabobank.
141 Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).

onderzoeken, samenwerking en analyses heeft de FIU-Nederland in 2019 een methodologie ontwikkeld die kan worden toegepast op het herkennen van ongebruikelijke transacties en die specifiek kunnen duiden op mensenhandel. Omdat een aantal banken meewerkt aan het COMCRIM project is het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties van mensenhandel in 2019 verbeterd.[142] In totaal heeft de FIU-Nederland in 2019 zeventig zaken geregistreerd met het kenmerk mensenhandel. Dit is 2% van het totaal aantal verdacht verklaarde ongebruikelijke transacties.[143] Percentueel is dit hetzelfde gebleven vergeleken met het jaaroverzicht dat de FIU-Nederland in 2018 publiceerde. Het absolute aantal zaken is wel gestegen; in 2018 werden 50 dossiers gemeld.[144] De dossiers met verdachte transacties gerelateerd aan seksuele uitbuiting worden gedeeld met relevante regionale opsporingsdiensten van de politie en de transacties gerelateerd aan arbeidsuitbuiting worden gericht verstrekt aan ISZW-DO. De Nationaal Rapporteur vindt deze multidisciplinaire en publiek-private samenwerking van groot belang. De component 'financieel' is onlosmakelijk verbonden met het delict en het probleem van mensenhandel, het zou daarom goed zijn als er bij de aanpak van mensenhandel standaard ook aandacht is voor deze component

Webcrawler: doorzoekt het internet op signalen van mensenhandel

Vanwege de verplaatsing van seksuele uitbuiting naar het internet, moet ook de opsporing zich aanpassen in methodiek. Sinds 2017 is de politie daarom gestart met het ontwikkelen van een eigen webcrawler, waarbij de bedoeling is dat deze ook snel wordt geïmplementeerd. Een webcrawler is een online instrument dat automatisch seksadvertenties scant op signalen van mensenhandel. Tot op het moment van schrijven van deze monitor is de webcrawler nog niet actief inzetbaar. De aangegeven reden hiervoor is dat het operationele juridische handelingskader nog bij het OM en de politie in ontwikkeling is, en de uitwerking juridisch complexer is dan gedacht.[145]

Het is essentieel dat de webcrawler zo snel mogelijk wordt geïmplementeerd. In de Tweede Kamer is een motie[146] aangenomen om dat te bewerkstelligen. Bovendien heeft de Nationaal Rapporteur eerder benadrukt dat na de landelijke implementatie aandacht moet blijven voor de (verdere) ontwikkeling van de webcrawler, zodat de werking daarvan kan worden geoptimaliseerd.[147] Daarbij raadt de Nationaal Rapporteur aan om te onderzoeken of de implementatie leidt tot meer signalen en zo tot meer strafrechtelijke onderzoeken. Deze constateringen blijven onverminderd van toepassing nu de webcrawler nog steeds niet is geïmplementeerd.

Rapport OVSE over technologische instrumenten in de aanpak

Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat online wordt uitgebuit of benaderd is de afgelopen jaren flink toegenomen. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft in 2020 in samenwerking met Tech against Trafficking (TAT)[148] een analyse van technologische instrumenten uitgebracht die van dienst kunnen zijn in de strijd tegen mensenhandel.[149] De OVSE en TAT adviseren de overheid, ngo's en de private sector hoe technologie strategisch

142 FIU-Nederland, 2020 , p. 6.
143 FIU-Nederland, 2020, p. 40.
144 FIU-Nederland, 2019, p. 30.
145 *Kamerstukken II* 2019/20, 3051.
146 *Kamerstukken II* 2019/20, 29628, nr. 953.
147 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 43.
148 Website TAT, www.techagainsttrafficking.org (geraadpleegd 6 oktober 2020).
149 Organization for Security and Co-operation in Europe and Tech Against Trafficking, 2020.

kan worden ingezet in de strijd tegen mensenhandel. Ook rapporteert het onderzoek over de manier waarop technologie wordt misbruikt voor mensenhandel. In het rapport zijn meer dan 300 technische tools[150] beschreven om het probleem van mensenhandel aan te pakken. Het overgrote deel ziet op het identificeren van slachtoffers.[151] Desalniettemin zijn er ook veel initiatieven over het hele spectrum van de integrale aanpak. Er zijn tools die zien op preventie, zoals de 39 tools die zien op bewustwording en educatie, en tools die zien op signalering. De tools zijn gericht op alle mogelijke partijen die in aanraking kunnen komen met mensenhandel, dus publieke partijen, private partijen, familie en maatschappij. De Nationaal Rapporteur is zeer enthousiast over dit overzicht en onderstreept het belang van een dergelijke brede blik op het probleem. Zo kan technologie een hoofdrol krijgen en de hele sector geholpen worden in het vormgeven van een integrale aanpak. De Nationaal Rapporteur spreekt zijn hoop uit dat deze tools waar mogelijk een Nederlandse implementatie krijgen en dat bestaande initiatieven hierbij kunnen aansluiten.

2.6.1.3 Overige ontwikkelingen

Herkennen signalen mensenhandel op middelbare scholen

Het CKM heeft in november 2019 een onderzoek laten uitvoeren naar het signaleren en melden van mensenhandel op middelbare scholen. Hieruit blijkt dat bijna vier op de vijf docenten denkt een slachtoffer van mensenhandel niet te kunnen herkennen onder hun eigen leerlingen. Bovendien geeft bijna twee op de vijf docenten aan niet te weten wat zij moeten doen als zij vermoeden dat een leerling slachtoffer is geworden van mensenhandel. Desalniettemin geven alle docenten aan in ieder geval intern of extern een melding te doen bij een vermoeden. Ook bleek dat meer dan de helft van de docenten het zeer belangrijk vindt om het onderwerp in de klas te behandelen, maar dat er op dit moment volgens hen te weinig aandacht is voor mensenhandel op hun school. De docenten hebben ook aangegeven behoefte te hebben aan meer voorlichting en voorlichtingsmaterialen. In 2020 is het Rode Kruis daarom samen met CKM een project gestart om een effectieve interventie te ontwikkelen. Daarmee worden docenten getraind in het signaleren en bespreekbaar maken van mensenhandel in de klas. De training wordt gefinancierd vanuit de opbrengst van 3FM Serious Request, dat in 2019 in het teken stond van mensenhandel. Vanwege de COVID-19-uitbraak heeft het project vertraging opgelopen. Het plan is om in 2021 in een aantal regio's te starten met de training als pilot. Als uit de pilot blijkt dat de interventie succesvol is, zal gekeken worden hoe de interventie verder in Nederland kan worden ingevoerd. Het lange termijn doel is eraan bijdragen dat er op scholen structureel voldoende kennis en expertise over mensenhandel is. De Nationaal Rapporteur is vanaf het begin van dit project betrokken als deelnemer aan de adviesraad.

Slachtoffers zoeken hulp via online chat

Het CKM publiceerde in oktober 2020 een onderzoek naar slachtoffers die in 2019 in beeld zijn gekomen bij de online hulpverleningstool Chat met Fier.[152] Fier biedt hulp aan kinderen, jongeren en volwassen die te maken hebben (gehad) met geweld, misbruik of uitbuiting. De chatfunctie biedt slachtoffers, of personen met zorgen over een mogelijk slachtoffer, de kans om

150 Website TAT, www.techagainsttrafficking.org/interactive-map/ (geraadpleegd 6 oktober 2020).
151 Zo'n 69% ziet op het identificeren van slachtoffers, website CFCS, www.acfcs.org/new-resource-tech-against-human-trafficking-interactive-map-of-anti-trafficking-technology-enabled-tools/ (geraadpleegd 6 oktober 2020).
152 Van Bemmel & Langerak, 2020.

anoniem in contact te komen met een hulpverlener. In 2019 hebben 299 unieke personen die een hulpvraag hadden over een situatie van mensenhandel de chat bezocht. Dit waren vrijwel uitsluitend Nederlandse meisjes en vrouwen die zelf slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting. Daarnaast hebben in 2019 voor het eerst zeven personen zich gemeld met (onder andere) een hulpvraag over criminele uitbuiting. Bijna tweederde van de slachtoffers was minderjarig en meer dan een kwart zelfs jonger dan 15 jaar. Bovendien blijkt dat in meer dan negen op de tien gevallen de slachtoffers op het moment van chatten zich nog in de uitbuitingssituatie bevinden. Daders blijken voornamelijk (ex-)partners te zijn. In ongeveer een op de vijf gevallen is er sprake van meerdere daders.

De Nationaal Rapporteur heeft in meerdere rapportages dringend opgeroepen het zicht op minderjarige Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting te verbeteren.[153] Hiervoor heeft hij ook aanbevolen gebruik te maken van technologische mogelijkheden om deze groep beter in beeld te brengen en te bereiken.[154] De chatfunctie laat zien dat slimme inzet van technologie het mogelijk maakt om slachtoffers op een laagdrempelige manier te bereiken en de nodige hulp te bieden. Bovendien vergroot deze chat het zicht op slachtoffers, wat nodig is om bij te dragen aan het ontwikkelen van effectief beleid. De slimme inzet van technologie verdient dan ook brede navolging op zowel landelijk als regionaal en lokaal niveau. Voor andere vormen van mensenhandel zou dit ook een uitkomst kunnen bieden om slachtoffers te helpen en meer zicht te krijgen op de problematiek. De chat heeft een eerste aanzet gedaan om slachtoffers van criminele uitbuiting te bereiken en in beeld te brengen. De Nationaal Rapporteur is hierover positief. Criminele uitbuiting kent immers relatief jonge slachtoffers en mogelijk blijven veel Nederlandse slachtoffers van deze vorm van mensenhandel nog buiten beeld.[155]

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen verdwijnen

Het radio programma Argos heeft in 2019 een uitzending gewijd aan de verdwijning van zeker zestig Vietnamese minderjarigen uit de Nederlandse beschermde opvang.[156] Naar aanleiding van die uitzending zijn Kamervragen[157] gesteld en heeft de staatssecretaris van JenV twee onderzoeken laten verrichten.[158] Het EMM heeft onderzoek gedaan naar de omvang en omstandigheden waaronder Vietnamese vreemdelingen met onbekende bestemming uit de beschermde opvang zijn vertrokken in de periode van 2015-2018.[159] Daarvoor heeft het EMM het aantal zaken van mensenhandel en mensensmokkel in kaart gebracht waar vreemdelingen met de Vietnamese nationaliteit bij betrokken waren. Daarnaast heeft de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) aan de hand van binnen de migratieketen beschikbare data gekeken naar het vertrek met onbekende bestemming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) van alle nationaliteiten uit alle soorten amv-opvang van 2015 tot en met 2018.[160]

153 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 162-164.
154 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 61.
155 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 37.
156 Website Argos, www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2019/Tientallen-Vietnamese-kinderen-verdwenen-uit-beschermde-opvang.html (geraadpleegd 16 oktober 2020).
157 *Kamerstukken II* 2018/19, 27062, nr. 108.
158 *Kamerstukken II* 2020/21, 27062, nr. 110.
159 EMM, 2019.
160 Ministerie J&V, 2019.

Uit de onderzoeken van EMM en APM is duidelijk geworden dat het probleem van verdwenen kwetsbare minderjarigen een Europees probleem betreft. Veel minderjarige Vietnamezen en amv gebruiken Nederland als transitland en blijven na hun vertrek uit de opvang niet in Nederland. Een oplossing voor het probleem zal dan ook (mede) in Europees verband moeten worden gevonden. In dit verband is het onderzoek van EMPACT[161] relevant dat opsporingsinstanties en onderzoeken in meerdere Europese lidstaten met elkaar op dit thema verbindt. Op nationaal niveau zijn er nieuwe werkafspraken gemaakt tussen de politie, Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Nidos en Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) over wie welke rol heeft wanneer geconstateerd wordt dat er een amv vertrokken is uit de opvang, zodat de politie de juiste vervolgstappen kan nemen. De Nationaal Rapporteur blijft met aandacht volgen of genomen maatregelen, op internationaal en nationaal niveau, leiden tot een betere bescherming van deze kwetsbare groep.

De Nationaal Rapporteur heeft begin 2020 in een expertmeeting relevante partijen zoals verschillende ministeries, OM, politie en ngo's bijeengebracht om tot een gezamenlijk inzicht in de problematiek van verdwenen Vietnamese minderjarigen te komen. Daarin werd met name het belang onderstreept van zicht op de internationaal opererende criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor uitbuiting en smokkel van Vietnamese vreemdelingen.

Nigeriaanse slachtoffers met een Dublinstatus: meer inzicht nodig

Het ministerie van JenV heeft in september 2020 een expertmeeting georganiseerd rondom de problematiek van Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel die in toenemende mate, vaak met een Dublinstatus, Nederland bereiken. De Nationaal Rapporteur juicht dergelijke expertmeetings toe. Ook in het licht van de aanbeveling in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 om het inzicht in het slachtofferschap van slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus te verbeteren.[162] De stijging van het aantal meldingen over buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus onderschrijft de kwetsbaarheid van deze groep. Van groot belang is om achterliggende verklarende factoren in beeld te krijgen en de mogelijke betrokkenheid van criminele netwerken. Partijen als het EMM, in het buitenland gestationeerde liaisons, het OM, de politie en buitenlandse opsporingsinstanties, zouden met behulp van analyse van concrete casuïstiek een diepgaander beeld kunnen krijgen van het slachtoffer- en daderschap.

Initiatieven horeca om mensenhandel beter te signaleren

Slachtoffers van seksuele uitbuiting spreken geregeld met hun klanten af in hotels en op vakantieparken, en de horeca vormt een kwetsbare branche voor arbeidsuitbuiting. De horeca kan dus gezien worden als knooppunt of risicolocatie waar vraag en aanbod samenkomen. Wat deze risicolocaties gemeen hebben is dat het naast een plek van potentieel slachtofferschap, ook een plek van potentieel signaleren is. Hiermee vormt het een kans voor de aanpak van mensenhandel. CoMensha en FairWork hebben initiatief genomen om personeel in de verschillende bedrijven op te (laten) leiden in het herkennen van signalen van uitbuiting.[163]

161 European multidisciplinary platform against criminal threats (EMPACT), een onderdeel van Europol in de strijd tegen georganiseerde en ernstige criminaliteit. De prioriteiten van EMPACT worden vastgesteld door de Raad van de EU. EMPACT THB is een EU-project voor operationele samenwerking tegen mensenhandel (arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting) waaraan 29 landen en vier EU-agentschappen deelnemen.

162 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.

163 Website CoMensha, www.comensha.nl/mensenhandel-academy/horeca-hotelwezen/ (geraadpleegd 8 september 2020).

Tevens is in september 2020 'no place for sex trafficking' gelanceerd, het online platform met e-learning en certificeringsprogramma voor de horeca.[164] Dit platform is in eerste instantie bedoeld voor hotelpersoneel. Het is een project van onder andere het OM, ministerie van JenV, Defence for Children en What Design Can Do.[165] Er zal een breed scala aan activiteiten worden ontplooid in de loop van 2020. Voorbeelden zijn postercampagnes in abri's, bierviltjes in cafés en flyers bij taxichauffeurs. De Nationaal Rapporteur moedigt dit soort initiatieven aan, omdat bewustwording van signalen een zeer belangrijk aspect is binnen de integrale aanpak. Juist bij professionals die niet dagelijks in aanraking komen – of niet weten dat ze in aanraking komen – met slachtoffers en daders van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur is benieuwd of er vorm wordt gegeven aan een nulmeting en een evaluatie om inzicht te verkrijgen in de werking van de verschillende aspecten van het initiatief.

Proeftuin Vakantieparken

Mede naar aanleiding van de aandacht[166] voor de hotelsector, is deze lijn doorgetrokken naar vakantieparken. Vanwege het feit dat mensenhandel voor deze sector een relatief nieuw onderwerp was, werd de problematiek niet altijd herkend en erkend. Vakantieparken zijn echter vanwege de hoge mate van privacy aantrekkelijke plekken voor mensenhandel.[167] Extra activiteiten zijn daarom nodig om de bewustwording van mensenhandel in vakantieparken te vergroten. De politie is in het najaar van 2018 gestart met de proeftuin Vakantieparken[168] (voor de andere proeftuinen zie §2.6.2.1). Het doel van deze proeftuin is om bewustwording in het herkennen van signalen van mensenhandel te creëren bij de medewerkers van de vakantieparken en hen te leren wat met de signalen te doen. Dit wordt gedaan door een e-learning en een flyer over arbeidsuitbuiting te ontwikkelen en beschikbaar te stellen. Deze proeftuin is op het moment van schrijven van deze monitor nog niet afgerond. Wel is al duidelijk dat de proeftuin veel inzicht in signalen van mensenhandel heeft opgeleverd bij vakantieparken. De signalen van mensenhandel zijn breed en zien op onder meer arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting. Hierbij kan gedacht worden aan het huisvesten van (teveel) werkenden in vakantiehuisjes of van sekswerkers die veelvuldig en langdurig klanten ontvangen in huisjes. De opgestelde e-learning en flyer worden via de brancheorganisatie uitgezet. Het enige probleem is dat niet alle vakantieparken bij de brancheorganisatie zijn aangesloten en dus geen toegang hebben tot de e-learning. Om die reden is er contact gezocht met het LIEC en RIEC. De Nationaal Rapporteur onder-

164 Website no place for sex trafficking, www.noplaceforsextrafficking.org/pages/home (geraadpleegd 8 september 2020).

165 Website what design can do, www.whatdesigncando.com/ (geraadpleegd 13 oktober 2020).

166 In de periode 2016-2018 richtte Defence for Children-ECPAT zich in een project met CKM/Fier en Terre des Hommes op het betrekken van de hotel- en vakantieparkensector in de bestrijding van illegale prostitutie en mensen/kinderhandel. Een bekend voorbeeld van mensenhandel in hotels was natuurlijk de Valkenburgse zedenzaak, maar ook recentelijk zijn er voorbeelden te noemen, zoals bijvoorbeeld de twee verdachten mensenhandel die in april van dit jaar in Vlaardingen in een hotel zijn opgepakt, website Vlaardingen, www.vlaardingen24.nl/nl/nieuws/nieuws/twee-aanhoudingen-voor-mensenhandel-in-vlaardings-hotel/28228 (geraadpleegd 2 oktober 2020).

167 Mondelinge informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020 en schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 25 september 2020. Tevens is dit een veelvoorkomend fenomeen, zoals ook blijkt uit recente jurisprudentie, zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RBROT:2019:5097, ECLI:NL:RBNNE:2020:531 en ECLI:NL:RBOVE:2018:553.

168 Mondelinge informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020 en schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 27 oktober 2020.

schrijft het belang van het in een vroeg stadium herkennen van signalen mensenhandel in de hele maatschappij en hoopt dat er een manier kan worden gevonden om deze kennis wijder te verspreiden en ook voor de toekomst te borgen.

2.6.2 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van seksuele uitbuiting

2.6.2.1 Proeftuinen

Om te experimenteren met een nieuwe aanpak kan de politie proeftuinen starten waarbij de focus ligt op de veiligheidsproblemen waarmee de (regionale) praktijk wordt geconfronteerd. Professionals uit eenheden, in samenwerking met andere partners, zoals bijvoorbeeld het OM, maar ook private partners of zorginstellingen, bedenken en ontwikkelen de proeftuinen. Binnen een afgebakende periode wordt geprobeerd om een probleem op een nieuwe manier te benaderen en zo een doorbraak in de aanpak te genereren en te leren van wat er wel maar ook juist niet werkt. De lessen en successen kunnen vervolgens landelijk worden geïmplementeerd. Hieronder wordt ingegaan op twee relevante proeftuinen.

Samenwerking zorginstellingen en politie

Om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de politie en zorginstellingen beter te organiseren wordt er, ten tijde van het schrijven van deze monitor, een proeftuin opgericht. Aan deze proeftuin doen vier AVIM en vier zorginstellingen mee. Uit eerdere samenwerking is gebleken dat uitwisseling over (zorgelijke) cliënten tussen zorginstellingen en de AVIM, en tussen zorginstellingen onderling, waardevol is.[169] Ook werd eerder duidelijk dat er grote verschillen zitten in de werkwijzen van de betrokken instanties en in het herkennen van signalen van mensenhandel. In deze proeftuin wordt een top-5 of een top-10 van (potentiële) slachtoffers samengesteld. Die groep wordt intensief gemonitord voor de periode van zes maanden, met een mogelijke verlenging van drie maanden. Signalen van mensenhandel over de geselecteerde slachtoffers worden tussen de AVIM en de zorginstellingen gedeeld. Ook worden de problemen, die rondom de gegevensuitwisseling bestaan, geïnventariseerd en waar mogelijk weggenomen. Daarnaast worden passende interventies bedacht, uitgevoerd en geëvalueerd. Ondanks eerdere zorgen over informatiedeling hebben zorginstellingen toch besloten om mee te doen. De handreiking die voor de AVG wordt opgesteld (zie §2.3.1.5) blijkt ook voor samenwerkingsverbanden als deze zeer belangrijk. De Nationaal Rapporteur spreekt dan ook zijn hoop uit dat er binnen afzienbare tijd een bruikbare handreiking ligt.

Aangiftebereidheid minderjarige slachtoffers verbeteren

Uit het onderzoek 'Aangifte doe je niet' uitgevoerd door CKM blijkt dat angst de grootste drempel vormt voor het doen van aangifte onder minderjarige slachtoffers.[170] Daarnaast blijkt dat het gebrek aan vertrouwen in de politie een belangrijke rol speelt in de aangiftebereidheid. Ook lijken de verwachtingen van slachtoffers over het strafproces niet altijd overeen te komen met de werkelijkheid. Naar aanleiding van deze problematiek is er besloten een proeftuin op te starten waaraan de politie, het OM en het CKM meewerken.[171] Het doel van deze proeftuin is om een werkwijze te ontwikkelen gericht op de (vroeg)bescherming van slachtoffers, op het ver-

169 Schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 27 oktober 2020.
170 Leermakers, Simons & Noteboom, 2018.
171 Schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020.

groten van hun vertrouwen in een strafrechtelijke oplossing (waaronder het doen van aangifte) en op het voorkomen van secundaire victimisatie. Uit dit onderzoek maar ook uit eerder onderzoek[172] blijkt namelijk dat het op al deze drie punten ontbreekt aan een verantwoordelijke coordinator. In deze proeftuin wordt een veiligheidscoördinator aangesteld met de verwachting dat deze de problematiek gaat ondervangen. De veiligheidscoördinator onderhoudt daarom namens het slachtoffer contact met alle betrokken partijen. De coördinator koppelt ook terug welke aspecten van de strafrechtelijke procedure voordelig en nadelig zijn voor het vertrouwen van het slachtoffer. De proeftuin start naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 binnen vier eenheden van de politie (AVIM Noord- Holland, AVIM Zeeland- West- Brabant, AVIM Den Haag en AVIM Oost- Nederland) met een looptijd van twee jaar.[173] De Nationaal Rapporteur onderschrijft het belang van deze proeftuin.

2.6.2.2 Mensenhandel Field Lab

In het najaar van 2019 is een start gemaakt met het Mensenhandel Field Lab (MFL). Het is een initiatief van het OM en de politie in samenwerking met andere (overheids)organisaties en wetenschappers. Het MFL wil tot een nieuwe, meer effectieve aanpak van mensenhandel komen. De missie is om mensenhandel in Nederland een slag toe te brengen door een reeks onconventionele, samenhangende en strategische interventies. Het is de bedoeling om te komen tot een systematische aanpak vanuit een gedeelde probleemanalyse. Een bijkomende doelstelling is om het probleem en de effectiviteit van de aanpak meetbaarder te maken, zodat evaluatie beter mogelijk wordt. De ambitie is om initiatieven die werken op te schalen en als standaard werkwijze te maken.

Tussen 2020 en 2022 zullen er twee deels overlappende edities van het MFL plaatsvinden. Van 2020-2021 wordt er gewerkt aan een nieuwe aanpak van (internationale) seksuele uitbuiting. En van 2021-2022 aan de aanpak van (internationale) arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Binnen het thema seksuele uitbuiting worden specifieke problemen geselecteerd. Multidisciplinaire teams, met deelnemers vanuit bijvoorbeeld het OM, de politie, KMar, Belastingdienst, gemeenten en hulpverleningsinstellingen, gaan daar aan werken. De teams krijgen de opdracht, bestuurlijke steun en het mandaat om een nieuwe aanpak voor hun probleem te bedenken en uit te voeren.[174] Als onderwerpen zijn gekozen: herhaald slachtofferschap in instellingen, jongensprostitutie, vrouwelijke en transseksuele slachtoffers uit Latijns-Amerika, vrouwelijke slachtoffers uit Oost-Europa, seksuele uitbuiting van minderjarigen online, knooppunten van seksuele uitbuiting en intelligence. Ook de Nationaal Rapporteur neemt deel aan de MFL. De Nationaal Rapporteur spreekt zijn hoop uit dat er innoverende werkwijzen worden ontwikkeld die niet alleen de integrale aanpak van mensenhandel vergemakkelijken, maar ook het zicht op aard en omvang vergroten.

172 Op basis van de onderzoeksresultaten van het onderzoek van Centrum Kinderhandel Mensenhandel, 'Aangifte doe je niet' (2018), de eerste onderzoeksresultaten van de pilot WATCH en de eerste verkenning van knelpunten in het strafproces d.d. 12 november 2018 met de betrokken AVIM en het Openbaar Ministerie.

173 Mondelinge informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 24 september 2020 en schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit, d.d. 25 september 2020.

174 Schriftelijke informatie Mensenhandel Field Lab organisatie, d.d. 3 februari 2020.

2.6.3 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van arbeidsuitbuiting

Het uitgelichte deel over arbeidsuitbuiting beschrijft de brede ontwikkelingen rondom arbeidsuitbuiting als geheel. Deze paragraaf beschrijft daarnaast nog enkele andere ontwikkelingen rondom het signaleren en stoppen van arbeidsuitbuiting.

Verkenning arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in huishoudelijk werk

In 2015-2019 werden 116 slachtoffers van arbeidsuitbuiting binnen huishoudelijk werk (inclusief au-pairs) gemeld bij CoMensha.[175] De ISZW deelt de sector domestic work op in vier groepen: au pairs, private servants, arbeidsmigranten in de 24-uurszorg en ongedocumenteerde huishoudelijk werkers.[176] Werkenden in deze sector zijn vaak kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting, doordat bijvoorbeeld hun verblijfsstatus is gebonden aan hun werkgever, ze illegaal in Nederland verblijven, of doordat ze inwonen bij hun werkgever/gastgezin en geïsoleerd zijn van de buitenwereld. Het blijkt in deze sector lastig signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te detecteren, aangezien het relatief makkelijk is om misstanden af te schermen van overheidstoezicht. Toch constateert de ISZW in hun verkenning verschillende signalen die kunnen wijzen op ernstige benadeling en uitbuiting.[177]

De ISZW benoemt ook enkele aanknopingspunten voor de aanpak. Zo moet betere informatievoorziening over de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt de zeer beperkte meldingsbereidheid van risicogroepen verhogen. Ten tweede bestaan er verschillende regelingen, zoals de au pairregeling, die risicovol zijn voor misbruik. De registratie van misstanden en het toezicht op deze regelingen door samenwerkende toezichthouders moeten dit misbruik tegengaan. Ook kan het gebruik van medewerkers van een ngo zoals FairWork en/of een cultural mediator helpen om meer vertrouwen te wekken bij de betreffende risicogroepen.

Uitbuiting achter de voordeur

Begin 2020 publiceerde FairWork 'Uitbuiting achter de voordeur in Amsterdam', een project en onderzoek naar kwetsbare, geïsoleerde slachtoffers van mensenhandel 'achter de voordeur' in Amsterdam.[178] Denk hierbij aan sectoren als huishoudelijk werk, kinderoppas of in een familiebedrijf. Uit dat onderzoek zijn verschillende lessen getrokken. Een van die lessen is dat de slachtoffers vaak hun eigen slachtofferschap niet herkennen. Een andere les is dat informatie op verschillende laagdrempelige manieren aan de slachtoffers kan worden verschaft via cultural mediators. De derde les is dat veel mensen en instanties slachtofferschap kunnen signaleren. Ook hebben slachtoffers bijvoorbeeld vaak informatie over lotgenoten. Het rapport doet ook enkele aanbevelingen. Zo roept FairWork op om risicogroepen duurzaam te bereiken om hen te informeren over hun rechten. Dit kan via online berichten of voorlichting. Een breed veld moet daarnaast worden getraind in het herkennen van signalen, zoals gemeenteambtenaren, vrijwilligers en hulpverleners. Ook moet er meer jurisprudentie komen over uitbuiting achter de voordeur, zodat duidelijkheid wordt verschaft over het element van dwang en afhankelijkheid.

175 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 39.
176 ISZW, 2020 (Verkenning arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling domestic work), p. 46 (niet openbaar).
177 ISZW, 2020 (Verkenning arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling domestic work), p. 48 (niet openbaar).
178 Website FairWork, www.fairwork.nu/2020/02/05/uitbuiting-achter-de-voordeur-in-amsterdam/ (geraadpleegd 16 oktober 2020).

Arbeidsuitbuiting in nagelsalons

Vanwege meerdere signalen van mogelijke misstanden in nagelstudio's heeft de ISZW het project 'Beauty' opgestart. In dat kader zijn 97 ondernemingen gecontroleerd. Bij 25 ondernemingen zijn misstanden geconstateerd op het gebied van arbeidstijden, werkvergunningen en onderbetaling. Ook zijn er aanwijzingen dat een groep ondernemingen mogelijk een dekmantel vormt voor criminele en/of ondermijnende activiteiten. Naar aanleiding van deze zorgwekkende signalen is in 2020 een aparte inspectie-aanpak gestart gericht op nagelstudio's in samenwerking met ketenpartners.[179]

Handreiking brede gecoördineerde integrale aanpak arbeidsuitbuiting

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) stelt samen met de ministeries van SZW en JenV een handreiking op voor een brede gecoördineerde integrale aanpak van malafide werkgevers op regionaal niveau. Deze handreiking moet professionals, zoals de politie, ISZW Toezicht, Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), Belastingdienst en gemeentelijke toezichthouders, handvatten bieden om malafide werkgevers in geval van uitbuiting of ernstige benadeling op een gecoördineerde en integrale wijze aan te pakken. Zodoende kan een totaalpakket van maatregelen op diverse rechtsgebieden worden opgepakt en toegepast. Deze maatregelen zien voornamelijk op het aanpakken van ernstige benadeling. Het is op het moment van schrijven van deze monitor nog onduidelijk wie deze integrale aanpak dan uiteindelijk moet gaan coördineren. Bovendien bestaat er nog geen concrete definitie van ernstige benadeling.[180]

De Nationaal Rapporteur is positief over een integrale aanpak van ernstige benadeling, maar benadrukt dat er dringend behoefte is aan een definitie van ernstige benadeling en van een duidelijke rolverdeling binnen zo'n integrale aanpak. Bovendien moet niet uit het oog verloren worden dat uitbuiting vaak in het verlengde ligt van ernstige benadeling. De partijen betrokken bij de integrale aanpak van ernstige benadeling moeten daarom continu alert zijn op het signaleren van mensenhandel en ook de juiste handvatten krijgen om in geval van uitbuiting de juiste stappen te zetten.

2.6.4 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van criminele uitbuiting

2.6.4.1 Criminele uitbuiting van jongeren

Naar aanleiding van zorgwekkende mediaberichten waarin scholen aandacht vragen voor criminele uitbuiting[181], de rapporten van de Nationaal Rapporteur[182] en de Britse Child Commissioner[183], deed CKM onderzoek naar criminele uitbuiting onder Nederlandse jongeren op middelbare scholen en in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).[184] De meerderheid van de scholen blijkt zich zorgen te maken over steeds jonger wordende slachtoffers van criminele uitbuiting op hun school. Deze zorgen richten zich vooral op drugshandel, en in mindere mate op diefstal. Hoewel de meerderheid van de scholen aangeeft te weten wat ze moeten doen bij een vermoeden van criminele uitbuiting, geeft de helft van de respondenten aan criminele

179 ISZW, 2020, p. 58.
180 Schriftelijke informatie CCV, d.d. 16 september 2020.
181 Zie bijvoorbeeld Website NRC, www.nrc.nl/nieuws/2020/02/24/ik-bel-direct-de-ouders-als-ik-hoor-dat-iemand-blowt-a3991561 (geraadpleegd 16 oktober 2020).
182 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor 2014-2018), p. 59.
183 Children's Commissioner for England, 2019.
184 Noteboom, Landers, Ceuleers & Van Bemmel, 2020.

uitbuiting niet te kunnen herkennen. Bovendien geeft slechts een deel van de scholen aan signalen van criminele uitbuiting standaard te melden bij de politie. Anderen handelen deze vermoedens intern af.

Het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting[185] lijkt niet overeen te komen met de grote zorgen die een groot aantal scholen heeft geuit. In geval van criminele uitbuiting is het lastig om onderscheid te maken tussen daders en slachtoffers. Slachtoffers worden vaak niet als zodanig herkend. Als gevolg hiervan worden (minderjarige) slachtoffers behandeld als daders en krijgen zij niet de hulp en ondersteuning die zij nodig hebben. Dit fenomeen heeft invloed op het uitblijven van een effectieve aanpak van deze vorm van criminaliteit; de echte daders blijven vaak buiten schot. En ook heeft het invloed op de zichtbaarheid van slachtoffers van criminele uitbuiting. Door slachtoffers van criminele uitbuiting als dader te behandelen, wordt niet voldaan aan het in internationale verdragen vastgelegde non-punishmentbeginsel.[186]

De Nationaal Rapporteur heeft eerder zijn zorgen geuit over het gebrek aan aandacht voor criminele uitbuiting en voor het uitblijven van een effectieve aanpak. De aandacht die er bestaat voor criminele uitbuiting richt zicht bovendien vaak op een beperkte groep: kinderen met een Roma-achtergrond. Dat is een te beperkte invulling van dit delict, nu er een heel scala aan slachtoffers is. De aard van zowel het delict als de slachtoffer- en dadergroep maakt dat het een zeer ondermijnend karakter heeft voor onze maatschappij. De Nationaal Rapporteur is in eerste instantie zeer te spreken over de ontwikkelingen in de jurisprudentie op het gebied van criminele uitbuiting waar meer aandacht is voor leeftijd als belangrijke factor (zie §2.7.2). In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 constateert de Nationaal Rapporteur dat het aantal gemelde slachtoffers van criminele uitbuiting van 2018 op 2019 is toegenomen van 35 tot 195: een stijging van ruim 450%. Het ging hierbij voornamelijk om druggerelateerde criminele uitbuiting van volwassen slachtoffers met een Afrikaanse komaf. Nederlandse en minderjarige slachtoffers bleken opnieuw beperkt in beeld.[187] De Nationaal Rapporteur vraagt daarom wederom om meer aandacht voor de aanpak van criminele uitbuiting, met name van jongeren. Hoewel er landelijk stevig ingezet wordt op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en drugsproblematiek, is er te weinig aandacht voor mogelijke criminele uitbuiting. De Nationaal Rapporteur roept dan ook, net als CKM, op om het tegengaan van criminele uitbuiting expliciet op te nemen in de landelijke ondermijningsaanpak. De Nationaal Rapporteur volgt daarom met belangstelling de reactie van de regering op de moties van het Tweede Kamerlid Kuik waarin zij vraagt om protocollen en weerbaarheidslessen voor middelbare scholen om het ronselen van jongeren door drugscriminelen aan te pakken.[188]

2.6.4.2 Integrale werkwijze Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018 heeft de Nationaal Rapporteur geconcludeerd dat binnen het programma Samen tegen mensenhandel veel goede dingen gebeuren, maar dat het ontbreekt aan coördinatie op en verbinding tussen de verschillende vormen van inzet in de aanpak van mensenhandel. Om de aanpak van mensenhandel effectiever te maken en de integraliteit beter te borgen hebben de landelijk officier van justitie mensenhandel, de

185 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38.
186 Art. 26 van het Mensenhandelverdrag.
187 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38.
188 *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 266; *Kamerstukken II* 2019/20, 29240, nr. 116.

programmaleider van de Landelijk Eenheid van de politie, de AVIM en het CCV de handen in een geslagen en de bestaande knelpunten in de aanpak gezamenlijk geanalyseerd. Dat heeft geleid tot het voorstel 'Landelijke structuur integrale aanpak uitbuiting'.[189] Het voorstel komt voort uit de inzichten die zijn opgedaan in de aanpak van criminele uitbuiting onder kinderen met een Roma-achtergrond. Overdracht van generatie op generatie van criminaliteit en slachtofferschap zijn onlosmakelijke elementen gebleken. In deze casussen werd ook het spanningsveld tussen daderschap en slachtofferschap blootgelegd. Dit heeft zowel binnen de strafrechtketen als de zorgketen tot een voortschrijdend inzicht geleid. Een landelijk overstijgende aanpak en analyse in combinatie met een keten die zich op de verschillende fenomenen beweegt, is noodzakelijk. Dat is de reden dat in het voorstel deze twee ketens met elkaar worden verbonden. Hierdoor kan er een signalering plaatsvinden naar aanleiding van het criminele feit (opsporing en vervolging) en naar aanleiding van een zorgsignaal (het gemeentelijk domein). Op deze wijze wordt er op verschillende niveaus gelijktijdig en in onderlinge samenhang samengewerkt aan een casus of fenomeen. Dit vergroot de integraliteit en duurzaamheid van de inzet op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Dit voorstel wordt in het najaar van 2020 nader uitgewerkt in het Mensenhandel Field Lab over criminele uitbuiting (zie §2.6.2.2). De ketenpartners zullen dan aan de hand van dit voorstel de structuur binnen de tweejarige leergang uitwerken.

2.6.5 Ontwikkelingen in het signaleren en stoppen van orgaanhandel

Orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk op orgaanverwijdering zijn zeer ernstige misdrijven waarover nog weinig bewustzijn bestaat.[190] Orgaanhandel is een verdienmodel voor criminelen en levensgevaarlijk voor slachtoffers.[191] Het is belangrijk dat binnen de medische wereld en in de opsporing voldoende kennis aanwezig is over orgaanhandel en daaraan gerelateerde mensenhandel. Op dit moment bestaat nog te weinig inzicht in deze wereld waardoor kwetsbare slachtoffers buiten zicht blijven.[192] De Nationaal Rapporteur vraagt daarom om aandacht voor deze categorie aan mensenhandel gerelateerde misdrijven. Gelet op het grensoverschrijdende en georganiseerde karakter van deze misdrijven is het van belang dat de gecoördineerde aanpak ervan niet alleen in Nederland plaatsvindt, maar ook in internationaal verband.

2.7 Bieden van passende hulp aan slachtoffers en bestraffen van daders

In deze paragraaf wordt ingegaan op huidige maatregelen die in het teken staan van het derde en vierde doel van de integrale aanpak. Dat gaat om de opvang en behandeling van slachtoffers van alle verschillende vormen van mensenhandel. En om de vervolging, berechting en resocialisatie van daders binnen het strafrecht. Kortom: om voorkomen van herhaald slachtofferschap (revictimisatie) en herhaald daderschap (recidive). In §2.7.1 worden de ontwikkelingen rondom seksuele uitbuiting omschreven. Vervolgens worden in §2.7.2 relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie omschreven die over criminele uitbuiting gaan.

189 CCV, OM & Politie, 2020, Visie Document Landelijke Structuur Integrale Aanpak Uitbuiting (niet openbaar).
190 Website hot project, www.hottproject.com/ (geraadpleegd 3 september 2020).
191 Website NOS, www.nos.nl/artikel/2192694-vluchtelingen-verkochten-nier-om-oversteek-te-betalen.html (geraadpleegd 3 september 2020).
192 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor 2014-2018).

2.7.1 Seksuele uitbuiting

Pilots High Intensive Care, High Safety & Intensive Education

De hulporganisaties Fier, Sterk Huis en Levvel zijn gestart met een onderzoek naar een alternatief voor het doorplaatsen van kinderen naar de gesloten jeugdzorg. De aanleiding voor dit onderzoek was een motie in de Tweede Kamer.[193] In de Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016 constateerde de Nationaal Rapporteur dat veel meiden in de gesloten jeugdzorg zitten mede naar aanleiding van het meemaken van seksueel geweld.[194] Aanbevolen werd om onderzoek te doen naar deze doelgroep: bijvoorbeeld door te verkennen hoe gesloten plaatsing voorkomen zou kunnen worden. Fier, Sterk Huis en Levvel zijn daartoe gezamenlijk een pilot gestart die zich specifiek richt op de volgende aspecten: wat er nodig is om meisjes niet meer door te plaatsen, in welke situaties is gesloten plaatsing als ultimum remedium wel gepast, hoe kan deze doelgroep zo zinvol mogelijk ambulant en/of residentieel behandeld worden, en hoe kunnen deze inzichten benut worden in voorliggende ambulante en residentiële voorzieningen. Het onderzoek kan bijdragen aan lessen over (vroeg)diagnostiek en triage voor deze doelgroep. De Nationaal Rapporteur kijkt dan ook uit naar de opbrengsten van de pilot, die in februari 2022 worden opgeleverd.[195]

Onderzoek hulp aan slachtoffers ná hun achttiende

In opdracht van Defence for Children-ECPAT is in 2019 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de zorg aan minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting na hun achttiende verjaardag.[196] Er werden diepte-interviews afgenomen met slachtoffers, ouders en verschillende deskundigen. Het onderzoek schetst een beeld van inadequate hulp in (gesloten) instellingen: slachtofferschap wordt niet of te laat herkend, het slachtoffer wordt veelvuldig overgeplaatst, of het repressieve karakter van een gesloten instelling werkt beschadigend. Dit sluit aan bij het onderzoek dat hierboven wordt genoemd. Bovendien komt het regelmatig voor dat behandeling simpelweg niet wordt gestart, vanwege het feit dat deze niet kan worden afgemaakt na de achttiende verjaardag van het slachtoffer omdat dan de juridische grond voor de plaatsing vervalt. Juist ook als het slachtoffer meerderjarig is, blijft de hulp vaak inadequaat. Meisjes worden niet voorbereid op de grote mate van zelfredzaamheid die het zorgstelsel van meerderjarigen vraagt. Bovendien is de zorg voor volwassenen meer gericht op het bevorderen van participatie in de samenleving, en niet op de persoonlijke ontwikkeling die veel slachtoffers nodig hebben. De uitbuiter is in tegenstelling tot het zorgstelsel vaak wel voorbereid op de achttiende verjaardag van een slachtoffer, en staat vaak klaar om haar weer aan het werk te zetten. Defence for Children-ECPAT onderstreept het belang van integrale zorg en pleit dan ook voor een landelijke coördinatie van doorlopende specialistische zorg voor minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. De organisatie stelt daarbij dat dit vraagt om bijzondere inspanningen van gemeenten om tot deze zorg te komen. De Nationaal Rapporteur herkent dit beeld ook vanuit de casuïstiek die in samenwerking met de gemeente Amsterdam is onderzocht (zie §2.4.3). Het lokale niveau is bij uitstek de plek waar deze (potentiële) slachtoffers zo vroeg mogelijk gesignaleerd kunnen worden door professionals werkzaam in organisaties die dicht bij deze kinderen staan. Zij kunnen de problematiek vervolgens van de juiste (vroeg)diagnostiek en passende triage voorzien. Het escaleren van de problematiek, zoals ook in het onderzoek van Defence for

193 *Kamerstukken II* 2018/19, 35000-XVI, nr. 89.
194 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016).
195 Schriftelijke informatie Fier, Sterk Huis en Levvel, d.d. 6 september 2020.
196 Defence for Children-ECPAT, 2019.

Children-ECPAT wordt omschreven, kan op die manier zo veel mogelijk voorkomen worden. Zicht op en inzicht in die problematiek, juist ook op lokaal niveau en onder professionals, is daarvoor cruciaal.

2.7.2 Criminele uitbuiting

Ontwikkelingen in de rechtspraak

De vaststelling of sprake is van criminele uitbuiting is sterk verweven met de omstandigheden in het specifieke geval. Uit zo langzamerhand vaste rechtspraak wordt duidelijk dat uitbuiting onder meer wordt afgeleid uit de aard en de duur van de te verrichten activiteit, de beperkingen die deze activiteiten voor betrokkenen met zich meebrengen en het economisch voordeel dat voor de verdachte ontstaat. De beoordeling van deze factoren kan anders uitvallen als het om minderjarige slachtoffers gaat.[197] Uit verschillende uitspraken blijkt dat door de rechtbanken en gerechtshoven[198] geen aandacht is besteed aan de vraag of de verdachten de minderjarigen tot de criminele feiten (i.c. winkeldiefstallen) hebben bewogen door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of misbruik van een kwetsbare positie. De leeftijd van de slachtoffers werd daarbij niet in de overwegingen betrokken. De Hoge Raad heeft hier in het arrest van 21 april 2020 voor het eerst meer duidelijkheid in gegeven naar aanleiding van een zaak waarin een grootmoeder haar dochter van 13 jaar en haar kleindochter van 5 jaar diefstallen liet plegen.[199] De Nationaal Rapporteur kan zich goed vinden in de overweging dat leeftijd een bepalende factor is, nu juist kinderen en jongeren een zeer kwetsbare groep zijn die extra bescherming behoeven.

Uit de EU-richtlijn mensenhandel blijkt dat een kind nooit kan worden geacht rechtsgeldig te hebben ingestemd met het verrichten van criminele activiteiten zoals zakkenrollen, winkeldiefstallen of drugshandel.[200] Een kind is nu eenmaal kwetsbaarder dan een volwassene en behoeft bescherming.[201] Kwetsbaarheid werd in 2015 door de Europese Commissie in vier clusters ingedeeld: 1) individuele kwetsbaarheid, 2) familiale kwetsbaarheid, 3) sociaaleconomische kwetsbaarheid en 4) structurele kwetsbaarheid.[202] In gevallen waarin een minderjarige wordt aangezet tot het plegen van een crimineel feit, is per definitie sprake van het dwangmiddel misbruik van een kwetsbare positie of misbruik van feitelijke omstandigheden die voortvloeien uit overwicht.[203] Het kind bevindt zich immers in een afhankelijke positie van een volwassene. Men kan niet verwachten dat zij in aanwezigheid van de verdachte vrijelijk de keuze maken over wat ze wel of niet willen. Bijvoorbeeld familiale kwetsbaarheid als het om een (groot)ouder-kindrelatie gaat zoals in het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad. De stelselmatigheid of de duur waarin de uitbuiting plaatsvindt, hoeft geen doorslaggevende rol te spelen. De uitbuiting van een minderjarige kan ook eenmalig zijn. De procureur-generaal bij de Hoge Raad voegde daar in zijn conclusie nog aan toe dat het bij de bepaling van het oogmerk van uitbuiting om de intentionaliteit gaat, en niet zozeer om de mate van indringendheid van de

197 HR van 24 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3309.
198 Zie onder andere Hof Arnhem-Leeuwarden 28 februari 2018, ECLI:NL:GHARNL:2018:1971; Rechtbank Amsterdam 4 juli 2019, ECLI:RBAMS:2019:5035.
199 HR van 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:672.
200 Richtlijn 2011/36/EU, Pb 2011, L101/1.
201 Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijsen, 2014.
202 European Commission, 2015; Dettmeijer-Vermeulen, Esser & Noteboom, 2016; Nationaal Rapporteur, 2016 (Zicht op kwetsbaarheid).
203 Overeenkomstig art. 273f lid 1, sub 1 en 4 Sr.

uitbuiting van het betrokken kind. De wil van de verdachte bij de inzet van een kind moet zijn gericht op het trekken van voordeel uit de gedragingen van het kind.[204] In het hierboven genoemde geval van de grootmoeder en haar (klein)kinderen ging het om minderjarigen in een familiale relatie die zich in een afhankelijke positie bevonden. Dat het in deze zaak misschien niet om het stelselmatig plegen van diefstallen ging – al is dat niet helemaal duidelijk omdat dezelfde grootmoeder in een andere zaak is veroordeeld voor een andere diefstal die zij door hetzelfde kleinkind liet plegen in dezelfde periode – doet niet af aan het uitbuitingskarakter van de gepleegde feiten. De grootmoeder liet de kinderen stelen met het doel er zelf van te profiteren. Zij ging daarbij voorbij aan de belangen van de kinderen en maakte misbruik van hun afhankelijke, kwetsbare positie.

2.8 Conclusie

De belangrijkste ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in de periode van september 2019 tot en met oktober 2020 zijn in dit hoofdstuk beschreven. Dit is gedaan aan de hand van het schema van de integrale aanpak, zoals in Hoofdstuk 1 van dit rapport is geïntroduceerd. Het schema biedt handvatten om losse ontwikkelingen in de aanpak van mensenhandel in een bredere context te beschouwen: wordt er bijvoorbeeld naast een reactieve aanpak ook geïnvesteerd in preventieve maatregelen? Zien we terreinen waarop helemaal geen actie wordt ondernomen? Dit is belangrijk, omdat een effectieve en sluitende aanpak van mensenhandel al deze terreinen beslaat.

Aanpak nodig met concrete en waardevolle maatschappelijke impact

De aanpak van mensenhandel op dit moment kent veel verschillende initiatieven, met verschillende doelen en bij de verschillende betrokken instanties uit de integrale aanpak. Dat betekent dat het probleem van mensenhandel bij diverse partijen op de agenda staat: dat is positief. Soms lijkt echter samenhang te ontbreken tussen al deze verschillende initiatieven. Daardoor kan er bovengemiddeld veel nadruk ontstaan op een of meerdere elementen uit de aanpak. Bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van de politie, of om aandacht voor een specifieke vorm van uitbuiting, of rondom signaleren en melden van slachtofferschap. Om concrete en waardevolle maatschappelijke impact te maken, zou de aard van de problematiek van mensenhandel steeds vertrekpunt moeten zijn. Wie zijn de slachtoffers, en wie de daders? Of wie zijn er bovengemiddeld kwetsbaar om een van beide te worden? Wat maken zij dan precies mee? Zowel als het gaat om de specifieke vormen van mensenhandel, als om andere problemen die er spelen. Slachtoffer- of daderschap van mensenhandel vloeit namelijk vaak voort uit een opeenstapeling van andere kwetsbaarheden en gebeurtenissen. Dit is bijvoorbeeld goed te zien in de uitgelichte pagina's over arbeidsuitbuiting. Deze verschillende kanten van de problematiek vragen ook om inzet vanuit verschillende kanten van de aanpak. Soms opeenvolgend, maar vaak ook tegelijkertijd: hoe gaan we om met een slachtoffer? Er moet bijvoorbeeld *en* aangifte worden gedaan, *en* een hulptraject worden ingezet, *en* moeite worden gedaan om herhaald slachtofferschap te voorkomen. Dat vraagt inzet van diverse partijen. En het effect van die inzet moet ook op verschillende terreinen worden gemeten: dus niet alleen het aantal strafzaken, maar ook het aantal doorverwijzingen naar zorg. Of het aantal keren dat een partij die niet vanzelfsprekend betrokken is bij de aanpak – zoals scholen – vermoedens heeft gedeeld. Op

204 Conclusie van de Procureur-generaal 4 februari 2020, ECLI:NL:PHR:2020:73 bij het eerdergenoemde arrest van de HR van 21 april 2020.

deze manier doet zowel de aanpak, als het meten van de effectiviteit daarvan, recht aan de complexiteit van de problematiek van mensenhandel.

Nationale ambities verduurzamen

Het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel weerspiegelt een uitgesproken ambitie van vier ministeries en bevat veel goede initiatieven. Sinds de lancering zijn er dan ook nuttige ontwikkelingen geweest (zie §2.3.1). Om de ingezette koers vast te houden, is het nu van belang de aanpak van mensenhandel te bestendigen en te verduurzamen. Blijvende politieke en bestuurlijke aandacht voor het onderwerp is daarvoor cruciaal. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom dat ook in een volgende kabinetsperiode structureel gestalte wordt gegeven aan de interdepartementaal uitgesproken ambitie in de aanpak van mensenhandel. Hierbij is het nodig om na te gaan wat het programma tot nu toe heeft opgeleverd, welke acties daarbij succesvol zijn geweest en welke focus nodig is om de aanpak van mensenhandel substantieel te verbeteren. Eerder deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling om te zorgen voor structurele coördinatie en monitoring van het programma.[205] Deze aanbeveling blijft relevant. In de volgende fase moeten de meest kwetsbare slachtoffers het zwaartepunt in de aanpak worden. Kennis over de meest kwetsbare groepen en sectoren moet zich vertalen in een steeds meer gerichte aanpak en effectievere manieren om kwetsbare groepen te beschermen. De Nationaal Rapporteur schreef daar al over in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019. Beter zicht op daders, waar deze dadermonitor aan bijdraagt, moet richting geven aan de strafrechtelijke aanpak en het aanpakken van achterliggende verdienmodellen. Voor nu concludeert de Nationaal Rapporteur dat de aanpak van mensenhandel verduurzaamd en gericht moet worden voortgezet. Alleen zo kan de aanpak blijvend van maatschappelijke invloed zijn en dit ondermijnende delict bestrijden.

Regionale en lokale aanpak verstevigen

In het Interbestuurlijk Programma (IBP) is afgesproken dat in 2022 alle gemeenten mensenhandelbeleid hebben en er een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren is (zie §2.4.2). De Nationaal Rapporteur concludeert dat er, ondanks veel goede initiatieven, nog werk te verzetten is om deze doelen te halen. Voor een effectieve en gerichte lokale en regionale aanpak is ook inzicht nodig in lokale verschijningsvormen van slachtoffer- en daderschap. Dit zicht ontbreekt tot op heden grotendeels. Wel zijn er al enkele goede initiatieven om regionaal zicht te verkrijgen, zoals de initiatieven in Rotterdam-Rijnmond, Noord-Holland en Oost-Brabant (zie §2.4.1). Daarnaast wijst de Nationaal Rapporteur op het programma rondom seksueel geweld in Amsterdam. Naar aanleiding van het programma heeft de Nationaal Rapporteur in samenwerking met de gemeente een onderzoek gedaan naar de aard van deze problematiek (zie §2.4.3). Dit onderzoek heeft handelingsperspectieven geboden om adequaat en gericht een aanpak vorm te geven voor deze problematiek. De Nationaal Rapporteur vindt dat dit soort initiatieven navolging verdienen in andere gemeenten en regio's.

Gemeenten moeten over de juiste randvoorwaarden en ondersteuning beschikken om aan hun verantwoordelijkheden en gestelde ambities te kunnen voldoen. Hiervoor zijn verschillende initiatieven ontplooid, zoals het Kompas, het Kader mensenhandel en ondersteuning voor gemeenten vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) (zie §2.4.2). Op dergelijke ondersteuning van de Rijksoverheid moeten gemeenten structureel en langdurig kunnen rekenen. Hierbij is het tevens belangrijk dat ook op regionaal

205 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 159.

niveau de integrale aanpak van mensenhandel vorm krijgt. Daarvoor is duurzame politieke en bestuurlijke aandacht nodig. Ook ligt hier een rol voor de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC), en de (nog op te richten) regionale tafels mensenhandel en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Arbeidsuitbuiting beter herkennen en erkennen

Veel kwetsbare werkenden aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt worden geconfronteerd met grove misstanden, waaronder arbeidsuitbuiting. Dit is al geruime tijd bekend en gedurende de COVID-19-uitbraak nogmaals bevestigd. Het gaat voornamelijk om personen die laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid uitvoeren. Vaak zijn het arbeidsmigranten die meervoudig afhankelijk zijn van hun werkgever en/of uitzendbureau. Het aantal werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt is aanzienlijk: 878.000.[206] Deze groep loopt door hun kwetsbare positie verhoogd risico om op enig moment in een situatie van uitbuiting terecht te komen. Niet alle misstanden waar deze mensen mee te maken krijgen vallen onder arbeidsuitbuiting. Toch is een verdiepte zoekvraag nodig wanneer op misstanden wordt gestuit. Uitbuitingssituaties presenteren zich op het eerste oog immers zelden direct als zodanig. Het is tot op heden onduidelijk hoe vaak misstanden de vorm van arbeidsuitbuiting aannemen. Dit komt onder andere doordat de reikwijdte van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin nog onduidelijk is. De Nationaal Rapporteur heeft daarom eerder aanbevolen meer en gevarieerder zaken van arbeidsuitbuiting voor de rechter te brengen om zodoende tot rechtsvorming te komen.[207] Maar het probleem is breder dan dat. Kortgezegd ontbreekt het aan goed zicht op de kwetsbare groep werkenden en de risicovolle sectoren, en belangrijker nog op de slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting.

Daar staat tegenover dat er inmiddels in verschillende onderzoeken en jurisprudentie een redelijk beeld is ontstaan van de mechanismen die werknemers en sectoren kwetsbaar maken voor uitbuiting. Kennis over de aard van de problematiek is er dus, maar de vraag rijst of die kennis op dit moment voldoende wordt benut om de daadwerkelijke slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting te identificeren. Slechts weinig daders van arbeidsuitbuiting worden strafrechtelijk aangepakt en er worden maar weinig slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld bij CoMensha. Daardoor is het aannemelijk dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting niet altijd de hulp krijgen die zij nodig hebben. En dat malafide werkgevers die geld verdienen aan het misbruiken van kwetsbare werknemers nog te vaak vrijuit gaan. Daarmee is arbeidsuitbuiting nog steeds een lucratieve vorm van criminaliteit voor malafide werkgevers.

Dit vraagt om een intensieve en proactieve integrale aanpak, zowel op (inter)nationaal als lokaal niveau. Deze aanpak zou barrières moeten opwerpen voor arbeidsuitbuiting. Ook moet de aanpak afhankelijkheden en de malafide verdienmodellen doorbreken die ten grondslag liggen aan arbeidsuitbuiting. Om de daders van arbeidsuitbuiting effectief te kunnen aanpakken is het bovendien cruciaal dat het zicht op de slachtoffers van arbeidsuitbuiting op korte termijn verbetert: slachtoffer- en daderschap zijn immers met elkaar verweven. Misstanden bij kwetsbare sectoren en personen gedurende de COVID-19-uitbraak kunnen worden gebruikt als vertrekpunt voor een zoektocht naar de meest urgente groepen: slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting. Zie hiervoor de bevindingen van onder andere het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten in de uitgelichte pagina's over arbeidsuitbuiting. Deze zoektocht moet vorm krijgen

206 ISZW, 2019 (Staat van eerlijk werk), p. 3.
207 Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 189.

door gerichte controles en meer gerichte opsporing. Hierbij is het nodig dat alle betrokken partijen samenwerken, zowel publiek als privaat en zowel op nationaal als lokaal niveau. Vervolgens moeten de juiste maatregelen getroffen worden zodat slachtoffers de hulp krijgen die zij nodig hebben, ook onder het bestuursrecht.

Intensivering van de strafrechtelijke aanpak

In de Veiligheidsagenda 2019-2022 zijn verschillende doelen opgenomen voor het aantal bij het Openbaar Ministerie (OM) aan te melden daders van mensenhandel. Ook zijn daarin uitvoerig ambities beschreven om de aanpak mensenhandel te intensiveren. Tot op heden lukt het echter vaak niet die ambities waar te maken. Een voorbeeld hiervan is de webcrawler (zie §2.6.1.1). De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) heeft deze nog niet in gebruik kunnen nemen in de opsporing, vanwege juridische onduidelijkheid. Een ander voorbeeld is de invoering van de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) die ook vertraging heeft opgelopen (zie §2.6.1.1). De strafrechtelijke aanpak stokt. Dat vraagt om een andere manier van kijken naar de maatschappelijke impact die wordt beoogd. Het is de vraag of gestelde doelstellingen daadwerkelijk iets zeggen over de effectieve opsporing door de politie. Intensivering en maatschappelijke impact van de opsporingsdiensten kunnen ook anders worden gemeten. Denk hierbij aan het in een vroeg stadium ingrijpen waardoor een uitbuitingssituatie wordt voorkomen. Dit levert geen ingeschreven verdachte van mensenhandel bij het OM op, maar heeft wel het gewenste effect: mensenhandel tegengaan. De vraag rijst hoe de opsporingsdiensten en het OM zelf de bedoelde intensivering definiëren en vormgeven. En hoe ze de voortgang van deze intensivering vaststellen. De vraag welke maatschappelijke impact wordt gecreëerd, vindt de Nationaal Rapporteur daarbij relevanter dan de harde getallen.

Preventieve aanpak verdient meer aandacht

De Nationaal Rapporteur constateert dat er in de aanpak weinig initiatieven naar voren komen op het gebied van preventie, zowel in het voorkomen van slachtofferschap als van daderschap (zie §2.5). Vooral kwetsbare groepen, zoals jongeren, verdienen en behoeven die bescherming. Speciale aandacht is nodig voor het voorkomen van seksuele en criminele uitbuiting waar jongeren relatief vaak slachtoffer en/of dader van zijn. Verzeild raken in deze vormen van uitbuiting is ontwrichtend voor hun ontwikkeling en toekomst. Of dat nu als slachtoffer of als dader is. Daarom moet alles op alles worden gezet om te voorkomen dat het zo ver komt.

Ook hier geldt dat het vergroten en hanteren van kennis over de aard van slachtofferschap en daderschap leidt tot effectievere maatregelen. Er is daarvoor inzicht nodig in de risicofactoren en beschermende factoren van zowel slachtoffer- als daderschap. Door vervolgens in te zetten op deze factoren kan in een zo vroeg mogelijk stadium het risico op slachtoffer- en daderschap worden verkleind. Technologie is hierin zowel een beschermende als een risicofactor, en is daarom van groot belang in de aanpak (zie ook de volgende paragraaf). De leefwereld van jongeren is tegenwoordig zowel online als offline. Sociale media spelen vaak een belangrijke rol in het tot stand komen van seksueel geweld en seksuele uitbuiting. Daders bereiken en ronselen potentiële slachtoffers via het internet. Hoewel de online wereld een extra risico kan zijn voor seksueel geweld en seksuele uitbuiting, kan technologie ook een kans bieden in de aanpak en preventie daarvan.[208]

208 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 61.

Wanneer gemeenten en betrokken organisaties op lokaal niveau gezamenlijk leren van casuïstiek kunnen zij beter zicht krijgen op slachtoffer- en daderschap (zie §2.4.3). Zo kunnen de zorgen, patronen en trends in kaart worden gebracht. Wie lijken er kwetsbaar te zijn om slachtoffer of dader te worden van uitbuiting? Welke factoren vergroten deze kwetsbaarheid? Wat is er nodig om hier iets aan te kunnen doen? En hoe borgen we dat we in de toekomst zorgen en signalen met elkaar blijven delen? Met inzichten kan er – dicht bij de jongeren zelf – een geïntegreerde aanpak ontwikkeld worden om slachtoffer- en daderschap te voorkomen, waarin ieder vanuit zijn rol een bijdrage levert.

Meer kansen benutten voor technologie in de aanpak

Technologie en internet spelen een grote rol in ons dagelijks leven. Daders van mensenhandel maken veelvuldig gebruik van technologische mogelijkheden om hun slachtoffers te rekruteren en uit te buiten. Dit maakt potentiële slachtoffers extra kwetsbaar. Dit wordt duidelijk zichtbaar gemaakt in het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal Rapporteur heeft uitgevoerd in samenwerking met de gemeente Amsterdam.[209] Technologie biedt echter ook kansen voor de signalering, aanpak en opsporing van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur heeft hiertoe een aanbeveling gedaan in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019.[210] De Nationaal Rapporteur bepleit om het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren. En om technologie ook te zien als een kans in de ontwikkeling van kennis en bewustwording en in de versterking van de aanpak. Naast digitale opsporing is het essentieel om ook de financiële opsporing van mensenhandel te intensiveren. Mensenhandel wordt immers bijna altijd gedreven door financieel gewin.

Het is positief dat er initiatieven worden ontplooid om de digitale en financiële sporen die daders achterlaten na te trekken (zie §2.6.1.1). Zo is in samenwerking tussen financiële en publiek-private partijen het project COMCRIM gestart om met kunstmatige intelligentie signalen van arbeidsuitbuiting op te sporen. Daarnaast bracht de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) een rapport uit met een overzicht van meer dan 300 technologische instrumenten die inzetbaar zijn voor de preventie en signalering van mensenhandel. Om de Nederlandse aanpak van mensenhandel te verbeteren zou deze kennis en ervaring op internationaal niveau gebruikt kunnen worden.

209 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).
210 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 61.

CASUS 1

Het verhaal van Walter (43 jaar)

Walter woont in Hoogezand en heeft verschillende hennepkwekerijen. Hij raakt bevriend met Jochem (25 jaar) en Chris (21 jaar), twee kwetsbare jongens. Zij hebben beiden een licht verstandelijke beperking en zijn daardoor makkelijk te beïnvloeden. Ook kampen zij met aandoeningen als ADHD en epilepsie. Als Chris ruzie krijgt met zijn familie, stelt Walter voor dat Chris bij hem komt wonen. Jochem woont samen met zijn vriendin en staat onder bewind. Hij kan niet zelfstandig over zijn geld beschikken, maar krijgt weekgeld. Als zijn vriendin hem verlaat, raakt hij in een dip. Walter biedt hem aan om bij hem en Chris te komen wonen. Als tegenprestatie wil hij in het huis van Jochem een hennepkwekerij beginnen. Jochem kan de gevolgen niet overzien en stemt hiermee in.

Als alle apparatuur is geïnstalleerd in Jochems huis, vertelt Walter dat Jochem nu een schuld van 10.000 euro heeft. Om die schuld af te betalen moet Jochem in de hennepkwekerijen van Walter werken. Ook zijn weekgeld moet hij aan Walter afstaan. Chris moet ook werken in de kwekerijen. Dit terwijl hij een reguliere baan heeft van 40 uur per week. Wat hij met die baan verdient, moet hij afstaan aan Walter. Dit gaat door totdat het contract van Chris niet wordt verlengd, omdat hij vaak moe op zijn werk verschijnt. Walter mishandelt de jongens bovendien als ze iets niet goed doen in zijn ogen. Hij slaat ze met een lat, tegel of pan en dreigt hun familie iets aan te doen. Het geld van de jongens besteedt Walter onder andere als klant bij een Oekraïens datingbureau.

Walter mishandelt de jongens bovendien als ze iets niet goed doen in zijn ogen. Hij slaat ze bijvoorbeeld met een lat, tegel of pan en dreigt hun familie iets aan te doen.

Als Walter op een dag niet thuis is, vlucht Jochem het huis uit en duikt onder. Vervolgens vertelt hij zijn verhaal aan zijn familie en meldt hij zich bij de lokale politie. Daar vertelt hij over de mishandelingen door Walter. In eerste instantie blijft het bij een melding. De politie ziet te weinig aanknopingspunten voor een onderzoek. Omdat de wijkagent Jochem kent, zorgt hij dat Jochem toch aangifte van mishandeling en bedreiging doet.

Het verhaal van Jochem wordt door deze agenten niet herkend als een mogelijk signaal van mensenhandel. Bij de eenheid loopt op dat moment een nieuwe werkwijze voor de signalering van mensenhandel: de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW). Via deze werkwijze worden signalen van mensenhandel uniform gewogen, geregistreerd en geanalyseerd. Met een proactieve scan wordt daarnaast in registraties in het politiesysteem gezocht naar signalen van mensenhandel. Zo komt de melding van Jochem naar voren als een mogelijk signaal van mensenhandel en komt zijn aangifte terecht bij het team mensenhandel. Twee specialisten mensenhandel beoordelen de situatie. Zij zien duidelijke aanknopingspunten voor mensenhandel en starten direct een onderzoek. Naar aanleiding van het verhaal van Jochem haalt de familie van Chris hem weg bij Walter. Ook Chris meldt zich vervolgens bij de politie.

Het opsporingsonderzoek leidt tot een strafrechtelijke vervolging. De rechtbank oordeelt dat Walter schuldig is aan mensenhandel, poging tot zware mishandeling en witwassen. Walter wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar. Ook moet hij een schadevergoeding van ruim 7.000 euro aan Jochem betalen voor de geleden schade en ruim 31.000 euro aan Chris.

3 Signalering

Om zowel slachtofferschap als daderschap van mensenhandel te kunnen stoppen, moeten mogelijke situaties van mensenhandel aan het licht komen. Dit hoofdstuk gaat in op de gesignaleerde incidenten van mensenhandel die de politie registreert. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het aantal door de politie gesignaleerde verdachten voor een groot deel van de periode 2015-2019 afneemt. Daarnaast valt op dat er regionale en lokale verschillen bestaan in de signalering van mensenhandel door de politie. In de gesignaleerde incidenten waar naast mensenhandel ook sprake is van andere feiten bestaat opvallend weinig overlap met zeden, drugs en financiële criminaliteit.

3.1 Inleiding

Om zowel slachtofferschap als daderschap van mensenhandel te kunnen stoppen, moeten mogelijke situaties van mensenhandel aan het licht komen. Dat kan gebeuren doordat een slachtoffer zich meldt bij een opsporingsinstantie of een hulpverleningsinstantie, maar mensenhandel kan ook op allerlei andere manieren worden gesignaleerd. Iedereen kan in aanraking komen met signalen van mensenhandel. Daarom is het van belang dat er in de samenleving breed bewustzijn bestaat van mensenhandel. Zo kan een signaal van mensenhandel worden ontdekt in financiële stromen of worden opgepikt door een abortusarts of door een baliemedewerker van de gemeente. Het is belangrijk dat al deze signalen terechtkomen bij de verschillende opsporingsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van mensenhandel. Die kunnen vervolgens onderzoeken welke vervolgstappen nodig zijn (zie Hoofdstuk 4). Dit hoofdstuk richt zich op signalering binnen de strafrechtketen, dus de signalen van mensenhandel die de opsporingsinstanties ontdekken. Hoewel deze monitor vooral is gericht op de strafrechtelijke aanpak van daders, is het ook belangrijk dat in de fase van signalering aandacht is voor de bescherming van slachtoffers.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk richt zich op de signalering van mensenhandel door de verschillende opsporingsinstanties in de periode 2015-2019. In §3.2 wordt ingegaan op hoe de verschillende opsporingsinstanties te werk gaan in de signalering van mensenhandel. §3.3 beschrijft de achtergrond van de data die voor dit hoofdstuk zijn gebruikt. Vervolgens gaat §3.4 in op de bevindingen over de aard en omvang van het aantal incidenten en aangiften van mensenhandel, en de kenmerken van slachtoffers. Tot slot volgt in §3.5 de conclusie over de bevindingen uit dit hoofdstuk.

3.2 Signalering door de opsporingsinstanties

De signalen die opsporingsinstanties oppikken, kunnen verschillen van aard. Een veelvoorkomende vorm is een melding van een slachtoffer over een mogelijk strafbaar feit. Signalen kunnen ook observaties en vermoedens van een opsporingsinstantie zelf zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een verdachte advertentie op een website. Of een minderjarige verdachte van winkeldiefstal die veelvuldig wordt aangehouden. In de praktijk spreekt men ook wel van signalen die worden gebracht, zoals een aangifte van een slachtoffer, maar bijvoorbeeld ook een melding van gemeente of zorginstelling. En van signalen die worden gehaald, zoals door proactieve actie van de opsporingsinstantie door controles of recherchewerk. Voorbeelden hiervan zijn een bezoek van de wijkagent of een prostitutiecontrole. Mensenhandel kenmerkt zich voornamelijk als een haaldelict. Dat lijkt tegenstrijdig, omdat de opsporing zeer afhankelijk is van aangiften van slachtoffers. Maar slachtoffers van mensenhandel kunnen terughoudend zijn met het doen van aangifte (zie §3.4.4). Daarom is het van essentieel belang dat de opsporingsdiensten ook zelf op zoek gaan naar signalen.

In Nederland zijn drie instanties verantwoordelijk voor de signalering en opsporing van mensenhandel: de politie, de Inspectie Sociale Zaken Werkgelegenheid-Directie Opsporing (ISZW-DO) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Welke van de drie genoemde instanties een signaal verder oppakt, is in eerste instantie afhankelijk van de aard van de mensenhandel en in tweede instantie van de plaats waar de mensenhandel zich voordoet.

MELDEN VAN SLACHTOFFERS BIJ COMENSHA

Naast dat de drie opsporingsinstanties mensenhandel signaleren vanuit hun eigen taakstelling, melden zij ook slachtoffers bij CoMensha, het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel. Wanneer een opsporingsinstantie, andere organisatie of burger een vermoeden heeft dat iemand slachtoffer is van mensenhandel, kunnen zij dit melden bij CoMensha. CoMensha registreert deze meldingen voor de monitoringstaak van de Nationaal Rapporteur.[1] Als de politie en/of de KMar slachtoffers aantreffen in het kader van het vreemdelingenrecht, dan melden zij deze bij CoMensha. Dat is een werkafspraak vanuit vreemdelingrechtelijke bescherming. Ook bij andere (bijvoorbeeld Nederlandse) slachtoffers wordt zoveel mogelijk aangespoord tot melden. Zo staat bijvoorbeeld in de Instructie Mensenhandel en Mensensmokkel van de politie dat gecertificeerde rechercheurs alle vastgestelde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha melden. Om ervoor te zorgen dat opsporingsambtenaren (binnen de verschillende eenheden) van de politie en de ISZW-DO slachtoffers eenduidig en consequent melden, zijn werkafspraken gemaakt met CoMensha. Zo moeten slachtoffers worden gemeld als uit een informatief gesprek signalen van mensenhandel worden vastgesteld, of als er een ambtshalve opsporingsonderzoek wordt gestart naar mensenhandel. Melding van een slachtoffer van mensenhandel bij CoMensha gebeurt dus al vroeg in het proces. Er bestaat waarschijnlijk dan ook overlap tussen de slachtoffers die de politie bij CoMensha meldt en degenen die als slachtoffer van een mensenhandelincident worden geregistreerd door de politie. Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 blijkt echter, op basis van informatie van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), dat de afgelopen jaren een steeds grotere groep slachtoffers in de registratiesystemen van de politie voorkomt, maar niet wordt gemeld bij CoMensha.[2] Dit kan zijn omdat zij niet aan de meldingscriteria voldoen, maar het kan ook zijn dat niet consequent bij CoMensha wordt gemeld. Het is belangrijk dat duidelijk wordt waar dit verschil vandaan komt.

3.2.1 Politie

De politie is primair verantwoordelijk voor het signaleren en opsporen van mensenhandel, specifiek van seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Bij alle tien regionale politie-eenheden is de opsporing van mensenhandel ondergebracht bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Alle signalen van mensenhandel dienen in eerste instantie aan de desbetreffende regionale AVIM te worden doorgegeven. De AVIM beoordeelt vervolgens het signaal. Als er voldoende aanknopingspunten voor mensenhandel bestaan, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie, pakken zij het zelf op. Als dat niet zo is, kan het signaal intern (naar een andere afdeling als Team Zeden) of extern (aan een andere opsporingsdienst als de ISZW-DO) worden doorgezet. Bij een melding vanuit een slachtoffer wordt eerst een intakegesprek gevoerd om vast te stellen of het inderdaad om mensenhandel gaat. Als het gaat om een slachtoffer zonder verblijfsrecht wordt in dit gesprek ook de bedenktijd aangeboden.[3] Wanneer het slachtoffer verder wil gaan met het strafrechtelijke proces dan kan er aangifte worden gedaan. De AVIM onderzoekt vervolgens of het klopt wat er is verklaard en of er meer opsporingsindicaties zijn. Zo vormt de AVIM een dossier. Als een mogelijke situ-

1 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2.
2 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), §2.3.1.
3 Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Hoofdstuk 4.

atie van mensenhandel niet vanuit een melding of aangifte van een slachtoffer naar voren komt, maar bijvoorbeeld via een seksadvertentie met signalen van mensenhandel, moet de politie vanuit een andere invalshoek het dossier opbouwen. Vaak probeert de politie dan een of meerdere slachtoffers en verdachten in beeld te krijgen. Op basis van het dossier wordt besloten wel of geen strafrechtelijk onderzoek te starten (zie Hoofdstuk 4). Het opsporingsonderzoek vindt plaats onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM) (zie Hoofdstuk 5).

3.2.2 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De verantwoordelijkheid voor het opsporen van arbeidsuitbuiting ligt bij de ISZW-DO. Het is een bijzondere opsporingsinstantie die dezelfde opsporingsbevoegdheden heeft als de politie, maar dan specifiek voor strafbare feiten op het gebied van werk en inkomen. Signalen van arbeidsuitbuiting kunnen op verschillende manieren bij de ISZW-DO terechtkomen. Bijvoorbeeld door een melding van een mogelijk slachtoffer, een bezorgde burger of een bedrijf. Sinds 2019 komen alle meldingen en signalen bij de ISZW-DO binnen bij het Operationeel Informatiepunt Mensenhandel (OICM).[4] Gecertificeerde rechercheurs in mensenhandelzaken van het OICM registreren en beoordelen deze signalen, samen met medewerkers van de afdeling Toezicht van de ISZW, en bepalen of er sprake is van indicaties van mensenhandel. Als dit het geval is, dan kunnen de mensenhandelrechercheurs van het OICM overgaan tot een intakegesprek met mogelijke slachtoffers. Na het intakegesprek wordt besloten of er een geringste aanwijzing van mensenhandel is. Als daarvan sprake is, wordt aan een slachtoffer zonder verblijfsrecht in Nederland de bedenktijd aangeboden. Na het intakegesprek kan het slachtoffer (binnen de bedenktijd) beslissen om aangifte te doen. Mocht een intakegesprek of aangifte voldoende opsporingsindicaties bevatten om strafrechtelijk te kunnen optreden, dan zet het OICM het signaal door naar het OM en kan een opsporingsonderzoek gestart worden (zie Hoofdstuk 4). Wanneer er toch geen sprake lijkt van arbeidsuitbuiting, kan het signaal worden doorgezet naar de afdeling Toezicht. Deze onderzoekt of er wel sprake is van ernstige benadeling (zie kadertekst hieronder) en kan zo nodig bestuursrechtelijk optreden. Naast reageren op signalen zoals hierboven beschreven, kan de ISZW-DO ook proactief controles uitvoeren op basis van eigen informatie en analyses. In voorgaande jaren is hier minder capaciteit voor geweest. De ISZW streeft ernaar de balans tussen proactief en reactief werk vanaf 2020 te herstellen. Dit doen zij onder andere door meer te investeren in risicogericht en informatiegestuurd werken.[5] Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het invoeren van de bij de politie ontwikkelde Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) (zie §2.6.1.1). Dit is een landelijk uniforme werkwijze voor het oppakken, wegen, registreren en opvolgen van signalen van mensenhandel, inclusief een themaregister. Door de DIGW ook in te voeren bij de KMar en de ISZW-DO komen signalen van alle drie de opsporingsinstanties samen en kunnen deze verrijkt worden.

ERNSTIGE BENADELING

De ISZW ziet toe op de naleving van de wet- en regelgeving rondom arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het sociale zekerheidsstelsel. Dat gaat dus breder dan alleen arbeidsuitbuiting. Bij signalen en meldingen bij de ISZW kan ook sprake zijn van gevallen van ernstige benadeling. Daarbij worden niet de juiste arbeidswetten nageleefd, maar is geen sprake van arbeidsuitbuiting, oftewel mensenhandel in de zin van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Zo is het bijvoorbeeld moge-

4 Ministerie J&V, ministerie SZW, ministerie VWS en ministerie BZ, 2018, p. 21.
5 ISZW, 2019.

lijk dat een werkgever medewerkers onderbetaalt of dat er sprake is van gevaarlijke werkomstandigheden, maar dat de werkgever geen dwangmiddelen gebruikt die voorkomen dat de medewerkers zich aan deze situatie kunnen onttrekken. Als de ISZW-DO beoordeelt dat een signaal geen geringste aanwijzing van mensenhandel bevat, maar wel aanknopingspunten voor ernstige benadeling, wordt het signaal doorgezet naar de afdeling Toezicht. In het geval van ernstige benadeling kan de ISZW bestuursrechtelijk optreden en bijvoorbeeld een boete opleggen of een bedrijf stilleggen.

Niet alle signalen van arbeidsuitbuiting gaan dus ook over uitbuiting in de zin van 273f Sr. Dat een signaal van arbeidsuitbuiting niet leidt tot strafrechtelijke stappen, zoals een opsporingsonderzoek of vervolging, wil echter niet zeggen dat er niets mee gebeurt. De gewenste uitkomst – het stoppen van dader- en slachtofferschap – kan ook op andere manieren worden bereikt. Wel kan een niet-strafrechtelijke route gevolgen hebben voor het slachtoffer. Zo is een verblijfsvergunning voor slachtoffers zonder verblijfsrecht meestal afhankelijk van het strafproces. En zo zijn bepaalde voorzieningen als opvang, hulpverlening, of schadevergoeding toegankelijker voor slachtoffers van wie de dader strafrechtelijk wordt aangepakt. De fase van signalering en het wegen van signalen is dus een cruciale fase in de aanpak van arbeidsuitbuiting. Het onderscheid tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting is echter niet altijd makkelijk te maken. Zelfs de rechtspraak heeft moeite met het bepalen van de grens.[6] Het is belangrijk dat duidelijk wordt waar ernstige benadeling ophoudt en arbeidsuitbuiting begint, zodat slachtoffers de juiste bescherming krijgen. De Nationaal Rapporteur heeft daarom eerder aanbevolen meer en gevarieerdere zaken van arbeidsuitbuiting voor de rechter te brengen om zo tot rechtsvorming te komen.[7] De uitbraak van COVID-19 heeft de urgentie van dit vraagstuk verder blootgelegd (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2).

3.2.3 Koninklijke Marechaussee

Tenslotte houdt de KMar zich bezig met de signalering en opsporing van mensenhandel. Zij hebben de zelfstandige bevoegdheid om mensenhandel te signaleren en op te sporen, maar niet de expliciete taak. Er zijn twee type locaties waar de KMar signaleert. Als eerste voert de KMar een algemene politietaak uit op vijf luchthavens in Nederland. Als de KMar daar een mogelijke situatie van mensenhandel signaleert, voert zij ook het onderzoek uit in plaats van het over te dragen aan een AVIM-eenheid. Verder houdt de KMar toezicht aan de landgrenzen op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Daar vervullen ze echter geen algemene politietaak. Dat betekent dat signalen van mensenhandel die daar worden opgepikt altijd worden doorgezet naar de politie.[8] Dit gebeurt bij een centraal meldpunt, zodat de KMar niet op voorhand hoeft te bepalen wat de meest geëigende AVIM-eenheid is. Het is vervolgens aan de betrokken AVIM om het signaal te wegen en eventueel vervolg te geven in de vorm van een opsporingsonderzoek. De KMar heeft vooral zicht op grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.[9] De KMar kan

6 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 2.
7 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Aanbeveling 4.
8 Samenwerkingsafspraken NP/KMar van september 2017 (niet openbaar). Deze samenwerkingsafspraken worden ten tijde van schrijven nog herzien. (Mondelinge informatie KMar, d.d. 1 oktober 2020).
9 Voorbeelden die worden gegeven zijn een Oost-Europese vrouw die de taal niet spreekt, in kenmerkende kleding aankomt op een luchthaven en wordt opgehaald door een Oost-Europese man. Of de auto die bij de grens wordt gestopt met drie schaars geklede vrouwen op de achterbank die er angstig uit zien en worden vervoerd door een man met een aantal registraties op zijn naam.

ook andere vormen van mensenhandel opsporen. Zo blijkt bij navraag dat in onderzoeken naar mensensmokkel ook signalen van arbeidsuitbuiting naar voren kunnen komen.[10]

3.3 Achtergrond van de cijfers

Om gegevens over signalering van mensenhandel te kunnen presenteren, is gebruikgemaakt van data die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) tot zijn beschikking heeft. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op eigen berekeningen van de Nationaal Rapporteur op basis van niet-openbare gepseudonimiseerde microdata van het CBS.[11] Het CBS beschikt over databestanden met incidenten, verdachten en slachtoffers die de politie registreert. Deze gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem 'Basisvoorziening Handhaving' (BVH) van de politie. Een BVH-registratie kan een concrete melding zijn van een slachtoffer over een strafbaar feit, maar ook een observatie van een politiemedewerker, of een telefoontje van een bezorgde burger. Door data over incidenten, verdachten en slachtoffers aan elkaar te koppelen, is het mogelijk om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de signalering van mensenhandel door de politie. Zie voor een uitgebreide verantwoording van de dataverzameling en analyse voor dit hoofdstuk §B1.3.

3.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

In BVH bestaan feitcodes die omschrijven om wat voor soort delict het gaat. Voor de resultaten in dit hoofdstuk zijn incidenten gebruikt waar ten minste één mensenhandelfeit is geregistreerd. Tot 2017 maakte de politie gebruik van één algemene feitcode voor mensenhandel. Daarna komt die niet meer voor. Eind 2015 heeft de politie namelijk specifieke feitcodes voor de vormen van uitbuiting ingevoerd: seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, gedwongen orgaanverwijdering, en overige vormen van uitbuiting. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de binnenlandse dan wel grensoverschrijdende aard van de incidenten van mensenhandel. Het is dus alleen mogelijk om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van uitbuiting. Omdat niet bekend is om welke van de door de Nationaal Rapporteur onderscheiden uitbuitingsvormen het gaat bij de categorie 'overige uitbuiting', is deze na Figuur 3.2 meegenomen als onbekend. Dit geldt ook voor gedwongen orgaanverwijdering omdat dit een te kleine categorie is om los over te rapporteren.

3.3.2 Beperkingen aan de data

De gegevens in dit hoofdstuk bieden geen volledig overzicht van de fase signalering van mensenhandel. De data in dit hoofdstuk beperken zich namelijk tot signalering door de politie. Zoals beschreven in §3.2 houden drie instanties zich bezig met signalering en opsporing van mensenhandel. Het CBS beschikt niet over data over de signalering van de twee andere opsporingsinstanties: de KMar en de ISZW-DO. Deze instanties maken namelijk niet gebruik van hetzelfde registratiesysteem voor het vastleggen van signalen als de politie. Bovendien bestaat bij de ISZW-DO pas sinds 2019 een systeem voor het registeren van signalen waar overzichten vanuit kunnen worden gegenereerd (zie §3.2.2). Omdat het daarnaast in dit hoofdstuk gaat om *geregistreerde* incidenten bij de politie komen de gerapporteerde aantallen mogelijk niet overeen met het werkelijk aantal gesignaleerde

10 Een voorbeeld dat wordt gegeven zijn werkenden die de grens over worden gesmokkeld om ze vervolgens te werk te stellen, denk aan een Chinees restaurant. Mondelinge informatie Landelijke coördinator Mensenhandel-Mensensmokkel KMar, d.d. 1 oktober 2020.

11 Deze microdata zijn onder voorwaarden voor statistisch en wetenschappelijk onderzoek toegankelijk. Voor nadere informatie zie www.cbs.nl/microdata (geraadpleegd 3 november 2020).

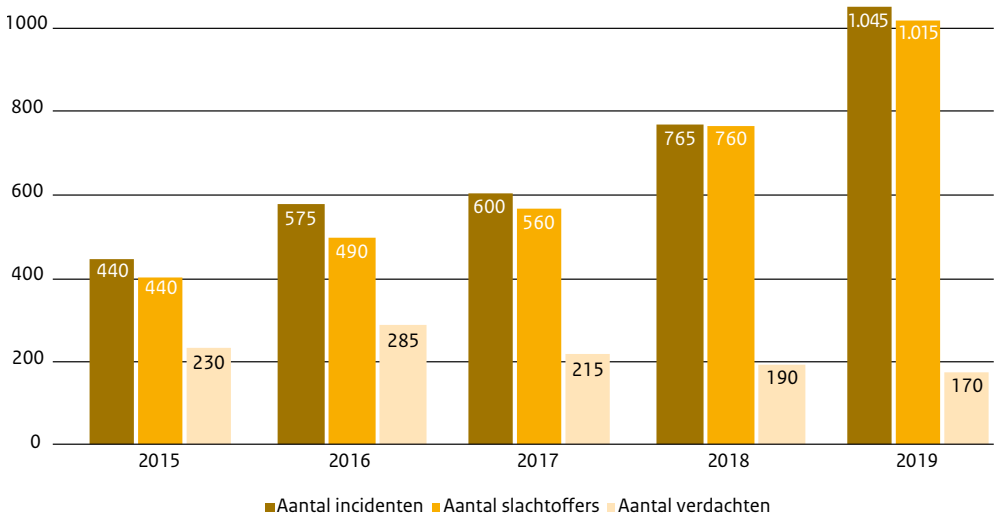
incidenten. Conform de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in dit hoofdstuk daarom afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen uitgesplitste aantallen – zoals jaarlijkse aantallen – daarom niet altijd op tot de getoonde totalen.

Uit de CBS-databestanden over slachtoffers geregistreerd bij incidenten van mensenhandel is niet op te maken of aan alle personen ook daadwerkelijk de rol van slachtoffer is toegekend. Het CBS heeft dit op verzoek van de Nationaal Rapporteur onderzocht op basis van de onderliggende bronbestanden afkomstig van de politie.[12] Daaruit bleek dat in bijna alle jaren meer dan 90% van de personen in het slachtofferbestand door de politie in ieder geval is aangemerkt als slachtoffer (de uitzondering is 2015 waar dit 80% is). Circa 10% van de personen is niet aangemerkt als slachtoffer, maar in dat geval was deze persoon meestal wel aangever – degene die aangifte heeft gedaan. Hoewel in de praktijk de aangever niet altijd zelf slachtoffer hoeft te zijn, is dat wel vaak het geval.

3.4 Incidenten van mensenhandel geregistreerd door de politie

3.4.1 Aantal incidenten

Figuur 3.1 laat zien hoeveel incidenten van mensenhandel de politie jaarlijks heeft geregistreerd in de periode 2015-2019. Daarnaast is te zien hoeveel verdachten en slachtoffers er in totaal per jaar bij die incidenten betrokken waren. Het gaat daarbij niet om unieke personen, aangezien slachtoffers en verdachten bij meerdere incidenten betrokken kunnen zijn.



Figuur 3.1 Aantal geregistreerde incidenten, slachtoffers en verdachten, per jaar 2015-2019 (N=3.420 incidenten, N=3.225 slachtoffers, en N=1.090 verdachten)

Bron: CBS-databestanden

Over de hele periode zijn er 3.420 incidenten van mensenhandel bij de politie geregistreerd. Bij de meeste incidenten (88%) is een slachtoffer geregistreerd. Soms is er sprake van meer slacht-

12 Schriftelijke informatie CBS, d.d. 8 oktober 2020.

offers, tot wel 11 maximaal. Bij 12% incidenten is echter (nog) geen slachtoffer bekend of geregistreerd. Als alle slachtoffers bij elkaar worden opgeteld gaat het in de periode 2015-2019 om 3.225 slachtoffers. Slachtoffers komen echter soms bij meerdere incidenten voor, bijvoorbeeld als zij twee keer slachtoffer worden, maar ook als hun slachtofferschap op meerdere momenten is gesignaleerd. Het aantal unieke slachtoffers in de hele periode ligt dan ook lager: 2.995 (zie §3.4.5 over de kenmerken van deze slachtoffers). Zoals Figuur 3.1 toont ligt het aantal verdachten ieder jaar een stuk lager dan het aantal slachtoffers. Bij slechts 22% van de incidenten is een verdachte geregistreerd; bij ruim het merendeel van de incidenten is dus geen verdachte in beeld. In totaal zijn er 1.090 verdachten bij de incidenten betrokken. Ook hier geldt dat verdachten soms meerdere keren in de onderzochte periode voorkomen. Het gaat uiteindelijk om 1.000 unieke verdachten, gemiddeld zo'n 200 per jaar. Hoofdstuk 8 gaat in op de kenmerken van deze verdachten.

Aantal incidenten en slachtoffers toegenomen

Het valt op dat het aantal incidenten in 2018 en vooral in 2019 sterk is toegenomen. Dit geldt ook voor het aantal bij de incidenten betrokken slachtoffers. Deze ontwikkeling komt overeen met de aanzienlijke stijging van het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers in deze jaren.[13] Een groot deel van die stijging heeft te maken de recent hoge toestroom van buitenlandse – meestal Afrikaanse – vreemdelingen met een Dublinstatus die in Nederland aangifte doen van mensenhandel. Bij deze slachtoffers is vaak geen verdachte in beeld. Dit kan het recent toegenomen verschil verklaren tussen het aantal incidenten en slachtoffers, en het aantal verdachten. Helaas is nog te weinig bekend over de onderliggende oorzaken van en mechanismen achter de toestroom van deze groep slachtoffers. De Nationaal Rapporteur heeft in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 dan ook aanbevolen het inzicht in deze verschijningsvorm van mensenhandel te verbeteren.[14]

Minder verdachten van mensenhandel in beeld

Gezien de stijging van het aantal incidenten en daarbij betrokken slachtoffers is het opmerkelijk dat het aantal verdachten in 2018 en 2019 juist afneemt. Dat het aantal verdachten niet ook toeneemt kan mogelijk te maken hebben met een zogeheten na-ijleffect. Slachtoffers – en daarmee incidenten – komen namelijk vaak als eerst in beeld, daarna pas eventuele verdachten. Als de stijging van het aantal incidenten voor een groot deel te maken heeft met de toename van het aantal buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus, is dat een tweede mogelijk verklaring. Uit de aangiften van deze groep slachtoffers komen meestal weinig opsporingsindicaties naar voren die naar een verdachte leiden. Deze twee punten verklaren mogelijk waarom het aantal verdachten in 2018 en 2019 niet is gestegen. Maar deze verklaren niet waarom het aantal verdachten sinds 2017 ieder jaar niet alleen in relatieve zin, maar ook in absolute zin, steeds verder daalt.

Het teruglopende aantal geregistreerde verdachten lijkt ook niet te stroken met de in de Veiligheidsagenda 2019-2022 gestelde doelstellingen om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel te intensiveren (zie §2.6.1.1). Deze doelstellingen zijn niet alleen kwantitatief, maar zien ook op de impact die het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie willen bereiken. Zo kan intensivering ook plaatsvinden in de vorm van complexere onderzoeken, of kan worden ingezet op vroege interventies waarin andere middelen dan een strafrechtelijke

13 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.1.
14 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).

aanpak worden ingezet. Signalering blijft echter het startpunt van een (strafrechtelijke) aanpak. Het biedt zicht op de aard en omvang van de problematiek waar eerstelijnsprofessionals mee in aanraking komen. Het is dus een zorgelijke constatering dat de politie al in een vroeg stadium steeds minder zicht lijkt te hebben op vermoedelijke daders van mensenhandel.

Ongeveer de helft van de AVIM van de verschillende regionale politie-eenheden herkent het beeld dat het aantal verdachten afneemt.[15] Voor wat betreft de eenheden die het beeld herkennen worden verschillende redenen opgegeven. Zo geeft de politie onder andere aan dat meer capaciteit is ingezet op preventie en vroegsignalering, zoals gesprekken met zorginstanties en ouders.[16] Volgens de regionale politie-eenheden komt dit doordat er recent meer aandacht is voor een grote groep potentiële minderjarige slachtoffers met multiproblematiek. Deze aanpak kost veel capaciteit, maar leidt niet altijd tot opsporingsindicaties of een verdachte. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn namelijk lang niet altijd bereid aangifte te doen.[17] Bijvoorbeeld omdat zij zich niet als slachtoffer herkennen. Dit strookt met de bevinding van de Nationaal Rapporteur in een onderzoek naar signalen van (binnenlandse) seksuele uitbuiting in Amsterdam.[18] Uit de casussen van de jonge meiden en vrouwen bleek dat zij veelal geen adequaat referentiekader hebben op relationeel en seksueel gebied, waardoor zij zich niet vaak als slachtoffer zien. In het geval van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting geeft een AVIM als voorbeeld aan dat slachtoffers bijvoorbeeld geen aangifte willen doen doordat ze in hun land van herkomst al in de prostitutie werkten en hier meer zouden verdienen dan daar.[19] Ook zonder aangifte kan er een opsporingsonderzoek worden gestart. Het maakt opsporing en vervolging echter wel een stuk lastiger.

Een andere gegeven verklaring voor de afname van het aantal verdachten gaat over de aard van de situaties van mensenhandel die de politie tegenkomt. Zo geven sommige eenheden aan recentelijk kleinschaligere situaties van mensenhandel te signaleren, met één slachtoffer en één verdachte, in plaats van een netwerk van verdachten en slachtoffers.[20] Dit beeld wordt ondersteund met de bevindingen over opsporingsonderzoeken van mensenhandel (zie §4.4). Tot slot wordt aangegeven dat fenomenen die voorheen nog werden gezien als mensenhandel nu niet meer als zodanig worden gesignaleerd, omdat de rechtspraak daarvan heeft geoordeeld dat het geen mensenhandel betreft. Denk daarbij aan het gedwongen afsluiten van telefoonabonnementen.

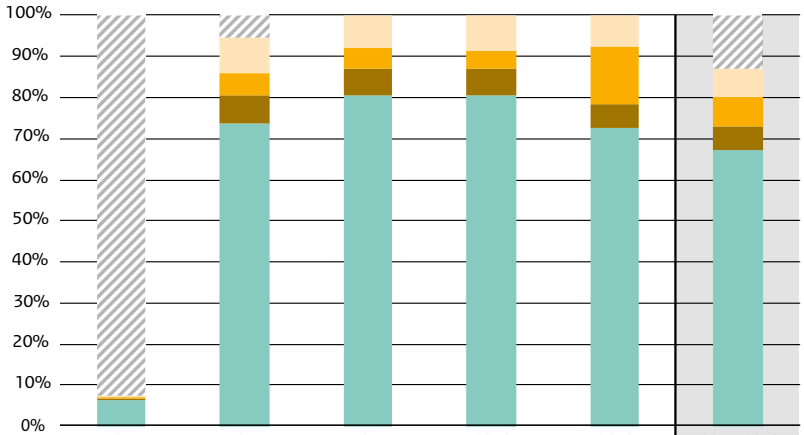
3.4.2 Aard van de incidenten

Vormen van mensenhandel

Wanneer de politie een incident registreert kunnen vervolgens een of meerdere feiten worden vastgelegd. Voor mensenhandel bestaan aparte feitcodes voor seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en overige vormen van uitbuiting. In 2015 en 2016 bestond ook

15 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020, AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020, AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020 en AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020.
16 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.
17 Zie ook Leermakers, Simons & Noteboom, 2018.
18 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), p. 21.
19 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020.
20 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020 en AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020.

nog een algemene aanduiding van mensenhandel, waarbij dus niet te achterhalen valt om welke vorm van uitbuiting het gaat. Figuur 3.2 laat zien hoeveel incidenten er waren van de verschillende vormen van uitbuiting in de periode 2015-2019.



	2015	2016	2017	2018	2019	*2015-2019*
Uitbuitingsvorm onbekend	410	30	0	0	0	*440*
Overige uitbuiting	<5	50	50	65	80	*245*
Criminele uitbuiting	<5	30	30	35	145	*240*
Arbeidsuitbuiting	<5	40	40	50	60	*195*
Seksuele uitbuiting	30	420	480	615	755	*2.305*
Totaal	*415*	*575*	*600*	*765*	*1.045*	*3.420*

Figuur 3.2 Aantal incidenten naar vorm van uitbuiting, per jaar 2015-2019 (N=3.420)

Bron: CBS-databestanden

In 2015 is uit de politieregistratie nog niet goed op te maken om welke vorm van uitbuiting het gaat bij incidenten van mensenhandel. In de daaropvolgende jaren is te zien dat de politie vooral seksuele uitbuiting signaleert. In 2016, 2017 en 2018 is het percentage seksuele uitbuiting bij incidenten van mensenhandel gemiddeld 77%. Het percentage arbeidsuitbuiting is gemiddeld 7% en het percentage criminele uitbuiting gemiddeld 5%.

Meer signalen van criminele uitbuiting

In 2019 is zowel het aantal door de politie gesignaleerde incidenten van seksuele uitbuiting, als van arbeidsuitbuiting en overige uitbuiting toegenomen. Het aantal incidenten van criminele uitbuiting is echter meer dan verviervoudigd. Het aandeel criminele uitbuiting steeg van 2018 op 2019 van 4% naar 14%. Ook in het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers is sprake van een stijging van criminele uitbuiting.[21] Voor een deel ging het om een toename van Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus, maar er was ook sprake van een stijging van slachtoffers van criminele uitbuiting met een andere herkomst. De regionale politie-eenheden verklaren deze stijging vooral door toegenomen aandacht en bewustwording binnen de politie, zodat signalen sneller en vaker worden herkend.[22] Die bewustwording vindt plaats bij zowel de verschillende AVIM als bij eerstelijns politieagenten en bijvoorbeeld onderdelen van de politie gericht op zakkenrollers. Wat ook bijdraagt aan het ontdekken en herkennen van mogelijk verborgen signalen van criminele uitbuiting bij de politie is de recentelijk gestarte DIGW (zie §2.6.1.1).

21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 27.
22 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

Signalen die andere onderdelen van de politie registreren en waar sprake is van elementen van criminele uitbuiting, worden daardoor beter opgepakt. Dit zijn positieve ontwikkelingen waarvan de Nationaal Rapporteur hoopt dat deze kunnen worden vastgehouden. Het is belangrijk dat binnen de opsporing aandacht is voor de overlap tussen mensenhandel en ondermijning, zoals drugscriminaliteit, maar ook mensensmokkel. Slachtofferschap van mensenhandel kan soms slechts een aspect van georganiseerde misdaad zijn.[23]

Vooral diefstal en inbraak naast mensenhandelfeiten

Bij de incidenten die de politie registreert, kan sprake zijn van meerdere feiten. Er kunnen natuurlijk meerdere criminele activiteiten tegelijk plaatsvinden. Ook is ten tijde van signalering nog niet altijd duidelijk wat er allemaal speelt. In het geval van criminele uitbuiting, zoals gedwongen hennepteelt, kan een slachtoffer worden aangezien als dader. In het geval van seksuele uitbuiting kan er bij een eerste inschatting worden gedacht aan huiselijk geweld of illegale prostitutie. Bij 1.225 incidenten is sprake van een of meerdere andere feiten naast mensenhandel. Het gaat dus om zo'n 36% van alle incidenten. Tabel 3.1 toont om welke feiten het gaat, het aantal incidenten en het percentage van incidenten waar daar sprake van is. De overige feiten zijn ingedeeld naar delictscategorieën. Bij vermogen gaat het om diefstal en inbraak. Onder delicten tegen de persoonlijke vrijheid (anders dan mensenhandel) vallen bedreiging, gijzeling of ontvoering, en stalking. Overige delicten zijn verduistering, heling, afpersing, delicten tegen de openbare orde, discriminatie, belediging, delicten tegen milieu en dieren, wapengerelateerde delicten, en computercriminaliteit.

Tabel 3.1 Aard van de overige feiten naast mensenhandel in de incidenten, periode 2015-2019

Delictscategorie	Aantal incidenten met overig feit	Percentage ten opzichte van incidenten met andere feiten (N=1.225)	Percentage ten opzichte van alle incidenten (N=3.420)
Vermogen	605	49,3%	17,7%
Verkeer	195	16,0%	5,7%
Vernieling	130	10,4%	3,7%
Mishandeling	70	5,8%	2,1%
Fraude	60	5,1%	1,8%
Persoonlijke vrijheid	55	4,5%	1,6%
Drugs	15	1,4%	0,5%
Zeden	15	1,1%	0,4%
Doodslag of moord	<5	<1%	<0,3%
Overige delicten	75	6,2%	2,2%

Bron: CBS-databestanden

Geregeld is sprake van een ander delict naast mensenhandel. In ruim een derde van de incidenten wordt nog minstens een ander delict geregistreerd. Het gaat vooral om vermogensdelicten als diefstal en inbraak. In zo'n 18% van alle incidenten is naast mensenhandel sprake van een vermogensdelict. Ten opzichte van het aantal incidenten met overige feiten gaat het zelfs om bijna 50%. Na vermogensdelicten komen verkeersdelicten, vernieling en mishandeling het vaakst voor bij incidenten van mensenhandel.

23 Zie bijvoorbeeld van der Ploeg, 2020.

Weinig overlap tussen mensenhandel en zeden

Gezien het hoge aandeel incidenten van seksuele uitbuiting (zie Figuur 3.2) zou te verwachten zijn dat het percentage incidenten waar ook een zedenfeit wordt gesignaleerd een stuk hoger ligt dan 0,4% van alle incidenten, of 1,1% van incidenten met een ander feit. Seksuele uitbuiting en seksueel geweld zijn immers nauw verweven, zeker in het geval van minderjarige slachtoffers. En vermoedelijke slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn juist vaak minderjarig.[24] In het casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld in Amsterdam komt deze verwevenheid duidelijk naar voren.[25] Binnen een casus blijkt meestal sprake van meerdere vormen van seksueel geweld, waaronder ook signalen van seksuele uitbuiting, ruilseks, en sextortion[26] – chantage door het dreigen met delen van seksueel getint beeldmateriaal. Incidenten waar zowel mensenhandel als seksueel geweld plaatsvindt lijken echter als een van de twee fenomenen te worden geregistreerd. Dat betekent niet dat het signaal niet wordt opgepakt, en het slachtoffer niet wordt geholpen of de dader niet wordt aangepakt.[27] Ook wijzen verschillende AVIM op het feit dat de BVH-registratie niet altijd goed wordt aangemaakt en/of bijgewerkt om alle onderdelen van het signaal te reflecteren.[28] AVIM geven aan dat registratie van een signaal door het frontoffice of de basispolitiezorg – oftewel blauw op straat – niet altijd volledig is.[29] Soms wordt de initiële registratie door de AVIM bewerkt, maar er wordt ook wel eens een nieuwe registratie aangemaakt in BVH, of doorgewerkt in Summ-IT, het registratiesysteem voor onderzoeken (zie §4.3).[30] Voor inzicht in de aanpak van mensenhandel is wel belangrijk dat de registratie de situatie reflecteert om goed zicht te krijgen op de overlap tussen mensenhandel en seksueel geweld. In situaties van seksuele uitbuiting moet aandacht zijn voor de aspecten die uniek zijn aan mensenhandel en uitbuiting, zoals de dwangmiddelen die op slachtoffers worden uitgeoefend en het verdienmodel van de dader. Maar er moet ook voldoende aandacht zijn voor het zedenelement, bijvoorbeeld bij de behandeling van slachtoffers en eventuele vervolging van klanten. Dat vereist een goede samenwerking tussen de AVIM en het Team Zeden[31].

SAMENWERKING TUSSEN TEAMS MENSENHANDEL EN ZEDEN

De samenwerking tussen de Teams Zeden en de AVIM verloopt over het algemeen goed.[32] Bij overlap van de fenomenen mensenhandel en seksueel geweld wordt afstemming gezocht en samengewerkt bij bijvoorbeeld intakes, aangiften en verho-

24 Van het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting is ruim 30% minderjarig. Zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019). Volgens de schatting van het totaal aantal vermoedelijke slachtoffers van deze mensenhandelvorm is dat zelfs 50%. Zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016).

25 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

26 Website EOKM, www.eokm.nl/kennisbank/eokm-terminologie/ (geraadpleegd 10 november 2020).

27 Zo zijn alle dwangmiddelen bij mensenhandel – waaronder bijvoorbeeld aanranding of verkrachting – ook afzonderlijk strafbaar. Die feiten kunnen dus later wel meespelen in de vervolging.

28 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

29 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland West-Brabant, d.d. 23 september 2020 en AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020.

30 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland West-Brabant, d.d. 23 september 2020, AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020, AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020 en AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.

31 Voor meer informatie over het Team Zeden zie Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017).

32 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

ren.[33] Specifieke voorbeelden van manieren waarop de twee teams in verbinding kunnen staan zijn het hebben van oud-zedenrechercheurs in een AVIM, een gezamenlijke casustafel mensenhandel, en een mogelijke 'uitruiling' van collega's tussen de twee teams.[34] Hoewel de samenwerking als prettig en als een meerwaarde wordt ervaren, kan deze het proces ook vertragen omdat de zedenteams vanwege de grote hoeveelheid aangiften een grote druk op hun capaciteit hebben.[35] Meerdere AVIM geven aan dat de druk van de grote hoeveelheid zedenaangiften ook effect kan hebben op de beschikbare capaciteit bij de zedenteams voor gezamenlijke activiteiten in zaken met zowel een mensenhandel- als een zedencomponent.[36] Zeker als het gaat om een zaak waar het seksuele component relatief lang geleden is – wat in mensenhandelzaken het geval kan zijn omdat slachtoffers niet zelden pas na lange tijd aangifte doen. Bij gebrek aan capaciteit worden actuele en acute zedenincidenten namelijk doorgaans geprioriteerd omdat forensisch bewijsmateriaal niet verloren mag gaan. Zeden hanteert een ander sturingsmodel. Hoewel de politie zaken in beginsel behandelt op volgorde van binnenkomst, krijgen zaken bijvoorbeeld voorrang als er spoed is om forensisch bewijs veilig te stellen.[37] Dit haakt in op een ander punt dat samenwerking tussen beide teams soms wat stroever kan doen verlopen: er bestaan verschillen in werkwijzen tussen beide teams.[38] Hoewel een mensenhandelzaak zedencomponenten kan bevatten, is de tactiek om tot voldoende bewijs te komen anders. Zo hebben veel zedendelicten forensische bewijsvoering nodig, zoals DNA. Daarnaast is de aard van de opsporing anders. Waar zeden een brengdelict is, is mensenhandel een haaldelict. Dit betekent dat zedenteams doorgaans reageren op aangiften, die in mensenhandelzaken vaak niet het startpunt zijn. Ook dit bemoeilijkt de samenwerking nog wel eens.[39] Seksuele uituiting en seksueel geweld zijn sterk vervlochten. Een gecombineerde aanpak vanuit zowel zeden als mensenhandel heeft daarom een duidelijke meerwaarde. Het is daarom positief dat er veel wordt samengewerkt, maar het zou ook constructief zijn om te zien op welke punten de samenwerking verder kan worden verbeterd.

Beperkt aantal druggerelateerde feiten naast mensenhandel

De data laten weinig overlap zien tussen mensenhandel en drugsfeiten. In nog geen 1% van de incidenten is dat het geval. Het is niet mogelijk te achterhalen of de in Tabel 3.1 weergegeven overige delicten zijn gepleegd tegen, of wellicht juist *door* een vermoedelijk slachtoffer van

33 Schriftelijke informatie AVIM Rotterdam, AVIM Amsterdam d.d. 23 september 2020 en AVIM Oost-Brabant d.d. 23 september 2020, AVIM Zeeland-West-Brabant d.d. 23 september 2020 en AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020.

34 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam d.d. 23 september 2020 en AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020.

35 In het najaar van 2020 bleek uit een onderzoek van de regioburgemeesters en het Openbaar Ministerie aan alle politieke partijen dat er onder andere veel zedenzaken op de plank blijven liggen (Van den Heuvel & van Wely, 2020). Eerder bleek ook al dat de werkdruk bij teams zeden zeer hoog is (Roerdink, 2019; Van Der Mee & van der Wal, 2020).

36 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland-West-Brabant d.d. 23 september 2020, AVIM Midden-Nederland Nederland d.d. 28 september 2020, AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020 en AVIM Limburg d.d. 29 september 2020.

37 Schriftelijke informatie Operationeel Specialist Zeden d.d. 23 november 2020.

38 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.

39 Schriftelijke informatie Zeeland-West-Brabant d.d. 23 september 2020 en AVIM Limburg d.d. 29 september 2020.

mensenhandel, bijvoorbeeld in het geval van criminele uitbuiting. Het gebrek aan overlap in signalering staat in contrast met wat hulpverleningsinstanties op lokaal niveau zien. In onderzoek in Amsterdam geven zij bijvoorbeeld aan dat drugsgebruik- en handel veelvuldig een rol speelt in de dynamiek tussen slachtoffers en daders en de netwerken waarin zij zich bevinden. En dat kwetsbare meisjes seks hebben in ruil voor drugs en worden ingezet voor criminele activiteiten gerelateerd aan drugs.[40] Maar ook in kleinere dorpen lijken seksuele en criminele uitbuiting samen te komen in fluïde netwerken van slachtoffers en daders.[41] Het is belangrijk dat bij het brede politieapparaat aandacht is voor het signaleren van criminele uitbuiting. Slachtoffers kunnen immers anders ten onrechte als verdachte worden aangemerkt. Dit geldt voor drugsdelicten, maar ook voor andere vormen van veelvoorkomende criminaliteit als diefstal, overvallen of bedreiging. Voor dit soort delicten is er de zogeheten ZSM-aanpak, waarbij zaken vaak in één dag worden afgehandeld.[42] Ook hier moeten de betrokken ketenpartners – ondanks de focus op het snel afhandelen – alert zijn op signalen van uitbuiting en dwang. Goede triage vanaf het eerste moment dat een mogelijke verdachte in beeld is, is daarbij essentieel. Daar kan nog meer op worden ingezet. Bij navraag blijkt dat de verschillende AVIM steeds beter samenwerken met andere onderdelen van de politie. Zij geven aan dat signalen van mensenhandel in de meest brede zin van het woord steeds beter worden herkend.[43] Vooral signalen van criminele uitbuiting worden meer herkend. Dit danken de eenheden aan de trainingen die worden gegeven rondom dit thema.[44] Vanuit (grote) drugsonderzoeken komen er ook steeds vaker signalen en wordt de samenwerking met de AVIM vaker opgezocht.[45] Er is nog wel ruimte voor verbetering bij zowel ZSM-tafels[46] als eerstelijnscollega's door nog scherper te zijn op mogelijke signalen.[47]

Weinig financiële delicten gesignaleerd naast mensenhandel

Naast fraudedelicten worden geen andere delicten met een financieel component geregistreerd bij mensenhandeldelicten. Witwassen komt bijvoorbeeld geen enkele keer voor. Hoewel unaniem terugkomt van de AVIM dat hier standaard aandacht aan wordt besteed in elk onderzoek van mensenhandel is dit dus niet cijfermatig te achterhalen op basis van de politieregistratie. Als verder in de strafrechtketen wordt gekeken, blijkt dat in zo'n 15% van de mensenhandelzaken die voor de rechter komen ook witwassen ten laste is gelegd (zie Tabel 6.1 in §6.4.1). Aangezien financieel gewin inherent is aan mensenhandel, zou dit percentage naar verwachting ook hoger liggen. Regionale eenheden van de politie geven aan dat er veel cashgeld omgaat in

40 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht); Website gemeente Amsterdam www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/zorgen-veiligheid-meisjes-vrouwen/ (geraadpleegd 27 november 2020).

41 Schriftelijke informatie, Fier/HS Leiden, d.d. 28 oktober 2020.

42 Website politie, www.politie.nl/themas/zsm-aanpak-voor-de-afhandeling-van-veelvoorkomende-criminaliteit.html (geraadpleegd 8 oktober 2020).

43 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland d.d. 22 september 2020, AVIM Noord-Nederland d.d. 22 september 2020, en AVIM Midden-Nederland d.d. 28 september 2020.

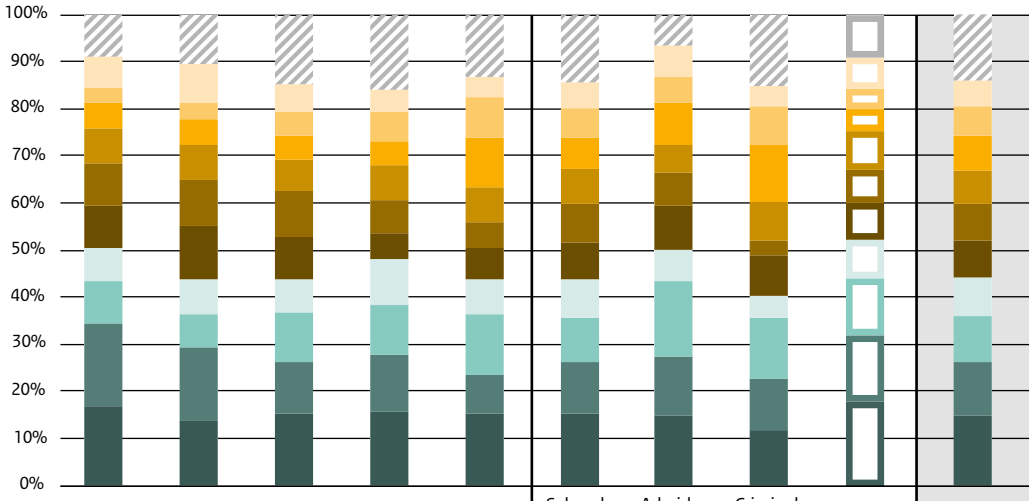
44 Schriftelijke informatie AVIM Oost-Brabant d.d. 23 september 2020.

45 Schriftelijke informatie AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020 en AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020.

46 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020 en AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.

47 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020, AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020 en AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.

mensenhandel. Dit cashgeld maken verdachten op en dan valt er niets meer te halen.[48] Het is belangrijk dat juist aan de voorkant van de strafrechtelijke aanpak de focus wordt gelegd op het financiële element van mensenhandel. Er moet proactief, en creatief – onder andere door gebruik van technologie – op zoek worden gegaan naar financiële opsporingsindicaties. Daarin is publiek-private samenwerking onmisbaar. Er bestaan goede voorbeelden van publiek-private samenwerking op dit terrein, zoals het project COMCRIM van de Universiteit van Amsterdam, ISZW-DO en ABN-AMRO (zie §2.6.1.2). Door financiële opsporing niet alleen een rol te laten spelen na signalering of verdere strafrechtelijke aanpak, maar juist ook leidend te laten zijn in de signalering, komen mogelijk meer zaken naar voren waar ook aanknopingspunten voor financiële delicten zijn.



	2015	2016	2017	2018	2019	Seksuele uitbuiting	Arbeids-uitbuiting	Criminele uitbuiting	Onbekend	2015-2019
Onbekend	40	60	90	120	135	335	15	35	65	*385*
Midden-Nederland	30	45	35	35	50	125	15	10	45	*150*
Limburg	15	20	30	45	85	140	10	20	30	*170*
Noord-Holland	25	32	30	40	110	155	20	30	35	*200*
Zeeland West-Brabant	35	40	40	60	80	170	10	20	55	*200*
Rotterdam	40	55	60	50	55	195	15	5	50	*215*
Den Haag	40	65	55	40	70	175	20	20	55	*215*
Oost-Brabant	30	45	40	75	80	195	15	10	55	*215*
Noord-Nederland	40	40	65	80	135	210	30	30	85	*275*
Amsterdam	75	90	65	90	85	255	25	25	95	*310*
Oost-Nederland	75	80	90	120	160	350	30	30	120	*405*
Totaal	*400*	*515*	*510*	*640*	*905*	*1.970*	*180*	*205*	*620*	*3.420*

Figuur 3.3 Aantal geregistreerde incidenten naar regionale politie-eenheid, per uitbuitingsvorm en per jaar 2015-2019 (N=3.420)
Bron: CBS-databestanden

48 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020, AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020, AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020, AVIM Den Haag d.d. 29 september 2020 en AVIM Limburg, d.d. 29 september 2020.

3.4.3 Signalering op regionaal niveau

Zoals staat beschreven in §3.2 bestaat de politie onder andere uit tien regionale eenheden. Figuur 3.3 toont het aantal geregistreerde incidenten naar de verschillende eenheden, zowel per jaar als per vorm van uitbuiting.

Signalering en meldingen slachtoffers lopen niet parallel

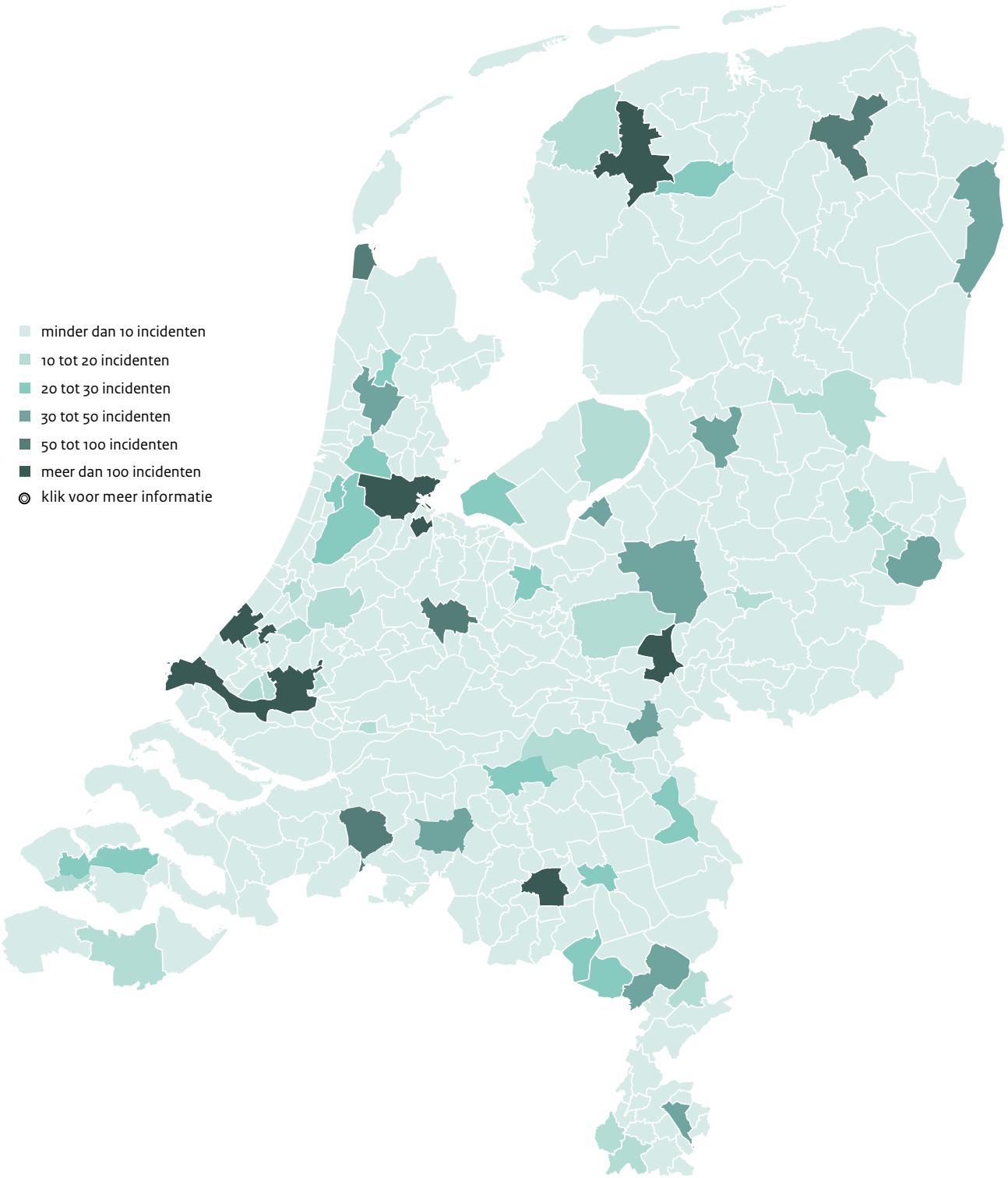
Uit Figuur 3.3 kan worden opgemaakt dat drie regionale politie-eenheden – Oost-Nederland, Amsterdam en Noord-Nederland – meer incidenten van mensenhandel signaleren dan andere regionale eenheden. Gezamenlijk zijn zij goed voor 43% van de geregistreerde incidenten. Dat is niet geheel verwonderlijk. Oost-Nederland is in oppervlakte en inwoneraantallen de grootste regio en Amsterdam heeft als een van de weinige regio's een groot legaal prostitutiegebied. In de regio Noord-Nederland ligt in Ter Apel het aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Een groot deel van de vreemdelingen die bij binnenkomst een aangifte mensenhandel doet met een beroep op de B8-regeling, komt terug in de cijfers van Noord-Nederland, die de aangiften opneemt.[49] Sinds enkele jaren neemt deze groep aanzienlijk toe.[50]

Opvallend genoeg zijn deze regionale eenheden met de meeste geregistreerde incidenten andere eenheden dan die relatief meer vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bij CoMensha melden.[51] Het is niet vreemd dat het totaal aantal incidenten van mensenhandel dat de politie registreert hoger ligt dan het aantal gemelde slachtoffers bij CoMensha. Zoals uit §3.4.1 bleek, is niet bij alle incidenten een slachtoffer van mensenhandel bekend. Bovendien is het mogelijk dat later blijkt dat een geregistreerd incident toch geen mensenhandel is. De verhouding incidenten-gemelde slachtoffers verschilt echter van regio tot regio. Het relatief veel signaleren van mensenhandel lijkt dus niet te resulteren in het relatief veel melden van slachtoffers bij CoMensha, en andersom. Verder in de strafrechtketen zijn het ook weer andere veiligheidsregio's die relatief veel opsporen (zie §4.6.1) en vervolgen (zie §5.4.2). Deze regionale verschillen tussen de politie-eenheden heeft de Nationaal Rapporteur al eerder geconstateerd. De Nationaal Rapporteur heeft de minister van JenV toen aanbevolen te onderzoeken voor welke problematiek de verschillende regionale politie-eenheden zich gesteld zien bij de aanpak van mensenhandel en wat zij nodig hebben om die op te lossen.[52] Dit is niet alleen een taak voor het ministerie van JenV. Het is juist zaak dat instanties als de politie, op nationaal en regionaal niveau, te allen tijde zelf goed inzicht hebben in de eigen aanpak. En dus op wat gesignaleerd wordt, wat er bij CoMensha gemeld wordt, wat er doorstroomt verder in de strafrechtketen. Daarbij hoort ook doorlopende monitoring om te bepalen in hoeverre deze aanpak aansluit op de (lokale) problematiek.

Niet alleen in grote gemeenten mensenhandel gesignaleerd

Op basis van de locatie van plegen zijn de incidenten ook in te delen naar de verschillende gemeenten in Nederland. Figuur 3.4 toont alle 355 gemeenten in Nederland ingedeeld naar categorieën van het totaal aantal door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel in de periode 2015-2019. In de digitale versie van dit rapport is deze figuur interactief en kan voor een deel van de gemeenten het aantal incidenten op de kaart worden bekeken. Voor een overzicht van alle gemeenten zie bijlagetabel B2.1.

49 Zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 53 over politiemeldingen van slachtoffers bij CoMensha door de regionale politie-eenheid Noord-Nederland.
50 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 46 en Aanbeveling 1 over aangiften van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus.
51 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.12.
52 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 3.



Figuur 3.4 Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)

Bron: CBS-databestanden

De incidenten in beeld bij de politie vormen uiteraard maar een deel van alle gevallen van mensenhandel in een gemeente. Ten eerste komen sommige signalen alleen in beeld bij andere organisaties.[53] Ten tweede blijven er situaties van mensenhandel geheel uit beeld. Zoals beschreven in §3.2 is mensenhandel een haaldelict. Het in beeld brengen van mensenhandel vereist dus inspanning. Meer of juist minder gesignaleerde incidenten in een gemeente zegt dan ook veel meer over de inspanningen van een signalerende instantie – in dit geval de politie – dan over het daadwerkelijke aantal gevallen van mensenhandel.

In veel gemeenten wordt mensenhandel incidenteel geregistreerd. In 298 gemeenten was in de periode 2015-2019 sprake van nul tot tien door de politie geregistreerde incidenten van mensenhandel. In 57 gemeenten wordt dus vaker mensenhandel door de politie gedetecteerd. In sommige gebieden lijkt een hoger aantal incidenten samen te hangen met een relatief hoog aantal inwoners, maar dit is niet altijd het geval. Zoals in het geval van Boxmeer: een relatief kleine gemeente met een bovengemiddeld aantal geregistreerde incidenten. Andersom valt op dat in sommige gemeenten met relatief hoge inwonersaantallen, zoals Dordrecht, Emmen en verschillende gemeenten in de Randstad maar slechts zeer weinig gevallen van mensenhandel worden gesignaleerd door de politie. Het kan zijn dat mensenhandel in deze gemeenten minder voorkomt, maar het kan ook zijn dat hier de in de aanpak nog onvoldoende grip is op het probleem.

Tabel 3.2 gaat dieper in op het jaarlijks aantal incidenten van mensenhandel in de periode 2015-2019 per pleeggemeente. Naast het jaarlijks aantal incidenten is ook het gemiddeld aantal jaarlijkse incidenten afgezet tegen het inwoneraantal per 1 januari 2019 weergegeven.[54] Bij gemeenten met relatief lage inwonersaantallen kan een redelijk laag aantal incidenten per tienduizend inwoners toch ineens hoog lijken. Onder andere om deze reden is ervoor gekozen deze gegevens alleen voor de tien gemeenten met de meeste geregistreerde incidenten weer te geven (zie ook §B1.3.3).

Tabel 3.2 Aantal geregistreerde incidenten in tien gemeenten per jaar, gemiddeld en gemiddeld per tienduizend inwoners

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019	Gemiddeld 2015-2019	Gemiddeld per tienduizend inwoners
Amsterdam	74	85	61	87	81	388	78	0,90
's-Gravenhage	30	39	37	31	44	181	36	0,67
Rotterdam	26	38	35	33	41	173	35	0,54
Arnhem	22	18	31	33	36	140	28	1,76
Leeuwarden	11	5	9	33	59	117	23	1,90
Eindhoven	14	19	20	30	19	102	20	0,88
Breda	11	9	16	18	30	84	17	0,91
Groningen	13	6	22	18	22	81	16	0,70
Den Helder	<5	<5	<5	5	58	64	13	2,30
Utrecht	9	13	13	17	13	65	13	0,37

Bron: CBS-databestanden

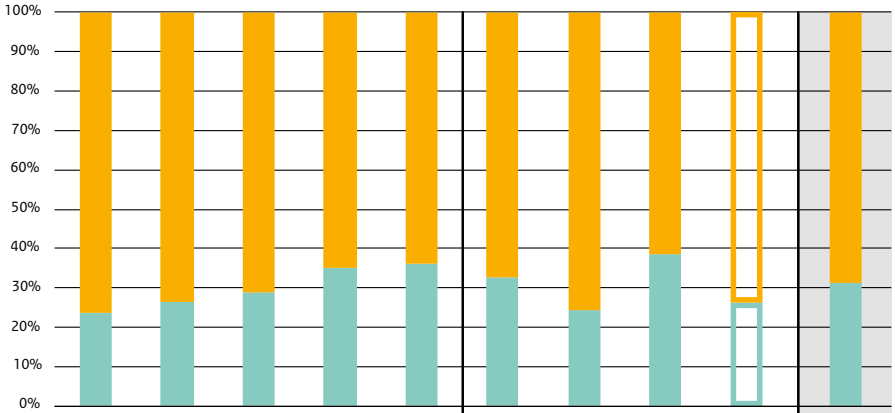
53 Zo melden veel verschillende soorten organisaties mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 49.

54 Omdat de aantallen incidenten worden afgezet tegen inwonersaantal per 1 januari 2019 moest ook voor de pleeggemeente de gemeentelijke indeling van 2019 worden gebruikt, zie ook §B1.3.3.

De tien gemeenten met de meeste door de politie gesignaleerde incidenten van mensenhandel omvatten onder andere de vier grootste steden van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht). Er staan echter ook een aantal wat kleinere gemeenten tussen, zoals Arnhem, Leeuwarden en Den Helder. Het aantal door de politie gesignaleerde incidenten per tienduizend inwoners ligt voor deze gemeenten dan ook hoger dan voor de andere gemeenten. Zoals gezegd zeggen deze aantallen waarschijnlijk meer over de aanpak van mensenhandel dan het fenomeen zelf. Voor Leeuwarden en Den Helder valt op dat het aantal incidenten vooral in 2018 en 2019 hoog ligt. Bij het relatief hoge aantal incidenten in Leeuwarden speelt wellicht mee dat een nieuwe werkwijze in de signalering van mensenhandel, de DIGW, als eerste is gestart in de regionale politie-eenheid Noord-Nederland. Met de DIGW worden signalen van mensenhandel niet alleen eenduidig geregistreerd en overzichtelijk samengebracht, maar wordt er ook actief gezocht naar mogelijke signalen van mensenhandel (zie §2.6.1.1).

3.4.4 Aangifte

Omdat mensenhandel een haaldelict is, begint de signalering van een mogelijke situatie van mensenhandel door de opsporingsinstanties meestal niet met een melding of aangifte van een slachtoffer. Aangiften zijn wel belangrijk voor het omzetten van een signaal naar een opsporingsonderzoek. Figuur 3.5 laat zien in hoeveel door de politie gesignaleerde mensenhandelincidenten er sprake is van een of meerdere aangiften.



	2015	2016	2017	2018	2019	Seksuele uitbuiting	Arbeids-uitbuiting	Criminele uitbuiting	Onbekend	2015-2019
Geen aangifte	335	420	425	495	665	1550	145	150	505	2.345
Aangifte	105	150	175	270	375	755	45	95	180	1.075
Totaal	*440*	*575*	*600*	*765*	*1.045*	*2.305*	*195*	*240*	*685*	*3.420*

Figuur 3.5 Aantal geregistreerde incidenten naar doen van aangifte, per uitbuitingsvormen per jaar 2015-2019 (N=3.420)

Bron: CBS-databestanden

Meeste aangiften bij criminele uitbuiting

In ongeveer een derde van alle gesignaleerde situaties van mensenhandel wordt aangifte gedaan. Over de jaren heen is dit aandeel gestegen. In 2015 ging het nog om 24% van incidenten waarin aangifte is gedaan, in 2019 was dit 36%. Deze stijging lijkt vooral te maken te hebben met de toename van buitenlandse – vaak Afrikaanse – slachtoffers van criminele uitbuiting met

een Dublinstatus.[55] Zij doen namelijk relatief vaak aangifte. Het percentage incidenten waarin bekend is dat aangifte is gedaan, verschilt per vorm van uitbuiting. Bij criminele uitbuiting staat naar verhouding het vaakst een aangifte geregistreerd, bij arbeidsuitbuiting naar verhouding het minst vaak.

3.4.5 Kenmerken van slachtoffers

Tabel 3.3 toont de persoonskenmerken van slachtoffers betrokken bij incidenten van mensenhandel. De percentages staan weergegeven voor de drie uitbuitingsvormen, de groep slachtoffers waar de vorm van uitbuiting onbekend is, en voor het totaal. Van 880 slachtoffers zijn geen persoonskenmerken bekend, van nog een aantal slachtoffers is alleen het geboorteland – en daarmee de herkomstregio – onbekend.

Tabel 3.3 Persoonskenmerken van de geregistreerde slachtoffers bij mensenhandelincidenten naar uitbuitingsvorm, periode 2015-2019 (N=2.40)

		Seksuele uitbuiting (n=1.975)	Arbeids-uitbuiting (n=185)	Criminele uitbuiting (n=200)	Onbekend (n=575)	*Totaal (N=2.940)*
Geslacht (n=2.060)	Man	18%	65%	66%	19%	*23%*
Leeftijd (n=2.060)	Minderjarig	17%	6%	17%	21%	*17%*
	Adolescent (18-22)	28%	26%	36%	29%	*28%*
	Gemiddelde leeftijd	26	29	24	26	*26*
Herkomstregio (n=2.055)	Nederland	41%	8%	31%	48%	*40%*
	Europese Economische Ruimte	11%	39%	11%	17%	*14%*
	Afrika	37%	26%	47%	21%	*33%*

Bron: CBS-databestanden

In totaal zijn er 2.940 unieke slachtoffers betrokken bij de incidenten van mensenhandel die de politie registreerde in de periode 2015-2019. Net zoals bij de verdeling van het aantal incidenten naar vorm van uitbuiting, geldt ook voor slachtoffers dat het ruime merendeel slachtoffer is van seksuele uitbuiting (n=1.975). Het gemiddeld aantal slachtoffers per incident is iets minder dan een. Hoewel bij sommige incidenten meerdere slachtoffers betrokken zijn, is er soms ook geen slachtoffer geregistreerd (zie §3.3).

Bijna de helft van slachtoffers jonger dan 23 jaar

Als wordt gekeken naar de persoonskenmerken voor de gehele groep slachtoffers gesignaleerd door de politie, valt op dat iets minder dan een kwart man is. Dat is minder dan het percentage mannen onder slachtoffers gemeld bij CoMensha, daar gaat het namelijk om bijna een derde.[56] Dit is te verklaren doordat de politie slechts in zeer beperkte mate arbeidsuitbuiting signaleert. Het gaat bij arbeidsuitbuiting namelijk naar verhouding veel vaker om mannelijke slachtoffers dan bij seksuele uitbuiting. Dat blijkt ook uit Tabel 3.3: 65% ten opzichte van 18% mannelijke slachtoffers. Bij CoMensha zijn in verhouding meer slachtoffers van arbeidsuitbuiting in beeld omdat daar ook de ISZW-DO en ngo's zoals FairWork slachtoffers melden. Ook bij criminele uitbuiting is een aanzienlijk deel van de slachtoffers man: 66%. Qua leeftijd zijn de slachtoffers gesignaleerd door de politie wel vergelijkbaar met de slachtoffers gemeld bij CoMensha. Ook

55 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 30.
56 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10

hier blijkt dat slachtoffers van mensenhandel vaak jong zijn. Maar liefst 45% van de gesignaleerde slachtoffers is jonger dan 23 jaar. Slachtoffers van criminele uitbuiting zijn gemiddeld het jongst. Van hen is meer dan de helft minderjarig of adolescent, de gemiddelde leeftijd ligt op slechts 24 jaar. Nederland is het meest voorkomende geboorteland van slachtoffers (40%), maar ook een aanzienlijk deel van de slachtoffers is afkomstig uit Afrika (33%). Vooral bij seksuele en criminele uitbuiting is het percentage Afrikaanse slachtoffers hoog. In de afgelopen twee slachtoffermonitors merkte de Nationaal Rapporteur al op dat het aantal slachtoffers van mensenhandel afkomstig uit Afrika sinds kort enorm toeneemt. Dit heeft te maken met een grote groep slachtoffers met een Dublinstatus die aangifte doen van mensenhandel waarbij uitbuiting vooral in het buitenland lijkt te hebben plaatsgevonden.[57]

3.5 Conclusie

De strafrechtelijke aanpak van een mogelijke situatie van mensenhandel begint bij de signalering door, of melding bij, een van de drie opsporingsinstanties: de politie, de ISZW-DO en de KMar. Voor het eerst zijn cijfers gerapporteerd over de signalering van mensenhandel. Deze informatie beperkt zich echter tot signalen van de politie. Om effectief daders te kunnen opsporen, vervolgen en berechten – en daarmee ook slachtoffers te beschermen – is informatiegestuurde signalering van belang. Het is ook belangrijk inzicht te hebben in hoeveel en welke daders worden gesignaleerd om de impact van de aanpak te kunnen monitoren. Dat geldt niet alleen voor de Nationaal Rapporteur. Het is vooral belangrijk dat de drie opsporingsinstanties zelf goed inzicht hebben in hoe deze fase in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel eruitziet, en of deze effectief aansluit bij het fenomeen.

Gat tussen slachtoffers en verdachten in beeld neemt toe

In totaal heeft de politie 3.420 incidenten van mensenhandel gesignaleerd in de periode 2015-2019, gemiddeld zo'n 685 per jaar. Bij die incidenten zijn jaarlijks gemiddeld zo'n 200 unieke verdachten geïdentificeerd. Het aantal incidenten, het aantal gesignaleerde slachtoffers en het percentage incidenten waarbinnen aangifte is gedaan is de afgelopen jaren gestegen. Het aantal gesignaleerde verdachten neemt daarentegen juist af. Dit is een zorgelijke ontwikkeling omdat de hoeveelheid verdachten die worden gesignaleerd grotendeels leidend is in hoeveel verdachten strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. Signalering van een verdachte hoeft niet altijd te betekenen dat hij of zij schuldig is aan mensenhandel, dat er genoeg aanknopingspunten zijn voor onderzoek, of dat hij of zij voor de rechter moet worden gebracht. Het OM en de rechtspraak zijn echter afhankelijk van het aantal incidenten en verdachten dat de opsporingsinstanties signaleren. Om daders aan te kunnen pakken – en daarmee slachtoffers te beschermen – moeten daders in eerste instantie gesignaleerd worden.

Regionaal en lokaal meer inzicht nodig in effectiviteit van de aanpak

Het teruglopend aantal verdachten lijkt ook niet in lijn met het voornemen om de aanpak van mensenhandel te intensiveren dat onder andere blijkt uit de doelstelling gesteld in de Veiligheidsagenda 2019-2022. Dat het aantal verdachten terugloopt wordt maar door een deel van de AVIM van de regionale politie-eenheden herkend. De regionale politie-eenheden die de daling in verdachten wel herkennen geven onder andere als verklaring in recente jaren veel capaciteit

57 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 1; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 4.

kwijt te zijn aan het afhandelen van aangiften van Dublinclaimanten, en het inzetten op preventie, begeleiden van slachtoffers en samenwerking met zorgpartners. Deze werkzaamheden leveren lang niet altijd verdachten of opsporingsindicaties op. Daarnaast blijken er volgens de eenheden ook meer kleinschalige zaken te zijn van één slachtoffer en één verdachte, en wordt ook het probleem van aangiftebereidheid van slachtoffers genoemd. Als het aantal geregistreerde incidenten, slachtoffers en verdachten niet het volledige beeld geeft van de impact die uitvoeringsorganisaties maken, moet duidelijk worden gemaakt wat andere maatstaven zijn waaruit dit kan worden afgeleid. Dat vraagt bijvoorbeeld om een duidelijk kader van (zelf)monitoring waarin uiteen wordt gezet wat de doelstellingen in de aanpak van mensenhandel door de nationale en regionale politie zijn, en hoe deze gemeten en gemonitord worden.

Ook uit de cijfermatige bevindingen blijken regionale verschillen in de aanpak van mensenhandel. Zo verschilt de verhouding tussen het aantal geregistreerde incidenten en het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van regio tot regio. Het relatief veel signaleren van mensenhandel lijkt niet te resulteren in het relatief veel melden van slachtoffers bij CoMensha, en andersom. Vervolgens zijn er ook regionale verschillen in de verhouding tussen het aantal signalen en het aantal opsporingsonderzoeken (zie §4.6.1), en het aantal bij het OM ingeschreven verdachten (zie §5.4.2). In deze monitor is voor het eerst ook inzicht gegeven in mensenhandel op lokaal niveau. Hoewel het aantal signalen van mensenhandel per gemeente deels samenhangt met het aantal inwoners, lijken hier ook uitzonderingen op te zijn. Deze bevindingen geven nogmaals aanleiding voor instanties als de politie en gemeenten om op nationaal, regionaal en lokaal niveau zelf goed inzicht hebben in hoe het fenomeen voorkomt, en hoe effectief de aanpak daarop aansluit, en om dit te blijven monitoren.

Weinig overlap van mensenhandel met zeden en drugs duidt mogelijk op eenzijdige benadering

Als wordt gekeken naar de overige strafbare feiten die worden gesignaleerd bij mogelijke situaties van mensenhandel, valt op dat er in de periode 2015-2019 zeer incidenteel sprake is van een zedenfeit. Zo'n 77% van de geregistreerde incidenten ziet op seksuele uitbuiting. Incidenten waar zowel mensenhandel als seksueel geweld plaatsvindt lijken dus als een van de twee fenomenen te worden geregistreerd. Het is niet duidelijk of dit vooral een registratie-werkelijkheid is. Als een mensenhandelzaak eenmaal voor de rechter ligt, is het aandeel zaken met een zedenfeit nog steeds relatief laag (13% van alle zaken en 23% bij zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting, zie Tabel 6.1). Seksuele uitbuiting en seksueel geweld zijn nauw verweven – zeker als het minderjarige slachtoffers betreft. Dat maakt deze fenomenen soms lastig te onderscheiden. Dat bleek ook uit het casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld in Amsterdam. In de verschillende casussen maakten slachtoffers vaak meerdere situaties mee die zowel op seksueel geweld, seksuele uitbuiting of seksueel grensoverschrijdend gedrag konden duiden. Het was voor hulpverleners vaak lastig te definiëren wat er precies aan de hand was. Die verwevenheid wordt niet teruggezien in de cijfers van dit rapport. Dat de registratie de situatie reflecteert en inzicht geeft in de overlap tussen mensenhandel en seksueel geweld is belangrijk voor een effectieve aanpak. In situaties van seksuele uitbuiting moet voldoende aandacht zijn voor zowel het element van uitbuiting als het element van seksueel geweld.

Ook tussen mensenhandel- en drugsfeiten blijkt weinig overlap te zijn. Dit terwijl drugscriminaliteit vaak een rol speelt bij criminele uitbuiting.[58] Hoewel het aantal signalen van criminele

58 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38-39.

uitbuiting in 2019 sterk is toegenomen, blijft het belangrijk dat binnen de opsporing breed aandacht is voor het signaleren van criminele uitbuiting. Het gaat bij deze vorm van uitbuiting vaak om zeer jonge slachtoffers en daders, van wie de verdere ontwikkeling op het spel staat wanneer uitbuiting niet wordt gesignaleerd. Extra waakzaamheid is nodig, omdat dit een vorm van mensenhandel is waarbij signalen bij uitstek gevoelig zijn voor onjuiste interpretatie. Zo worden slachtoffers in eerste instantie vaak gezien als dader. Er komt steeds meer aandacht voor en kennis over de signalering van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld in opleidingen en training. Maar deze moet breed worden gedragen, van eerstelijns agenten tot AVIM en van zogeheten ZSM-tafels tot in drugsonderzoeken. Het is belangrijk dat in mogelijke situaties van mensenhandel niet te snel wordt gecategoriseerd. Vooral bij (jonge) slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting waar vaak sprake is van multiproblematiek. Een goed begrip van de aard van slachtofferschap en daderschap is cruciaal om het vermogen om signalen te herkennen te vergroten. Naast het gebruik van kwantitatieve data om het inzicht te vergroten, kan kwalitatieve analyse van concrete casuïstiek waar organisaties zelf mee te maken hebben bijdragen aan een verrijkt begrip. Deze beperkte overlap wil niet zeggen dat slachtoffers niet worden geholpen, daders niet worden aangepakt of dat een overig feit geen rol speelt in een eventuele vervolging of bestraffing. Toch roept het de vraag op of situaties van mensenhandel niet te eenzijdig worden benaderd.

Weinig overige delicten met financieel component

Naast fraudedelicten zijn geen andere delicten met een financieel component geregistreerd bij mensenhandeldelicten. Zo komt witwassen geen enkele keer voor. Hoewel de AVIM van de verschillende regionale politie-eenheden aangeven hier standaard aandacht aan te besteden in onderzoeken van mensenhandel is dit dus niet te achterhalen op basis van de politieregistratie. Het is belangrijk dat juist aan de voorkant van de strafrechtelijke aanpak de focus wordt gelegd op het financiële element van mensenhandel. Er moet proactief, en creatief – onder andere door gebruik van technologie – op zoek worden gegaan naar financiële opsporingsindicaties. Daarin is publiek-private samenwerking onmisbaar. Er bestaan goede voorbeelden van publiek-private samenwerking op dit terrein, zoals het project COMCRIM van de Universiteit van Amsterdam, ISZW-DO en ABN-AMRO (zie §2.6.1.2). Door financiële opsporing niet alleen in te zetten na signalering of verdere strafrechtelijke stappen, maar juist ook leidend te laten zijn in de signalering, komen mogelijk meer financiële delicten in samenhang met mensenhandeldelicten naar voren.

CASUS 2

Het verhaal van Thijs (45 jaar)

Thijs woont in Winschoten met zijn vrouw en zoon. Zijn nichtje Indra (13) en haar jongere zusje verhuizen in 2014 vanuit Duitsland naar Nederland. Hun moeder is alcoholverslaafd en mishandelt de meisjes. Ze gaan in Nederland bij hun oma wonen. Indra is echter getraumatiseerd en ook bij oma gaat het niet goed met haar. Thijs heeft veel contact met Indra via Skype en WhatsApp. Hij is lief en aardig voor haar, maar over het contact mag ze niets zeggen tegen anderen.

Begin 2015 veranderen de berichten die Thijs naar Indra stuurt. Steeds vaker zijn de appjes seksueel getint. Op een zekere dag dwingt Thijs haar tot seks met hem. Indra durft niet te weigeren. Ze weet dat Thijs een kort lontje heeft en agressief is. Sinds die dag verkracht hij haar ongeveer een keer per week. Daarnaast wil Thijs dat zij ook seksafspraken maakt met andere mannen. Hij plaatst seksadvertenties en geeft haar een telefoon waarop ze contact moet hebben met mannen via datingapps. Soms chat Indra zelf met de mannen en soms doet Thijs zich als Indra voor. Hij bepaalt wat er tijdens de seksafspraken moet gebeuren en wat Indra moet doen. Ze moet alles filmen met de telefoon die haar heeft gegeven en dat meteen naar hem sturen. Zo verzamelt hij heel veel beeldmateriaal van haar. Hij dreigt om die beelden te delen, en haar in elkaar te slaan en te verkrachten als ze niet doet wat hij zegt. De mannen betalen niet voor de afspraken. Thijs en Indra verdienen er dus niks aan. Toch moet Indra zich ouder en als prostituee voordoen. Thijs bepaalt alles voor haar. Als zij verliefd wordt op een jongen dreigt hij ervoor te zorgen dat de jongen in de gevangenis belandt. In 2016 vertelt Indra aan haar moeder dat ze een seksuele relatie heeft met Thijs. Maar Thijs dwingt haar om dit weer te ontkennen.

Hij bepaalt wat er tijdens de seksafspraken moet gebeuren. Ze moet alles filmen met de telefoon die hij haar heeft gegeven en dat meteen naar hem sturen.

In 2017 stapt Indra op 16-jarige leeftijd toch naar de politie. Ze is in twee jaar tijd ruim tweehonderd keer verkracht; niet alleen door Thijs, maar door nog zo'n vijftien andere mannen. De zedenpolitie start een onderzoek, maar ziet op dat moment geen link met mensenhandel. Door de proactieve scan van de pilot informatiegestuurde werkwijze – de DIGW – komt naar voren dat de zaak sterke signalen van mensenhandel bevat. Daarop doen de teams mensenhandel en zeden samen een onderzoek en verzamelen genoeg bewijs voor een strafzaak.

Tijdens de rechtszaak blijkt dat Thijs een persoonlijkheidsstoornis heeft met narcistische, borderline en antisociale trekken en een seksverslaving. De rechtbank oordeelt dat hij daardoor verminderd toerekeningsvatbaar is. Hij wordt veroordeeld tot acht jaar cel en tbs met dwangverpleging voor mensenhandel, ontucht en het vervaardigen van kinderpornografie. Bovendien moet hij Indra een schadevergoeding van meer dan 100.000 euro betalen.

4 Opsporing

Als er voldoende opsporingsindicaties zijn moet een signaal van mensenhandel worden onderzocht. In dit hoofdstuk staan de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie, de ISZW-DO en de KMar centraal. De bevindingen tonen aan dat het gemiddeld aantal verdachten binnen opsporingsonderzoeken terugloopt. Ook valt op dat het aantal onderzoeken naar arbeidsuitbuiting achterblijft ondanks een geplande intensivering en de prioritering van deze uitbuitingsvorm. Het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting neemt in de periode 2015-2019 af. Dit terwijl het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha de laatste jaren juist erg sterk is toegenomen.

4.1 Inleiding

Om daders van mensenhandel te stoppen, maar ook passend te bestraffen is opsporing noodzakelijk. Drie instanties zijn verantwoordelijk voor de opsporing van mensenhandel: de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). De opsporingsinstanties gaan over tot het instellen van een onderzoek als sprake is van voldoende signalen van mensenhandel (zie Hoofdstuk 3). Vanaf het moment dat een opsporingsonderzoek wordt gestart is het Openbaar Ministerie (OM) betrokken. Als tijdens het onderzoek een of meerdere verdachten in beeld zijn gekomen en voldoende bewijs is verzameld, wordt de zaak ingeschreven bij het OM (zie Hoofdstuk 5).

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in de periode 2015- 2019. Het beschrijft hoeveel opsporingsonderzoeken door de verschillende opsporingsinstanties zijn gestart, de aard van de onderzochte mensenhandel, en hoeveel personen bij deze onderzoeken zijn betrokken.

Leeswijzer

In §4.2 wordt kort ingegaan op de opsporingsinstanties en de fasen in het opsporingsonderzoek. In §4.3 wordt ingegaan op de data over opsporingsonderzoeken die voor deze monitor zijn gebruikt. De resultaten uit de analyse van deze data staan beschreven in §4.4 (aantal opsporingsonderzoeken), §4.5 (aard van de opsporingsonderzoeken) en §4.6 (opsporingsinstanties). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie in §4.7.

4.2 Opsporing door de politie, de ISZW-DO en de KMar

De meest concrete aanleiding voor een opsporingsonderzoek is een slachtoffer dat aangifte doet van mensenhandel. Signalen van mensenhandel die aanleiding geven tot een onderzoek kunnen echter ook op een andere wijze onder de aandacht van een opsporingsinstantie komen (zie §3.2). De verschillende opsporingsinstanties zijn de politie (zie §3.2.1), de ISZW-DO (zie §3.2.2) en de KMar (zie §3.2.3). Welke instantie een signaal gaat onderzoeken is afhankelijk van de aard van de mensenhandel en de plaats waar de situatie van mensenhandel zich voordoet.[1] Het opsporingsonderzoek vindt altijd plaats onder gezag van een officier van justitie. Meestal is dit een officier die gespecialiseerd is in mensenhandel.

4.2.1 Van signaal naar onderzoek

Signalen van mensenhandel moeten in alle gevallen worden opgepakt en uitgezocht.[2] Dit betekent dat een opsporingsinstantie bij een mogelijke situatie van mensenhandel moet uitzoeken of er voldoende aanleidingen en mogelijkheden zijn om verder op te sporen: opsporingsindicaties. Daarbij moet de opsporingsinstantie ook duidelijk maken of er slachtoffers of verdachten in beeld zijn en herleidbaar zijn. Wanneer er voldoende informatie is gevonden om tot een verdenking[3] te komen, aangifte is gedaan, of wanneer het OM daartoe ambtshalve be-

1 Zie punt 3 onder het kopje achtergrond in de Aanwijzing mensenhandel (Stcrt. 2013, 16816). De aard van de mensenhandel ziet onder meer op de mensenhandelvorm die het betreft.

2 Aanwijzing mensenhandel (*Stcrt. 2013, 16816*).

3 In de zin van artikel 27 Wetboek van Strafrecht; Als verdachte wordt vóórdat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit.

sluit, start de opsporingsdienst met het opsporingsonderzoek.[4] De officier van justitie neemt alle beslissingen in het opsporingsonderzoek.[5] Daarbij valt te denken aan het inzetten van bijzondere opsporingsmiddelen (zoals een telefoontap), en beslissen welke personen als verdachte, getuige of slachtoffer worden aangemerkt en hoe het onderzoek vorm moet krijgen.

Beleidsregels

Voor wat betreft het uitvoeren van een opsporingsonderzoek naar mensenhandel gelden voor alle drie de opsporingsinstanties dezelfde beleidsregels die staan in de Aanwijzing mensenhandel van het OM (zie ook §5.2).[6] Hoewel deze aanwijzing vooral instructies bevat voor de officier van justitie, zijn de instructies ook van belang voor de opsporing. Voorbeelden van die instructies zijn dat er altijd aandacht moet zijn voor de financiële componenten in een mensenhandelonderzoek, dat elk signaal mensenhandel dient te worden opgepakt en dat er een informatief gesprek gevoerd moet worden met het slachtoffer voordat er een aangifte wordt opgenomen.

In aanvulling op de Aanwijzing geldt voor de politie een Werkinstructie mensenhandel en mensensmokkel.[7] Deze instructie geeft een beschrijving van de aanpak van mensenhandel door de politie. De Werkinstructie vervangt het Referentiekader mensenhandel en mensensmokkel. Een van de aanpassingen die is doorgevoerd in de Werkinstructie is dat er aandacht is voor alle vormen van mensenhandel. In het Referentiekader werd bijvoorbeeld niet ingegaan op criminele uitbuiting. Dit is volgens de Nationaal Rapporteur een goede ontwikkeling, die beter aansluit bij de veelzijdigheid van mensenhandel. Een andere aanvulling in de Werkinstructie is speciale aandacht voor de uitbuiting van minderjarigen. Er wordt specifiek ingegaan op minderjarigen die in aanraking komen met politie en justitie, en de signalering van slachtofferschap van criminele uitbuiting onder minderjarige verdachten van andere feiten. Het eerdere Referentiekader en de nieuwe Werkinstructie mensenhandel zijn ontwikkeld en doorontwikkeld om te komen tot een meer kwalitatieve, continue en uniforme aanpak van mensenhandel. Het beschrijft de taken en de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden, de samenwerking met ketenpartners, de informatie-uitwisseling en de tweejaarlijkse korpsmonitor. Voor het verrichten van opsporing benoemt het Referentiekader een aantal algemene uitgangspunten, onder meer voor informatiegestuurd werken (zie §2.6.1.1), slachtofferbejegening en financieel rechercheren. De KMar heeft geen interne beleidsregels in aanvulling op de Aanwijzing mensenhandel voor opsporing in mensenhandelzaken. De ISZW-DO heeft alleen verdere interne werkinstructies die zien op het werkproces.[8] De Nationaal Rapporteur is benieuwd naar de visie van beide ketenpartners en hoe zij verder invulling aan hun taak kunnen geven rondom de opsporing van mensenhandel. Het zou te prijzen zijn wanneer zij overeenkomstig bijvoorbeeld de Werkinstructie van de politie of de interne beleidsstukken van het OM zoals het Visiedocument (zie §5.2) een eigen beleidskader zouden opstellen.

4 Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, 2016, p. 10.
5 Art. 12 Pw 2012; art. 148 Sv; Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme, 2016, p. 5.
6 Aanwijzing mensenhandel (*Stcrt. 2013, 16816*).
7 Schriftelijke informatie Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken en Migratiecriminaliteit, d.d. 18 november 2020.
8 Schriftelijke informatie ISZW-DO, d.d. 30 november 2020.

Referentiekader gemeenten

Ook voor gemeenten is er een referentiekader mensenhandel.[9] Dit kader is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en dient als een handelingsperspectief voor gemeenten om hun rol binnen de bestuurlijke aanpak van mensenhandel (verder) in te vullen. Het CCV heeft op de website naast de praktische handleidingen, ook signaalkaarten mensenhandel en andere hulpmiddelen beschikbaar voor gemeentelijk baliepersoneel. Dit materiaal is gericht op zowel arbeidsuitbuiting als seksuele uitbuiting.

4.2.2 Zaken naar het OM

Volgens de Aanwijzing mensenhandel moeten relevante aanknopingspunten voor onderzoek, in overleg met de officier van justitie, worden onderzocht.[10] Voordat het onderzoek wordt afgerond bespreekt de politie met de officier van justitie of alle relevante handelingen in het onderzoek verricht zijn. Aan het einde van het opsporingsonderzoek stuurt de politie een zaak – dat wil zeggen het dossier – al dan niet naar het OM (zie §5.2). Vaak gebeurt dit nadat een verdachte is aangehouden. Wanneer er geen aanhouding is, maar er wel een verdachte in beeld is, stuurt de politie een zaak alsnog naar het OM. Het OM kan dan vervolgens beslissen over vervolging en een goede terugkoppeling geven aan het slachtoffer (zie §5.2).

4.3 Achtergrond van de cijfers

Voor de gegevens over opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van een databestand van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Het EMM verzamelt en analyseert operationele en strategische informatie over mensenhandel (zie §2.6.1.1). Het expertisecentrum is een samenwerkingsverband van de politie, de KMar, de ISZW-DO en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het EMM houdt doorlopend een databestand bij van opsporingsonderzoeken. Dit databestand is in beginsel gebaseerd op het registratiesysteem Summ-IT, waarin opsporingsonderzoeken worden vastgelegd. Omdat alle drie de opsporingsinstanties echter gebruik maken van een aparte versie van Summ-IT, wordt deze methode alleen gebruikt voor de onderzoeken van de politie. Het EMM vult dit aan met los ingestuurde overzichten van de KMar en de ISZW-DO. Het EMM spreekt van een opsporingsonderzoek wanneer opsporingshandelingen worden verricht 'ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval'.[11] Dit betekent dat opsporingshandelingen die niet in dit kader plaatsvinden niet in dit hoofdstuk voorkomen (zie voor een voorbeeld de kadertekst hieronder).

Naast dat het EMM een zo volledig mogelijk beeld creëert van het *aantal* opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, vult het EMM het databestand ook aan met gegevens over de aard van deze onderzoeken en de situatie van mensenhandel. Dit gebeurt door op basis van de unieke naam van een onderzoek te zoeken naar aanvullende informatie in andere registratiesystemen.[12] Hierdoor bevat de dataset van het EMM bijvoorbeeld ook gegevens over de vorm van uitbuiting en over de personen die betrokken zijn bij de opsporingsonderzoeken (zoals verdachten, slachtoffers of getuigen).

9 www.hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Mensenhandel/bestuurlijke-aanpak-mensenhandel-digitaal.pdf (geraadpleegd 22 oktober 2020).

10 Aanwijzing mensenhandel (*Stcrt. 2013, 16816*).

11 Artikel 9 van de Wet politiegegevens (Wpg).

12 Per opsporingsonderzoek wordt gezocht naar aanvullende informatie door middel van de BlueSpot Monitor, mutatiesysteem BVH, en de integrale bevragingsmodule Blueview.

WEL OPSPORINGSHANDELINGEN, GEEN OPSPORINGSONDERZOEK

Sommige werkzaamheden leiden wel tot een opsporingshandeling, maar niet tot een opsporingsonderzoek. Een voorbeeld hiervan zijn aangiften van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus, waarbij sprake is van weinig of geen opsporingsindicaties. Dit kan aan de orde zijn wanneer er niet genoeg informatie is die tot een verdachte leidt, mensenhandel (vooral) buiten Nederland heeft plaatsgevonden of wanneer vreemdelingen die niet werkelijk slachtoffer zijn misbruik maken van deze regeling. Volgens interne werkafspraken bij de politie worden dat soort zaken niet als opsporingsonderzoek in de zin van artikel 9 geregistreerd, ook al gaat het om aangifte van mensenhandel. Deze zaken komen dus niet voor in de onderzochte populatie van opsporingsonderzoeken van dit hoofdstuk. De politie en het OM hebben voor het beoordelen van deze aangiften het Landelijke Coördinatiecentrum (LCC) opgericht (zie §2.6.1). Het LCC onderzoekt deze aangiften vervolgens om te kijken of er inderdaad geen verdere aanknopingspunten voor onderzoek zijn. Tussen augustus 2019 en augustus 2020 zijn er 1.002 van dit soort aangiften door het LCC bekeken.[13] In die periode kreeg slechts één aangifte uiteindelijk een strafrechtelijk vervolg.[14]

4.3.1 Vormen van mensenhandel

Voor de monitoring van de aanpak van mensenhandel onderscheidt de Nationaal Rapporteur vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie ook §1.3). De vorm van mensenhandel wordt niet per opsporingsonderzoek apart vastgelegd in Summ-IT. In veel gevallen is de vorm van mensenhandel wel te achterhalen. Ten eerste houdt het EMM gegevens bij over de aard van de onderzochte mensenhandel – zoals uitbuitingsvorm, bronland en nationaliteit van slachtoffers. Daarnaast kan in het geval van opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO de vorm van mensenhandel worden afgeleid van de specifieke taakstelling van de opsporingsinstantie. Als het gaat om mensenhandel doet de ISZW-DO namelijk alleen strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting. Het is op basis van al deze informatie mogelijk een groot gedeelte van de onderzoeken in te delen in een van de vier vormen van mensenhandel.

4.3.2 Beperkingen aan de data

Het EMM probeert een zo volledig mogelijke dataset van het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel bij te houden, met daarbij zoveel mogelijk relevante informatie over de aard van de mensenhandel en het verloop van de zaak. In het databestand van het EMM zijn waarschijnlijk niet alle opsporingsonderzoeken opgenomen. Dit komt doordat onderzoeken niet altijd (correct) in Summ-IT worden geregistreerd.[15] Het EMM probeert dit wel zo veel mogelijk te ondervangen.[16] Naast deze algemene opmerking gelden nog een aantal specifieke beperkingen.

13 Overzicht van het Landelijk Parket per 1 september 2020. Schriftelijke informatie OM, d.d. 28 september 2020.

14 Schriftelijke informatie LCC, d.d. 23 juli 2020.

15 Zo moeten bepaalde administratieve handelingen worden verricht om ervoor te zorgen dat deze vindbaar zijn voor zoeksystemen of bevragingen. Dit gebeurt niet altijd correct, waardoor deze onderzoeken in het overzicht van het EMM zullen ontbreken.

16 Zie de onderzoeksverantwoording in §B1.4.

Jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken de ISZW-DO niet correct

De onderzoeken van de ISZW-DO in het databestand van het EMM zijn afkomstig van een los aangeleverd overzicht van de opsporingsinstantie zelf. Bij navraag bleek de ISZW-DO voor dit overzicht echter een andere definitie aan te houden van een opsporingsonderzoek.[17] De onderzoeken op deze lijst kwamen niet overeen met het daadwerkelijke aantal onderzoeken dat de ISZW-DO heeft gestart volgens de definitie die EMM aanhoudt. De ISZW-DO heeft daarom de gecorrigeerde aantallen geleverd aan de Nationaal Rapporteur. De onderzoeken van de ISZW-DO in het bestand van het EMM zijn voor de verdere analyse buiten beschouwing gelaten.[18] In plaats daarvan zijn de gecorrigeerde aantallen verwerkt in de figuren van dit hoofdstuk.

Aantal betrokken personen onvolledig

Een tweede kanttekening is het feit dat het overzicht van de bij de opsporingsonderzoeken betrokken personen onvolledig is. Zo ligt het totaal aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 aanzienlijk lager dan het aantal bij het OM ingeschreven verdachten in diezelfde periode (zie §5.4). Hoewel dit verschillende cohorten zijn, zouden deze aantallen wel dichter bij elkaar moeten liggen. Zodra er een verdachte in beeld is, wordt deze namelijk doorgaans bij het OM ingeschreven (zie §4.2.2). Daarnaast ontbreken alle betrokken personen bij de opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO. Het EMM kan informatie over betrokken personen niet handmatig aanvullen bij deze opsporingsonderzoeken, omdat de ISZW-DO niet de registratiesystemen gebruikt die hiervoor worden bevraagd. Bovendien zijn de opsporingsonderzoeken van ISZW-DO die in het databestand van het EMM waren opgenomen voor dit rapport buiten beschouwing gelaten. Van deze opsporingsonderzoeken zijn dus alleen de jaarlijkse gecorrigeerde aantallen en de vorm van mensenhandel bekend. Specifiek het aantal verdachten van arbeidsuitbuiting (zie §8.2) is daarom een onderschatting.

Geen betrouwbare informatie over afronding van het onderzoek

Voor veel onderzoeken ontbreekt daarnaast informatie over het inzenden van de zaak naar het OM. Het aantal opsporingsonderzoeken waar in het databestand van het EMM wel een inzending naar het OM is geregistreerd, ligt lager dan het aantal bij het OM ingeschreven zaken. Uiteraard kunnen in een opsporingsonderzoek meerdere verdachten betrokken zijn. Maar ook het aantal bij opsporingsonderzoeken betrokken verdachten ligt lager dan het aantal ingeschreven zaken. Het is dus niet mogelijk om de in dit hoofdstuk besproken opsporingsonderzoeken te volgen door de rest van de strafrechtketen.

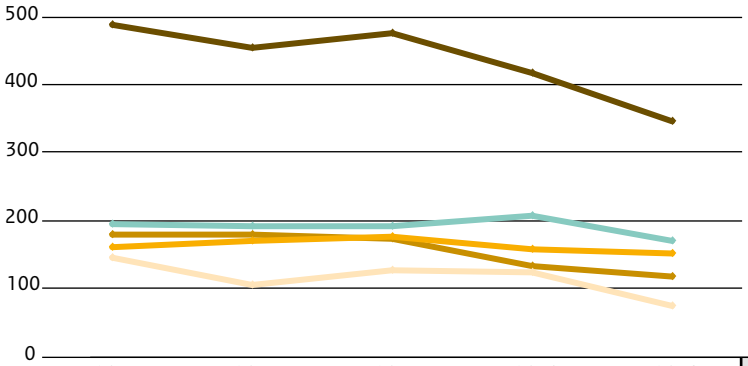
4.4 Aantal opsporingsonderzoeken

Figuur 4.1 toont het jaarlijks aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en het aantal bij die onderzoeken betrokken personen in de periode 2015-2019. De mintgroene lijn laat het aantal opsporingsonderzoeken zien en de verschillende gele lijnen het aantal betrokken personen. Het gaat om het aantal verdachten, slachtoffers en overige personen. Deze 'overige personen' zijn bijvoorbeeld getuigen, maar ook personen van wie de precieze rol (bijvoorbeeld

17 Mondelinge informatie ISZW-DO, d.d. 30 september 2020.

18 Het totaal aantal opsporingsonderzoeken, het aantal opsporingsonderzoeken gestart door de ISZW-DO en het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting in deze dadermonitor wijken daarom af van de aantallen gerapporteerd in de vorige dadermonitor mensenhandel in de overlappende jaren (2015-2017). Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 4.1, Figuur 4.2 en Figuur 4.5.

verdachte of slachtoffer) nog niet duidelijk is. Personen betrokken bij de opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO ontbreken hierbij (zie §4.3.2). Dit aantal onderzoeken is echter relatief beperkt en aangezien dit voor de gehele periode geldt, is dit niet van invloed op jaarlijkse ontwikkelingen.



	2015	2016	2017	2018	2019	*2015-2019*
Aantal opsporingsonderzoeken	195	191	191	208	169	*954*
Totaal aantal betrokken personen	488	455	477	416	346	*2.182*
Aantal verdachten	180	179	173	134	118	*784*
Aantal slachtoffers	162	171	176	157	152	*818*
Aantal overige personen	146	105	128	125	76	*580*

Figuur 4.1 Aantal gestarte opsporingsonderzoeken en de hierbij betrokken personen, per jaar 2015-2019 (N=954 opsporingsonderzoeken, N=2.182 betrokken personen)

Bron: EMM-databestand

Dalend aantal betrokken personen bij opsporingsonderzoeken

In de periode 2015-2019 zijn in totaal 954 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel gestart. Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken is redelijk stabiel. Per jaar worden er zo'n 190 onderzoeken gestart. In 2018 nam het aantal onderzoeken wat toe, en in 2019 nam het weer iets af. Het aantal betrokken personen laat daarentegen tussen 2017 en 2019 een sterke daling van 27% zien.[19] Daardoor zijn er in 2018, en vooral in 2019, gemiddeld minder personen geregistreerd per opsporingsonderzoek vergeleken met de jaren ervoor. Waar in 2015 tot en met 2017 nog gemiddeld zo'n 2,6 personen per opsporingsonderzoek betrokken waren, zijn dit er in 2018 gemiddeld 2,1 en in 2019 nog maar 1,9. In de vorige dadermonitor constateerde de Nationaal Rapporteur al dat er steeds minder betrokken personen bij het EMM staan geregistreerd.[20] In 2013 ging het bijvoorbeeld nog om gemiddeld 3,4 personen per opsporingsonderzoek. Die afname zet dus ook in deze onderzochte periode door.

Vooral minder verdachten en minder overige betrokken personen

De daling van het totaal aantal betrokken personen in de laatste twee jaar komt vooral doordat er minder overige personen (vooral van 2018 op 2019) en minder verdachten worden geregistreerd. Daarnaast valt op dat het aantal slachtoffers binnen opsporingsonderzoeken tussen 2017 en 2019 niet aanzienlijk is gestegen en zelf iets afnam. Dit terwijl het aantal door de politie

19 Dit is dus exclusief de personen betrokken bij onderzoeken van de ISZW-DO. Aangezien daar geen gegevens kunnen worden meegenomen.

20 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 94.

gesignaleerde slachtoffers (zie §3.4.1) en bij CoMensha gemelde slachtoffers in die periode zeer sterk is toegenomen.[21] Omdat deze resultaten uitgaan van wat er wordt geregistreerd en niet van wat er werkelijk plaatsvindt, geven deze aantallen niet per definitie een nauwkeurig beeld (zie §4.3.2). De manier waarop de opsporingsdiensten registreren en het EMM gegevens verzamelt is echter de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd.[22] Er zijn twee mogelijke verklaringen voor deze daling. Een eerste verklaring gaat over het proces van opsporing. Mogelijk zijn de opsporingsonderzoeken zelf recent smaller georiënteerd of minder uitgebreid in opzet dan voorheen, waardoor er minder personen (zoals getuigen of mededaders) in beeld komen. Een tweede verklaring gaat over het fenomeen zelf. Het is mogelijk dat de situaties die in beeld komen en worden onderzocht recent kleinschaliger zijn dan voorheen. Zo zou het recentelijk dus vaker kunnen gaan om uitbuiting van één slachtoffer door één dader – waar geen andere personen bij betrokken zijn. Een aantal Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie herkennen zich in deze laatste verklaring.[23]

Resultaten blijven achter op de intensiveringsambitie

De daling van het aantal verdachten binnen opsporingsonderzoeken hangt daarnaast samen met de daling van het aantal verdachten dat de politie signaleert (zie §3.4). Deze bevindingen zijn opmerkelijk nu het ministerie van JenV in het programma Samen tegen mensenhandel en de Veiligheidsagenda 2019-2022 aankondigde de aanpak van mensenhandel te intensiveren. Intensivering kan op meerdere manieren worden ingevuld en hoeft zich dus niet enkel te uiten in meer opsporingsonderzoeken. Echter, niet alleen is het aantal geregistreerde opsporingsonderzoeken of verdachten niet toegenomen, maar er zijn ook geen indicaties voor een toename in uitgebreide onderzoeken of onderzoeken naar grootschalige mensenhandel.

De AVIM van de regionale politie-eenheden zijn benaderd met de vraag hoe zij zelf naar de resultaten ten opzichte van de streefcijfers kijken. Volgens de verschillende AVIM geeft het aantal bij het OM aangeleverde verdachten om meerdere redenen een onvolledig beeld (zie ook §2.6.1.1). Zo geven zij aan ook op andere wijzen mensenhandel aan te pakken en maatschappelijke impact te creëren.[24] Zoals door gesprekken met burgers, slachtoffers en zorgpartners ten behoeve van vroegsignalering en preventie. Of door het vervolgen van verdachten van mensenhandel voor andere delicten als dat meer voor de hand ligt. Daarnaast zeggen de AVIM dat het te behalen streefcijfer niet alle werkzaamheden binnen het opsporingsonderzoek, van voorbereiding tot vervolging, reflecteert.[25] En hoe de hoeveelheid werk van onderzoek tot onderzoek kan verschillen. Tegenwoordig vereisen onderzoeken vaker meer capaciteit, zeggen de AVIM.[26] Bijvoorbeeld door het betrekken van financiële en digitale recherche en van gespecialiseerde zedenrechercheurs voor verhoren. Uit informatie van de verschillende AVIM blijkt ook een zorg dat streefcijfers

21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 24.
22 Tijdens het schrijven van deze monitor wordt door het EMM een nieuwe manier ontwikkeld om gegevens te verzamelen. Deze is nog niet ingevoerd voor de periode die in deze monitor omschreven staat. Mondelinge informatie EMM, d.d. 1 oktober 2020.
23 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020 en AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020.
24 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.
25 Schriftelijke informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020; AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020.
26 Schriftelijke informatie AVIM Limburg, d.d. 29 september 2020; AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020.

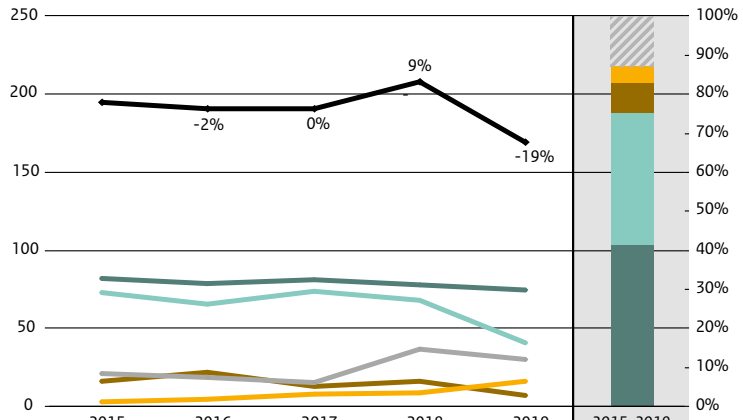
averechts kunnen werken.[27] Namelijk als een perverse prikkel ontstaat waarbij de beslissing om zaken wel of niet op te pakken wordt geleid door haalbaarheid in plaats van impact of prioritering.[28] Om hun werk beter te kunnen doen, stelt de politie dat er meer naar de impact in het geheel moet worden gekeken en minder naar opgeleverde zaken.[29] Verder is vooral behoefte aan meer kundige rechercheurs, betere registratie (waarbij de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) een uitkomst kan bieden, zie ook §2.6.1.1) en meer opties voor digitale opsporing.[30]

De Nationaal Rapporteur vraagt zich in dit kader af hoe de politie, en de verschillende AVIM zelf intensivering definiëren en monitoren. De Nationaal Rapporteur nodigt de politie uit om te reflecteren op een kader van (zelf)monitoring, dat bestaat uit een breed scala aan concrete en meetbare doelstellingen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daarbij zou vanuit de te bereiken maatschappelijke impact duidelijk moeten worden gemaakt welke resultaten, en daarmee ook welke activiteiten daarvoor nodig zijn, en hoe die gemeten en gemonitord kunnen worden. Zo'n systeem van (zelf)monitoring maakt inzichtelijk in hoeverre de aanpak bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke impact.

4.5 Aard van de opsporingsonderzoeken

De opsporing van mensenhandel richt zich op alle vormen van uitbuiting. Verreweg de meeste opsporingsonderzoeken in de onderzochte periode – in totaal 784 onderzoeken – zijn gericht op seksuele uitbuiting. Naar arbeidsuitbuiting zijn 74 opsporingsonderzoeken gestart, en naar criminele uitbuiting 41 onderzoeken. Figuur 4.2 geeft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 weer om welke vorm van mensenhandel het gaat. Van een deel van de opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting kan niet worden achterhaald of het om binnenlandse of grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gaat. Deze zijn meegenomen met de opsporingsonderzoeken waarbij onbekend is om welke vorm van uitbuiting het gaat.

27 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020, AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020, AVIM Limburg, d.d. 29 september 2020 en AVIM Rotterdam, d.d. 23 september 2020.
28 Schriftelijke informatie AVIM Rotterdam, d.d. 28 september 2020.
29 Schriftelijke informatie Korpsstaf politie, d.d. 19 oktober 2020.
30 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020; AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend	21	19	15	37	30	122
Criminele uitbuiting	3	5	8	9	16	41
Arbeidsuitbuiting	16	22	13	16	7	74
Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	73	66	74	68	41	322
Binnenlandse seksuele uitbuiting	82	79	81	78	75	395
Totaal	*195*	*191*	*191*	*208*	*169*	*954*

Figuur 4.2 Aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=954)
Bron: EMM-databestand

De totaalkolom van Figuur 4.2 laat zien dat 13% van de totaal 954 opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 niet kan worden ingedeeld in een van de vier vormen van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie. Van de resterende 828 onderzoeken is 41% gericht op binnenlandse seksuele uitbuiting, 34% op grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, 8% op arbeidsuitbuiting en 4% op criminele uitbuiting.

Relatief weinig opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting

De verhouding seksuele uitbuiting ten opzichte van niet-seksuele uitbuiting ligt bij de opsporingsonderzoeken anders dan bij het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers. Daarvan is 30% slachtoffer van niet-seksuele uitbuiting.[31] Volgens de schatting van het aantal vermoedelijke slachtoffers in Nederland gaat het zelfs om 33% niet-seksuele uitbuiting.[32] Naar verwachting zou het aandeel opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting dus hoger moeten liggen. Het is echter lastig te zeggen of in de opsporing sprake is van een ondervertegenwoordiging van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Het is immers mogelijk dat bij deze opsporingsonderzoeken gemiddeld meer slachtoffers betrokken zijn dan bij opsporingsonderzoeken naar seksuele uitbuiting.

Het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting is in 2019 gedaald. Gemiddeld werden er in de periode 2015-2019 jaarlijks 17 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting gestart, in 2019 waren dat er 7. Het is opvallend dat het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting naar verhouding zo laag is en dat daar in 2019 geen verandering in is gekomen. Arbeidsuitbuiting is immers een van de vijf actielijnen in Samen tegen Mensenhandel. En er is specifiek geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel door de ISZW-DO (zie §2.3.1.2). Naar criminele uitbuiting zijn in 2019 wel aanzienlijk meer onderzoeken gestart vergeleken met de jaren

31 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.
32 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 2.1.

daarvoor. Het gaat om zestien onderzoeken naar criminele uitbuiting in 2019, ten opzichte van gemiddeld zes in de jaren daarvoor. Dit komt overeen met de informatie van de verschillende regionale politie-eenheden dat er de laatste jaren meer bewustzijn is ontstaan voor deze vorm van mensenhandel, en dat er intern beter op wordt gesignaleerd (zie §3.4.2).

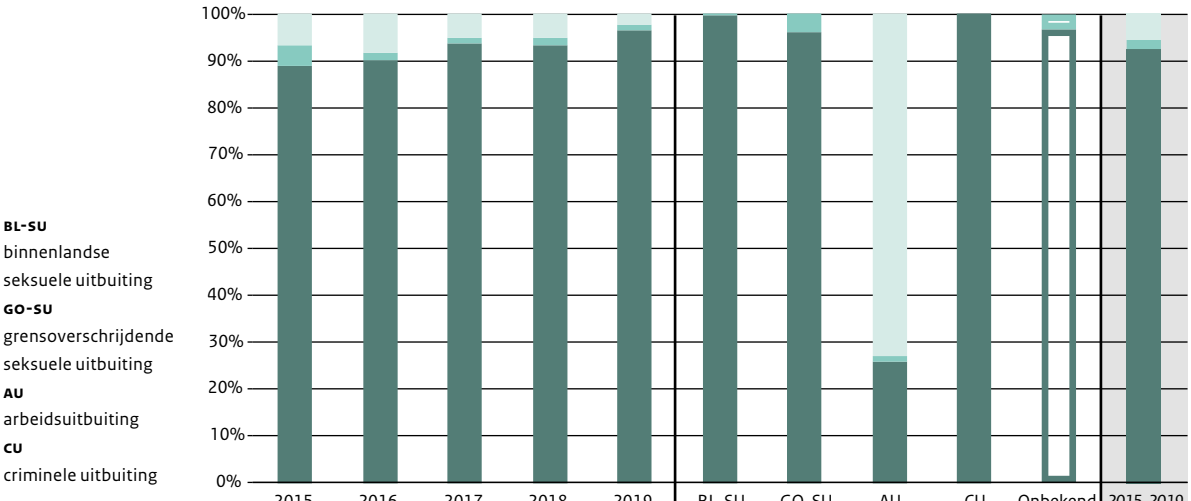
Afname opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting

De trendlijnen van de individuele vormen van mensenhandel laten zien dat het aantal onderzoeken naar binnenlandse seksuele uitbuiting over de gehele periode redelijk stabiel is, met ongeveer tachtig onderzoeken per jaar. Het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting laat echter een opmerkelijke ontwikkeling zien. Van 2015 tot en met 2018 gaat het om gemiddeld zeventig onderzoeken per jaar. In 2019 waren dit er nog maar 42. Dit terwijl het aantal onderzoeken waarbij de vorm van mensenhandel onbekend is van 2018 op 2019 niet wezenlijk is gestegen. Deze bevinding is opmerkelijk aangezien het aantal vermoedelijke slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha in 2019 juist enorm is toegenomen.[33] Zoals de Nationaal Rapporteur heeft beschreven in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 heeft deze sterke stijging vooral te maken met het hoge aantal Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus dat in Nederland aangifte doet van mensenhandel.[34] De politie en het OM beoordelen dat veel van deze aangiften geen opsporingsindicaties (in Nederland) bevatten (zie de kadertekst in §4.3). Deze vorm van slachtofferschap leidt dus inderdaad vaak niet tot opsporing en vervolging. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat snel meer bekend moet worden over deze groep slachtoffers. Hiertoe is in de laatste twee slachtoffermonitors een aanbeveling gedaan.[35] Het ontbreekt nog steeds aan inzicht in de onderliggende aan mensenhandel gerelateerde oorzaken van en mechanismen achter de toestroom van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel met een Dublinstatus. Er kan dan momenteel ook geen handelingsperspectief worden geboden aan opsporingsinstanties om deze verschijningsvorm te bestrijden, of aan hulpverleningsorganisaties om de slachtoffers te beschermen. Verder baart zorgen dat het aantal onderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zelfs daalt. Dit roept vragen op over het zicht van de opsporingsdiensten op bijvoorbeeld Europese slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. De druk op de capaciteit vanwege de toename van het aantal Afrikaanse slachtoffers mag niet ten koste gaan van het signaleren en het beschermen van andere groepen slachtoffers.

4.6 Opsporingsinstanties

Zoals beschreven in §4.2 zijn de politie, de ISZW-DO en de KMar in Nederland verantwoordelijk voor de opsporing van mensenhandel. De volgende figuur toont hoeveel ieder van van de in totaal 954 opsporingsonderzoeken de drie opsporingsinstanties zijn gestart, per jaar in de periode 2015-2019 en per vorm van mensenhandel.

33 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.
34 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 30.
35 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 4; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 1.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
ISZW-DO	13	16	10	11	4	0	0	54	0	0	54
KMar	9	3	2	3	2	1	13	1	0	4	19
Politie	173	172	179	194	163	394	309	19	41	118	881
Totaal	*195*	*191*	*191*	*208*	*169*	*395*	*322*	*74*	*41*	*122*	*954*

Figuur 4.3 Opsporingsonderzoeken naar opsporingsinstantie, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=954)
Bron: EMM-databestand

Maar liefst 92% van de in totaal 954 opsporingsonderzoeken is gestart door de politie. Gezamenlijk waren de tien regionale eenheden goed voor 881 onderzoeken. Slechts zo'n 6% van alle onderzoeken werd gestart door de ISZW-DO, de overige 2% door de KMar.

Politie

Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken van de politie ligt in de meeste jaren rond de 170. In 2018 was sprake van een piek, met 194 onderzoeken. Opsporingsonderzoeken naar (binnenlandse) seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting worden het vaakst gestart door de politie. Bij criminele uitbuiting zijn nagenoeg alle onderzoeken gestart door de politie. Het gaat bij criminele uitbuiting echter wel om relatief kleine aantallen: nog geen veertig onderzoeken in vijf jaar tijd, slechts 5% van alle opsporingsonderzoeken van de politie. Er is de laatste jaren steeds meer aandacht gekomen voor criminele uitbuiting, en ook in omringende landen worden veel slachtoffers gesignaleerd – bijvoorbeeld in de drugscriminaliteit.[36] Ook worden er bij CoMensha recentelijk aanzienlijk meer slachtoffers van criminele uitbuiting gemeld.[37] Zoals blijkt uit Figuur 4.2 zijn deze ontwikkelingen nog niet terug te zien in een stijging van het aantal opsporingsonderzoeken.

KMar

Dat de KMar vergeleken met de politie weinig opsporingsonderzoeken naar mensenhandel start, is wellicht niet verwonderlijk. De KMar heeft alleen op luchthavens een aangewezen politietaak. Zowel het beschikbare gebied als de beschikbare tijdsduur voor signalering en onderzoek is voor de KMar beperkt. De KMar doet met name onderzoek naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, maar lang niet zo vaak als de politie dat doet. Om tot een strafrechtelijke

36 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 38-39; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 60-61. Zie ook §2.2.2.
37 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.3 en Figuur 2.7.

veroordeling te komen, moet ook bij de strafbaarstelling van het over grens brengen van iemand die in de prostitutie gaat werken sprake zijn van het oogmerk van uitbuiting.[38] Dit speelt waarschijnlijk ook een rol in het beperkte aantal onderzoeken. Het vaststellen dat (seksuele) uitbuiting plaatsvindt om daarna een onderzoek te starten en eventueel vervolging in te stellen, is lastig alleen aan de grens te realiseren.

ISZW-DO

De ISZW-DO is als enige opsporingsinstantie primair verantwoordelijk voor de opsporing van een bepaalde uitbuitingsvorm, namelijk arbeidsuitbuiting. In de periode 2015-2019 werden er 1.088 vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha gemeld.[39] Daarvan meldde de ISZW-DO 299 vermoedelijke slachtoffers.[40] Het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuiting door de ISZW-DO ligt met 54 aanzienlijk lager. Aangezien er sprake kan zijn van meerdere slachtoffers binnen een opsporingsonderzoek, kunnen deze aantallen niet tegen elkaar worden afgezet. Helaas is ook niet bekend hoeveel slachtoffers er betrokken waren bij de opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO (zie §4.3.2). Daarnaast heeft niet iedere melding van een vermoedelijk slachtoffer voldoende aanknopingspunten voor een onderzoek. Toch lijkt dit een gering aantal opsporingsonderzoeken in het licht van het aantal slachtoffers dat wordt gemeld en de urgentie van het probleem (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken van de ISZW-DO ligt in 2019 daarnaast een stuk lager dan de jaren ervoor: er zijn slechts vier opsporingsonderzoeken gestart. Dit is een opvallende afname aangezien arbeidsuitbuiting in 2019 een van de themaprogramma's van de ISZW is geweest en in de aanpak daarvan aanzienlijk is geïnvesteerd.[41] Het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken was een van de beoogde resultaten. Van een intensivering op dat punt is nog geen sprake. Het jaarplan 2020 van de ISZW laat zien dat wederom wordt ingezet op een intensivering van de aanpak van arbeidsuitbuiting.[42] Daarnaast is er in 2020 toegenomen aandacht voor kwetsbaren op de arbeidsmarkt, zeker sinds de uitbraak van COVID-19. Dit heeft geleid tot meerdere initiatieven, waaronder een 'Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten' (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). De Nationaal Rapporteur hoopt dat deze toegenomen aandacht en initiatieven zullen leiden tot een beter inzicht op de problematiek en in hoeverre de huidige (strafrechtelijke) aanpak hierop aansluit.

4.6.1 Regionaal

Tot slot is gekeken naar de opsporingsonderzoeken van de politie gestart door de verschillende politie-eenheden.[43] Figuur 4.4 toont hoeveel opsporingsonderzoeken door de tien regionale politie-eenheden en de Landelijke Eenheid (LE) zijn gestart. Het aantal onderzoeken is zowel per jaar als per vorm van mensenhandel weergegeven.

---

38 De Hoge Raad heeft in 2016 beoordeeld dat in 273f Sr, lid 1, sub 3, niet alleen sprake moet zijn van grensoverschrijdende prostitutie, maar ook van mensenhandel, om tot een veroordeling te komen. De drempel om tot een bewezenverklaring te komen voor grensoverschrijdende gedwongen prostitutie ligt dus hoger. Zie Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017) en Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012).

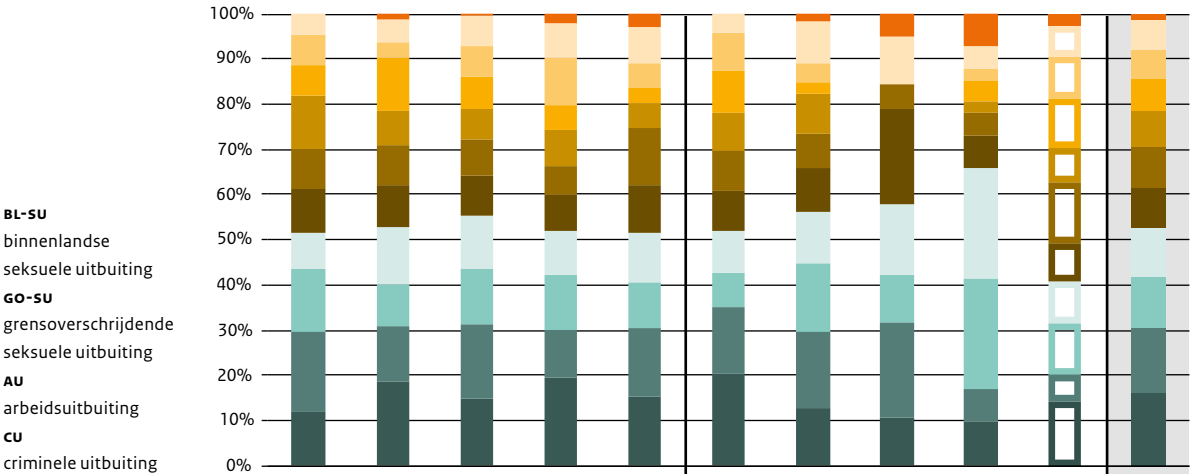
39 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.3.

40 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.11.

41 ISZW, 2018, p. 7.

42 ISZW, 2019, p.17-21.

43 Dit is niet gedaan voor onderzoeken van de ISZW-DO en de KMar. De ISZW-DO opereert landelijk en van de onderzoeken van de KMar is uit de data van het EMM de regio van het onderzoek alleen bekend van de teams op de luchthavens. Bovendien gaat het wat betreft de KMar om een gering jaarlijks aantal onderzoeken.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Landelijk	0	2	1	4	5	0	5	1	3	3	12
Limburg	8	9	12	15	13	16	29	2	2	8	57
Midden-Nederland	12	6	12	20	9	34	13	0	1	11	59
Zeeland-West-Brabant	11	20	13	11	5	37	8	0	2	13	60
Oost-Brabant	21	13	12	15	9	33	27	0	1	9	70
Rotterdam	15	15	14	13	21	35	24	1	2	16	78
Den Haag	17	16	16	15	17	34	30	4	3	10	81
Noord-Holland	14	22	21	19	18	36	34	3	10	11	94
Amsterdam	24	16	22	24	16	30	47	2	10	13	102
Noord-Nederland	30	21	29	20	25	59	52	4	3	7	125
Oost-Nederland	21	32	27	38	25	80	40	2	4	17	143
Totaal	*173*	*172*	*179*	*194*	*163*	*394*	*309*	*19*	*41*	*118*	*881*

Figuur 4.4 Opsporingsonderzoeken van de politie naar politie-eenheid, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=881)
Bron: EMM-databestand

Verschillen in de regionale aanpak

Uit deze figuur blijkt dat vier eenheden (mintgroen in de figuur) verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van het totaal aantal opsporingsonderzoeken. Voor Oost-Nederland is dat qua oppervlakte en inwonersaantal wellicht niet verassend. Het valt wel op dat Noord-Nederland als relatief kleine eenheid naar verhouding veel onderzoeken draait, waaronder ook veel zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting. Deze regionale politie-eenheid is erg actief op het thema mensenhandel. Ook is bij deze eenheid de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze als eerste ingevoerd (zie §2.6.1.1). De overige regionale eenheden (geel in de figuur) zijn goed voor 47% van de onderzoeken en slechts 1% van de onderzoeken is gestart door de LE.

Hoeveel onderzoeken er in de periode 2015-2019 worden gestart, verschilt sterk per regionale politie-eenheid. Deze aantallen lopen uiteen van 57 in de regio Limburg tot 143 in de regio Oost-Nederland. Wat opvalt is dat de eenheden die de meeste opsporingsonderzoeken naar mensenhandel doen, niet dezelfde eenheden zijn die de meeste slachtoffers bij CoMensha melden.[44] Ook komt deze verdeling niet overeen met de verdeling van geregistreerde signalen naar de regionale politie-eenheden (zie §3.4.3). Het valt dus op dat – naar verhouding – veel meldingen van vermoedelijke slachtoffers en veel signalen van mensenhandel, zich niet automatisch vertalen naar relatief veel opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. Een

44 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.12.

doorkijk verder in de strafrechtketen laat zien dat ook relatief veel opsporingsonderzoeken starten en zich vervolgens niet vertaalt naar relatief veel vervolgingen (zie §5.4.2). In sommige regio's worden relatief weinig opsporingsonderzoeken gestart, maar wordt wel relatief vaak vervolging ingesteld. Het blijkt dus dat de doorloop in de strafrechtketen voor iedere regio anders verloopt. Het is belangrijk dat regionale partijen zelf goed inzicht hebben in wat dit verloop betekent voor de effectiviteit van de aanpak, en hoe meldingen bij CoMensha zich verhouden tot strafrechtelijke cijfers. Het doorgronden van deze bevindingen en het in kaart brengen van de regionale impact zou goed passen binnen een kader van (zelf)monitoring van de politie en de AVIM zoals beschreven in §4.4.

Regionale politie-eenheden verschillen ook in de vorm van mensenhandel die wordt opgespoord. Zo valt bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting op dat de meeste eenheden ongeveer even veel onderzoeken starten, rond de dertig tot vijftig over de gehele periode. Rotterdam, Midden-Nederland, en vooral Zeeland-West-Brabant doen hier minder vaak onderzoek naar. Opvallend is ook dat vooral de eenheden Noord-Holland en Amsterdam opsporingsonderzoeken starten naar criminele uitbuiting, bij de andere eenheden lijkt dit slechts incidenteel te gebeuren.

Voorzichtige toename onderzoeken Landelijke Eenheid

Het aantal opsporingsonderzoeken van de regionale politie-eenheden per jaar is over het algemeen vrij stabiel, met incidenteel een uitschieter. Het valt op dat de LE, na een aantal jaren weinig tot geen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel te hebben verricht, in 2018 en 2019 weer iets meer onderzoeken is gestart. Volgens de Veiligheidsagenda moet de LE in 2019 minimaal zes verdachten aanleveren bij het OM.[45] Het LE lijkt dus goed op koers voor het behalen van de afgesproken doelstellingen. De aanpak van mensenhandel is een van de prioriteiten van de LE en het Landelijk Parket (LP) van het OM. In het tactisch programma LE/LP krijgt deze ambitie verder vorm aan de hand van twee doelen: een brede bestrijdingsstrategie en een sterke informatiepositie.[46] De Nationaal Rapporteur verwacht dan ook dat deze positieve ontwikkeling zich verder zal doorzetten. Het is essentieel voor de aanpak van mensenhandel dat juist ook ingewikkelde en grootschalige zaken van mensenhandel worden opgepakt. Dit is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de LE als regio-overstijgende partij, gespecialiseerd in zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Bovendien is de LE gespecialiseerd in verschillende technieken die bij grootschalig en complex onderzoek van pas komen, zoals financieel en digitaal rechercheren, operationele en tactische analyse, en internationale samenwerking.

4.7 Conclusie

Opsporing is cruciaal voor het signaleren en stoppen van bestaand daderschap. Dit hoofdstuk geeft inzicht in het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel dat door de verschillende opsporingsinstanties wordt ingesteld, de aard van de onderzochte mensenhandel, en hoeveel personen bij deze onderzoeken zijn betrokken.

45 Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2020-2021, p. 3 (niet openbaar).
46 Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2018-2019 en Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2020-2021 (niet openbaar).

Minder verdachten binnen opsporingsonderzoeken

In de periode 2015-2019 starten er jaarlijks gemiddeld zo'n 190 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. In 2019 ligt het aantal opsporingsonderzoeken lager dan in de voorgaande jaren. Er is daarnaast een nog sterkere daling te zien van het aantal verdachten binnen de opsporingsonderzoeken van de politie en de KMar. Dit is in lijn met het dalende aantal door de politie gesignaleerde verdachte van mensenhandel (zie §3.4). Het is opvallend dat de voorgenomen intensivering van de aanpak van mensenhandel niet blijkt uit de kwantitatieve ontwikkeling van de opsporing. Een opsporingsonderzoek wordt doorgaans alleen gestart als er een verdachte in beeld is. Dat er jaarlijks nagenoeg evenveel opsporingsonderzoeken worden gestart, maar daarbinnen minder personen worden onderzocht wijst of op een verandering in de opsporing: minder uitgebreide onderzoeken. Of op een verandering van het fenomeen: kleinschaligere verschijningsvormen van mensenhandel. Het lijkt er dus ook niet op dat intensivering uiting heeft gekregen in de aard van de opsporingsonderzoeken.

Daling opsporingsonderzoeken grensoverschrijdende seksuele uitbuiting

Het valt op dat het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in 2019 sterk is afgenomen ten opzichte van 2018. Dit terwijl het aantal slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting gemeld bij CoMensha de laatste jaren juist erg sterk is toegenomen. Zoals de Nationaal Rapporteur heeft beschreven in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 heeft deze sterke stijging vooral te maken met het hoge aantal Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus dat in Nederland aangifte doet van mensenhandel. Veel van deze aangiften leiden niet tot een opsporingsonderzoek. Het ontbreekt echter nog steeds aan inzicht in de onderliggende aan mensenhandel gerelateerde oorzaken van en mechanismen achter deze toestroom. Het is momenteel nog onduidelijk wat er gebeurt met de opsporing van de daders en de bescherming van slachtoffers wanneer er geen sprake is van opsporingsindicaties in Nederland. Dat het aantal opsporingsonderzoeken naar deze vorm van mensenhandel niet meestijgt met het aantal gemelde slachtoffers is wellicht te verwachten. Wat wel opvalt is dat het aantal onderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zelfs daalt. Dit roept vragen op over het zicht van de opsporingsdiensten op andere groepen slachtoffers van deze vorm van mensenhandel, zoals Europese slachtoffers. De druk op de capaciteit vanwege de toename van het aantal Afrikaanse slachtoffers mag niet ten koste gaan van het signaleren en het beschermen van andere groepen slachtoffers.

Opsporing arbeidsuitbuiting blijft achter ondanks beoogde intensivering

Het aantal gestarte opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting in de periode 2015-2019 blijft ver achter bij het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van deze vorm van mensenhandel. Aangezien voor een groot deel van deze onderzoeken niet bekend is hoeveel slachtoffers erbij betrokken waren, kunnen deze aantallen niet tegen elkaar worden afgezet. Het is namelijk mogelijk dat er binnen een opsporingsonderzoek sprake is van meerdere slachtoffers. In het kader van de beoogde intensivering van de aanpak in de Veiligheidsagenda 2019-2022 (zie §2.6.1.1), de prioritering van arbeidsuitbuiting binnen het programma Samen tegen mensenhandel, en de recente investeringen in de ISZW-DO, is het echter wel opvallend dat er geen ontwikkeling merkbaar is.

Regionaal meer inzicht nodig op fenomeen en effectiviteit van de aanpak

Zoals ook opgemerkt in Hoofdstuk 3 bestaan er regionale verschillen in hoe de strafrechtelijke aanpak zich van fase tot fase verhoudt. Sommige regionale politie-eenheden signaleren relatief veel mensenhandel, maar starten minder vaak opsporingsonderzoeken vergeleken met andere politie-eenheden. In andere regio's wordt relatief weinig gesignaleerd of opgespoord, maar

worden juist relatief veel verdachten ingeschreven bij het OM. Ook verschilt de verhouding opsporingsonderzoeken-slachtoffers gemeld bij CoMensha van regio tot regio. Deze bevindingen roepen de vraag op of overal voldoende wordt ingezet om regionaal inzicht te krijgen in de problematiek en de effectiviteit van de aanpak. Het verder onderzoeken en in een context plaatsten van deze bevindingen zou goed passen binnen een breder systeem van (zelf)monitoring van de politie en de AVIM. Daarbij zou vanuit de te bereiken maatschappelijke impact duidelijk moeten worden gemaakt welke resultaten, en daarmee ook welke activiteiten nodig zijn, en hoe die gemeten en gemonitord kunnen worden. Zo'n systeem van (zelf)monitoring maakt inzichtelijk in hoeverre de aanpak bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke impact.

CASUS 3

Het verhaal van Dennis (21 jaar) en Sam (47 jaar)

Dennis runt samen met zijn vader Sam een wasserij en stomerij in Amsterdam met drie verschillende vestigingen. Sam is eigenaar van één wasserij, en Dennis van de twee andere. Om de personeelskosten te drukken, besluiten ze medewerkers te werven die illegaal in Nederland verblijven. Door de jaren heen werken er verschillende vreemdelingen zonder verblijfsvergunning bij Sam en Dennis. Een groot deel komt uit India. Veel werknemers hebben niet alleen geen verblijfsrecht, maar zijn ook laagopgeleid of analfabeet. Dennis en Sam maken de afspraak dat de werknemers zes dagen per week werken, van zes uur 's avonds tot zes uur 's ochtends. Vakantie opnemen is niet mogelijk. Voor dit werk beloven Sam en Dennis ongeveer 800 euro per maand uit te betalen.

Bij sommige werknemers beschadigt de huid op hun handen zodanig dat er bijvoorbeeld geen vingerafdrukken meer kunnen worden genomen.

De werkomstandigheden zijn slecht. Het wordt ontzettend warm in de stomerij, tot wel 35 graden. Bovendien staan de werknemers met hun voeten in het water; dat levert elektrocutiegevaar op. Ze werken met bleekmiddel, maar krijgen geen beschermende kleding, handschoenen of mondkapje. Bij sommige werknemers beschadigt de huid op hun handen zodanig dat er bijvoorbeeld geen vingerafdrukken meer kunnen worden genomen. De werknemers mogen pas naar huis als het werk af is. Als het werk niet af komt, dreigen Sam en Dennis bovendien met ontslag. Ook betalen ze lang niet altijd al het beloofde salaris uit. Vaak krijgen werknemers maar 300 euro per maand, in plaats van de beloofde 800, terwijl zij ook geregeld veel langer moeten doorwerken. Twee keer krijgen de bedrijven een controle van de afdeling Toezicht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Sam en Dennis krijgen daarbij boetes van 4.000 euro en 12.000 euro voor de slechte werkomstandigheden. Toch verandert er weinig.

Als Sam en Dennis al zo'n vier jaar illegaal in Nederland verblijvende werknemers in dienst hebben, melden drie voormalige werknemers zich via een slachtofferadvocaat bij de politie in Amsterdam. Uit een intakegesprek stelt de politie een geringste aanwijzing van arbeidsuitbuiting vast. Zij zetten de zaak daarom door naar de Directie Opsporing van de ISZW, waar de drie slachtoffers aangifte doen van mensenhandel. De ISZW-DO start een opsporingsonderzoek. Wanneer genoeg bewijs is verzameld vindt er een actie plaats op locatie om Sam en Dennis aan te houden. Daarbij worden acht werknemers aangetroffen. Vijf van deze werknemers verblijven en werken rechtmatig in Nederland. Hun verhaal bevat geen signalen van mensenhandel. De drie andere werknemers zijn onrechtmatig hier. En het verhaal van twee van hen bevat signalen van mensenhandel. Ook deze twee werknemers doen aangifte van mensenhandel.

De rechtbank veroordeelt Sam en Dennis uiteindelijk voor mensenhandel en mensensmokkel. Sam moet twaalf maanden de cel in, waarvan drie voorwaardelijk, en Dennis zestien maanden, waarvan drie voorwaardelijk. Beiden krijgen een proeftijd van twee jaar. Ook moeten ze twee slachtoffers een schadevergoeding van in totaal meer dan 19.000 euro betalen.

5 Vervolging

Het Openbaar Ministerie (OM) beslist of een verdachte wordt vervolgd. Dit hoofdstuk beschrijft de zaken van mensenhandel die zijn ingeschreven bij en afgehandeld door het OM in de periode 2015-2019. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het aantal zaken ingeschreven bij het OM na een jarenlange daling, sinds 2017 stabiliseert. En dat er in de beschreven periode meer zaken door het OM zijn afgehandeld dan dat er bij het OM zijn ingeschreven. Ook valt op dat er bij afhandeling steeds minder vaak sprake is van een dagvaarding, en dat er dus meer geseponeerd wordt.

5.1 Inleiding

Wanneer de politie het opsporingsonderzoek afrondt (Hoofdstuk 4), wordt de zaak ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM). Op grond van alle informatie die in het opsporingsonderzoek is verzameld, neemt het OM een besluit over de verdere afdoening van de zaak. Het OM kan besluiten om een verdachte wel of niet te vervolgen. Een van de mogelijkheden die het OM vervolgens heeft, is om de zaak voor te leggen aan de rechter (Hoofdstuk 6).

Dit hoofdstuk richt zich op de zaken van mensenhandel die zijn ingeschreven bij het OM in de periode 2015-2019. Dit zijn alle zaken tegen individuele verdachten die ter vervolging bij het OM binnenkomen en in de registratie een parketnummer krijgen. Ook gaat dit hoofdstuk over de mensenhandelzaken die het OM heeft afgehandeld in die periode. Een zaak is afgehandeld nadat het OM een beslissing over de vervolging heeft genomen.

Leeswijzer

In §5.2 wordt de taakstelling van het OM kort beschreven. Vervolgens beschrijft §5.3 de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk worden gebruikt. §5.4 gaat in op het aantal zaken van mensenhandel dat jaarlijks bij het OM binnenkomt. Daarnaast wordt gekeken naar de verdeling van deze zaken over de verschillende parketten, de uitbuitingsvormen en de leeftijd van slachtoffers. Vervolgens toont §5.5 de zaken van mensenhandel die het OM heeft afgehandeld. Er wordt bovendien weergegeven op welke gronden het OM de zaken seponeert. En hoe vaak sprake is van welke strafverzwarende omstandigheden in de zaken die het OM dagvaardt. Tot slot vat §5.6 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen.

5.2 Werkwijze van het OM

Het OM is de enige instantie in Nederland die verdachten kan vervolgen voor het plegen van een strafbaar feit, zoals mensenhandel. Het OM bestaat uit tien regionale arrondissementsparketten (waarvan de spreiding overeenkomt met de tien regionale politie-eenheden, zie §4.6.1), het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP). Het LP is belast met de bestrijding van (inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waaronder mensenhandel.[1] In mensenhandelzaken is het FP verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafzaken waarin de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO) het opsporingsonderzoek doet.[2] ISZW-DO onderzoekt alleen mensenhandelzaken die zien op arbeidsuitbuiting (zie §3.2) en het FP dus ook.

5.2.1 Richtlijnen

Voor de opsporing, vervolging en executie van strafzaken is het OM gehouden aan beleidsregels. In de Aanwijzing mensenhandel staan regels voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel en wordt vermeld met welke instanties en op welke wijze het OM samenwerkt binnen de aanpak van

1 'Het Landelijk Parket bestrijdt (inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Denk aan mensenhandel, terrorisme, drugshandel, witwassen van misdaadgeld, internationale (oorlogs)misdrijven, kinderporno en kindersekstoerisme en cybercrime.', Website OM, www.om.nl/organisatie/landelijk-parket (geraadpleegd 23 september 2020).

2 Website OM, www.om.nl/organisatie/functioneel-parket (geraadpleegd 23 september 2020).

mensenhandel.[3] Aanwijzingen die zien op de sanctietoemeting worden Richtlijnen voor strafvordering genoemd. Zo bestaat er ook een Richtlijn voor strafvordering van mensenhandel.[4] Deze richtlijn is van toepassing op de verschillende vormen van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij. De richtlijn geeft uitgangspunten voor de door de officier van justitie te eisen straffen. Ook staan in de richtlijn de strafmaatbeïnvloedende factoren opgenomen, zoals het aantal slachtoffers, de mate waarin de bewegingsvrijheid werd beperkt, de inbreuk die is gemaakt op de lichamelijke integriteit en de rol van de verdachte. Deze factoren kunnen, afhankelijk van omstandigheden, leiden tot een hogere of lagere straf. Deze Richtlijnen en Aanwijzingen bevatten regels en voorschriften die zien op de taken en bevoegdheden van het OM die algemeen moeten worden toegepast, en waar burgers dus rechten aan kunnen ontlenen.[5] Richtlijnen en Aanwijzingen bevorderen daarmee de rechtszekerheid en rechtseenheid.

Hiernaast bestaan er interne beleidsregels waarin het OM zelf vorm en invulling geeft aan de aanpak van mensenhandel en aan de landelijke ambities uit onder meer de Veiligheidsagenda en het Nationale Dreigingsbeeld. Zo is bijvoorbeeld een visiedocument opgesteld, waarin staat dat alle officieren van justitie, naast hun reguliere werk, verantwoordelijk zijn voor een extra taakaccent zoals internationaal, creatieve aanpak, integrale aanpak of slachtoffers.[6] Een ander voorbeeld betreft een intern besluit genomen door het College van procureurs-generaal, dat enkel senior officieren van justitie mogen worden belast met de portefeuille mensenhandel. Uit de praktijk blijkt echter dat een groot deel van de huidige mensenhandel officieren niet voldoen aan de intern gestelde eis van senior officier van justitie.[7] Tot slot bestaan er interne documenten speciaal gericht op het LP. Het tactisch programma LP/LE geeft de visie op de bestrijding van mensenhandel weer aan de hand van twee pijlers: het opbouwen van een sterke informatiepositie en het inzetten op een brede bestrijdingsstrategie waarin geen onderscheid gemaakt wordt in de vorm van mensenhandel.[8] Naast de formele Richtlijnen en Aanwijzingen, zijn deze interne beleidsregels van groot belang om de eigen werkwijze te kunnen vormgeven en monitoren.

5.3 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn verkregen via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en zijn afkomstig uit RAC-min. Dit landelijk databestand bevat informatie van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting van verdachten en veroordeelden. Deze data zijn gebaseerd op de registratie van het OM en het bevat gegevens van de systemen COMPAS en GPS.

5.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

De mensenhandelzaken die in dit hoofdstuk worden onderzocht zijn geselecteerd op basis van het wetsartikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit artikel maakt geen onderscheid in de vormen van mensenhandel die de Nationaal Rapporteur hanteert: binnenlandse seksuele uitbui-

3 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsporing---politie/aanwijzing-mensenhandel-2013a012 (geraadpleegd 6 november 2020).
4 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering/richtlijn-voor-strafvordering-mensenhandel-2016r003 (geraadpleegd 6 oktober 2020).
5 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels (geraadpleegd 6 oktober 2020).
6 Visiedocument (2019). Verkregen middels: Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 november 2020.
7 Memo (2019). Verkregen middels: Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 november 2020.
8 Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2018-2019; Tactisch programma mensenhandel LP/LE 2020-2021.

ting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie §1.3). Sinds 2015 registreert het OM op verzoek van de Nationaal Rapporteur specifieke maatschappelijke classificaties bij zaken van mensenhandel. Het OM maakt onderscheid tussen 'seksuele uitbuiting', 'uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)' en 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)'.[9] Ook wordt gebruik gemaakt van classificaties die niet specifiek zijn voor mensenhandel, zoals 'zedenzaak overig'. Op basis van deze maatschappelijke classificaties is de uitbuitingsvorm bekend bij 64% van alle bij het OM ingeschreven zaken in de jaren 2015-2019. Dit is een grote verbetering ten opzichte van de periode 2013-2017, toen de uitbuitingsvorm slechts in 34% van de zaken bekend was.[10]

Helaas is het op basis van de maatschappelijke classificaties niet mogelijk om onderscheid te maken tussen binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Bovendien is criminele uitbuiting niet als aparte classificatie opgenomen en daardoor niet herleidbaar uit de data. Ook blijkt een deel van de registratie niet betrouwbaar.[11] Omdat bovendien in deze vroege fase van de strafrechtketen vaak nog geen tenlastelegging of vonnis beschikbaar is op basis waarvan de vorm van mensenhandel met zekerheid kan worden vastgesteld, is ervoor gekozen om in dit hoofdstuk een basale indeling te hanteren: seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting.

Verrijking van de dataset waar mogelijk

Om van een zo groot mogelijk aantal zaken te kunnen bepalen of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, heeft de Nationaal Rapporteur deze informatie waar mogelijk verrijkt. Aangezien zaken die het FP behandelt vrijwel altijd zaken zijn van arbeidsuitbuiting (zie §5.2), zijn deze zaken als arbeidsuitbuiting gekwalificeerd. Bij zaken waar sprake is van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr, is in ieder geval sprake van seksuele uitbuiting.[12] Deze zijn door de Nationaal Rapporteur daarom als zodanig gekwalificeerd. De zaken waarvan het vonnis al wel bekend was, zijn door de Nationaal Rapporteur geanalyseerd waarna de mensenhandelvorm handmatig aan de dataset is toegevoegd. Hiertoe zijn de resultaten uit het dossieronderzoek naar de vonnissen uit de jaren 2015-2019 gebruikt. Zie voor een beschrijving van dit dossieronderzoek §6.3.1 en §B1.5. Na deze verrijking was over de periode 2015-2019 uiteindelijk bij 80% van de zaken bekend of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting (zie ook Figuur 5.2).

5.3.2 Beperkingen aan de data

De data zijn niet helemaal up-to-date en volledig

OM-data worden niet continu bijgewerkt.[13] Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur het OM ieder jaar om de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kun-

9 Schriftelijke informatie Landelijk Parket, d.d. 8 juli 2016.

10 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 118.

11 In de periode 2013-2017 werd de maatschappelijke classificatie 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)' in veel gevallen foutief gebruikt. In 80% van de zaken was namelijk sprake van uitsluitend seksuele uitbuiting, en dus niet van (overige vormen van) niet-seksuele uitbuiting. Zie hiervoor: Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 113. In de periode 2015-2019 was van 31 van de 48 bij het OM ingeschreven zaken met uitsluitend deze 'overige' classificatie het vonnis beschikbaar. In achttien van deze einduitspraken ging het om seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, en was de classificatie onjuist geregistreerd. Zie §B1.5 voor meer uitleg hierover.

12 Het gaat om een ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (art. 273a/f lid 1 sub 3 Sr).

13 OM-data geven over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel. Al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata.

nen de cijfers in dit hoofdstuk soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder gepubliceerd.[14] De in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers wijken, waarschijnlijk om dezelfde reden, ook in geringe mate af van de cijfers zoals weergegeven in het meest recente OM-Jaarbericht.[15]

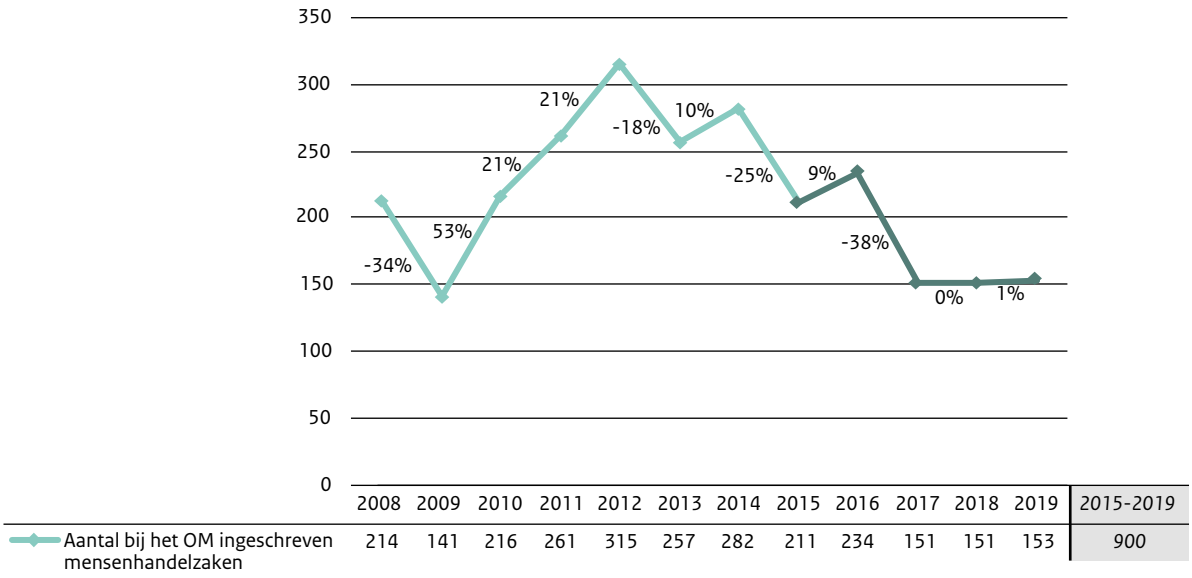
Primaire en subsidiaire tenlastelegging

Wanneer een strafbare gedraging meerdere strafbare feiten oplevert, kan de officier van justitie ervoor kiezen om deze feiten primair en subsidiair ten laste te leggen. Het primair ten laste gelegde feit is – uitgaande van de strafbedreiging – meestal het zwaarste feit. In RAC-min worden alleen primair geregistreerde feiten opgenomen. Omdat het zelden voorkomt dat mensenhandel als een lichtere variant van een ander strafbaar feit subsidiair wordt geregistreerd, is het aantal zaken van mensenhandel dat hierdoor gemist wordt echter zeer klein.

5.4 Ingeschreven zaken bij het OM

5.4.1 Aantal zaken en aard van de zaken

Figuur 5.1 toont de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven zaken van mensenhandel. Om de ontwikkeling van de afgelopen vijf jaar (2015-2019) in een breder kader te plaatsen, is het jaar 2008 als vertrekpunt gekozen. In de verdere tekst wordt echter steeds uitgegaan van de zaken in de periode 2015-2019.



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken	214	141	216	261	315	257	282	211	234	151	151	153	900

Figuur 5.1 Het jaarlijks aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken, per jaar 2008-2019 (N=900 (2015-2019))

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

14 Bijvoorbeeld in Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017).

15 Zo gaat het volgens het OM-Jaarbericht 2019 bijvoorbeeld om 215 bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken in 2015, om 220 in 2016, om 141 in 2017, om 140 in 2018 en om 150 in 2019 (Openbaar Ministerie, 2019, p. 34), terwijl het volgens Figuur 5.1 in deze jaren gaat om respectievelijk 211, 234, 151, 151 en 153 zaken.

Aantal ingeschreven zaken stabiliseert op laag niveau

Figuur 5.1 laat zien dat in totaal 900 zaken bij het OM zijn ingeschreven in de periode 2015-2019. Het gaat dus gemiddeld om 180 zaken per jaar. Vanaf het jaar 2012 is een dalende trend waarneembaar, waarbij in 2017 de grootste daling plaatsvond. Sindsdien is sprake van een stabilisering van het aantal bij het OM ingeschreven zaken.

De beoogde resultaten uit de Veiligheidsagenda 2019-2022 worden niet gehaald

Er zijn geen aanwijzingen dat de dalende trend een gevolg is van minder slachtoffers en daders van mensenhandel in Nederland. Sterker nog, vanwege de urgentie van het probleem is de intentie uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. Deze ambitie blijkt uit het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel (zie §2.3.1). En uit de Veiligheidsagenda 2019-2022, waarin de aanpak van mensenhandel is genoemd als een van de vier belangrijkste prioriteiten van de politie (zie §2.6.1.1). Een van de doelstellingen daarin is een jaarlijkse toename van de door de politie bij het OM aangedragen mensenhandelzaken van 190 in 2019 tot uiteindelijk 240 in 2022.[16] Ondanks alle investeringen is dit streefcijfer in 2019 verre van gehaald. Dat bleek ook uit het aantal opsporingsonderzoeken in Figuur 4.1. Het is belangrijk dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie in gezamenlijkheid analyseren wat er nodig is om de streefcijfers voor de resterende duur van de Veiligheidsagenda wel te halen.

Dat de intensivering niet is terug te zien in de cijfers, wil niet per se zeggen dat er geen initiatieven tot intensivering ontplooid worden. Doelstellingen om intensivering en maatschappelijke impact te meten kunnen ook anders worden geformuleerd, bijvoorbeeld door middel van kwalitatieve indicatoren. Denk hierbij aan het in een vroeg stadium ingrijpen waardoor een uitbuitingssituatie wordt voorkomen. Of aan het aantal doorverwijzingen naar zorg, en de wijze waarop slachtoffers van mensenhandel hulpverlening krijgen. Of aan het uitvoeren van bestuurlijke interventies. Bovendien kan impact worden bereikt door verdachten van mensenhandel te vervolgen voor andere delicten als dat meer voor de hand ligt. Bijvoorbeeld doordat die delicten beter bewijsbaar zijn en een even hoge strafmaat hebben.[17]

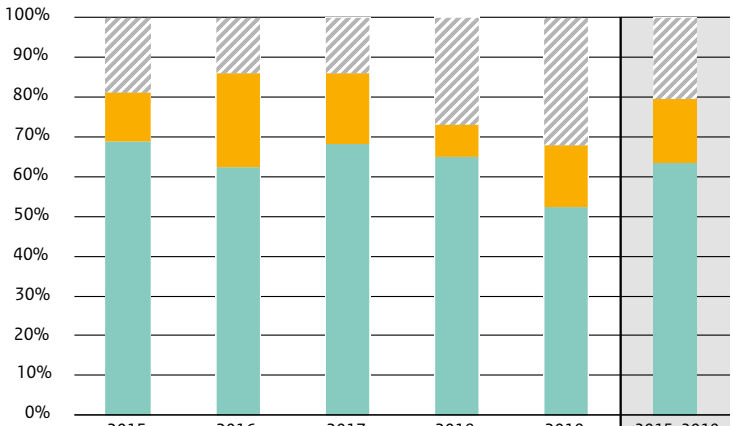
De vraag rijst nu hoe instanties betrokken bij de aanpak van mensenhandel zelf deze intensivering definiëren en vormgeven. Om kwantitatieve resultaten en streefcijfers goed te kunnen duiden is het van belang dat de ambitie om de aanpak van mensenhandel te intensiveren verder wordt uitgediept. Daarvoor zou het goed zijn als – onder andere – het OM de intensiveringsambitie kadert in een breder systeem van (zelf)monitoring van de eigen aanpak van mensenhandel. Daarin moet duidelijk worden wat het maatschappelijk doel (*outcome*) is, welke resultaten (*output*) moeten worden gehaald om het doel te bereiken, welke activiteiten daarvoor moeten worden ingezet, en hoe die gemeten kunnen worden.[18] Uiteindelijk geeft zo'n systeem van (zelf) monitoring namelijk betere handvaten om uitspraken te doen over de effectiviteit van de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel. Het OM geeft in dit kader aan dat zij momenteel, in samenspraak met andere betrokken instanties, werkt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda.[19] Daarnaast benadrukt het OM dat bijvoorbeeld ingezet is op de werving van nieuw personeel, het meewerken met de proeftuinen bij de politie (zie ook §2.6.2) en het

16 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.
17 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020.
18 Cels et al., 2017.
19 Schriftelijke informatie OM, d.d. 1 oktober 2020.

verder ontwikkelen van de domeinoverstijgende informatiegestuurde werkwijze (DIGW), en dat wordt verwacht dat dergelijke investeringen wat tijd kosten voordat het zich vertaalt in kwantitatieve resultaten.[20] Het feit dat momenteel gewerkt wordt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda, is een initiatief in de juiste richting.

Ondervertegenwoordiging zaken van niet-seksuele uitbuiting

In Figuur 5.2 wordt het aantal bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken uitgesplitst naar uitbuitingsvorm.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend	40	33	21	41	49	184
Uitsluitend niet-seksuele uitbuiting	26	55	27	12	24	144
In ieder geval seksuele uitbuiting	145	146	103	98	80	572
Totaal	*211*	*234*	*151*	*151*	*153*	*900*

Figuur 5.2 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=900)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

In Figuur 5.2 is te zien dat over de periode 2015-2019 uiteindelijk bij gemiddeld 80% van de zaken bekend is om welke vorm van uitbuiting het gaat. 64% betreft seksuele uitbuiting en 16% een vorm van niet-seksuele uitbuiting. Als de zaken waarbij de uitbuitingsvorm niet kon worden bepaald buiten beschouwing worden gelaten, gaat het gemiddeld om 80% seksuele uitbuiting en 20% niet-seksuele uitbuiting.

Het absolute aantal zaken van uitsluitend niet-seksuele uitbuiting is in 2019 gestegen ten opzichte van 2018. Toch blijft het achter bij het aantal zaken van seksuele uitbuiting. Dit is niet verwonderlijk, omdat uit de opsporingscijfers ook blijkt dat de meeste opsporingsonderzoeken gericht zijn op seksuele uitbuiting (zie Figuur 4.2). Er lijkt sprake van een ondervertegenwoordiging van het aantal zaken van niet-seksuele uitbuiting.

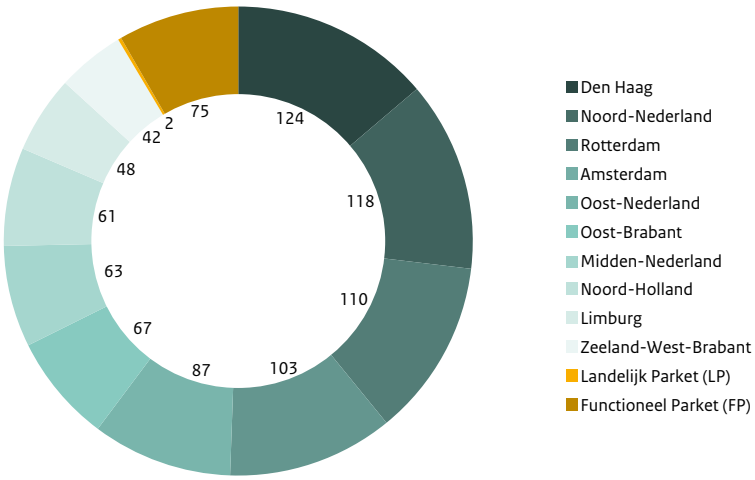
Het aandeel niet-seksuele uitbuiting zou in werkelijkheid groter moeten zijn dan uit het aantal bij het OM ingeschreven zaken blijkt. Dit valt af te leiden uit de resultaten van de onlangs gepubliceerde slachtoffermonitor, gebaseerd op het aantal (vermoedelijke) slachtoffers gemeld

20 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 november 2020.

bij CoMensha.[21] En uit een eerder gedane prevalentieschatting van het aantal (vermoedelijke) slachtoffers in Nederland.[22] Dit kan echter niet met zekerheid worden gesteld. De verhouding seksuele uitbuiting versus niet-seksuele uitbuiting binnen de vervolgingszaken is gemeten op individueel daderniveau in plaats van op individueel slachtofferniveau. Het is mogelijk dat het wat lagere aandeel niet-seksuele uitbuiting (deels) te verklaren is doordat bij die uitbuitingsvorm sprake is van een andere dader-slachtofferverhouding dan bij seksuele uitbuiting. Daarnaast zorgt het feit dat van een aanzienlijk deel van de vervolgingszaken niet kon worden achterhaald om welke uitbuitingsvorm het ging, voor een wat onzekere verhouding seksuele uitbuiting versus niet-seksuele uitbuiting.

5.4.2 Inschrijving bij het OM op regionaal niveau

Figuur 5.3 geeft weer bij welke parketten de mensenhandelzaken zijn ingeschreven. Na de herindeling van 2013 bestaat het OM uit tien regionale eenheden, zogenoemde arrondissementsparketten, het LP en het FP.



Figuur 5.3 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken naar parket, periode 2015-2019 (N=900)
Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Landelijk Parket zeer weinig ingeschreven zaken, parket Den Haag meeste zaken

In Figuur 5.3 valt op dat bij het LP in 2015-2019 slechts twee mensenhandelzaken zijn ingeschreven. Dit zijn er nog veel minder dan de zestien gerapporteerde zaken in de vorige dadermonitor.[23] Gezien de taakomschrijving, zou mensenhandel een van de voornaamste delicten moeten zijn waar het LP zich op richt, maar dit blijkt niet uit de cijfers.[24] In Hoofdstuk 4 is echter in

21 Verhouding van 69% seksuele uitbuiting versus 31% niet-seksuele uitbuiting van de gemelde (vermoedelijke) slachtoffers waarbij de uitbuitingsvorm bekend is, zie Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.
22 Verhouding van 67% seksuele uitbuiting versus 33% niet-seksuele uitbuiting, zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 2.1.
23 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 117.
24 Dit werd ook al geconstateerd in: Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 117; Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 53.

2018-2019 een voorzichtige toename van opsporingsonderzoeken door de Landelijke Eenheid van de politie zichtbaar (zie Figuur 4.4). Het is mogelijk dat deze resultaten in de komende jaren zichtbaar worden in de cijfers van het vervolg van de strafrechtketen.

Verder is te zien dat in 2015-2019 Den Haag met 14% de meeste zaken voor haar rekening heeft genomen en Zeeland-West-Brabant met 5% de minste. Het is opvallend dat bij het arrondissementsparket Oost-Nederland – een relatief grote regio qua oppervlakte en inwonersaantal – over de periode 2015-2019 beduidend minder zaken zijn ingeschreven dan in de periode 2013-2017. Dat maakt dat nu niet Oost-Nederland, maar Den Haag het grootste aandeel zaken heeft.[25]

Het is van belang op te merken dat het aantal ingeschreven zaken per arrondissementsparket niet uitsluitend wordt verklaard door de inspanningen van het parket. Zo kunnen verschillen tussen arrondissementsparketten samenhangen met de geografische en/of demografische grootte daarvan. Ook kan er in verschillende regio's sprake zijn van verschillende typen slachtoffers, waarbij zaken meer of minder in aanmerking komen voor vervolging. Gerelateerd hieraan kan de benodigde inspanning en doorlooptijd sterk verschillen per zaak. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verschillen in het aantal contacten met buitenlandse opsporingsdiensten.

Verschillen met opsporingsonderzoeken en gemelde vermoedelijke slachtoffers

De verdeling van de zaken over de parketten is anders dan de verdeling van de opsporingsonderzoeken over de verschillende politie-eenheden (zie Figuur 4.4). Dit betekent mogelijk dat regio's relatief verschillen in het aantal opsporingsonderzoeken dat uiteindelijk ingezonden wordt naar het OM. Sommige regio's starten bijvoorbeeld naar verhouding veel onderzoeken, maar komen tot een laag aantal vervolgingen vergeleken met andere regio's. Andersom zijn de regio's die het minste aantal onderzoeken uitvoeren niet per se de regio's die het minste aantal zaken naar het OM insturen.

Ook verschillen de regionale cijfers aanzienlijk van de aantallen bij CoMensha gemelde (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel vanuit de verschillende politie-eenheden. De regio's die in 2015-2019 de meeste (Oost-Brabant) en de minste (Limburg) slachtoffers aan CoMensha melden, zijn bijvoorbeeld anders dan de arrondissementsparketten waar de meeste en de minste zaken zijn ingeschreven.[26] Zo neemt de politie-eenheid Den Haag 8,5% van alle slachtoffermeldingen bij CoMensha voor haar rekening, een gemiddeld aantal meldingen, terwijl bij het parket Den Haag landelijk de meeste zaken zijn ingeschreven. Een mogelijke verklaring voor deze verschillen is dat de aard van de zaken van regio tot regio verschilt. Zo zijn er in de ene regio wellicht meer 'kansrijke' signalen en meldingen, of grootschalige zaken met veel daders (ten opzichte van slachtoffers). Het kan echter ook betekenen dat de verschillen te verklaren zijn doordat de aanpak van regio tot regio verschilt. Zo kunnen er verschillen bestaan in de meldingsbereidheid voor melden bij CoMensha, of in de slagingskans om een signaal of melding om te zetten in een vervolging.

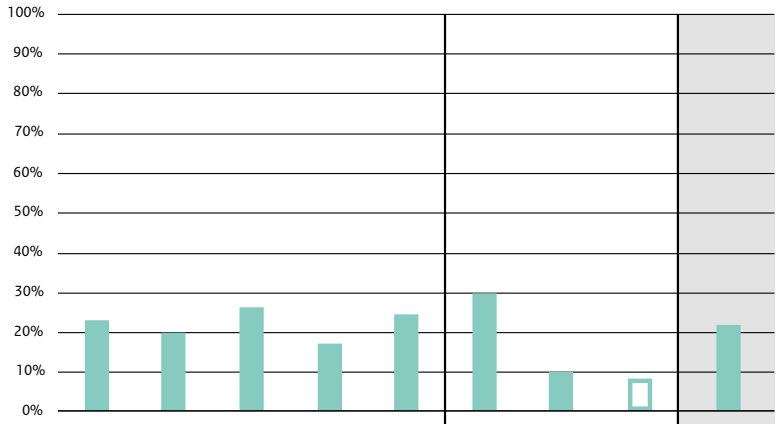
Omdat geconstateerd werd dat er grote verschillen bestaan tussen het soort en aantal slachtoffermeldingen van de verschillende regionale politie-eenheden, heeft de Nationaal Rapporteur eerder aanbevolen om onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van deze verschillen. En om daarbij concreet in beeld te brengen welke problematiek de politie-eenheden ervaren bij de aanpak van mensenhandel en wat zij nodig hebben om deze op te lossen.[27] De Nationaal Rappor-

25 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 117.
26 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.12.
27 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 166-167.

teur benadrukt in dit kader nogmaals dat het van belang is dat de politie en het OM de aard en omvang van hun zaken zelf monitoren en dit ook op regionaal niveau inzichtelijk maken.

5.4.3 Minderjarige slachtoffers

Figuur 5.4 laat zien bij welk deel van de 900 ingeschreven mensenhandelzaken in ieder geval sprake is van een minderjarig slachtoffer, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm.[28] Hiervoor is gekeken naar de registratie van de ingeschreven zaken onder artikel- en subleden die per definitie duiden op de minderjarigheid van slachtoffers.[29] Omdat ook bij andere artikel- en subleden sprake zou kunnen zijn van minderjarige slachtoffers is mogelijk sprake van een onderschatting.



	2015	2016	2017	2018	2019	Seksuele uitbuiting	niet-seksuele uitbuiting	Onbekend	2015-2019
% ingeschreven mensenhandelzaken OM die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen	23%	20%	26%	17%	25%	30%	10%	8%	22%
Aantal ingeschreven mensenhandelzaken OM die (mede) minderjarige slachtoffers betreffen	49	46	40	26	38	169	14	16	199

Figuur 5.4 Bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken met een minderjarig slachtoffer naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (n=199)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

In een vijfde van de zaken is het slachtoffer minderjarig

Figuur 5.4 laat zien dat in totaal 199 van de 900 zaken in de periode 2015-2019 sprake is van een minderjarig slachtoffer; oftewel in ongeveer een vijfde van de zaken. Dit aandeel ligt ieder jaar ongeveer even hoog. Een uitzondering daarop is 2018, toen het aantal zaken met een minderjarig slachtoffer een stuk lager lag – ook in verhouding tot het totaal aantal zaken. Verder blijkt uit Figuur 5.4 dat bij seksuele uitbuiting vaker sprake is van een minderjarig slachtoffer (30%) dan bij niet-seksuele uitbuiting (10%). In dit laatste geval gaat het met name om minderjarige slachtoffers van criminele uitbuiting. Omdat de dader-slachtofferverhouding in het geval van seksuele uitbuiting waarschijnlijk anders is dan bij niet-seksuele uitbuiting,[30] is een zuivere vergelijking tussen de percentages minderjarige slachtoffers echter niet mogelijk.

28 De percentages zeggen meer dan de absolute aantallen, omdat het aantal zaken met een minderjarig slachtoffer ook afhankelijk is van het totaal aantal ingeschreven zaken in een jaar (zie de aantallen in Figuur 5.1).

29 Hierbij gaat het om de volgende (sub)leden: art. 273f Sr lid 1, sub 2, 5 en 8.

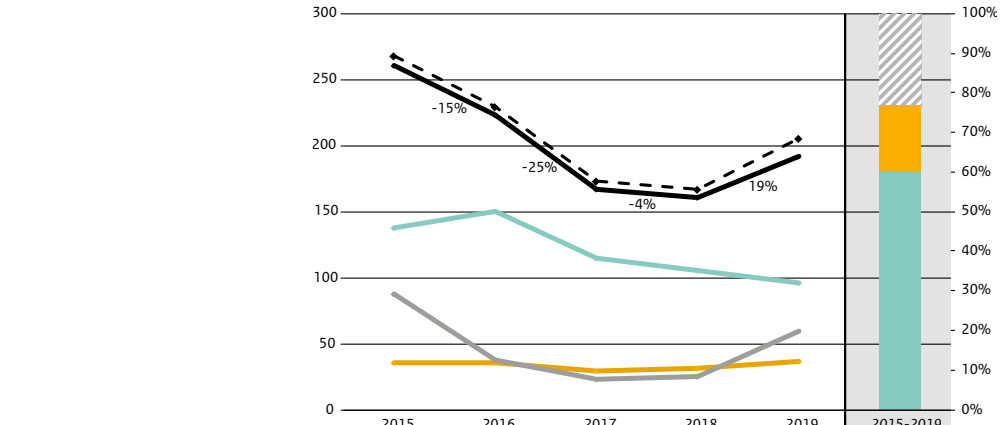
30 Dit blijkt bijvoorbeeld uit Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 134.

De Nationaal Rapporteur heeft in recente slachtoffermonitors meerdere malen zijn zorgen uitgesproken over het zeer beperkte zicht op minderjarige slachtoffers, met name van binnenlandse seksuele uitbuiting.[31] In de recent verschenen Slachtoffermonitor mensenhandel werd geconstateerd dat de gemiddelde leeftijd van slachtoffers sinds 2017 stijgt, omdat er steeds minder minderjarige slachtoffers gemeld worden.[32] Dit strookt niet met de prevalentieschatting. Daaruit blijkt dat naar schatting een derde van het totaal aantal slachtoffers minderjarig is. En bij slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting is zelfs bijna de helft van het aantal slachtoffers minderjarig.[33] Nu het aandeel minderjarige slachtoffers laag blijft, benadrukt de Nationaal Rapporteur opnieuw het belang van continue aandacht voor deze meest kwetsbare groep slachtoffers.

5.5 Afgehandelde zaken door het OM

5.5.1 Aantal zaken en aard van de zaken

Figuur 5.5 toont het jaarlijks aantal door het OM afgehandelde zaken per uitbuitingsvorm in de periode 2015-2019.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend (inhoudelijk afgehandelde zaken OM)	88	38	23	25	59	*233*
Niet-seksuele uitbuiting (inhoudelijk afgehandelde zaken OM)	35	35	29	31	37	*167*
Seksuele uitbuiting (inhoudelijk afgehandelde zaken OM)	138	150	115	105	96	*604*
Totaal (inhoudelijk afgehandelde zaken OM)	*261*	*223*	*167*	*161*	*192*	*1.004*
Totaal (afgehandelde zaken OM)	*268*	*230*	*173*	*167*	*206*	*1.044*

Figuur 5.5 Door het OM afgehandelde mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.044 (totaal), N=1.004 (inhoudelijk))

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

31 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 164.
32 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 47.
33 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

Figuur 5.5 toont dat het OM in de periode 2015-2019 in totaal 1.044 zaken heeft afgehandeld. In 40, oftewel een kleine 4%, van deze zaken was sprake van een administratieve afhandeling.[34] Er blijft dus een totaal van 1.004 zaken over dat het OM inhoudelijk heeft afgehandeld.

Toename aantal afgehandelde zaken in 2019, maar daling zaken van seksuele uitbuiting

Na een jarenlange daling is het totaal aantal door het OM afgehandelde zaken in 2019 weer toegenomen. Dit is opmerkelijk, omdat het aantal opsporingsonderzoeken en het aantal verdachten en betrokken 'overige personen' in opsporingsonderzoeken (zie Figuur 4.1 in Hoofdstuk 4) niet is toegenomen. En ook het aantal ingeschreven zaken bij het OM is niet toegenomen (zie Figuur 5.1). Het aantal zaken dat het OM inhoudelijk heeft afgehandeld in de periode 2015-2019 (N=1.004) is dus hoger dan het aantal ingeschreven zaken bij het OM in dezelfde periode (N=900).

DE VERHOUDING TUSSEN DE BIJ HET OM INGESCHREVEN EN AFGEHANDELDE ZAKEN

De zaken die het OM afhandelt in een jaar kunnen niet worden vergeleken met de zaken die bij het OM zijn ingeschreven in datzelfde jaar (zie §5.4). Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken. Niet alle zaken die bij het OM in een jaar binnenkomen worden immers in datzelfde jaar ook afgehandeld. Toch zou het jaarlijks gemiddeld aantal bij het OM ingeschreven zaken naar verwachting grofweg overeen moeten komen met het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat het OM afhandelt. Tenminste, zolang er geen sprake is van een achterstand.

In totaal zijn er bij het OM 900 zaken van mensenhandel ingeschreven in de periode 2015-2019. In 2019 waren dit er 153 (zie Figuur 5.1). In de periode 2015-2019 heeft het OM in totaal 1.044 zaken afgehandeld (waarvan 1.004 inhoudelijk). In 2019 waren dit er 206 (zie Figuur 5.5). In de periode 2015-2019, en met name in 2019, heeft het OM dus meer zaken afgehandeld dan dat er ingeschreven zijn. Het OM geeft aan dat dit (deels) te verklaren is door het feit dat er zaken zijn afgehandeld die al langer lagen en daarom een langere doorlooptijd kennen.[35] Gezien het toenemende aantal sepots (zie Figuur 5.6) in verhouding tot de bij het OM ingeschreven (Figuur 5.1) en afgehandelde (Figuur 5.5) zaken, lijkt echter ook sprake te zijn van het wegwerken van achterstanden.

Het zijn echter enkel de afgehandelde zaken van niet-seksuele uitbuiting en de zaken waarbij de uitbuitingsvorm onbekend was die in 2019 zijn toegenomen. Het absolute aantal inhoudelijk afgehandelde zaken van seksuele uitbuiting is namelijk in 2019 wederom gedaald (zie de mintgroene lijn in de Figuur 5.5). In de vorige slachtoffermonitor heeft de Nationaal Rapporteur zijn zorgen al uitgesproken over het uit beeld raken van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting.[36] De bevindingen van de huidige monitor bekrachtigen en actualiseren deze zorgen.

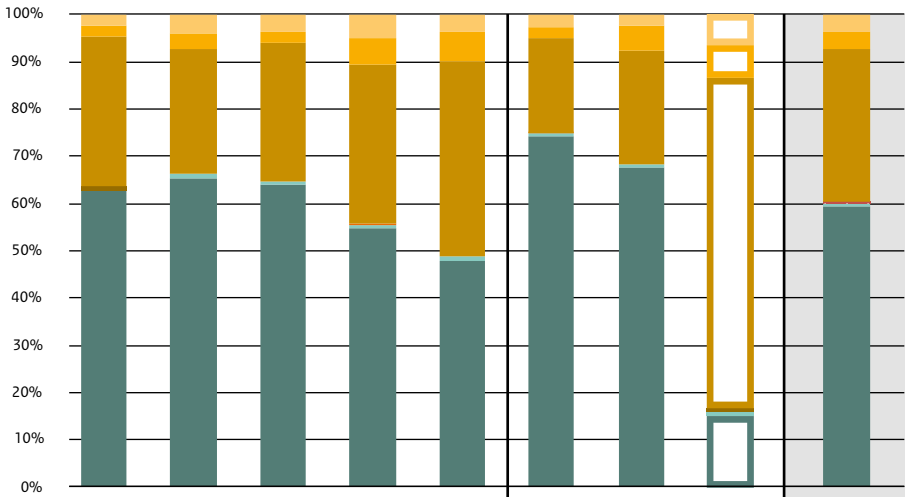
34 Een administratieve afhandeling wil zeggen dat het OM niet beoordeelt of de zaak vervolgbaar is en de zaak dus niet behandelt. In plaats daarvan wordt de registratie bij het OM gesloten. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een zaak dubbel is geregistreerd.

35 Schriftelijke informatie OM, d.d. 1 oktober 2020.

36 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 41-42.

5.5.2 Door het OM afgehandelde zaken naar afhandeling

Figuur 5.6 laat, zowel per jaar als per uitbuitingsvorm, zien welke inhoudelijke vervolgingsbeslissingen het OM heeft genomen in voornoemde 1.004 mensenhandelzaken.[37]



	2015	2016	2017	2018	2019	Seksuele uitbuiting	Niet-seksuele uitbuiting	Onbekend	2015-2019
Onvoorwaardelijk sepot, grond onbekend	6	9	6	8	7	17	4	15	36
Onvoorwaardelijk beleidssepot	6	7	4	9	12	13	9	16	38
Technisch sepot (onvoorwaardelijk)	83	59	49	54	79	121	40	163	324
Voorwaardelijk beleidssepot	2	0	0	0	0	0	0	2	2
Transactie	0	0	0	1	0	1	0	0	1
Voeging ter berechting	0	2	1	1	2	3	1	2	6
Dagvaarding	164	146	107	88	92	449	113	35	597
Totaal	*261*	*223*	*167*	*161*	*192*	*604*	*167*	*233*	*1.004*

Figuur 5.6 Inhoudelijke afhandelingen door het OM van de mensenhandelzaken naar uitbuitingsvorm, per jaar 2015-2019 (N=1.004)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Steeds minder dagvaardingen

Het meest opvallend in Figuur 5.6 is dat het OM in de jaren 2015-2019 steeds minder besluit om te dagvaarden. In de gehele periode dagvaardt het OM in gemiddeld 60% van de gevallen. In de periode 2013-2017 gold dit nog voor 70% van de gevallen.[38] Met 49% wordt in het meest recente jaar 2019 voor het eerst vaker niet dan wel gedagvaard.

37 Merk op dat als het OM in een zaak besluit niet te dagvaarden voor mensenhandelfeiten, er nog wel sprake kan zijn van een dagvaarding voor andere strafbare feiten in de zaak. Bij mensenhandelzaken is namelijk geregeld sprake van ook een of meer andere strafbare feiten (denk bijvoorbeeld aan geweldsdelicten of witwaspraktijken). Deze dagvaardingen voor uitsluitend andere feiten dan mensenhandel blijken niet uit Figuur 5.6 omdat daar de afhandelingen van specifiek mensenhandel zijn getoond. In de periode 2015-2019 is bij 35 (9%) van de totaal 407 zaken waarin het OM afziet van een dagvaarding voor mensenhandel, wel sprake van een dagvaarding voor andere strafbare feiten.

38 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 123.

Stijgend aantal technische sepots

Als het OM niet dagvaardt voor in ieder geval mensenhandel, gaat het vrijwel altijd om onvoorwaardelijke sepots. Dit loopt in 2019 op tot 51% van alle zaken. Meestal zijn dit technische sepots. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er onvoldoende kans bestaat op een veroordeling of wanneer iemand ten onrechte als dader is aangemerkt. In 2015-2019 is hiervan sprake in 32% van de zaken. In 2019 is hiervan zelfs sprake in 41% van de zaken. Dit is een aanzienlijk verschil met de vorige periode waarover de Nationaal Rapporteur rapporteerde (2013-2017). Toen was nog sprake van 24% technische sepots.[39] Ook onvoorwaardelijke beleidssepots komen in toenemende mate voor (zie Tabel 5.1 voor de sepotgronden in detail). Weliswaar handelt het OM in de periode 2015-2019 dus een groot aantal zaken af in verhouding tot het aantal zaken dat in dezelfde periode bij het OM wordt ingeschreven, maar ten opzichte van eerdere jaren eindigt een groot deel van deze zaken wel met een sepot.

Daarnaast blijkt dat het OM vaker dagvaardt in het geval van seksuele uitbuiting (74%) dan in het geval van niet-seksuele uitbuiting (67%). Verdachten van niet-seksuele uitbuiting komen dus minder vaak bij de rechter terecht dan verdachten van seksuele uitbuiting. Gedurende de vorige periode waarover de Nationaal Rapporteur rapporteerde, 2013-2017, werd in 87% van de zaken van seksuele uitbuiting en in 74% van de zaken van niet-seksuele uitbuiting overgaan tot dagvaarding. De daling in het aantal dagvaardingen geldt dus zowel voor seksuele uitbuitingszaken als voor niet-seksuele uitbuitingszaken.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het aantal sepots in mensenhandelzaken in werkelijkheid nog groter is dan de cijfers in voorgaande figuur weergeven. Dit komt omdat het OM een deel van de mensenhandelzaken – buiten de registratie om – voortijdig beëindigt. Het gaat hier om de zogeheten 'cosmetische sepots'. Dat zijn aangiften van mensenhandel zonder opsporingsindicaties of waarbij geen verdachte in beeld is. Het OM bericht de slachtoffers dat hun zaak is geseponeerd, maar dit is niet terug te zien in de cijfers.[40] Een voorbeeld hiervan zijn die zaken waarbij sprake is van een aangifte in het kader van de verblijfsvergunning mensenhandel (B8-zaken), maar waar geen sprake is van aanknopingspunten voor nader onderzoek.[41]

Groot aantal zaken niet vervolgd wegens onvoldoende bewijs

Om meer inzicht te krijgen in de achtergrond van de sepots, toont Tabel 5.1 op welke gronden het OM seponeert. Zowel voor de technische sepots, als voor de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke beleidssepots (zie Figuur 5.6).

39 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 5.7.

40 Zie hierover meer uitgebreid: Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 195-197; Nationaal Rapporteur, 2012 (Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling, Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken), p. 8.

41 Schriftelijke informatie Landelijk Parket, d.d. 28 september 2020.

Tabel 5.1 Sepotgronden, periode 2015-2019 (n=364)

	Sepotgrond	Aantal	Percentage
Technische sepots	Onvoldoende bewijs	287	89%
	Ten onrechte als verdachte aangemerkt	31	10%
	Dader niet strafbaar	1	<1%
	Feit niet strafbaar	1	<1%
	Niet ontvankelijk	4	1%
	Totaal	*324*	*100%*
Onvoorwaardelijke beleidssepots	Oud feit	10	26%
	Gering aandeel in het feit	7	18%
	Recente bestraffing	6	16%
	Onvoldoende nationaal belang	5	13%
	Leidinggever wordt vervolgd	5	13%
	Gezondheidstoestand	2	5%
	Verdachte onvindbaar	2	5%
	Vervolging in strijd met belang van benadeelde	1	3%
	Totaal	*38*	*100%*
Voorwaardelijke beleidssepots	Oud feit	1	50%
	Reclasseringsbelang	1	50%
	Totaal	*2*	*100%*

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Tabel 5.1 laat zien dat wanneer er technisch geseponeerd wordt, dit vrijwel altijd is vanwege onvoldoende bewijs. Hiervan is in de periode 2015-2019 sprake in 29% van de zaken. Ook komt het voor dat de verdachte ten onrechte is aangemerkt als verdachte. Verder kiest het OM om uiteenlopende redenen voor een (on)voorwaardelijk beleidssepot. Er wordt bijvoorbeeld relatief vaak afgezien van vervolging omdat sprake is van een oud feit, maar ook gronden die samenhangen met de persoon van de verdachte kunnen reden zijn om niet te vervolgen.

Het valt dus op dat sinds 2016 sprake is van een continue afname van het aantal zaken waarin overgegaan wordt tot dagvaarding. En van een hoog en toenemend aantal technische sepots (zie ook Figuur 5.6). In het algemeen is in dit hoofdstuk opgevallen dat er in de periode 2015-2019 in totaal meer zaken uitstromen dan instromen bij het OM (zie de kadertekst in §5.5.1). Het is opmerkelijk dat er weliswaar een inhaalslag gemaakt wordt met het afhandelen van zaken, maar dat daarbij veel zaken eindigen in een sepot. Het feit dat veel geïnvesteerd wordt in zaken die uiteindelijk geen doorstroom vinden in de rest van de strafrechtketen, vraagt om nadere verklaringen. Vanwege de ernst van veel mensenhandelzaken, is het relevant om in meer detail te weten wat voor typen zaken eindigen in een sepot en waarom.

In dit kader zou het relevant zijn wanneer het OM op basis van de dossiers kan onderzoeken waarom zaken in toenemende mate resulteren in een sepot, wat ten grondslag ligt aan deze sepots, en om welke redenen er sprake is van onvoldoende bewijs. Aangezien de intensiveringsambitie zoals uitgesproken in de Veiligheidsagenda 2019-2022[42] niet gehaald wordt, is

42 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.

voor een dergelijke verdiepende analyse alle aanleiding. In het vervolg kan dan bovendien bekeken worden of het mogelijk is om meer bewijs te verzamelen in mensenhandelzaken en om de kwaliteit van dossiers te vergroten. Zo zouden de mogelijkheden tot het inzetten van opsporingstechnieken als Open Source Intelligence (OSINT) en digitale en financiële opsporing verder verkend kunnen worden. In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 werd aanbevolen om verdiepend inzicht te creëren in de zaken van mensenhandel van slachtoffers met een Dublinstatus, zodat daders beter opgespoord kunnen worden en zaken vaker opvolging krijgen.[43] Uit de huidige monitor blijkt dat deze aanbeveling ook opgaat voor andere typen mensenhandelzaken, die ook veelvuldig eindigen in een sepot en dus ook niet voldoende doorstromen in de rest van de strafrechtketen.

Strafverzwarende omstandigheden

Tot slot kan het OM binnen het mensenhandelartikel een aantal strafverzwarende omstandigheden meenemen wanneer zij een zaak voorlegt aan de rechter:

- mensenhandel gepleegd door twee of meer verenigde personen (kortweg: in vereniging)
- mensenhandel ten aanzien van een minderjarig slachtoffer of een slachtoffer in een kwetsbare positie
- mensenhandel voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld
- mensenhandel met zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar ten gevolge
- mensenhandel met de dood ten gevolge

In de periode 2015-2019 zijn in totaal 603 mensenhandelzaken afgehandeld met een dagvaarding of een voeging ter terechtzitting. Uit de cijfers blijkt dat het OM in ruim de helft (52%) van alle gedagvaarde zaken een strafverzwarende omstandigheid registreert. Hierbij gaat het vrijwel altijd om mensenhandel in vereniging.

Weging minderjarigheid slachtoffer

In de periode 2015-2019 is in 22% van de ingeschreven mensenhandelzaken sprake van tenminste een minderjarig slachtoffer (Figuur 5.4). Toch wordt maar in een zeer beperkt aantal gevallen (3%) de minderjarigheid of anderszins kwetsbare positie van een slachtoffer meegenomen als strafverzwarende omstandigheid. Dit kan er mee te maken hebben dat deze strafverzwaring vaak inherent is aan het mensenhandelartikel. Zo staat bij de ongekwalificeerde mensenhandel in het eerste lid van artikel 273f Sr (onder het tweede, vijfde en achtste sublid) al 'terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt'. Het kan in dat geval overbodig lijken om hier vervolgens 'gepleegd tegen een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt' als strafverzwaring aan toe te voegen. Het feit dat in ruim 80% van de mensenhandelzaken met een minderjarig slachtoffer tot dagvaarding wordt overgegaan - ten opzichte van 54% van de mensenhandelzaken met een volwassen slachtoffer - lijkt erop te wijzen dat de minderjarigheid van het slachtoffer in ieder geval een kenmerk is waardoor het OM eerder geneigd is om te dagvaarden.

De Nationaal Rapporteur benadrukt het belang van expliciet beleid rondom het meenemen van de minderjarigheid van het slachtoffer in de ernst van het feit. Het is vervolgens aan de professionals van het OM hoe zij dit doen. Het is essentieel om met zekerheid te weten dat zaken met een verschillende ernst ook leiden tot een wezenlijk andere eis, en dat dit dus expliciet gemaakt

43 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 59.

wordt in bijvoorbeeld een requisitoir. In de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 heeft de Nationaal Rapporteur al zorgen uitgesproken over de kwetsbaarheid van minderjarige slachtoffers van mensenhandel.[44] In deze dadermonitor roept de Nationaal Rapporteur het OM op om hernieuwd aandacht te besteden aan jong dader- en slachtofferschap. En aan het innemen van een onderbouwd standpunt bij het formuleren van de eis, zodat de rechter daarop gemotiveerd en adequaat kan reageren. Op deze manier kan met zekerheid gesteld worden dat straffen geëist worden die recht doen aan de ernst van het feit mensenhandel, zodat de verdachten de straf krijgen die zij verdienen en zodat de kwetsbaarheden van slachtoffers voldoende erkend worden.

5.6 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de vervolging van verdachten en de zaken van mensenhandel die zijn ingeschreven bij en afgehandeld door het Openbaar Ministerie (OM) in de periode 2015-2019. In dit hoofdstuk wordt mensenhandel uitgesplitst naar seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting.

Het aantal ingeschreven zaken bij het OM stabiliseert op laag niveau

In totaal zijn in de periode 2015-2019 900 zaken van mensenhandel bij het OM ingeschreven. Waar het in 2015 nog ging om 211 zaken, zijn dit er in 2019 nog maar 153. Deze dalende trend is echter al vanaf het jaar 2012 waarneembaar, en het is een ontwikkeling die de Nationaal Rapporteur al eerder constateerde.[45] Na deze jarenlange daling, is sinds 2017 sprake van een stabilisering van het aantal bij het OM ingeschreven zaken.

De ingeschreven zaken bij het OM zijn met name zaken van seksuele uitbuiting. Zaken van niet-seksuele uitbuiting komen minder voor. In het totaal aantal zaken is bij ongeveer een vijfde deel sprake van een minderjarig slachtoffer. Minderjarige slachtoffers worden vaker aangetroffen in zaken van seksuele uitbuiting dan in zaken van niet-seksuele uitbuiting. Uit een eerder uitgevoerde prevalentieschatting blijkt echter dat het aandeel minderjarige slachtoffers in werkelijkheid groter zou moeten zijn.[46] In lijn met eerder uitgesproken zorgen over minderjarige slachtoffers (en daders) van binnenlandse seksuele uitbuiting,[47] benadrukt de Nationaal Rapporteur wederom het belang van continue aandacht voor deze meest kwetsbare groep slachtoffers.

Een inhaalslag: het OM handelt meer zaken af dan dat er ingeschreven zijn

In totaal heeft het OM in de periode 2015-2019 1.044 zaken afgehandeld, waarvan 1.004 inhoudelijk. Dit zijn er dus meer dan de 900 zaken die in dezelfde periode bij het OM zijn ingeschreven. Ook is in 2019 een toename zichtbaar van het aantal zaken dat het OM heeft afgehandeld ten opzichte van 2018. Deze toename geldt echter enkel voor de zaken van niet-seksuele uitbuiting en zaken waarbij de uitbuitingsvorm onbekend was. Het aantal inhoudelijk afgehandelde zaken van seksuele uitbuiting is iets gedaald.

44 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2 en 3.
45 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 131.
46 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.
47 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 60; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), p. 164.

Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de wijze waarop het OM de zaken afhandelt, blijkt dat het OM in de periode 2015-2019 steeds minder dagvaardt. In 2019 is het percentage zaken waarin gedagvaard wordt zelfs gedaald tot onder de 50%. Er is dus in toenemende mate sprake van sepots. Het aantal technische sepots is in 2019 gestegen tot maar liefst 41%. Als het OM technisch seponeert, is dit vrijwel altijd vanwege onvoldoende bewijs. Deze bevindingen van enerzijds het toenemende aantal sepots en anderzijds de aantallen bij het OM ingeschreven en afgehandelde zaken, lijken erop te wijzen dat sprake is van het wegwerken van achterstanden.

In dit kader zou het relevant zijn wanneer het OM een verdiepende analyse uitvoert van het eigen beleid. Het aanzienlijk hoge en toenemende aantal sepots geeft alle aanleiding om te willen verklaren waarom zaken in toenemende mate niet tot vervolging leiden. En wat hieraan ten grondslag ligt. Mensenhandel is een buitengewoon prioritair veld. Het feit dat veel geïnvesteerd wordt in zaken die uiteindelijk geen doorstroom vinden in de rest van de strafrechtketen, vraagt om nadere verklaringen. Om met grotere stelligheid conclusies te kunnen trekken en om de aanpak te verbeteren, is echter verdiepend dossieronderzoek noodzakelijk.

De beoogde intensivering blijft uit

Vanwege de urgentie van het probleem van mensenhandel, is in het interdepartementale actieprogramma Samen tegen mensenhandel en de Veiligheidsagenda 2019-2022 de intentie uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. De Nationaal Rapporteur juicht deze intensivering toe, maar constateert ook dat het nog niet lukt om alle ambities waar te maken. Een van de doelstellingen is een jaarlijkse toename van de bij het OM ingeschreven mensenhandelzaken van 190 in 2019 tot uiteindelijk 240 in 2022.[48] Uit zowel Hoofdstuk 4 als dit hoofdstuk is gebleken dat ondanks alle investeringen dit streefcijfer in 2019 verre van gehaald is. Het is belangrijk dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het OM en de politie in gezamenlijkheid analyseren wat het bereiken van de doelstelling voor intensivering van de aanpak in de weg staat.

Dat de intensivering niet is terug te zien in de cijfers, wil echter niet per se zeggen dat er geen initiatieven tot intensivering ontplooid worden. Bij het meten van intensivering dient maatschappelijke impact leidend te zijn. Allereerst moet dus het doel van de beoogde intensivering concreet worden gemaakt. Vervolgens moet duidelijk worden gemaakt welke resultaten bijdragen om dat doel te bereiken, welke activiteiten daarvoor moeten worden ingezet, en hoe die gemeten kunnen worden. Dat kan zijn het aantal bij het OM ingeschreven verdachten, maar bijvoorbeeld ook het dagvaardingspercentage, of andere uitgevoerde activiteiten zoals bestuurlijke interventies of doorverwijzingen naar de zorg. De Nationaal Rapporteur constateert dat de invulling van de intensivering nog niet voldoende van contouren is voorzien, waardoor de vraag rijst hoe instanties betrokken bij de aanpak van mensenhandel zelf deze intensivering definiëren en vormgeven. En in hoeverre hun eigen beleid effectief wordt opgevolgd. De Nationaal Rapporteur nodigt het OM uit om de intensiveringsambitie te kaderen in een breder systeem van (zelf)monitoring dat bestaat uit een breed scala aan concrete en meetbare doelstellingen, met een balans tussen kwantitatieve *en* kwalitatieve doelen. Het feit dat door het OM, in samenspraak met andere betrokken instanties, gewerkt wordt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda, is een initiatief in de juiste richting.

48 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.

CASUS 4

Het verhaal van Amir (20 jaar)

Amir woont in Den Haag bij zijn ouders en heeft een strafblad. Ondanks eerdere begeleidings- en reclasseringstrajecten blijft hij toch de fout in gaan. Als Amir achttien is, leert hij Elif (16 jaar) kennen via Instagram. Ze hebben dagelijks contact en hij krijgt een relatie met haar. Ze spreken vaak af en ontmoeten elkaar dan in hotels. Ook stuurt Elif naaktfoto's naar Amir. Deze bewaart hij in een map op zijn laptop.

Amir bedenkt dat er best wat geld te verdienen valt met die naaktfoto's. Hij besluit dan ook om de foto's van Elif online te koop aan te bieden. Elif stemt hiermee in. Ze is verliefd op Amir en wil hem niet teleurstellen. Maar ze is ook bang dat hij de naaktfoto's naar haar familie en vrienden stuurt als zij niet meewerkt. Amir regelt het contact met de klanten die interesse hebben in de foto's. De betalingen voor de naaktfoto's gebeuren via Tikkie. Dat geld komt op rekening van Elif. In totaal ontvangt zij meer dan 7.000 euro. Een deel van dit geld neemt zij op en geeft ze aan Amir. Maar ze stuurt ook 179 keer geld naar hem via een Tikkie met de omschrijving 'lunch'. Ook zorgt Amir ervoor dat Elif hem de bankpas en pincode van haar moeder geeft. Met die pas pint hij in totaal 14.000 euro bij een pinautomaat in Eindhoven.

Ze stuurt 179 keer geld naar hem via een Tikkie met de omschrijving 'lunch'.

Dan komen er meerdere anonieme meldingen binnen over Amir bij Team Criminele Inlichtingen van de politie. Dat leidt tot een doorzoeking van het huis van de ouders van Amir. De politie vindt 45 kogelpatronen, verschillende telefoons en een laptop. Elif wordt meerdere keren gehoord door de politie, en zij en haar moeder besluiten aangifte te doen. Niet alleen Elif komt in beeld door het onderzoek. Ook blijkt Amir veel contact te hebben met ene Kaylee (32 jaar).

Uit WhatsApp-gesprekken wordt duidelijk dat hij haar dwingt om seksafspraken te hebben.

Amir heeft via zijn telefoon ten minste 66 seksafspraken voor Kaylee gemaakt. Uit WhatsApp-gesprekken tussen Kaylee en Amir wordt duidelijk dat hij haar dwingt om seksafspraken te hebben. Mannen nemen contact op naar aanleiding van een online seksadvertentie die Amir heeft geplaatst. Hij regelt de hotelkamers waar de afspraken plaatsvinden en boekt de kamers op Kaylee's naam. Amir bedreigt en mishandelt haar en bepaalt alles wat ze doet. Ze moet seks hebben met mannen zonder condoom, ook als zij ongesteld is of pijn heeft. Amir bepaalt hoeveel geld Kaylee mag houden; het grootste deel moet ze afstaan aan hem. Kaylee blijkt ook verliefd te zijn op Amir. Ze wil met hem trouwen en een kind krijgen. Ze doet nooit aangifte tegen hem.

De rechter veroordeelt Amir voor verboden wapenbezit, de diefstal van het geld van Elif's moeder, het dwingen van Elif tot het verkopen van haar naaktfoto's en de seksuele uitbuiting van Kaylee. Hij krijgt 32 maanden gevangenisstraf, waarvan zes maanden voorwaardelijk. Hij moet Elif een schadevergoeding van meer dan 6.000 euro betalen. En hij moet de gestolen 14.000 euro terugbetalen aan haar moeder.

6 Berechting in eerste aanleg

Op het moment dat het Openbaar Ministerie (OM) een zaak voorlegt aan de rechter, start de fase van berechting. Dit hoofdstuk beschrijft de berechting van verdachten van mensenhandel door de rechter in eerste aanleg in de periode 2015-2019. Uit het hoofdstuk blijkt dat het aantal zaken dat de rechter in eerste aanleg heeft afgedaan afgenomen is. Wanneer een zaak voor de rechter komt, leidt die in de meest recente jaren echter wel vaker tot een veroordeling. Daarnaast is de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen recentelijk langer. Om te kunnen bepalen of de rechter in vergelijkbare zaken anders is gaan straffen, is aanvullend dossieronderzoek en een diepgaande analyse over zoveel mogelijk factoren die de strafoplegging kunnen beïnvloeden nodig.

6.1 Inleiding

De berechting van een verdachte vindt plaats wanneer het Openbaar Ministerie (OM) de zaak voorlegt aan de rechter (zie Hoofdstuk 5). Dit hoofdstuk richt zich op de berechting in eerste aanleg van verdachten van mensenhandel in de periode 2015-2019. 'In eerste aanleg afgedane zaken' zijn de zaken waarin de rechtbank een einduitspraak heeft gedaan. Na een einduitspraak kunnen zowel de verdachte als het OM in hoger beroep gaan. Dit hoofdstuk gaat niet in op die zaken.

In deze dadermonitor worden de berechtingscijfers voor het eerst uitgesplitst naar vier vormen van mensenhandel: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Dit is onder andere van meerwaarde voor een meer gerichte sturing van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Zo is bijvoorbeeld te zien welke mensenhandelvormen voor de rechter komen, hoe vaak deze vormen vervolgens tot een veroordeling leiden en – in het geval van een veroordeling – welke straf daarop volgt.

Leeswijzer

§6.2 beschrijft het strafproces en de straftoemeting in zaken van mensenhandel. Vervolgens geeft §6.3 een beschrijving van de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk gebruikt worden. §6.4 gaat in op het aantal en het soort mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg jaarlijks afdoet. Ook wordt hier gekeken naar eventuele andere feiten waarvoor de verdachte is vervolgd. Vervolgens geeft §6.5 een overzicht van de door de rechter opgelegde straffen en maatregelen in mensenhandelzaken. In §6.6 volgt beschrijvende informatie over de doorlooptijden. Tot slot vat §6.7 de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen.

6.2 Het strafproces

Wanneer het strafdossier samengesteld is, kan het OM als leider van het politieonderzoek ervoor kiezen om te dagvaarden. Dit betekent dat de zaak wordt voorgelegd aan de rechtbank voor een inhoudelijke beoordeling. De rechtbank beoordeelt op basis van het strafdossier of wettig en overtuigend kan worden vastgesteld dat een verdachte het feit dat ten laste is gelegd, heeft begaan.

De bewijsvoering in mensenhandelzaken is niet eenvoudig

Mensenhandelzaken worden vanwege de complexiteit behandeld door een gespecialiseerde officier van justitie. Ook hebben bijna alle rechtbanken en gerechtshoven een meervoudige mensenhandelkamer.[1] Het waarderen van het bewijs in mensenhandelzaken is lastig. Ten eerste moeten zowel het oogmerk van uitbuiting, als de handelingen, als de dwangmiddelen worden bewezen. Dat het oogmerk van uitbuiting soms moeilijk te bewijzen is, vooral in zaken van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting, bleek uit de vorige dadermonitor.[2] Ten tweede bevinden slachtoffers van mensenhandel zich doorgaans in een afhankelijkheidspositie en hebben bijvoorbeeld te ma-

1 Dit betekent dat bij die rechtbanken alle mensenhandelzaken doorgaans door dezelfde rechters worden beoordeeld. Een meervoudige kamer betekent dat drie rechters de zaak behandelen. Voor het leesgemak wordt in dit hoofdstuk meestal gesproken van 'rechter' in plaats van 'rechters' of 'meervoudige kamer'.

2 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.4.

ken met geweld en bedreigingen. Ze willen daarom niet altijd aangifte doen, wijzigen de aangifte of trekken de aangifte in. Deze omstandigheden kunnen de betrouwbaarheid van dergelijke verklaringen aantasten. Daarnaast hebben slachtoffers van mensenhandel niet zelden te maken met een trauma als gevolg van hun slachtofferschap. Dit kan ervoor zorgen dat zij inconsistente of onvolledige verklaringen afleggen.[3] Hoewel getuigenverklaringen en aangiften van slachtoffers het belangrijkste bewijsmiddel zijn, moet daarnaast steunbewijs worden gevonden. In de opsporing kan daarbij op steeds meer manieren bewijs worden verzameld, zoals met WhatsApp berichten, bankgegevens, hotelreserveringen of IP-adressen.

Straftoemeting: gebrek aan oriëntatiepunten

Uit de vorige dadermonitor bleek dat de straffen voor mensenhandel uiteenlopen. Het is lastig vast te stellen of dit ook geldt voor vergelijkbare mensenhandelzaken.[4] Voor sommige (ingewikkelde) feiten kan het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) oriëntatiepunten opstellen voor het bepalen van de hoogte van een straf. Hoewel al langere tijd over oriëntatiepunten voor mensenhandel wordt gesproken, bestaan deze (nog) niet. In algemene zin kijkt de rechter voor het bepalen van een straf naar de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder dat feit is gepleegd en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. In het mensenhandelartikel staan daarnaast vaste strafverzwarende omstandigheden. Namelijk het toepassen van geweld en de minderjarigheid van het slachtoffer. Mensenhandelzaken zijn complex. Er zijn nog veel meer factoren die kunnen worden meegewogen in de straf. Denk aan de duur van de uitbuitingsperiode en de omstandigheden waaronder het werk verricht moest worden, zoals het werken met chemicaliën zonder bescherming of gedwongen sekswerk zonder condoom. Uit zowel de registratie van de afdoening van de zaak als de strafmotivering in de uitspraak wordt niet altijd duidelijk welke factoren uiteindelijk van invloed zijn geweest op de straf. In het geval van minderjarigheid van het slachtoffer is bijvoorbeeld bekend dat dit bij mensenhandelzaken weliswaar wordt meegewogen in het bepalen van een straf, maar niet altijd formeel als strafverzwarende omstandigheid wordt geregistreerd (zie ook §5.5.2). Dit onderstreept de onduidelijkheid over wat er wordt meegewogen in de strafbepaling en op welke wijze dit gebeurt. Duidelijke oriëntatiepunten die de rechter kan raadplegen om de hoogte van een straf voor mensenhandel te bepalen, zouden daarom een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de rechtszekerheid en rechtseenheid.

6.3 Achtergrond van de cijfers

De cijfers in dit hoofdstuk zijn, net als de vervolgingscijfers in Hoofdstuk 5, afkomstig uit RAC-min, het landelijke databestand met informatie over de vervolging en berechting in eerste aanleg van verdachten en veroordeelden. Voor een beschrijving van dit bestand, de manier waarop de mensenhandelzaken hieruit zijn geselecteerd en voor de kanttekeningen bij de cijfers, wordt dan ook verwezen naar §5.3.2 en naar de onderzoeksverantwoording (§B1.5).

6.3.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

De Nationaal Rapporteur rapporteert in de monitoring van de aanpak van mensenhandel idealiter over vier mensenhandelvormen: binnenlandse seksuele uitbuiting, grensoverschrijdende

3 Wessel & Wolters, 2017.

4 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.5.

seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting (zie ook §1.3). Een zaak wordt echter voorgelegd aan de rechter onder vermelding van het wetsartikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarin wordt geen onderscheid gemaakt naar de vormen van mensenhandel. Het OM registreert wel apart informatie over de vorm van uitbuiting en voor een deel is deze af te leiden uit andere kenmerken van een zaak. Echter, uit de registratie is niet volledig op te maken om welke van de vier verschillende mensenhandelvormen het gaat (zie ook §5.3.1, §5.3.2 en §B1.5).

Dossieronderzoek om voor het eerst te kunnen uitsplitsen naar vier mensenhandelvormen

Om de berechtingscijfers in dit hoofdstuk toch te kunnen indelen in de vier mensenhandelvormen, heeft de Nationaal Rapporteur aanvullend dossieronderzoek gedaan. Een deel van de vonnissen was beschikbaar op het internet. Van het resterende deel is de tenlastelegging opgevraagd bij de verschillende parketten van het OM. Voor meer informatie over dit dossieronderzoek wordt verwezen naar de onderzoeksverantwoording (§B1.5). Door de combinatie van de bestaande informatie en het dossieronderzoek kan de mensenhandelvorm in 685 van de totaal 721 zaken die in eerste aanleg zijn afgedaan worden bepaald. Op basis van de resultaten van dit dossieronderzoek is het mogelijk om de berechtingscijfers uit te splitsen naar de vier vormen van mensenhandel.

Dossieronderzoek is een arbeidsintensief proces

Het verzamelen en analyseren van de tenlasteleggingen en vonnissen is een arbeidsintensief proces, zowel voor de Nationaal Rapporteur als voor de bevraagde partijen (de parketten van het OM). Informatie over de mensenhandelvorm is echter essentieel om effectief beleid te kunnen maken. Het zou dan ook van grote meerwaarde zijn als deze informatie op herleidbare wijze geregistreerd wordt. De mogelijkheden om specifiekere delictsinformatie (zoals het land van werving) en slachtofferinformatie (zoals nationaliteit) te kunnen registreren en verkrijgen, zouden hiertoe verkend moeten worden. In combinatie met de maatschappelijke classificatie die het OM registreert en waaruit de uitbuitingsvorm blijkt (zie ook §5.3 en §B1.5), kunnen dan zowel van de vervolgingscijfers (zie Hoofdstuk 5) als van de berechtingscijfers de vier mensenhandelvormen worden bepaald.

6.3.2 Beperkingen aan de data

De data zijn niet helemaal up-to-date en volledig

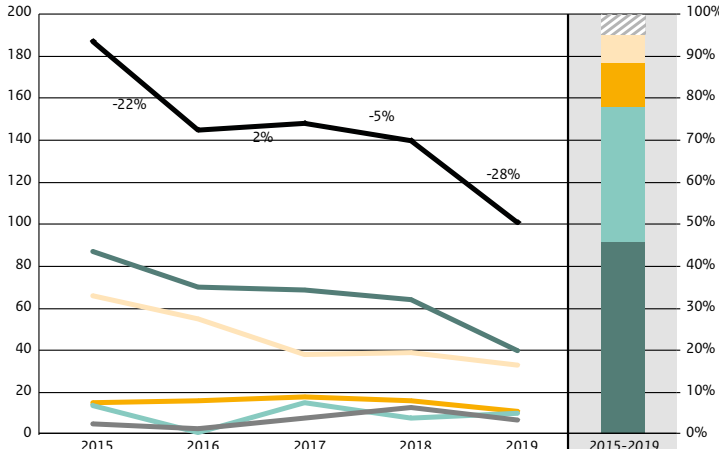
OM-data worden niet continu bijgewerkt.[5] In sommige, vooral recentere, zaken staat bijvoorbeeld niet geregistreerd onder welke wetsartikelen de dagvaarding is opgesteld. Dat kan komen doordat die zaak administratief nog niet is verwerkt. In die gevallen zijn voor de analyses de wetsartikelen gebruikt waarmee een zaak is ingeschreven bij het OM. Dit kan in die enkele gevallen voor een kleine afwijking zorgen.

5 OM-data geven over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel. Al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata.

6.4 In eerste aanleg afgedane zaken

6.4.1 Aantal zaken en aard van de zaken

In de periode 2015-2019 heeft de rechter in eerste aanleg 721 mensenhandelzaken afgedaan. De ontwikkeling van deze zaken is te zien in Figuur 6.1.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend	5	3	8	13	7	36
Criminele uitbuiting	14	1	15	8	10	48
Arbeidsuitbuiting	15	16	18	16	11	76
Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	66	55	38	39	33	231
Binnenlandse seksuele uitbuiting	87	70	69	64	40	330
Totaal	187	145	148	140	101	721

Figuur 6.1 Het aantal in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=721)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Daling aantal zaken dat jaarlijks voor de rechter komt

Figuur 6.1 laat zien dat het jaarlijks totaal aantal afgedane zaken in de periode 2015-2019 twee keer sterk afneemt, namelijk in 2016 en 2019. Dit is een logisch gevolg van het dalend aantal opsporingsonderzoeken en betrokken personen (zie §4.4), het dalend aantal ingeschreven (zie Figuur 5.1) en afgehandelde zaken van het OM (zie Figuur 5.5) en het feit dat veel zaken bij het OM resulteren in een sepot (zie Figuur 5.6). Deze daling van het aantal zaken dat voor de rechter komt, is opnieuw een aanwijzing dat in 2019 de beoogde intensivering uit de Veiligheidsagenda 2019-2022[6] op kwantitatief niveau uitblijft (zie ook §4.7 en §5.6). Bovendien is deze daling een voortzettende trend waarover ook al gerapporteerd is in de vorige dadermonitor.[7] Hoewel in 2019 een stijging zichtbaar is in het aantal zaken dat het OM heeft afgehandeld (zie Figuur 5.5), zal deze stijging waarschijnlijk pas zichtbaar worden in de berechtingscijfers van 2020.

Zaken van seksuele uitbuiting komen het vaakst voor de rechter, maar nemen het meest af

Met 46%, betreffen de meeste afgedane zaken in de periode 2015-2019 binnenlandse seksuele uitbuiting. In 32% gaat het om grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, in 11% om arbeidsuitbuiting en in slechts 7% om criminele uitbuiting. In 5% van de afgedane zaken is de uitbuitingsvorm onbekend. Deze verdeling loopt gelijk met de verdeling van de mensenhandelvormen in de opsporingsfase (zie Figuur 4.3). De cijfers verschillen echter van de percentages gemelde (vermoedelijke) slacht-

6 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.

7 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 6.1.

offers bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha).[8] De vergelijking kan niet helemaal zuiver gemaakt worden, omdat het op deze plaats gaat om cijfers op daderniveau in plaats van op slachtofferniveau. Wel geven de cijfers een indicatie van een opmerkelijk verschil voor arbeidsuitbuiting. Uit de Slachtoffermonitor 2015-2019 bleek namelijk dat 20% slachtoffer werd van arbeidsuitbuiting. Het aandeel afgedane zaken voor arbeidsuitbuiting blijft daarmee achter.[9]

Het valt bovendien op dat de daling van het aantal afgedane zaken niet voor alle vormen van uitbuiting afzonderlijk geldt. Het aantal zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting dat voor de rechter komt neemt harder af vergeleken met andere vormen van mensenhandel. Het aantal zaken van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is ook bijna ieder jaar afgenomen, maar over de gehele periode minder sterk dan het aantal zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting. Bij arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting is niet eenzelfde dalende trend merkbaar. Het aantal zaken schommelt met kleine uitschieters omhoog of omlaag. Het is opvallend dat het aantal door de rechter afgedane zaken van binnenlandse seksuele uitbuiting afneemt omdat dit niet geldt voor het aantal opsporingsonderzoeken naar deze mensenhandelvorm (zie §4.4). Gezien de kwetsbaarheid van slachtoffers en de vaak jonge slachtoffer- en dadergroepen bij binnenlandse seksuele uitbuiting, is in de gehele strafrechtketen nadrukkelijke aandacht voor deze groep van belang.

DE VERHOUDING TUSSEN DE GEDAGVAARDE ZAKEN EN DE IN EERSTE AANLEG AFGEDANE ZAKEN

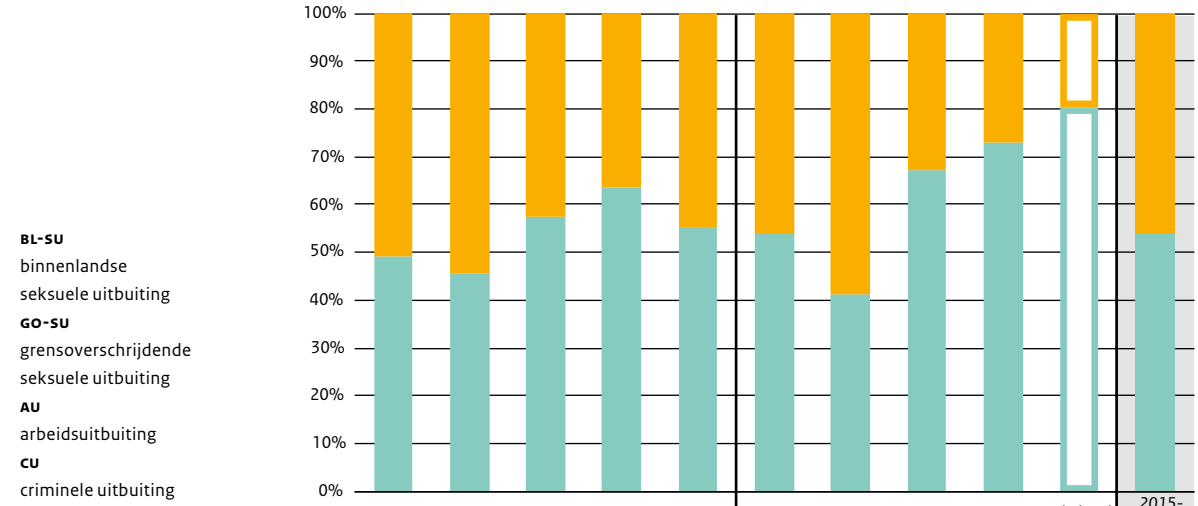
De zaken die de rechter in eerste aanleg afdoet in een jaar (zie §6.4) kunnen niet worden vergeleken met de zaken die het OM met een dagvaarding voor mensenhandel afhandelt in datzelfde jaar (zie §5.5). Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken. Toch zou het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat de rechter afdoet naar verwachting grofweg overeen moeten komen met het jaarlijks gemiddeld aantal zaken dat het OM dagvaardt, zeker wanneer dit bezien wordt over meerdere jaren. Tenminste, zolang er geen sprake is van een achterstand. Het OM heeft in de periode 2015-2019 603 mensenhandelzaken gedagvaard (zie Figuur 5.6). In dezelfde periode heeft de rechter 721 zaken afgedaan (zie Figuur 6.1). In de periode 2015-2019 zijn dus meer zaken door de rechter afgedaan dan dat er door het OM gedagvaard zijn.

Volgens het OM is de verklaring hiervoor vooral de vaak lange tijd tussen het moment van dagvaarden en het daadwerkelijk inhoudelijk behandelen van de zaak op zitting (zie ook §6.6).[10] Het is dus niet zo dat een zaak in het jaar dat de dagvaarding uitkomt ook in hetzelfde jaar inhoudelijk wordt behandeld en door de rechtbank wordt afgedaan. Er zijn meerdere verklaringen waarom een zaak vertraging kan oplopen of waarom het lang duurt voordat de zaak wordt afgedaan. Zo is veel tijd gemoeid met het horen van getuigen op verzoek van de verdediging. Een andere, meer praktische, verklaring voor het lange tijdsverloop tussen de dagvaarding en de inhoudelijke behandeling is dat de rechtbank soms niet genoeg zittingsruimte heeft om de zaak in te plannen. Zaken worden dan doorgeschoven naar een later moment. Hierdoor kunnen fluctuaties ontstaan waar het gaat om de behandeling van mensenhandelzaken.

8 CoMensha registreert de (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die bij hen gemeld worden. Deze registratie beoogt de aard en omvang van de gesignaleerde slachtoffers in Nederland in beeld te brengen.
9 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.
10 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 oktober 2020.

In ruim de helft van de zaken andere strafbare feiten naast mensenhandel

Mensenhandel gaat vaak gepaard met andere strafbare feiten. Figuur 6.2 toont hoe vaak sprake is van een of meer andere strafbare feiten naast mensenhandel, zowel per jaar als per mensenhandelvorm.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Uitsluitend mensenhandel	95	79	63	51	45	152	136	25	13	7	*333*
Ook andere strafbare feiten dan mensenhandel	92	66	85	89	56	178	95	51	35	29	*388*
Totaal	*187*	*145*	*148*	*140*	*101*	*330*	*231*	*76*	*48*	*36*	*721*

Figuur 6.2 Andere strafbare feiten naast mensenhandel bij de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020) Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Figuur 6.2 laat zien dat in ruim de helft van alle berechte mensenhandelzaken ook sprake is van een of meer andere strafbare feiten. Dit percentage lijkt in de jaren 2017-2019 gemiddeld hoger te liggen dan in de jaren ervoor. Het percentage verschilt daarnaast per vorm van uitbuiting. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is het minst vaak sprake van tenminste een ander strafbaar feit (41%), en bij criminele uitbuiting het vaakst (73%). In algemene zin blijkt dat het bij niet-seksuele uitbuiting vaker ook om andere feiten gaat dan bij seksuele uitbuiting.

Tabel 6.1 toont welke andere strafbare feiten de rechter heeft behandeld, als percentage van het totaal van de 721 zaken die de rechter heeft afgedaan, en als percentage van de vorm van mensenhandel.

Tabel 6.1 Aard van de strafbare feiten naast mensenhandel in de in eerste aanleg afgedane zaken naar mensenhandelvorm, periode 2015-2019

	Percentage ten opzichte van alle in eerste aanleg afgedane zaken per categorie					
Delictscategorie	BL-SU (n=330)	GO-SU (n=231)	AU (n=76)	CU (n=48)	Onbekend (n=36)	*Totaal (N=721)*
Witwassen	8%	24%	18%	17%	14%	15%
Zeden	23%	3%	0%	4%	19%	13%
Vermogen	8%	3%	16%	50%	14%	10%
Geweld	12%	7%	1%	19%	22%	10%
Overige misdrijven WvSr	5%	3%	29%	15%	17%	8%
Drugs	6%	4%	5%	8%	25%	6%
Wapens	7%	1%	8%	4%	17%	6%
Criminele organisatie	2%	5%	14%	4%	8%	5%
Vrijheidsbeneming	7%	2%	0%	6%	3%	4%
Mensensmokkel	1%	4%	18%	2%	6%	4%
Overige wetten	0%	1%	4%	0%	0%	1%

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Tabel 6.1 laat zien dat bij de berechte mensenhandelzaken sprake is van verschillende andere tenlastegelegde delicten. 15% van het totaal aantal zaken van mensenhandel gaat gepaard met witwassen. Omdat mensenhandel vrijwel altijd een verdienmodel heeft, kan in een groot deel van de berechte zaken een bijkomend financieel delict worden verwacht. Het is daarom goed dat in de strafrechtketen recent meer aandacht is gekomen voor het afpakken van crimineel vermogen.[11] Omdat mensenhandelzaken vaak moeilijk te bewijzen zijn, is het van belang dat al aan de voorkant van de strafrechtelijke aanpak verschillende opsporingsmethoden worden ingezet. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom het belang van een sterke en structurele samenwerking tussen de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en financieel rechercheurs. Daarnaast ziet de Nationaal Rapporteur een grote meerwaarde in vormen van multidisciplinaire samenwerking, zowel intern binnen de politieorganisatie, als met de Financial Intelligence Unit (FIU) en met externe partijen zoals financiële instellingen. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het project COMCRIM (zie §2.6.1.2).[12] Een ander voorbeeld is het Mensenhandel Field Lab, waarin door het OM en de politie in samenwerking met andere (overheids)organisaties en wetenschappers gestreefd wordt naar een meer effectieve aanpak van mensenhandel door een reeks onconventionele, samenhangende en strategische interventies, waaronder ook financiële interventies (zie §2.6.2.2). De Nationaal Rapporteur juicht deze ontwikkelingen toe en zou graag zien dat dit resulteert in het structureel inbedden van (publiek-private) samenwerking in financiële opsporing. Niet alleen ten behoeve van het inzetten van financiële opsporingsmethoden als middel, maar ook als sturing in de aanpak van mensenhandel. Voorafgaand aan het strafproces is namelijk al van belang dat proactief en publiek-privaat wordt samengewerkt om geldstromen en verdachte transacties te signaleren. Zo ontstaat er meer algemene kennis over verdienmodellen, de modus operandi en de verschillende vormen van uitbuiting. Op de lange termijn kunnen daarmee verdachten wor-

11 Website OM, www.om.nl/onderwerpen/afpakken (geraadpleegd 2 oktober 2020).

12 De volledige titel van dit onderzoek is: "Combatting crimes that undermine the rule of law in a smart and comprehensive manner, in a financial public-private partnership and through artificial intelligence – with a focus on human trafficking, money laundering and corruption".

den opgespoord die met hun criminaliteit grote winst maken, en daarmee een ondermijnende invloed hebben op de maatschappij.

FINANCIËLE OPSPORING VOLGENS DE AVIM

Zowel de AVIM[13] als het OM[14] geven aan dat in de opsporing aandacht wordt besteed aan het financiële aspect van mensenhandelzaken (zie ook §3.4.2), en dat de mogelijkheid tot het leggen van conservatoir beslag wordt overwogen. Conservatoir beslag is beslaglegging die gedaan wordt nog voor dat er een vonnis is uitgesproken. De mogelijkheden om iemand te vervolgen voor witwassen of conservatoir beslag te leggen, zijn echter niet altijd aanwezig.[15] Vaak loopt het conservatoir beslag spaak omdat er uiteindelijk te weinig aanknopingspunten zijn,[16] de verdachte in het buitenland zit,[17] of omdat de verdachte onvoldoende vermogend is om daadwerkelijk beslag te leggen. Daarnaast wordt het geld dat wordt verdiend met de mensenhandel vaak direct omgezet in goederen.[18] Soms wordt het verdiende 'criminele' geld door verdachten uitgegeven aan dure gebruiksvoorwerpen. Het komt echter ook regelmatig voor dat dit geld niet wordt uitgeven aan voorwerpen met een hoge waarde (zoals een horloge of een auto), maar juist aan dagelijkse zaken (zoals huishoudelijke uitgaven).[19] Door de AVIM wordt in ieder geval geconstateerd dat verdachten vaak dure producten voor levensonderhoud aanschaffen. Ten behoeve van de versterking van de financiële opsporing van mensenhandel en het vergroten van inzicht in de achterliggende verdienmodellen, ziet de Nationaal Rapporteur meerwaarde in het onderzoeken en volgen van deze geldstromen.

6.4.2 Type afdoening

De rechter kan verschillende uitspraken doen. Naast een veroordeling of een vrijspraak is het ook mogelijk dat een zaak wordt gevoegd met een andere zaak ter terechtzitting, dat het OM niet-ontvankelijk wordt verklaard of dat de verdachte wordt ontslagen van alle rechtsvervolging.[20] Figuur 6.3 toont de einduitspraken van de rechter in de 721 mensenhandelzaken in de periode 2015-2019.

13 Schriftelijke informatie AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020; AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020; AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020.

14 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 oktober 2020.

15 Schriftelijke informatie OM, d.d. 2 oktober 2020.

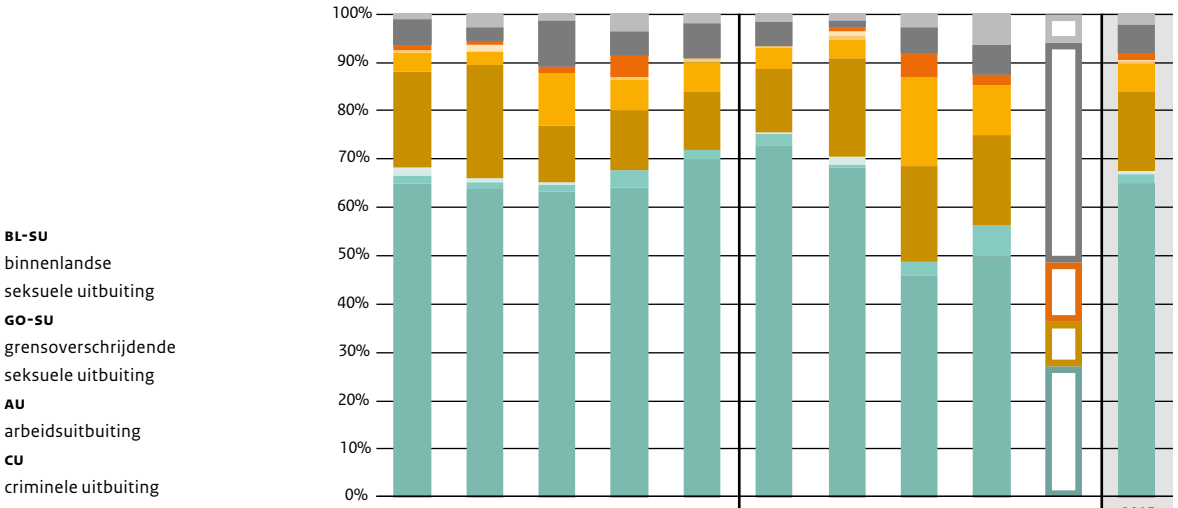
16 Schriftelijke informatie AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020; AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020; AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Noord-Holland, d.d. 22 september 2020.

17 Schriftelijke informatie AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020.

18 Schriftelijk informatie AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020.

19 Schriftelijk informatie AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020.

20 In het geval van voeging ter terechtzitting wordt beslist om het ten laste gelegde feit samen met een andere strafzaak te behandelen. Niet-ontvankelijkheid van het OM houdt in dat het OM het recht tot vervolging van een verdachte verliest, bijvoorbeeld omdat de verdachte is overleden of vanwege een vormfout in het opsporingsonderzoek. Ontslag van alle rechtsvervolging betekent dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft gepleegd, maar dat hij daarvoor niet strafbaar is of dat het feit niet strafbaar is.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Uitspraak onbekend (ter terechtzitting gevoegd)	2	4	2	5	2	5	3	2	3	2	15
Veroordeling (onbekend ten aanzien van mensenhandel en/of andere feiten)	10	4	14	7	7	17	3	4	3	15	42
OM niet ontvankelijk	2	1	2	6	0	0	2	4	1	4	11
Dagvaarding nietig	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	2
Vrijspraak mensenhandel (ter terechtzitting gevoegd)	1	0	0	1	1	1	2	0	0	0	3
Vrijspraak mensenhandel (veroordeling andere feiten)	7	4	16	9	6	14	9	14	5	0	42
Volledige vrijspraak	37	34	17	17	12	43	47	15	9	3	117
Ontslag van alle rechtsvervolging	3	1	1	0	0	1	4	0	0	0	5
Veroordeling mensenhandel (voeging ter terechtzitting)	3	2	2	5	2	8	1	2	3	0	14
Veroordeling mensenhandel	121	92	93	89	70	239	158	35	24	9	465
Totaal	*187*	*145*	*148*	*140*	*101*	*330*	*231*	*76*	*48*	*36*	*721*

Figuur 6.3 Einduitspraken van de in eerste aanleg afgedane zaken, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (N=721)
Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Veroordeling voor mensenhandeling in 66% van zaken

De totaalkolom in Figuur 6.3 toont dat in de periode 2015-2019 479 mensenhandelzaken tot een veroordeling voor mensenhandel leiden. Dat is 66% van het totaal aantal zaken dat de rechter heeft afgedaan. In 23% spreekt de rechter de verdachte vrij van alle ten laste gelegde feiten van mensenhandel (in Figuur 6.3 zijn dit de drie geelkleurige einduitspraken). Van 57 (8%) in eerste aanleg afgedane zaken kon niet worden achterhaald wat de precieze einduitspraak van de rechter was (de grijze categorieën in Figuur 6.3).

Eerder is gebleken dat het aantal zaken van mensenhandel dat bij de rechter terechtkomt, gedaald is in de afgelopen jaren (zie Figuur 6.1 en Figuur 5.6). De linkerkant van Figuur 6.3 laat echter zien dat er sinds 2018 wel relatief vaker veroordeeld wordt voor mensenhandel.

Meer veroordelingen voor seksuele uitbuiting dan voor andere vormen van uitbuiting

De einduitspraken per mensenhandelvorm in Figuur 6.3 tonen opvallende verschillen. Het veroordelingspercentage bij binnenlandse seksuele uitbuiting is het hoogst (72%), gevolgd door grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (68%). Bij niet-seksuele uitbuiting ligt het percentage aanzienlijk lager: 46% bij arbeidsuitbuiting en 50% bij criminele uitbuiting. Zaken van niet-seksuele uitbuiting kan de rechter dus op basis van de strafdossiers minder vaak wettig en overtui-

gend bewezen verklaren. Dit blijkt ook uit de vorige dadermonitor mensenhandel,[21] en uit de besproken jurisprudentie in Hoofdstuk 2.

Verdachten stellen vaker hoger beroep in dan het OM

Tegen de einduitspraak van de rechter in eerste aanleg kan zowel het OM als de verdachte in hoger beroep gaan. De zaak wordt dan voorgelegd aan het gerechtshof. In de periode 2015-2019 gebeurde dit in de helft van alle zaken. In 30% werd het hoger beroep uitsluitend aangetekend door de verdachte, in 10% uitsluitend door het OM, en in 10% door zowel de verdachte als het OM. De verdachte tekent dus vaker hoger beroep aan dan het OM. Deze percentages komen overeen met de percentages die in de vorige dadermonitor werden gerapporteerd over de periode 2013-2017.[22] Omdat uit informatie verkregen van het OM blijkt dat in deze fase van de strafrechtketen vaak nog zaken stranden,[23] zou het goed zijn om ook zicht te hebben op de resultaten van zaken die in hoger beroep behandeld worden.

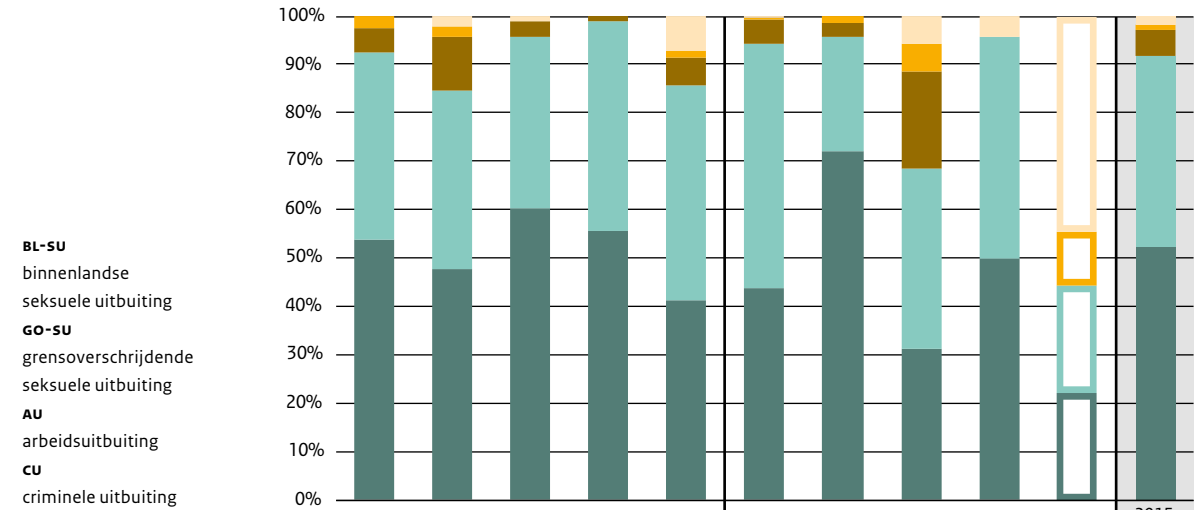
6.5 Opgelegde straffen en maatregelen

Van alle 479 door de rechter afgedane zaken die tot een veroordeling voor mensenhandel hebben geleid zijn er 14 zaken ter terechtzitting bij andere zaken gevoegd (zie Figuur 6.3). Daarin heeft de rechter dus geen individuele uitspraak gedaan. Incidenteel komt het daarnaast voor dat de rechter geen straf oplegt, bijvoorbeeld vanwege de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. In de periode 2015-2019 heeft de rechter een keer besloten tot een 'schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel'. Deze paragraaf beschrijft de straftoemeting in de overgebleven 464 zaken die in 2015-2019 hebben geleid tot het opleggen van een straf of maatregel voor in ieder geval mensenhandel.

6.5.1 Soort opgelegde hoofdstraffen

In Figuur 6.4 zijn de opgelegde hoofdstraffen weergegeven, zowel per jaar als per mensenhandelvorm. Wanneer meer dan een hoofdstraf is opgelegd, is in de figuur alleen de zwaarste hoofdstraf weergegeven. Hierbij wordt een geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als zwaarst beschouwd, gevolgd door een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf (beide mintgroen in de figuur). Een vrijheidsstraf is een gevangenisstraf of jeugddetentie in het geval van een minderjarige (of adolescente) dader. Deze vrijheidsstraffen worden als zwaarder beschouwd dan een taakstraf en een geldboete (geel in de figuur). Deze straffen kunnen betrekking hebben op zowel een veroordeling voor mensenhandel als voor een of meer andere feiten.

21 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 138.
22 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 144.
23 Mondelinge informatie OM, d.d. 2 november 2020.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
Geldboete als zwaarste hoofdstraf	0	2	1	0	5	1	0	2	1	4	8
Taakstraf als zwaarste hoofdstraf	3	2	0	0	1	1	2	2	0	1	6
Geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf	6	10	3	1	4	12	5	7	0	0	24
Deels voorwaardelijke vrijheidsstraf	47	34	33	38	31	120	37	13	11	2	183
Geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	65	44	56	49	29	104	114	11	12	2	243
Totaal	*121*	*92*	*93*	*88*	*70*	*238*	*158*	*35*	*24*	*9*	*464*

Figuur 6.4 Zwaarst opgelegde hoofdstraffen, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=464)
Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Aanzienlijk aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

In de totaalkolom in Figuur 6.4 is te zien dat 92% van de daders (n=426) een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt (zie de balken gekleurd in mintgroen). Hoewel het aandeel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2019 gedaald is ten opzichte van 2018, blijft het aanzienlijk. Wanneer geen sprake is van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, gaat het meestal om een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Taakstraffen en geldboetes als zwaarste hoofdstraf komen nauwelijks voor. Dit is niet verwonderlijk gezien de ernstige aard van het misdrijf mensenhandel.

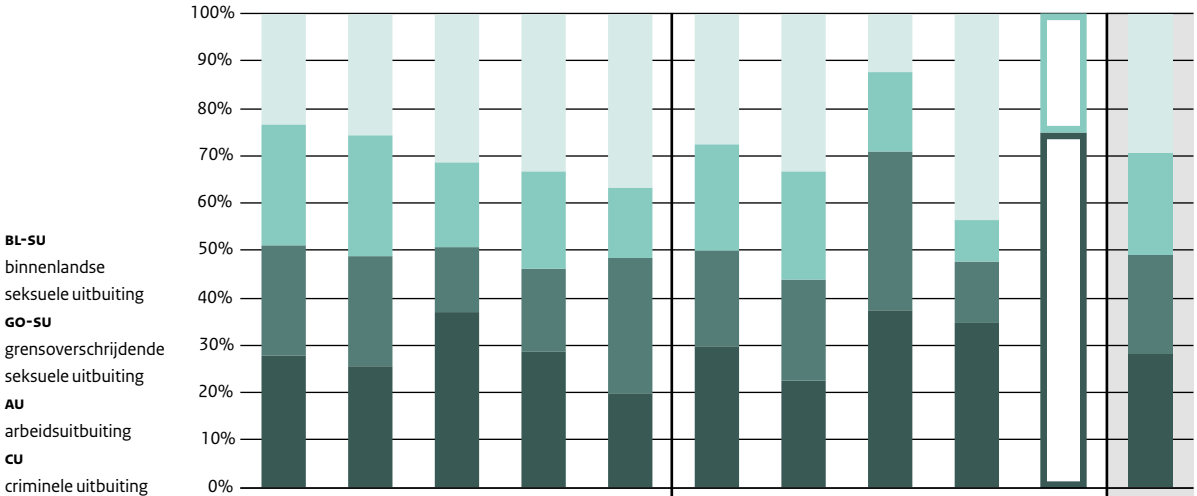
Opmerkelijk zijn daarom de vijf geldboetes die als zwaarste hoofdstraf zijn opgelegd in 2019. Uit navraag bij het OM blijkt dat dit in vier gevallen gaat om een veroordeling voor een APV-overtreding door de kantonrechter, en in een geval om de veroordeling van een rechtspersoon.[24] Verder valt op dat het percentage geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per jaar schommelt: in 2019 wordt deze zwaarste straf bijvoorbeeld relatief een stuk minder vaak opgelegd (41%) dan in 2018 (56%) en 2017 (60%). Het percentage deels onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ligt in 2018 en 2019 juist een stuk hoger (43% en 44%) dan in de voorgaande jaren (gemiddeld 37%).

De rechterkolommen van Figuur 6.4 tonen de opgelegde hoofdstraffen voor de verschillende vormen van mensenhandel. Bij zaken van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (96%), binnenlandse seksuele uitbuiting (94%) en criminele uitbuiting (95%) wordt in het overgrote deel een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. Bij arbeidsuitbuiting is dit aandeel aanzienlijk lager, namelijk in 69% van de zaken.

24 Schriftelijke informatie OM, d.d. 3 november 2020.

6.5.2 Duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Figuur 6.5 toont de duur van het onvoorwaardelijke deel van de totaal 426 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 2015-2019 (zie Figuur 6.4), zowel per jaar als per vorm van mensenhandel. Ook hier geldt dat de weergegeven strafduur vaak ook betrekking heeft op andere bewezenverklaarde feiten, naast mensenhandel.



	2015	2016	2017	2018	2019	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	2015-2019
2 jaar of langer	26	20	28	29	22	62	50	3	10	0	*125*
1 tot 2 jaar	29	20	16	18	9	50	35	4	2	1	*92*
6 tot 12 maanden	26	18	12	15	17	45	32	8	3	0	*88*
Korter dan 6 maanden	31	20	33	25	12	67	34	9	8	3	*121*
Totaal	*112*	*78*	*89*	*87*	*60*	*224*	*151*	*24*	*23*	*4*	*426*

Figuur 6.5 Duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor mensenhandel, per mensenhandelvorm en per jaar 2015-2019 (n=426)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Vaker langere vrijheidsstraffen

De totaalkolom in Figuur 6.5 toont dat daders vaker een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgen van twee jaar of meer (29%) of van zes maanden of minder (28%), dan een straf met een duur die daartussenin ligt. Bovendien blijkt dat in de meest recente jaren naar verhouding vaker lange onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van twee jaar of meer opgelegd worden. Ook valt op dat een dader in 2019 relatief weinig een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of minder krijgt opgelegd (20% in 2019, ten opzichte van 29% in 2018). Om deze bevinding te kunnen relateren aan het type zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd en daarmee te kunnen verklaren, is aanvullend dossieronderzoek noodzakelijk.

Arbeidsuitbuiting naar verhouding milder bestraft

De kolommen met de vier mensenhandelvormen laten zien dat er grote verschillen zijn in de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Bij criminele uitbuiting wordt overwegend een relatief lange (44%) of relatief korte (36%) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd.[25] Verder blijkt dat de duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij grensoverschrijdende seksuele

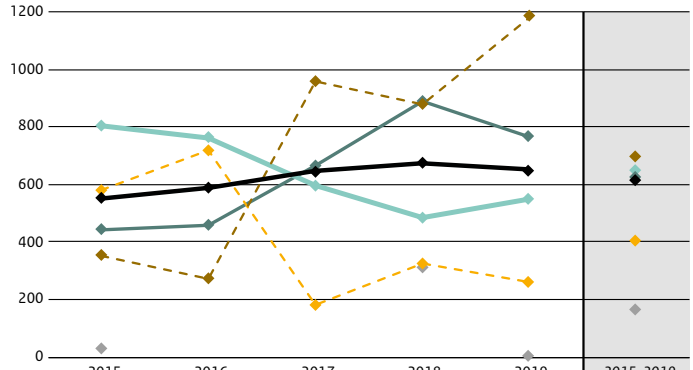
25 Een kanttekening is dat het totaal aantal criminele uitbuitingszaken erg klein is en individuele zaken grote invloed hebben op de resultaten. Om deze reden moet voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies uit deze resultaten.

uitbuiting relatief gezien iets langer is dan die van binnenlandse seksuele uitbuiting. De duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij arbeidsuitbuiting is naar verhouding veel vaker korter dan een jaar. Uit Figuur 6.4 bleek al dat bij arbeidsuitbuiting minder vaak een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd vergeleken met de andere vormen van mensenhandel. Als deze wordt opgelegd is de duur dus ook vaker korter. Hieruit blijkt dat arbeidsuitbuiting milder wordt bestraft dan andere vormen van mensenhandel. Om dit te kunnen verklaren, is meer kennis nodig over de aard van de dossiers en de ernst van de feiten. Het zou relevant zijn om kennis te vergaren over de inhoud van deze dossiers en de overwegingen die de rechter maakt bij het bepalen van de strafmaat en –duur. Ook in het licht van de recent toegenomen aandacht voor het fenomeen arbeidsuitbuiting (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2) en de kwetsbare positie van slachtoffers, die bijvoorbeeld op meerdere vlakken afhankelijk zijn van hun dader.

Dat aanzienlijk minder daders van arbeidsuitbuiting strafrechtelijk worden aangepakt dan daders van andere vormen van mensenhandel (zie ook §4.5) en dat zij daarnaast relatief mild worden bestraft is zorgelijk. Omdat de groep kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt zo groot is en in sommige gevallen zeer verdienstelijke verdienmodellen achter deze vorm van uitbuiting schuilgaan (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2), blijft arbeidsuitbuiting namelijk een lucratieve optie voor malafide werkgevers.

Gemiddelde vrijheidsstraf van ruim een jaar en acht maanden

Figuur 6.6 laat de gemiddelde duur zien van dezelfde 426 opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De strafoplegging van de mensenhandelvormen arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting zijn gestippeld weergegeven, omdat de lijnen gebaseerd zijn op slechts 24, respectievelijk, 23 vrijheidsstraffen over het totaal van vijf jaar. In de categorie onbekend zijn in 2016 en 2017 helemaal geen (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd. Deze lijn is daarom niet doorgetrokken, maar uitsluitend weergegeven met (grijze) markeringen. Helemaal rechts in de figuur staan markeringen die de gemiddelde strafduur laten zien over de totale periode 2015-2019, wederom over het totaal (alle mensenhandelvormen samen) als voor iedere mensenhandelvorm afzonderlijk.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Binnenlandse seksuele uitbuiting (n=225)	442	457	665	891	767	620
Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (n=151)	805	763	596	484	551	650
Arbeidsuitbuiting (n=24)	579	720	180	323	260	402
Criminele uitbuiting (n=23)	351	270	959	881	1.180	693
Onbekend (n=4)	28			315	3	165
Gemiddelde straf in dagen (n=426)	553	591	647	675	652	618

Figuur 6.6 De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in dagen, per mensenhandelvorm, en per jaar 2015-2019 (n=426)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Figuur 6.6 laat zien dat het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde vrijheidsstraffen in de periode 2015-2019 gemiddeld 618 dagen duurt, oftewel ruim een jaar en acht maanden. Gemiddeld genomen over deze periode, wordt de langstdurende straf opgelegd voor criminele uitbuiting (693 dagen), gevolgd door grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (650 dagen), en achtereenvolgens binnenlandse seksuele uitbuiting (620 dagen) en arbeidsuitbuiting (402 dagen). Verder blijkt uit de figuur dat de gemiddelde duur stijgt van 553 dagen in 2015 naar 652 dagen in 2019. Gemiddeld worden er dus langere straffen opgelegd. Of de rechter echter in *vergelijkbare* mensenhandelzaken zwaarder is gaan straffen, is op basis van deze informatie niet te zeggen. Het is immers ook mogelijk dat in recente jaren een andere soort zaken voor de rechter zijn gekomen dan in de jaren daarvoor.

Om dit soort ontwikkelingen te kunnen duiden en te kunnen achterhalen of sprake is van een bewuste verandering in de strafrechtelijke aanpak bij het OM of de rechtspraak is een diepgaande analyse over zoveel mogelijk factoren die de strafoplegging kunnen beïnvloeden nodig. De Nationaal Rapporteur heeft eerder aanbevolen door middel van een jurisprudentieonderzoek inzicht te verwerven in de strafoplegging in mensenhandelzaken.[26] Dit inzicht is om meerdere redenen van belang. Ten eerste om tot een passende en consistente straftoemeting te komen. Ten tweede vanwege de normmarkerende werking die uitgaat van de straf: het definieert de balans tussen enerzijds de aard van het delict en anderzijds de ernst die daaraan wordt toegekend. Naast dergelijk (dossier)onderzoek, is ook de ontwikkeling van oriëntatiepunten, die momenteel nog ontbreken (zie ook §6.2), onverminderd relevant voor het creëren van inzicht in de achtergrond van strafoplegging.

JURISPRUDENTIEONDERZOEK DOOR DEFENCE FOR CHILDREN-ECPAT

Recentelijk heeft Defence for Children-ECPAT jurisprudentieonderzoek gedaan naar 145 rechterlijke uitspraken over de periode 2015-2019 waarin sprake was van een veroordeling voor mensenhandel (seksuele uitbuiting) met een minderjarig slachtoffer.[27] Uit dit onderzoek blijkt dat uit de strafmotivering in uitspraken vaak niet op te maken is hoe beïnvloedende factoren zijn meegewogen in de straftoemeting. Denk daarbij aan de ernst van het feit, de leeftijd van slachtoffer en veroordeelde, of het gebruik van geweld. Rechters maken altijd maatwerkbeslissingen. Maar het is onduidelijk welk gewicht onderling aan verschillende factoren wordt toegekend en hoe dit samenhangt. De Nationaal Rapporteur onderstreept in dit kader het belang van het bewust opleggen van bepaalde straffen bij de aanwezigheid van bepaalde strafmaatbeïnvloedende factoren, en het expliciet toelichten en motiveren daarvan. Het zou zinvol zijn om uit te dragen dat een maatschappelijke norm gesteld wordt bij zaken die tot een vrijheidsstraf leiden.

6.5.3 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen

De rechter kan naast de hoofdstraf ook verschillende maatregelen en/of bijkomende straffen opleggen voor mensenhandel. Waar straffen zien op leedtoevoeging, zien maatregelen op her-

26 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 190-191; Nationaal Rapporteur, 2016 (Monitor mensenhandel, Cijfers vervolging en berechting 2011-2015), p. 29.

27 Defence for Children, 2020.

stel. Een voorbeeld van een maatregel is de vordering tot schadevergoeding. Wanneer een slachtoffer zich als benadeelde partij in een strafzaak heeft gevoegd en een verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend, moet een rechter daarop beslissen. Een slachtoffer kan een verzoek doen tot vergoeding van materiële en/of immateriële schade. Een voorbeeld van materiele schade zijn medische kosten die zijn gemaakt door toedoen van de verdachte. Immateriële schade kan worden gevorderd als emotionele schade is geleden.

Tabel 6.2 geeft weer welke maatregelen en bijkomende straffen de rechter in eerste aanleg in de totale periode 2015-2019 oplegde in de 464 zaken met een veroordeling en strafoplegging voor mensenhandel (zie Figuur 6.4).

Tabel 6.2 Opgelegde maatregelen en bijkomende straffen in de zaken die in eerste aanleg tot een veroordeling met strafoplegging voor mensenhandel hebben geleid 2015-2019 (n=465)

Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen	Aantal	Percentage (n=465)
Terbeschikkingstelling / Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (tbs/PIJ)	12	3%
Contactverbod	24	5%
Gebiedsverbod	1	0%
Maatregel gedragsbeïnvloeding jeugdigen (GBM)	1	0%
Vermogensmaatregelen[28]	**Aantal**	**Percentage (n=465)**
Schadevergoeding	247	53%
Onttrekking aan het verkeer	28	6%
Bijkomende straffen	**Aantal**	**Percentage (n=465)**
Verbeurdverklaring	55	12%

Bron: RAC-min (peildatum april 2018)

Rechter legt weinig, maar wel vaker maatregelen op

Uit de tabel blijkt dat de rechter relatief weinig vrijheidsontnemende of -beperkende maatregelen oplegt. Wel legde de rechter in de periode 2015-2019 vaker een tbs-maatregel of PIJ-maatregel op vergeleken met de periode waarin de Nationaal Rapporteur de vorige keer rapporteerde - in de periode 2013-2017 ging het slechts om 1%. Ook een contactverbod werd in voorgaande periode slechts vijf keer opgelegd (1%), en nu dus aanzienlijk vaker.[29] Tot slot toont Tabel 6.2 dat een schadevergoedingsmaatregel in meer dan de helft van alle zaken opgelegd wordt. Bij zaken van mensenhandel is vrijwel altijd sprake van een verdienmodel (zie ook §6.4.1). Een schadevergoedingsmaatregel zorgt ervoor dat een dader ook de financiële consequenties voelt van het gepleegde strafbare gedrag. De inkomsten uit vermogensmaatregelen kunnen bovendien worden ingezet om slachtoffers te compenseren.

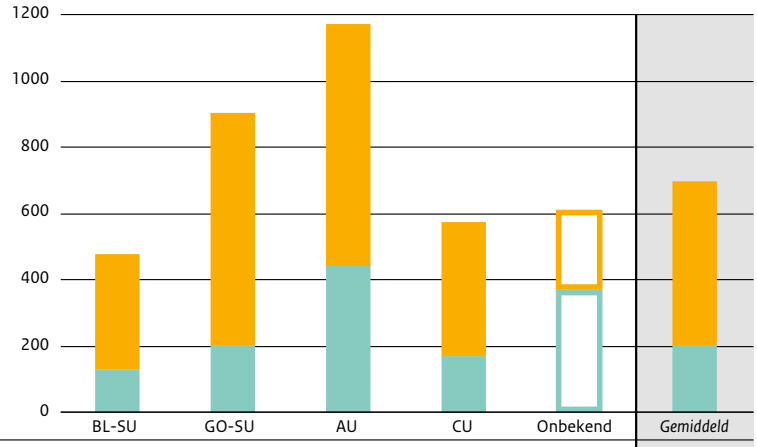
28 In werkelijkheid bestaan er drie verschillende vermogensmaatregelen: de schadevergoedingsmaatregel, onttrekking aan het verkeer en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Helaas bestaat op dit moment echter geen betrouwbare informatie over opgelegde ontnemingsmaatregelen in mensenhandelzaken, omdat dit ontbreekt in het databestand RAC-min.

29 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017), Tabel 6.2.

Passende maatregelen in aanvulling op een straf zijn belangrijk in het kader van de integrale aanpak. Een volledige aanpak kan alleen effectief zijn wanneer ook aandacht wordt besteed aan bescherming van het slachtoffer en resocialisatie van de dader. Dit kan bijvoorbeeld ook door middel van het opleggen van bijzondere voorwaarden (zie §7.4.3). Het is daarom noodzakelijk om de belangen en kwetsbaarheden van slachtoffers en daders ook in acht te nemen in de fase van berechting.

6.6 Doorlooptijden

Tot slot toont Figuur 6.7 de doorlooptijden bij het OM en de rechtbank van mensenhandelzaken waarover in de periode 2015-2019 een vonnis is uitgesproken. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn er 721 uitspraken van mensenhandel geweest in de periode 2015-2019. In 26 gevallen is de datum van afhandeling of van het vonnis verkeerd geregistreerd. Deze zaken zijn buiten beschouwing gelaten. Figuur 6.7 laat daarmee de doorlooptijden zien van de 695 overgebleven zaken.



	BL-SU	GO-SU	AU	CU	Onbekend	*Gemiddeld*
Gemiddelde duur in dagen tussen afdoening OM en vonnis	346	705	726	404	242	*497*
Gemiddelde duur in dagen tussen instroom OM en afdoening OM	133	202	446	171	371	*203*
Gemiddelde doorlooptijd (totaal)	*479*	*907*	*1.172*	*575*	*613*	*700*

Figuur 6.7 De gemiddelde duur van de doorlooptijden in dagen per mensenhandelvorm, over de periode 2015-2019 (n=695)

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Figuur 6.7 toont dat de dossiers van de 695 mensenhandelzaken in de periode 2015-2019, gemiddeld bijna zeven maanden bij het OM liggen en ruim zestien maanden bij de rechtbank. Er zit gemiddeld bijna twee jaar tussen het moment dat de zaak bij het OM wordt ingeschreven en de datum waarop het vonnis wordt uitgesproken. Tussen de jaren onderling zijn geen grote verschillen in doorlooptijden waarneembaar. De gemiddelde doorlooptijd bij de rechtbank is echter wel iets toegenomen ten opzichte van de periode 2013-2017, toen deze doorlooptijd nog gemiddeld veertien maanden was. De gemiddelde doorlooptijd bij het OM is ongewijzigd ten opzichte van de periode 2013-2017.[30]

30 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 158-159.

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de verschillende mensenhandelvormen, blijkt dat de doorlooptijd voor zaken van arbeidsuitbuiting met ruim drie jaar het langst is. Dit geldt bij zowel het OM als de rechtbank. De doorlooptijd voor criminele uitbuiting en binnenlandse seksuele uitbuiting zijn met ruim zestien maanden het kortst. Verder valt op dat de rechtbank steevast aanzienlijk meer tijd nodig heeft om een zaak te behandelen dan het OM.

6.7 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft de berechting van verdachten van mensenhandel door de rechter in eerste aanleg in de periode 2015-2019.

De rechter doet minder zaken af, maar straft vaker en strenger

Het aantal mensenhandelzaken dat de rechter in eerste aanleg heeft afgedaan in de periode 2015- 2019 neemt fors af. Waar de rechter in 2015 nog 187 zaken afdeed, waren dit er in 2019 slechts 101. Dit is een logisch gevolg van het dalend aantal opsporingsonderzoeken en betrokken personen (zie §4.4), het dalend aantal ingeschreven en afgehandelde zaken van het Openbaar Ministerie (OM) (zie §5.4) en het feit dat veel zaken bij het OM resulteren in een sepot (zie §5.5). Bovendien is deze dalende trend in vervolging en berechting al langer waarneembaar.[31]

Wanneer een zaak echter voor de rechter komt, leidt die in de meest recente jaren wel vaker tot een veroordeling. Meestal is dan sprake van een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast is de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen recentelijk langer. De gemiddelde duur van deze straffen was in 2015 nog 553 dagen, terwijl het in 2019 om gemiddeld 652 dagen gaat.

Arbeidsuitbuiting naar verhouding milder bestraft

Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de vier vormen van mensenhandel afzonderlijk, blijkt dat bij arbeidsuitbuiting het minst vaak een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Als deze wordt opgelegd, is de duur bovendien vaker relatief kort. De groep kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt is groot en in sommige gevallen gaan zeer verdienstelijke verdienmodellen schuil achter deze vorm van uitbuiting (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2). Dat naar verhouding weinig daders van arbeidsuitbuiting strafrechtelijk worden aangepakt (zie ook §4.5) en dat zij daarnaast relatief mild worden bestraft moet er niet toe leiden dat arbeidsuitbuiting een lucratieve optie blijft voor malafide werkgevers.

Nader inzicht in de straftoemeting is van belang

De resultaten in dit hoofdstuk tonen aan dat er verschillen zijn in straffen die opgelegd worden, zowel tussen als binnen de verschillende mensenhandelvormen. Of de rechter echter in *vergelijkbare* mensenhandelzaken anders is gaan straffen, en of sprake is van een bewuste verandering in de strafrechtelijke aanpak bij het OM of de rechtspraak, is op basis van deze informatie niet te zeggen. Het is immers ook mogelijk dat in recente jaren andere soorten zaken voor de rechter zijn gekomen dan in de jaren daarvoor. In de vorige dadermonitor werd aanbevolen om inzicht te verwerven in de strafoplegging in mensenhandelzaken (zie ook §1.4).[32] Weliswaar is onlangs jurisprudentieonderzoek gedaan naar de bestraffing van seksuele uitbuiting van min-

31 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 137.
32 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 191.

derjarigen[33]; het inzicht in de achtergrond van strafoplegging naar alle vormen van mensenhandel is echter nog beperkt.

Om inzicht te verwerven in het type zaken dat voor de rechter komt, en op basis waarvan en op welke wijze daarin wordt beoordeeld en bestraft, is aanvullend dossieronderzoek en een diepgaande analyse over zoveel mogelijk factoren die de strafoplegging kunnen beïnvloeden nodig. Daarnaast zouden oriëntatiepunten die de rechter kan raadplegen om de hoogte van een straf voor mensenhandel te bepalen, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de rechtszekerheid en rechtseenheid.

Het belang van financieel onderzoek bij mensenhandelzaken

In ruim de helft van alle zaken die de rechter heeft afgedaan in 2015-2019, was naast mensenhandel ook sprake van een ander strafbaar feit. Omdat mensenhandel vrijwel altijd een verdienmodel heeft, en omdat in de strafrechtketen recent meer aandacht is gekomen voor het afpakken van crimineel vermogen, is het niet gek dat mensenhandel het meest gepaard gaat met witwassen. De Nationaal Rapporteur benadrukt het belang van een sterke en structurele samenwerking tussen de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en financieel rechercheurs. Daarnaast ziet de Nationaal Rapporteur een grote meerwaarde in vormen van multidisciplinaire samenwerking. Daar zijn de laatste tijd verschillende initiatieven op ontplooid, zowel intern binnen de politieorganisatie, als met de Financial Intelligence Unit (FIU) en met externe partijen zoals financiële instellingen. De Nationaal Rapporteur juicht deze ontwikkelingen toe en zou graag zien dat dit structureel onderdeel gaat uitmaken van de strafrechtelijke aanpak. Zowel aan de voorkant, door verschillende opsporingsmethoden in te zetten om geldstromen en verdachte transacties te signaleren. Als later in het traject, bijvoorbeeld wanneer een schadevergoedingsmaatregel opgelegd wordt. Op de korte termijn is dit belangrijk voor het signaleren, opsporen en bestraffen van daders, en voor het compenseren en beschermen van slachtoffers. Op de lange termijn kan het leiden tot meer kennis over verdienmodellen en financiële constructies waardoor zeer winstgevende situaties van mensenhandel kunnen worden opgespoord die een ondermijnende invloed hebben op de maatschappij.

33 Defence for Children, 2020.

CASUS 5

Het verhaal van Yoeri (30 jaar)

Yoeri woont in een huurwoning in Zeist. Hij is geboren in de voormalige Sovjet-Unie en kwam op vijfjarige leeftijd naar Nederland met zijn familie. Tijdens het verblijf met zijn familie in een asielzoekerscentrum, maakt hij veel ruzies mee. Ook is hij vaak doelwit van pesterijen van andere kinderen. Als het gezin een woning in Utrecht toegewezen krijgt, heeft Yoeri geen last meer van pesters. Wel is hij getuige van huiselijk geweld van zijn vader richting zijn moeder. Nadat Yoeri zijn vmbo-diploma haalt, gaat hij op zichzelf wonen en via uitzendbureaus in verschillende sectoren aan het werk. Hoewel hij een inkomen heeft, loopt hij schulden op vanwege een huurachterstand. Bovendien moet hij vaak op zoek naar een andere baan. Vanwege slecht functioneren krijgt Yoeri regelmatig ontslag.

Ook Yoeri's liefdesleven is turbulent. Hij heeft verschillende instabiele en problematische relaties, soms met meer vrouwen tegelijk. Daarin stelt hij zich dominant en manipulatief op. Zijn zus vindt dan ook dat hij zich steeds meer als 'machoman' gedraagt en steeds vrouwonvriendelijker wordt. Volgens haar is dit iets dat past bij hun cultuur. Als Yoeri 18 jaar is, krijgt hij zijn eerste kind met Milou en een jaar later volgt de tweede. Later krijgt hij nog twee kinderen met een andere vriendin, Ashley. In beide relaties gaat Yoeri veelvuldig vreemd, gebruikt hij geweld tegen zijn partners en er is sprake van verkrachting, zo verklaren de partners achteraf. Vervolgens krijgt Yoeri een relatie met de minderjarige Souraya. Yoeri heeft niet alleen seks met haar, maar dwingt haar ook om in de prostitutie te werken. Hij dreigt om de relatie te verbreken als zij niet genoeg geld voor hem verdient. Ook dreigt Yoeri de naaktfoto's van Souraya aan haar moeder te laten zien als ze niet doet wat hij zegt.

Milou, Ashley en Souraya doen aangifte en er volgt een rechtszaak. Yoeri wordt veroordeeld voor het mishandelen en verkrachten van zijn ex-vriendinnen, het bezit van kinderpornografie en seksuele uitbuiting van Souraya. Hij krijgt zes jaar gevangenisstraf en meerdere schadevergoedingen opgelegd van in totaal 17.000 euro. Bovendien krijgt hij een contactverbod van twee jaar voor alle drie de slachtoffers. Bovenop de zes jaar gevangenisstraf wordt nog een voorwaardelijke gevangenisstraf uit een eerder vonnis, ook voor relationeel geweld, ten uitvoer gelegd.

De reclassering schat het risico op een terugval hoog in door zijn problematische gedrag binnen relaties.

Nadat Yoeri zijn gevangenisstraf heeft uitgezeten, komt hij onder toezicht te staan van de reclassering. De reclassering schat het risico op een terugval hoog in door zijn problematische gedrag binnen relaties. Bovendien wordt bij Yoeri persoonlijkheidsproblematiek vastgesteld: hij heeft narcistische en antisociale trekken. Ook vertoont hij risicovol seksueel gedrag. Yoeri erkent niet wat hij gedaan heeft, en geeft vooral zijn ex-vriendinnen de schuld. Die zouden tegen hem samenspannen. In de verschillende toezichttrajecten werkt Yoeri niet goed mee. Ook overtreedt hij regelmatig het contactverbod. De enige overgebleven optie om het risico op herhaling te verkleinen, binnen een voorwaardelijke invrijheidstelling, is door een klinische behandeling als voorwaarde te stellen om vervroegd vrij te komen. Het OM kan zo'n voorwaarde opleggen na advies van de reclassering. Yoeri blijft de delicten echter ontkennen. Hij verwijt alle betrokkenen dat ze hem tegenwerken, waardoor verdere behandeling van zijn problematiek niet mogelijk is. Uiteindelijk erkent Yoeri wat hij gedaan heeft en kan de klinische behandeling negen maanden later opnieuw worden gestart.

7 Resocialisatie

Dit hoofdstuk gaat over reclasseringstoezichten voor daders van mensenhandel in de periode 2015-2019. Uit het hoofdstuk blijkt dat reclasseringstoezicht, ondanks de aanwezige justitiële kaders, vaak uitblijft. Het is onduidelijk hoe dit komt. Om dit te achterhalen is meer informatie nodig. Daarnaast zijn er weinig tot geen toezichten voor criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. Dat is opvallend. Daders van criminele uitbuiting zijn relatief vaak jonge daders en vaak verwikkeld in andere criminaliteit naast mensenhandel. Deze jonge dadergroep in combinatie met de ernst van het delict maakt het des te urgenter dat er voldoende aandacht is voor het voorkomen van herhaald daderschap.

7.1 Inleiding

Naast het bestraffen van daders is het ook belangrijk om te voorkomen dat zij opnieuw de fout in gaan. Het voorkomen van herhaald daderschap is daarom een belangrijke stap aan het eind van de strafrechtketen. Ook voor het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Het maakt inzichtelijk hoe effectief de strafrechtelijke aanpak van daders is in het stoppen van mensenhandel. Het is de bedoeling dat daders na hun straf in de samenleving kunnen re-integreren, oftewel: resocialiseren.

De reclassering is betrokken in verschillende fasen van de strafrechtketen. Vanaf het moment dat een verdachte wordt aangehouden tot aan het moment dat een dader terugkeert in de maatschappij.[1] Tot aan de strafoplegging is een belangrijke taak van de reclassering om het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtbank te adviseren. Onder meer over het recidiverisico en de meest passende straf, gelet op de persoonlijke omstandigheden van een verdachte.[2] Wanneer de rechter een straf of maatregel heeft opgelegd, kan de reclassering in beeld komen voor het houden van toezicht.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op toezicht door de reclassering. §7.3 gaat vervolgens in op de achtergrond van de cijfers. §7.4 gaat in op de toezichten door de reclassering in de periode 2015-2019. Tenslotte volgt de conclusie in §7.5.

7.2 Toezicht door de reclassering

Tijdens een reclasseringstoezicht moet een dader zich als onderdeel van zijn straf of maatregel houden aan bepaalde regels en bijzondere voorwaarden. Een voorbeeld van een bijzondere voorwaarde is de verplichting om deel te nemen aan een forensische behandeling bij een kliniek, bijvoorbeeld voor agressiebeheersing (zie ook Tabel 7.1). De reclassering begeleidt de dader bij het uitvoeren van de straf en controleert of de dader zich aan de gemaakte afspraken en opgelegde voorwaarden houdt.[3] Ook kan reclasseringstoezicht worden ingezet in de laatste fase van een straf als voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. De verschillende toezichtvormen van de reclassering worden aangeduid als justitiële kaders. Hierna wordt ingegaan op verschillende justitiële kaders waarbij reclasseringstoezicht kan worden opgelegd.

Voorwaardelijke veroordeling

Aan een voorwaardelijke straf worden vaak bijzondere voorwaarden verbonden, die voor een bepaalde periode gelden. Deze voorwaarden dienen als stok achter de deur. Indien de reclassering concludeert dat de gestelde voorwaarden niet of niet naar behoren zijn uitgevoerd, geeft de reclassering advies aan het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) in Leeuwarden over de tenuitvoerlegging, wijziging van voorwaarden en over verlenging

1 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen (geraadpleegd 5 oktober 2020).
2 Website Reclassering, www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/advies (geraadpleegd 5 oktober 2020).
3 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/toezicht (geraadpleegd 3 oktober 2020).

van de proeftijd.[4] Nadat AICE dat advies heeft doorgeleid naar het OM, maakt het OM vervolgens de afweging of die informatie aan een rechter wordt voorgelegd. De rechter neemt dan, na behandeling van het verzoek van het OM, op zitting of bij uitspraak een beslissing over het omzetten van de oorspronkelijk voorwaardelijk opgelegde straf in een onvoorwaardelijke straf.[5] Ook kan de rechter beslissen dat de bijzondere voorwaarden worden aangepast of aangevuld, of de toezichtsperiode wordt verlengd.[6]

Penitentiair Programma

Daders met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf kunnen in de laatste fase van deze straf[7] in aanmerking komen voor een Penitentiair Programma. Tijdens dit programma brengt de dader de laatste fase buiten de gevangenis door onder toezicht van de reclassering. Om toezicht te kunnen houden, wordt een dader in sommige gevallen met een enkelband elektronisch gecontroleerd.

Voorwaardelijke invrijheidsstelling

Bij gevangenisstraffen van langer dan een jaar kunnen veroordeelden na het uitzitten van twee derde van hun straf in aanmerking komen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Dit betekent dat zij het laatste deel van hun straf buiten de gevangenis mogen doorbrengen, voor zover zij voldoen aan de opgelegde voorwaarden en meewerken aan het gestelde programma binnen de gevangenis. De inhoud van die voorwaarden, bijvoorbeeld het dragen van een enkelband, bepaalt het OM na advies van de Dienst Justitiële Inrichting en de reclassering. De reclassering houdt toezicht op de naleving van die voorwaarden.[8] Door invoering van de wet Straffen en Beschermen, die vanaf 1 mei 2021 in werking treedt, gaat dit proces veranderen. Daders komen dan niet meer automatisch voorwaardelijk vrij na het verstrijken van twee derde van hun straf. Daarnaast kan een voorwaardelijke invrijheidsstelling na invoering van die wet voor maximaal twee jaar worden verleend. Het OM bepaalt dan per individuele dader of een voorwaardelijke invrijheidsstelling aan de orde is. Het gedrag van de dader, de slachtofferbelangen en het gevaar voor de maatschappij spelen in die afweging een belangrijke rol.[9] De Nationaal Rapporteur is benieuwd naar de manier waarop deze belangenafweging tot stand komt na invoering van de wet en wijst op de noodzaak om slachtofferperspectief en daderperspectief met elkaar te verbinden.

Tbs of PIJ

Naast een straf kan een rechter ook een maatregel opleggen, zoals een terbeschikkingstelling (tbs) onder voorwaarden of een terbeschikkingstelling met dwangverpleging. Ingeval van een

4 Per 1 januari 2020 vastgelegd in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (ook wel de Wet USB genoemd).

5 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 30 september 2020).

6 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 30 september 2020).

7 Zie art. 4, tweede lid, van het Penitentiaire beginselenwet, inhoudende dat aan een penitentiair programma kan worden deelgenomen gedurende ten hoogste een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling, mits a) de dader is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten minste zes maanden, b) het strafrestant bij aanvang van de deelname aan het penitentiair programma ten minste vier weken en ten hoogste een jaar bedraagt, en c) er geen andere omstandigheden zijn die zich tegen zijn deelname verzetten.

8 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 2 oktober 2020).

9 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/23/wet-straffen-en-beschermen-aangenomen-door-eerste-kamer (geraadpleegd 5 november 2020).

opgelegde tbs met voorwaarden houdt de reclassering toezicht op de naleving van die voorwaarden. Bij een tbs met dwangverpleging wordt een dader voor behandeling en verpleging opgenomen in een forensisch psychiatrische kliniek. Jaarlijks of tweejaarlijks beoordeelt de rechter of en in welk kader de behandeling van een dader moet worden voortgezet. Indien het maatschappelijk verantwoord is om een dader gefaseerd te laten terugkeren in de samenleving kan hij in aanmerking komen voor proefverlof of een voorwaardelijk beëindigde tbs. Indien een rechter hiertoe beslist is de reclassering aan zet om te controleren of de dader zich houdt aan de door de rechter gestelde voorwaarden.[10] Vergelijkbaar met een tbs-maatregel die aan volwassenen kan worden opgelegd, is er de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ) die aan jeugdigen kan worden opgelegd.[11]

7.3 Achtergrond van de cijfers

Informatie over reclasseringstoezicht voor daders van mensenhandel is opgevraagd bij de drie reclasseringsorganisaties (3RO). De 3RO richt zich op volwassenenreclassering en heeft geen zicht op toezicht dat gehouden wordt door de jeugdreclassering. Deze data zijn afkomstig uit het Integraal Reclassering Informatiesysteem (IRIS). Over de data wordt gerapporteerd op het niveau van door justitie toegewezen toezichten. Hierbij kan een toezicht[12] bestaan uit meerdere opeenvolgende opdrachten (zie §7.5 voor voorbeelden hiervan). Deze opdrachten kunnen uit verschillende soorten toezichten bestaan, maar kunnen ook verschillende fasen binnen een toezicht betreffen. Daarnaast kan het zo zijn dat een dader een nieuwe toezichtsopdracht krijgt opgelegd vanwege een nieuwe veroordeling.

De focus in dit hoofdstuk ligt op toezichten in het kader van een mensenhandeldelict in de fase nadat het OM de zaak heeft afgehandeld of nadat de rechter een vonnis heeft gewezen (executiefase). De reden hiervoor is dat deze toezichten gericht zijn op het resocialiseren van de dader door controle en begeleiding te bieden bij de re-integratie in de samenleving. In dit onderzoek zijn alleen de toezichtsopdrachten meegenomen met een mensenhandeldelict, zoals geregistreerd in IRIS. Van alle toezichtsopdrachten van de drie reclasseringsorganisaties was 65% gericht op de executiefase. Deze opdrachten zijn geselecteerd, wat resulteerde in een selectie van 157 ingestroomde en 143 beëindigde toezichten voor mensenhandel in de periode 2015 tot en met 2019. In dit hoofdstuk wordt gekeken voornamelijk gekeken naar beëindigde toezichten, omdat dan teruggekeken kan worden naar het verloop van dit toezicht. Bij deze beëindigde toezichten waren 136 unieke personen betrokken. Dat betekent dat zeven daders meerdere toezichten kregen voor mensenhandel in de periode 2015 tot en met 2019.

7.3.1 Gehanteerde definitie mensenhandel

Om te achterhalen welke toezichten zijn opgelegd voor een mensenhandeldelict is gekeken naar de delictcodes. In het registratiesysteem van de 3RO is onder delictcodes geregistreerd voor welk wetsartikel of welke wetsartikelen de toezichtsopdracht is opgelegd. Op basis daarvan zijn toezichten geselecteerd die gaan over mensenhandel. Dit mensenhandelartikel maakt

10 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/soorten-toezicht (geraadpleegd 5 oktober 2020) en schriftelijke informatie 3RO, d.d. 30 oktober 2020.

11 Website DJI, www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/straffen-en-maatregelen/index.aspx (geraadpleegd 5 oktober 2020).

12 In de registratie worden toezichten aangeduid als een programma.

geen onderscheid tussen de verschillende uitbuitingsvormen (zie ook §2.2.1). Om de vorm van mensenhandel te achterhalen zijn de data van de reclassering op basis van parketnummer gekoppeld aan gegevens over de mensenhandelvorm ten tijde van vervolging en berechting (zie ook §B1.6). Deze gegevens zijn deels afkomstig uit het registratiesysteem RAC-min van het OM (zie §5.3.1) en deels uit aanvullend dossieronderzoek van de Nationaal Rapporteur (zie §6.3.1).

7.3.2 Beperkingen aan de data

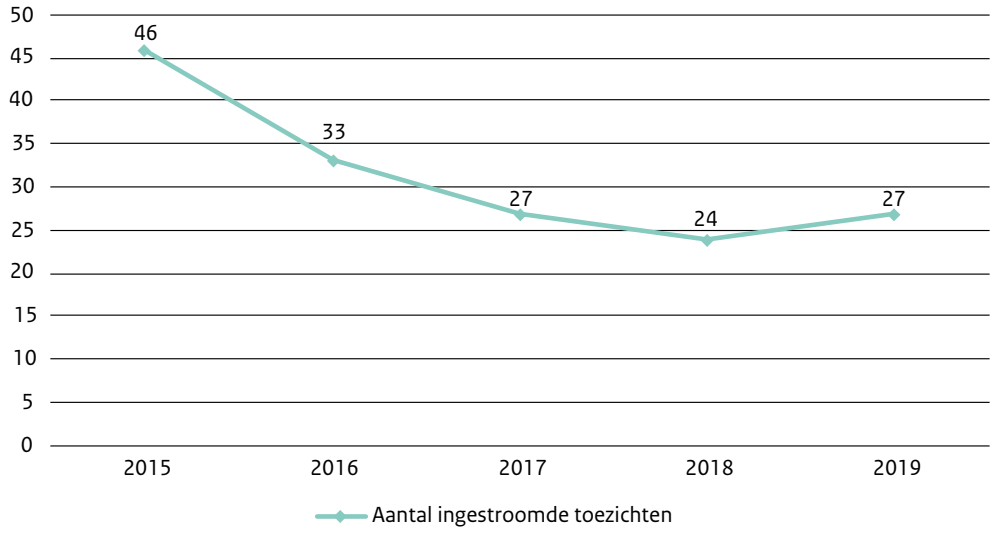
Ondanks het koppelen van data van het OM en data op basis van aanvullend dossieronderzoek kon voor 50 beëindigde toezichten niet achterhaald worden om welke uitbuitingsvorm het ging. Dit komt grotendeels omdat in de data van de reclassering het parketnummer voor een aantal daders ontbreekt.

7.4 Toezichten

Deze paragraaf geeft een cijfermatig overzicht van het aantal ingestroomde toezichten voor daders van mensenhandel. Deze toezichten hebben als doel de dader te begeleiden bij de re-integratie in de samenleving, de zogeheten resocialisatie. Allereerst wordt kort gekeken naar het aantal ingestroomde toezichten, vervolgens wordt in de rest van deze paragraaf gekeken naar het aantal beëindigde toezichten.

7.4.1 Aantal toezichten en aard van de toezichten

Figuur 7.1 laat het aantal toezichten zien dat is ingestroomd in de periode 2015-2019.



Figuur 7.1 Aantal ingestroomde reclasseringstoezichten, per jaar 2015-2019 (N=157)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

Weinig ingestroomde toezichten voor mensenhandel

Figuur 7.1 laat het aantal ingestroomde toezichten in de periode 2015-2019 zien. In totaal werden in deze periode 157 toezichten voor mensenhandel ingestroomd. In §6.4.2 werd duidelijk dat in diezelfde periode tenminste 465 veroordelingen zijn geweest voor mensenhandel, waarvan 426 veroordelingen tot een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf. Nog eens 24 daders zijn in die periode veroordeeld tot een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf.

De duur van die onvoorwaardelijke straffen is meestal langer dan een jaar. Hoewel het hier niet om hetzelfde cohort gaat, kan wel geconcludeerd worden dat er voor veel minder daders toezicht volgt dan dat er veroordeeld worden tot een straf waarbij toezicht zou moeten volgen. Voor het uitoefenen van toezicht hebben de reclasseringsorganisaties steeds een justitieel kader nodig (zie §7.2). Gelet op de opgelegde straffen is het te verwachten dat er (op enig moment) een rol is voor de reclassering in het houden van toezicht, nu de daarvoor vereiste justitiële kaders aanwezig zijn. Een dader komt niet altijd direct na een veroordeling bij de reclassering terecht, doordat deze bijvoorbeeld eerst een straf (deels) moet uitzitten. Maar ook als er rekening gehouden wordt met een vertraging van twee jaar zien we een groot verschil tussen het aantal veroordelingen en straffen voor mensenhandel en het aantal toezichten.[13] De vraag rijst of het relatief kleine aantal toezichten voor daders van mensenhandel te maken heeft met het type dader of dat daar wellicht andere redenen aan ten grondslag liggen. Factoren als het ontkennen van het feit, het niet willen meewerken aan reclasseringstoezicht of het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats kunnen het werk van de reclassering belemmeren.

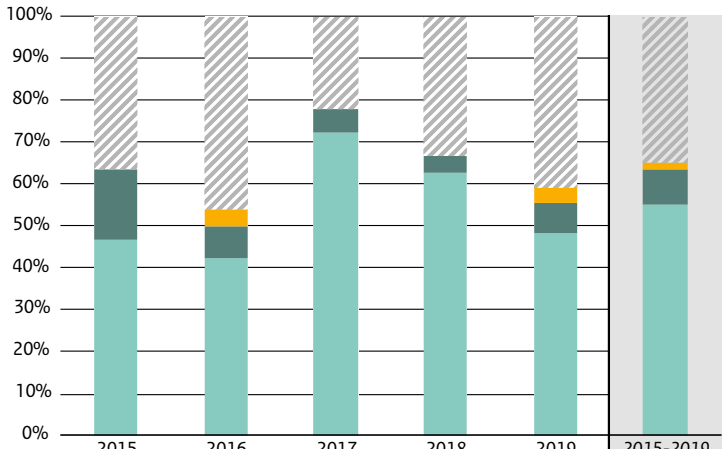
De gemiddelde leeftijd van de daders van mensenhandel ligt rond de dertig jaar. Een kwart van de daders is niet ouder dan 22 jaar, het gaat hierbij meestal om adolescenten en incidenteel om minderjarigen (zie §8.2). Ongeveer de helft van alle daders van mensenhandel maakt zich schuldig aan binnenlandse seksuele uitbuiting. Van deze daders is zelfs ruim een derde jonger dan 23 jaar (zie §8.2). Dit zijn voornamelijk adolescenten en incidenteel minderjarigen. Het ligt in de lijn der verwachting dat juist jonge daders onder toezicht komen te staan om de kans op recidive te verminderen en wellicht belangrijker hulp te krijgen om hun (delict)gedrag of andere factoren die daaraan bijdragen te veranderen. Een dergelijk zwaar misdrijf plegen op jonge leeftijd kan duiden op de aanwezigheid van achterliggende problematiek. Dat er complexe (multi)problematiek schuil kan gaan achter jong daderschap, kwam ook naar voren in een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam.[14] Uit interviews met betrokken professionals in Amsterdam bleek bovendien dat slachtoffer- en daderschap door elkaar heen kunnen lopen. Slachtoffers van seksuele uitbuiting krijgen bijvoorbeeld te maken met (bedreiging met) geweld of het ongewild openbaar maken van naaktfoto's en gaan zelf over tot het ronselen van slachtoffers. Er is echter, naast basale persoonskenmerken (zie Hoofdstuk 8), nog te weinig bekend over wat de achtergrond van veroordeelde daders van mensenhandel is, zoals de factoren die bijdragen aan daderschap en de problematiek waar zij mee kampen. Dit soort informatie is belangrijk om te kunnen bepalen wat deze daders in de fase van resocialisatie nodig hebben aan hulp en begeleiding om herhaald daderschap, en daarmee slachtofferschap, te voorkomen. In dat licht is het ook zorgelijk dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de aard en omvang van de groep daders van mensenhandel die recidiveert. De Nationaal Rapporteur heeft reeds in de vorige dadermonitor[15] aanbevolen om dit inzichtelijk te maken.

Gezien de ernst van het feit mensenhandel, het aantal veroordelingen en de opgelegde straffen, roept het lage aantal reclasseringstoezichten voor daders van mensenhandel vragen op. Om herhaald daderschap effectief te kunnen voorkomen, is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in de aard van de veroordeelde daders van mensenhandel en de eventuele noodzaak voor hulp en begeleiding die daarmee samenhangt om vervolgens te kunnen beoordelen of de resocialisatie aanpak daarop aansluit.

13 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §6.5.
14 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), Hoofdstuk 4.
15 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), aanbeveling 2.

Zoals te zien in Figuur 7.1 lag het aantal ingestroomde toezichten in 2015 wat hoger vergeleken met de daaropvolgende jaren. In datzelfde jaar waren er ook relatief veel veroordelingen voor mensenhandel (zie §6.4.2). Vanaf 2016 tot 2019 is een lichte fluctuatie zichtbaar in het aantal ingestroomde toezichten.

Figuur 7.2 laat het aantal beëindigde toezichten zien in de periode 2015-2019 naar vorm van mensenhandel.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Onbekend	11	12	8	8	11	*50*
Criminele uitbuiting	0	0	0	0	0	*0*
Arbeidsuitbuiting	0	1	0	0	1	*2*
Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	5	2	2	1	2	*12*
Binnenlandse seksuele uitbuiting	14	11	26	15	13	*79*
Totaal	*30*	*26*	*36*	*24*	*27*	*143*

Figuur 7.2 Aantal beëindigde reclasseringstoezichten uitgesplitst naar mensenhandelvorm, per jaar 2015-2019 (N=143)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

Het is niet verrassend dat er ook weinig toezichten voor mensenhandel werden beëindigd in die periode. Het gaat hier om 143 beëindigde toezichten in totaal. Daarbij gaat het om 136 unieke daders (zie ook §7.3). Zoals te zien in de bovenstaande figuur fluctueert het aantal beëindigde toezichten tussen 2015 en 2019. In 2018 was het aantal beëindigde toezichten met 24 het laagst. En 2017 met 36 beëindigde toezichten het hoogst. Het relatief grote aantal beëindigde toezichten in 2017 komt door de relatief grote groep uitgestroomde toezichten voor binnenlandse seksuele uitbuiting. In de twee voorafgaande jaren (2015 en 2016) waren er relatief veel in eerste aanleg afgedane zaken voor binnenlandse seksuele uitbuiting (zie §6.4.1). Dit kan een verklaring zijn voor het relatief grote aantal uitgestroomde toezichten voor deze vorm van mensenhandel.

Weinig toezichten voor arbeidsuitbuiting en geen voor criminele uitbuiting

Opvallend is dat er in de afgelopen vijf jaar slechts twee toezichten zijn beëindigd voor arbeidsuitbuiting en geen enkel toezicht voor criminele uitbuiting. Toezichten voor deze vormen van mensenhandel kunnen mogelijk wel voorkomen in de categorie onbekend. In diezelfde periode waren er 35 veroordelingen voor arbeidsuitbuiting en 24 voor criminele uitbuiting (zie §6.4.2). Voor deze vormen van mensenhandel werden meestal ook straffen opgelegd waarbij toezicht door de reclassering te verwachten is. Het ging relatief vaak om onvoorwaardelijke

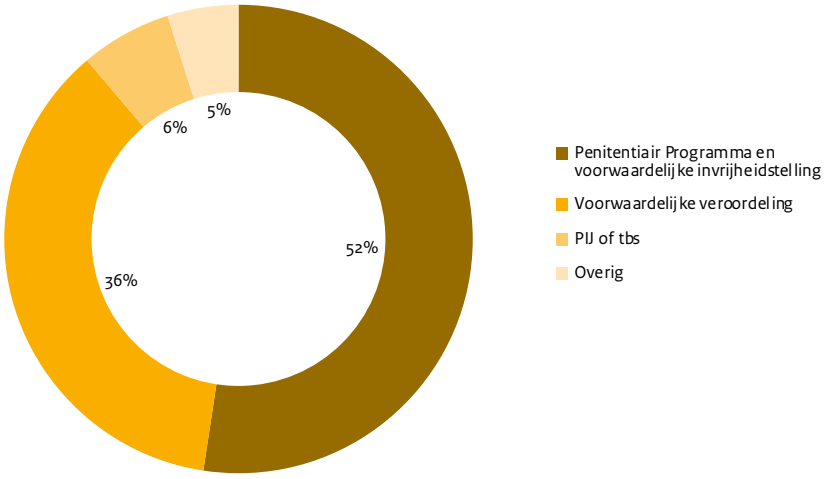
vrijheidsstraffen, voor criminele uitbuiting veelal voor de duur van langer dan twee jaar, en (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraffen (zie §6.5.1 en §6.5.2). Ook daders van criminele uitbuiting zijn relatief vaak jong (zie ook Hoofdstuk 8). Gezien de aard van de uitbuiting zijn zij vaak verwikkeld in andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit, zoals het produceren van of handelen in drugs. Bovendien zijn deze daders nog maar beperkt in beeld.[16] De jonge leeftijd van deze dadergroep in combinatie met de ernst van het delict vraagt om voldoende aandacht en inzet om herhaald daderschap te voorkomen. Het lage aantal toezichten voor arbeidsuitbuiting ligt in de lijn van de bevindingen over deze vorm van mensenhandel in de andere hoofdstukken. Daders van arbeidsuitbuiting worden weinig opgespoord en gedagvaard, en vervolgens minder vaak veroordeeld en ook milder gestraft vergeleken met daders van andere vormen van mensenhandel. Er zijn echter veel kwetsbaren op de arbeidsmarkt; aanzienlijk meer dan dat er slachtoffers van arbeidsuitbuiting worden gesignaleerd. Recentelijk is dit duidelijk blootgelegd door de uitbraak van COVID-19. Dat roept vragen op over hoe goed de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting aansluit bij de problematiek (zie ook §2.6.3).

7.4.2 Justitiële kaders

Toezicht wordt uitgevoerd vanuit verschillende justitiële kaders (zie ook §7.2). Per justitieel kader kunnen de randvoorwaarden waarbinnen het werk van de reclassering wordt uitgevoerd verschillen.[17] Als bijvoorbeeld een locatieverbod is opgelegd als bijzondere voorwaarde, moet de reclassering overtredingen van dat verbod terugkoppelen aan het OM. Om het overzichtelijk te houden, is een aantal justitiële kaders samengevoegd in dit hoofdstuk. Dit resulteerde in de volgende vier kaders: penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijke veroordeling, PIJ en tbs, en overig (zie ook §B1.6.2). In de categorie overig zitten doorplaatsingen naar een zorginstelling of verslavingskliniek en strafbeschikkingen met gedragsaanwijzing.

Een toezicht kan uit meerdere opdrachten bestaan. Het idee hierachter is de dader geleidelijk te laten resocialiseren, waardoor soms verschillende opdrachten binnen een toezicht elkaar kunnen opvolgen. Zo kan een dader onder toezicht staan in het kader van een Penitentiair Programma en later voor een voorwaardelijke invrijheidstelling. De verschillende opdrachten binnen een toezicht vallen dan onder verschillende justitiële kaders. In de periode 2015-2019 werd er bij 13 toezichten vanuit meerdere justitiële kaders toezicht geboden. Ook zijn er in het toezicht binnen een justitieel kader soms verschillende onderdelen te onderscheiden waarin de reclassering een rol speelt. Een dader kan bijvoorbeeld binnen het justitieel kader tbs met dwangverpleging eerst toezicht ontvangen in de fase van proefverlof. En later in de fase van een voorwaardelijke beëindiging van dwangverpleging. Het kwam in de onderzochte periode viermaal voor dat een dader onder toezicht stond in verschillende fasen binnen een justitieel kader. Figuur 7.3 geeft inzicht in het justitiële kader bij de start van een toezicht. Wanneer er sprake is van meerdere justitiële kaders, is in onderstaande figuur gekeken naar het eerste justitiële kader. Dat wil zeggen het kader van waaruit de reclassering toezicht houdt op veroordeelden voor mensenhandel.

16 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p.38.
17 Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017), Hoofdstuk 7.



Figuur 7.3 Justitieel kader bij de start van het toezicht, totaal 2015-2019 (N=143)
Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

De meeste toezichten starten in het kader van een Penitentiair Programma of een voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast start 36% van de toezichten in het kader van een voorwaardelijke veroordeling. 6% van de toezichten voor daders van mensenhandel start in het kader van PIJ of tbs.

7.4.3 Bijzondere voorwaarden

Aan sommige straffen kan een rechter algemene en bijzondere voorwaarden verbinden. Doel daarvan is de dader te weerhouden van het opnieuw plegen van strafbare feiten, en de dader te motiveren de voorwaarden op te volgen. De soort bijzondere voorwaarden en de duur daarvan legt de rechter vast in het vonnis of is (bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraffen) vastgelegd in het kader van de detentiefasering. Na executie van het vonnis gaat de reclassering aan de slag om de dader te begeleiden en te controleren bij naleving van de opgelegde voorwaarden. De verschillende soorten bijzondere voorwaarden worden in onderstaande tabel toegelicht.[18]

Tabel 7.1 Bijzondere voorwaarden

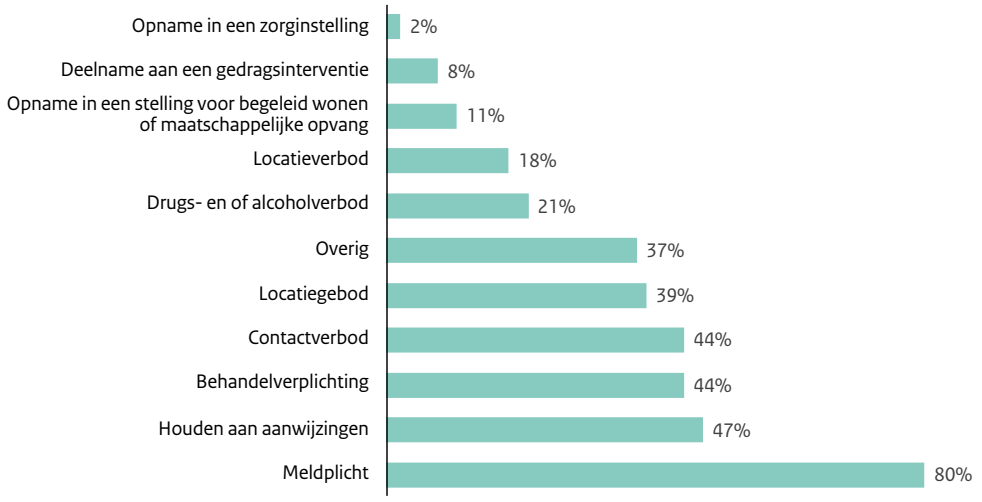
Meldplicht	Bij ieder reclasseringstoezicht hoort een meldplicht. Dit betekent dat een veroordeelde zich moet melden op afspraken met de reclassering.
Houden aan aanwijzingen	Aanwijzingen zijn regels die de reclassering aan een dader oplegt wanneer een dader zich niet aan de opgelegde bijzondere voorwaarden houdt.
Behandelverplichting	De veroordeelde krijgt verplicht zorg in de vorm van een ambulante behandeling, een begeleidingstraject of een dagbestedingstraject.
Contactverbod	Dit wordt opgelegd om slachtoffers te beschermen tegen de veroordeelde wanneer er sprake is van een reëel gevarenrisico of om onderling contact tussen medeverdachten te doen stoppen.
Locatiegebod	De veroordeelde moet op vooraf vastgestelde tijdstippen aanwezig zijn op een door de reclassering goedgekeurd verblijfadres. Voor het houden van toezicht op deze voorwaarde krijgt een veroordeelde een enkelband om.

18 Schriftelijke informatie 3RO, d.d. 30 september 2020.

Locatieverbod	De veroordeelde mag niet op bepaalde locaties komen. Het doel hiervan is om slachtoffers te beschermen en confrontaties met het slachtoffer of diens naasten te voorkomen. Daarnaast kan een locatieverbod worden opgelegd wanneer een bepaalde plek een risicofactor is voor het plegen van delicten, denk bijvoorbeeld aan prostitutiegebieden bij een veroordeelde van seksuele uitbuiting. Ook ingeval van vluchtgevaar kan een locatieverbod worden opgelegd.
Drugs- en alcoholverbod	Een verbod op het gebruik van drugs en alcohol wordt opgelegd wanneer het gebruik hiervan delictgerelateerd is en dat de kans op recidive verhoogt.
Opname in een instelling voor begeleid wonen	Begeleid wonen als bijzondere voorwaarde is maatschappelijke opvang, ook wel beschermd wonen genoemd. De reclassering voert urinecontroles en blaastesten uit om hierop de controleren.
Deelname aan een gedragsinterventie	Dit wordt opgelegd wanneer een veroordeelde moet werken aan bepaalde problematiek, bijvoorbeeld agressiebeheersing.
Opname in een zorginstelling	Wanneer uit onderliggende rapportages of eerdere behandelingen volgt dat de veroordeelde gebaat is bij een klinische opname, wordt dit opgelegd.
Overig	Wanneer opdrachtgevers andere eisen stellen aan het gedrag dan in bijzondere voorwaarden kan worden opgenomen, wordt dit geplaatst onder de categorie overig. Voorbeelden hiervan zijn: het betalen van een schadevergoeding of het noemen van een specifieke kliniek voor behandeling.

Bron: Schriftelijke informatie 3RO, d.d. 30 september 2020.

Figuur 7.4 laat zien welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd aan daders van mensenhandel bij wie het toezicht is geëindigd in de periode tussen 2015-2019. Daarbij kan een dader meerdere bijzondere voorwaarden opgelegd hebben gekregen.



Figuur 7.4 Opgelegde bijzondere voorwaarden, totaal 2015-2019 (N=143)
Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

Zoals te zien in Figuur 7.4 kwam een meldplicht het meest frequent voor als bijzondere voorwaarde. Dit wordt bijna standaard opgelegd bij een reclasseringstoezicht. Bij een meldplicht voert de dader gesprekken met de reclassering. Op deze wijze wordt de persoonlijke situatie van een dader in kaart gebracht, maar ook de risico's en de beschermende factoren. De gesprekken

zijn erop gericht om de dader te ondersteunen bij zijn re-integratie in de maatschappij en recidive te voorkomen. Naast een meldplicht zijn het houden aan aanwijzingen, een behandelverplichting en een contactverbod vaak opgelegd aan daders van mensenhandel.

In aanvulling op de opgelegde bijzondere voorwaarden, bleek verder dat 45% van de daders forensische zorg in de vorm van een ambulante plaatsing kreeg. 3% van hen kreeg een klinische plaatsing.

VERLOOP TOEZICHT

Tijdens het toezicht bewaakt de reclassering de voortgang van de geformuleerde doelen, de haalbaarheid daarvan en bekijkt voortdurend of deze eventueel moeten worden bijgesteld. Gedurende het toezicht worden de casussen binnen het team van de reclasseringswerker besproken en geëvalueerd tijdens casuïstiekbesprekingen. Toetsing op de kwaliteit vindt steekproefsgewijs plaats middels bijvoorbeeld periodieke controles (audits) van de individuele reclasseringswerker en het team (3RO). Na afloop van het toezicht wordt de eindbalans opgemaakt en wordt bezien of de doelen zijn behaald. Bij zedendaders en bij daders die zich schuldig hebben gemaakt aan seksuele uitbuiting wordt, voor zover er sprake is van een aanwijsbaar slachtoffer, met behulp van het risicotaxatie-instrument Static/Stable/Acute (SSA) de verandering in het recidiverisico gemeten. Hierdoor wordt inzichtelijk of de risicofactoren zijn verlaagd ten opzichte van de eerdere meting, bijvoorbeeld ten tijde van de aanmelding voor een forensische behandeling. Voor andere delicten waaronder arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen bedelarij is een dergelijke meting van het recidiverisico bij het aflopen van het toezicht niet vanzelfsprekend. De reclassering kan om verlenging van het toezicht verzoeken bij het OM als een veroordeelde nog meer aandacht behoeft voor het beheersen van risico's of het veranderen van gedrag. De reclassering heeft echter te allen tijde een justitieel kader nodig voor het uitvoeren van toezicht.[19]

7.4.4 Reden beëindiging van een toezicht

Een toezicht is voltooid wanneer de opgelegde toezichtstermijn is verstreken en de dader zich heeft gehouden aan de opgelegde voorwaarden.[20] Soms komt het voor dat het toezicht of een onderdeel van het toezicht voortijdig positief wordt beëindigd in overleg en na goedkeuring van de opdrachtgever (het OM, de rechter of het gevangeniswezen). Dit gebeurt wanneer alle doelen[21] zijn gerealiseerd die zijn opgenomen in de zogenaamde toezichtsovereenkomst, aan de bijzondere voorwaarden is voldaan en het recidiverisico aanvaardbaar laag is.[22] Afhankelijk van het opgelegde justitiële kader voor het toezicht, beslist de rechter of het OM of het toezicht voortijdig positief beëindigd mag worden, nadat de reclassering daarover heeft geadviseerd.[23] Ook kan een toezicht (of een gedeelte daarvan) voortijdig negatief beëindigd worden op advies

19 Mondelinge informatie 3RO, d.d. 6 oktober 2020.

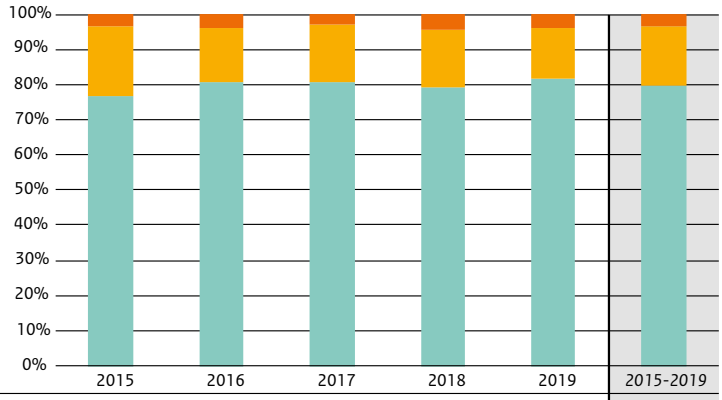
20 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/verloop-van-een-toezicht (geraadpleegd 25 september 2020).

21 Doelen kunnen bijvoorbeeld zijn: het vinden van huisvesting, het hebben van een dagbesteding of het volgen van een behandeling.

22 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/verloop-van-een-toezicht (geraadpleegd 25 september 2020).

23 Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017), §7.8.

van de reclassering. Hiervan is sprake bij ernstige of herhaalde overtredingen of recidive.[24] De officier van justitie, de rechter of de directeur van de penitentiaire inrichting besluiten vervolgens wat er met de zaak gebeurt.[25] Bij het besluit over het vervolg voor de dader zijn verschillende criteria van belang. Onder meer het risico voor personen of de samenleving, de (on)mogelijkheid om het toezicht goed te kunnen voortzetten en eerdere overtredingen van voorwaarden spelen een rol in deze afweging. Er wordt bijvoorbeeld besloten tot een voortijdige negatieve beëindiging van het toezicht wanneer een veroordeelde ondanks de inspanningen van de reclassering niet te motiveren is om het opgelegde toezicht uit te voeren dan wel na te leven. Dan wordt het toezicht teruggestuurd naar de officier van justitie, de rechter of de directeur van de penitentiaire inrichting. Figuur 7.5 geeft een overzicht van de reden van beëindiging van een toezicht.



	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Minstens één onderdeel toezicht voortijdig positief beëindigd	1	1	1	1	1	5
Minstens één onderdeel toezicht voortijdig negatief beëindigd	6	4	6	4	4	24
Toezicht voltooid	23	21	29	19	22	114
Totaal	*30*	*26*	*36*	*24*	*27*	*143*

Figuur 7.5 Beëindiging toezicht naar reden beëindiging, per jaar 2015-2019 (N=143)

Bron: data reclasseringsorganisaties (3RO)

De meeste toezichten werden beëindigd volgens plan (toezicht voltooid). Dit betreft ook de toezichten waarbij de toezichtsduur is verlengd. Het kwam jaarlijks ook een aantal keer voor dat een of meerdere opdrachten voortijdig negatief werden beëindigd. Het kwam slechts eenmaal per jaar voor dat een opdracht van een toezicht voortijdig positief werd beëindigd. Deze uitkomsten zijn vrij stabiel over de periode 2015 tot en met 2019.

7.5 Conclusie

In dit hoofdstuk staat de resocialisatie van daders van mensenhandel centraal. Nadat daders van mensenhandel zijn veroordeeld, is het belangrijk om niet alleen in te zetten op bestraffing maar ook op resocialisatie. Beide zijn nodig om herhaald daderschap te voorkomen. Het houden van toezicht door de reclassering speelt daarin een essentiële rol.

24 Nationaal Rapporteur, 2018 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017), §7.8.

25 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/verloop-van-een-toezicht (geraadpleegd 25 september 2020).

Juridische grondslag is er, toezicht blijft uit

De meeste daders van mensenhandel krijgen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een gemiddelde duur van langer dan een jaar of een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd als straf (zie §6.5). Deze straffen geven een juridische grondslag om toezicht met bijzondere voorwaarden bij het voorwaardelijk strafdeel aan daders op te leggen. Dit is een belangrijke stap om met daders te werken aan gedragsverandering, hen te helpen en hen op een goede manier te laten resocialiseren. Opmerkelijk genoeg is er in de periode tussen 2015-2019 bij een relatief klein aantal van de veroordelingen van mensenhandel toezicht bij de reclassering ingestroomd. Dit kan erop duiden dat er niet vaak genoeg wordt overgegaan tot het opleggen van bijzondere voorwaarden bij een toezicht door de rechter. Of dat de reclassering voorafgaand aan strafoplegging niet om advies wordt gevraagd in het proces tot aan de strafoplegging.

Gebrek aan inzicht in achtergrond van veroordeelde daders

Het is onduidelijk waarom reclasseringstoezicht, ondanks de aanwezige justitiële kaders, vaak uitblijft. Om dit te achterhalen is meer informatie nodig. Ten eerste is nog weinig bekend over de achtergrond van veroordeelde daders van mensenhandel, zoals de factoren die hebben bijgedragen aan het daderschap en mogelijk overige problematiek die bij deze groep speelt. Dat is belangrijk om ook te kunnen bepalen wat deze daders in de fase van resocialisatie nodig hebben aan hulp en begeleiding om herhaald daderschap, en daarmee slachtofferschap, te voorkomen. Ten tweede is niet bekend wat de rol is van het type dader op de mogelijkheid om reclasseringstoezicht uit te voeren. Als daders bijvoorbeeld het feit ontkennen, aangeven dat zij niet willen meewerken aan het toezicht of geen vaste woon- of verblijfplaats hebben kan dit het uitvoeren van het toezicht bemoeilijken. Tot slot zijn er geen gegevens beschikbaar over de aard en omvang van de groep daders van mensenhandel dat recidiveert. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur in de vorige dadermonitor om recidive van daders van mensenhandel te onderzoeken is niet opgevolgd.[26]

Belang van hulp aan daders van mensenhandel

Hoewel het dus nog grotendeels aan zicht op de groep veroordeelde daders ontbreekt, stemt niet gerust wat wel over hen bekend is. De urgentie om deze kwestie te doorgronden wordt onderstreept door het feit dat daders van mensenhandel betrekkelijk jong zijn (zie §8.3). Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting – de meest voorkomende vorm van mensenhandel[27] – en criminele uitbuiting zijn gemiddeld jonger dan daders van de andere vormen van mensenhandel. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting bestaat er bovendien een overlap met seksueel geweld, zeker omdat het hier vaak om minderjarige slachtoffers gaat. Bij criminele uitbuiting liggen er verbanden met andere vormen van – soms georganiseerde of ondermijnende – criminaliteit, zoals het vervaardigen of smokkelen van drugs. Dat daders zich op jonge leeftijd aan dergelijke ernstige misdrijven schuldig maken wijst op de mogelijke aanwezigheid van achterliggende problematiek. Dat er sprake kan zijn van complexe (multi)problematiek bij jong daderschap en dat slachtoffer- en daderschap vaak door elkaar lopen, kwam ook naar voren in een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam.[28] Kwetsbare jongeren moeten niet alleen worden beschermd tegen slachtofferschap, maar ook tegen daderschap. Daarnaast is de maatschappelijke impact

26 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), pp. 186-187, aanbeveling 2.
27 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 6;
Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 76.
28 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

groter als op jongere leeftijd wordt ingegrepen en toekomstig daderschap – en daarmee het leed aan slachtoffers – kan worden voorkomen. Er is dus een groot belang bij het inzetten op resocialisatie en behandeling van daders van mensenhandel. Daarvoor moet verder inzichtelijk worden gemaakt wat er exact schuilgaat achter daderschap van mensenhandel, vooral bij jonge veroordeelde daders. Op basis daarvan kan worden bepaald wat er nodig is in de resocialisatie van daders en het voorkomen van herhaald daderschap en in hoeverre de huidige aanpak daarop aansluit.

Nauwelijks sprake van toezicht op daders van criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting

Daarnaast zijn er in de periode 2015-2019 slechts twee toezichten beëindigd voor arbeidsuitbuiting en geen enkel toezicht voor criminele uitbuiting. Voor deze vormen van mensenhandel zijn wel straffen opgelegd waarbij toezicht door de reclassering te verwachten zou zijn (zie ook §6.5). Weinig tot geen toezicht voor deze vormen van mensenhandel is opvallend. Daders van criminele uitbuiting zijn relatief vaak jonge daders (zie ook Hoofdstuk 8) en vaak verwikkeld in andere criminaliteit naast mensenhandel. Deze jonge dadergroep in combinatie met de ernst van het delict maakt het des te urgenter dat er voldoende aandacht is voor het voorkomen van herhaald daderschap. De strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting blijft achter ten opzichte van andere vormen van mensenhandel. Dit terwijl er wel zorgwekkende situaties van kwetsbare werknemers op de arbeidsmarkt bestaan, die een haast onuitputtende bron van potentiële slachtoffers vormen voor diegenen die misbruik van hen willen maken. In combinatie met het uitblijven van strafrechtelijke vervolging en toezicht op daders maakt dat zij betrekkelijk makkelijk hun daderschap kunnen voortzetten. Het is belangrijk te blijven monitoren of iedere stap in de integrale aanpak – ook resocialisatie en het voorkomen van herhaald daderschap – goed aansluit bij de problematiek.

CASUS 6

Het verhaal van Michel (16 jaar)

Michel woont in Druten en doet het prima op school. Zowel de school als zijn moeder vermoeden dan ook niet dat hij stiekem vanuit zijn kamer softdrugs dealt. Hij koopt de drugs groot in via zijn leverancier. Via WhatsApp verkoopt hij dat in kleinere hoeveelheden aan vrienden en bekenden. Hierbij stuurt hij een duidelijke prijslijst mee.

Onder zijn leeftijdsgenoten staat Michel bekend als een jongen die makkelijk dingen kan regelen. Daarom gaat Noor (15) naar hem toe als ze geld nodig heeft. Noor is onzeker en zit vaak niet goed in haar vel. Michel weet dat ze eens per week naar therapie gaat. Noor vraagt Michel hoe ze snel geld kan verdienen. Michel geeft haar drie opties: ze kan pinpassen regelen, drugs dealen of seks hebben met jongens voor geld. Met pinpassen of drugs wil Noor niets doen, dus kiest ze voor het laatste. Ze kan volgens Michel ongeveer 100 euro verdienen als ze het met één jongen doet.

Hij geeft haar drie opties: ze kan pinpassen regelen, drugs dealen of seks hebben met jongens voor geld.

Michel adverteert in verschillende besloten chatgroepen op Telegram voor het hebben van seks met Noor tegen betaling. Hij schrijft erbij dat ze 15 jaar oud is en dat je als geïnteresseerde wel jonger dan 18 moet zijn. Hij maakt voor Noor een afspraak met een jongen in een hotel in Lent. De klant moet 220 euro betalen. Noor denkt dat het 120 euro oplevert en dat Michel vijf euro voor zichzelf houdt. Zij krijgt 115 euro, maar weet niet dat Michel veel meer krijgt dan hij haar heeft verteld. Michel gaat met Noor mee naar het hotel. Het plan is dat hij tijdens de afspraak in de badkamer van de hotelkamer wacht. De klant blijkt echter geen jongen, maar een politieagent te zijn die de advertentie was tegengekomen en deze als verdacht had beoordeeld. Michel wordt gearresteerd.

Op Michels kamer vindt de politie grote hoeveelheden softdrugs, maar ook diverse wapens, illegaal vuurwerk en valse briefjes van 50 euro. Uiteindelijk wordt Michel hiervoor, en voor de seksuele uitbuiting van Noor, veroordeeld volgens het jeugdrecht. Hij krijgt vier maanden voorwaardelijke gevangenisstraf met een proeftijd van twee jaar en een onvoorwaardelijke werkstraf van 150 uur. Ook moet hij Noor een schadevergoeding van 500 euro betalen. Tijdens de rechtszaak blijkt dat Michel toerekeningsvatbaar is, maar wel emotioneel beperkt. Hij kan zich onvoldoende in anderen inleven. Hij laat sociaal wenselijk gedrag zien, maar is ook manipulatief. Verder wordt gerapporteerd dat de verdachte impulsief, naïef en onnadenkend kan handelen zonder de risico's daarvan in te zien. Daarbij is hij gevoelig voor antisociale activiteiten, waar Michel een zekere status en identiteit aan lijkt te ontlenen. Begeleiding en behandeling op het gebied van emotionele/affectieve beperkingen is volgens de rechter noodzakelijk en wordt als voorwaarde gesteld aan een deel van Michels straf.

8 Persoons-kenmerken

Wie zijn daders van mensenhandel? Dit hoofdstuk toont de kenmerken van de daders van mensenhandel in de fasen van de strafrechtelijke aanpak beschreven in dit rapport. Van gesignaleerde verdachten tot veroordeelde daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheids-straf. Daders zijn er in alle soorten en maten, bijvoorbeeld van 15 jaar tot 79 jaar. Uit dit hoofdstuk blijkt wel dat persoonskenmerken van daders samenhangen met de vorm van mensenhandel. Ook blijken bepaalde groepen daders naar verhouding vaker of juist minder vaak door te stromen in de strafrechtketen.

8.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken gingen over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de jaren 2015-2019. Hierbij is gekeken naar de verschillende fasen in de strafrechtketen. Dit hoofdstuk gaat over de persoonskenmerken van daders van mensenhandel op die verschillende momenten. Drie basale persoonskenmerken – het geslacht, de leeftijd en het geboorteland – worden besproken. Die worden per vorm van mensenhandel en per stap binnen de strafrechtketen behandeld. De resultaten hebben telkens betrekking op de totale periode 2015-2019.

De volgende paragraaf, §8.2, beschrijft de achtergrond van de data die in dit hoofdstuk worden gebruikt. De daaropvolgende drie paragrafen geven de cijfermatige resultaten uitgesplitst per mensenhandelvorm weer: §8.3 het geslacht van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen, §8.4 de leeftijd en §8.5 de herkomst. Tot slot vat §8.6 deze resultaten samen door per mensenhandelvorm kort de globale daderprofielen te schetsen.

8.2 Achtergrond van de cijfers

Om de basale persoonskenmerken van daders van de vier verschillende mensenhandelvormen binnen de verschillende fasen van de strafrechtketen te beschrijven en onderling te vergelijken, zijn verschillende cohorten van daders gekozen die per fase bekend waren in de periode 2015-2019. Die cohorten overlappen deels, maar het gaat voor een deel dus ook per fase om andere daders. Het eerste cohort wordt gevormd door de 1.000 verdachten die zijn gesignaleerd door de politie (zie §3.3). Voor de fase opsporing gaat het om 784 verdachten. Die zijn afkomstig uit het door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) samengestelde databestand van gestarte opsporingsonderzoeken (zie §4.3). Vervolgens gaat het bij dagvaarding om 721 personen van wie de zaak door de rechter in eerste aanleg is afgedaan. De fase veroordeling telt 479 personen die zijn veroordeeld voor mensenhandel. Tot slot bestaat het cohort voor de fase onvoorwaardelijke vrijheidsstraf uit alle 426 daders die zijn veroordeeld voor mensenhandel en daarbij zijn gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Zie §5.3 en §6.3 voor een beschrijving van de data die gebruikt zijn voor deze laatste drie fasen. Een cohort voor de fase van resocialisatie kon niet worden meegenomen. Dit komt doordat voor een groot deel van de daders de mensenhandelvorm onbekend is. Hierdoor is het aantal daders voor iedere vorm van mensenhandel waarschijnlijk een onderschatting. Omdat het in deze fase nog maar om zeer kleine aantallen daders gaat, is de kans groot dat de verdeling van persoonskenmerken een vertekend beeld oplevert.

8.2.1 Gehanteerde definitie van mensenhandel

In de meeste fasen is een groot deel van de daders in te delen naar de vier vormen van mensenhandel. Voor meer informatie over hoe dit onderscheid is gemaakt zie §4.3.1 voor opsporing, en §5.3.1 voor dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Voor de fase signalering geldt dat de daders niet kunnen worden ingedeeld naar alle vier de mensenhandelvormen. Er ontbreekt namelijk informatie over de binnenlandse of grensoverschrijdende aard van de seksuele uitbuiting (zie §3.3.1). De persoonskenmerken van dit cohort kunnen alleen voor arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en het totaal worden laten zien. Gesignaleerde verdachten van seksuele uitbuiting zijn samengenomen met de groep onbekend.

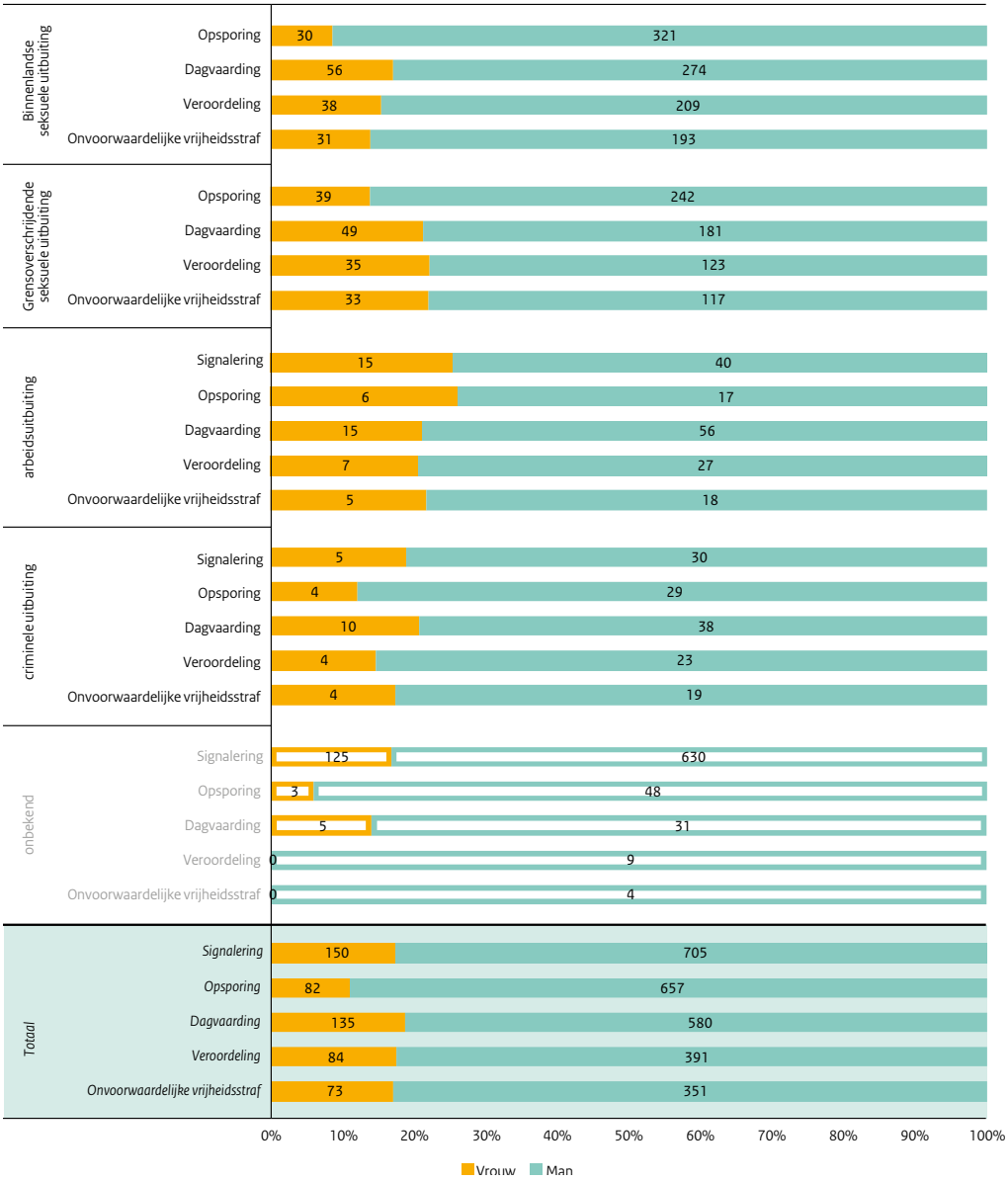
8.2.2 Beperkingen aan de data

Dit hoofdstuk gaat over de daders die in beeld zijn gekomen bij opsporingsinstanties en het OM. Er kan niet van worden uitgegaan dat de kenmerken van deze groep representatief zijn voor alle daders van mensenhandel die in Nederland actief zijn. Allereerst ontbreekt het tot nu toe aan kennis over de aard en omvang van de populatie daders van mensenhandel. In de vorige dadermonitor heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen om hiervoor een prevalentieschatting uit te voeren, maar die aanbeveling is niet (geheel) overgenomen (zie §1.5).[1] Daarnaast is het aantal daders niet compleet voor de fasen signalering en opsporing. Er missen naar verhouding vooral daders van arbeidsuitbuiting, omdat gegevens van de ISZW-DO over gesignaleerde en onderzochte verdachten ontbreken (zie §3.3 en §4.3). Ook ontbreken data over persoonskenmerken voor sommige daders omdat deze niet door de opsporing of het OM zijn geregistreerd. Voor de specifieke beperkingen aan de data wordt voor signalering verwezen naar §3.3.2, voor opsporing naar §4.3.2 en voor dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf naar §5.3.2.

8.3 Geslacht

Figuur 8.1 laat per mensenhandelvorm zien wat het geslacht is van de daders in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Het gele aandeel toont het percentage vrouwelijke daders en het mintgroene aandeel toont het percentage mannelijke daders. De daders van wie het geslacht onbekend is, zijn niet opgenomen in de figuur.

1 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 3.



Figuur 8.1 De geslachtsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand en RAC-min (peildatum april 2020)

Een op de vijf daders is vrouw

Uit Figuur 8.1 blijkt dat het totale percentage vrouwelijke daders (de onderste groep staven) in de meeste fasen tussen de 17% en 19% ligt. Het gaat om signalering, dagvaarding, veroordeling en bestraffing met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In deze fasen is dus telkens ongeveer een op de vijf á zes daders vrouw. Dit betekent dat vrouwelijke daders naar verhouding net zo vaak worden veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als mannelijke daders. Het totaal aantal vrouwelijke daders in de opsporing is aanzienlijk lager dan het aantal vrouwelijke daders dat wordt gedagvaard: 82 ten opzichte van 135. Ondanks dat het per fase om andere groepen daders gaat, lijkt het onwaarschijnlijk dat er binnen de onderzochte periode meer vrouwelijke daders voor de rechter komen dan zijn opgespoord. Het is daarnaast bekend

dat het aantal daders in de fase opsporing – het aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken in het EMM-databestand – in ieder geval voor daders van arbeidsuitbuiting onvolledig is. Waarschijnlijk is het aantal vrouwelijke verdachten in de fase van opsporing dus een onderschatting. Voor mannelijke daders geldt wel dat er in totaal meer daders in de fase van opsporing zijn dan bij de fase van dagvaarding. Het feit dat het aantal daders bij opsporing onvolledig is, lijkt dus vaker het geval te zijn voor vrouwelijke daders. Dit geldt voor bijna alle vormen van mensenhandel. Mogelijk worden vrouwen binnen een opsporingsonderzoek dus minder snel bestempeld als verdachte dan mannen.

Uit Figuur 8.1 blijkt verder dat daders van arbeidsuitbuiting vaker vrouw zijn vergeleken met de andere vormen van mensenhandel. Dit komt overeen met de bevindingen in de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017.[2] Het percentage vrouwelijke daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting ligt in de gehele strafrechtelijke aanpak hoger in de periode 2015-2019 dan in de periode 2013-2017.

8.4 Leeftijd

Tabel 8.1 geeft de gemiddelde leeftijd weer van de daders, per vorm van mensenhandel in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Bij dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat het telkens om de leeftijd op het moment van het plegen. Bij de opsporing gaat het echter om de leeftijd van de daders op het moment van de start van het opsporingsonderzoek. De weergegeven leeftijd van de daders in de fase van opsporing is daarom wat hoger dan hun daadwerkelijke pleegleeftijd. Om deze reden zijn bij opsporing de gemiddelde leeftijden in het grijs weergegeven in de tabel.

Tabel 8.1 Gemiddelde leeftijd van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019[3]

	Binnenlandse seksuele uitbuiting	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting	Criminele uitbuiting	Onbekend	Totaal
Signalering (N=850)	-	-	40	31	32	33
Opsporing (N=741)	30	37	45	33	33	34
Dagvaarding (N=716)	28	34	42	33	35	32
Veroordeling (N=477)	27	33	43	32	31	31
Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (N=426)	27	33	42	32	22	30

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand en RAC-min (peildatum april 2020)

2 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 7.1.

3 De standaardafwijking van de gemiddelde leeftijd ligt voor seksuele uitbuiting tussen de 7 en de 10 jaar, voor grensoverschrijdende seksuele uitbuiting tussen de 10 en de 11 jaar, voor arbeidsuitbuiting tussen 10 en 12 jaar en voor criminele uitbuiting tussen 8 en 10 jaar. Bij onbekend gaat het om 3 tot 13 jaar en bij het totaal om 9 tot 12 jaar.

Veel jonge daders

De totaalkolom geeft weer dat de gemiddelde leeftijd van daders gemiddeld iets boven de 30 jaar ligt. De mediane – oftewel de middelste leeftijd – ligt iets lager, namelijk 28 à 29 jaar. Dat betekent dat de helft van de daders in de fasen van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf jonger zijn dan 28 à 29 jaar. De jongste dader is 15 jaar op het moment van plegen en de oudste 79. De gemiddelde leeftijd over het totaal ligt steeds iets lager van fase tot fase van de strafrechtketen. Dit betekent dat jongere daders naar verhouding wat vaker gedagvaard en veroordeeld worden tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan oudere daders. Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn het jongste; gemiddeld 27 jaar op het moment van het plegen. Gemiddeld zijn daders van arbeidsuitbuiting het oudste; zij zijn gemiddeld 42 jaar op het moment van plegen.

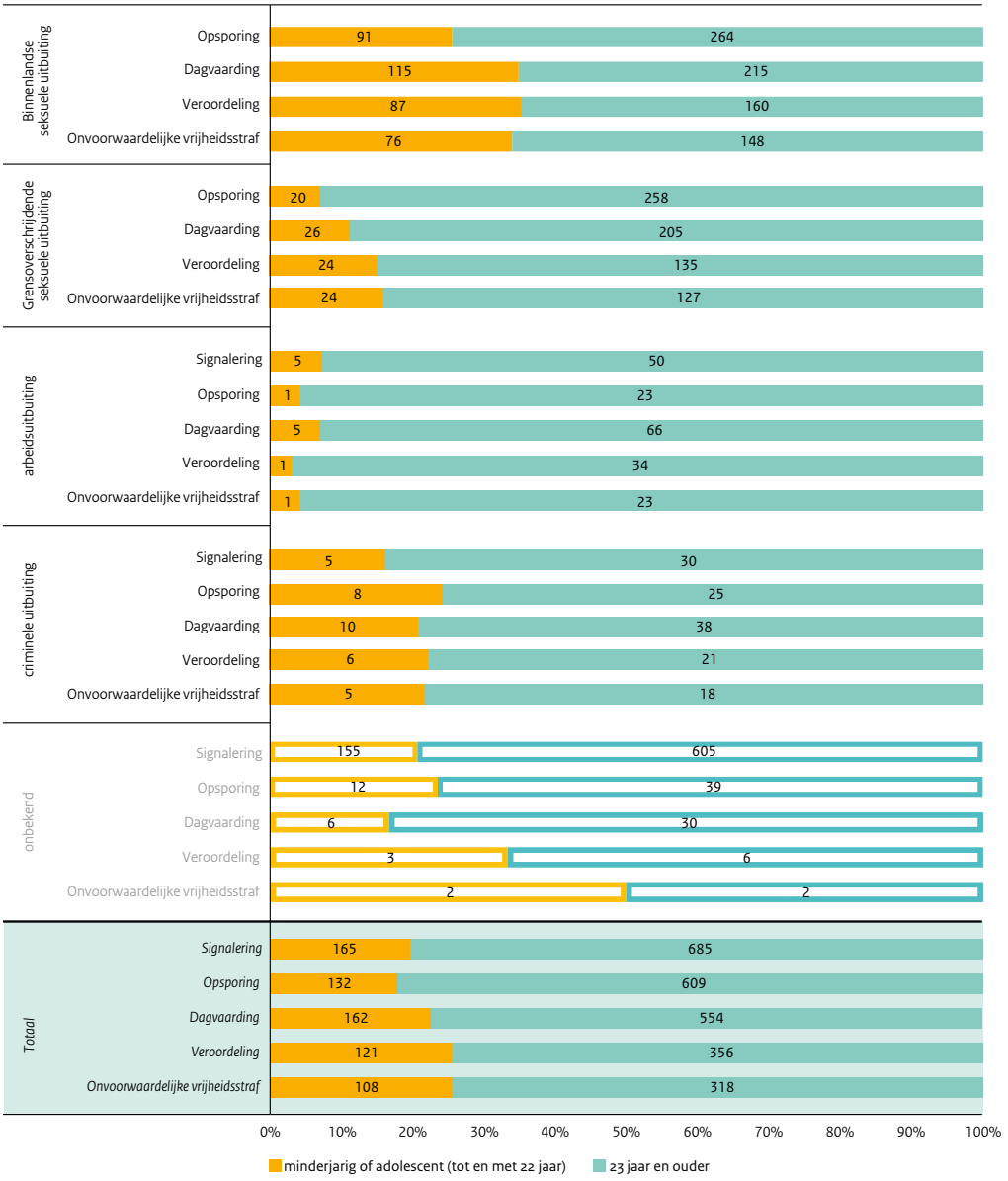
Figuur 8.2 toont de leeftijd van de daders in categorieën, wederom per vorm van mensenhandel en per fase in de strafrechtketen. Ook hier geldt dat het bij signalering, dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat om de leeftijd bij het begin van plegen, en bij opsporing om de leeftijd bij de start van het opsporingsonderzoek waardoor zij dus wat ouder zijn. Voor de leesbaarheid van de figuur is het aantal leeftijdscategorieën beperkt tot twee. Het gele aandeel toont de minderjarige en adolescente daders (tot en met 22 jaar). Het mintgroene aandeel toont de volwassen daders van 23 jaar en ouder. Op minderjarigen – 12 tot en met 17 jaar – past de rechter in beginsel het jeugdstrafrecht toe.[4] Op adolescenten – 18 tot en met 22 jaar – is sinds april 2014 het adolescentenstrafrecht van toepassing. Dat betekent dat de rechter ervoor kan kiezen ook hen te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht.[5] Dit is niet mogelijk bij daders die bij het plegen van mensenhandel 23 jaar of ouder waren.

Uit de leeftijdsverdeling van het aantal daders van alle vormen van mensenhandel samen, blijkt dat daders verder in de strafrechtketen naar verhouding vaker minderjarig of adolescent zijn. Van de daders die worden gesignaleerd is zo'n 20% minderjarig of adolescent.[6] Het gaat met name om adolescenten en slechts incidenteel om minderjarigen (4%). Van de daders die worden gedagvaard is dat hoger, namelijk 23%. Van de daders die worden veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is dat nog iets hoger: 25%. Het valt dus op dat de jonge daders naar verhouding vaker worden gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan de oudere daders. Het is zorgelijk dat jonge daders relatief vaak schuldig worden bevonden, en veroordeeld worden voor dusdanig ernstige mensenhandelfeiten dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf passend is. Het belang van goede resocialisatie, bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding of behandeling, en het voorkomen van herhaald daderschap voor deze groep is dan ook groot (zie ook Hoofdstuk 7).

4 Op daders die 16 of 17 jaar oud waren op het moment van plegen van het delict kan de rechter het jeugdstrafrecht buiten toepassing laten en hen volgens het volwassenstrafrecht bestraffen. Dit kan wanneer de rechter daartoe grond vindt in de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77b Sr).

5 Bij adolescente daders kan de rechter besluiten dat het jeugdstrafrecht wordt toegepast indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (art. 77c Sr, Stb. 2013, 485).

6 Het percentage minderjarige en adolescente daders in de fase van opsporing is kleiner, namelijk 18%. Dit komt waarschijnlijk deels doordat het daar gaat om de leeftijd bij de start van opsporing in plaats van bij het plegen. De leeftijden in de andere fasen betreft wel de leeftijd ten tijde van plegen.



Figuur 8.2 De leeftijdsverdeling van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand, en RAC-min (peildatum april 2020)

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn vaker minderjarig of adolescent dan daders van de andere mensenhandelvormen. Het percentage minderjarigen en adolescenten van deze groep daders ligt rond een derde (26%-36%). Dat vooral deze daders naar verhouding vaak jeugdig zijn constateerde de Nationaal Rapporteur al in de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017.[7] Ook de

7 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §7.5.

slachtoffers zijn vaak minderjarig of adolescent.[8] Dat maakt dit een zeer zorgelijke vorm van mensenhandel.[9] Dat daders zich al op zo'n jonge leeftijd schuldig maken aan een ernstig misdrijf als mensenhandel – in dit geval vaak ook een vorm van seksueel geweld – onderstreept de urgentie om meer kennis te verzamelen over de achtergrond van deze daders. Daarbij rijst ook de vraag in hoeverre bij daders, net als bij slachtoffers, sprake is van kwetsbaarheden en achterliggende problematiek. Bij daders is daar nog weinig over bekend, ten opzichte van slachtoffers. Dit terwijl slachtofferschap en daderschap bij binnenlandse seksuele uitbuiting en seksueel geweld nauw verbonden zijn en in elkaar kunnen overlopen.[10]

Ook bij criminele uitbuiting is het percentage minderjarige en adolescente daders relatief hoog: 16%-26%. Bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting komen zulke jonge daders weinig tot nauwelijks voor. Daar staat tegenover dat meer dan de helft van de daders van arbeidsuitbuiting veertig jaar of ouder is (tussen de 54% en 61% in de fasen van dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf).

8.5 Herkomst

In Tabel 8.2 zijn de vijf meest voorkomende geboortelanden van daders weergegeven per vorm van mensenhandel. Na het cijfer dat de rangordening aangeeft, volgt tussen haakjes het percentage daders dat in dit land geboren is. Voor de leesbaarheid laat de tabel alleen de top-5-geboortelanden zien voor de fase van dagvaarding. Dit zijn de verdachten tegen wie het OM voldoende bewijs ziet om de zaak voor te leggen aan de rechter. Alleen als meer dan tien daders geboren zijn in een van de vijf meest voorkomende landen, is dit opgenomen in de tabel. Om die reden is niet bij iedere afzonderlijke vorm van mensenhandel de volledige top-5 weergegeven. Merk op dat het hier gaat om het geboorteland en dus niet over de (mogelijk relevantere) nationaliteit. Het geboorteland is namelijk de enige informatie over de herkomst van daders die in het databestand RAC-min (gebaseerd op de registratie van het OM) voorhanden is.[11] De 721 gedagvaarde daders van wie het geboorteland bekend is, zijn geboren in meer dan 48 verschillende landen (zie bijlagetabel B.2.2).

8 Bijna twee derde van deze slachtoffers gemeld bij CoMensha is jonger dan 23 jaar en een derde is zelfs minderjarig. Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10. Volgens de schatting van het totaal aantal slachtoffers is zelfs bijna de helft van deze slachtoffers minderjarig. Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.

9 Zie ook de twee aanbevelingen over jonge slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting in de slachtoffermonitor mensenhandel: Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 2 en Aanbeveling 3.

10 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in veerkracht), p 42-43.

11 Dat de nationaliteit van daders erg kan verschillen van het geboorteland van daders blijkt bijvoorbeeld uit het volgende. 83% van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting opgenomen in het EMM-databestand over gestarte opsporingsonderzoeken in 2015-2019 heeft de Nederlandse nationaliteit, terwijl maar 69% ook in Nederland is geboren.

Tabel 8.2 Top-5 geboortelanden van gedagvaarde daders van mensenhandel, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

	Binnenlandse seksuele uitbuiting (n=330)	Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (n=231)	Arbeids-uitbuiting (n=76)	Criminele uitbuiting (n=48)	Onbekend (n=36)	*Totaal (n=721)*
Nederland	1 (68%)	3 (17%)	1 (26%)	1 (54%)	1 (47%)	*1 (45%)*
Roemenië		1 (27%)				*2 (10%)*
Hongarije		2 (24%)				*3 (8%)*
Nederlandse Antillen	3 (7%)					*4 (4%)*
Suriname	2 (8%)					*5 (4%)*
Bulgarije		4 (11%)				
Turkije						
Marokko	4 (4%)					

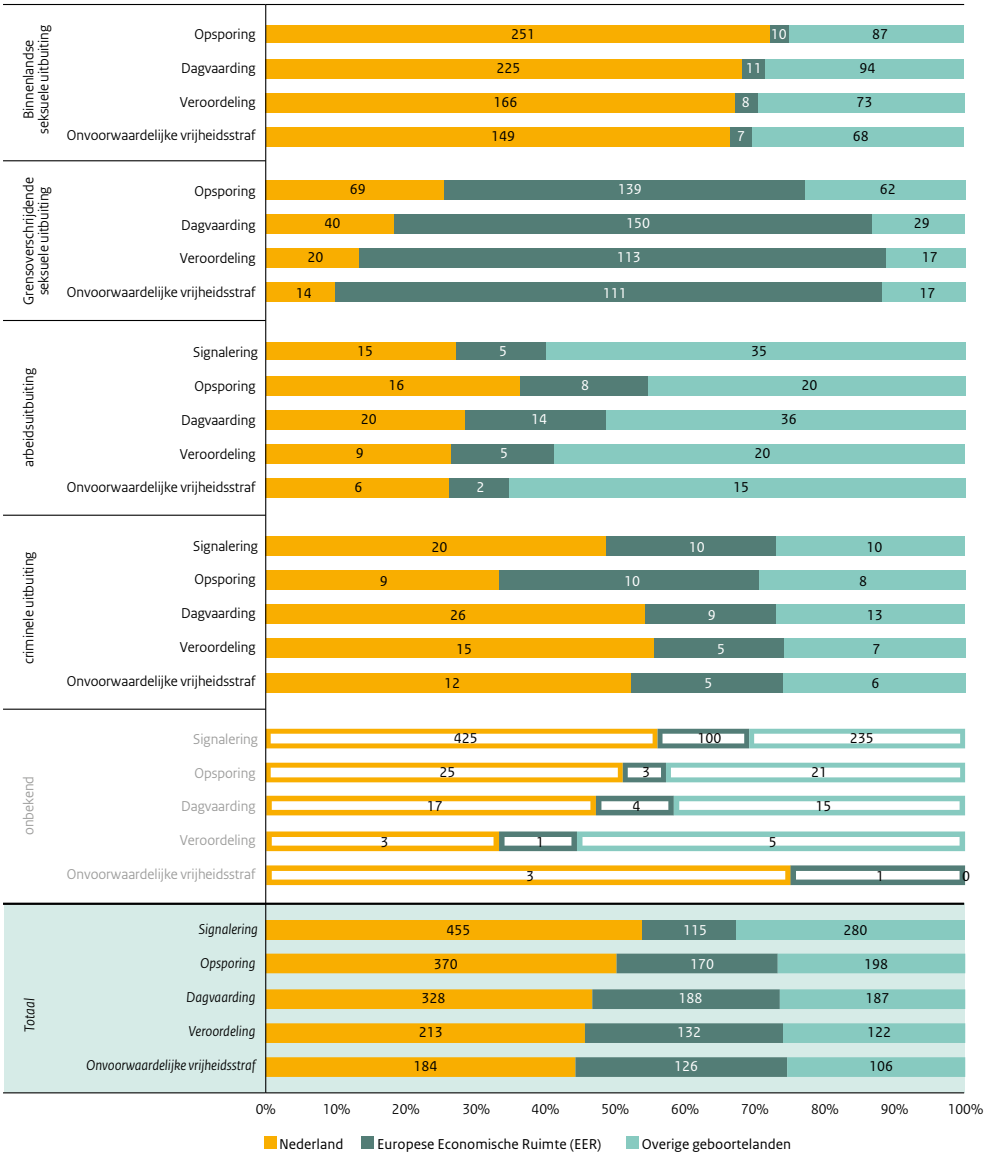
Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

Aandeel in Nederland geboren daders het hoogst bij binnenlandse seksuele uitbuiting

Uit Tabel 8.2 valt allereerst op dat Nederland het meest voorkomende geboorteland is voor drie van de vier vormen van mensenhandel. De uitzondering is grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Daar komen Roemenië en Hongarije vaker voor als geboorteland. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting is het aandeel in Nederland geboren daders het hoogst (68%). Na Nederland is een aanzienlijk kleiner aandeel geboren in Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen en Marokko. Dit zijn traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten. Hoogstwaarschijnlijk gaat het hier dus om daders die in Nederland zijn opgegroeid, in plaats van om daders die in het kader van de mensenhandel naar Nederland zijn gekomen. Van de daders van niet-seksuele uitbuiting zijn naast het geboorteland Nederland geen andere landen in de tabel weergegeven vanwege de kleine aantallen.

Figuur 8.3 toont tot slot, per vorm van mensenhandel en fase in de strafrechtketen, welk deel van de daders is geboren in Nederland (geel), in een land behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER, mintgroen)[12] of in een ander land (donker mintgroen). Voor de leesbaarheid van de figuur is de derde categorie 'overige geboortelanden' niet verder uitgesplitst. Waar relevant wordt daar wel tekstueel op ingegaan.

12 De Europese Economische Ruimte is een verdrag tussen landen van de EU en de EVA (Europese Vrijhandelsassociatie). Alleen EVA-land Zwitserland maakt geen onderdeel uit van dat verdrag, maar is voor de eenduidigheid hier wel als EER-land meegenomen. Het Verenigd-Koninkrijk valt nog onder de EVA-landen zolang Brexit nog niet officieel is.



Figuur 8.3 De herkomstregio's van daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per vorm van mensenhandel, periode 2015-2019

Bron: CBS-databestanden, EMM-databestand, en RAC-min (peildatum april 2020)

Helft van alle daders in Nederland geboren

Uit Figuur 8.3 blijkt dat rond de helft van alle daders in Nederland is geboren. Verder is rond een kwart geboren in een land behorende tot de EER en het laatste kwart in een overig geboorteland. Het valt op dat het aandeel in Nederland geboren daders afneemt in de verschillende fasen van de strafrechtketen. Onder gesignaleerde en onderzochte daders is 50%-54% in Nederland geboren. Van de daders die zijn veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat het om zo'n 45% met Nederland als geboorteland. Het aandeel daders uit de EER neemt juist toe naarmate de strafrechtketen verder wordt doorlopen. Voor de fasen signalering en opsporing heeft dit mogelijk te maken met feit dat het aantal daders onvolledig zijn. Het aantal daders geboren in de EER bij signalering en opsporing is dan ook lager dan het aantal in de EER geboren

daders dat wordt gedagvaard. Echter, ook in de fasen daarna – van dagvaarding op veroordeling, en van veroordeling op bestraffing – neemt het percentage daders geboren in de EER toe. Dit geldt vooral voor grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Dit betekent dat daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting geboren in de EER een stuk vaker worden gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan daders van deze vorm van mensenhandel afkomstig uit Nederland of een ander land. Bij deze daders gaat het vooral om de geboortelanden Hongarije, Roemenië en Bulgarije (zie Tabel 8.2).

Herkomst daders verschilt per vorm van mensenhandel

Hoe vaak daders uit een bepaalde regio afkomstig zijn verschilt ook sterk per vorm van mensenhandel. Bij binnenlandse seksuele uitbuiting gaat het met name om in Nederland geboren daders (ongeveer tussen de 60% en 70%). Hoewel dus ook een aanzienlijk deel van deze daders niet in Nederland is geboren, gaat het hier echter met name om traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten, zoals Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen en Marokko (zie ook Tabel 8.2). Ook bij criminele uitbuiting is de groep in Nederland geboren daders het grootst (rond de 50%). Het aandeel daders afkomstig uit de EER en afkomstig uit overige landen is ongeveer even groot. Daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zijn voor het overgrote deel geboren in EER-landen. Het valt op dat bij arbeidsuitbuiting het percentage daders geboren buiten Nederland en de EER vrij hoog is. Het gaat bij de daders van arbeidsuitbuiting die worden gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf om 50% tot wel 65% daders uit overige geboortelanden. Dit betreffen met name Aziatisch landen (28%-39%).

8.6 Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft per vorm van mensenhandel wat op dit moment bekend is van de daders van die voorkomen in de strafrechtketen, namelijk drie basale persoonskenmerken: geslacht, leeftijd en geboorteland.

Zorgen om hoog aantal jonge daders

De Nationaal Rapporteur merkte in de Dadermonitor mensenhandel 2013-2017 al op dat mensenhandel opvallend veel jonge daders kent gezien de ernst van het delict. Zo'n een op de vijf gesignaleerde daders is jonger dan 23 jaar (incidenteel minderjarig, veelal adolescent). Van alle daders die zijn gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is dit zelfs een kwart. Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn nog vaker minderjarig of adolescent, ruim een derde is niet ouder dan 22 jaar. Dit grote aandeel jonge daders dat betrokken is bij de seksuele uitbuiting van Nederlandse (vaak minderjarige) slachtoffers is zorgelijk. Het suggereert een bepaalde mate van laagdrempeligheid die niet lijkt te passen bij een ernstig delict als mensenhandel waar zware straffen op staan en waar vanuit beleid, politie en OM hoge prioriteit aan wordt gegeven. Het valt bovendien op dat jongere daders wat vaker gedagvaard, veroordeeld en bestraft worden met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Zij worden naar verhouding dus wat harder aangepakt. Dat doet vermoeden dat het bij jonge daders dus ook niet om 'lichte' mensenhandelzaken gaat.

Daders binnenlandse seksuele uitbuiting het jongst en vaakst in Nederland geboren

Uit de kenmerken van daders blijkt een grote verscheidenheid, wat aangeeft dat er mogelijk verschillende typen daders van mensenhandel. Het is dan ook goed dat momenteel onderzoe-

ken worden verricht naar de achtergronden en beweegredenen van daders.[13] Zo is het namelijk belangrijk meer te weten te komen over daders van binnenlandse seksuele uitbuiting. Zij zijn, met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar op het moment van plegen, het jongst en maken ook de jongste slachtoffers vergeleken met de andere mensenhandelvormen. Verder is bekend dat twee derde van deze daders in Nederland is geboren. Andere veel voorkomende geboortelanden zijn traditionele herkomstlanden van Nederlandse immigranten. Om tot een aanpak te komen die deze vorm van slachtofferschap en daderschap voorkomt en stopt, is er meer kennis nodig over daders. Wie zijn het? Wat maakte hen kwetsbaar om dader te worden? Om tot een beter begrip van de problematiek te komen, is het zowel belangrijk om te onderzoeken hoe vaak daderschap voorkomt (zie §1.5 en §9.1.2), als om meer te leren van concrete casuïstiek.

Daders grensoverschrijdende seksuele uitbuiting uit EER-landen vaker strafrechtelijke aangepakt

Daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting zijn meestal niet in Nederland geboren. Zij komen veel vaker dan daders van andere vormen van mensenhandel uit landen behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER), met name Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Deze daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting worden vervolgens ook een stuk vaker gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan de daders van deze vorm van mensenhandel die geboren zijn in Nederland of een overig geboorteland.

Daders arbeidsuitbuiting: relatief vaak vrouwelijke daders

Bij zowel grensoverschrijdende seksuele uitbuiting als arbeidsuitbuiting gaat het relatief vaak om vrouwelijke daders, zo'n een op de vijf is vrouw. De grootste groep daders van arbeidsuitbuiting is buiten de EER geboren. Hierbij gaat het vaak om Aziatische landen, waaronder Turkije en China. Deze daders zijn daarnaast gemiddeld het oudst: zo'n 42 jaar op het moment van plegen. Minderjarige en adolescente daders van arbeidsuitbuiting komen nauwelijks voor. Meer dan de helft van deze groep daders is zelfs maar liefst veertig jaar of ouder.

Bijna kwart daders criminele uitbuiting is minderjarig of adolescent

Daders van criminele uitbuiting zijn daarentegen gemiddeld een stuk jonger, namelijk 32 jaar bij het plegen. Zo'n 22% van de daders van criminele uitbuiting die worden gedagvaard, veroordeeld en bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is niet ouder dan 22 jaar. Hoewel het percentage Nederlandse daders bij criminele uitbuiting niet zo hoog is als bij binnenlandse seksuele uitbuiting gaat het toch om ongeveer de helft van de daders.

13 Een medewerker van de Nationaal Rapporteur is momenteel bezig met een promotieonderzoek naar (jonge) daders van mensenhandel. De resultaten uit dit onderzoek zullen (onder meer) worden gepubliceerd in een serie rapporten van de Nationaal Rapporteur. Daarnaast heeft ook het CKM, in opdracht van de politie, onderzoek verricht naar het daderschap van specifiek binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit onderzoek wordt begin 2021 verwacht.

9 Conclusie en aanbevelingen

Wat is de rode draad door dit rapport? In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samengebracht. Ook is er aandacht voor de verbinding tussen deze dadermonitor en de andere producten die de Nationaal Rapporteur recentelijk heeft uitgebracht. Door bevindingen over de aard en omvang van daderschap en de integrale aanpak van mensenhandel met elkaar in verband te brengen wordt duidelijk waar fenomeen en aanpak nog onvoldoende op elkaar aansluiten. Er zijn onderaan de streep drie onderwerpen die extra aandacht verdienen: het voorkomen van nieuw daderschap, effectieve resocialisatie en het voorkomen van herhaald daderschap, en de aanpak van arbeidsuitbuiting.

Deze dadermonitor gaat over de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Daarmee geeft de monitor inzicht in het aantal daders van de verschillende vormen van mensenhandel in iedere fase van de strafrechtketen. Daarnaast geeft de monitor een overzicht van recente ontwikkelingen in de aanpak, zowel in praktijk als in beleid, wetgeving, jurisprudentie en onderzoek. Naast de dadermonitor mensenhandel brengt de Nationaal Rapporteur ook een slachtoffermonitor mensenhandel uit, waarvan de meest recente afgelopen oktober is uitgekomen.[1] De Dadermonitor en Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 moeten in gezamenlijkheid worden bezien. De aanpak van daders is namelijk onlosmakelijk verbonden met de bescherming van slachtoffers. Op basis van deze rapporten is het mogelijk een groot deel van de integrale aanpak van mensenhandel in kaart te brengen en om op basis daarvan aanbevelingen te doen. De verantwoordelijkheid voor het evalueren van eigen beleid en praktijk ligt allereerst bij ministeries, gemeenten en uitvoerende organisaties zelf. De Nationaal Rapporteur draagt hier met monitors en thematische rapporten aan bij en wil in dat verband het lerend vermogen van alle betrokkenen in de aanpak van mensenhandel stimuleren. Van beleidsmakers die de juiste randvoorwaarden dienen te scheppen, tot de professionals die in de dagelijkse praktijk werken met slachtoffers en daders.

Om te weten of met de aanpak maatschappelijke impact wordt behaald, is ten eerste zicht op het fenomeen nodig. Een aanpak moet immers aansluiten op de kenmerken van dat – zich steeds ontwikkelende – fenomeen. Zowel de aard als de omvang van de problematiek moeten daarin leidend zijn. Wie zijn de slachtoffers, en wie de daders? Wie zijn er bovengemiddeld kwetsbaar om slachtoffer of dader te worden? Wat voor vorm van mensenhandel speelt er? En welke andere problemen spelen er mogelijk nog meer? Slachtoffer- of daderschap van mensenhandel vloeit namelijk vaak voort uit een opeenstapeling van andere kwetsbaarheden en gebeurtenissen. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2, en in het casuïstiekonderzoek naar seksuele uitbuiting in Amsterdam[2] (zie §2.4.3). Mensenhandel speelt zich bovendien niet geïsoleerd van de samenleving af. Ontwikkelingen als de razendsnelle technologische vooruitgang, maar ook de COVID-19-uitbraak, zijn van invloed op zowel de omvang als de vorm waarin mensenhandel zich voordoet.

Ten tweede moet de aanpak in kaart worden gebracht. Daaruit moet duidelijk worden in hoeverre de aanpak aansluit bij het fenomeen. Is er een gezamenlijke doelstelling van alle partijen in de uitvoering? Is er aandacht voor de verschillende verschijningsvormen van de problematiek? Uit welke verschillende initiatieven bestaat de aanpak? En wordt er ingezet op alle doelen van de integrale aanpak? Met andere woorden: wordt er bij een gesignaleerde situatie van mensenhandel bijvoorbeeld alleen ingezet op een opsporingsonderzoek, of ook op een hulptraject en het voorkomen van herhaald slachtofferschap? Deze vragen moeten worden gesteld om inzichtelijk te maken wat er goed gaat, maar ook wat er nog ontbreekt in de aanpak. Hoe meer facetten er aan de problematiek zitten, hoe veelzijdiger ook de aanpak moet zijn. En dus ook hoe veelzijdiger de effectmeting van die aanpak moet zijn.

Leeswijzer

§9.1 beschrijft de conclusie over de aard en omvang van daderschap in de verschillende fasen van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de periode 2015-2019. Vervolgens gaat §9.2 in op de genomen maatregelen in de integrale aanpak van mensenhandel. En in hoeverre deze

1 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019).
2 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

aansluiten bij wat er bekend is over de aard en omvang van de problematiek. §9.3 brengt deze inzichten samen tot een conclusie over wat goed gaat in de aanpak van mensenhandel, waar nog ruimte voor verbetering is en tot welke aanbevelingen dat leidt.

9.1 Aard en omvang van de groep daders in de strafrechtketen

De Nationaal Rapporteur brengt de aard en omvang van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in kaart aan de hand van de volgende acht fasen: prevalentie, signalering, opsporing, dagvaarding, veroordeling, bestraffing (met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf), resocialisatie en recidive. Figuur 1 vat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel cijfermatig samen. De linkerkant van de figuur geeft het jaarlijks aantal daders weer (gemiddelde van de jaren 2015 tot en met 2019) per fase in de strafrechtketen. Dit toont de doorstroom in de strafrechtketen. De rechterkant van de figuur laat per fase de verdeling zien over de vier vormen van mensenhandel. Dit biedt inzicht in welke daders naar verhouding vaak of juist minder vaak doorstromen naar een volgende fase in de strafrechtketen.[3] Het aantal daders dat bekend is bij instanties in de strafrechtketen wordt idealiter afgezet tegen de daadwerkelijke daderpopulatie. Hoeveel daders van de verschillende vormen van mensenhandel er zijn in Nederland is echter niet bekend (zie §9.1.2). Om de strafrechtelijke aanpak per vorm van mensenhandel toch te kunnen duiden, is als vertrekpunt aan de rechterkant van de figuur een verdeling geschetst op basis van de prevalentieschatting van de slachtofferpopulatie.[4] Onderstaande paragraaf §9.1.1 gaat in op de aard van daderschap in de strafrechtketen aan de hand van Figuur 1. Vervolgens beschrijft §9.1.2 de omvang van de daders door de strafrechtketen heen.

9.1.1 Aard

Aangezien zowel de aard als de omvang – en daarmee ook de aanpak – verschilt per vorm van mensenhandel, volstaat het niet om het fenomeen mensenhandel alleen in brede zin te monitoren. Hiervoor is de variatie binnen het delict te groot. Ook met het oog op de verschillende actoren die bij de aanpak van de verschillende vormen van mensenhandel betrokken zijn, is het van belang gerichter te rapporteren. Daarom brengt de Nationaal Rapporteur het slachtoffer- en daderschap van de verschillende vormen van mensenhandel in kaart. Per mensenhandelvorm zijn ook de basale persoonskenmerken bekend (zie Hoofdstuk 8 voor de persoonskenmerken van daders). Het vervolg van deze paragraaf beschrijft de bevindingen over de daders van de verschillende vormen van mensenhandel en wat hen kenmerkt.

Binnenlandse seksuele uitbuiting: meeste en meest jonge daders

Binnenlandse seksuele uitbuiting is volgens de prevalentieschatting van slachtoffers de meest voorkomende vorm van mensenhandel. Het gaat om nagenoeg de helft van alle slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Dit is te zien aan de verdeling bij de fase prevalentie aan de rechterkant van Figuur 1. Van alle daders van mensenhandel maakt ongeveer de helft zich

3 De aantallen daders per fase zijn verschillende cohorten omdat de strafrechtelijke aanpak over verschillende jaren kunnen strekken. Het gaat per fase dus niet altijd om dezelfde daders. Voor de percentages die in Figuur 1 de doorstroom weergeven van opsporing naar dagvaarding, van dagvaarding naar veroordeling, en van veroordeling naar onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is wel steeds gebruik gemaakt van eenzelfde cohort.

4 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; UNODC & Nationaal Rapporteur, 2017.

schuldig aan binnenlandse seksuele uitbuiting. Dit blijkt uit Figuur 1 op basis van Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6.

Slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn relatief jong. Bijna twee derde van deze slachtoffers gemeld bij Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) is jonger dan 23 jaar.[5] Een derde is zelfs minderjarig. Volgens de schatting van het daadwerkelijk aantal slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting vormt het aantal minderjarigen zelfs de helft van de slachtoffers.[6] Veel van deze uitbuiting vindt plaats in minder zichtbare sectoren, zoals escort en thuisprostitutie. Die zichtbaarheid verslechtert vanwege de toenemende rol van technologie in zowel het contact tussen daders, slachtoffers en klanten, als in de uitbuiting zelf. Dit contact vindt vaak plaats op (gesloten) online platforms, zoals sociale media, (dating)apps of gamingplatforms, waar het gevoel van anonimiteit groot is.[7] Vanwege deze eerdere zorgelijke bevindingen heeft de Nationaal Rapporteur verschillende keren benadrukt dat de bescherming van slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting, specifiek minderjarigen, het meest urgent is.[8] Juist deze slachtoffers zijn het slechtst in beeld: slechts een op de zeven slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting wordt gemeld bij CoMensha. Van de minderjarige slachtoffers van deze vorm van mensenhandel is dat zelfs maar één op de negen.[9] Het is bekend dat slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting – specifiek minderjarigen – lang niet altijd aangifte doen, en misschien niet eens naar de politie stappen.[10]

Kennis over alleen het aantal daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in de strafrechtketen geeft dus maar beperkt inzicht in hoe de strafrechtelijke aanpak van deze vorm van mensenhandel zich verhoudt tot het fenomeen. Aan dit aantal zou context gegeven kunnen worden door het af te zetten tegen het totaal aantal daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in de samenleving. Deze omvang is echter niet bekend (zie §9.1.2). Dat is zorgelijk. Vooral omdat uit dit rapport blijkt dat daders van binnenlandse seksuele uitbuiting gemiddeld jonger zijn dan daders van andere vormen van mensenhandel. Uit Hoofdstuk 8 blijkt dat een derde van de gedagvaarde en veroordeelde daders en daders met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf jonger was dan 23 jaar op het moment van plegen. Dat zij zich al op zo'n jonge leeftijd schuldig maken aan een ernstig misdrijf als mensenhandel – in dit geval vaak ook een vorm van seksueel geweld – onderstreept de urgentie om meer kennis te verzamelen over de achtergrond van deze daders. Daarbij rijst ook de vraag in hoeverre bij daders, net als bij slachtoffers, sprake is van kwetsbaarheden en achterliggende problematiek. Dat seksuele uitbuiting en seksueel geweld gepaard kunnen gaan met allerlei complexe problemen op verschillende leefgebieden blijkt ook uit het casuïstiekonderzoek dat de Nationaal Rapporteur eerder dit jaar heeft uitgevoerd in samenwerking met de gemeente Amsterdam.[11] Bovendien wordt daaruit duidelijk hoe daderschap en slachtofferschap van seksuele uitbuiting door elkaar kunnen lopen, bijvoorbeeld

5 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10.
6 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; UNODC & Nationaal Rapporteur, 2017.
7 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in veerkracht), p. 42.
8 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 2 en Aanbeveling 3; Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), Aanbeveling 3; Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017), §5.2.1; Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §5.1.1, Aanbeveling 1.
9 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Figuur 5.1 en §5.1.1.
10 Leermakers, Simons & Noteboom, 2018; Van Bemmel & Langerak, 2020.
11 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), Hoofdstuk 5.

als slachtoffers (onder druk) andere slachtoffers ronselen. Om tot een aanpak te komen die slachtofferschap en daderschap voorkomt en stopt, is er meer kennis nodig van zowel slachtoffers als daders. Wie zijn het? Wat maakte hen kwetsbaar om op een gegeven moment slachtoffer of dader te worden van deze vorm van uitbuiting? En in welke context vindt die uitbuiting plaats? Om tot een beter begrip van de problematiek te komen, is het belangrijk om te onderzoeken hoe vaak slachtoffer- en daderschap voorkomt, maar ook om te leren van concrete casuïstiek. Dit geldt voor nationale en voor lokale partijen betrokken bij de aanpak, zowel op bestuurlijk niveau als op uitvoeringsniveau.

Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting: aantal opgespoorde daders daalt

Iets meer dan een derde van de daders in de strafrechtketen maakt zich schuldig aan grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (zie de rechterkant van Figuur 1, vanaf de fase van opsporing).[12] Dit wordt duidelijk uit Hoofstuk 4, Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6. Het aandeel daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting is even groot in de fase dagvaarding als de fase veroordeling. Deze daders worden dus naar verhouding even vaak veroordeeld als dat zij worden gedagvaard. Zij komen naar verhouding wel iets vaker voor in de fase onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Vergeleken met andere daders worden daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting dus iets vaker bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Uit Hoofdstuk 4 blijkt daarnaast dat het aantal opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting afneemt. Met name in 2019 is een sterke daling zichtbaar ten opzichte van 2018. Bovendien neemt ook het aantal zaken en verdachten dat voor de rechter komt sterk af in de periode 2015-2019. Dat geldt ook voor het aantal zaken dat de rechter in eerste aanleg afdoet. Deze ontwikkeling is zorgelijk. Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 blijkt dat het aantal vermoedelijke slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting in 2019 juist enorm is toegenomen.[13]

Dat het aantal daders in de strafrechtketen niet eveneens is toegenomen, is niet geheel verwonderlijk. De sterke stijging van het aantal vermoedelijke slachtoffers heeft vooral te maken met het hoge aantal Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus dat in Nederland aangifte doet van mensenhandel. Veel van deze aangiften bevatten geen opsporingsindicaties (in Nederland). Ze leiden daarom vaak niet tot het signaleren van een dader, en ook niet tot opsporing en vervolging. Daders van slachtoffers met een Dublinstatus komen dus vrijwel niet voor in de Nederlandse strafrechtketen. De Nationaal Rapporteur heeft meermaals benadrukt dat snel meer bekend moet worden over deze vorm van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting. Zo werd in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 een hernieuwde oproep gedaan om – in internationaal verband – het inzicht te verbeteren in het slachtofferschap van mensenhandel van buitenlandse slachtoffers met een Dublinstatus. [14] Dit is ook cruciaal voor verdiepte kennis over daderschap. Het ontbreekt momenteel echter nog aan inzicht in de onderliggende oorzaken van, en methoden en mechanismen achter, deze verschijningsvorm.

12 Het aandeel van deze daders is iets hoger in de fase van opsporing. Dit aandeel is echter waarschijnlijk in werkelijkheid iets lager, omdat het aandeel daders van arbeidsuitbuiting in deze fase een lichte onderschatting is.

13 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.7.

14 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Aanbeveling 1.

Hoewel het dus waarschijnlijk te verklaren is dat het aantal daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting niet is toegenomen, is wel opvallend dat het aantal daders daalt. Dit betekent mogelijk dat de aanpak van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld van Europese slachtoffers, in het geding komt. In de meest recente slachtoffermonitor bleek ook dat in 2018 en 2019 de politie gemiddeld een stuk minder meldingen deed van niet-Afrikaanse (doorgaans Europese) slachtoffers van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting dan in de jaren 2015-2017.[15] Wat er bekend is over de achtergrond en kenmerken van daders van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting die wel voorkomen in de strafrechtketen, is beperkt. Zij zijn meestal niet in Nederland geboren en komen veel vaker dan daders van andere vormen van mensenhandel uit landen behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER), met name Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Deze daders worden vervolgens ook een stuk vaker gedagvaard, veroordeeld en gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan de daders van deze vorm van mensenhandel die geboren zijn in Nederland of een geboorteland buiten de EER. Ook dit onderstreept het belang van verbeterd zicht op daderschap en eventuele achterliggende mechanismen van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.

Arbeidsuitbuiting: aanpak blijft achter

Op basis van de huidige gegevens is het slechts mogelijk een deel van de daders van arbeidsuitbuiting in de fasen van signalering en opsporing in beeld te brengen (zie §3.3 en §4.3). Het percentage arbeidsuitbuiting in deze fasen is onvolledig omdat er gegevens ontbreken over de verdachten bekend bij de Directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW-DO). Als op basis van Hoofdstuk 6 wordt gekeken naar de fase van dagvaarding blijkt dat het bij zo'n 11% van gedagvaarde daders gaat om arbeidsuitbuiting (zie rechterkant Figuur 1). Dit is aanzienlijk lager dan het percentage vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting gemeld bij CoMensha. Bijna een kwart van alle slachtoffers gemeld bij CoMensha in de periode 2015-2019 waarvan de mensenhandelvorm bekend is, is slachtoffer van arbeidsuitbuiting.[16] Omdat de gemiddelde verhouding dader-slachtoffer niet bekend is, kunnen deze percentages slachtoffers en daders niet zuiver met elkaar worden vergeleken. Een dader kan namelijk meerdere slachtoffers maken. En een slachtoffer kan worden uitgebuit door meerdere daders. Toch valt het op dat het om lage absolute aantallen gaat. Daarnaast valt in Figuur 1 op dat arbeidsuitbuiting achterblijft in de doorstroom van de strafrechtelijke aanpak: hoe verder in de strafrechtketen, hoe kleiner het aandeel van daders van arbeidsuitbuiting. Daders van arbeidsuitbuiting worden dus relatief minder vaak veroordeeld, en ook minder vaak bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, dan daders van andere vormen van mensenhandel. Ook blijkt uit Hoofdstuk 6 dat zaken van arbeidsuitbuiting gemiddeld de langste doorlooptijd hebben en dat daders van arbeidsuitbuiting het mildst gestraft worden. Tot slot blijkt uit Hoofdstuk 7 dat in de fase van resocialisatie er jaarlijks slechts een handvol reclasseringstoezichten voor daders van arbeidsuitbuiting instromen (zie de rechterkant van Figuur 1, de fase van resocialisatie).[17]

Uit de vorige dadermonitor bleek dat het berechten van arbeidsuitbuiting complex is.[18] De strafrechtelijke uitleg en reikwijdte van arbeidsuitbuiting is niet zo duidelijk als dat van seksuele

15 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.13.
16 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Hoofdstuk 2.
17 Van een groot deel van de geresocialiseerde daders is de vorm van mensenhandel echter onbekend. Als zich onder die daders buiten verhouding veel daders van arbeidsuitbuiting bevinden is het aandeel arbeidsuitbuiting mogelijk wat hoger.
18 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), §2.5.

uitbuiting. Jurisprudentie hierover is nog altijd in ontwikkeling.[19] Op de vraag waar ernstige benadeling ophoudt, en mensenhandel begint, komt uit de jurisprudentie geen eenduidig antwoord. Dit is zorgelijk omdat de kwalificatie van misstanden als ernstige benadeling of als arbeidsuitbuiting grote gevolgen heeft. Slachtoffers van ernstige benadeling kunnen namelijk geen aanspraak maken op de bescherming, opvang en ondersteuning waar slachtoffers van arbeidsuitbuiting wel recht op hebben (zie §9.2). De uitbraak van COVID-19 heeft dit probleem opnieuw duidelijk blootgelegd. Het is voor de aanpak van arbeidsuitbuiting dan ook belangrijk dat goed onderscheid gemaakt kan worden tussen slecht werkgeverschap, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Over de achtergrond van de daders van arbeidsuitbuiting is daarnaast weinig bekend. Denk bijvoorbeeld aan hun verdienmodellen, en de verschillende rollen die mogelijk zijn: werkgever, tussenpersoon, uitzendbureau. Op basis van de gegevens over basale persoonskenmerken in Hoofdstuk 8 blijkt dat het relatief vaak om vrouwelijke daders gaat vergeleken met andere mensenhandelvormen. Daders van arbeidsuitbuiting zijn daarnaast gemiddeld het oudst van alle daders van mensenhandel: zo'n 42 jaar op het moment van plegen. Geconcludeerd kan worden dat de (strafrechtelijke) aanpak van arbeidsuitbuiting sterk achterblijft. Bovendien is het afbakenen van de problematiek lastig, en daarmee het zicht op de omvang beperkt. Daardoor zijn er nog te weinig concrete aanknopingspunten voor effectieve interventie en op te werpen barrières om arbeidsuitbuiting te bestrijden en voorkomen. De Nationaal Rapporteur hoopt daarom dat de toegenomen maatschappelijke en politieke aandacht voor de problematiek leidt tot een forse inhaalslag bij de bestrijding van uitbuiting van werkenden (zie het uitgelichte stuk over arbeidsuitbuiting in Hoofdstuk 2).

Criminele uitbuiting: jonge daders en vaak onvoldoende herkend

Hoofdstuk 3 tot en met Hoofdstuk 6 tonen dat zo'n 5% à 9% van de daders van mensenhandel in de strafrechtketen dader is van criminele uitbuiting (zie de rechterkant van Figuur 1). Het aantal zaken van criminele uitbuiting is dus gering ten opzichte van de andere vormen van mensenhandel. Het percentage slachtoffers van criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting is een stuk hoger: zo'n 33%. Dit blijkt uit de prevalentieschatting van het totaal aantal slachtoffers in Nederland.[20] Het blijft daarom belangrijk dat in de strafrechtketen breed aandacht is voor criminele uitbuiting. Extra waakzaamheid is nodig. Bij deze vorm van mensenhandel worden slachtoffers in eerste instantie vaak gezien als dader van een crimineel feit. Dit bemoeilijkt zowel het signaleren en het opbouwen van overtuigend bewijs als het bieden van bescherming waar slachtoffers recht op hebben. Daarnaast is specifiek aandacht voor deze vorm van mensenhandel belangrijk vanwege de ernst van de problematiek. Ten eerste zijn er verbanden tussen criminele uitbuiting en andere vormen van – soms georganiseerde of ondermijnende – criminaliteit, zoals het vervaardigen of smokkelen van drugs. Ten tweede is de aandacht voor deze mensenhandelvorm vaak beperkt tot een specifieke groep: kinderen met een Roma-achtergrond. Dat is een te beperkte invulling van dit delict. Ook kwetsbare Nederlandse jongeren worden slachtoffer van criminele uitbuiting. Ten derde gaat het bij criminele uitbuiting die in beeld is vaak om zeer jonge slachtoffers. Van de slachtoffers gemeld bij CoMensha is zo'n 40% minderjarig of adolescent.[21] Van de slachtoffers van criminele uitbuiting die de politie registreert, is zelfs meer dan de helft van de slachtoffers minderjarig of adolescent, met een gemiddelde leeftijd van slechts 24 jaar. Uit Hoofdstuk 8 blijkt ook dat de daders van criminele uitbui-

19 Dezelfde complexiteiten gelden ook voor criminele uitbuiting.

20 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2; UNODC & Nationaal Rapporteur, 2017.

21 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.10.

ting betrekkelijk jong zijn. Na daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn deze daders gemiddeld het jongst. Dat daders zich op jonge leeftijd aan dergelijke ernstige misdrijven schuldig maken is zorgelijk. Het valt bovendien op dat in de onderzochte periode er aan het einde van de strafrechtketen geen reclasseringstoezichten voor daders van criminele uitbuiting zijn ingestroomd (zie Hoofdstuk 7). Juist door de jeugdige leeftijd van daders en de link met ondermijnende criminaliteit is het van belang in te zetten op de resocialisatie van deze daders.

Tijdens de periode 2015-2019 is het aantal gesignaleerde incidenten van criminele uitbuiting wel toegenomen. In 2019 is dit aantal zelfs verviervoudigd ten opzichte van 2018. Het is daarom niet gek dat het aantal opsporingsonderzoeken naar criminele uitbuiting in 2019 ook is gestegen ten opzichte van de jaren ervoor. De regionale politie-eenheden verklaren deze stijging door toegenomen bewustwording rondom deze vorm van mensenhandel. Dit zorgt ervoor dat signalen sneller worden herkend.[22] Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 blijkt bovendien dat het aantal bij CoMensha gemelde vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting steeg.[23] Met name Afrikaanse slachtoffers met een Dublinstatus werden vaker slachtoffer, maar er was ook sprake van een stijging van slachtoffers van criminele uitbuiting met een andere herkomst.

Er komt steeds meer aandacht en kennis voor de signalering van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld in opleidingen en training van eerstelijnsmedewerkers van de politie. De Nationaal Rapporteur juicht deze toegenomen aandacht en bewustwording zeer toe en is verheugd dat de eerste effecten van deze ontwikkelingen in de cijfers zijn terug te zien. Het is daarom van groot belang dat deze ontwikkelingen zich voortzetten en dat de aandacht en verzamelde kennis breed gedragen wordt. Dat betekent niet alleen door mensenhandelrechercheurs en eerstelijnsagenten, maar ook bijvoorbeeld door medewerkers bij ZSM-tafels, drugsspecialisten en financieel rechercheurs. En ook buiten opsporingsorganisaties, denk hierbij bijvoorbeeld aan rechtspraak, reclassering, jeugdhulpverlening en onderwijs. Op die manier komt er in de gehele integrale aanpak beter grip op deze vorm van mensenhandel.

9.1.2 Omvang

Naast de aard van de vier vormen van mensenhandel, brengt dit rapport de omvang van daderschap van mensenhandel in de verschillende fasen van de strafrechtketen in beeld. Een samenvatting van de doorstroom wordt gevisualiseerd in Figuur 1, en hieronder per fase toegelicht.

Prevalentie nog onbekend

De linkerkant van Figuur 1 toont dat er nu geen zicht is op de totale omvang van daderschap van de vier mensenhandelvormen in Nederland. Dit bemoeilijkt het monitoren van de (strafrechtelijke) aanpak. De meerwaarde van het kennen van een totale populatie is gebleken uit een prevalentiestudie die in het verleden is uitgevoerd naar slachtoffers van mensenhandel.[24] In de beleidsreactie op de vorige dadermonitor mensenhandel concludeerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) dat er geen betrouwbare methoden bestaan voor een schatting van de daderprevalentie.[25] Omdat de beleidsreactie niet ingaat op alle onderzoeksmethoden die

22 Schriftelijke informatie van de AVIM van de verschillende eenheden in de periode van 22 september 2020 tot en met 29 september 2020.

23 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.3.

24 Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), §2.2 en §3.8; UNODC & Dutch National Rapporteur, 2017.

25 *Kamerstukken II* 2019/20, 28638, nr. 174.

experts op dit gebied hebben voorgesteld, is een haalbaarheidsonderzoek nog steeds van toegevoegde waarde. Het verschil tussen de prevalentie en de daders in beeld in de strafrechtketen laat namelijk zien in hoeverre de aanpak wel – of juist niet – aansluit op het fenomeen. Zo wordt inzichtelijk hoeveel en welke daders strafrechtelijk optreden nog grotendeels ontlopen. En – nog belangrijker – welke slachtoffers dus niet (optimaal) beschermd worden. Deze inzichten zijn essentieel voor de aanpak en de Nationaal Rapporteur hoopt dat dit standpunt kan worden heroverwogen. De Nationaal Rapporteur gaat hierover graag opnieuw met de staatssecretaris in gesprek.

Signalering van slachtoffers neemt toe en van verdachten neemt af

Hoofdstuk 3 gaat enkel in op het aantal signalen van mensenhandel bij de politie. Signalen bij de KMar en ISZW-DO ontbreken. In de periode 2015-2019 zijn bij de politie in totaal 3.420 incidenten van mensenhandel gesignaleerd, gemiddeld 685 incidenten per jaar. Bij die incidenten worden per jaar gemiddeld zo'n 200 verdachten geïdentificeerd (zie de linkerkant in Figuur 1). Het aantal gesignaleerde verdachten neemt de afgelopen jaren af, van 285 verdachten in 2016 naar 170 in 2019. Dit terwijl het aantal incidenten en slachtoffers in die periode juist aanzienlijk is gestegen.

Opsporing leidt tot minder ingeschreven verdachten van mensenhandel

Uit Hoofdstuk 4 blijkt dat er in de periode 2015-2019 in totaal 954 opsporingsonderzoeken zijn gestart. Dat betekent jaarlijks gemiddeld ongeveer 190 opsporingsonderzoeken naar mensenhandel. In deze onderzoeken worden gemiddeld zo'n 155 verdachten per jaar geregistreerd bij het Openbaar Ministerie (OM). Dit aantal verdachten is echter een onderschatting. Zo ontbreken in ieder geval de verdachten in opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting door de ISZW-DO momenteel nog. De OM-registratie is waarschijnlijk vollediger voor het totaal aantal verdachten in de opsporingsfase. Daarin worden verdachten die in het opsporingsonderzoek naar voren komen doorgaans ingeschreven. Het gaat in de periode 2015-2019 om gemiddeld ongeveer 180 bij het OM ingeschreven verdachten per jaar (zie de linkerkant in Figuur 1).

Hoewel het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel stabiel blijft, daalt het aantal verdachten in de opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 (zie §4.4). Ook het aantal ingeschreven zaken bij het OM neemt ieder jaar tussen 2015 en 2018 af (zie §5.4.1). In 2019 daalde het aantal zaken niet verder, maar steeg het ook niet. Het aantal ingeschreven zaken is daarmee gestabiliseerd op een niveau van ongeveer 150 per jaar. Dit is aanzienlijk lager dan het streefcijfer voor 2019 van 190 ingeschreven zaken volgens de Veiligheidsagenda 2019-2022 (zie §2.6.1.1).

Als wordt gekeken naar de aantallen incidenten, opsporingsonderzoeken en ingeschreven zaken bij het OM per regio valt op dat de verdeling naar regio in iedere fase anders is. Sommige regionale politie-eenheden signaleren relatief veel mensenhandel, maar starten minder vaak opsporingsonderzoeken vergeleken met andere politie-eenheden. In andere regio's wordt relatief weinig gesignaleerd of opgespoord, maar worden juist ten opzichte van andere regio's relatief veel verdachten ingeschreven bij het OM.[26]

26 Ook verschilt de verhouding opsporingsonderzoeken-slachtoffers gemeld bij CoMensha van politieregio tot politieregio. Die regionale verschillen heeft de Nationaal Rapporteur al eerder geconstateerd. Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 105-106.

Dagvaarding: meer sepots

Uit Hoofdstuk 5 komt naar voren dat het OM in de periode 2015-2019 gemiddeld 60% van de ingeschreven zaken voor de rechter brengt – oftewel dagvaardt (zie het doorstroompercentage aan de linkerkant van Figuur 1). Volgens de registratie van het OM gaat het om gemiddeld 120 personen per jaar. Van deze verdachten is het echter niet bekend bij welke mensenhandelvorm zij betrokken zijn (zie §5.3.2). Daarom wordt voor deze fase uitgegaan van de verdachten van wie de zaken door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan. Alle gedagvaarde verdachten komen immers uiteindelijk voor de rechter.[27] Hoofdstuk 6 toont dat in de periode 2015-2019 gemiddeld jaarlijks 145 zaken door de rechter zijn afgedaan (zie linkerkant van Figuur 1).

Een dagvaardingspercentage van 60% betekent dat in deze fase van de strafrechtketen een groot aantal zaken niet doorstroomt. De meeste van deze zaken worden geseponeerd vanwege gebrek aan bewijs. Uit de jaarlijkse ontwikkeling in Hoofdstuk 5 blijkt daarnaast dat in de periode 2015-2019 steeds minder wordt gedagvaard. In 2019 is het percentage zaken waarin wordt gedagvaard zelfs gedaald tot onder de 50%. Er is dus in toenemende mate sprake van sepots. Waar in 2016 zo'n 27% van de zaken in een technisch sepot eindigde, is dit in 2019 maar liefst 41%.

Veroordeling: relatieve stijging

Hoofdstuk 6 beschrijft de beoordeling en strafoplegging van de rechter. Daaruit blijkt dat 65% tot 70% van de verdachten[28] in de periode 2015-2019 in eerste aanleg is veroordeeld voor mensenhandel (zie het doorstroompercentage aan de linkerkant van Figuur 1). Gemiddeld gaat het jaarlijks om 95 tot 105 voor mensenhandel veroordeelde personen.[29] Uit Hoofdstuk 6 blijkt dat ook het aantal door de rechter afgedane zaken daalt, net zoals het aantal ingeschreven en afgehandelde zaken van het OM. In 2015 ging het om 187 zaken en in 2019 om nog maar 101 zaken. Dit is, naast de dalende instroom bij het OM, ook een logisch gevolg van de toename in het aantal geseponeerde zaken. De zaken die wel voor de rechter komen, resulteren sinds 2018 echter vaker in een veroordeling voor mensenhandel dan in voorgaande jaren.

Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf: gemiddeld langere straffen

Ruim 90% van de veroordeelden wordt gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie het doorstroompercentage aan de linkerkant van Figuur 1). Het gaat daarmee om gemiddeld minstens 85 daders per jaar.[30] Het onvoorwaardelijke deel van de vrijheidsstraf heeft gemiddeld een duur van ruim een jaar en acht maanden. De gemiddelde duur is in recente jaren langer dan daarvoor. In 2015 en 2016 gaat het om gemiddeld 572 dagen, in 2017-2019 om gemiddeld 658 dagen. Of de rechter in vergelijkbare mensenhandelzaken zwaarder is gaan straffen, is zonder een uitgebreide analyse niet te zeggen. Er blijft nog veel onduidelijk over de strafoplegging in mensenhandelzaken. Zo bleek ook uit de vorige dadermonitor dat er onduidelijkheid bestaat over de weging van strafbeïnvloedende factoren in de straftoemeting, zoals minderjarigheid

27 Het gaat wel om iets andere groepen omdat tussen de afhandeling van het OM en de afdoening van de rechter lange tijd kan zitten.

28 Het precieze percentage kan niet worden bepaald omdat in een aantal zaken waar gedagvaard is voor mensenhandel uit de data niet duidelijk wordt of er is veroordeeld voor mensenhandel of overige feiten.

29 Het precieze aantal veroordelingen (voor specifiek mensenhandel) kan niet altijd uit de registratie worden gehaald, zie §6.4.

30 Aangezien het precieze aantal veroordelingen (voor specifiek mensenhandel) niet altijd uit de registratie worden gehaald, kan ook het precieze aantal veroordelingen dat tot een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf heeft geleid niet worden bepaald, zie §6.4.

van het slachtoffer.[31] De Nationaal Rapporteur wijst er nogmaals op dat het de aanpak ten goede komt als er meer inzicht komt in de strafoplegging in mensenhandelzaken.[32] Dit is van belang voor zowel passende en consistente straftoemeting als transparantie en normmarkering in de bestraffing van mensenhandel. Het draagt daarmee bij aan rechtszekerheid en rechtseenheid in de samenleving.

Resocialisatie blijft achter

In Hoofdstuk 7 van deze dadermonitor zijn voor het eerst gegevens geanalyseerd over de resocialisatie van daders van mensenhandel door de reclassering. Hieruit blijkt dat in de periode 2015-2019 de reclassering jaarlijks ongeveer 30 toezichten voor mensenhandel zijn ingestroomd. Als wordt gekeken naar unieke daders, gaat het in die periode om 25 daders van wie het toezicht is afgerond (zie de linkerkant van Figuur 1). Het aantal toezichten en het aantal daders in deze fase blijft echter ver achter bij het aantal veroordeelde daders waar een grondslag voor toezicht aanwezig is. Het is onduidelijk waarom reclasseringstoezicht vaak uitblijft. Om dit te achterhalen is meer informatie nodig, onder andere over de achtergrond van veroordeelde daders. Dat is ook belangrijk om te kunnen bepalen wat deze daders in de fase van resocialisatie nodig hebben aan hulp en begeleiding om herhaald daderschap, en daarmee slachtofferschap, te voorkomen.

Recidive nog onbekend

Figuur 1 laat zien dat momenteel onbekend is hoe vaak daders recidiveren. Dit inzicht is echter wel nodig om te kunnen bepalen hoe effectief de strafrechtelijke aanpak – waaronder resocialisatie – is in het voorkomen van herhaald daderschap. En daarmee ook in het voorkomen van slachtofferschap. Mensenhandel voorkomen is essentieel, maar herhaling hiervan al helemaal. Inzicht in het herhaald daderschap, en aanknopingspunten voor het voorkomen daarvan, is van belang voor daders, slachtoffers en de maatschappij. Zeker omdat het gaat om een grote groep jonge daders en slachtoffers (zie §9.1.1). In de vorige dadermonitor beval de Nationaal Rapporteur daarom aan om inzicht te verwerven in herhaald daderschap.[33] Zoals benoemd in Hoofdstuk 1 is deze aanbeveling nog niet opgevolgd. Ondanks de verkenningen door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het WODC, is er nog geen onderzoek verricht naar recidive van daders van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom nogmaals de relevantie van een dergelijke studie.

9.2 Integrale aanpak van mensenhandel

Om maximale bescherming te bieden aan slachtoffers van mensenhandel is een duurzame en sluitende integrale aanpak (zie §1.2) noodzakelijk. Naast inzicht in de aard en omvang van het fenomeen, geeft de Nationaal Rapporteur in deze dadermonitor een overzicht van de ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel. Op internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau is de afgelopen jaren in toenemende mate aandacht voor mensenhandel. De aanpak van mensenhandel kent veel verschillende maatregelen en initiatieven op de verschillende doelen uit de integrale aanpak (zie Hoofdstuk 2). Dat betekent dat mensenhandel bij diverse partijen werkzaam in de aanpak op de agenda staat: dat is positief. Soms lijkt

31 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 156.
32 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 191.
33 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 8.

samenhang tussen al deze verschillende initiatieven echter te ontbreken.[34] Dat het zicht op de aard en omvang van mensenhandel nog deels ontbreekt (zie §9.1), maakt het moeilijk de aanpak af te zetten tegen het fenomeen. Op basis van wat wel bekend is over het fenomeen, bestaan zorgen over hoe goed de aanpak daarop aansluit.

Weinig ontwikkelingen om slachtofferschap en daderschap te voorkomen

De meeste maatregelen uit de integrale aanpak zijn reactief van aard. Ze zijn daarmee voornamelijk gericht op het signaleren en stoppen van bestaand slachtoffer- en daderschap. Er zijn weinig maatregelen gericht op het voorkomen van slachtoffer- en daderschap. De integraliteit van de aanpak zou verbeterd worden als de focus op preventie wordt vergroot (zie §2.5). Dit geldt voor het voorkomen van nieuw én herhaald slachtofferschap en daderschap. Daar komt bij dat uit de cijfers duidelijk wordt dat zowel slachtoffers als daders van mensenhandel relatief jong zijn. Jongeren moeten worden beschermd. Zoals uit §9.1 duidelijk werd, zijn specifiek daders van criminele uitbuiting, en van binnenlandse seksuele uitbuiting naar verhouding vaak jonger dan 23 jaar. De casussen in deze monitor illustreren bovendien dat daderschap van mensenhandel lang niet altijd de enige problematiek is die speelt in de levens van daders. Slachtoffer- en daderschap kunnen bovendien door elkaar lopen. Ook is mensenhandel lang niet altijd het enige delict waar daders zich schuldig aan maken. Bij seksuele uitbuiting is vaak ook sprake van seksueel geweld en bij criminele uitbuiting van ondermijnende criminaliteit. Kwetsbare jongeren behoeven en verdienen ook bescherming tegen daderschap. Verzeild raken in deze vormen van criminaliteit is ontwrichtend voor de ontwikkeling en toekomst van jongeren, of dat nu als slachtoffer of dader is. Daarom moet alles op alles gezet worden om te voorkomen dat het zo ver komt. Als het delict eenmaal heeft plaatsgevonden is het essentieel te voorkomen dat het nogmaals gebeurt. Slachtoffers die eenmaal slachtoffer zijn geworden lopen een groter risico dat nog een keer te worden. Daders lopen zonder geschikte interventie risico nogmaals dader te worden. Kwetsbare personen, en zeker jongeren, moeten worden beschermd tegen herhaald slachtoffer- of daderschap. Dit vereist ondersteuning en begeleiding. In dat kader is het zorgelijk dat er, zoals beschreven in §9.1, bij de reclassering relatief weinig toezichten instromen voor daders van mensenhandel.

Om de meest kwetsbare jongeren te beschermen tegen (herhaald) slachtoffer- of daderschap is allereerst inzicht nodig in de risicofactoren en achterliggende problematiek van jonge (potentiële) slachtoffers en daders. Sociale media spelen bijvoorbeeld vaak een rol in het tot stand komen van seksueel geweld en seksuele uitbuiting. Hoewel de toenemende digitalisering van de samenleving extra risico's voor uitbuiting met zich meebrengt, kan technologie ook een kans bieden in de aanpak, waaronder voor preventie. De inzet van online preventieve maatregelen kunnen bijvoorbeeld de weerbaarheid van jongeren vergroten of potentiële daders ontmoedigen. De Nationaal Rapporteur bepleit daarom in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 om het inzicht in en de bewustwording over technologische ontwikkelingen die een rol spelen bij binnenlandse seksuele uitbuiting te verbeteren. Bovendien worden in deze slachtoffermonitor kansen benadrukt om technologie meer te gebruiken bij de ontwikkeling van preventieve maatregelen.[35] Omdat de Nationaal Rapporteur kansen ziet om de aanpak te verbeteren op het gebied van online preventieve maatregelen, wordt hier in deze monitor nogmaals bij stilgestaan (zie §2.5).

34 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018), §2.6.
35 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 61.

Gat tussen kwetsbaren op de arbeidsmarkt en strafrechtelijke aanpak arbeidsuitbuiting

De COVID-19-uitbraak heeft zorgwekkende en urgente signalen over misstanden op de arbeidsmarkt, specifiek bij arbeidsmigranten, opnieuw en scherper onder de aandacht gebracht. Vermoedelijk zijn er meer daadwerkelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting dan dat er in de registraties van CoMensha voorkomen (gemiddeld zo'n 215 per jaar).[36] De grote groep kwetsbaren op de arbeidsmarkt (878.000) bevestigt dat vermoeden.[37] Kwetsbare werkenden zijn doorgaans werknemers in laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid, zoals in de bouw, land- en tuinbouw, distributie, schoonmaak, horeca en de vleesverwerkende industrie. Hierbij gaat het vaak om (EU-)arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten zijn in de regel meervoudig afhankelijk van hun werkgever en/of uitzendbureau. Verlies van werk kan daardoor gepaard gaan met bijvoorbeeld verlies van huisvesting. Ook hebben zij vaak beperkt of geen kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving. Bovendien staan zij vaak niet geregistreerd in de Basisregistratie Personen waardoor zij lastig te traceren zijn voor inspectiediensten en gemeenten. De huidige pandemie brengt de kwetsbare positie van arbeidsmigranten nog verder in gevaar. Werknemers zijn meer afhankelijk geworden van werkgevers, bijvoorbeeld omdat migranten niet kunnen terugkeren naar huis. Tegelijkertijd spelen er grotere gezondheidsrisico's. Denk aan krappe woonruimte of gezamenlijk vervoer waar kansen op besmetting toenemen.

Uit §9.1 wordt duidelijk dat er maar beperkt zicht is op daders van arbeidsuitbuiting. Het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting en het aantal gedagvaarde daders van arbeidsuitbuiting is aanzienlijk lager dan het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Het is wel opvallend hoe de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting achterblijft bij de andere vormen van mensenhandel en hoe dat verschil in iedere fase van de strafrechtketen groter wordt (zie de rechterkant van Figuur 1). Ook blijkt uit jurisprudentie dat de reikwijdte van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting niet eenduidig is, waardoor het onduidelijk is waar ernstige benadeling eindigt en arbeidsuitbuiting begint.[38]

De laatste jaren zijn er verschillende initiatieven ontplooid, waaronder als meest recente voorbeeld een Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.[39] Door het gebrek aan zicht op risicosectoren en risicogroepen krijgen mogelijk veel slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling niet de bescherming die zij nodig hebben. Die bescherming en opvang is immers afhankelijk van juiste signalering en inschatting van de problematiek. Het is dus cruciaal dat signalen van mogelijke misstanden altijd worden doorgrond om vast te stellen of arbeidsuitbuiting daadwerkelijk plaatsvindt. Vanwege gebrek aan zicht op daders van arbeidsuitbuiting en de mogelijk achterblijvende strafrechtelijke aanpak, kunnen malafide werkgevers en uitzendbureaus bovendien misbruik blijven maken van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten en daar hun verdienmodellen op inrichten.

De Nationaal Rapporteur benadrukt daarom dat een intensieve en proactieve integrale aanpak nodig is op zowel (inter)nationaal als lokaal niveau. Ten eerste moet worden ingezet op het voorkomen en stoppen van arbeidsuitbuiting door barrières op te werpen en afhankelijkheden

36 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 36.
37 ISZW, 2019, p. 3.
38 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), p. 71-73.
39 Daarnaast is er sprake van onder meer de 'integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten', de 'Brede maatschappelijke heroverweging – Eerlijk Werk', de aanpak van arbeidsuitbuiting vormt actielijn in het programma 'Samen tegen mensenhandel' en er is geïnvesteerd in uitbreiding van de capaciteit van de ISZW (zie §2.3).

en de verdienmodellen te doorbreken. Consequent inzetten op financiële opsporing en signalering in mogelijke gevallen van arbeidsuitbuiting is daarin van belang. Ten tweede vraagt dit om een inventarisatie op lokaal niveau van de meest kwetsbare personen en sectoren, om de (strafrechtelijke) aanpak te kunnen versterken met gerichte controles en opsporing. Voor deze inventarisatie moet de kennis worden gebruikt die hierover is verzameld. Zoals de bevindingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

Ontbreekt nog aan verdieping van kennis en aanpak op regionaal en lokaal niveau

Uit §9.1 blijkt dat sprake is van regionale verschillen in de doorstroom van daders in de strafrechtketen. Ook blijkt er niet altijd samenhang te bestaan tussen de grootte van een gemeente en het aantal incidenten van mensenhandel dat wordt gesignaleerd (zie §3.4.3). Dit vraagt om verdere uitdieping. Ook – of misschien wel juist – op decentraal niveau moet er namelijk inzicht zijn in lokale verschijningsvormen van slachtoffer- en daderschap, en doelgroepen die bovengemiddeld kwetsbaar zijn. Dit kan dan de basis vormen voor een effectieve en gerichte lokale en regionale aanpak. Bevindingen op lokaal en regionaal niveau dragen ook bij aan beter landelijk zicht op de problematiek en een effectievere aanpak. Sterke verbindingen tussen deze niveaus is daarom van groot belang.

Het zicht op slachtoffers en daders van mensenhandel op lokaal niveau ontbreekt grotendeels. Er zijn al enkele goede initiatieven rondom het verkrijgen van regionaal zicht, zoals de initiatieven in Rotterdam-Rijnmond, Noord-Holland en Oost-Brabant (zie §2.4.1). Daarnaast wijst de Nationaal Rapporteur op het programma rondom seksueel geweld in Amsterdam. Zo heeft de gemeente opdracht gegeven een casuïstiekonderzoek uit te voeren naar de aard van seksueel geweld in de stad (zie §2.4.3).[40] Het doel van dit onderzoek was om handelingsperspectieven te bieden voor een adequate en gerichte aanpak van deze problematiek. De Nationaal Rapporteur vindt dat regionale en lokale programma's als deze navolging verdienen in andere gemeenten en regio's, waarbij de vragen en aanleidingen uit de lokale context moeten ontstaan.

Gemeenten moeten over de juiste randvoorwaarden en ondersteuning beschikken om aan de gestelde ambities en hun verantwoordelijkheden te kunnen voldoen. Hiervoor zijn op landelijk niveau al verschillende initiatieven ontplooid, zoals het Kompas, het Kader mensenhandel en ondersteuning voor gemeenten vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en CoMensha (zie §2.4.2). De Nationaal Rapporteur concludeert dat structurele en langdurige ondersteuning van gemeenten door de Rijksoverheid nodig is in de aanpak van mensenhandel, onder andere met het oog op de doelen in het Interbestuurlijk Programma (IBP) (zie §2.4.2). Vanuit gemeenten is er op dit gebied een grote vraag naar ondersteuning. Ook na de deadline van het IBP dienen de juiste randvoorwaarden te worden geschapen, zodat gemeenten hun verantwoordelijkheden in de aanpak van mensenhandel naar behoren kunnen (blijven) invullen. Hierbij is het belangrijk dat ook op regionaal niveau de integrale aanpak van mensenhandel vorm krijgt. Daarvoor is duurzame politieke en bestuurlijke aandacht nodig. Ook ligt hier een rol voor de Regionale Informatie- en Expertise Centra, en de (nog op te richten) regionale tafels mensenhandel en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

40 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht).

Effectmeting en monitoring door organisaties in de aanpak krijgt nog onvoldoende vorm

De intentie is uitgesproken om de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel te intensiveren. Dit staat in het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel en in de Veiligheidsagenda 2019-2022 die het ministerie van JenV, het OM en de politie hebben samengesteld. De Nationaal Rapporteur juicht deze ambitie toe; de problematiek is urgent, zoals ook beschreven in §9.1. Uit Hoofdstuk 2 blijkt dat er veel initiatieven worden ontplooid om tot intensivering te komen in het programma Samen tegen mensenhandel. Zo is er momenteel het project COMCRIM, het Mensenhandel Field Lab, en een proeftuin aangiftebereidheid. Sommige ontwikkelingen laten echter erg lang op zich wachten. EMM 2.0, de Domeinoverstijgende Informatiegestuurde Werkwijze (DIGW) en de webcrawler zijn belangrijke initiatieven om de strafrechtelijke aanpak te vernieuwen en te versterken. De invoering daarvan wordt steeds uitgesteld. Om te komen tot een intensiveringslag wordt bovendien aanzienlijk geïnvesteerd in de basis van de strafrechtelijke aanpak. Voor de opsporing en vervolging van mensenhandel is structureel 2 miljoen euro extra ter beschikking gesteld. Het grootste deel daarvan wordt gebruikt voor de training van eerstelijns politiemedewerkers en de opleiding van gecertificeerde mensenhandelrechercheurs. Daarnaast wordt structureel 10 miljoen euro vrijgemaakt om capaciteitsproblemen bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel op te lossen.

De cijfermatige doelstelling van het thema mensenhandel op de Veiligheidsagenda 2019-2022 is een jaarlijkse toename van het aantal door de politie aangemelde verdachten bij het OM.[41] Ondanks alle initiatieven en de financiële impuls, blijkt uit Hoofdstuk 5 dat in het eerste jaar van de Veiligheidsagenda het beoogde streefcijfer niet wordt gehaald. Er is geen sprake van een noemenswaardige stijging in het aantal bij het OM ingeschreven zaken. Als wordt gekeken naar eerdere fasen in de strafrechtelijke aanpak lijkt het tij nog niet te keren. In de onderzochte periode is namelijk ook het aantal door de politie gesignaleerde verdachten gedaald. Net als het aantal verdachten in de opsporingsonderzoeken van de KMar en de politie. Het is onduidelijk waarom er ondanks de investeringen en de verschillende initiatieven nog geen ontwikkeling te zien is in lijn met deze doelstelling van de Veiligheidsagenda. Het is belangrijk dat het ministerie van JenV, het OM en de politie in gezamenlijkheid analyseren wat er nodig is om de streefcijfers voor de resterende duur van de Veiligheidsagenda wel te halen. Dit geldt ook voor de uitgestelde initiatieven van het programma Samen tegen mensenhandel die bijdragen aan de beoogde intensivering.

De Nationaal Rapporteur juicht intensivering van de aanpak van mensenhandel zonder meer toe. Streefcijfers kunnen daarbij een belangrijk middel zijn, maar het is belangrijk dat deze zijn voorzien van een context en goed zijn onderbouwd. Een kader van monitoring en effectmeting begint bij de maatschappelijke impact die moet worden bereikt. Vervolgens moet duidelijk worden welke doelstellingen moeten worden behaald om dat te bereiken, en welke activiteiten moeten worden ingezet om tot die resultaten te komen. Dat geeft richting aan wat er moet worden gemeten om effectiviteit van de aanpak – en de beoogde intensivering – te bepalen.[42] Activiteiten kunnen zijn het opsporen en vervolgen van verdachten, maar ook het vroeg ingrijpen waardoor een uitbuitingssituatie wordt voorkomen, of het doorverwijzen van slachtoffers naar zorg- en hulpverleningsinstanties. Een ander voorbeeld zijn de Mensenhandel Field Labs. Daarin werken het OM en de politie samen met andere (overheids)organisaties en

41 *Kamerstukken II* 2018/19, 29628, nr. 540.

42 Zie voor dit model van effectmeting Cels et al., 2017, p. 207.

wetenschappers aan een meer effectieve aanpak van mensenhandel door onconventionele, samenhangende en strategische interventies.

Het is belangrijk dat het ministerie van JenV, het OM en de politie zelf een duidelijke visie hebben op de definiëring en monitoring van intensivering. Het feit dat door het OM, in samenspraak met andere betrokken instanties, gewerkt wordt aan een nadere toelichting op de streefcijfers van de Veiligheidsagenda, is een initiatief in de juiste richting. De Nationaal Rapporteur nodigt zowel deze drie instanties als andere organisaties werkzaam in de aanpak van mensenhandel uit om te reflecteren op een kader van (zelf)monitoring. Daarbij moet zoals hierboven beschreven worden uitgegaan van de te bereiken maatschappelijk impact om tot maatstaven te komen. En dat bestaat uit een breed scala aan concrete en meetbare doelstellingen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Ten eerste moet dat kader veelzijdig zijn. Mensenhandel is namelijk een complex en veelzijdig probleem. Een kader van effectmeting en (zelf)monitoring moet de aanpak zo realistisch mogelijk weergeven. Daarbij moet aandacht zijn voor de meerdere manieren waarop maatschappelijke impact kan worden bereikt. Zo beschrijft §9.1.2 naast de kwantitatieve constatering over het aantal ingestroomde mensenhandelzaken ook een aantal andere zorgelijke ontwikkelingen in de strafrechtelijke aanpak. In opsporingsonderzoeken blijken gemiddeld minder personen te worden onderzocht. Dat kan betekenen dat de onderzoeken minder uitgebreid zijn, of dat het vaker om kleinschaligere situaties van mensenhandel gaat. Ook blijkt dat als zaken van mensenhandel eenmaal bij het OM zijn ingeschreven er naar verhouding steeds vaker een (technisch) sepot volgt. Meestal vanwege onvoldoende bewijs. Uit Hoofdstuk 5 wordt daarnaast duidelijk dat het OM in de periode 2015-2019 (met name in 2019) aanzienlijk meer zaken heeft afgehandeld dan dat er ingeschreven zijn. Dit wijst op het wegwerken van achterstanden. Een kader voor effectmeting en (zelf)monitoring moet ten tweede een impuls geven aan de aanpak – en daarbij waken voor een perverse prikkel. Het werken richting het halen van kwantitatieve doelstellingen mag niet ten koste gaan van inhoudelijke keuzes in de aanpak, zoals kwalitatieve maatstaven of onafhankelijk vastgestelde prioritering. Ten derde dient het kader uit te nodigen voor het evalueren van eigen beleid en het leren over de eigen aanpak, waarbij ruimte is voor voortschrijdend inzicht.

Verduurzaam de aanpak van mensenhandel

De Nationaal Rapporteur benadrukt nogmaals dat sinds de lancering van het interdepartementale programma Samen tegen mensenhandel lovenswaardige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden (zie §2.3.1). Het is nu van belang de aanpak van mensenhandel te bestendigen en te verduurzamen om de ingezette koers vast te houden, en de intensiveringsambities beter vorm te geven. Blijvende politieke en bestuurlijke aandacht voor het onderwerp is daarvoor cruciaal. De Nationaal Rapporteur acht het daarom van belang om ook in een volgende kabinetsperiode structureel gestalte te geven aan de interdepartementaal uitgesproken ambitie in de aanpak van mensenhandel. Voor een gerichte aanpak is het van belang om, in lijn met de conclusies van de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019, gerichte aandacht te geven aan de meest kwetsbare groepen slachtoffers en daders.[43] Beter zicht op daders, waar deze dadermonitor aan bijdraagt, moet op zijn beurt richting geven aan de strafrechtelijke aanpak en het aanpakken van achterliggende verdienmodellen. En daarmee aan een betere bescherming van slachtoffers.

43 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor 2015-2019), p. 159.

9.3 Aanbevelingen

De bevindingen in deze monitor, in relatie tot de bevindingen uit bestaand onderzoek van de Nationaal Rapporteur, en de daarop gebaseerde conclusie leiden tot een drietal aanbevelingen over de aanpak van mensenhandel.

9.3.1 Onvoldoende bekend over voorkomen van daderschap

Om slachtoffers goed te kunnen signaleren en helpen, moet ook worden ingezet op het signaleren, stoppen, bestraffen en helpen van daders. Daarvoor moet voldoende kennis bestaan over de aard en omvang van daderschap, maar ook over de samenhang tussen daderschap en slachtofferschap. Daderschap en slachtofferschap zijn geen twee verschillende uitersten, maar kunnen door elkaar heen lopen. Bovendien zijn slachtoffers, maar ook daders van mensenhandel relatief jong. De helft van alle veroordeelde daders van mensenhandel is jonger dan 28 jaar op het moment van plegen en maar liefst een kwart is jonger dan 23 jaar. Kwetsbare jongeren moeten uiteraard worden beschermd tegen slachtofferschap, maar ook tegen daderschap. Slachtoffer- en daderschap zijn daarin onlosmakelijk met elkaar verbonden: zonder dader immers geen slachtoffer.

9.3.1.1 Aandacht voor preventie van nieuw daderschap

De Nationaal Rapporteur constateert dat er in de aanpak weinig initiatieven naar voren komen om slachtofferschap of daderschap te voorkomen (zie §2.5). Het gebrek aan maatregelen voor preventie is opmerkelijk, omdat uit de cijfers duidelijk wordt dat zowel slachtoffers als daders van mensenhandel relatief jong zijn. Speciale aandacht is daarbij nodig voor het voorkomen van binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting. Uit §9.1 bleek al dat deze daders gemiddeld nog jonger zijn dan daders van de andere vormen van mensenhandel. Bovendien is hier vaak ook sprake van seksueel geweld en ondermijnende criminaliteit. Verzeild raken in deze vormen van uitbuiting is ontwrichtend voor hun ontwikkeling en toekomst, dit geldt des te meer voor de slachtoffers die zij maken. Daarom moet alles op alles gezet worden om te voorkomen dat het zo ver komt.

Om de meest kwetsbare jongeren te beschermen tegen zowel slachtoffer- als daderschap is allereerst inzicht nodig in de risicofactoren en achterliggende problematiek van jonge (potentiële) slachtoffers en daders. Wat maakt hen kwetsbaar? Ook in de Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019 riep de Nationaal Rapporteur op de aanpak van mensenhandel te richten op de meest kwetsbare groep slachtoffers, met daarbij prioritaire aandacht voor jongeren.[44] Beter zicht op slachtoffer- en daderschap kan bijvoorbeeld gecreëerd worden wanneer gemeenten en betrokken organisaties op lokaal niveau gezamenlijk leren van casuïstiek (zie §2.4.3). Zo kunnen zij zorgen, patronen en trends in kaart brengen. Daarnaast is kennis nodig over de factoren die bescherming kunnen bieden tegen die kwetsbaarheden. Op basis van deze inzichten kunnen vervolgens de juiste maatregelen worden ontwikkeld, ingevoerd en getoetst op hun effectiviteit. De aanpak blijft het liefst zo dicht bij de jongeren zelf als mogelijk. Zo kunnen bijvoorbeeld effectieve lesprogramma's over seksualiteit en relaties jongeren helpen om grenzen te herkennen en de gevolgen in te schatten van hun gedrag voor anderen.[45] Dit kan bijdragen aan het voorkomen van seksuele uitbuiting.

44 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 54-55.
45 Nationaal Rapporteur, 2017 (Effectief preventief).

Om slachtofferschap te voorkomen, is het nodig om onder andere in te zetten op het voorkomen van daderschap. Daarnaast is daderpreventie belangrijk omdat kwetsbare jongeren behoed moeten worden in de criminaliteit te belanden. De Nationaal Rapporteur doet daarom de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 1

Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren

De Nationaal Rapporteur beveelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan in kaart te brengen wie kwetsbaar zijn om dader te worden van mensenhandel en vervolgens gericht in te zetten op het voorkomen van daderschap, met daarbij speciale aandacht voor het bereiken van jongeren. Dit in samenwerking met relevante nationale en lokale stakeholders in de aanpak van mensenhandel.

9.3.1.2 Zorg voor inzicht in effectiviteit resocialisatie

Resocialisatie in de vorm van reclasseringstoezicht speelt een essentiële rol in het voorkomen van herhaald daderschap. En daarmee ook in het voorkomen van (herhaald) slachtofferschap. Uit de cijfers blijkt dat er relatief weinig toezichten instromen bij de reclassering voor daders van mensenhandel: gemiddeld zo'n 30 per jaar. Het gaat jaarlijks om zo'n 25 unieke daders ten opzichte van gemiddeld minstens 85 daders die zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast wordt ook een klein deel van de daders veroordeeld tot een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Dat betekent dat vrijwel alle veroordeelde daders van mensenhandel een straf krijgen waarbij reclasseringstoezicht, gelet op de juridische grondslag, zou moeten volgen. Het is bovendien niet duidelijk in hoeverre de strafrechtelijke aanpak van daders van mensenhandel erin slaagt om mensenhandel definitief te stoppen, omdat data ontbreken over hoe vaak daders van mensenhandel recidiveren.

Het feit dat een ernstig delict als mensenhandel wordt gepleegd door relatief jonge daders wijst op mogelijke achterliggende (multi)problematiek. De combinatie van verschillende vormen van complexe persoonlijke problematiek die schuil kunnen gaan achter jong daderschap, kwam ook naar voren In een casuïstiekonderzoek van de Nationaal Rapporteur naar jonge slachtoffers van seksueel geweld en uitbuiting in Amsterdam.[46] Kwetsbare jongeren moeten worden beschermd tegen slachtofferschap maar ook tegen daderschap. Daarnaast is de maatschappelijke impact groter als op jongere leeftijd wordt ingegrepen en toekomstig daderschap – en daarmee het leed aan slachtoffers – kan worden voorkomen. Dat onderstreept de noodzaak om hulp te bieden aan deze daders in aanvulling op hun straf. In deze cruciale fase van de integrale aanpak waarin verder leed kan worden voorkomen is het belangrijk dat de aanpak aansluit bij deze specifieke groep daders.

Er is nog te weinig bekend over de aard van deze daders en de problematiek die achter daderschap van mensenhandel schuilgaat, en wat voor hulp en begeleiding daarbij het meest passend is. Mensenhandel is een ernstig delict en bovendien complex. De vele verschijningsvormen maken dat een duurzame opbouw van kennis en een daarop afgestemde gespecialiseerde

46 Nationaal Rapporteur, 2020 (Vertrouwen in Veerkracht), p 21-24.

aanpak nodig is om mensenhandel te voorkomen, stoppen en bestraffen. Dit inzicht moet er niet alleen op nationaal niveau, maar ook op regionaal en lokaal niveau komen. Regionale en lokale partijen hebben immers een verantwoordelijkheid in zowel de resocialisatie van veroordeelden van mensenhandel als de bescherming van potentiële slachtoffers. Om het lage aantal ingestroomde toezichten voor daders van mensenhandel te kunnen duiden, is het noodzakelijk om zowel de aard van het daderschap als de aanpak van toezicht en resocialisatie beter uit te diepen. Dat leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 2

Onderzoek of de aanpak van resocialisatie aansluit bij de daders van mensenhandel om herhaald daderschap te voorkomen

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan te onderzoeken of de huidige aanpak van resocialisatie van daders van mensenhandel aansluit bij de aard van het delict, de kenmerken en de problematiek van de daders en de hulp die zij nodig hebben om herhaald daderschap te voorkomen.

9.3.2 Pak arbeidsuitbuiting gericht aan

Net als in de vorige dadermonitor concludeert de Nationaal Rapporteur in dit rapport dat de strafrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting in zowel de fase van opsporing, vervolging, berechting als resocialisatie sterk achterblijft (zie §9.1.1).[47] Dit terwijl kwetsbare werkenden aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt worden geconfronteerd met grove misstanden, zo blijkt opnieuw tijdens de COVID-19-uitbraak. Het is bekend dat deze groep kwetsbare werkenden groot is. Ook is bekend dat deze werkenden door hun kwetsbare positie verhoogd risico lopen om op enig moment in een situatie van uitbuiting terecht te komen. Het is echter onduidelijk hoe vaak misstanden de vorm van arbeidsuitbuiting aannemen, vooral doordat de reikwijdte van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin nog niet helder is.

Er bestaat een redelijk beeld van de mechanismen die werknemers en sectoren kwetsbaar maken voor misstanden zoals uitbuiting. Deze zijn onder meer door het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten[48] en de Inspectie SZW[49] helder omschreven. Het is de vraag of kennis over de aard van de problematiek voldoende wordt benut om slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting te identificeren. Hierdoor is het aannemelijk dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting niet altijd de hulp krijgen die zij nodig hebben. En dat malafide werkgevers en uitzendbureaus die geld verdienen aan het misbruiken van kwetsbare werknemers nog te vaak vrijuit gaan. Daarmee is arbeidsuitbuiting nog steeds een lucratieve vorm van criminaliteit voor malafide werkgevers, uitzendbureaus en andere tussenpersonen.

Dit vraagt om een intensieve en proactieve integrale aanpak, zowel op (inter)nationaal als lokaal niveau. Deze aanpak dient zich te richten op het doorbreken van afhankelijkheden en de verdienmodellen die ten grondslag liggen aan arbeidsuitbuiting. Hiervoor is het cruciaal dat wordt uitgediept in hoeverre arbeidsuitbuiting daadwerkelijk plaatsvindt. De bevindingen van

47 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017) p. 189-190.
48 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020.
49 ISZW, 2019, p. 3.

onder andere het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten kunnen gebruikt worden als vertrekpunt voor een zoektocht naar de groepen waar de meeste urgentie nodig is: slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting. Deze zoektocht moet in samenwerking tussen publieke en private partijen op lokaal niveau spoedig vorm krijgen met gerichte controles en meer gerichte opsporing. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 3

Inventariseer kwetsbare sectoren en werknemers op lokaal niveau om aanpak arbeidsuitbuiting te sturen

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan om, in samenwerking met alle betrokken partijen en door gebruik te maken van bestaande kennis, op lokaal niveau te inventariseren welke sectoren en werknemers bovengemiddeld kwetsbaar zijn voor uitbuiting en deze inventarisatie te gebruiken om de aanpak van arbeidsuitbuiting te sturen.

Slotwoord

Het afgelopen jaar heb ik drie rapporten uitgebracht over mensenhandel: het casuïstiekonderzoek naar seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam, de Slachtoffermonitor mensenhandel en deze Dadermonitor mensenhandel. In deze rapporten komt een aantal zorgwekkende ontwikkelingen steeds terug.

Ten eerste is dat de leeftijd van de daders en slachtoffers. Volgens onze schatting is de helft van de Nederlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting minderjarig. De daders van binnenlandse seksuele uitbuiting zijn vaak jongvolwassen, een derde van hen is jonger dan 23 jaar. De jeugd is online en daarmee de uitbuiting ook. Een kenmerk van mensenhandel is dat het vaak verborgen blijft: slachtoffers vertellen niets uit angst of schaamte. Dat uitbuiting steeds meer online plaatsvindt, maakt het voor omstanders nog moeilijker om mensenhandel te herkennen.

Ik kan niet genoeg benadrukken hoe verontrustend ik het vind dat zulke jonge mensen zich schuldig maken aan zulke ernstige misdrijven. Ook zie ik dat dader- en slachtofferschap door elkaar heen lopen. We weten nog te weinig van de daders, hoe en waarom ze doen wat ze doen. Ik wil waarschuwen voor een te eenzijdige benadering van mensenhandel gericht op het helpen van slachtoffers alleen. Zonder daders zijn er geen slachtoffers. Wie de daders zijn en welke aanknopingspunten we hebben voor het voorkomen en aanpakken van hun daden is noodzakelijk om slachtofferschap te stoppen.

Een tweede ontwikkeling is de toename van arbeidsuitbuiting. De COVID-19-uitbraak heeft opnieuw laten zien dat er heel veel mensen in Nederland blootgesteld worden aan onacceptabele werksituaties. De aanpak van arbeidsuitbuiting blijft echter sterk achter in vergelijking met andere vormen van mensenhandel. De pakkans is bovendien laag waardoor het uitbuiten van kwetsbare werkenden lucratief is. Een aanpak die zich richt op de verdienmodellen en barrières die het moeilijker maken werknemers uit te buiten, is nodig. Het is belangrijk de kennis die er de laatste jaren is opgedaan, ook nu in tijden van COVID-19, te gebruiken om gericht actie te ondernemen daarop.

Ik spreek veel professionals en bestuurders die zich zorgen maken over mensenhandel. In die gezamenlijke verantwoordelijkheid ligt de sleutel tot een effectieve aanpak. Terugkijkend op de afgelopen jaren zijn er flinke stappen gezet door alle maatschappelijke partners. Daarvan getuigen bijvoorbeeld de interdepartementale programma's Samen tegen mensenhandel en Geweld hoort nergens thuis.

Ook zie ik gemeenten hun rol pakken om mensenhandel te voorkomen, herkennen en bestrijden. Dat dat steeds meer gebeurt, is zeer bemoedigend. Lokaal bestuur in combinatie met informele netwerken zijn een belangrijke schakel samen. Met hulp die dichtbij gezinnen en jongeren staat, kan een goed begrip gekregen worden van vaak complexe problemen en laagdrempelige hulp geboden worden. Deze rol kunnen zij alleen waarmaken met goede steun vanuit het Rijk, zodat gemeenten goed gestut zijn in het vervullen van deze verantwoordelijkheid. Verder verdiepen en concretiseren van deze gezamenlijke aanpak is cruciaal: mensenhandel ondermijnt fundamentele principes van vrijheid, integriteit en zelfbeschikking.

Beide problemen die ik hierboven uitlicht, de jonge leeftijd van zowel daders als slachtoffers en arbeidsuitbuiting, roepen de vraag op wie wij als samenleving willen zijn. Wanneer we luisteren naar de verhalen van de slachtoffers, is een ding duidelijk: we willen deze mensonterende en vernederende misdrijven voorkomen en stoppen. Er vroeg bij zijn is noodzakelijk om erger

te voorkomen. Dat vraagt om een lange adem: mensenhandel verandert snel van gezicht en karakter en wordt minder zichtbaar doordat het zich steeds meer online afspeelt.

Het bestrijden van mensenhandel vraagt om langjarige, duurzame aandacht. Ik reken erop dat het beschermen van mensen tegen uitbuiting ook in de volgende kabinetsperiode op de onvoorwaardelijke steun van de regering kan rekenen. Het is van groot belang dat de stappen die de afgelopen jaren zijn genomen om mensenhandel integraal te bestrijden kunnen doorgaan.

Herman Bolhaar
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Literatuurlijst

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020a). *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer.* Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020b). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.* Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

Abraham, M., & Dijk, J., van. (2017). *Measuring Forced Labour Victimization among Bularians in the Netherlands*. DSP-groep.

Cannon, A.C., Arcara, J., Graham, L.M., & Macy, R.J. (2018). *Trafficking and health: A systematic review of research methods. Trauma, Violence & Abuse, 19*(2), 159-175. https://doi.org/10.1177/1524838016650187

Cels, S., De Jong, J., & Groenleer, M. (2017). *Gezocht pioniers: Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*. Boom Bestuurskunde.

Children's Commissioner (2019). *Keeping kids safe.* Children's Commissioner for England.

Cho, Y., Gamo, M.D., Park, G., & Lee, H. (2018). Characteristics of victims of trafficking in persons and determinants of police reports of victims in ASEAN countries. *Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research, 6*(2), 101-112.

Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (2019). *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant – de markt en de mensen(handel)*. CoMensha.

Defence for Children (2020). *Bestraffing van seksuele uitbuiting van minderjarigen gewogen: Een jurisprudentieonderzoek naar de straftoemetingsbeslissingen van rechters.* Defence for Children – ECPAT.

Dell, N.A., Maynard, B.R., Born, K.R., Wagner, E., Atkins, B., & House, W. (2019). Helping survivors of human trafficking: A systematic review of exit and postexit interventions. *Trauma, Violence & Abuse, 20*(2), 183-196. https://doi.org/10.1177/152483801769255

Dettmeijer-Vermeulen, C.E., & Boot-Matthijsen, M. (2014). Minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken: Ze wilde het zelf. Toch? *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht, 2014*(30), 128- 133.

Europese Commissie (2012). *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings (2012-2016)*. EU.

Europese Commissie (2015). *A Study on High-risk Groups for Trafficking in Human Beings.* EU.

Europese Commissie (2017). *Reporting on the follow-up to the EU Strategy towards the Eradication of trafficking in human beings and identifying further concrete actions.* EU.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (2019). *De vermissing van Vietnamese amv's en de relatie van Vietnamezen met mensenhandel en mensensmokkel in Nederland (2015 tot en met 2018)*. EMM.

Financial Intelligence Unit-Nederland (2020). *Jaaroverzicht 2019*. FIU-Nederland.

Financial Intelligence Unit-Nederland (2019). *Jaaroverzicht 2018*. FIU-Nederland.

International Labour Organization (2016). *ILO Standards on Forced Labour. The new Portocol and Recommendation at a Glance.* ILO.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018). *Jaarplan 2019. Inspectie SZW.* ISZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Jaarplan 2020. Inspectie SZW.* ISZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Staat van eerlijk werk 2019. Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. ISZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). *Jaarverslag 2019. Inspectie SZW*. ISZW.

Jobe, A. (2010). *The causes and consequences of re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database.*

Jong, J. de (2014). *Orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Een verkennend onderzoek naar de betrokkenheid van Nederland en Europa.* Politie.

Kloosterboer, K. (2019). *Help!, ook na mijn 18de.* Defence for Children – ECPAT.

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. LIEC.

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (2020). *Jaarverslag 2019*. LIEC.

Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kindersekstoerisme. (2016). Politie-instructie Zeden Kinderpornografie Kindersekstoerisme

Leermakers, S., Simons, E. I., & Noteboom, F. (2018). *Aangifte doe je niet*. CKM.

Milam, M., Borrello, N., & Pooler, J. (2017). The survivor-centered, trauma-informed approach. *US Attorneys Bulletin*, 65, 39-43.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Samen tegen Mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.* Rijksoverheid.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *APM Analyse. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrekken.* Ministerie van JenV.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling. Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling.* Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel.* Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *List of Issues Prior to Reporting for the Committee on the Rights of the Child – Contribution of the National Rapporteur.* Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2020). *Vertrouwen in Veerkracht. Een casuïstiekonderzoek naar (de aanpak van) seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam.* Nationaal Rapporteur.

Nederlands Jeugdinstituut (2014). *Hun verleden is niet hun toekomst. Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd.* NJi.

Noteboom, F., Landers, S., Ceuleers, S., & Van Bemmel, S.R. (2020). *Dader of slachtoffer? Criminele uitbuiting; verkenning onder Nederlandse scholen*. CKM.

OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combatting Trafficking in Human Beings and Tech Against Trafficking (2020). *Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: a comprehensive analysis of technology tools*. OSCE.

Openbaar Ministerie (2020). *Jaarbericht 2019*. OM.

Overhedenoverleg (2018). *Programmastart IBP. Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappek starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda*. https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/programmastart_ibp.pdf.

Richards, T.A. (2014). Health implications of human trafficking. *Nursing for Women's Health, 18(2), 155-162*. https://doi.org/10.1111/1751-486X.12112

Rijksoverheid (2019). *Brede maatschappelijke heroverweging. Eerlijk werk – Een kwestie van fatsoen*. Rijksoverheid.

Roerdink, Y. (2019, 21 augustus). Ruim 350 zedenzaken blijven maanden langer liggen door onderbezetting. *NOS Nieuwsuur.* https://nos.nl/l/2298409

Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie (2019). *Benelux: actief in de strijd tegen mensenhandel*. Benelux.

United Nations Office on Drugs and Crime & Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Research brief: Monitoring Target 16.2 of the United Nations' Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality.* UNODC.

United Nations University (2019). *Unlocking Potential: A Blueprint for Mobilizing Finance Against Slavery and Trafficking.* United Nations University Centre for Policy Research.

Van Bemmel, S.R. & Langerak, D. (2020). *Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2019*. CKM.

Van den Heuvel, J. & Van Wely, M. (2020, 9 oktober). Alarm politie: Honderden zedenzaken op de plank. *De Telegraaf*. https://www.telegraaf.nl/nieuws/1732877109/alarm-politie-honderden-zedenzaken- op-de-plank

Van der Mee, T. & van der Wal, C. (2020, 11 februari). Zelden rechtszaak na verkrachting. *AD.* https://www.ad.nl/binnenland/zelden-rechtszaak-na-verkrachting~a7b27ec1/

Van der Ploeg, J. (2020, 20 mei). Onzichtbaar leed op het Italiaanse platteland: Hoe illegale bootmigranten worden uitgebuit. *De Volkskrant*. https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/onzichtbaar-leed-op-het-italiaanse-platteland-hoe-illegale-bootmigranten-worden-uitgebuit~v386205/

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019). *Aanpak van mensenhandel in gemeenten.* VNG.

Wessel, I., & Wolters, G. (2017). Het geheugen van getuigen: Herinneren, vergeten en vergissen. In P. J. van Koppen, J. W. de Keijser, R. Horselenberg, & M. Jelicic (Eds.), *Routes van het Recht: Over de rechtspsychologie*, 493–511. Boom Juridisch.

Zhang, S. X., Spiller, M. W., Finch, B. K., & Qin, Y. (2014). Estimating Labor Trafficking among Unauthorized Migrant Workers in San Diego. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 653*(1), 65–86. https://doi.org/10.1177/0002716213519237

Zhang, S.X., & Vincent, K. (2017). Strategies to Estimate Global Prevalence of Trafficking for Sexual Exploitation, *CHANCE, 30*(3), 13-20, https://doi.org/10.1080/09332480.2017.1383107

Bijlagen

B1 Onderzoeksverantwoording

B1.1 Algemeen

De monitors van de Nationaal Rapporteur hebben tot doel de aard en omvang van mensenhandel en de recente ontwikkelingen in de integrale aanpak in kaart te brengen. De dadermonitor mensenhandel geeft een cijfermatige update over de daders van mensenhandel in de strafrechtketen en een beschrijvende update van de ontwikkelingen in de integrale aanpak. Voor het cijfermatige overzicht van de verschillende fasen in de strafrechtketen wordt gebruik gemaakt van verschillende databronnen. De resultaten per bron en per fase van de strafrechtketen zijn niet altijd zonder meer vergelijkbaar. Ten eerste omdat mensenhandel in de verschillende databronnen niet altijd op eenzelfde manier wordt geregistreerd. Ten tweede omdat het niet in iedere bron mogelijk is om de verschillende vormen van mensenhandel te onderscheiden. Tot slot is bij iedere bron een selectie gemaakt voor de periode 2015-2019, waardoor verschillende dadergroepen (cohorten) ontstaan. Deels overlappen die cohorten – en betreffen het dus dezelfde daders – maar deels ook niet. Daarnaast worden percentages door het hele rapport afgerond op hele getallen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen ontstaan.

Met uitzondering van Hoofdstuk 2 (zie §B1.2) is de monitor een datagedreven rapport. Voor de eventuele duiding van cijfermatige resultaten wordt echter gerefereerd aan bevindingen uit andere rapporten van de Nationaal Rapporteur. Ook zijn de meest opvallende bevindingen waar mogelijk geduid door ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel. En door schriftelijke of mondelinge informatie van uitvoeringsorganisaties, zoals de politie of het Openbaar Ministerie (OM). De betreffende inhoud van het rapport is voorgelegd ter feitelijke check aan zowel de partijen die kwantitatieve data hebben geleverd als de partijen die kwalitatieve data hebben geleverd.

B1.2 Ontwikkelingen in de aanpak

Hoofdstuk 2 heeft tot doel de belangrijkste ontwikkelingen in de integrale aanpak van mensenhandel weer te geven. Daarvoor zijn ontwikkelingen in beleid, praktijk, onderzoek, wetgeving en jurisprudentie beschreven aan de hand van de verschillende onderdelen van de integrale aanpak. Hierbij is ook onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingen in de aanpak van de verschillende vormen van mensenhandel. Internationale, nationale, en regionale en lokale ontwikkelingen die de verschillende onderdelen van de aanpak overstijgen zijn apart beschreven. De periode waarover wordt gerapporteerd is september 2019 tot en met oktober 2020. Gedurende deze periode zijn relevante ontwikkelingen doorlopend gemonitord. Hieruit zijn vervolgens de meeste gewichtige ontwikkelingen geselecteerd. De bronnen die zijn gebruikt om de ontwikkelingen te beschrijven zijn beleidsprogramma's, jaarverslagen, onderzoeksrapporten, Kamerbrieven, websites, en nieuwsberichten. Ook is schriftelijke en mondelinge informatie gebruikt van ketenpartners in de aanpak van mensenhandel. Voor het onderwerp arbeidsuitbuiting zijn daarnaast als verdieping aanvullende semi-gestructureerde gesprekken gevoerd

met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing (ISZW-DO), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid afdeling Toezicht, het OM, vakbond FNV, FairWork, het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) en het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

B1.3 Signalering

B1.3.1 Doelstelling

Met data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft de Nationaal Rapporteur in Hoofdstuk 3 inzicht gegeven in de aard en omvang van signalering van mensenhandel door de politie. De resultaten zijn grotendeels gebaseerd op eigen berekeningen van de Nationaal Rapporteur op basis van niet-openbare microdata van het CBS.

B1.3.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het CBS heeft maatwerkbestanden met de jaarlijks door de politie geregistreerde incidenten in de periode 2015-2019 beschikbaar gesteld. Deze gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem 'Basisvoorziening Handhaving' (BVH) van de politie. Incidenten geregistreerd in BVH kunnen meldingen of aangiften van burgers zijn, maar ook observaties van een politiemedewerker of signalen die een andere instantie doorgeeft. Bij die incidenten kunnen slachtoffers en daders zijn geregistreerd. Naast de jaarlijkse bestanden met incidenten heeft het CBS aparte maatwerkbestanden samengesteld over verdachten, slachtoffers en aangevers betrokken bij deze incidenten. Ook deze zijn gebaseerd op BVH. In de databestanden zijn gegevens beschikbaar over de vorm van uitbuiting, de pleegdatum en -locatie, de betrokken (regionale) instantie en overige geregistreerde criminele feiten. Alle bestanden van het CBS worden versleuteld beschikbaar gesteld. Dit betekent dat de incident-, zaak- en persoonsidentificerende gegevens worden vervangen door kunstmatig aangemaakte betekenisloze identificerende nummers (ook wel pseudoniem). Tabel B1.1 toont de feitcodes op basis waarvan een selectie is gemaakt van incidenten, verdachten en slachtoffers van mensenhandel.

Tabel B1.1 Geselecteerde feitcodes

Code	Omschrijving
F5293	MENSENHANDEL
F563	MENSENHANDEL UITBUITING IN STRAFBARE ACTIVITEITEN
F564	MENSENHANDEL GEDWONGEN ORGAANVERWIJDERING
F562	MENSENHANDEL ARBEIDSUITBUITING
F565	MENSENHANDEL OVERIGE VORMEN VAN UITBUITING
F561	MENSENHANDEL SEKSUELE UITBUITING

Voor de feitcode F565 'Mensenhandel Overige vormen van uitbuiting' is onduidelijk welke vormen van uitbuiting hierin voorkomen. Mogelijk bevinden zich in deze categorie incidenten die volgens de definitie van de Nationaal Rapporteur zouden behoren tot een van de andere vormen van uitbuiting. Zo worden gedwongen bedelarij en criminele uitbuiting in sommige databronnen soms samengenomen. F564 betreft een heel gering aantal geregistreerde incidenten. Voor de meeste resultaten in Hoofdstuk 3 is zowel de categorie 'overige uitbuiting' als 'gedwon-

gen orgaanverwijdering' daarom samengenomen met de incidenten met feitcode F5293, tot een categorie 'mensenhandel vorm onbekend'.

Er zijn in aanvulling op de feitcodes geen gegevens beschikbaar over de binnenlandse dan wel grensoverschrijdende aard van de incidenten van mensenhandel. Daardoor kunnen in deze databron de vier vormen van mensenhandel niet worden onderscheiden. Wanneer dit bij andere databronnen het geval is, gaat de Nationaal Rapporteur uit van de nationaliteit van het slachtoffer. In het voor dit hoofdstuk gebruikte databestand van CBS met persoonskenmerken van alle personen die voorkomen in de Basisregistratie Personen is echter alleen het geboorteland en de migratieachtergrond opgenomen. Geboorteland en nationaliteit komen lang niet altijd overeen. Door uit te gaan van geboorteland bestaat het risico dat bijvoorbeeld bij Nederlandse slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting die in het buitenland zijn geboren, foutief wordt uitgegaan van grensoverschrijdende seksuele uitbuiting.

Lokale gegevens

Voor de in Hoofdstuk 3 opgenomen tabel (Tabel 3.2) en figuur (Figuur 3.4) en de bijlagetabel B2.1 met lokale gegevens is gebruik gemaakt van een door het CBS samengesteld databestand. Daarin is per pleeggemeente het aantal door de politie geregistreerde unieke incidenten met een feitcode uit Tabel B1.1 naar meldjaar 2015-2019 weergegeven. Uitzondering is de feitcode F564; die is voor dit deel van de analyse niet meegenomen. Het gaat echter om slechts drie incidenten in de vijfjarige periode.

Het aantal unieke geregistreerde incidenten is afgezet tegen het totaal aantal inwoners in een gemeente per 1 januari 2019. De pleeggemeenten zijn voor alle jaren vertaald naar de gemeentelijke indeling van 2019. Er is dan namelijk geen sprake van verdwenen of nieuwe gemeenten tussen de jaren. In de periode 2015-2019 is een keer sprake geweest van een gemeentelijke herindeling: de gemeente Littenseradiel per 1 januari 2018 is verdeeld over meerdere gemeenten. Aangezien het grootste gedeelte van de inwoners overging naar Sudwest-Fryslan, is Littenseradiel in zijn geheel aan Sudwest-Fryslan toebedeeld.

Analyse

De incident-, verdachte- en slachtofferbestanden zijn op eenzelfde manier door het CBS versleuteld. Deze bestanden zijn op basis van het versleutelde registratienummer, de datum van melding en politieregio van melding aan elkaar gekoppeld. Voor de persoonskenmerken van verdachten en slachtoffers zijn deze bestanden ook gekoppeld aan een databestand met Basisregistratie Persoonsgegevens in het jaar 2019. Alle data zijn vervolgens geanalyseerd met SPSS versie 25 in de remote access omgeving van het CBS. Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek.

B1.3.3 Kanttekeningen

Geen volledig beeld

De gegevens in Hoofdstuk 3 bieden geen volledig overzicht van de fase signalering van mensenhandel. De data in dit hoofdstuk beperken zich namelijk tot signalering door de politie. Zoals beschreven in §3.2 houden drie instanties zich bezig met de signalering en opsporing van mensenhandel. Het CBS beschikt niet over data over de signalering van de twee andere opsporingsinstanties: de KMar en ISZW-DO. Deze instanties maken namelijk niet gebruik van hetzelfde registratiesysteem voor het vastleggen van signalen als de politie. Daarnaast bestaat

bij ISZW-DO pas sinds 2019 een systeem voor het registeren van signalen van waaruit overzichten kunnen worden gegenereerd (zie §3.2.2).

Klein deel van de personen in het slachtofferbestand mogelijk geen slachtoffer

Uit de CBS-databestanden over slachtoffers geregistreerd bij incidenten van mensenhandel is niet op te maken of aan alle personen ook daadwerkelijk de rol van slachtoffer is toegekend. Het CBS heeft dit op verzoek van de Nationaal Rapporteur onderzocht op basis van de onderliggende bronbestanden afkomstig van de politie.[1] Daaruit bleek dat in bijna alle jaren meer dan 90% van de personen in het slachtofferbestand door de politie in ieder geval is aangemerkt als slachtoffer (de uitzondering is 2015 waar dit 80% is). Circa 10% van de personen is niet aangemerkt als slachtoffer, maar in dat geval was deze persoon meestal wel degene die aangifte had gedaan. Hoewel in de praktijk de aangever niet altijd zelf slachtoffer hoeft te zijn, is dat wel vaak het geval.

Aantal geregistreerde incidenten per tienduizend inwoners

Bij de lokale aantallen incidenten afgezet tegen de inwonersaantallen springen bepaalde gemeenten er bovenuit. Vaak gaat het hier om kleine inwonersaantallen; enkele incidenten kunnen hier al tot een hoog relatief aantal per inwonersaantal doen lijken. Onder andere om deze reden is ervoor gekozen dit relatieve aantal alleen voor de tien gemeenten met de meeste geregistreerde incidenten weer te geven. Deze tien zijn namelijk ook gemeenten met relatief hoge aantallen inwoners. In het geval van snel krimpende of groeiende gemeenten is ook enige vertekening mogelijk omdat het aantal incidenten in de periode 2015-2019 wordt afgezet tegen het aantal inwoners in 2019. Stel: een gemeente heeft in 2015 zo'n 1.000 inwoners en in 2019 nog maar 500. De kans is groot dat het aantal incidenten dan ook zal afnemen, bijvoorbeeld van 10 naar 5. In dit soort gevallen kan het aantal incidenten in de periode 2015-2019 per tienduizend inwoners hoog uitvallen, en vertekend zijn. Dit moet in acht worden genomen bij het lezen van de resultaten in Tabel 3.2.

Alle aantallen zijn afgerond

Omdat het in dit hoofdstuk gaat om *geregistreerde* incidenten bij de politie komen de gerapporteerde aantallen mogelijk niet overeen met het werkelijk aantal gesignaleerde incidenten. Conform de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in dit hoofdstuk daarom afgerond op vijftallen. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat berekeningen binnen een regel of kolom, of de berekening van (sub)totalen niet overeenkomen.

B1.4 Opsporing

B1.4.1 Doelstelling

Voor Hoofdstuk 4 is data opgevraagd bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Met deze data wil de Nationaal Rapporteur inzicht geven in de aard en de omvang van de opsporing van mensenhandel.

1 Schriftelijke informatie CBS, d.d. 8 oktober 2020.

B1.4.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het EMM houdt doorlopend een databestand bij met opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie, ISZW-DO en de KMar. De opsporingsonderzoeken van de politie in het databestand zijn afkomstig uit registratiesysteem Summ-IT, waarin onderzoeken van de politie worden vastgelegd. Om vanuit Summ-IT een overzicht te krijgen van opsporingsonderzoeken naar mensenhandel maakt het EMM gebruik van een programma om Summ-IT te bevragen: Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS). Vanuit VROS is gezocht naar opsporingsonderzoeken onder de code voor mensenhandel (8.5 MH).

De KMar en ISZW-DO gebruiken Summ-IT niet (op eenzelfde manier) voor het vastleggen van opsporingsonderzoeken. De opsporingsonderzoeken in het databestand van deze instanties zijn daarom afkomstig van naar het EMM los ingestuurde overzichten. Daarnaast stuurt het EMM eens in de twee maanden een overzicht van de lopende onderzoeken naar de verschillende instanties en regionale eenheden. Er is dan de mogelijkheid om correcties door te geven. Daar wordt incidenteel ook gebruik van gemaakt.[2] Desondanks is het mogelijk dat sommige onderzoeken uiteindelijk ontbreken in het door het EMM samengestelde databestand. Het EMM neemt in het databestand alleen opsporingsgegevens uit Summ-IT op die zijn geregistreerd 'ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval' (artikel 9 Wet politiegegevens (Wpg)). Dit betekent dat opsporingshandelingen die niet in dit kader plaatsvinden ook niet in het databestand (en aldus in dit hoofdstuk) voorkomen.[3]

Het databestand van het EMM bestaat uit een overzicht van de opsporingsonderzoeken en een overzicht van de daarbij betrokken personen. Daarnaast vult het EMM het databestand aan met gegevens over de achtergrond van de onderzoeken. Dit gebeurt door het bevragen van andere systemen[4] op basis van de unieke naam van een onderzoek. Hierdoor bevat de dataset van het EMM bijvoorbeeld ook gegevens over de vorm van uitbuiting en over de personen die betrokken zijn bij de opsporingsonderzoeken (zoals verdachten, slachtoffers of getuigen). Het EMM registreert ook de rol van betrokken personen. Dit doet het EMM op basis van de beschikbare informatie in mutaties en registraties die aan een opsporingsonderzoek zijn gekoppeld. Het EMM gaat hierbij uit van bewoordingen – zoals 'verdachte' of 'slachtoffer'/'benadeelde' – of van omschrijvingen die duidelijk maken dat iemand als verdachte of slachtoffer is aangemerkt door de opsporingsinstantie. Wanneer bijvoorbeeld een proces-verbaal tegen een persoon wordt opgemaakt, wordt deze persoon door het EMM geregistreerd als verdachte.

2 Schriftelijke informatie van vier regionale politie-eenheden, d.d. 23 januari 2020 t/m 7 februari 2019.

3 Omdat het bijvoorbeeld om (te) zachte signalen gaat. In die gevallen wordt de zaak in Summ-IT geregistreerd op basis van artikel 10 Wpg (voor het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van misdrijven). Of omdat er onvoldoende opsporingsindicaties zijn. In dat geval wordt alleen de handeling zelf als mutatie in BVH geregistreerd (Mondelinge informatie politie, d.d. 9 april 2019).

4 Met de BlueSpot Monitor, het bevragen van mutatiesysteem BVH, en door middel van de integrale bevragingsmodule Blueview krijgt het EMM inzicht in de aard van de mensenhandel die wordt onderzocht, als ook in de opsporingshandelingen die binnen het opsporingsonderzoek hebben plaatsgevonden.

Analyse

De vorm van mensenhandel wordt niet per opsporingsonderzoek apart vastgelegd in Summ-IT. Door de aanvullende gegevens die het EMM bijhoudt over de aard van de onderzochte zaak, is echter in veel gevallen de vorm van mensenhandel wel te achterhalen. Het EMM registreert of het gaat om seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, en om welke specifieke vorm van uitbuiting het gaat. Daarnaast is in het databestand vastgelegd in welk land de situatie van mensenhandel is begonnen, en dus of het om binnenlandse of grensoverschrijdende mensenhandel gaat. In de onderzoeken waar het bronland onbekend is, is dit afgeleid van de nationaliteit van slachtoffers.[5] Bij sommige onderzoeken is zowel het bronland als de nationaliteit van eventuele slachtoffers onbekend.[6] In die gevallen zijn kwalitatieve beschrijvingen gebruikt uit geregistreerde mutaties in het EMM-databestand die duiden op de binnenlandse dan wel de grensoverschrijdende aard van de mensenhandel in het opsporingsonderzoek of de nationaliteit van slachtoffers.[7] Op basis van al deze gegevens is het mogelijk een groot gedeelte van de onderzoeken in te delen in een van de vier vormen van mensenhandel.

B1.4.3 Kanttekeningen

Databestand EMM mogelijk onvolledig

Het EMM probeert een zo volledig mogelijke dataset bij te houden van het aantal opsporingsonderzoeken naar mensenhandel, met daarbij zoveel mogelijk relevante informatie over de aard van de mensenhandel en het verloop van de zaak. In het databestand van het EMM zijn waarschijnlijk niet alle opsporingsonderzoeken opgenomen. Dit komt doordat onderzoeken niet altijd (correct) in Summ-IT worden geregistreerd.[8] De onderzoeken van de KMar en ISZW-DO zijn niet uit Summ-IT te achterhalen. De onderzoeken van de KMar en ISZW-DO in het databestand van het EMM zijn afkomstig van los aangeleverde overzichten van de opsporingsinstantie zelf. Bij navraag bleek ISZW-DO voor dit overzicht echter een andere definitie aan te houden van een opsporingsonderzoek.[9] Het jaarlijks aantal opsporingsonderzoeken volgens het EMM kwam daarom niet overeen met het aantal dat ISZW-DO zelf heeft bijgehouden. ISZW-DO heeft daarom de gecorrigeerde aantallen aangeleverd aan de Nationaal Rapporteur. De onderzoeken van ISZW-DO in het bestand van het EMM zijn voor de verdere analyse buiten beschouwing gelaten.[10] In plaats daarvan zijn de gecorrigeerde aantallen verwerkt in de figuren van dit hoofdstuk.

5 Dit kon in 66 van de opsporingsonderzoeken.
6 Dit was het geval in 226 van de opsporingsonderzoeken.
7 Zo is bijvoorbeeld een onderzoek naar seksuele uitbuiting gerekend als grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, omdat genoteerd was dat het ging om illegale prostitutie via een escortbureau met Braziliaanse en Roemeense vrouwen. Een zaak waarin staat beschreven dat een minderjarig meisje uit een bepaald gezinshuis was weggelopen, en een vermoeden bestond van loverboypraktijken, is meegenomen als binnenlandse seksuele uitbuiting.
8 Zo moeten bepaalde administratieve handelingen worden verricht om ervoor te zorgen dat deze vindbaar zijn voor zoeksystemen of bevragingen. Dit gebeurt niet altijd correct, waardoor deze onderzoeken in het overzicht van het EMM zullen ontbreken.
9 Mondelinge informatie ISZW-DO, d.d. 30 september 2020.
10 Het totaal aantal opsporingsonderzoeken, het aantal gestart door ISZW-DO en het aantal opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting wijken in deze dadermonitor om deze reden af van de aantallen gerapporteerd in de vorige dadermonitor in de overlappende jaren. Zie Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor mensenhandel 2013-2017), Figuur 4.1, Figuur 4.2 en Figuur 4.5.

Aantal betrokken personen is incompleet

Een tweede kanttekening is het onvolledige overzicht van de bij opsporingsonderzoeken betrokken personen. Zo ligt het totaal aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 aanzienlijk lager dan het aantal bij het OM ingeschreven verdachten in diezelfde periode (zie §5.4). Hoewel dit verschillende cohorten zijn, zouden deze aantallen wel dichter bij elkaar moeten liggen. Zodra er een verdachte in beeld is, wordt deze namelijk doorgaans bij het OM ingeschreven (zie §4.2.2). Dat er betrokken personen ontbreken, geldt in het bijzonder voor de opsporingsonderzoeken van ISZW-DO. Daarvan zijn alleen de aantallen onderzoeken los aangeleverd. Het handmatig aanvullen met informatie over de betrokken personen is voor het EMM geen mogelijkheid bij deze opsporingsonderzoeken. ISZW-DO gebruikt namelijk niet de registratiesystemen die hiervoor worden bevraagd. Specifiek het aantal verdachten van arbeidsuitbuiting (zie §8.2 en §9.2) is daarom een onderschatting.

Informatie ontbreekt over inzenden naar OM

Een derde kanttekening is dat voor veel onderzoeken informatie ontbreekt over het inzenden van de zaak naar het OM. Het aantal opsporingsonderzoeken waar in het databestand van het EMM wel een inzending naar het OM is geregistreerd, ligt lager dan het aantal bij het OM ingeschreven zaken. Uiteraard kunnen binnen een opsporingsonderzoek meerdere verdachten betrokken zijn. Maar ook het aantal verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken ligt lager dan het aantal ingeschreven zaken. Het is dus niet mogelijk om de in dit hoofdstuk besproken opsporingsonderzoeken te volgen door de rest van de strafrechtketen.

B1.5 Vervolging en berechting

B1.5.1 Doelstelling

Om te kunnen rapporteren over de vervolgingsfase (Hoofdstuk 5) en berechtingsfase (Hoofdstuk 6), heeft de Nationaal Rapporteur data verkregen uit RAC-min. Het doel was om inzicht te krijgen in de ingestroomde en afgehandelde zaken door het OM en de door de rechter afgedane zaken in de periode 2015-2019.

B1.5.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Het landelijke databestand RAC-min bevat informatie van de arrondissementsparketten over de vervolging en berechting van verdachten en veroordeelden in eerste aanleg. Deze data zijn gebaseerd op de registratie van het OM en het bevat gegevens van de systemen COMPAS en GPS. Op verzoek van de Nationaal Rapporteur heeft de afdeling Statistische Informatie en Beleidsanalyse (SIBa) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) een subbestand 'mensenhandel' gemaakt met peildatum april 2020.

Het OM registreert de zaken van mensenhandel op basis van maatschappelijke classificatie. Onderscheid wordt gemaakt tussen 'seksuele uitbuiting', 'uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)' en 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)'.[11] Ook wordt gebruik gemaakt van classificaties die niet specifiek zijn voor mensenhandel, zoals 'ze-

11 Schriftelijke informatie Landelijk Parket, d.d. 8 juli 2016.

denzaak overig'. Op basis van deze maatschappelijke classificaties is de uitbuitingsvorm niet van alle zaken bekend (zie §5.3.1). Bovendien is de registratie niet altijd betrouwbaar (§B1.5.3). Met behulp van een aanvullende tenlastelegging of vonnis, kan de uitbuitingsvorm wel met zekerheid worden vastgesteld. Omdat echter in de vervolgingsfase van de strafrechtketen (Hoofdstuk 5) vaak nog geen tenlastelegging of vonnis beschikbaar is, is er in Hoofdstuk 5 voor gekozen om een basale indeling te hanteren: seksuele uitbuiting en niet-seksuele uitbuiting. Omdat in de berechtingsfase de tenlastelegging of het vonnis in veel gevallen wel beschikbaar is, is in Hoofdstuk 6 wel onderscheid gemaakt in de vier vormen van mensenhandel.

Hoofdstuk 5: verrijking van de dataset waar mogelijk

Om in Hoofdstuk 5 in ieder geval van een zo groot mogelijk aantal zaken te kunnen bepalen of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting, heeft de Nationaal Rapporteur deze informatie waar mogelijk verrijkt. Zaken die het Functioneel Parket (FP) behandelt, zijn vrijwel altijd arbeidsuitbuitingszaken. Deze zaken zijn dus als arbeidsuitbuiting gekwalificeerd. Bij zaken waar sprake is van artikel 273f lid 1 sub 3 Wetboek van Strafrecht (Sr), is in ieder geval sprake van seksuele uitbuiting.[12] Deze heeft de Nationaal Rapporteur daarom als zodanig gekwalificeerd. De zaken waarvan het vonnis al wel bekend was, zijn door de Nationaal Rapporteur geanalyseerd waarna handmatig aan de dataset is aangevuld of sprake was van seksuele of niet-seksuele uitbuiting. Hiervoor zijn de resultaten gebruikt uit het dossieronderzoek naar de vonnissen uit de jaren 2015-2019. Na deze verrijking was over de periode 2015-2019 uiteindelijk bij 80% van de zaken bekend of sprake was van seksuele uitbuiting of niet-seksuele uitbuiting (zie ook Figuur 5.2).

Hoofdstuk 6: dossieronderzoek om de vorm van mensenhandel te bepalen in de berechtingsfase

Om de berechtingscijfers in Hoofdstuk 6 te kunnen indelen in de vier vormen van mensenhandel, heeft de Nationaal Rapporteur ook aanvullend dossieronderzoek gedaan. Van de zaken uit 2015 tot en met 2017 was de vorm van mensenhandel meestal bekend bij de Nationaal Rapporteur door een soortgelijke aanvullende analyse in de vorige dadermonitor.[13] Van de zaken daterend uit 2018 en 2019 is een deel van de vonnissen publiekelijk toegankelijk op het internet.[14] Van het resterende deel is de tenlastelegging opgevraagd bij de verschillende parketten van het OM. Bij de analyse van de vonnissen is onderzocht van welke uitbuitingsvorm sprake was. Om daarnaast te bepalen of sprake was van grensoverschrijdende dan wel binnenlandse seksuele uitbuiting, is gekeken naar het land van werving en het land van uitbuiting van de slachtoffers. Wanneer het land van werving niet werd genoemd, is gekeken naar de nationaliteit van de slachtoffers. De tenlastelegging is als leidend beschouwd. Als hieruit echter niet de benodigde informatie bleek, is in het vonnis gezocht naar aanvullende informatie. Als in een vonnis sprake was van meerdere vormen van mensenhandel, is de volgende hiërarchie toegepast: grensoverschrijdende seksuele uitbuiting, binnenlandse seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting. Van de totaal 721 in eerste aanleg afgedane zaken hebben er 706 geresulteerd in een vonnis. De overige 15 zaken zijn ter terechtzitting gevoegd, en daarvan bestaat dus geen apart vonnis, zie Figuur 6.3 in §6.4. Door de combinatie van de bestaande informatie en het dossieronderzoek kon de vorm van mensenhandel in 685 van de 706 vonnissen worden bepaald. In 36 (5%) van de totaal 721 in eerste aanleg afgedane zaken bleef dit onbekend.

12 Het gaat om een ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (art. 273a/f lid 1 sub 3 Sr).

13 Nationaal Rapporteur, 2019 (Dadermonitor Mensenhandel 2013-2017), Hoofdstuk 6.

14 Website Rechtspraak, www.rechtspraak.nl/ (geraadpleegd 25 september 2020).

Analyse

Alle kwantificeerbare gegevens zijn geanalyseerd met behulp van SPSS 24. Voor de meeste analyses is gebruik gemaakt van beschrijvende technieken. Voor het controleren van de leeftijd (meerderjarig/minderjarig) van de verdachte is gebruikgemaakt van univariate variantieanalyse (ANOVA).

De cijfers betreffen (nagenoeg) alle vervolgde en berechte verdachten van mensenhandel in de jaren 2015-2019. Met andere woorden: het gaat in dit geval om een populatieonderzoek en niet om een steekproefonderzoek. Dit betekent dat de getoonde resultaten vaststaan. Er hoeft dus niet getoetst te worden hoe groot de kans is dat de resultaten op toeval berusten (met zogenoemde significantietoetsen) en mogelijk niet gelden voor de daadwerkelijke populatie vervolgde en berechte mensenhandelzaken.

B1.5.3 Kanttekeningen

Deel van de registratie niet betrouwbaar

Een deel van de registratie op basis van maatschappelijke classificatie is niet betrouwbaar. Zo is gebleken dat de maatschappelijke classificatie 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)' in veel gevallen foutief wordt gebruikt. Om deze reden is aanvullend dossieronderzoek gedaan, waarin de bijbehorende vonnissen zijn geanalyseerd. In 31 van de 48 zaken die in de jaren 2015-2019 bij het OM zijn geregistreerd met uitsluitend deze classificatie was het vonnis beschikbaar bij de Nationaal Rapporteur voor analyse. In achttien van deze einduitspraken ging het om seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting, en was de classificatie dus onjuist geregistreerd. Daarom kunnen zaken geregistreerd als 'overige vormen van uitbuiting (bedelarij, criminele activiteiten, organen)' niet betrouwbaar als criminele uitbuiting worden gerapporteerd. Verder is uit handmatige analyses door de Nationaal Rapporteur gebleken dat de andere maatschappelijke classificaties ook niet altijd juist worden gebruikt. Zo kwamen onder de classificaties 'uitbuiting in arbeid of diensten (niet seksueel)' en 'seksuele uitbuiting' ook zaken van criminele uitbuiting voor.

De data zijn niet helemaal up-to-date en volledig

OM-data worden niet continu bijgewerkt.[15] Om deze reden verzoekt de Nationaal Rapporteur het OM ieder jaar om de data van de eerder gerapporteerde jaren opnieuw te leveren. Hierdoor kunnen de cijfers in Hoofdstuk 5 soms kleine verschillen laten zien met de cijfers zoals eerder gepubliceerd en met de cijfers zoals weergegeven in het meest recente OM-Jaarbericht. Bovendien staat in sommige, vooral recentere, zaken niet altijd geregistreerd onder welke wetsartikelen de dagvaarding is opgesteld. Dat kan komen doordat die zaak administratief nog niet is verwerkt. In die gevallen zijn voor de analyses in Hoofdstuk 6 de wetsartikelen gebruikt waarmee een zaak is ingeschreven bij het OM. Dit kan in Hoofdstuk 6 in die enkele gevallen voor een kleine afwijking zorgen.

15 OM-data geven over een bepaald jaar pas na een paar maanden een eerste betrouwbaar beeld. Ongeveer een jaar na dato zijn de cijfers redelijk stabiel. Al vinden ook dan soms nog minimale wijzigingen plaats bij volgende peildata.

B1.6 Resocialisatie

B1.6.1 Doelstelling

Op basis van data van de drie reclasseringsorganisaties (3RO) uit het Integraal Reclassering Informatiesysteem (IRIS) wil de Nationaal Rapporteur inzicht krijgen in de toezichten op daders van mensenhandel in de periode 2015-2019.

B1.6.2 Onderzoeksmethode

IRIS is het ondersteunende systeem voor het primaire proces van de reclassering. In het systeem worden reclasseringsopdrachten geregistreerd. Zoals uitgelegd in §7.3 kan een toezicht uit verschillende opeenvolgende opdrachten bestaan.

Dataverzameling

Op basis van de geregistreerde delictcodes zijn toezichten geselecteerd die zijn ingestroomd naar aanleiding van een delict voor mensenhandel. In het registratiesysteem is onder delictcodes geregistreerd op basis van welk wetsartikel of welke wetsartikelen de dader is veroordeeld. Op basis daarvan zijn toezichten geselecteerd die gaan over mensenhandel. Het mensenhandel wetsartikel maakt geen onderscheid in de verschillende uitbuitingsvormen (zie ook §2.2.1). Om de vorm van mensenhandel te achterhalen zijn de data van de reclassering op basis van parketnummer gekoppeld aan gegevens over de vorm van mensenhandel bij de vervolging en berechting. Deze gegevens zijn deels afkomstig van het registratiesysteem RAC-min van het OM (zie §B1.5.1) en deels van aanvullend dossieronderzoek door de Nationaal Rapporteur (zie §B1.5.2). Er is gekeken naar de vervolging en berechting van mensenhandelzaken in de periode 2015-2019, maar ook naar de uitspraken in mensenhandelzaken in de jaren 2013 en 2014 die voor de vorige dadermonitor zijn geanalyseerd.

Een aantal toezichten is uitgesloten van analyse. Het gaat om toezichten waarbij de toezichtsopdracht is ingetrokken, de toezichtsopdracht niet is verstrekt, de toezichtsopdracht niet is gerealiseerd doordat er geen contact met de cliënt kon worden gelegd, of toezichten waarbij de opdracht onjuist was ingevoerd in het systeem (registratiereden).

Verder zijn uitsluitend toezichten geselecteerd in de fase na afdoening door het OM of nadat de rechter een vonnis heeft geveld (executiefase). De toezichten die hierdoor zijn uitgesloten zijn gedragsaanwijzingen in het kader van schorsing preventieve hechtenis. Deze selectie resulteerde in 157 ingestroomde en 143 beëindigde toezichten voor de periode 2015-2019. Omwille van de overzichtelijkheid zijn voor de analyse een aantal justitiële kaders samengevoegd. Tabel B1.2 geeft hiervan een overzicht.

Tabel B1.2 Indeling in justitiële kaders

Indeling in justitiële kaders	Oorspronkelijke justitiële kaders in IRIS
Penitentiair Programma of voorwaardelijke invrijheidstelling	PP (Penitentiair Programma); PP met ET (Elektronisch Toezicht); Voorwaardelijke invrijheidstelling
Voorwaardelijke veroordeling	Voorwaardelijke veroordeling
Tbs en PIJ	Maatregel PIJ voorwaardelijke beëindiging; Maatregel tbs met intramuraal FPT (Forensisch Psychiatrisch Toezicht); Maatregel tbs met voorwaarden (ambulant); Maatregel tbs voorwaardelijk einde dwangverpleging; Maatregel tbs fase proefverlof
Overig	Plaatsing Art. 43.3 PBW (overig); Strafbeschikking met gedragsaanwijzing

De reclassering heeft daarnaast aanvullende data geleverd over toeleidingen naar zorg en bijzondere voorwaarden. Deze data zijn met behulp van het opdrachtnummer gekoppeld aan data over beëindigde toezichten. Zo kon inzichtelijk worden gemaakt of er toeleiding naar zorg was voor daders van mensenhandel die onder toezicht stonden bij de reclassering. Bij de toeleidingen naar zorg is onderscheid gemaakt in ambulante plaatsing en klinische plaatsing. Onder klinische plaatsing valt niet alleen de categorie klinische plaatsing, maar ook de categorie crisisopvang 24 uur.

Analyse

De resultaten van de analyses zijn beschreven in §7.4. Hierbij is gerapporteerd op toezichtsniveau. Om het aantal ingestroomde toezichten te selecteren is de inschrijvingsdatum van de eerste opdracht binnen een toezicht gebruikt. Dit is de datum waarop de reclassering de opdracht heeft ingeschreven in IRIS. Om het aantal beëindigde toezichten te selecteren is de uitstroomdatum van de laatste opdracht binnen een toezicht geselecteerd.

B1.6.3 Kanttekeningen

Ondanks het koppelen van data van het OM en data op basis van aanvullend dossieronderzoek, kon voor 50 beëindigde toezichten niet worden achterhaald om welke uitbuitingsvorm het ging. Dit komt grotendeels omdat in de data van de reclassering voor een aantal daders het parketnummer ontbrak. Dit was 23 keer het geval.

B1.7 Persoonskenmerken

B1.7.1 Doelstelling

Met data uit de verschillende fasen van de strafrechtketen wil de Nationaal Rapporteur in Hoofdstuk 8 inzicht geven in de persoonskenmerken van daders van de vier verschillende vormen van mensenhandel.

B1.7.2 Onderzoeksmethode

Dataverzameling

Om de kenmerken van de daders binnen de verschillende fasen van de strafrechtketen te beschrijven en onderling te vergelijken, zijn een aantal cohorten van daders gekozen. Deels overlappen deze cohorten, maar deels gaat het ook om andere daders.

- Signalering: de 1.000 verdachten die de politie in de periode 2015-2019 heeft gesignaleerd en geregistreerd in BVH.
- Opsporing: alle 784 personen die als verdachte bij opsporingsonderzoeken in de periode 2015-2019 zijn geregistreerd in het databestand dat het EMM heeft samengesteld (zie §4.3 voor de achtergrond van deze cijfers). Deze 784 daders zijn echter niet alle verdachten die in genoemde periode betrokken waren bij een opsporingsonderzoek naar mensenhandel. Dit geldt in sterkere mate voor de verdachten van niet-seksuele uitbuiting, dan voor de verdachten van seksuele uitbuiting.[16]

16 Vanwege deze onderschatting en het feit dat iedere verdachte die onderdeel uitmaakt van een opsporingsonderzoek bij het OM wordt ingeschreven, zou het meer voor de hand liggen om voor de opsporingsfase uit te gaan van het cohort 'bij het OM ingeschreven zaken'. Dit geeft wel een nagenoeg compleet beeld van het aantal verdachten binnen de opsporing. Echter, van deze verdachten is het niet altijd bekend bij welke van de vier vormen van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §5.3.2).

- Dagvaarding: alle 721 natuurlijke personen van wie de zaak in 2015-2019 door de rechter in eerste aanleg is afgedaan (zie §6.4). Er is hier niet gekozen voor dezelfde populatie binnen het net andere (maar grotendeels overlappende) cohort van alle 603 verdachten die het OM in genoemde periode heeft gedagvaard. Van deze verdachten is namelijk niet altijd bekend bij welke vorm van mensenhandel zij zijn betrokken (zie §5.3.2).
- Veroordeling: alle 479 natuurlijke personen die in 2015-2019 zijn veroordeeld voor mensenhandel (zie §6.4 en zie §5.3 en §6.3 voor de achtergrond van deze cijfers).
- Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf: alle 426 natuurlijke personen die in 2013-2017 zijn veroordeeld voor mensenhandel en daarbij zijn gestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie §6.5.1 en zie §5.3 en §6.3 voor de achtergrond van deze cijfers).

In de meeste fasen is een groot deel van de daders in te delen in de vier vormen van mensenhandel. Voor meer informatie over hoe dit onderscheid is gemaakt zie §B1.3 voor opsporing, en §B1.5 voor dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Analyse

De gegevens over de persoonskenmerken geslacht, leeftijd, geboorteland en herkomstregio zijn geanalyseerd met behulp van SPSS 24. Voor de meeste analyses is gebruik gemaakt van beschrijvende technieken. Voor het controleren voor de leeftijd (meerderjarig/minderjarig) van de verdachte is gebruikgemaakt van univariate variantieanalyse (ANOVA).

B1.7.3 Kanttekeningen

Fase van resocialisatie ontbreekt

Een cohort voor de fase van resocialisatie kon niet worden meegenomen. Dit komt doordat voor een groot deel van de daders de vorm van mensenhandel onbekend is. Hierdoor is het aantal daders voor iedere vorm van mensenhandel waarschijnlijk een onderschatting. Omdat het in deze fase nog maar om zeer kleine aantallen daders gaat, is de kans groot dat de verdeling van persoonskenmerken een vertekend beeld oplevert.

Onbekende persoonskenmerken

De daders van wie een persoonskenmerk onbekend is, zijn niet meegenomen in de resultaten van dat kenmerk. Bij geslacht zijn dat 149 gesignaleerde daders, 45 daders bij opsporing, 6 gedagvaarde daders, 4 veroordeelde daders en 2 daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Als het gaat om leeftijd, ontbreekt bij signalering de geboortedatum van 149 daders, bij opsporing van 43 daders, bij dagvaarding van 5 en bij veroordeling van 2 daders. Tot slot is het geboorteland bij een aantal daders onbekend. Dat geldt voor 150 daders in de fase van signalering, 46 van de opgespoorde daders, 18 van de gedagvaarde daders, 12 van de veroordeelde daders en 10 van de daders bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Er wordt gerapporteerd over geboorteland – en dus niet over de (mogelijk relevantere) nationaliteit – omdat dit in de meeste bronnen de enige beschikbare informatie is over de herkomst van daders. Dat de nationaliteit van daders erg kan verschillen van het geboorteland van daders blijkt bijvoorbeeld uit het volgende. 83% van de daders van binnenlandse seksuele uitbuiting in de fase van opsporing heeft de Nederlandse nationaliteit, terwijl maar 65% ook in Nederland is geboren.

Daders van binnenlandse en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting bij signalering onbekend

Voor de fase signalering ontbreekt informatie over de binnenlandse of grensoverschrijdende aard van de seksuele uitbuiting (zie §B1.3), waardoor daders van seksuele uitbuiting niet tot

ofwel binnenlandse, ofwel grensoverschrijdende seksuele uitbuiting kunnen worden gerekend. De persoonskenmerken van dit cohort kunnen dus alleen voor arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en het totaal worden getoond. Gesignaleerde verdachten van seksuele uitbuiting zijn samengenomen met de groep onbekend.

B1.8 Verantwoording van Figuur 1

Figuur 1 op pagina 20 vat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel cijfermatig samen en bestaat uit twee delen. De linkerkant laat zien hoeveel daders jaarlijks gemiddeld voorkomen in de verschillende fasen van de strafrechtketen in de periode 2015-2019. De rechterkant toont per fase de verdeling van deze daders naar de vier verschillende vormen van mensenhandel. §B1.8.1 beschrijft eerst hoe tot de aantallen in de linkerkant van de figuur is gekomen. Vervolgens gaat §B1.8.2 in op de verantwoording van de getoonde procentuele verdeling in de rechterkant van de figuur. Tot slot wordt in §B1.8.3 aangegeven waarop de doorstroompercentages zijn gebaseerd die in de (linkerkant van de) figuur genoemd worden.

B1.8.1 De linkerkant: de verantwoording van de aantallen daders

Alle aantallen daders die worden gebruikt in Figuur 1 zijn afrondingen op vijftallen.

Prevalentie

Het aantal daders van mensenhandel is niet bekend.

Signalering

In de periode 2015-2019 heeft de politie in totaal 1.000 unieke verdachten van mensenhandel in BVH geregistreerd (zie §3.4). Dit zijn er gemiddeld 200 per jaar. Hier ontbreken echter nog de verdachten die de KMar en ISZW-DO signaleren. In Figuur 1 is er voor gekozen om jaarlijks ‘meer dan 200’ (>200) verdachten van mensenhandel in de fase van signalering weer te geven.

Opsporing

In ieder geval 784 personen zijn in totaal als verdachte betrokken bij opsporingsonderzoeken naar mensenhandel van de politie en de KMar in de periode 2015-2019 (zie §4.4, Figuur 4.1). Dit blijkt uit het door het EMM samengesteld databestand. Dit zijn er gemiddeld dus ongeveer 155 per jaar. Het bestand is echter niet volledig (zie §B1.4.2). Het genoemde aantal is dus naar alle waarschijnlijkheid kleiner dan het werkelijk aantal verdachten binnen opsporingsonderzoeken naar mensenhandel in de genoemde periode. Dit geldt in sterkere mate voor de verdachten van arbeidsuitbuiting.

Vrijwel iedere verdachte die onderdeel uitmaakt van een opsporingsonderzoek, wordt ook bij het OM ingeschreven met een eigen parketnummer. Het ligt dan ook meer voor de hand om voor de opsporingsfase uit te gaan van het meer complete aantal ‘bij het OM ingeschreven zaken’. Het gaat in de periode 2015-2019 om totaal 900 bij het OM ingeschreven verdachten (zie §5.4). Dit zijn er in totaal dus ruim 100 meer dan de 784 verdachten volgens het EMM-databestand. Het gaat dus om gemiddeld ongeveer 180 verdachten per jaar, wat zou betekenen dat het EMM-databestand er jaarlijks gemiddeld minstens iets meer dan 20 mist. Omdat de meeste, maar mogelijk niet alle, verdachten in opsporingsonderzoeken naar mensenhandel bij het OM worden ingeschreven, ontbreken er mogelijk nog steeds verdachten. In Figuur 1 is daarom weergegeven dat het in de opsporingsfase gaat om jaarlijks minstens 180 verdachten van mensenhandel.

Dagvaarding

Het gaat in de jaren 2015-2019 om totaal 603 voor mensenhandel gedagvaarde verdachten (zie §5.4.1, Figuur 5.6), en dus om gemiddeld ongeveer 121 gedagvaarde verdachten per jaar. Van deze verdachten is het echter niet bekend bij welke vorm van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §5.3). Voor wat betreft de verdeling naar vorm van mensenhandel in de rechterkant van de figuur is daarom uitgegaan van de verdachten van wie de zaken door de rechter in eerste aanleg zijn afgedaan. De zaken van alle gedagvaarde verdachten komen immers uiteindelijk voor de rechter. De fase van dagvaarding kan dus ook op dit aantal worden gebaseerd. De kanttekening die hierbij geldt is dat het om een net ander cohort gaat. Niet alle zaken die het OM in de jaren 2015-2019 heeft gedagvaard, heeft de rechter ook in deze periode in eerste aanleg afgedaan. En andersom: niet alle zaken die de rechter in 2015-2019 heeft afgedaan, zijn ook in dit tijdsbestek gedagvaard door het OM. Het gaat in totaal om 721 zaken die de rechter in eerste aanleg heeft afgedaan (zie §6.3, Figuur 6.1) in 2015-2019. Dat zijn dus gemiddeld zo'n 145 zaken per jaar. In Figuur 1 is daarom het aantal van 145 verdachten in de fase van dagvaarding weergegeven.

Veroordeling

Het gaat in de jaren 2015-2019 in ieder geval om totaal 479 veroordeelde daders van mensenhandel (zie §6.4, Figuur 6.3). Dit zijn dus gemiddeld ongeveer 95 veroordeelde daders per jaar. Uit Figuur 6.3 blijkt echter ook dat in de vijfjarige periode in 57 andere zaken mogelijk ook veroordeeld is voor mensenhandel; dit zijn dus nog maximaal 11 veroordelingen per jaar extra. Hierbij gaat het om zaken waarin de registratie van de afdoening van de rechter op feitniveau ontbreekt. Meestal zijn het zaken waarin naast mensenhandel ook sprake is van andere feiten en uit de registratie op zaaksniveau blijkt dat tot een veroordeling is gekomen (zie §6.4, Figuur 6.3: 42). Incidenteel zijn het zaken die ter terechtzitting zijn gevoegd (zie §6.4, Figuur 6.3: 15). Zodoende gaat het gemiddeld om tussen de 95 en 105 veroordelingen per jaar.

Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

In ieder geval 426 veroordeelde daders van mensenhandel heeft een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd gekregen in de jaren 2015-2019 (zie §6.5.1, Figuur 6.4). Het gaat dus gemiddeld om in ieder geval 85 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per jaar. Uit Figuur 6.4 blijkt dat dit is gebaseerd op 464 veroordelingen voor mensenhandel. Dit zijn echter niet alle veroordelingen voor mensenhandel in 2015-2019. Het zijn de veroordelingen waarbij vaststaat dat voor mensenhandel is veroordeeld en waarbij de strafoplegging bekend is. Zo zijn er 57 zaken waarin mogelijk sprake is van een veroordeling voor mensenhandel en aldus ook mogelijk van een opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie hiervoor het kopje 'Veroordeling'). Daarnaast zijn er nog 14 veroordelingen voor mensenhandel na een voeging ter terechtzitting (zie §6.4, Figuur 6.3), waarvan de strafoplegging niet bekend is. Het aantal van 85 opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen betreft hierom een onderschatting.

Resocialisatie

In de periode 2015-2019 zijn in totaal 143 toezichten naar aanleiding van veroordeling voor (onder andere) mensenhandel beëindigd (zie §7.4). Bij die toezichten gaat het om 136 unieke daders. Dat zijn gemiddeld afgerond 25 daders per jaar.

Recidive

Het aantal daders van mensenhandel dat zich na veroordeling opnieuw inlaat met mensenhandel is niet bekend (zie §1.5 en §9.1.2).

B1.8.2 De rechterkant: de verantwoording van de verdeling naar vorm van mensenhandel

Het percentage daders waarbij de vorm van mensenhandel onbekend is, is bij iedere fase buiten beschouwing gelaten. Dit omdat de percentages per vorm van mensenhandel anders (kleine) onderschattingen zijn. Die kunnen in vergelijking tot de verdeling in andere fasen van de strafrechtketen voor een vertekend beeld zorgen (het percentage 'onbekend' verschilt namelijk per fase in de strafrechtketen). De aanname hierbij is dat de verdeling naar vorm van mensenhandel binnen de (kleine) groep daders zonder bekende vorm van mensenhandel ongeveer gelijk is aan de verdeling naar vorm van mensenhandel binnen de groep daders die wel kon worden ingedeeld bij een van de vier vormen van mensenhandel.

Prevalentie

De verdeling van de daderpopulatie over de vier verschillende vormen van mensenhandel is, logischerwijs, net zoals de omvang van de daadwerkelijke daderpopulatie zelf, niet bekend. Om de strafrechtelijke aanpak toch enigszins in een kader te kunnen plaatsen, is bij de prevalentie aan de rechterkant van de figuur – op de achtergrond – de verdeling weergegeven volgens de prevalentieschatting van het aantal (mogelijke) slachtoffers in Nederland.[17] Echter, de verdeling van de vier vormen van mensenhandel binnen de slachtofferpopulatie is waarschijnlijk niet hetzelfde als de verdeling van de daderpopulatie. Dit komt omdat de gemiddelde dader-slachtofferverhouding (een dader kan meerdere slachtoffers maken, en meerdere daders kunnen hetzelfde slachtoffer uitbuiten) waarschijnlijk verschilt per vorm van mensenhandel.[18] De vergelijking van de verdeling volgens de slachtofferprevalentie met de verdeling binnen de dadergroep die voorkomt in de strafrechtketen, is daarom dus niet zuiver.

Signalering

De gesignaleerde verdachten van mensenhandel kunnen niet geheel verdeeld worden over de vier verschillende vormen van mensenhandel. Het is namelijk niet mogelijk onderscheid te maken tussen binnenlandse seksuele uitbuiting en grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (zie §B1.3). Daarom staan alleen de percentages voor seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting weergegeven.

Opsporing

Van de jaarlijks gemiddeld 180 verdachten die bij het OM zijn ingeschreven, is niet bekend bij welke vorm van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §5.3). De verdeling die in de opsporingsfase aan de rechterkant van de figuur is weergegeven, is daarom gebaseerd op de 784 verdachten volgens het (incomplete) EMM-databestand. Bij deze verdachten is (meestal) namelijk wel bekend van welke vorm van mensenhandel sprake is (zie §4.3.1). Voor de procentuele verdeling is het kleine aandeel verdachten bij wie de vorm van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (13%) buiten beschouwing gelaten.

Bij de verdachten in het EMM-databestand gaat het echter om een (absolute en procentuele) onderschatting van het aantal verdachten van arbeidsuitbuiting (zie §B1.3). Dit betekent dat de percentages van de andere vormen van mensenhandel waarschijnlijk een overschatting zijn.

17 Zie Nationaal Rapporteur, 2017 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016), Hoofdstuk 2.
18 Dit blijkt bijvoorbeeld uit Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 134.

Dagvaarding

Van de jaarlijks gemiddeld ongeveer 120 gedagvaarde verdachten is niet bekend bij welke vorm van mensenhandel ze zijn betrokken (zie §B1.5). De verdeling die in de dagvaardingsfase aan de rechterkant van de figuur is weergegeven, is daarom gebaseerd op het net andere cohort van ongeveer 145 verdachten van wie de zaak door de rechter in eerste aanleg is afgedaan. Bij deze verdachten is (meestal) namelijk wel bekend van welke vorm van mensenhandel sprake is. De Nationaal Rapporteur heeft namelijk hiernaar aanvullend dossieronderzoek gedaan (zie §B1.5). Voor de procentuele verdeling is het kleine aandeel verdachten bij wie de vorm van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (5%) buiten beschouwing gelaten.

Veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

Op basis van aanvullend dossieronderzoek naar de vonnissen door de Nationaal Rapporteur (zie §B1.5) konden de veroordeelde daders aan wie een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd worden ingedeeld bij een van de vier vormen van mensenhandel. Bij de in Figuur 1 weergegeven procentuele verdeling, is het kleine aandeel verdachten bij wie de vorm van mensenhandel vanwege ontbrekende informatie niet kon worden achterhaald (2% van de veroordeelde daders en 1% van de daders die een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg opgelegd), buiten beschouwing gelaten.

Resocialisatie

De verdeling van de vier mensenhandelvormen geldt voor 65% van de daders van wie het reclasseringstoezicht in de periode 2015-2019 is beëindigd. Van maar liefst 35% van de daders in deze fase is de vorm van mensenhandel onbekend. De verdeling naar de vormen van mensenhandel geeft voor deze fase dus mogelijk een vertekend beeld. De rechterkant is bij deze fase daarom gestreept weergegeven.

Recidive

De verdeling van de daders van mensenhandel die na veroordeling opnieuw een delict van mensenhandel plegen is net zoals het totaal aantal recidiverende daders niet bekend.

B1.8.3 De verantwoording van de doorstroompercentages

In de figuur worden drie doorstroompercentages genoemd.

Het dagvaardingspercentage

Het dagvaardingspercentage is gebaseerd op het aantal door het OM afgehandelde zaken in 2015-2019, waarvan 60% is afgehandeld met een dagvaarding voor mensenhandel (zie §5.4.1, Figuur 5.6). Merk op dat dit percentage kleiner lijkt dan de verhouding tussen de in Figuur 1 genoemde aantallen: jaarlijks ongeveer 145 dagvaardingen ten opzichte van jaarlijks 180 verdachten betrokken bij opsporingsonderzoeken/bij het OM ingeschreven verdachten. Deze genoemde aantallen kunnen echter niet tegen elkaar worden afgezet. Het gaat hier namelijk niet om hetzelfde cohort van zaken.

Het veroordelingspercentage

Het veroordelingspercentage is gebaseerd op het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken in 2015-2019, waarbij in ieder geval in 65% van de gevallen is veroordeeld voor mensenhandel (zie §6.4, Figuur 6.3). Daarnaast is in 5% van de gevallen uit de registratie niet met zekerheid af te leiden of veroordeeld is voor mensenhandel. Hierbij gaat het om zaken waar de registratie van de afdoening van de rechter op feitniveau ontbreekt. Om deze reden is in Figuur 1 een veroor-

delingspercentage van 65%-70% weergegeven. Merk op dat dit veroordelingspercentage overeenkomt met de verhouding tussen de in Figuur 1 genoemde aantallen: jaarlijks ongeveer 95 tot 105 veroordelingen ten opzichte van jaarlijks ongeveer 145 gedagvaarde verdachten. Dit komt omdat voor de fase van dagvaarding is gekozen voor het aantal door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken (waaronder veroordelingen), dat weliswaar een net ander cohort betreft (zie §B1.8.1).

Het percentage (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is gebaseerd op de zaken waarin vaststaat dat de rechter tot een veroordeling is gekomen in 2015-2019 en waarbij de strafoplegging bekend is. Dit betreft dus in 90% van de gevallen een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie §6.5.1, Figuur 6.5). Merk op dat de genoemde aantallen in Figuur 1 – jaarlijks meer dan 85 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en jaarlijks ongeveer 95 tot 105 veroordelingen – in principe wel tegen elkaar zijn af te zetten, omdat het hetzelfde cohort betreft. Immers, alle verdachten die in 2015-2019 een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kregen opgelegd, zijn ook in dit tijdsbestek veroordeeld. Omdat het aantal veroordelingen echter niet precies bekend is, is het aantal opgelegde vrijheidsstraffen dat ook niet. Op basis van de weergegeven aantallen kan daardoor niet het precieze percentage berekend worden. Alsnog lijkt het genoemde percentage van 90% wat groter dan wanneer het jaarlijks aantal vrijheidsstraffen (>85) tegen het jaarlijks aantal veroordelingen (95-105) wordt afgezet. Dit komt omdat van de zaken die na voeging ter terechtzitting tot een veroordeling hebben geleid, de strafoplegging niet bekend is. Deze zaken zijn wel meegeteld bij het aantal veroordelingen (zie §6.4, Figuur 6.3), maar niet bij het aantal veroordelingen waarbij de strafoplegging bekend is (zie §6.5.1, Figuur 6.5).

B2 Bijlagetabellen

Tabel B2.1 geeft aanvulling op Figuur 3.4 in §3.4.3.

Tabel B2.2 geeft aanvulling op Tabel 8.2 in §8.5.

Tabel B2.1 Pleeggemeente van door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten, naar categorie van aantal incidenten, periode 2015-2019 (N=355)[1]

Pleeggemeente[2]	Aantal geregistreerde mensenhandelincidenten in de periode 2015-2019
Aa en Hunze	minder dan 10 incidenten
Aalsmeer	minder dan 10 incidenten
Aalten	minder dan 10 incidenten
Achtkarspelen	minder dan 10 incidenten
Alblasserdam	minder dan 10 incidenten
Albrandswaard	minder dan 10 incidenten
Alkmaar	30 tot 50 incidenten
Almelo	10 tot 20 incidenten
Almere	20 tot 30 incidenten
Alphen aan den Rijn	10 tot 20 incidenten
Alphen-Chaam	minder dan 10 incidenten
Altena	minder dan 10 incidenten
Ameland	minder dan 10 incidenten
Amersfoort	20 tot 30 incidenten
Amstelveen	minder dan 10 incidenten
Amsterdam	meer dan 100 incidenten
Apeldoorn	30 tot 50 incidenten
Appingedam	minder dan 10 incidenten
Arnhem	meer dan 100 incidenten
Assen	minder dan 10 incidenten
Asten	minder dan 10 incidenten
Baarle-Nassau	minder dan 10 incidenten
Baarn	minder dan 10 incidenten
Barendrecht	minder dan 10 incidenten
Barneveld	minder dan 10 incidenten
Beek	minder dan 10 incidenten
Beekdaelen	minder dan 10 incidenten

1 Van 447 van de in totaal 3.420 door de politie geregistreerde mensenhandelincidenten in de periode 2015-2019 was de pleeggemeente onbekend, die konden hier dus niet in worden meegenomen.
2 Dit zijn alle Nederlandse gemeenten volgende de gemeentelijke indeling van 2019.

Beemster	minder dan 10 incidenten
Beesel	minder dan 10 incidenten
Berg en Dal	minder dan 10 incidenten
Bergeijk	minder dan 10 incidenten
Bergen (L.)	minder dan 10 incidenten
Bergen (NH.)	minder dan 10 incidenten
Bergen op Zoom	minder dan 10 incidenten
Berkelland	minder dan 10 incidenten
Bernheze	minder dan 10 incidenten
Best	minder dan 10 incidenten
Beuningen	minder dan 10 incidenten
Beverwijk	minder dan 10 incidenten
Bladel	minder dan 10 incidenten
Blaricum	minder dan 10 incidenten
Bloemendaal	minder dan 10 incidenten
Bodegraven-Reeuwijk	minder dan 10 incidenten
Boekel	minder dan 10 incidenten
Borger-Odoorn	minder dan 10 incidenten
Borne	10 tot 20 incidenten
Borsele	minder dan 10 incidenten
Boxmeer	20 tot 30 incidenten
Boxtel	minder dan 10 incidenten
Breda	50 tot 100 incidenten
Brielle	minder dan 10 incidenten
Bronckhorst	minder dan 10 incidenten
Brummen	minder dan 10 incidenten
Brunssum	minder dan 10 incidenten
Bunnik	minder dan 10 incidenten
Bunschoten	minder dan 10 incidenten
Buren	minder dan 10 incidenten
Capelle aan den IJssel	10 tot 20 incidenten
Castricum	minder dan 10 incidenten
Coevorden	minder dan 10 incidenten
Cranendonck	20 tot 30 incidenten
Cuijk	minder dan 10 incidenten
Culemborg	minder dan 10 incidenten
Dalfsen	minder dan 10 incidenten
Dantumadiel	minder dan 10 incidenten
De Bilt	minder dan 10 incidenten
De Fryske Marren	minder dan 10 incidenten
De Ronde Venen	minder dan 10 incidenten
De Wolden	minder dan 10 incidenten
Delft	minder dan 10 incidenten
Delfzijl	minder dan 10 incidenten
Den Helder	50 tot 100 incidenten
Deurne	minder dan 10 incidenten
Deventer	minder dan 10 incidenten

Diemen	minder dan 10 incidenten
Dinkelland	minder dan 10 incidenten
Doesburg	minder dan 10 incidenten
Doetinchem	minder dan 10 incidenten
Dongen	minder dan 10 incidenten
Dordrecht	minder dan 10 incidenten
Drechterland	minder dan 10 incidenten
Drimmelen	minder dan 10 incidenten
Dronten	10 tot 20 incidenten
Druten	minder dan 10 incidenten
Duiven	minder dan 10 incidenten
Echt-Susteren	minder dan 10 incidenten
Edam-Volendam	minder dan 10 incidenten
Ede	10 tot 20 incidenten
Eemnes	minder dan 10 incidenten
Eersel	minder dan 10 incidenten
Eijsden-Margraten	10 tot 20 incidenten
Eindhoven	meer dan 100 incidenten
Elburg	minder dan 10 incidenten
Emmen	minder dan 10 incidenten
Enkhuizen	minder dan 10 incidenten
Enschede	30 tot 50 incidenten
Epe	minder dan 10 incidenten
Ermelo	minder dan 10 incidenten
Etten-Leur	minder dan 10 incidenten
Geertruidenberg	minder dan 10 incidenten
Geldrop-Mierlo	minder dan 10 incidenten
Gemert-Bakel	minder dan 10 incidenten
Gennep	minder dan 10 incidenten
Gilze en Rijen	minder dan 10 incidenten
Goeree-Overflakkee	minder dan 10 incidenten
Goes	20 tot 30 incidenten
Goirle	minder dan 10 incidenten
Gooise Meren	minder dan 10 incidenten
Gorinchem	minder dan 10 incidenten
Gouda	minder dan 10 incidenten
Grave	10 tot 20 incidenten
Groningen	50 tot 100 incidenten
Gulpen-Wittem	minder dan 10 incidenten
Haaksbergen	minder dan 10 incidenten
Haaren	minder dan 10 incidenten
Haarlem	20 tot 30 incidenten
Haarlemmermeer	20 tot 30 incidenten
Halderberge	minder dan 10 incidenten
Hardenberg	10 tot 20 incidenten
Harderwijk	30 tot 50 incidenten
Hardinxveld-Giessendam	minder dan 10 incidenten

Harlingen	minder dan 10 incidenten
Hattem	minder dan 10 incidenten
Heemskerk	minder dan 10 incidenten
Heemstede	minder dan 10 incidenten
Heerde	minder dan 10 incidenten
Heerenveen	minder dan 10 incidenten
Heerhugowaard	20 tot 30 incidenten
Heerlen	30 tot 50 incidenten
Heeze-Leende	minder dan 10 incidenten
Heiloo	minder dan 10 incidenten
Hellendoorn	minder dan 10 incidenten
Hellevoetsluis	minder dan 10 incidenten
Helmond	20 tot 30 incidenten
Hendrik-Ido-Ambacht	minder dan 10 incidenten
Hengelo	10 tot 20 incidenten
Het Hogeland	minder dan 10 incidenten
Heumen	minder dan 10 incidenten
Heusden	minder dan 10 incidenten
Hillegom	minder dan 10 incidenten
Hilvarenbeek	minder dan 10 incidenten
Hilversum	minder dan 10 incidenten
Hoeksche Waard	minder dan 10 incidenten
Hof van Twente	minder dan 10 incidenten
Hollands Kroon	minder dan 10 incidenten
Hoogeveen	minder dan 10 incidenten
Hoorn	minder dan 10 incidenten
Horst aan de Maas	minder dan 10 incidenten
Houten	minder dan 10 incidenten
Huizen	minder dan 10 incidenten
Hulst	minder dan 10 incidenten
IJsselstein	minder dan 10 incidenten
Kaag en Braassem	minder dan 10 incidenten
Kampen	minder dan 10 incidenten
Kapelle	minder dan 10 incidenten
Katwijk	minder dan 10 incidenten
Kerkrade	minder dan 10 incidenten
Koggenland	minder dan 10 incidenten
Krimpen aan den IJssel	minder dan 10 incidenten
Krimpenerwaard	minder dan 10 incidenten
Laarbeek	minder dan 10 incidenten
Landerd	minder dan 10 incidenten
Landgraaf	minder dan 10 incidenten
Landsmeer	minder dan 10 incidenten
Langedijk	minder dan 10 incidenten
Lansingerland	minder dan 10 incidenten
Laren	minder dan 10 incidenten
Leeuwarden	meer dan 100 incidenten

Leiden	10 tot 20 incidenten
Leiderdorp	minder dan 10 incidenten
Leidschendam-Voorburg	minder dan 10 incidenten
Lelystad	minder dan 10 incidenten
Leudal	30 tot 50 incidenten
Leusden	minder dan 10 incidenten
Lingewaard	minder dan 10 incidenten
Lisse	minder dan 10 incidenten
Lochem	minder dan 10 incidenten
Loon op Zand	minder dan 10 incidenten
Lopik	minder dan 10 incidenten
Loppersum	minder dan 10 incidenten
Losser	minder dan 10 incidenten
Maasdriel	minder dan 10 incidenten
Maasgouw	minder dan 10 incidenten
Maassluis	minder dan 10 incidenten
Maastricht	10 tot 20 incidenten
Medemblik	minder dan 10 incidenten
Meerssen	minder dan 10 incidenten
Meierijstad	minder dan 10 incidenten
Meppel	minder dan 10 incidenten
Middelburg	20 tot 30 incidenten
Midden Groningen	minder dan 10 incidenten
Midden-Delfland	minder dan 10 incidenten
Midden-Drenthe	minder dan 10 incidenten
Mill en Sint Hubert	minder dan 10 incidenten
Moerdijk	minder dan 10 incidenten
Molenlanden	minder dan 10 incidenten
Montferland	minder dan 10 incidenten
Montfoort	minder dan 10 incidenten
Mook en Middelaar	minder dan 10 incidenten
Neder-Betuwe	minder dan 10 incidenten
Nederweert	minder dan 10 incidenten
Nieuwegein	minder dan 10 incidenten
Nieuwkoop	minder dan 10 incidenten
Nijkerk	minder dan 10 incidenten
Nijmegen	30 tot 50 incidenten
Nissewaard	minder dan 10 incidenten
Noardeast-Fryslân	minder dan 10 incidenten
Noord-Beveland	minder dan 10 incidenten
Noordenveld	minder dan 10 incidenten
Noordoostpolder	minder dan 10 incidenten
Noordwijk	minder dan 10 incidenten
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	minder dan 10 incidenten
Nunspeet	minder dan 10 incidenten
Oegstgeest	minder dan 10 incidenten
Oirschot	minder dan 10 incidenten

Oisterwijk	minder dan 10 incidenten
Oldambt	minder dan 10 incidenten
Oldebroek	minder dan 10 incidenten
Oldenzaal	minder dan 10 incidenten
Olst-Wijhe	minder dan 10 incidenten
Ommen	minder dan 10 incidenten
Oost Gelre	minder dan 10 incidenten
Oosterhout	minder dan 10 incidenten
Ooststellingwerf	minder dan 10 incidenten
Oostzaan	minder dan 10 incidenten
Opmeer	minder dan 10 incidenten
Opsterland	minder dan 10 incidenten
Oss	10 tot 20 incidenten
Oude IJsselstreek	minder dan 10 incidenten
Ouder-Amstel	minder dan 10 incidenten
Oudewater	minder dan 10 incidenten
Overbetuwe	minder dan 10 incidenten
Papendrecht	minder dan 10 incidenten
Peel en Maas	minder dan 10 incidenten
Pekela	minder dan 10 incidenten
Pijnacker-Nootdorp	minder dan 10 incidenten
Purmerend	minder dan 10 incidenten
Putten	minder dan 10 incidenten
Raalte	minder dan 10 incidenten
Reimerswaal	minder dan 10 incidenten
Renkum	minder dan 10 incidenten
Renswoude	minder dan 10 incidenten
Reusel-De Mierden	minder dan 10 incidenten
Rheden	minder dan 10 incidenten
Rhenen	minder dan 10 incidenten
Ridderkerk	minder dan 10 incidenten
Rijssen-Holten	minder dan 10 incidenten
Rijswijk	10 tot 20 incidenten
Roerdalen	minder dan 10 incidenten
Roermond	10 tot 20 incidenten
Roosendaal	minder dan 10 incidenten
Rotterdam	meer dan 100 incidenten
Rozendaal	minder dan 10 incidenten
Rucphen	minder dan 10 incidenten
Schagen	minder dan 10 incidenten
Scherpenzeel	minder dan 10 incidenten
Schiedam	10 tot 20 incidenten
Schiermonnikoog	minder dan 10 incidenten
Schouwen-Duiveland	minder dan 10 incidenten
's-Gravenhage	meer dan 100 incidenten
's-Hertogenbosch	20 tot 30 incidenten
Simpelveld	minder dan 10 incidenten

Sint Anthonis	minder dan 10 incidenten
Sint-Michielsgestel	minder dan 10 incidenten
Sittard-Geleen	minder dan 10 incidenten
Sliedrecht	10 tot 20 incidenten
Sluis	minder dan 10 incidenten
Smallingerland	20 tot 30 incidenten
Soest	minder dan 10 incidenten
Someren	minder dan 10 incidenten
Son en Breugel	minder dan 10 incidenten
Stadskanaal	minder dan 10 incidenten
Staphorst	minder dan 10 incidenten
Stede Broec	minder dan 10 incidenten
Steenbergen	minder dan 10 incidenten
Steenwijkerland	minder dan 10 incidenten
Stein	minder dan 10 incidenten
Stichtse Vecht	minder dan 10 incidenten
Súdwest-Fryslân	minder dan 10 incidenten
Terneuzen	10 tot 20 incidenten
Terschelling	minder dan 10 incidenten
Texel	minder dan 10 incidenten
Teylingen	minder dan 10 incidenten
Tholen	minder dan 10 incidenten
Tiel	minder dan 10 incidenten
Tilburg	30 tot 50 incidenten
Tubbergen	minder dan 10 incidenten
Twenterand	minder dan 10 incidenten
Tynaarlo	minder dan 10 incidenten
Tytsjerksteradiel	minder dan 10 incidenten
Uden	minder dan 10 incidenten
Uitgeest	minder dan 10 incidenten
Uithoorn	minder dan 10 incidenten
Urk	minder dan 10 incidenten
Utrecht	50 tot 100 incidenten
Utrechtse Heuvelrug	minder dan 10 incidenten
Vaals	minder dan 10 incidenten
Valkenburg aan de Geul	minder dan 10 incidenten
Valkenswaard	minder dan 10 incidenten
Veendam	minder dan 10 incidenten
Veenendaal	minder dan 10 incidenten
Veere	minder dan 10 incidenten
Veldhoven	minder dan 10 incidenten
Velsen	minder dan 10 incidenten
Venlo	minder dan 10 incidenten
Venray	minder dan 10 incidenten
Vijfheerenlanden	minder dan 10 incidenten
Vlaardingen	10 tot 20 incidenten
Vlieland	minder dan 10 incidenten

Vlissingen	10 tot 20 incidenten
Voerendaal	minder dan 10 incidenten
Voorschoten	minder dan 10 incidenten
Voorst	minder dan 10 incidenten
Vught	minder dan 10 incidenten
Waadhoeke	10 tot 20 incidenten
Waalre	minder dan 10 incidenten
Waalwijk	minder dan 10 incidenten
Waddinxveen	minder dan 10 incidenten
Wageningen	minder dan 10 incidenten
Wassenaar	minder dan 10 incidenten
Waterland	minder dan 10 incidenten
Weert	20 tot 30 incidenten
Weesp	minder dan 10 incidenten
West Betuwe	minder dan 10 incidenten
West Maas en Waal	minder dan 10 incidenten
Westerkwartier	minder dan 10 incidenten
Westerveld	minder dan 10 incidenten
Westervoort	minder dan 10 incidenten
Westerwolde	30 tot 50 incidenten
Westland	minder dan 10 incidenten
Weststellingwerf	minder dan 10 incidenten
Westvoorne	minder dan 10 incidenten
Wierden	minder dan 10 incidenten
Wijchen	minder dan 10 incidenten
Wijdemeren	minder dan 10 incidenten
Wijk bij Duurstede	minder dan 10 incidenten
Winterswijk	minder dan 10 incidenten
Woensdrecht	minder dan 10 incidenten
Woerden	minder dan 10 incidenten
Wormerland	minder dan 10 incidenten
Woudenberg	minder dan 10 incidenten
Zaanstad	20 tot 30 incidenten
Zaltbommel	minder dan 10 incidenten
Zandvoort	minder dan 10 incidenten
Zeewolde	minder dan 10 incidenten
Zeist	minder dan 10 incidenten
Zevenaar	minder dan 10 incidenten
Zoetermeer	10 tot 20 incidenten
Zoeterwoude	minder dan 10 incidenten
Zuidplas	minder dan 10 incidenten
Zundert	minder dan 10 incidenten
Zutphen	10 tot 20 incidenten
Zwartewaterland	minder dan 10 incidenten
Zwijndrecht	minder dan 10 incidenten
Zwolle	30 tot 50 incidenten

Tabel B2.2 Geboortelanden van de verdachten van mensenhandel die gedagvaard zijn in de periode 2015-2019, per mensenhandelvorm (N=721)

	Binnenlandse seksuele uitbuiting (n=330)	Grensover-schrijdende seksuele uitbuiting (n=231)	Arbeids-uitbuiting (n=76)	Criminele uitbuiting (n=48)	Onbekend (n=36)	*Totaal (N=721)*
Afghanistan	2	0	0	0	0	*2*
Albanië	0	3	0	0	0	*3*
Australië	0	1	0	0	0	*1*
België	0	1	0	0	2	*3*
Brazilië	2	4	0	0	0	*6*
Bulgarije	2	25	3	0	1	*31*
China	2	0	7	0	0	*9*
Colombia	2	0	0	0	0	*2*
Democratische Republiek Congo (Congo-Kinshasa)	3	0	0	0	0	*3*
Dominicaanse Republiek	0	0	0	0	1	*1*
Duitsland	1	1	1	0	0	*3*
Egypte	0	1	4	0	0	*5*
Ethiopië	2	0	0	0	0	*2*
Filipijnen	0	0	2	0	0	*2*
Frankrijk	0	1	0	1	0	*2*
Ghana	0	1	0	0	0	*1*
Hongarije	2	55	3	0	0	*60*
Ierland	0	1	0	0	0	*1*
India	0	0	4	0	0	*4*
Indonesië	0	0	2	0	0	*2*
Irak	0	1	1	1	0	*3*
Iran	1	1	0	2	1	*5*
Italië	1	0	0	3	0	*4*
Joegoslavië	1	1	1	4	0	*7*
Kameroen	0	1	0	0	0	*1*
Libanon	1	0	0	0	1	*2*
Litouwen	0	1	0	0	0	*1*
Marokko	12	3	2	0	1	*18*
Nederland	225	40	20	26	17	*328*
Nederlandse Antillen	22	1	0	4	5	*32*
Nigeria	1	0	0	0	0	*1*
Pakistan	0	1	1	0	0	*2*
Peru	0	1	0	0	0	*1*
Polen	1	2	4	0	0	*7*
Roemenië	3	63	2	1	1	*70*
Singapore	0	0	1	0	0	*1*
Slowakije	1	0	0	0	0	*1*

Somalië	2	0	0	0	0	2
Sovjet-Unie	3	0	0	0	0	3
Sri Lanka	0	0	0	0	1	1
Suriname	27	1	2	1	1	32
Syrië	0	2	0	0	0	2
Thailand	2	0	0	0	0	2
Turkije	7	6	9	1	2	25
Venezuela	1	0	0	0	0	1
Verenigd-Koninkrijk	0	0	1	4	0	5
Vietnam	0	0	0	0	2	2
Zambia	1	0	0	0	0	1
Onbekend	0	12	6	0	0	18
Totaal	*330*	*231*	*76*	*48*	*36*	*721*

Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland.



Wie is de Nationaal Rapporteur?
De Nationaal Rapporteur is Herman Bolhaar. Het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen bestaat uit de Nationaal Rapporteur en een team van deskundige en bevlogen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?
De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en informatie uit verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en organisaties in de uitvoering over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden.

Postadres
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl
@NLRapporteur

Januari 2021



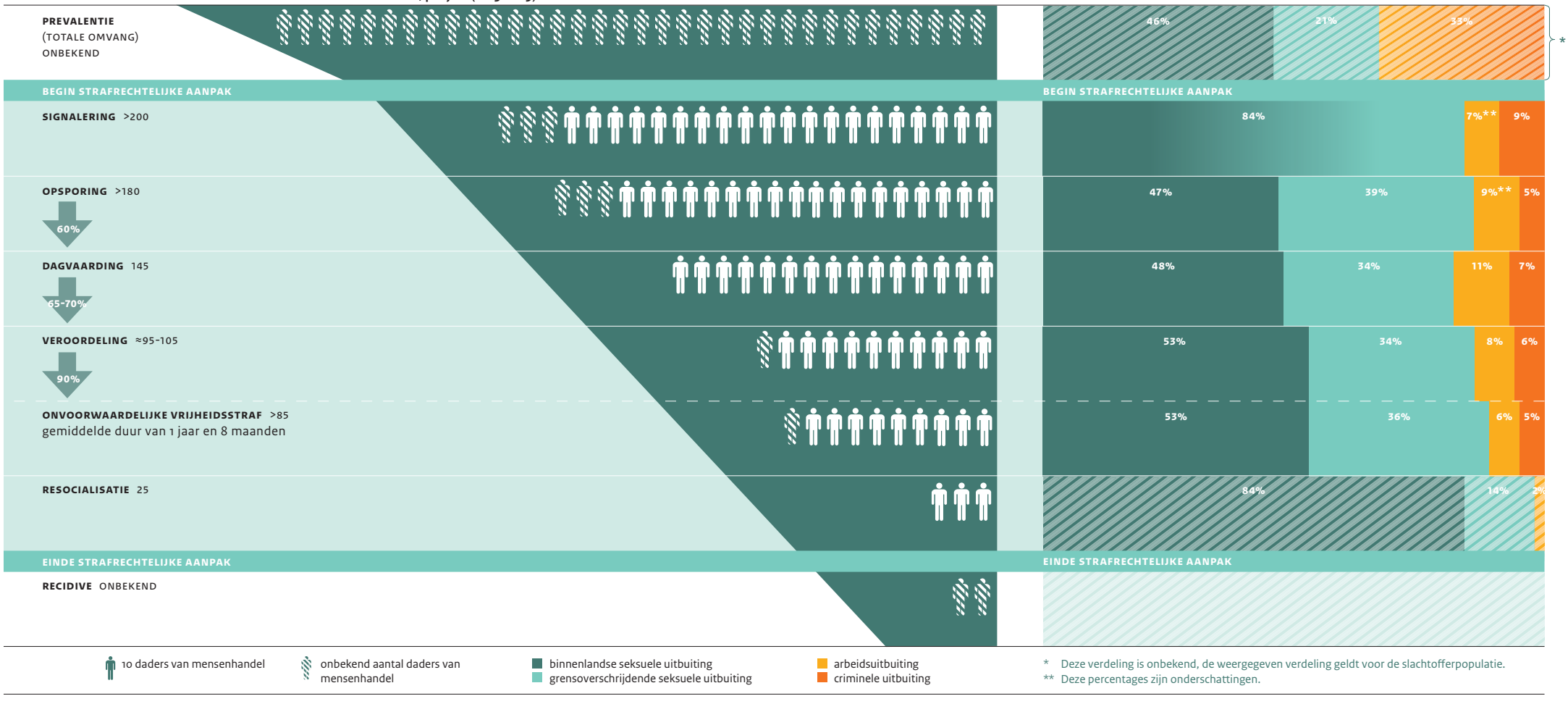
Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Factsheet bij de **Dadermonitor mensenhandel 2015–2019**

De dadermonitor geeft inzicht in de daders van de verschillende vormen van mensenhandel en in de fasen van de strafrechtelijke aanpak in de periode 2015-2019. Hoewel mensenhandel bij veel partijen op de agenda staat, is het nodig de gezamenlijke aanpak verder te verdiepen en te concretiseren.

DE RESULTATEN

Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2015-2019)



Veel jonge daders

Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting vormen ongeveer de helft van de daders in de strafrechtketen. Zij zijn gemiddeld ook het jongst: een op de drie is jonger dan 23 jaar op het moment van plegen. Zo'n 5% à 9% van de daders in de strafrechtketen is dader van criminele uitbuiting. Ook zij zijn jong: gemiddeld is een vijfde van hen jonger dan 23 jaar.

Weinig aandacht voor preventie

Er zijn weinig initiatieven om daderschap te voorkomen. Die noodzaak is er wel: zowel daders als slachtoffers van binnenlandse seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting zijn vaak jong. Bij die daders is ook vaak sprake van andere ernstige delicten. Dader- en slachtofferschap kunnen bovendien door elkaar lopen.

Minder verdachten in beeld

Na 2016 neemt het aantal gesignaleerde verdachten af: van 285 verdachten in 2016 naar 170 in 2019. Dit terwijl het aantal meldingen van mensenhandel steeg: van 575 in 2016 naar 1.045 in 2019. Ook het aantal opgespoorde verdachten daalt. In de periode 2015-2019 gaat het gemiddeld om 180 verdachten per jaar, maar in 2019 waren het er slechts 153. De doelstelling in de Veiligheidsagenda om de aanpak van mensenhandel te intensiveren, met een streefcijfer van 190 verdachten in 2019, wordt daarmee niet gehaald.

Meer sepots

Van de opgespoorde verdachten komt 60% voor de rechter. Het aantal technische sepots neemt toe. Eindigde in 2016 zo'n 27% van de zaken in een technisch sepot, in 2019 is dit 41%. Meestal seponeert het Openbaar Ministerie vanwege gebrek aan bewijs.

Weinig toezichten

Er zijn weinig reclasseringstoezichten voor daders van mensenhandel in de periode 2015-2019. Het gaat jaarlijks om gemiddeld 25 daders t.o.v. 85 daders met een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Hoe vaak daders van mensenhandel recidiveren is onbekend.

Arbeidsuitbuiting: aanpak blijft achter

Daders van arbeidsuitbuiting worden relatief minder vaak veroordeeld en krijgen minder vaak een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan andere daders van mensenhandel. Mede door het beperkte aantal zaken bestaat nog onvoldoende helderheid over waar ernstige benadeling ophoudt en arbeidsuitbuiting begint.

DE AANBEVELINGEN

AANBEVELING 1
Zet gericht in op het voorkomen van daderschap van mensenhandel, specifiek onder jongeren

Er zijn weinig initiatieven om daderschap te voorkomen. Dat is zorgelijk omdat niet alleen in deze monitor, maar ook in de Slachtoffermonitor mensenhandel en het casuïstiekonderzoek naar seksueel geweld tegen jonge vrouwen in Amsterdam, de jonge leeftijd van daders en slachtoffers in negatieve zin opvalt. Er moet meer ingezet worden op het voorkomen van daderschap. Daarvoor is kennis nodig over daders en over hoe en waarom ze anderen uitbuiten.

AANBEVELING 2
Onderzoek of de aanpak van resocialisatie aansluit bij de daders van mensenhandel om herhaald daderschap te voorkomen

Weinig daders ontvangen naast hun straf reclasseringstoezicht. Resocialisatie is echter wel belangrijk om te voorkomen dat daders opnieuw de fout in gaan. Zeker omdat er veel jonge daders zijn. Dit is ook belangrijk om (herhaald) slachtofferschap te voorkomen. Een aanpak die aansluit bij deze specifieke groep daders is belangrijk voor een geslaagde resocialisatie. Meer kennis over de aard van daders, de problematiek die daarachter schuilgaat en welke aanpak daar het beste bij past, is noodzakelijk. Dit inzicht moet er niet alleen op nationaal niveau komen, maar ook op regionaal en lokaal niveau.

AANBEVELING 3
Inventariseer kwetsbare sectoren en werknemers op lokaal niveau om de aanpak van arbeidsuitbuiting te sturen

Er is steeds meer kennis over de mechanismen die werknemers en sectoren kwetsbaar maken voor misstanden. Het is van belang deze kennis ten volle te benutten in de aanpak van arbeidsuitbuiting. Het is belangrijk om lokaal te inventariseren welke werknemers en sectoren extra kwetsbaar zijn: per regio of gemeente kunnen daarin grote verschillen bestaan. Op basis van een gerichte aanpak kan arbeidsuitbuiting effectief aangepakt worden.

Kader voor de aanpak van Mensenhandel door gemeenten



Colofon

Foto omslag
Gemeente Deventer

Inhoud kader
Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht VNG
Met een financiële bijdrage van:
IBP Interbestuurlijk Programma, overheidvannu.nl

Vormgeving
Chris Koning (VNG)

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de aanpak van mensenhandel

Mensenhandel is een vorm van moderne slavernij waarbij slachtoffers worden uitgebuit en in aanraking komen met verschillende vormen en gradaties van geweld. Mensenhandel komt overal voor en in verschillende vormen: of het nu om seksuele uitbuiting, arbeidsuiting, criminele uitbuiting of gedwongen orgaanverwijdering gaat. De psychologische impact op slachtoffers is groot en mensenhandel ondermijnt de rechtstaat. Teveel slachtoffers ontvangen nog geen hulp en daders kunnen nog te veel hun gang gaan. Gemeenten kunnen veel meer de ogen en oren zijn in het signaleren van mensenhandel. Als gemeenten moeten, willen, en kunnen ze een rol spelen in de aanpak van mensenhandel.

Gemeenten zijn in de aanpak van mensenhandel verantwoordelijk voor preventie, signalering, handhaving, veiligheid en zorg, op basis van vier rollen:

- **Signaleerder:** gemeenten zijn door het dagelijks contact met burgers de oren en ogen in de samenleving waarbij signalen van mensenhandel kunnen worden opgevangen.
- **Beleidsmaker:** als beleidsmakers zijn ze verantwoordelijk voor het opstellen van een plan voor een sluitende aanpak, waarin alle gemeentelijke taken worden opgenomen.
- **Regisseur van de integrale aanpak:** gemeenten zijn met al hun taken en verantwoordelijkheden de aangewezen partij om regie in handen te nemen en partijen bij elkaar te brengen, voor samenwerking in een aanpak die zowel bestuurlijk als strafrechtelijk van aard is.
- Gemeenten zijn **verantwoordelijk voor de opvang van en hulpverlening** aan slachtoffers van mensenhandel.

Deze rol is gebaseerd op nationale en internationale wetgeving

Er bestaat nationale en internationale wetgeving op basis waarvan gemeenten een taak hebben in de aanpak van mensenhandel. Internationaal valt te denken aan:

- Het Palermo Protocol, een VN-protocol inzake preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel uit 2000;
- De Europese richtlijn, een richtlijn uit 2011 van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers;
- Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005;
- Het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- Het Instanboel Protocol, over effectief onderzoek en documentatie van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf, is de eerste verzameling internationale richtlijnen voor de documentatie van marteling en de gevolgen daarvan.

In de Nederlandse grondwet staat opgenomen dat iedere Nederlander zelf mag kiezen wat voor werk hij wil doen en welke regels bestaan ter bescherming van mensen tijdens hun werk. Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van burgers. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke taak in het reguleren van exploitatie van bedrijfsmatige prostitutie, door middel van het uitgeven van vergunningen voor seksbedrijven en het (laten) controleren daarvan. Andere kaders die bij mensenhandel een rol kunnen spelen zijn onder andere de Wet werk- en inkomen en de Huisvestingswet.
In 2015 bracht de commissie Lenferink een rapport uit, waarmee duidelijk werd dat gemeenten hun rol in de aanpak van mensenhandel verder moeten invullen. In 2018 zijn daarover afspraken gemaakt in het Interbestuurlijk Programma. De afspraken van het IBP zijn opgenomen in het programma 'samen tegen

mensenhandel', waarin één actielijn toeziet op het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel. Iedere gemeente is daarmee verantwoordelijk voor:

- Het hebben van gemeentelijk beleid in 2022;
- Passende regionale opvang, ondersteuning en nazorg;
- Het creëren van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren voor slachtoffers van mensenhandel.

Eind 2020 is Het Kompas gelanceerd. Dit is een handboek, naslagwerk en biedt gemeenten handvatten voor het opstellen van beleid.

Het Kader voor de aanpak van mensenhandel geeft richting aan alle gemeenten

Bestuurlijk commitment en een intrinsieke motivatie om mensenhandel binnen (en buiten) de gemeentegrenzen te voorkomen en hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel, zijn van fundamenteel belang voor een geslaagde gemeentelijke aanpak. Het Kader geeft gemeenten richting voor de aanpak van mensenhandel. Het Kader helpt gemeenten te bepalen wat ze moeten doen om invulling te geven aan hun rol en verantwoordelijkheden en een goede aanpak te realiseren. Het Kader biedt op een heldere manier inzicht in bouwstenen die gemeenten hebben om tot een gedegen aanpak voor mensenhandel te komen. Het Kader geeft weer wat ze minimaal moeten en willen doen op basis van wettelijke en bestuurlijke verplichtingen. Daarnaast moedigt het Kader gemeenten aan meer te doen, als zij daar klaar voor zijn en als dit past binnen de lokale en regionale situatie.

Het Kader bevat geen resultaatsverplichting. De toepassing van het Kader stimuleert gemeenten wel al het mogelijke te doen om mensenhandel tegen te gaan en slachtoffers hulp en opvang te bieden.

Het Kader biedt ruimte voor gemeentelijke verschillen en regionale samenwerking

Iedere gemeente stelt een aanpak op waarin in ieder geval invulling wordt gegeven aan de volgende thema's, die ook de basis vormen voor het Kader voor de aanpak van mensenhandel:

- De beleidsmatige basis die noodzakelijk is om te voldoen aan de ambitie om mensenhandel binnen de gemeentegrenzen te voorkomen, aan te pakken en om hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel (en daarmee te voldoen aan de IBP-afspraken en bij te dragen aan landelijke doelen in het kader van mensenhandel);
- Het verbeteren van het signalerend vermogen van de gemeente;
- Het bevorderen van aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel;
- De samenwerking van de gemeente met ketenpartners (in de regio);
- De opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders.

De aard en omvang van mensenhandel in gemeenten verschilt, net als de stappen die gemeenten al hebben gezet in de aanpak van mensenhandel. Het Kader is richtinggevend voor álle gemeenten en identificeert daarom verschillende plateaus en bouwstenen. Hiermee kunnen gemeenten steeds verder werken aan een aanpak voor mensenhandel.

Het eerste plateau bevat bouwstenen voor een basisniveau voor alle gemeenten. Deze bouwstenen bevatten onderdelen die in elke gemeente geregeld moeten zijn om op een juiste manier invulling te geven aan de aanpak van mensenhandel. Aanvullend op het eerste plateau bestaan bouwstenen, die de basisaanpak

verrijken en verdiepen. Met deze bouwstenen kunnen gemeenten de aanpak verder invullen.

Per thema onderscheiden we:
- Plateau 1: een basisniveau voor alle gemeenten
- Plateau 2: optionele bouwstenen, van harte aanbevolen

Bouwstenen van het Kader

Beleidsmatige basis

Plateau 1:
- De gemeente heeft het beleid voor mensenhandel ingebed in de bestaande gemeentelijke structuren, waarbij een verbinding wordt gemaakt tussen zorg en veiligheid, met daarin specifieke aandacht voor jeugd.
- De gemeente heeft in een beleidsmatige basis inzicht gegeven in het verschil tussen de vier soorten mensenhandel.
- In de beleidsmatige basis wordt duidelijk op welke manier de verschillende ketenpartners met elkaar informatie kunnen uitwisselen.

Signalerend vermogen van de gemeente

Plateau 1:
- De gemeente heeft een aandachtsfunctionaris aangesteld binnen haar gemeentelijke organisatie: deze functionaris is aanspreekpunt, verzamelt signalen en weet hoe deze aan de juiste partij moeten worden gekoppeld.
- De gemeente communiceert duidelijk over de interne meldroute en de ingestelde aandachtsfunctionaris.
- Er wordt actief geïnvesteerd in het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Er worden terugkerende trainingen georganiseerd, voor verschillende groepen medewerkers, en ook voor nieuwe medewerkers.

Plateau 2:
- Ook buiten de gemeentelijke organisatie (o.a. voor professionals in het veld) is een meldstructuur ingericht voor signalen van mensenhandel.
- De gemeente signaleert tendensen in de aanpak van mensenhandel. Dit betekent dat er op meta-niveau aandacht is voor verschuivingen binnen de eigen beschikbare informatie, evenals dat er aandacht is voor landelijke en regionale ontwikkelingen (in de aanpak) van mensenhandel.
- De gemeente maakt de good practices zichtbaar die uit het melden van signalen van mensenhandel naar voren zijn gekomen en deelt deze met ketenpartners.

Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen Mensenhandel

Plateau 1:
- De gemeente heeft aandacht voor het fenomeen mensenhandel op bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau, en aandacht voor de mensenhandel in de samenwerking met bestuurlijke partners. Het onderwerp wordt ten minste twee keer per jaar besproken in de gezagsdriehoek en op ambtelijk niveau. De gemeente heeft aandacht voor het fenomeen mensenhandel met de doelgroepen professionals én burgers.
- De gemeente genereert inzicht in de situatie in de regio, door een omgevingsscan of risicoanalyse te doen van de sectoren die kwetsbaar zijn voor mensenhandel. Hiermee zijn mogelijke risicogroepen ook in beeld gebracht. Daar waar mogelijk, wordt gebruik gemaakt van beschikbaar (lokaal) cijfermateriaal.
- Er wordt structureel ingezet op het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Er is jaarlijks terugkerende aandacht voor het onderwerp middels informatieavonden, brochures, webinars of andere vormen van communicatie.

- De gemeente heeft een beleidsplan opgesteld waarin alle onderdelen voor een geslaagde aanpak voor mensenhandel aan bod komen: te denken valt aan de organisatie van de opvang, duidelijkheid omtrent handhaving en preventie en voorlichting over mensenhandel.

Plateau 2:
- De gemeente heeft verderstrekkende bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor het fenomeen mensenhandel en de doorwerking op uiteenlopende beleidsterreinen. Het onderwerp wordt meerdere keren per jaar besproken in de gezagsdriehoek en op ambtelijk niveau.
- De gemeente genereert inzicht in de situatie in de regio doordat een brede en veelomvattende omgevingsscan wordt uitgevoerd, waarbij niet alleen kwetsbare sectoren maar ook mogelijke slachtoffers(groepen) en andere actoren in beeld zijn gebracht. Er is ook sprake van verdergaand inzicht in het cijfermateriaal van de lokale en/of regionale situatie.

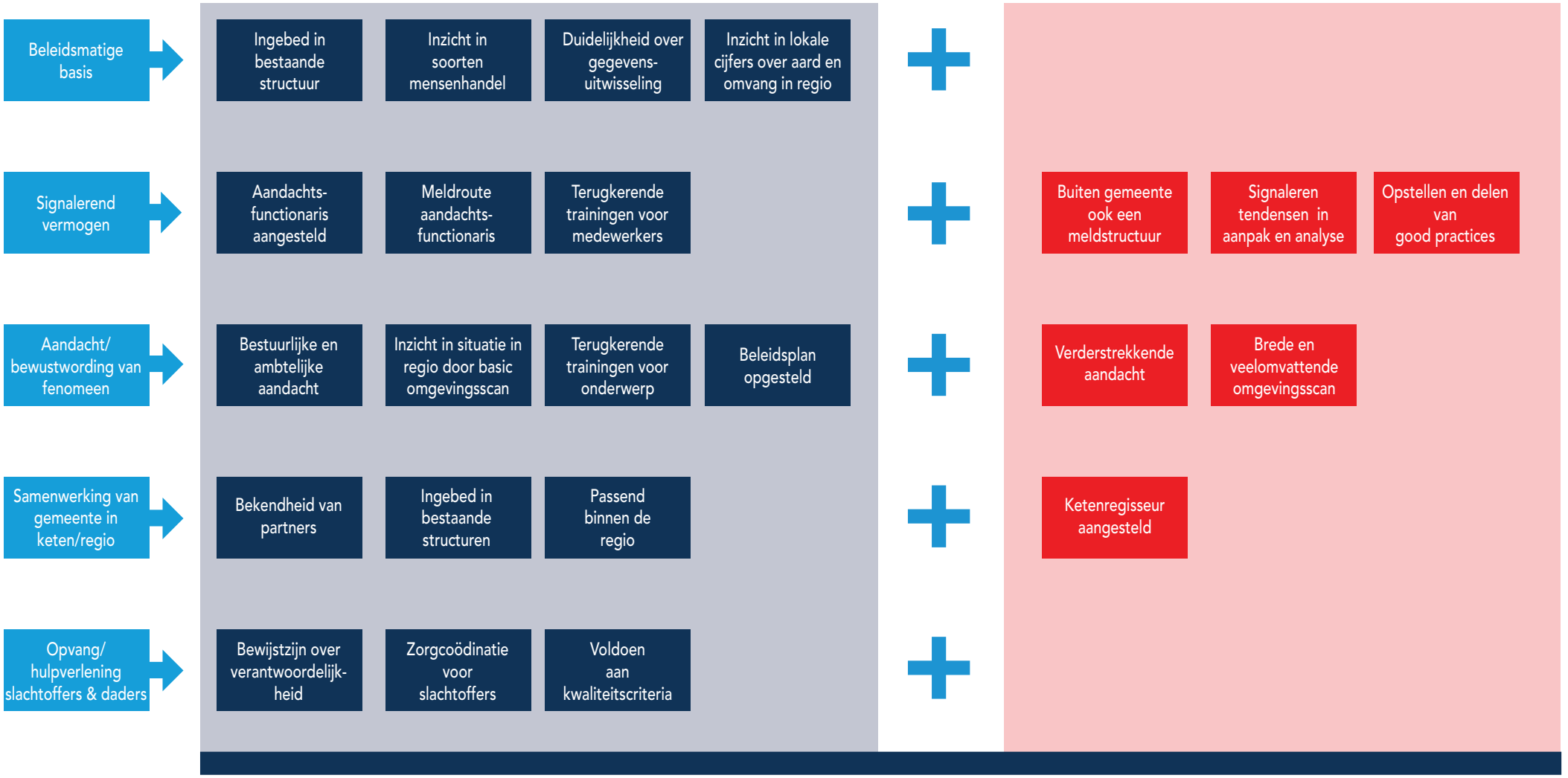
Samenwerking in de keten en/of regio

Plateau 1:
- De gemeente heeft een duidelijk beeld welke partijen een rol spelen bij de aanpak van mensenhandel, en de samenwerking met deze partijen is geregeld, bijvoorbeeld middels samenwerkingsafspraken.
- De samenwerking in de aanpak van mensenhandel is ingebed in bestaande samenwerkingsstructuren: het onderwerp komt bijvoorbeeld terug op regionale overlegtafels.
- De aanpak van de gemeente is aangesloten op de aanpak binnen de regio. De gemeente draagt daarmee effectief bij aan het verkrijgen van een landelijk dekkend stelsel van zorgcoördinatie.

Plateau 2:
- De gemeente heeft een breder besef van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van ketenpartners. De gemeente is niet alleen bekend met haar keten- en samenwerkingspartners, maar ze zijn ook bekend met elkaars specifieke kennis en expertise. Deze kennis is inzichtelijk gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een 'wegenkaart'.
- Er is sprake van een ketenregisseur op regionaal niveau. De ketenregisseur is verantwoordelijk voor de ketenaanpak richting slachtoffer en dader, en zorgt voor regionale strategische afspraken tussen ketenorganisaties.

Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders

Plateau 1:
- De gemeente neemt haar organisatorische en financiële verantwoordelijkheid voor de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel serieus, ook waar de opvang regionaal of landelijk is georganiseerd.
- De gemeente heeft zorgcoördinatie voor slachtoffers geregeld met aandacht voor casemanagement en werkt aan het opbouwen en onderhouden van een regionaal en landelijk netwerk en het geven van voorlichting en preventie.
- De ingekochte opvang en hulpverlening voldoet aan kwaliteitscriteria.


Beleidsmatige basis
Ingebed in bestaande structuur
Inzicht in soorten mensenhandel
Duidelijkheid over gegevens-uitwisseling
Inzicht in lokale cijfers over aard en omvang in regio
Signalerend vermogen
Aandachts-functionaris aangesteld
Meldroute aandachts-functionaris
Terugkerende trainingen voor medewerkers
Buiten gemeente ook een meldstructuur
Signaleren tendensen in aanpak en analyse
Opstellen en delen van good practices
Aandacht/ bewustwording van fenomeen
Bestuurlijke en ambtelijke aandacht
Inzicht in situatie in regio door basic omgevingsscan
Terugkerende trainingen voor onderwerp
Beleidsplan opgesteld
Verderstrekkende aandacht
Brede en veelomvattende omgevingsscan
Samenwerking van gemeente in keten/regio
Bekendheid van partners
Ingebed in bestaande structuren
Passend binnen de regio
Ketenregisseur aangesteld
Opvang/ hulpverlening slachtoffers & daders
Bewijstzijn over verantwoordelijk-heid
Zorgcoödinatie voor slachtoffers
Voldoen aan kwaliteitscriteria
Plateau 1
Plateau 2

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

februari 2021

vng.nl

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 331989

Onderwerp: Concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022

Voorstel

1. Kennis te nemen van concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022;
2. De wensen en bedenkingen van uw raad met betrekking tot de bijgevoegde concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 aan de burgemeester kenbaar te maken, zodat hij deze kan betrekken bij zijn zienswijze in de richting van de regioburgemeester.

Inleiding

Met zijn brief van 7 februari 2019 heeft de regioburgemeester de concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 aan de gemeente aangeboden. Hij verzoekt de burgemeester om een zienswijze te geven op deze plannen. Gelet op artikel 38b lid 2 van de Politiewet moet voor een zienswijze op het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 de gemeenteraad zijn gehoord.
De burgemeester en het college constateren dat de prioriteiten in belangrijke mate overeenkomen met onze eigen prioriteiten zoals die voor Arnhem zijn vastgelegd in de Kadernota Veiligheid 2018-2022: Arnhem; Veilige Stad. De burgemeester en het college kunnen dan ook instemmen met de voorgestelde plannen.

Beoogd effect

Tegemoet te komen aan het verzoek van de regioburgemeester om een zienswijze te geven op de concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022.

Argumenten

De Veiligheidsstrategie 2019-2022 bepaalt de prioriteiten voor samenwerking van de gemeenten in de Eenheid Oost-Nederland:
Belangrijk uitgangspunt van de Veiligheidsstrategie is dat de lokale veiligheidsaanpak voorop staat.

GEMEENTE Arnhem

De Veiligheidsstrategie is een bestuurlijke nota van de 78 gemeenten in Oost-Nederland, het Openbaar Ministerie en de politie voor de komende jaren. De Veiligheidsstrategie is gebaseerd op de analyse van de veiligheidssituatie in Oost-Nederland en de lokale veiligheidsthema's voorkomend uit de integrale veiligheidsplannen van de 78 gemeenten. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente de lokale veiligheidsthema's benoemt en dat de lokale driehoek de daarbij behorende inzet van de politie in de gemeente bepaalt. Enkele veiligheidsthema's die in alle gemeenten voorkomen, zijn gebaat bij een regionale aanpak. Ten aanzien van die thema's gaan de politie, Openbaar Ministerie en de gemeenten de komende jaren intensiever samenwerken. In de praktijk wordt daar ook al vorm aan gegeven. Door samen te werken wordt het meeste resultaat geboekt. De vier thema's waarop de samenwerking zich de komende jaren vooral richt, zijn:

- Kwetsbare personen;
- Ondermijning;
- Cybercrime / gedigitaliseerde criminaliteit;
- Informatiegestuurd werken.

Het Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 bepaalt de geprioriteerde inzet van de politie in de eenheid Oost-Nederland:
Het Meerjarenbeleidsplan van de politie is geschreven in samenhang met de Veiligheidsstrategie. In het Meerjarenbeleidsplan schetst de politie haar totale bijdrage aan een veilig Oost-Nederland. De politie werkt haar bijdrage verder uit in de jaarplannen van de basisteams. De inzet van de politie is daarmee afgestemd in het lokale Integrale Veiligheidsplan (voor Arnhem: Kadernota Veiligheid) en gerelateerd aan de uitvoeringsplannen van de gemeente en andere organisaties die een rol spelen op het gebied van veiligheid. De gezagsdriehoek stuurt vervolgens op de uitvoering daarvan.
Voordat het Meerjarenbeleidsplan politie in het bestuurscollege kan worden vastgesteld, moet conform artikel 38b, lid 2 Politiewet de gemeenteraad gehoord worden.
Artikel 38b, lid 2 zegt: Voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan, bedoeld in artikel 39, eerste lid, hoort de burgemeester van een gemeente in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert, de gemeenteraad van die gemeente over het ontwerpbeleidsplan.

Kanttekeningen en risico's

De prioriteiten in de concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 komen in belangrijke mate overeen met onze eigen prioriteiten zoals die voor Arnhem zijn vastgelegd in de Kadernota Veiligheid 2018-2022: Arnhem; Veilige Stad. Diezelfde Kadernota is tegelijkertijd uitgebreider wat de gestelde prioriteiten betreft en noemt bijvoorbeeld ook: discriminatie, huiselijk geweld, jeugdcriminaliteit en veiligheid in de wijken. Deze lokale veiligheidsaanpak staat wat ons betreft voorop. Dat de door uw raad in de Kadernota Veiligheid geprioriteerde onderwerpen deels worden overgenomen in de regionale plannen, wordt gezien als ondersteuning van onze lokale aanpak.

Financiën

Niet van toepassing.

Uitvoering

Tot uiterlijk 17 april 2019 kan de burgemeester zijn reactie geven. Na 17 april worden de reacties verzameld en op basis van de reacties wordt gekeken of aanpassing van de genoemde beleidsstukken nodig is. Het voornemen is om de Veiligheidsstrategie 2019-2022 en het Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 vast te stellen in het bestuurscollege van 24 april 2019.

Communicatie

Niet van toepassing.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Aanbiedingsbrief d.d. 7 februari 2019 inz. Veiligheidsstrategie 2019-2022 en Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022;
- Concept Veiligheidsstrategie 2019-2022;
- Concept Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022.
- Kadernota Veiligheid 2018-2022: Arnhem; Veilige Stad.

RAADSVOORSTEL

Besluit van

Zaaknummer 331989

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 26 februari 2019, Cluster Strategie, Beleid en Regie nummer: 331989;

gelet op artikel 38b, tweede lid Politiewet;

overwegende:

dat de lokale veiligheidsaanpak voorop staat;

dat de in de Kadernota Veiligheid geprioriteerde onderwerpen deels worden overgenomen in de concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022;

dat die prioriteiten in de concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 ondersteunend zijn aan de lokale aanpak;

besluit:

1. Kennis te nemen van concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland en het ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022;
2. Geen aanvullende opmerkingen mee te geven aan de burgemeester ten behoeve van de zienswijze aan de regioburgemeester.

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem

Organisatieonderdeel Politie eenheid -Oost-Nederland

Behandeld door J.S. Boeijenga
Functie Adviseur regioburgemeester

Telefoon 06 53894269
E-mail jan.boeijenga@politie.nl
Correspondentieadres Gemeente Nijmegen
t.a.v. regioburgemeester
H.M.F. Bruls
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Ons kenmerk
Uw kenmerk
Datum 7 februari 2019
Bijlage(n) 2

Regioburgemeester

Burgemeesters in de eenheid Oost-Nederland
i.a.a.
Hoofdofficier van Justitie
Politiechef

Onderwerp Veiligheidsstrategie 2019-2022 en Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022

Geachte burgemeester,

Namens de regioburgemeester, de heer H. Bruls, bied ik u hierbij het concept ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022 Oost-Nederland en de concept Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland aan.

Voor Oost-Nederland is de beleidscyclus gestart met het ophalen van de lokale beleidsprioriteiten bij de 76 gemeenten (in 2018 nog 78 gemeenten). Deze beleidsprioriteiten zijn geanalyseerd en geclusterd tot vier thema's die zijn opgenomen in de Veiligheidsstrategie.
De thema's zijn: kwetsbare personen, ondermijning, cybercrime/gedigitaliseerde criminaliteit en informatie gestuurd werken.
De lokale driehoek is het overleg waar de politie-inzet wordt besproken en vastgesteld. Vraagstukken die het lokale domein overstijgen kunnen worden opgeschaald naar het niveau van het district of de eenheid.

De landelijke beleidscyclus voor het opstellen van het Meerjarenbeleidsplan politie start bij het opstellen van de landelijke veiligheidsagenda, waarin de landelijke prioriteiten zijn opgenomen. De landelijke prioriteiten zijn besproken in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie en worden uiteindelijk door de minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld. Voor de landelijke veiligheidsagenda geldt, dat de beleidsthema's zijn vastgesteld. De doelstellingen, de kwantitatieve cijfers voor elke eenheid, zijn nog onderwerp van bespreking.

De Politiewet 2012 (artikel 39, lid1) schrijft voor dat de politie-eenheid eens in de vier jaar een Meerjarenbeleidsplan politie opstelt. Dit Meerjarenbeleidsplan politie wordt vastgesteld door de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert en de hoofdofficier van justitie. Onderdeel van het Meerjarenbeleidsplan politie is de sterkteverdeling, inclusief de verdeling van de wijkagenten over de eenheid.

Parallel met het opstellen van de landelijke veiligheidsagenda en het Meerjarenbeleidsplan politie, loopt het opstellen van een nieuwe Veiligheidsstrategie. De Veiligheidsstrategie is, zoals hierboven is aangegeven, gebaseerd op de lokale veiligheidsprioriteiten zoals deze door het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland zijn opgehaald bij de 76 gemeenten in de eenheid. De thema's die in de veiligheidsstrategie zijn genoemd, komen terug in het Meerjarenbeleidsplan politie.

In het bestuurscollege van 31 oktober 2018 is gesproken over de nieuwe sterkteverdeling gebaseerd op het herijkt budgetverdeelsysteem plus (HBVS+). In dit bestuurscollege is unaniem een voorgenomen besluit genomen over de verdeling van de sterkte over de districten en over de basisteams. Deze verdeling is opgenomen in het Meerjarenbeleidsplan politie.

Bij het berekenen van de definitieve loonsom, gebaseerd op de extra gelden voor uitbreiding van de sterkte, bleek dat er nog 12,2 operationele sterkte resteert, in totaal kunnen hiervoor nog 16 fte worden aangesteld. In het regionaal veiligheidsoverleg (RVO) van 29 november 2018 is gesproken over de wijze waarop met deze capaciteit wordt omgegaan. Het voorgenomen besluit is deze capaciteit als collectief in te zetten voor de aanpak van cybercrime delicten in de eenheid. Hiervoor wordt op korte termijn een werkorganisatie ingericht.

In de districtelijke veiligheidsoverleggen (DVO's) worden het Meerjarenbeleidsplan politie en de Veiligheidsstrategie ook ter bespreking geagendeerd.

Horen gemeenteraad
Alvorens het Meerjarenbeleidsplan politie en de Veiligheidsstrategie kunnen worden vastgesteld, in het bestuurscollege, dient conform artikel 38b, lid 2 Politiewet de gemeenteraad gehoord te worden.
Artikel 38b, lid 2 zegt: Voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan, bedoeld in artikel 39, eerste lid, hoort de burgemeester van een gemeente in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert, de gemeenteraad van die gemeente over het ontwerpbeleidsplan.
Voor het horen van uw raad zijn geen vormvereisten in de Politiewet opgenomen.

Ik verzoek u om, na consultatie van uw gemeenteraad, uw zienswijze te geven op:
1. Het concept Meerjarenbeleidsplan politie 2019-2022
2. De concept Veiligheidsstrategie 2019-2022.

Tot uiterlijk 17 april 2019 kunt u uw reactie aan mij geven. Uw reactie kunt u mailen naar: jan.boeijenga@politie.nl

Na 17 april worden de reacties verzameld en op basis van de reacties wordt gekeken of aanpassing van de genoemde beleidsstukken nodig is.

Het voornemen is in het bestuurscollege van 24 april 2019 het Meerjarenbeleidsplan politie en de veiligheidsstrategie vast te stellen.

In vertrouwen in hierbij voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Jan Boeijenga
Secretaris van het bestuurscollege

CONCEPTVERSIE

BESTUURLIJKE NOTA

Veiligheidsstrategie 2019-2022 Oost-Nederland



Een veiliger Oost-Nederland door betrokken samenwerking

Inhoud

3 Inleiding

4 Korte terugblik - Veiligheidsstrategie 2015 - 2018

5 Veiligheidsstrategie 2019 - 2022 - De visie

6 Vier thema's voor 2019 - 2022

7 Veiligheidsnetwerk

8 Uitwerking strategische doelen

9 Kwetsbare personen

11 Ondermijning

14 Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit

16 Informatie gestuurd werken

17 Rol en positie van veiligheidsnetwerk in oost-Nederland

Inleiding

De Veiligheidsstrategie Oost-Nederland 2019-2022 bouwt voort op de Bestuurlijke Nota Veiligheidsstrategie 2015-2018, voor een veiliger Oost-Nederland door betrokken samenwerking. De Veiligheidsstrategie en het Meerjaren Beleidsplan Politie Oost-Nederland hebben dezelfde looptijd en zijn nauw met elkaar verbonden. De Veiligheidsstrategie is één van de richtinggevende documenten voor dit meerjarenplan.

We merken dat een planperiode voor vier jaar te lang is in een snel veranderende omgeving. Daarom is de Veiligheidsstrategie 2019-2022 dynamisch. De strategische doelen liggen dan ook niet vast voor vier jaar en er is voldoende ruimte om in te spelen op ontwikkelingen en actualiteit. Werken met wisselende coalities, het delen van lokale initiatieven eenheidsbreed en partners die flexibel in en uit kunnen stappen op verschillende thema's zijn kenmerkend voor de samenwerking.

Deze Veiligheidsstrategie is ook dynamisch in haar vorm. Via links zijn onderliggende basisdocumenten toegankelijk. Het maakt de tekst kort en bondig, wat de daadkracht die het netwerk moet uitstralen benadrukt: aanpakken en doen!



HANDIGE LINKS

→ Bestuurlijke Nota Veiligheidsstrategie 2015-2018

Korte terugblik Veiligheidsstrategie 2015-2018

Veiligheidsstrategie 2019-2022 neemt de opbrengsten en ervaringen van de vorige periode mee. De Endterm-review bevat de resultaten en aanbevelingen van de vorige Veiligheidsstrategie, die input zijn voor de nieuwe Veiligheidsstrategie.

In de afgelopen vier jaar zijn belangrijke resultaten geboekt op de geprioriteerde thema's. Bijvoorbeeld met:

- ✓ een scala aan preventieve maatregelen woninginbraak die zijn ontwikkeld,
- ✓ gemeenten zijn ondersteund bij de implementatie van het 7-stappenmodel van de aanpak van jeugdgroepen,
- ✓ projecten 'mensen met verward gedrag' zijn geïnitieerd en subsidies zijn verworven en
- ✓ de samenwerking op het gebied van hennep is in de districten ondersteund en geïntensiveerd.

Ook is de kennis- en expertisedeling uitgebreid:

- ✓ er is een website met kennisbank,
- ✓ verschillende regionale themabijeenkomsten zijn georganiseerd en
- ✓ met grote regelmaat verschijnen er nieuwsbrieven.

Naast de resultaten op de inhoudelijke thema's is de cohesie tussen de partners versterkt en is de ambtelijke samenwerking (districtelijk en regionaal) hechter. Het Veiligheidsnetwerk verbindt en ondersteunt bestaande structuren en samenwerkingsverbanden in de regio.

Als Veiligheidsnetwerk sluiten wij ook aan bij vergelijkbare samenwerkingsverbanden in Nederland die zich bezighouden met veiligheidsthema's onder het motto: niet uitvinden in Oost-Nederland wat elders al succesvol wordt toegepast.
De geregistreerde criminaliteit is in de afgelopen vier jaar in Nederland gedaald. Deze dalende trend is ook in Oost-Nederland zichtbaar.
Op de geprioriteerde thema's woninginbraak en jeugdoverlast zijn belangrijke operationele resultaten behaald. Het aantal meldingen jeugdoverlast nam af met ruim 10% (2015-2018)[1].
Het aantal aangiften woninginbraak daalde over dezelfde periode met iets meer dan 40%.
Het terugdringen van overlast door mensen met verward gedrag in de periode 2015-2018 is niet gerealiseerd. Er was sprake van een stijging met 29%. Dit is een landelijk beeld. De sluitende aanpak kan en moet dus nog beter.

[1] *2018 geëxtrapoleerd o.b.v. de eerste 8 maanden 2018.*

HANDIGE LINKS

- → Endtermreview 2015-2018
- → Overzicht belangrijkste resultaten VNONL 2015-2018
- → Geprioriteerde thema's
- → Regionale themabijeenkomsten
- → Aantal meldingen jeugdoverlast
- → Aantal aangiften woninginbraak
- → Incidenten overlast Oost-Nederland 2013 t/m 2018

Veiligheidsstrategie 2019-2022

De visie

De 78 gemeenten[2], politie en het Openbaar Ministerie in Oost-Nederland slaan op gezamenlijk geprioriteerde thema's de handen ineen met bewoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. De samenwerking heeft tot doel om criminaliteit en onveiligheid in Oost-Nederland tegen te gaan. De gezamenlijke aanpak heeft ook een functie om het het vertrouwen van de samenleving in de overheid te versterken. De samenwerking zorgt voor een sterkere aanpak, dan de aanpak van elke partner afzonderlijk. Daar waar sprake is van schaarste, leidt de samenwerking tot een efficiënte inzet van schaarse middelen.



"Samenwerken geeft energie, je maakt samen betere producten!"

[2] *Het aantal zal wijzigingen i.v.m. gemeentelijke herindelingen.*

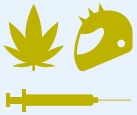
Vier thema's voor 2019-2022

De Veiligheidsstrategie 2019-2022 is de uitwerking van de visie en daarmee de gezamenlijke koers van de netwerkpartners en de agenda voor het vergroten van de veiligheid in Oost-Nederland.

Er zijn vier thema's waarop de samenwerking zich de komende jaren vooral richt:



kwetsbare personen (zorg en veiligheid)



ondermijning



cybercrime/gedigitaliseerde criminaliteit



informatie gestuurd werken

Het thema Informatievoorziening is een randvoorwaarde voor een effectieve samenwerking en daarmee ook een geprioriteerd samenwerkingsthema.
Prioriteren betekent duidelijke keuzes maken.
Deze vier thema's zijn gebaseerd op de integrale veiligheidsplannen van 78 gemeenten en beleidsnota's van politie en Openbaar Ministerie (OM). In de vijf Districtelijk Veiligheids Overleggen (DVO) is ingestemd met de focus op deze vier thema's, op basis van vooraf vastgestelde criteria.
Op veiligheidsthema's waarvoor al een reguliere aanpak loopt (bijvoorbeeld woninginbraak, radicalisering / polarisatie) zal vanuit de Veiligheidsstrategie geen extra capaciteit ingezet worden.

HANDIGE LINKS

- Integrale veiligheidsplannen
- Gehanteerde criteria voor keuze huidige thema's

Veiligheidsnetwerk

Het Veiligheidsnetwerk omvat alle 78 gemeenten, het OM en de politie in Oost-Nederland. Daarbinnen zijn verschillende medewerkers actief met het ontwikkelen van producten, het delen en verspreiden van kennis en ervaringen en het stimuleren van bovenlokale samenwerking. Zijn vormen de groep van experts. Daarnaast is er een klein aanjaagteam waar de partners op terug kunnen vallen voor advies, ondersteuning en het stimuleren van processen, om de Veiligheidsstrategie in beweging te houden.

De samenwerking in Oost-Nederland op het gebied van veiligheid krijgt primair gestalte op lokaal (driehoeks) niveau. Er zijn thema's, die zich (boven)lokaal manifesteren en waarvoor een aanpak op districts- of regionaal niveau meer geëigend is.

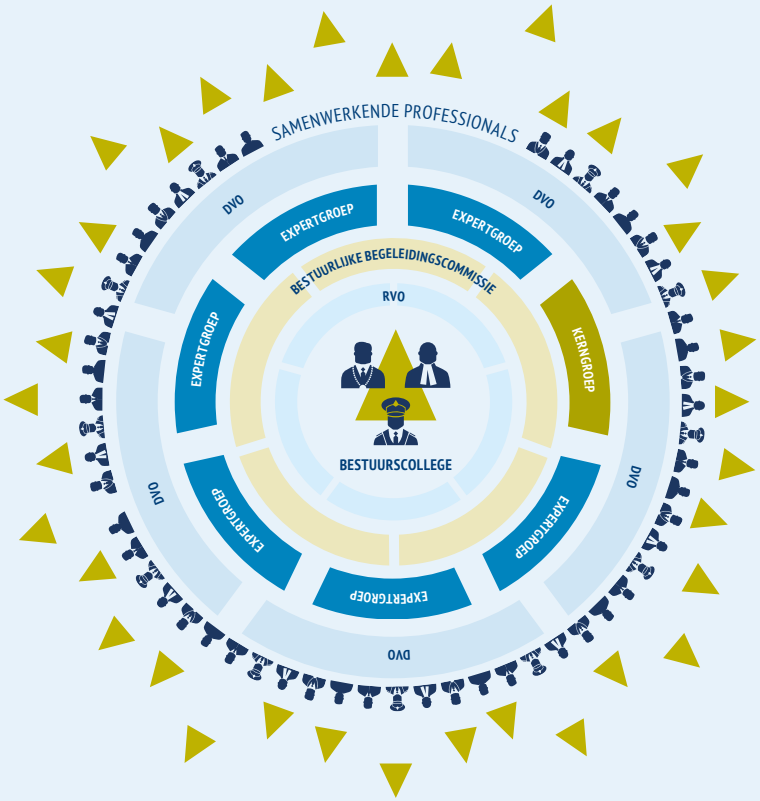
Het Veiligheidsnetwerk faciliteert deze samenwerking door
- het delen van kennis, expertise en best practices,
- verbinden van partners en
- het stimuleren van nieuwe aanpakken.

Het Veiligheidsnetwerk is de motor voor de uitwerking van de Veiligheidsstrategie. We maken gebruik van bestaande structuren en nodigen partners uit te participeren. Coproductie met partners en de samenleving is het uitgangspunt.

Het Veiligheidsnetwerk bevordert een stevige samenwerking in Oost-Nederland. Daarmee heeft het netwerk een duidelijk toegevoegde waarde:

- gezamenlijke koers: de Veiligheidsstrategie 2019-2022;
- faciliteren van de samenwerking en opleveren concrete en innovatieve producten;
- herkenbaar aanspreekpunt en platform voor (regionale) partners in Oost-Nederland;
- door afstemming voorkomen van het waterbedeffect;
- specifieke problemen actief op bestuurlijke (landelijke) agenda's zetten;
- gezamenlijk belangen van partners behartigen (samen staan we sterk!)

De noodzaak effectief samen te werken is in Oost-Nederland groot omdat door de omvang van het gebied de afstemming niet vanzelf plaatsvindt. Veel verschillende partners moeten namelijk lokaal, districtelijk en/of regionaal betrokken en verbonden worden.



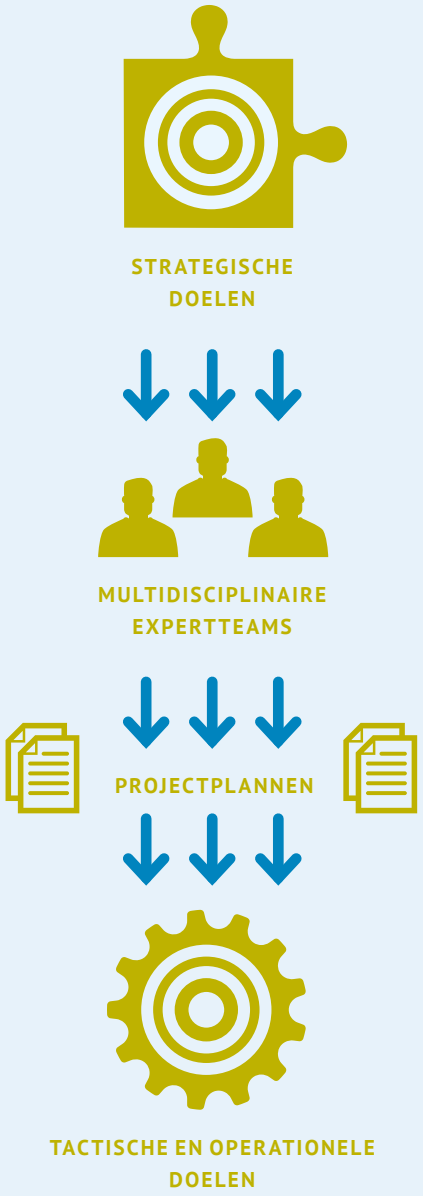
Uitwerking strategische doelen

De strategische doelen zijn richting gevend. De uitwerking naar tactische en operationele doelen gebeurt in multidisciplinaire expertteams.

Expertteams gaan deze doelen uitwerken in projectplannen, die zorgen voor:

- ✓ inzicht in de aard en de omvang van het probleem;
- ✓ concrete handelingsperspectieven;
- ✓ helderheid wat de verantwoordelijkheid van elke partner is;
- ✓ afstemming tussen wat op gemeentelijk, districtelijk en eenheidsniveau ontwikkeld en gedaan wordt;
- ✓ het genereren van extra geldstromen en (project) subsidies.

In de projectplannen is aandacht voor proactief-zijn, preventie, repressie en innovatie. Deze elementen zijn belangrijk voor een effectieve aanpak van veiligheidsproblemen.



HANDIGE LINKS

→ Organisatiestructuur Veiligheidsnetwerk 2015-2018

De strategische doelen voor de vier thema's voor 2019-2022



1. Kwetsbare personen

Kwetsbare personen staan vanwege sociaal-economische en/of persoonlijke kenmerken minder weerbaar in de maatschappij. Zij kunnen vaker betrokken zijn bij overlast of criminele activiteiten, zowel in de rol van dader als slachtoffer. Soms worden kwetsbare personen door anderen aangezet strafbare feiten te plegen; zij zijn onvoldoende weerbaar om zich aan deze druk te onttrekken.

De veiligheidspartners in Oost-Nederland willen enkele specifieke groepen kwetsbare personen weerbaarder maken en uit de spiraal van overlast en criminaliteit houden of halen. Inzet van hulpverlening en maatschappelijke ondersteuning, waar nodig gecombineerd met dwang en drang, zijn de ingrediënten van de aanpak.

In 2019 en 2020 ligt de focus op 'mensen met verward gedrag' en 'jongeren die doorgroeien naar zware, bovenlokale criminele netwerken'. Twee expertgroepen gaan hiervoor handelingsperspectieven ontwikkelen.

1a. Doelen mensen met verward gedrag

Landelijk heeft het aanjaag- en schakelteam veel werk verzet om een sluitende aanpak op gemeentelijk niveau te ondersteunen. In Oost-Nederland zijn verschillende werkwijzen beproefd via pilots. Er is veel bereikt, zoals te lezen in de 'eindrapportage personen met verward gedrag ONL sept 2018'. De opgave is de samenwerkingsstructuur te behouden en enkele nog lopende trajecten zorgvuldig af te ronden. Het domein 'zorg' is bij dit thema primair aan zet om via proactieve en preventieve aanpak overlast en criminaliteit te voorkomen.

- de kennis en expertise van het Regionaal Forensisch Psychiatrisch Netwerk wordt in 2019 overgedragen aan de veiligheidshuizen, waarmee het RFPN ophoudt te bestaan;
- de invoering van de Wet Verplichte GGZ pakken we in 2019 zo veel mogelijk gezamenlijk aan. Het Veiligheidsnetwerk zal een gezamenlijke implementatie faciliteren.

HANDIGE LINKS

- Definitie 'mensen met verward gedrag'
- Definitie 'jongeren die doorgroeien naar zware, bovenlokale criminele netwerken'
- Eindrapportage personen met verward gedrag ONL sept 2018
- Regionaal Forensisch Psychiatrisch Netwerk

Waar zorg en veiligheid elkaar raken, kan het Veiligheidsnetwerk een faciliterende rol spelen mits er additionele middelen beschikbaar komen. In dat geval is het mogelijk:

- ✓ de samenwerkingsverbanden projecten 'mensen met verward gedrag' op districtelijk niveau vanuit de Veiligheidsstrategie met elkaar te verbinden zodat pilotprojecten en goede aanpakken over de hele eenheid gedeeld en verspreid worden;
- ✓ de nog niet geheel afgeronde trajecten binnen de Veiligheidsstrategie een vervolg te geven en ze zijn uiterlijk 1 januari 2020 afgerond.
  Dit zijn o.a. passend vervoer, (meldkamer)-triage, voldoende toegang tot hoog beveiligde zorg en beoordelingslocaties.

2b. Doelen jongeren die doorgroeien naar zware, bovenlokale criminele netwerken

Uit onderzoek van bureau Beke blijkt dat sommige jongeren, die een sleutelrol vervullen in jeugdgroepen maar weinig zichtbaar zijn en doorgroeien naar zware, bovenlokale criminele netwerken. Zij onttrekken zich aan het zicht van (lokale) partners maar houden hun macht en invloed in de wijk. De effecten hiervan zijn in de wijken merkbaar: rekrutering jeugdige aanwas, drugs gerelateerde criminaliteit en het ontstaan van een onderstroom die de maatschappij ondermijnt. De snelheid waarmee jongeren 'professionaliseren' is verontrustend. Deze ontwikkeling pakken we grondig aan.

- ◎ Een integrale analyse wordt in 2019 uitgevoerd voor meerdere gemeenten clusters van gemeenten, die bereid zijn hierin te investeren: wat weten de partners uit hun systemen en wat weten professionals over deze jongeren: wie zijn het? Wie rekruteert? Waar zitten de 'rising stars'? Wie hebben de sleutelposities binnen de criminele bedrijfsvoering?
- ◎ We ontwikkelen in 2020 een barrièremodel. Dit model bevat handreikingen om de voedingsbodem weg te halen en doorgroei naar een criminele carrière tegen te gaan (proactief en gericht op preventie). Daarnaast bevat het model interventiestrategieën om sleutelfiguren uit de netwerken aan te pakken met een mix van (innovatieve) bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale mogelijkheden.

HANDIGE LINKS

→ Onderzoek van bureau Beke:
'De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk'

- Het barrièremodel wordt ontwikkeld aan de hand van één of meerdere pilots op plaatsen waar de integrale analyse een helder beeld heeft opgeleverd over de jongeren in het netwerk en hun werkwijze. In deze pilots doen we ervaring op met interventies en samenwerkingsconstructies en –afspraken, die ook op andere plaatsen toegepast kunnen worden.

Het 7-stappenmodel van de groepsaanpak jeugd blijft een belangrijk instrument om jeugdproblematiek vroegtijdig te signaleren en samen aan te pakken. Gemeenten in Oost-Nederland borgen de regierol jeugd in 2018 en 2019 in hun eigen organisatie. Ook wordt geadviseerd dat zij de inzet van dit instrument monitoren en onderzoeken op de effecten. Vooralsnog speelt het Veiligheidsnetwerk hierin geen rol.

2. Ondermijning

Criminaliteit doorgaans gepleegd in georganiseerd verband wordt ondermijnend genoemd als deze verweven raakt met de samenleving, de legale democratische structuren aantast en de onderwereld met de bovenwereld verbindt.

Criminelen zijn afhankelijk van legale sectoren voor hun praktijken en verdiensten. Zoals bijvoorbeeld logistiek, vastgoed, technische dienstverleners, juridische adviseurs en de overheid als subsidie- en vergunningverlenende instantie.
Ondermijning in het hart raken betekent de elementaire schakels in het verdienmodel verstoren en de opbrengsten zoveel mogelijk ‘afpakken’. Verstoren en afpakken zijn de kernwoorden van de strategie die we de komende jaren inzetten. Sleutelfiguren, sleutelbranches en sleutellocaties aanpakken staat centraal.
Uit de ondermijningsbeelden in de regio Oost blijkt dat ongeveer 50% van de ondermijningssignalen vraagt om een actie van de gemeente, circa 30% is een signaal

“Netwerk-samenwerking is de enige oplossing om complexe veiligheids-vraagstukken succesvol aan te pakken.”

dat lokaal bilateraal/integraal kan worden aangepakt en circa 20% kan als RIEC-casus geclassificeerd worden (lokaal/bovenlokaal met een integrale aanpak onder het RIEC-convenant)[3]. Gemeenten moeten dus hun bestuursrechtelijk instrumentaria bruikbaar en beschikbaar maken voor de aanpak van deze 'nieuwe workload'. Ook moeten zij een volwaardige partner worden in de samenwerking bij RIEC-waardige casuïstiek.

De aanpak van ondermijning vraagt van gemeenten een nieuwe rol:

- ✓ alertheid ten aanzien van ondermijningssignalen (kan op gespannen voet staan met dienstverlening);
- ✓ bestuursrechtelijke handhaving inzetten als barrièremodel (en niet om onregelmatigheden te legaliseren);
- ✓ weerbaarheid creëren tegen een mogelijk intimiderende doelgroep;
- ✓ casuïstiek aanpakken met politie, openbaar ministerie en belastingdienst.

Doelen tegengaan ondermijning

- ◎ Iedere gemeente heeft een actueel beeld van de aard en omvang van ondermijning. Deze lokale beelden samen leveren een regionaal beeld voor Oost-Nederland op. We weten wie de sleutelposities innemen en het netwerk faciliteren. Waar nodig worden gemeenschappelijke doelen bepaald.
- ◎ Het Veiligheidsnetwerk bevordert en faciliteert het ontwikkelen, bundelen en verspreiden van succesvolle aanpakken, voorbeelden en kennis in Oost-Nederland;
- ◎ Het Veiligheidsnetwerk is het aanspreekpunt voor regionale partners en (cruciale) brancheorganisaties vanuit het bedrijfsleven om samen te werken bij de aanpak van ondermijning. Het Platform Veilig Ondernemen Oost-Nederland wordt actief betrokken.

De regionale focus van de aanpak van ondermijning ligt in 2019 en 2020 op de hennepteelt, de productie van synthetische drugs en de aanpak van Outlaw Motor Gangs (OMG). De teelt en handel in hennep en het vervaardigen van synthetische drugs zijn de grootste

“Ervaringen uitwisselen werkt inspirerend!”

[3] *Volgens het RIEC Oost-Nederland op basis van de ondermijningsbeelden.*

en meest dominante vorm van ondermijning in Oost-Nederland. De regionale focus van de aanpak ligt vooral op deze vormen van ondermijning. Dit betekent niet dat andere criminaliteitsvormen (bijvoorbeeld prostitutie/mensenhandel, zorgfraude, witwassen en het oneigenlijk gebruik van vakantieparken) buiten beeld raken. Op deze fenomenen zet het Veiligheidsnetwerk in 2019/2020 vooralsnog geen capaciteit in om nieuwe aanpakken te ontwikkelen. Het netwerk is uiteraard wel beschikbaar als kennisplatform waar partijen hun informatie kunnen delen.
In het Veiligheidsnetwerk vervult het RIEC Oost-Nederland een belangrijke rol op het gebied van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de groep experts en het aanjaagteam is het RIEC-Oost Nederland sterk vertegenwoordigd.

Doelen tegengaan hennepteelt

- In 2019 wordt het regionale hennepconvenant geactualiseerd;
- De districtelijke hennepwerkgroepen, die op basis van een protocol samenwerken, rapporteren vanaf 2019 in de DVO's hun jaarcijfers volgens een gezamenlijk ontwikkeld format. Op alle niveaus ontstaat zo een helder beeld welke partner welke bijdrage levert;
- Bij de aanpak van hennep komt de focus te liggen op facilitators, omdat dit de bedrijfsvoering van de illegale handel verstoort. Het credo is: zo effectief mogelijk verstoren;
- Brandgevaarlijke situaties voor omwonenden van hennepplantages zijn onacceptabel. Ontmantelen van hennepplantages blijft in de komende jaren prioriteit houden. Daarnaast geeft de aanpak van plantages een duidelijk signaal af van een overheid, die adequaat reageert op (ondermijnings)meldingen vanuit de bevolking. We onderzoeken welke mogelijkheden er zijn hennepplantages 'onbruikbaar' te maken zonder zelf capaciteit te steken in het opruimen daarvan;
- Om een waterbedeffect te voorkomen streven we ernaar zoveel mogelijk op dezelfde wijze bestuursrechtelijke interventies (Damoclesbeleid) in te zetten;

"Het Veiligheids-netwerk maakt het zo veel makkelijker om elkaar te vinden en zaken af te stemmen."

- De productie van hennep genereert een grote stroom ‘crimineel geld’, die terugvloeit naar de legale economie. Afpakken van criminele winsten (strafrechtelijk én met bestuurlijke interventies) is een belangrijk wapen in de strijd tegen ondermijning. Partners maken jaarlijks op eenheidsniveau afspraken hierover.

Doelen Outlaw Motor Gangs

Een succesvolle integrale aanpak van OMG’s vraagt om een stevige en eenduidige inzet van verschillende instrumenten in Oost-Nederland om een waterbedeffect te voorkomen. Er zijn inmiddels voldoende handelingsperspectieven voor de partners ontwikkeld.

- Het risicoclassificatie instrument gaan we in 2019 verder verfijnen en implementeren;
- De ervaringen met het civiele verbod worden met elkaar gedeeld en in de aanpak van de OMG’s meegenomen;
- We streven naar een basisniveau bestuurlijke aanpak OMG’s in alle gemeenten in Oost-Nederland.

3. Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit

De samenleving digitaliseert en het plegen van strafbare feiten met behulp van informatietechnologie (ICT) is een groeiend fenomeen. Hacking, phishing, cyberpesten, sexting en gedigitaliseerde criminaliteit zijn veelvoorkomende verschijnselen.

Cybercrime omvat strafbare feiten die worden gepleegd via een ICT middel én die gericht zijn op een ICT middel. Gedigitaliseerde criminaliteit zijn strafbare feiten waarbij gebruik gemaakt wordt van een ICT middel. In deze Veiligheidsstrategie ligt de focus op cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Er is zowel internationaal, nationaal als lokaal veel aandacht voor het onderwerp ‘cyber’. Tegelijkertijd is er nog geen pasklaar antwoord op wat het precies is, hoe en door wie deze criminaliteit het beste aangepakt kan worden. Daarnaast moeten burgers en bedrijfsleven nog wennen aan deze nieuwe vormen van criminaliteit: onwetendheid en digitale gemakzucht is koren op de molen van criminelen!
Als overheid moeten we de verantwoordelijkheid van

“Cybercriminaliteit is het verdien-model van de crimineel van de toekomst.”

→ Barrieremodel cybercrime / gedigitaliseerde criminaliteit

burgers en ondernemers niet overnemen. Uitgangspunt is dat zij zelf maatregelen nemen om geen slachtoffer te worden (vergroten weerbaarheid). Bewustwording creëren van risico's van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit bij iedereen die actief is in de digitale wereld is een rode draad in de strategie (proactief en preventie). Daarnaast is de aanpak van criminelen die zich op grote schaal bezighouden met cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit een belangrijke prioriteit (opsporen en aanpakken). Zicht krijgen op dit fenomeen in Oost-Nederland is een belangrijke stap in de richting van een aanpak, maar dat betekent niet dat we moeten wachten op onderzoeksresultaten voor we kunnen starten: learning by doing versnelt het proces van de aanpak.

Doelen cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit

- Een verkenning naar mogelijk verschuivende criminaliteit, geëntameerd door politie Oost-Nederland, is in 2019 de basis voor een plan van aanpak gericht op interventies. De verkenning brengt in kaart of en hoe criminaliteit van de fysieke wereld naar de digitale wereld verschuift in Oost-Nederland: betreft het daders, die zich in het verleden vooral bezighielden met andere vormen van crimineel gedrag (bijvoorbeeld High Impact Crime feiten)? Is er ook een nieuwe dadergroep te duiden, die zich alleen met cybercriminele feiten bezighoudt? En zijn er 'experimenteer'-jongeren, die ongewild ernstige criminele feiten plegen?
- In 2019 wordt een overzicht van de brede keten (partners en kennis) opgesteld voorzien van mogelijke handelingsperspectieven, waarbij de drie fasen proactief–preventie-repressie duidelijk te onderscheiden zijn (barrièremodel cybercrime/ gedigitaliseerde criminaliteit). Per fase geven we aan of de overheid daarin een rol heeft.
- Het bedrijfsleven is een belangrijke bondgenoot in het ontwikkelen van innovatieve preventieve maatregelen en wordt uitgenodigd te participeren in de aanpak.
- Keten brede deskundigheidsbevordering en -samenwerking op het gebied van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit is een belangrijke focus in 2019 en 2020.

4. Informatie gestuurd werken

Goede informatievoorziening is randvoorwaardelijk voor de regierol van gemeenten op het gebied van integrale veiligheid.
Informatie gestuurd werken is een kritische randvoorwaarde voor een effectieve samenwerking en daarmee een geprioriteerd thema in deze Veiligheidsstrategie. Integrale samenwerking vraagt (meer) informatiedeling.
Tegelijkertijd wordt het delen van informatie begrensd door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de privacywetgeving voor de ketenpartners. Ontwikkelen van een effectieve informatiedeling binnen de grenzen van de privacywetgeving is onze opdracht.

Doelen voor informatie gestuurd werken

- Er is een gedeelde visie in Oost-Nederland op informatiedeling. Duidelijk is welke regionale afspraken nodig zijn om gezamenlijke informatieproducten beschikbaar en deelbaar te maken. Alle informatiedeling in Oost-Nederland is AVG-proof;
- Alle gemeenten hebben in 2019 een goede informatiepositie op het gebied van veiligheid om hun regierol op het gebied van openbare orde en veiligheid goed in te kunnen vullen;
- Kennis en ervaringen met de intelligenceprojecten in Oost-Nederland worden gedeeld en waar mogelijk en wenselijk worden deze functies bovenlokaal verder ontwikkeld.

“Informatie gestuurd werken is een kritische randvoorwaarde voor effectieve samenwerking.”

Rol en positie van het Veiligheidsnetwerk in Oost-Nederland

Het Veiligheidsnetwerk is een samenwerkingsverband waarin verschillende overleggremia bestaan.
De bestuurlijke inbedding van de Veiligheidsstrategie is geborgd in de Bestuurlijke Begeleidings Groep (BBG).
In de BBG zit, naast een bestuurlijk vertegenwoordiger van de politie en het OM, vanuit ieder district een burgemeester, die zorgt voor de verbinding met de DVO's. Iedere burgemeester is tevens portefeuillehouder voor één van de geprioriteerde thema's van de Veiligheidsstrategie. De voorzitter van de BBG is lid van het Regionaal Veiligheidsoverleg. Hierdoor heeft de Veiligheidsstrategie een plek binnen de bestaande afstemmingsstructuren.
Om de doelen van de Veiligheidsstrategie 2019-2022 te kunnen realiseren is de inzet van alle partners noodzakelijk. Van alle partners wordt een bijdrage verwacht als het gaat om informatiedeling, maken van werkafspraken, het participeren in expertteams en aan nieuwe projecten.



HANDIGE LINKS

→ Bestuurlijke Begeleidingsgroep





POLITIE OOST-NEDERLAND

Ontwerp meerjarenbeleidsplan
2019-2022

Januari 2019 versie 1.1

OOST

«waakzaam en dienstbaar»

POLITIE
Kwartiermaker Nationale Politie

Colofon

©

Samengesteld door:
Politie Oost-Nederland, Eenheidsstaf

Versie	Ten behoeve van	Datum
0.1	Intern eenheid: ELO, EMO en OR	januari 2019
1.0	RVO	31 januari 2019
1.1	DVO's	februari-maart
2.0	Bestuurscollege	
2.1	Publicatie	

Voorwoord

De eenheid Oost-Nederland werkt met zo'n zevenduizend medewerkers aan een veiliger leefomgeving en aan een steeds beter presterende politie. Dat doen we in nauwe samenwerking en in afstemming met het lokaal gezag – de burgemeesters van de 76 gemeenten en het openbaar ministerie – en met diverse veiligheidspartners. Gezamenlijk investeren we in een effectieve aanpak van onveiligheid in de samenleving en het creëren van een sterk veiligheidsgevoel en vertrouwen van de burger in de personen en instanties die verantwoordelijkheid dragen voor een veilige leefomgeving.

Focus
In dit plan zetten we in samenhang met de Veiligheidsstrategie 2019-2022, op een rij hoe we in Oost-Nederland de komende periode werken aan veiligheid en welke doelen we stellen. Daarbij staan de aanpak van de lokale veiligheidsproblemen zoals afgesproken in de lokale driehoeken, de nationale prioriteiten, de met het Openbaar Ministerie gemaakte afspraken en de thema's benoemd in de Veiligheidsstrategie 2019-2022 centraal. Door veranderingen in de maatschappij, verschuift de aard van deze veiligheidsproblemen en prioriteiten. Dit betekent dat we ons meer en meer moeten richten op andere vormen van criminaliteit, zoals cybercrime en ondermijning. En dat terwijl we ook de focus moeten houden op de meer 'traditionele' thema's zoals woninginbraken. Dit vraagt de komende periode om goed overleg met ons bevoegd gezag over wat we wel maar ook over wat we niet doen.

Buiten
Het vertrouwen in de politie wordt in hoge mate bepaald door de wijze waarop wij contact hebben met verdachten en slachtoffers. De meeste zaken die bij de politie binnenkomen hebben minimaal één slachtoffer. Het is van belang om die slachtoffers duidelijk en transparant te informeren over de behandeling en afhandeling van hun zaak. Daarnaast willen we als politie zoveel mogelijk verdachten in die zaken opsporen. Voor zowel dader als slachtoffer is het van belang dat wordt gestuurd op een snelle en betekenisvolle (strafrechtelijke) afdoening, waarbij maatwerk wordt geleverd ten aanzien van de specifieke omstandigheden. Hierover zijn afspraken gemaakt met het OM. De komende periode zullen we zo transparant mogelijk in beeld brengen welk effect we met een betekenisvolle afdoening of interventie buiten bereiken.

Innovatie
De komende periode zullen we ons als politie verder ontwikkelen om 'de politie van overmorgen' te kunnen zijn. Dit doen we aan de hand van de waarden die gelden voor de nationale politie: we willen een politie zijn die verbonden is met wijk, web en wereld, die samenwerkt in nieuwe veiligheidscoalities, die werkt met state of the art intelligence en technologie, die actief transparant is over wat ze wel of niet doet en die wendbaar is. Innovatie is voor Oost-Nederland een belangrijk middel om dit te bereiken. De uitdaging is om samen met medewerkers, gezagsdragers, partners en burgers constructieve ideeën tot stand te brengen, die ons helpen het operationeel vakmanschap in een snel veranderende wereld door te ontwikkelen en onze doelen voor de toekomst te bereiken.

Ook de komende periode kunt u erop rekenen dat wij ons maximaal inzetten voor een veilig Oost-Nederland. Wij vertrouwen erop dat dit beleidsplan de veiligheid in de 76 gemeenten van Oost-Nederland, en in breder verband Nederland, versterkt.

De driehoek van Oost-Nederland

Drs. H.M.F. Bruls	Mr. J.J. A. Lucas	Mr. O.R. Dros
Regioburgemeester	Hoofdofficier van Justitie	Politiechef

Inhoudsopgave

Voorwoord 1
Inhoudsopgave 3
1. Inleiding 4
2. Veiligheidsstrategie: lokale prioriteiten 5
2.1 Kwetsbare personen 5
2.2 Ondermijning 6
2.3 Aanpak cybercrime / -fraude 7
2.4 Informatievoorziening 8
3. Landelijke prioriteiten 10
3.1 Landelijke beleidsdoelstellingen 10
3.2 Veiligheidsthema's waar een intensivering loopt 12
3.3 Onderwerpen waarop het gezag landelijk belegd is 13
3.4 Organisatieontwikkeling 14
4. Afspraken met het openbaar ministerie 15
5. Interne organisatie 17
6. Organisatie- en innovatiestrategie 21
7. Politiesterkte 22
8. Bijlagen 26
Bijlage 1 Doelen 26
Bijlage 2 Oost-Nederland in beeld 27
Bijlage 3 Sterkteverdeling 28
Bijlage 4 Samenvatting Veiligheidsagenda 31

1. Inleiding

Voor u ligt het Meerjarenbeleidsplan 2019-2022 van de eenheid Oost-Nederland. In dit plan wordt de bijdrage van de politie aan een veilig Oost-Nederland beschreven. Een onderdeel daarvan is onze bijdrage aan de Veiligheidsstrategie Oost-Nederland, het gezamenlijke plan van gemeenten, OM en Politie in Oost-Nederland voor de aanpak van vier geselecteerde thema's. In dit hoofdstuk geven we de samenhang weer en schetsen we de gezamenlijke basis.

Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, partners in veiligheid

In de Veiligheidsstrategie 2019-2022 geven we als partners in veiligheid richting aan de aanpak van veiligheid in Oost-Nederland. Met de afspraken in de Veiligheidsstrategie ondersteunen we gezamenlijk de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente voor de veiligheid van inwoners en ondernemers in Oost-Nederland. Er zijn thema's, die zich (boven)lokaal manifesteren en waarvoor een aanpak op districts- of regionaal niveau meer geëigend is. De samenwerking is er op gericht regiobreed extra te investeren op enkele veiligheidsthema's, naast de reguliere opgave van elke partner. Binnen de gekozen thema's werken gemeenten, het openbaar ministerie en politie samen op basis van complementariteit en wederkerigheid. Elk van de vier thema's heeft ook onze aandacht in de reguliere taakstelling van de politie.

Meerjarenbeleidsplan 2019-2022 politie Oost-Nederland

Naast de vier thema's uit de Veiligheidsstrategie, beschrijven we de overige opgaven voor de politie voor de periode 2019-2022. Het gaat dan om de bijdragen aan de landelijke prioriteiten zoals deze door de minister, in goed overleg met de regioburgemeesters en de procureurs-generaal zijn vastgesteld. Verder beschrijven we in dit plan de afspraken met het openbaar ministerie.

Gedeelde basis

De Veiligheidsstrategie en het Meerjarenbeleidsplan hebben dezelfde ambities, strategische uitgangspunten en randvoorwaarden. Die gedeelde basis is een waarborg voor een samenhangend en effectief veiligheidsbeleid in Oost-Nederland. Met beide plannen hebben inwoners en het bevoegd gezag een beeld van de doelen voor het politiewerk in de periode 2019-2022, dat gecompleteerd kan worden in de lokale gezagsdriehoeken. Vanzelfsprekend is het zo dat veiligheid zich niet in alle opzichten laat plannen. Als politie anticiperen we op nieuw opkomende fenomenen, op acute lokale of nationale veiligheidskwesties en op wijzigende lokale of nationale prioriteiten. Waar dat aan de orde is, zal dat ook de plannen van onze basisteams beïnvloeden.

2. Veiligheidsstrategie: lokale prioriteiten

Binnen de Veiligheidsstrategie zijn vier prioriteiten benoemd. Deze worden samen met het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland (VNON) uitgewerkt. De politie participeert in de werkgroepen die zijn ingesteld en zal een bijdrage leveren aan de gezamenlijk aanpak van het probleem. Aanvullend en aansluitend op die aanpak, zal binnen de politie de onderstaande aanpak worden uitgewerkt.

2.1 Kwetsbare personen

Mensen zijn (sociaal) kwetsbaar als de draaglast van de ervaren problemen en tegenslagen te groot is voor de beschikbare draagkracht, waardoor ze worden bedreigd met maatschappelijke uitval of sociale uitsluiting. Personen met verward gedrag behoren tot die groep personen die door omstandigheden dreigen af te glijden en van wie het gedrag veel invloed kan hebben op de omgeving. Het aantal meldingen bij de politie over personen met verward gedrag is de afgelopen jaren toegenomen van ruim 11.300 in 2015 tot bijna 15.000 in 2018. Dit is een zorgelijke trend en daarom verdient deze doelgroep ook de komende jaren onze aandacht. Daarnaast wordt in de periode 2019-2020 extra aandacht besteed aan de doelgroep 'Jongeren die doorgroeien naar crimineel gedrag'. Voor de periode 2021/2022 zal op basis van de actuele situatie opnieuw bepaald worden welke groep kwetsbare personen extra aandacht vraagt, bijvoorbeeld kinderen die slachtoffer zijn van mishandeling of ouderen.

Aanpak personen met verward gedrag

Om te voorkomen dat personen met verward gedrag overlast gaan plegen ten gevolge van het verschuiven van zorg in een kliniek naar de buurt[1], is het voor de politie van belang dat de preventie/wijkgerichte aanpak en vroeg signalering gerealiseerd wordt. Ook dient het vervoer van personen met verward gedrag te worden ingevuld. Een door het ministerie van VWS ingesteld 'Schakelteam personen met verward gedrag' is actief en heeft de opdracht regio's en gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van een goed werkende aanpak voor personen met verward gedrag.

Per 1 oktober 2018 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om een sluitende aanpak te organiseren, zodat personen met verward gedrag niet meer terecht komen in een politieauto of een politiecel. De politie ondersteunt, ook na 1 oktober, de partners zodat zij de juiste professionele zorg kunnen bieden aan deze mensen.

Wet verplichte ggz

De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) gaat in op 1 januari 2020. Deze wet regelt de rechten van mensen die te maken hebben met verplichte zorg in de GGZ. Een belangrijke verandering (tov de BOPZ) is dat verplichte zorg straks ook buiten een GGZ-instelling opgelegd kan worden. De politie wil de komende jaren met de partners investeren in de sluitende aanpak en de implementatie van de Wet Verplichte GGZ.

Jongeren die doorgroeien naar crimineel gedrag

Naar schatting komt 5 procent van alle jongeren met de politie in contact. Van deze kleine groep zal 3 tot 7 procent zich ontwikkelen tot 'beroepscrimineel'. Deze groep is verantwoordelijk voor 40 tot 60

[1] Uit meerjarenvisie GGZ Nederland periode 2013-2020:
Als antwoord op de grote druk op de sector om de zorgkosten te beheersen heeft GGZ Nederland, in aanvulling op de bestaande beleidsagenda, in 2010 het pamflet 'Zorg Werkt!' opgesteld. Hierin is verwoord dat de zorg aan patiënten met een psychische ziekte beter en efficiënter kan. Door zorgaanbod te verschuiven van de kliniek naar de buurt, van de tweedelijns specialist naar de eerstelijns ggz en de huisarts kan de groei in de ggz worden beheerst. Deze verandering is lokaal al jaren geleden in gang gezet en gaat uit van de gedachte dat zorg aan patiënten zoveel mogelijk dicht bij huis plaatsvindt. De zorg is gericht op het herstel en op deelname van mensen met een psychische ziekte aan de maatschappij. Hiermee verbetert de kwaliteit van zorg omdat mensen vaak beter herstellen in hun eigen omgeving.

procent van de jeugdcriminaliteit[2]. Op jonge leeftijd ingrijpen, als afwijkend gedrag nog geen patroon heeft gevormd, geeft de meeste kans op een succesvolle interventie. De informatiepositie van de politie (zo mogelijk aangevuld met die van gemeenten) op het gebied van jongeren met criminele activiteiten en contacten, kan hieraan een bijdrage leveren.

Doelen
- Door implementatie van plannen van de sluitende aanpak van elke gemeente en het landelijke meldpunt, zou het aantal meldingen over personen met verward gedrag moeten dalen.
- Met alle betrokken partners zal een escalatiemodel worden samengesteld onder leiding van een bestuurlijke regievoerder.
- Samen met partners zorgen dat de kleine groep jongeren met een hoog risico op het plegen van ernstige delicten onderscheiden wordt van de grote groep (met wie het na de adolescentie weer goed zal gaan) en het stoppen van de criminele carrière van deze groep.

Uitgangspunten voor de aanpak
- De politie investeert in de sluitende aanpak en de implementatie van de Wet Verplichte GGZ door voor de periode van twee jaar een projectleider vrij te maken.
- Zowel intern als extern maken we gebruik van de ambassadeursstrategie, om de doelen op het gebied van verwarde personen te bereiken. We gebruiken bestaande netwerken om het onderwerp onder de aandacht te brengen en maken gebruik van bestaande overleggen en bijeenkomsten om een podium te krijgen.
- De politie brengt binnen de regels van de AVG de hulpverlening in een goede uitgangspositie door vroegtijdig signalen door te geven over jongeren die dreigen te ontsporen.
- Een landelijk functionerend risico-taxatie instrument wordt ingezet, dat gebruik maakt van politiedata. Het instrument berekent de kans dat een jongere een ernstig delict pleegt.

2.2 Ondermijning

Ondermijning is een maatschappelijk probleem, dat op alle niveaus voorkomt, van wijk tot wereld en van normvervaging in de buurt tot zware criminaliteit. Het verzwakt en misbruikt onze maatschappij met alle ontwrichtende gevolgen van dien. Uiteindelijk tast dit het vertrouwen van inwoners aan in bijvoorbeeld de overheid, politie en justitie en dus in de rechtstaat. Het is een probleem dat alleen aangepakt kan worden door de gehele overheid, in samenwerking met bedrijven en burgers.

Aanpak van ondermijning

Als politie hebben we de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het vergroten van de awareness intern en bij bestuur, gezag, partners en burgers. Inmiddels zijn verantwoordelijkheden van partijen inzichtelijk en men is meer dan ooit bereid om de strijd tegen ondermijning aan te gaan. Gezamenlijk Oost-Nederland veiliger en weerbaarder maken tegen ondermijning is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Waarbij het frustreren van criminele ondermijnende netwerken, door het verstoren van hun business en verdienmodel, een belangrijk uitgangspunt is.

Samen preventief en repressief optreden tegen alle deelprocessen die ondermijning succesvol maken, is volgens diverse wetenschappelijke studies dé methode om ondermijning tegen te gaan.

Om de samenwerking op het gebied van criminele ondermijning verder te ontwikkelen, is een nieuwe aanpak nodig. Het profiel van deze aanpak is het tegengaan van ondermijning door integrale beeld- en visievorming, een integrale eenheidsbrede aanpak en de ontwikkeling van een nieuwe wijze van sturing (informatiegestuurd, dynamisch en wendbaar). In de eerste helft van 2019 zal deze nieuwe aanpak bestaansrecht hebben en verder worden doorontwikkeld. Daar staat tegenover dat

[2] Moffitt, T.E. (1993). Adolescence-Limited and Life-Course-Persistent Antisocial Behavior: a Developmental Taxonomy. *Pyschological Review,* 100, 4, p. 674-701

maatschappelijke effecten nodig zijn om de voedingsbodem van ondermijning weg te nemen en de maatschappij weerbaarder te maken tegen ondermijning.

Doel
De belangrijkste ambitie op het gebied van ondermijning is het fors terugdringen van het aantal 'criminele fluïde netwerken' dat zich bezighoudt met criminele ondermijnende activiteiten (hennepteelt, synthetische drugslabs, witwassen, wapens en geweldsmisdrijven).

Uitgangspunten voor de aanpak

- De aanpak vindt plaats vanuit een breed gedeeld en gedragen ondermijningsbeeld (Regionale Informatie Expertise Centrum Oost-Nederland) op alle niveaus (basisteam, districtsrecherche, Dienst Regionale Informatie Organisatie, Dienst Regionale Recherche en de Landelijke Eenheid), samen met partners en met behulp van een gecoördineerde informatiegestuurde aanpak.
- De bijdrage van de politie bestaat uit het opjagen van de criminele fluïde netwerken, het controleren van deze netwerken en het afpakken van op criminele wijze verworven vermogen, om daarmee hun 'business en verdienmodel' ernstig te verstoren.
- De politie richt zich daarbij op het verdienen van vermogen op illegale en/of criminele markten, de Nederlandse drugsindustrie (de drugsindustrie is de grootste illegale criminele markt van Nederland) en de digitalisering en technologisering binnen criminele ondermijning.

In Oost-Nederland zijn ondermijning en hennep onlosmakelijk met elkaar verbonden. De focus op hennep is logisch, aangezien veel georganiseerde criminele groepen zich hiermee bezighouden. Daarbij wordt niet uit het oog verloren dat criminelen over het algemeen actief zijn in meerdere criminele markten. Vanuit dit oogpunt is het zinvol de focus te richten op het netwerk van personen in plaats van op criminaliteitsthema's.

2.3 Aanpak cybercrime / -fraude

Cybercrime is een dreiging waar de politie op moet investeren. De opkomst van een criminele dienstensector, een trend die vaak wordt geduid met de Engelstalige term Criminality as a service (CAAS), houdt in het geval van cybercrime in dat steeds meer criminelen cyberdelicten kunnen plegen zonder technische kennis eigen te maken. Deze kennis kan immers ingekocht worden. Gekoppeld aan steeds bredere beschikbaarheid van de meest complexe technologie ontstaat een gevaarlijke mix voor de toekomst. Alle reden dus om te investeren in de aanpak van cybercrime.

Op het gebied van cybercrime komt overal in het land (en dus ook in Oost-Nederland) ongeveer dezelfde top 5 aan criminaliteits-vormen in beeld: hacken, digitale fraude, phishing, afpersing en cyberpesten en sexting.

Aanpak van cybercrime/-fraude
De bijdrage van de politie op het terrein van cybercrime richt zich op de belangrijkste uitdagingen in het domein:

- Het bijhouden van digitale innovaties en daar adequaat op kunnen reageren.
- Het hoofd bieden aan veelvoorkomende cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit waar burgers veel last van hebben.
- Het zicht krijgen op en de aanpak van complexe cybercrime.

Binnen de eenheid is een lid aan het eenheidsmanagementteam toegevoegd om de komende twee jaar het programma te leiden. De aanpak richt zich op de hierboven genoemde dilemma's. Het doel is om het politieoptreden en aanwezigheid in het digitale domein structureel en efficiënt te maken. Dit houdt onder andere in dat de burger erop kan vertrouwen dat de politie even goed in het digitale als in

het fysieke domein optreedt. Voor een efficiënte aanwezigheid en optreden is een combinatie nodig van brede digitalisering (de hele organisatie) en diepe deskundigheid (specialisten die een paar stappen verder kunnen).

Doelen
- De samenwerking met partners en de preventie verbeteren;
- De opsporing versterken, niet alleen door te zorgen voor voldoende capaciteit en specifieke kennis; maar ook door de invoering van de Wet Computercriminaliteit III;
- Het aangifteproces beter bereikbaar maken voor slachtoffers van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit; en voorkomen dat zaken met digitale component onterecht geen opvolging krijgen.
- Samenwerken met onderwijsinstituten en meewerken aan wetenschappelijk onderzoek.

Uitgangspunten voor de aanpak
- Veranderstrategie Digitaal Oost. Dit zorgt onder andere voor de doorontwikkeling van de platformorganisatie en voor betere ondersteuning en borging van initiatieven op het gebied van digitale innovatie en projectmatige samenwerking tussen digitale specialisten en collega's uit verschillende delen van de organisatie.
- We pakken niet alleen High Tech Crime aan, maar ook Semi Tech Crime. Bij simpele zaken wordt gezorgd voor een snelle, efficiënte en overal gelijke afhandeling, dit naar analogie van de VVC-werkwijze.
- De meer complexe vormen van cybercrime wordt aangepakt door een netwerk dat bestaat uit een kern van digitaal specialisten, analisten en OSINT-deskundigen (Open Source Intelligence, het onderzoeken van publiek toegankelijke bronnen op internet en social media) met daar omheen een flexibele schil van vertegenwoordigers van cyber security bedrijven, universiteiten en andere onderwijsinstellingen, ethical hackers en mogelijk andere relevante partners met wie samengewerkt kan worden.

Alle elementen van de aanpak leunen zwaar op samenwerking tussen verschillende specialisaties, teams en diensten. Alleen op die manier is cybercrime efficiënt aan te pakken. Binnen de eenheid is prioritering van cybercrime breed geaccepteerd maar deze prioritering moet nog vertaald worden naar de praktijk. Dit zal soms betekenen dat gekozen wordt om cybercrime aan te pakken boven andere meer traditionele delicten. Wat dat betreft werken wij aan draagvlak en brengen deskundigheid in daar waar dat nodig of gewenst is.

2.4 Informatievoorziening

Bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid werken verschillende partners steeds meer samen. In feite gaat deze bijdrage over samenwerken. Het streven is om uiteindelijk als één overheid op te treden, daar waar dat nodig en gewenst is. Daarvoor is een gedeelde informatiepositie belangrijk. Om dat te bereiken, stellen partijen over en weer informatie beschikbaar, om een strategie te bepalen hoe ze te werk willen gaan.

Met 'Informatievoorziening' bedoelen wij in deze context alles wat ten dienste staat van die informatiepositie om goed te kunnen samenwerken. Dat zijn dus de gegevens (data), de technologie om die te verwerken en het juridisch instrumentarium om er mee te werken.

Aanpak
Voor een effectieve integrale samenwerking is een goede informatievoorziening van cruciaal belang. Vanuit de politie worden op dit terrein de volgende stappen gezet:
- bijdragen aan de visie en ontwikkeling van de informatievoorziening en het gebruik daarvan (de intelligencefunctie van de verschillende partners);
- bijdragen aan het juridisch kader van het samenwerken met verschillende partners (wat kan en mag in het kader van het uitwisselen van gegevens);

- meewerken aan een gemeenschappelijk visie op het gebruik van data voor de doelen voor de Veiligheidsstrategie;
- verstrekken van gegevens conform de Wet Politiegegevens voor de operationele doelen van de Veiligheidsstrategie.
- op basis van wederkerigheid meewerken aan proeftuinen of pilots, met betrekking tot integrale dataverzamelingen ten behoeve van de Veiligheidsstrategie.
- bijdragen aan de (doorontwikkeling) van verschillende veiligheidsbeelden die worden geprioriteerd.

Doel
Om effectief samen te kunnen werken, is het gemeenschappelijke doel dat deelnemende partijen beschikken over een goed gezamenlijk beeld van de problematiek.

Uitgangspunten voor de aanpak
Bij de aanpak van ondermijning is het uitgangspunt dat alles wat integraal gedaan kan worden, ook daadwerkelijk integraal wordt aangepakt. Daarbij wordt onderzocht welke van de deelnemende partijen de beste kaarten heeft om een probleem aan te pakken en hoe partijen elkaar daarbij kunnen helpen. Bijvoorbeeld door bestuurlijke rapportages op te maken voor het bestuur. Naast de grotere veiligheidsproblemen, wordt ook integraal gewerkt aan casuïstiek op diverse casustafels.
De informatiepleinen in de districten beogen hierbij een min of meer vaste structuur aan te bieden waar kennis en expertise beschikbaar is, in een duurzaam verband waar informatie kan worden gedeeld en verwerkt voor de verdere aanpak.

Integrale projecten
De samenwerking zal alleen nog maar toenemen omdat veiligheidsproblemen vrijwel nooit alleen maar tot het domein van één van de partners gerekend kan worden. De financiële bijdrage van het kabinet bij de aanpak van ondermijning op lokaal niveau gaat er ook van uit dat integraal wordt samengewerkt. In de eenheid Oost-Nederland zijn al de nodige initiatieven genomen om op thema's integrale projecten op te zetten zoals de aanpak van 'problematische' vakantieparken en de aanpak van synthetische drugs en hennep.

Juridische basis
Hoewel er al veel wordt samengewerkt en er al een stevige lijn is ingezet om daarbij ook informatie te delen tussen de deelnemende partners, is er nog wel een uitdaging voor de toekomst. De (informatie)technologie stelt ons steeds beter en meer in staat informatie (data) te verwerken. Daarbij komen verschillende vragen aan de orde die te maken hebben met de juridische basis waarop we informatie verwerken en de rol die technologie daarin speelt. Ook moet goed worden nagedacht over de vraag met welk doel we informatie delen en verwerken en waar dat toe bij moet dragen. Binnen het RIEC-convenant is een bestendig werkproces gemaakt dat voldoet om casuïstiek te agenderen.

Dynamisch veiligheidsbeeld
Met het oog op de toekomst is er meer behoefte aan een dynamische manier van werken met een permanent dynamisch beeld van de werkelijkheid, op het terrein van criminaliteit en veiligheid. Dat vraagt om andere weergaven van informatieposities. Daar ligt nog een enorme uitdaging. Op landelijk niveau is dit thema ook onderwerp van gesprek, maar in de eenheid Oost-Nederland willen we hier ook een bijdrage aan leveren.

Uiteindelijk is informatiedeling geen doel op zich, maar dient het de mogelijkheid tot samenwerking. Dat gebeurt op het niveau waar mensen daadwerkelijk de geagendeerde problematiek aanpakken en dat doen wij op het niveau van de eenheid en verbanden binnen de eenheid.

3. Landelijke prioriteiten

Op basis van artikel 18 PW2012 stelt de Minister eens per vier jaar landelijke beleidsdoelstellingen vast voor de politie. Deze laten de wettelijke toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onverlet. In lijn met de afspraken in het LOVP, hebben het OM en de Regioburgemeesters gezamenlijk een voorstel voor de nieuwe Veiligheidsagenda gedaan. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een verkenning gedaan naar mogelijke thematiek voor de agenda.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen landelijke afspraken, hybride afspraken (landelijk/lokaal), onderwerpen waarop het gezag landelijk belegd is en organisatieontwikkelvraagstukken. Voor wat betreft het onder de aandacht brengen van de belangen van Oost-Nederland en de implementatie van de afspraken, zijn de EMT-portefeuillehouders de verbindende schakel tussen het landelijke niveau en het eenheidsniveau.

Hieronder treft u de thema's aan. Vaststelling van de veiligheidsagenda vindt plaats in het LOVP van februari, daarna zijn de doelen pas definitief.

3.1 Landelijke beleidsdoelstellingen

Het betreft hier de 'harde' landelijke beleidsdoelstellingen die de minister van Justitie en Veiligheid heeft afgesproken met de politie. Hieronder treft u een korte weergave van de thema's aan, een samenvatting van de afspraken is in bijlage 4 opgenomen.

Ondermijning
Bij ondermijnende criminaliteit gaat het om een breed scala aan criminele fenomenen en de ondermijnende werking die daarvan uitgaat op de samenleving. De verwevenheid met de legale wereld heeft vergaande consequenties. Dit leidt tot aantasting van het rechtsgevoel en van de rechtsstaat en zijn instituties. Uit alle beschikbare bronnen blijkt dat de drugsindustrie qua omvang de grootste illegale markt is. De ondermijnende effecten van de drugsindustrie strekken zich ver uit, van gevaren als drugslabs in woonwijken tot bedreiging van lokale bestuurders en andere overheidsdienaren. Een breed offensief is nodig van overheid en maatschappelijke sectoren. Om de gewenste versterking en versnelling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit te realiseren, zijn landelijk op de volgende gebieden afspraken gemaakt:

1. prioritering en samenwerking;
2. het aan de voorkant versterken van de informatiepositie;
3. kwantificeerbaar maken van de (accenten binnen de) aanpak;
4. de financiële invalshoek van de aanpak.

Doel voor Oost-Nederland
In 2019 worden 91 criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) via strafrechtelijke weg aangepakt.

Mensenhandel
Mensenhandel is een vorm van criminaliteit die vaak onopgemerkt blijft als er geen gerichte aandacht voor is. Het is daarom van belang dat de kennis over dit fenomeen en de verschillende uitingsvormen verder toeneemt. Gevallen van (mogelijke) uitbuiting verschillen van aard (seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering) en context. De integrale aanpak van mensenhandel is vaak complex en arbeidsintensief.

Het uiteindelijke doel is dat de politie meer en beter strategisch gekozen interventies gaat plegen om slachtoffers uit uitbuitingssituaties te bevrijden, daders aan te pakken, en slachtofferschap en daderschap te voorkomen (repressie en preventie). De afspraak : meer interventies met een grotere

maatschappelijke impact, waarbij de interventies lokaal, bovenlokaal, nationaal als internationaal kunnen zijn. Dit doet de politie onder gezag van en samen met het Openbaar Ministerie en gemeenten en met andere relevante partijen. Hiertoe moet politie haar informatiegestuurde werkwijze doorontwikkelen zowel in de fysieke als digitale wereld op alle vormen van (mogelijke) mensenhandel.

Er zijn landelijk kwalitatieve afspraken gemaakt over de aanpak van mensenhandel, bijvoorbeeld op het terrein van de inzet van gecertificeerde mensenhandelrechercheurs, doorontwikkeling van het informatiebeeld en bovenlokale en eenheidsoverstijgende samenwerking.

Doel voor Oost-Nederland
Er worden in 2019 24 verdachten van mensenhandel aangeleverd aan het OM. In 2020 26 verdachten en in 2021 en 2022 respectievelijk 28 en 30 verdachten.

Cybercrime en online kindermisbruik
Cybercrime heeft vele gezichten. De gevolgen kunnen zeer ingrijpend zijn en er zijn veel slachtoffers . Criminelen richten zich onder meer op het inbreken in computers voor nieuwe vormen van diefstal en afpersing van burgers en bedrijven, op het platleggen van websites en op bedrijfsspionage. Een zo veelomvattend fenomeen vraagt om een integrale aanpak van preventie, het voorkomen van dader- en slachtofferschap, opsporing en vervolging tot het terugdringen van recidive. Er zijn afspraken gemaakt over het aantal uit te voeren onderzoeken en over de organisatie- ontwikkeling (de wijze waarop kennis over cyberfenomenen wordt verbeterd).

Ditzelfde geldt voor online kindermisbruik. Het aantal meldingen van online seksueel kindermisbruik is sinds 2014 exponentieel gestegen. Bij de toename spelen ontwikkelingen in de samenleving een belangrijke rol: technologische ontwikkelingen, de beschikbaarheid van apparaten en toenemend gebruik van internet/sociale media die het vervaardigen, delen en verkrijgen van kinderporno vergemakkelijken. De focus bij de aanpak ligt onverminderd op het identificeren van slachtoffers, misbruikers, vervaardigers en keyplayers binnen (online) netwerken. Tegelijkertijd is het van belang dat er voor downloaders en verspreiders geen vrijplaats ontstaat. Er zijn landelijk afspraken gemaakt over:
1. het jaarlijks afleggen van verantwoording over de categorieën plegers waar de inzet op gericht was, inclusief streefcijfers;
2. de resultaten van de inzet (aantallen daders en geïdentificeerde slachtoffers);
3. effectmeting en analyses, om inzicht te krijgen in sturing en gewenste resultaten.

Doel voor Oost-Nederland
In 2019 worden 46 reguliere onderzoeken uitgevoerd naar cybercrime.

Executie
Wie veroordeeld wordt, moet de straf ook ondergaan. Dat is belangrijk voor het slachtoffer, de samenleving en voor een geloofwaardig strafrechtsysteem. Op dit moment wordt 90% van de opgelegde vrijheidsstraffen binnen 24 maanden ten uitvoer gelegd. Van ongeveer 1% start de tenuitvoerlegging in het derde jaar na onherroepelijke veroordeling. Er resteert een groep, die niet via het reguliere opsporingsproces wordt aangehouden met als gevolg openstaande vrijheidsstraffen. De politie is in operationele zin belast met de opsporing van veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf en is daarmee één van de partners in de keten. Bij het realiseren van prestaties is de politie in belangrijke mate afhankelijk van het presteren van ketenpartners die een rol hebben voordat de politie een opdracht krijgt in een executiedossier (bijvoorbeeld v.w.b. de kwaliteit van het executiedossier en de beschikbaarheid van verblijfsadressen). De politie is partner in het landelijk programma ‘Onvindbare veroordeelden’ (CJIB/OM/J&V/NP), dat zich voornamelijk richt op de tenuitvoerlegging van vrijheidsgestraften die eerder niet vindbaar bleken.

Ten behoeve van de prioriteit executie zijn voor de komende periode kwantitatieve en kwalitatieve afspraken gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal dossiers dat doorlopend bij de politie in behandeling is (10 per eenheid) en om de afspraak dat 40% van de aangeleverde dossiers positief wordt afgedaan.

Doelen voor Oost-Nederland	
Het percentage positieve afdoening bedraagt:	
Principale vrijheidsstraffen	80%
Omgezette taakstraffen	80%
Geldboetes	70%
Schadevergoedingsmaatregelen	80%
Ontnemingsmaatregelen	70%

3.2 Veiligheidsthema's waar een intensivering loopt

Hierbij gaat het om onderwerpen die we allemaal belangrijk vinden maar er worden geen landelijk bindende kwantitatieve afspraken over gemaakt. Het gezag stuurt hier de politie op aan maar er is wel ruimte voor landelijke taskforces of anderszins en landelijke monitoring en bespreking in LOVP.

Bestrijding terrorisme en extremisme

De aanhoudende terroristische dreiging is complex en veranderlijk. De jihadistische dreiging vormt de meest bepalende terroristische dreiging voor Nederland. Ook in Nederland opereren jihadistische netwerken die de intentie hebben om aanslagen in Europa te plannen. De aanpak concentreert zich landelijk op het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen, het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het verijdelen van aanslagen, het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen (ook online), het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan en het door vervolging handhaven van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme.

In Oost-Nederland hebben gemeenten, politie en OM de afgelopen jaren zowel een stevige integrale - als een strafrechtelijke aanpak van gewelddadig jihadisme neergezet, die de komende periode wordt voortgezet. Deze aanpak vindt plaats vanuit vijf districtelijke casustafels met alle relevante ketenpartners een bewustwordings- en professionaliseringsprogramma. Op de casustafels worden cases van mogelijk radicaliserende personen, uitreizigers en terugkeerders besproken, wat in de ideale situatie leidt tot een integraal plan van aanpak per subject. Ten behoeve van de strafrechtelijke aanpak, is een informatiecel en een apart rechercheteam in onze eenheid ingericht. Op basis van de ontwikkelingen in de maatschappij en de al ingezette koers, is een aantal bouwstenen voor de toekomstige aanpak geformuleerd. Deze bestaat uit:

- het verduurzamen van de aanpak, waaronder het aansluiten op bestaande structuren en behouden van districtelijke casustafels;
- verbreding van het thema, waarbij focus en sturing in de casustafels ligt op o.a. terugkeerders, uitreizigers, moeders en (minderjarige) kinderen maar ook op dreigingen rechts- en linksextremisme, gewelddadig jihadisme en op de verbinding tussen een lokale casus en nationale en internationale verbindingen en netwerken;
- Professionalisering door onder andere de doorontwikkeling van kennis en kunde op de casustafels ten aanzien van de doelgroepen en rechts- en linksextremisme en overige vormen van radicalisering,
- Extra training /oefening voor crisissituaties (zowel mono als multi).
- Implementatie Manhunt (een georganiseerde klopjacht op een persoon die op basis van politieonderzoek, –informatie of –observatie mogelijk een bedreiging vormt voor Nederland).

High Impact Crime / mobiel banditisme
Overvallen, straatroven, excessief geweld en woninginbraken zijn high impact crimes die een grote en soms blijvende impact hebben op slachtoffers, familie en andere betrokkenen. Aan deze beleidsdoelstelling zullen in tegenstelling tot de vorige Veiligheidsagenda (2015-2019) geen landelijke (kwalitatieve of kwantitatieve) afspraken meer worden verbonden. Publieke en private partners, waaronder de politie, zullen de taskforce Overvallen en straatroven continueren.

Mobiel Banditisme is niet te omvatten binnen één strafbaar feit. Het is de aanduiding voor een veelheid aan delicten (met name vermogensdelicten) gepleegd door rondreizende dadergroepen die op dit gebied stelselmatig en internationaal actief zijn. De taskforce mobiel banditisme wordt gecontinueerd met het streven verder te werken aan het samenbrengen van lopende initiatieven, het stimuleren van nieuwe preventieve maatregelen en het komen tot een integrale aanpak tussen de ketenpartners, waaronder politie.

Kindermishandeling en huiselijk geweld
Niet op school, niet op straat, maar thuis heb je de grootste kans om met geweld in aanraking te komen. Huiselijk geweld is in omvang (1/3 van alle geweldszaken) en impact één van de grootste geweldsvraagstukken van de samenleving. De aanpak vraagt om een optimaal samenspel tussen partners in de opsporing, zorg, strafrechtketen en binnen gemeenten met het oog op de veiligheid van het slachtoffer en het voorkomen van recidive. In het Interbestuurlijk Programma 2018-2021 en het programma huiselijk geweld en kindermishandeling 2018-2021 van de ministeries van VWS en JenV en de VNG is de aanpak en de bijdrage door de politie beschreven. OM, Politie, 3RO, Raad voor de Kinderbescherming, Rechtspraak en Veilig Thuis hebben een ontwikkelagenda opgesteld ter versterking van de samenwerking bij meldingen van strafbare vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling in de komende jaren.

Personen met verward gedrag
Bij mensen met verward gedrag gaat het om mensen die (tijdelijk) de grip op hun leven (dreigen) te verliezen, waardoor de kans bestaat dat zij zichzelf of anderen schade berokkenen. Gemeenten en lokale partijen zijn in eerste instantie verantwoordelijk om de zorg aan deze mensen goed te organiseren. In het Interbestuurlijk programma is afgesproken dat de problematiek rondom personen met verward gedrag één van de thema's is waarop Rijk en gemeenten zich de komende jaren gaan richten. Deze gemeenschappelijke ambitie sluit aan bij de verdere ontwikkeling en borging van het recent beëindigde schakelteam Personen met Verward gedrag. De politie is hierin een belangrijke partner. Het realiseren van preventie/wijkgerichte aanpak en vroegsignalering, waarbij 24/7 zorg in de wijk wordt gestimuleerd, zijn hierbij van belang.

3.3 Onderwerpen waarop het gezag landelijk belegd is

Naast de landelijk benoemde thema's waar het gezag lokaal ligt, kent de wet een beperkt aantal onderwerpen waarop het gezag landelijk belegd is. Om inzicht te geven in het totaal aan landelijke afspraken wordt hier in deze paragraaf op in gegaan. Landelijke gezag ligt op executie (separaat benoemd in paragraaf 3.1), bewaken en beveiligen in het centrale domein en op de migratietaak.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft het gezag over de politie met betrekking tot de migratietaak. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het toezichthouden op de naleving van de Vreemdelingenwet, het uitvoeren van identiteitsonderzoeken en het bestrijden van criminele activiteiten zoals mensenhandel. Het gezag bij de strafrechtelijke aanpak van criminele activiteiten ligt bij het OM. De uitvoering van de politiële migratietaak is belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Daarnaast voert de Zeehavenpolitie (ZHP), onderdeel van de eenheid Rotterdam, grenscontroles en –bewaking uit in de Rotterdamse haven en op de

haventerreinen. Ten behoeve van migratietaken werkt de politie nauw samen met nationale partners en lokale partners om ook te faciliteren bij lokale veiligheidsvraagstukken.

Afspraken over de migratietaak worden separaat gemaakt tussen JenV en de AVIM/ZHP. Deze afspraken gaan over uitvoering van vreemdelingrechtelijke toezichts- en handhavingstaken, uitvoering van (grens)toezichttaken conform EU en nationale wetgeving, aanpak van migratiecriminaliteit en Identificatie & Registratie (I&R) in de asielprocedure.

3.4 Organisatieontwikkeling

De gezagen stellen de volgende onderwerpen voor, omdat zij die beschouwen als belangrijke onderdelen van de taakuitvoering of als randvoorwaardelijk voor het kunnen uitoefenen van hun gezagsrol:

1. Zorg ervoor dat de politie lokaal stevig verankerd is op een manier die past bij de lokale context.
2. Wees zichtbaar in de samenleving en maak verbinding met alle bevolkingsgroepen. Investeer in de gebiedsgebonden politiezorg (kwalitatief en kwantitatief), zorg voor diversiteit en zorg dat de burger er op kan vertrouwen dat de politie er staat wanneer nodig. Het aanpakken en voorkomen van discriminatie is hierbij een belangrijk element.
3. Zorg voor een kwalitatieve doorontwikkeling van de intelligence en de opsporing, zodat zowel de traditionele als de nieuwe criminaliteit aangepakt kan worden. Extra aandacht verdient de opsporing van de zgn. kleine of veelvoorkomende criminaliteit. De ontwikkeling daarvan zal, bijvoorbeeld aan de hand van de belangrijkste productiecijfers of kwalitatieve ontwikkelingen in dat domein, worden gemonitord en regelmatig besproken in het LOVP.
4. Zet de burger centraal, zowel in de vorm van burgerparticipatie als er zijn voor kwetsbare personen. Het op een hoger niveau krijgen van de dienstverlening van de politie aan de burgers heeft de prioriteit.
5. Integraal werken is het uitgangspunt: samen wordt gewerkt aan een veilig Nederland. De politie zal haar werk meer en meer moeten doen in verbinding met andere publieke en private organisaties. Daarmee realiseer je de samenhang in de aanpak tussen de verschillende domeinen (zorg, sociaal, ruimtelijk en veiligheid) en externe partners, die nodig is voor het versterken van de veiligheid in de leefomgeving van onze inwoners.
6. Preventie en zorg waar kan, repressie waar moet.

4. Afspraken met het openbaar ministerie

Prognoses van productievolumes
Het is belangrijk om slachtoffers duidelijk te informeren over de behandeling en afhandeling van hun zaak. Voor daders geldt, dat wordt gestuurd op een snelle en betekenisvolle (strafrechtelijke) afdoening, waarbij maatwerk wordt geleverd ten aanzien van de specifieke omstandigheden van slachtoffer(s) en dader. Een snelle betekenisvolle afdoening leidt tot een hogere herkenbaarheid van straffen in de maatschappij. Om hier goed invulling aan te kunnen geven, is het belangrijk om samen afspraken te maken en de werkprocessen van politie en OM goed op elkaar aan te laten sluiten.

Afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van de aangeleverde zaken en over de inspannings-verplichting. De focus van de politie is gericht op rijker verantwoorden en een kwalitatief goede afhandeling van zaken, omdat de overtuiging is dat hierdoor de kwantitatieve verwachtingen worden waargemaakt.

Er worden nog aanvullende gezagsafspraken gemaakt met het openbaar ministerie op inhoudelijke thema's / prioriteiten.

Kwalitatieve afspraken

Onderwerp	Afspraak
Selectieproces (Politie en OM)	Het selectieproces van te onderzoeken misdrijven wordt door politie en OM uitgevoerd conform de Aanwijzing voor de Opsporing en het Selectiviteitskader in VVC-zaken.
Oude voorraad OZD's (Politie)	Aantal (nog niet naar het OM ingestuurde) verdachten dat langer dan een halfjaar in BOSZ staat geregistreerd (nu 36%) terugbrengen naar 15% per 1-7-2019. - *een verschillende doorlooptijd per basisteam is mogelijk, afhankelijk van het aantal oude zaken op een basisteam* - *deze doelstelling draagt bij aan de landelijke doelstelling om de doorlooptijden in de keten verbeteren.*
Oude voorraad PD's (OM)	Aantal in BOSZ geregistreerde OM ZSM niet-vast voorraad ouder dan 60 dagen (nu 28%) terugbrengen naar 20% (10 of 15 %?) *De doelstelling gaat ook bijdragen aan de landelijke doelstelling om de doorlooptijden in de keten verbeteren.*
Het terugdringen van rework	Door implementatie van het ZSM-harmonisatieproces en de politiefunctionaris bij ZSM (nieuwe stijl) waarbij de SCC-kwaliteitsacties en de acties Retour OM als belangrijke prestatie-indicatoren zullen worden benut.
Tijdigheid inzenden procesdossier (Politie)	Aantal dossiers te laat (>20 dagen) ingezonden (nu 20%) terugbrengen naar 5% per 1-1-2019.
Technisch sepot (Politie en OM)	Percentage terugbrengen naar onder de 20%.
Vermijdbaar technisch sepot (Politie en OM)	Percentage (nu 3%) monitoren op elkaars werkproces (kwaliteit dossier Politie, beoordeling en registratie door OM).
Registratie van stuurploeg-besluiten (Politie en OM)	100% van alle besluiten in de stuurploegen (DR en DRR) worden geregistreerd in BOSZ.

Inspanningsverplichting

	Inspanningsverplichting
Politie / OM	21.000 parketnummers

Ketensamenwerking

Om het presterend vermogen van de strafrechtketen te verbeteren, trekken het OM en de politie in Oost-Nederland samen op in een (virtueel) Bureau Ketensamenwerking (BKS). Vanuit dit bureau wordt gewerkt aan verschillende initiatieven om het resultaat van de strafrechtketen en de kwaliteit van de opsporing te verbeteren. Voor 2019 zijn de volgende ambities geformuleerd:

- Het implementeren van het Selectiviteitskader met als doel bij te dragen aan een betere triage (oa. casescreening en vroegtijdig beëindigen) van potentiele opsporingszaken.
- Verzorgen workshops Kwaliteitsdashboard Opsporing en Vervolging en daarmee inzicht geven in kwantitatieve en kwalitatieve (BOSZ) data in de opsporing op eenheids-, districts- en teamniveau.
- Ontwikkelen van benchmarks en trends met als doel de lijnorganisatie “benchmarks en trends” aan te bieden op het gebied van opsporingsprestaties (maar ook rework en uitval), waardoor meer sturing en dus focus kan worden aangebracht op de te realiseren verbeteringen.
- Permanente analyse van knelpunten in de ketensamenwerking en het aanreiken van verbeterinitiatieven en gevraagd en ongevraagd advies geven over het verbeteren van de prestaties in de keten (opsporing & vervolging)
- Het implementeren van het project Zicht op Zaken (datakoppeling tussen de bronsystemen van politie [BVH] en het OM [GPS]) met als doel de uitstroom van de politie richting het OM gedigitaliseerd te synchroniseren met de instroom van het OM. Een goede controle op de juiste invoer van BVH-data.
- Het ondersteunen van de implementatie van het geharmoniseerde ZSM proces.
- Het verminderen van het rework in de BOB aanvragen, waarbij de eerste inzet gericht moet zijn op het beschikbaar komen van een meetinstrument.
- Optimalisatie van het beslagproces omdat beslagenen en rechthebbenden recht hebben op een snelle en eenduidige afwerking van het beslag.

5. Interne organisatie

In dit onderdeel van het meerjarenbeleidsplan komen de interne onderwerpen op het vlak van bedrijfsvoering aan de orde, zoals welzijn van medewerkers, mobiel werken, huisvesting, mobiliteit/vervoer en duurzaamheid.

Welzijn medewerkers

Inzetbaarheid en verzuim
Ondanks vele maatregelen is de gewenste daling van het ziekteverzuim onder politiemedewerkers nog niet bereikt. Het gemiddelde verzuim ligt sinds 2016 op 7%, waar het korps streeft naar 6% en lager. Hoewel met de stabilisatie een einde is gekomen aan de stijging van het verzuimpercentage vanaf 2014, is de landelijk vastgestelde gewenste daling naar 5,9% nog niet gerealiseerd. Op peildatum 31 augustus 2018 was het gemiddelde verzuim over de voorgaande twaalf maanden 6,8%. Er is inmiddels een programmamanager aangesteld om de inzetbaarheid van medewerkers te vergroten en het ziekteverzuim (verder) terug te dringen . Voor de komende twee jaar is een uitdagende maar ook zeker realistische doelstelling geformuleerd, te weten 5,6%. Vanaf 2019 betekent dit per jaar een daling van 0,3%.

Wij kiezen voor een aanpak waarbij de focus wordt gelegd enerzijds op het verhogen van de inzetbaarheid - en het zijn van een vitale organisatie (de preventieve kant) - en anderzijds op het verlagen van het verzuim. De aanpak wordt vooral dicht bij de teams, met de teamleiding en ondersteuning en passend in de context georganiseerd. De lijn is verantwoordelijk en aan zet. Onderdeel van het plan is:

- onderzoeken wat binnen de eenheid Oost-Nederland en vooral per team nodig is, teams daarin prioriteren;
- gebruik maken van de landelijke interventies die bedacht worden;
- ‘best practices’ uit het land en uit Oost-Nederland uitbouwen en uitleren.

Medewerkersmonitor (MEMO)
De politie streeft naar gemotiveerde, gezonde, weerbare medewerkers, zodat zij hun taak goed kunnen uitoefenen en optimaal kunnen bijdragen aan de veiligheid in Nederland. Hoe gemotiveerd, gezond en weerbaar collega’s in alle onderdelen van de organisatie zijn, wordt mede onderzocht door de Medewerkersmonitor (MEMO). De MEMO/Risico Inventarisatie & Evaluatie Psycho Sociale Arbeidsbelasting geeft inzage in:

- De werkbeleving van medewerkers;
- De risico’s die medewerkers/teams lopen op inzetbaarheid;
- De prioriteiten in de ontwikkeling van de teams en het korps.

Het onderzoek is de afgelopen jaren uitgevoerd binnen de basisteams, alle rechercheonderdelen, de operationele diensten, het team capaciteitsmanagement en de eenheidsstaf. Op basis van de resultaten zijn medewerkers en leidinggevenden op teamniveau in gesprek gegaan en zij hebben gezamenlijk een plan van aanpak gemaakt. De activiteiten in deze plannen van aanpak hebben betrekking op een aantal jaren. De MEMO wordt periodiek (om de drie jaar) herhaald, zodat de uitkomsten steeds kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de teams en het korps.

Medewerkersparticipatie
Medewerkersparticipatie blijft een belangrijk onderdeel van het medezeggenschapsmodel. De kern van medewerkersparticipatie is medewerkers de professionele ruimte te geven om de goede dingen goed te doen. We zien medewerkersparticipatie als een organisatieontwikkeling.

Met de initiatieven in het verleden hebben we een eerste fundament gelegd, maar wij zijn ons ervan bewust dat, willen we dit echt laten werken, er de komende periode meer nodig is. Zo zien we ook nu mooie voorbeelden in teams, maar ook teams waarin dit nog niet echt handen en voeten krijgt. Samen met de ondernemingsraad gaan we bepalen op welke wijze we dit proces verder brengen.

Hierin past dat zowel de bestuurder als medezeggenschap een eensluidende opvatting over medewerkersparticipatie uitdragen en dat deze binnen de organisatie landt. We zullen op vaste momenten samen met de leden van de ondernemingsraad terugkijken op onze gezamenlijke aanpak.

Huisvesting
Het Huisvestingsplan 2017-2025 bevat de lange termijnstrategie voor huisvesting, met als doel dat huisvesting meer aansluit op en ondersteunend is aan de organisatiestrategie. De eenheid Oost-Nederland heeft in aanvulling op de algemene huisvestingsvisie van de politie, een aantal doelstellingen. Het overall doel is het faciliteren van de werkprocessen van de eenheid.
Bij de spreiding van de organisatie en daarmee ook van de huisvesting over het grondgebied van de eenheid, wordt uitgegaan van een effectieve en efficiënte verdeling volgens het principe van 'werken waar het werk is' en van een passende dienstverlening met voorzieningen, zowel in de steden als in het buitengebied. Ook wordt rekening gehouden met de verdeling en opbouw van de bevolking en de verdeling van criminaliteit (de sterkteverdeling van het HBVS wordt voor dit plan als gegeven beschouwd).

In 2017 is geconstateerd dat we in Oost-Nederland nog niet volledig voldoen aan de landelijke uitgangspunten voor de huisvesting van de Nationale Politie, zoals geformuleerd in het Strategisch Huisvestingplan en de door ons geformuleerde visie en doelstellingen. De volgende initiatieven zijn daarom genomen voor de huisvesting van de eenheid Oost-Nederland in 2025:

- realiseren van kleine steunpunten conform de LOVP-afspraken;
- aanpassen van teambureaus op de nieuwe functie (2e teambureau / 2e opkomstlocatie) qua omvang en voorzieningen, om de slagkracht en efficiëntie te vergroten;
- realiseren van de meldkamerlocatie op de door de minister van Veiligheid en Justitie aangewezen locatie in Apeldoorn;
- meer geconcentreerd huisvesten van DRR, DRIO en DROS op de districtsbureaus;
- realiseren van geconcentreerde en centraal gelegen locatie voor tweedelijns voorziening Forensische Opsporing en een toekomstbestendige centraal gelegen locatie voor het Regionaal Beslaghuis;
- meer centralisatie van cellencomplexen vanuit efficiency-oogpunt.
- verbeteren van de kwaliteit van de districtsbureaus van IJsselland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid (zowel technisch als functioneel).

Mobiliteit
De politie heeft in 2018 een aanzet tot nieuw mobiliteitsbeleid vastgesteld, waarin de eenheden taakstellend de opdracht hebben gekregen minder en duurzamer te reizen, zowel zakelijk als woon-werk, zowel persoonsvervoer als goederenvervoer. In 2018 is het woon-werkverkeer binnen de eenheid onderzocht. Opvallende uitkomst is dat 80% van de medewerkers met de auto reist. De reistijd is hiervoor de belangrijkste motivatie. In andere eenheden is het percentage lager. Verder wordt er op dit moment nog relatief weinig thuis gewerkt of gebruik gemaakt van video-conferencing. Ook is opvallend dat in onze eenheid de elektrische fiets relatief (ten opzichte van andere eenheden) veel wordt gebruikt in het woon-werkverkeer. De parkeerdruk bij de politiebureaus in ons gebied is groot. Daarom gaan we gaan we de komende jaren experimenteren met:

- het gebruik van (snelle) elektrische fietsen (onder meer speed pedelecs), waarbij de eenheidsbreed informatie wordt verstrekt, bewustwording wordt gecreëerd en medewerkers worden verleid tot ander reis- en rijgedrag;

- emissieloze voertuigen (pilot binnen het landelijk programma om de toepassingsmogelijkheden en bijbehorende meerwaarde van emissieloze vervoersmiddelen binnen het operationele politiewerk te onderzoeken).

Duurzaamheid
Naast het toegroeien naar meer duurzaam vervoer, werken we de komende jaren uit hoe we andere maatregelen kunnen nemen om bij te dragen aan de landelijke milieudoelstellingen.

Doorontwikkeling Bedrijfsvoering
De volgende omvangrijke landelijke ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering zullen de komende jaren ook in Oost-Nederland directe gevolgen hebben op de operatie.

Next Level Dienstverlening Politiedienstencentrum
Onderdeel van de Flexibiliseringsagenda (opgesteld naar aanleiding van het evaluatieonderzoek van de Commissie Kuijken naar de Evaluatie van de Politiewet) is de beweging om de bedrijfsvoering en operatie beter op elkaar te laten aansluiten en meer ruimte te creëren voor maatwerk. Het Politiedienstencentrum (PDC) wil in aansluiting hierop de dienstverlening naar een Next Level niveau tillen, met als doel:

- het vergroten van de zeggenschap en invloed van de operatie op de bedrijfsvoering;
- het optimaliseren van processen binnen het PDC;
- het verbeteren van de bedrijfsvoering ondersteuning aan de operatie.

Dit traject zal de komende jaren invulling krijgen en de verwachting is dat dit de operatie in staat stelt zich meer te concentreren op hun kerntaak; het stelt de operationele collega's in de gelegenheid om hun kostbare tijd zo min mogelijk te besteden aan interne procedures, trage processen en bureaucratie.

Vernieuwend registreren
De politie beschikt nu over een landelijk dekkende infrastructuur en is daarmee in staat informatie landelijk, op moderne manieren op te vragen en te verwerken. Politiemedewerkers delen meer dan ooit dezelfde systemen en dezelfde informatie. De huidige registratieve informatievoorziening is echter onvoldoende flexibel, aanpassingen kosten veel tijd, meervoudige invoer in systemen is vaak nog nodig en systemen zijn technisch verouderd, met als gevolg dat de gebruiksvriendelijkheid te wensen over laat. Landelijk wordt de doorstap gemaakt naar het vernieuwen van de voor het politiewerk noodzakelijke operationele registratieve systemen. Het vernieuwen van deze registratieve systemen is complex: het raakt vrijwel alle operationele werkprocessen, wet- en regelgeving (waaronder de Wpg), maar ook de business intelligence en de samenwerking met ketenpartners. Dit Programma "Vernieuwend Registreren" is dan ook een veelomvattend ambitieus programma waarin alle vernieuwing in het politiewerk, in de ondersteunende systemen en de toepassing van allerlei nieuwe informatietechnologie bij elkaar komen.

Mobiel werken
We groeien in de komende vier jaar van vaste werkplekken naar steeds meer mobiele werkplekken; de visie op werkplekken is verschoven van vaste apparatuur (tot 2016 het beleid) naar meer mobiele apparatuur. Op de bureaus zullen vaste werkplekken de uitzondering zijn. Deze zijn slechts aanwezig bij balies, meldkamers en specialistische afdelingen die specifieke randapparatuur of applicaties gebruiken die niet virtueel beschikbaar zijn. In deze categorie vallen ook de werkplekken waarmee hoger gerubriceerde systemen ontsloten worden. Ook op straat willen we nog meer mobiele apparatuur beschikbaar hebben, zodat het werk zo veel mogelijk op locatie kan worden uitgevoerd.

Dienstverlening
De wereld verandert exponentieel. Niet alleen op het gebied van criminaliteit maar ook economisch, demografisch en technologisch. Daarbij nemen wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien

van dienstverlening toe. Uit verschillende bronnen blijkt, dat het huidige contact tussen samenleving en politie op gespannen voet staat met de eisen van vandaag, laat staan met die van morgen. Om te zorgen dat de politie van overmorgen nog steeds relevant is, is een redesign van onze dienstverlening noodzakelijk.

Deze ontwikkeling van dienstverlening betekent, dat de politie de komende jaren dient te investeren in niet alleen technologie maar ook in houding en gedrag, om aan te kunnen sluiten bij de behoefte van de samenleving. De wens van de burger die contact legt met de politie staat centraal. Dit betekent focus op het verlenen van de dienst en het doen van de interventie die zo goed mogelijk aansluit bij het oplossen van het probleem waarmee de burger bij ons komt.

In 2019 beginnen we hiermee door webcare voor de hele eenheid te implementeren. Dit betekent dat van 07.00 uur ’s tot 23.00 uur burgers via sociale mediakanalen in direct contact kunnen komen met een politiefunctionaris uit het webcareteam, die hun vraag of niet-spoed melding (de zogenoemde ‘later meldingen’) gelijk in behandeling neemt.

Daarnaast zijn we gestart met een pilot binnen het Regionaal Service Centrum (RSC). Hierin wordt gewerkt aan interventies om het servicelevel binnen het RSC naar de afgesproken normen te brengen en daarmee de kwaliteit van dienstverlening te verhogen.

Als laatste wordt de tweede fase van de individuele beoordeling geïmplementeerd. Naast de basisteams worden nu ook de recherche, RSC en het operationeel centrum opgeleid, om slachtoffers individueel te beoordelen om onder andere herhaald slachtofferschap te voorkomen.

Kracht van het Verschil
Centraal staat “wij zijn een politie van een ieder”. Het afgelopen jaar zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet om een meer diverse politieorganisatie te worden. Het moment is nu daar om nog concreter te investeren in meer diversiteit. Landelijk loopt er al geruime tijd een programma “De kracht van het verschil”. In dit kader is het uitvoeringsplan Kracht van het verschil ONL opgesteld. Dit plan kent zes pijlers: van buiten naar binnen, netwerken, inclusieve werkcultuur, leiderschap, recruitment en aanpak discriminatie. Een groot deel van de activiteiten al loopt, zoals de bondgenoten methodiek en diverse netwerken.

6. Organisatie- en innovatiestrategie

De eenheid Oost-Nederland bestaat inmiddels zes jaar. Er is in die periode een belangrijk fundament gelegd voor de toekomst. Dat is nodig, want de politie staat voor grote (operationele) opgaven. We leven in een snel veranderende samenleving die onder andere wordt gekenmerkt door globalisering, individualisering, polarisering en digitalisering. Zo zijn internationale ontwikkelingen steeds vaker verbonden met ontwikkelingen in wijken en buurten. Voorbeelden daarvan zijn de migratieproblematiek, de gevolgen van terroristische aanslagen in Europese steden en de verharding op lokale en internationale schaal. Internet en sociale media spelen hierin in toenemende mate een rol. Deze gebeurtenissen hebben invloed op wat van de politie wordt gevraagd en de wijze waarop zij in verbinding staat met de burgers in de wijken.

Welke politie past bij deze ontwikkelingen? We gaan samen met onze stakeholders, leidinggevenden en medewerkers activiteiten ondernemen om tot een strategische agenda voor de eenheid Oost-Nederland te komen. Daarbij sluiten we aan op de strategische thema's van 'de politie van overmorgen'.

De politie van overmorgen:

- is verbonden met wijk, web en wereld
- werkt samen in nieuwe veiligheidscoalities, met publieke en private partners, vanuit ieders
- grootste toegevoegde waarde
- werkt met state of the art intelligence en technologie
- is actief transparant over wat ze doet en wat niet
- is een wendbare organisatie mét wendbare medewerkers, die hun talenten en vaardigheden blijven ontwikkelen

Binnen de eenheid zijn verschillende stappen gezet, om deze 'politie van overmorgen' te kunnen zijn, bijvoorbeeld op het terrein van ondermijning en cybercrime. In de strategische agenda van de eenheid gaan we nadrukkelijk aandacht besteden aan samenwerking. Criminaliteit overstijgt de grenzen van basisteams, districten en eenheden. Om daadwerkelijk verbonden te zijn met wijk, web en wereld, is intensivering van de samenwerking binnen en buiten de eenheid nodig. Om goed in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, is samenwerking met publieke en private partners bijvoorbeeld essentieel. Publiek private samenwerking is een effectieve manier om als overheid en bedrijfsleven gezamenlijk vorm te geven aan innovatieve ideeën op het terrein van veiligheid (bijvoorbeeld op het terrein van smart security en smart city, maar ook aan samenwerking met internet service providers in de aanpak van cybercrime en de samenwerking met banken in de aanpak van financieel economische criminaliteit). Het samen bedenken van deze innovatieve oplossingen en het bundelen van expertise is het antwoord op toekomstige vraagstukken en dilemma's.

Een andere uitdaging heeft betrekking op het streven om als politie een wendbare organisatie met wendbare medewerkers te zijn. Hiervoor is aandacht nodig voor de ontwikkeling van teams en medewerkers. De uitkomsten van de Medewerkersmonitor zullen bijvoorbeeld de komende periode gebruikt worden om richting te geven aan de ontwikkeling van teams en medewerkers.

Daarnaast zal de werk- en roosterdruk een belangrijk onderwerp van gesprek zijn en blijven in de doorontwikkeling van de organisatie. Ook de komende periode zal uitvoering worden gegeven aan de initiatieven om deze werk- en roosterdruk terug te dringen. Deze en andere thema's zullen bij het opstellen van de strategische agenda nader worden uitgewerkt.

7. Politiesterkte

De politiewet[3] schrijft voor dat in het regionaal meerjarenbeleidsplan de verdeling van de beschikbare politiesterkte, waaronder de wijkagenten, over de onderdelen van de regionale eenheid is opgenomen. Als kader geldt dat bij deze verdeling rekening wordt gehouden met het belang van een goede vervulling van de politietaak in alle betrokken gemeenten en de gestelde doelen.

Historie
De huidige verdeling van politiesterkte tussen de basisteams en districten binnen de eenheid Oost-Nederland is op verschillende verdeelsystemen gebaseerd. Ieder voormalig regiokorps maakte hierin haar eigen afweging. Bij de start van de Nationale Politie in 2013 is die oude sterkteverdeling per voormalig regiokorps als uitgangspunt gehanteerd voor de verdeling van de politiesterkte binnen de eenheid Oost-Nederland. Hierdoor was er vanaf het begin al sprake van een ongelijke verdeling van politiesterkte binnen de eenheid. Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals bevolkingsgroei, horecavestigingen en regionaal klantenpotentieel, maar ook ontwikkelingen in meldingendruk en misdrijven, versterkten de behoefte bij zowel politie als gezagsdragers dat de huidige sterkteverdeling moet worden herzien.

HBVS+
Om die reden is in opdracht van het Regionaal Veiligheidsoverleg Oost-Nederland (RVO) door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) en de politie een onderzoek uitgevoerd naar de sterkteverdeling. Mede op advies van AEF en de politie is door het RVO besloten om het HBVS+ als verdeelsysteem te hanteren. Het HBVS+ is gebaseerd op het HBVS-verdeelsysteem dat ook landelijk wordt gehanteerd bij de verdeling van politiesterkte tussen de eenheden en is opgebouwd vanaf gemeenteniveau. Binnen het HBVS+ wordt naast omgevingskenmerken (zoals aantallen inwoners en horecagelegenheden, grens met het buitenland, oppervlakte water) ook werklast (zoals aantal prio 1-meldingen en aangiften) voor 20 procent meegewogen. De uitkomst van de HBVS+ verdeling per district is opgenomen in tabel 1. De HBVS+verdeelsleutel per basisteam is opgenomen in bijlage 3.

District	HBVS+ verdeelsleutel
District Gelderland-Midden	22,3%
District Gelderland-Zuid	17,5%
District IJsselland	15,8%
District Noord- en Oost-Gelderland	23,3%
District Twente	21,0%
Totaal	**100,0%**

Tabel 1 HBVS+ percentages per district

Schaarste
Een verdeelsysteem geeft geen indicatie van de capaciteit die nodig is voor het uitvoeren van alle politietaken. Het geeft slechts een uitkomst hoe schaarse politiecapaciteit het beste verdeeld kan worden. Al langer geven chefs signalen dat het piept en kraakt in teams als gevolg van rooster- en werkdruk. De herverdeling van politiesterkte zal dit niet veranderen. Er zal blijvend vraag zijn naar meer politiesterkte. De totaal beschikbare capaciteit voor de politie is een keuze van de landelijke politiek. De verdeling van deze capaciteit binnen de eenheid en de keuze waarop de schaarse politiesterkte wordt ingezet is een verantwoordelijkheid van het gezag. De politieleiding is aanspreekbaar op de kwaliteit van het politiewerk en het welzijn van haar medewerkers.

[3] Artikel 39 Politiewet 2012

Regeerakkoord
In het regeerakkoord van Rutte III zijn extra gelden beschikbaar gesteld voor meer politiesterkte. Afgesproken is dat deze sterkte-uitbreiding wordt gerealiseerd door in de sterkte van de eenheden een deel van de aspiranten te vervangen door volledig opgeleiden. De groep aspiranten die van de sterkte van de eenheden worden gehaald, worden formatief ondergebracht bij het politiedienstencentrum (PDC). Landelijk gezien gaat dat om 957 aspiranten. Er is afgesproken dat deze aspiranten op basis van vervangingsbehoefte (geprognosticeerde uitstroom en doorstroom) operationeel worden opgeleid en ingezet in de eenheden.

Voor Oost-Nederland betekent dit dat 225,6 fte aspiranten worden vervangen door 225,6 volledig opgeleiden. Een deel (23,2 fte) van de uitbreiding is door de minister gelabeld voor de versterking van de aanpak van ondermijning en wordt onder gebracht bij de Dienst Regionale Recherche. Het resterende aantal fte (202,4 fte) wordt conform de HBVS+ verdeling verdeeld over de districten en basisteams. Van deze extra capaciteit is 9,2 fte door de minister gelabeld voor digitale expertise in de wijk.

	2019	2020	2021	2022
Oost-Nederland	102,1	150,5	178,4	225,6
	45%	66%	79%	100%

Tabel 2 Fasering regeerakkoordgelden

Team cybercrime
Uit de loonsomberekening van de extra gelden die in het regeerakkoord aan de politie zijn toegekend blijkt dat er nog 16 fte operationele capaciteit resteert. In het RVO (29 november 2018) is het besluit genomen om deze capaciteit als collectief in te zetten op de aanpak van cybercrime. Op korte termijn wordt hiervoor op eenheidsniveau een tijdelijke werkorganisatie ingericht. De programmamanager cybercrime zal binnen twee jaar zorgdragen dat dit team wordt ingebed in de staande organisatie. Ook voor deze uitbreiding geldt dat er (16) aspirantenplaatsen worden omgezet naar (16) formatieplaatsen voor volledig opgeleiden. Voor deze uitbereiding is de aspirantenformatie van de DRR gekort.

Nieuwe verdeling
Politiesterkte
De berekening van de nieuwe politiesterkte is in meerdere stappen uitgevoerd. Allereerst is de nieuwe politiesterkte per district op basis van de HBVS+ verdeelsleutel vastgesteld, waarbij het aandeel van aspiranten voor alle districten is gefixeerd op 13 procent.

Vervolgens is de totale omvang van de vijf districtsrecherches vastgesteld op 450 fte van het totale volume van de districten, overeenkomstig het inrichtingsplan van de eenheid. De onderlinge verhouding tussen – en daarmee de omvang van – de vijf districtsrecherches wordt bepaald door de ‘HBVS+-opsporingscomponent’. In het inrichtingsplan is daarnaast afgesproken dat voor ieder district 15 fte flex-capaciteit en 2 fte leiding is gereserveerd. De resterende sterkte is bestemd voor de basisteams. Ook hiervoor is de HBVS+ verdeelsleutel toegepast.

Operationele capaciteit
Na vaststelling van de totale politiesterkte is deze vertaald naar operationele capaciteit. Bij de operationele capaciteit telt een volledig opgeleide agent voor 1 fte en een aspirant voor 0,24 fte. Bij de berekening van de operationele capaciteit is ook rekening gehouden met de extra vervangingsbehoefte van districten. Onze eenheid krijgt hiervoor 72 aspiranten toegewezen vanuit de pool van 957 PDC-aspiranten.

Voor de toedeling van deze aspiranten binnen de eenheid is naar de vervangingsbehoefte van de districten gekeken voor de komende vier jaar. Hieruit blijkt dat de districten Gelderland-Midden en

Gelderland-Zuid kunnen volstaan met de 13 procent aspiranten die ieder district in de nieuwe sterkteverdeling heeft. De drie andere districten hebben ook dan nog te weinig formatieplaatsen om in de vervanging van medewerkers die uitstromen of doorstromen te kunnen voorzien en worden daarom gecompenseerd met dit totaal van 72 aspiranten, wat overeenkomt met 17,2 fte operationele capaciteit.

Na de bestuurlijke consultatie is vervolgens in het bestuurscollege van 31 oktober 2018 een unaniem voorgenomen besluit genomen over de nieuwe politiesterkte en operationele capaciteit per basisteam.

De nieuwe politiesterkte en operationele sterkte van de districten is opgenomen in tabel 3.

District	Politie-sterkte	Operationele capaciteit 2022	Waarvan			
			Districts-recherche	PDC-aspiranten	Flex capaciteit	Leiding
Gelderland-Midden	958,0	865,2	103,3		15	2
Gelderland-Zuid	753,5	680,5	78,1		15	2
IJsselland	680,7	621,2	68,0	6,4	15	2
NO-Gelderland	1.003,9	913,6	97,4	7,0	15	2
Twente	904,7	820,8	95,5	3,8	15	2

Tabel 3 Operationele sterkte districten

Het overzicht van de nieuwe politiesterkte en operationele capaciteit per basisteam is opgenomen in de bijlage 3.

Diensten

Naast de politiesterkte van basisteams en districten stellen burgemeesters en de hoofdofficier van justitie ook de sterkte van de diensten vast. De diensten Regionale Recherche (DRR), Regionale Informatie Organisatie (DRIO), Regionaal Operationeel Centrum (DROC), Regionale Operationele Samenwerking (DROS) en de eenheidsstaf/bedrijfsvoering ondersteunen de basisteams en districten met specifieke expertise. Een overzicht met de sterkte van alle organisatieonderdelen is opgenomen in de bijlage. De volgende formatiewijzigingen zijn hierbij doorgevoerd (RVO besluit 7 december 2017).

- Versterken heterdaadkracht (inzet en ontwikkeling apparatuur) ondergebracht bij DRR: 4,5 fte ten laste van de DRR;
- VIDEX (uitlezen en bewerken van camerabeelden) ondergebracht bij DRR: 5,0 fte ten laste van de DRR;
- Beslaghuis ondergebracht bij DROS: 4,7 fte ten laste van de DRR, 4,6 fte ten laste van de DROS en 9,3 fte ten laste van de PDC;
- Gemeenschappelijke BOB Kamer ondergebracht bij DRR: 16 fte ten laste van de DRR.

De aangekondigde formatiewijziging ten behoeve van de inrichting van een PV-administratie dient nog eerst nader uitgewerkt te worden alvorens deze vertaald kan worden naar formatie. Tot slot wordt als gevolg van de uitbreiding van de operationele sterkte (regeerakkoord), ook de ondersteuning (bedrijfsvoering) volgens een gestandaardiseerde component uitgebreid. Voor de eenheid Oost-Nederland betekent dit dat er aan de eenheidsstaf 3 fte niet-operationele capaciteit wordt toegevoegd. In onderstaande tabel staat in aanvulling op tabel 3 de overige operationele sterkte van de eenheid weergegeven.

District	Politie-sterkte	Operationele capaciteit 2022
Dienst Regionaal Operationeel Centrum (ON)	139,8	139,8
Dienst Regionale Recherche (ON)	1.016,9	1.009,4
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	451,2	447,4
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	775,4	756,4
Leiding Eenheid Oost-Nederland	4,0	4,0
Staf regionale eenheid (ON)	26,0	26,0

Tabel 4 Operationele sterkte diensten, eenheidsleiding en staf

Vervolg

Nadat de operationele capaciteit bestuurlijk is vastgesteld, wordt de vertaling gemaakt naar functies per team. Het overzicht laat op functieniveau de gewenste eindsituatie zien. De verwachting is dat dit overzicht medio 2019 gereed is. Tevens wordt gewerkt aan een uitvoeringsplan waarin is opgenomen op welke wijze de teams in 2022 de eindsituatie bereiken. Daarbij wordt zo veel als mogelijk geanticipeerd op de verwachte uit- en doorstroom. De belangrijkste instrumenten om de instroom te beïnvloeden zijn het gericht toewijzen van aspiranten en vacaturestelling.

8. Bijlagen

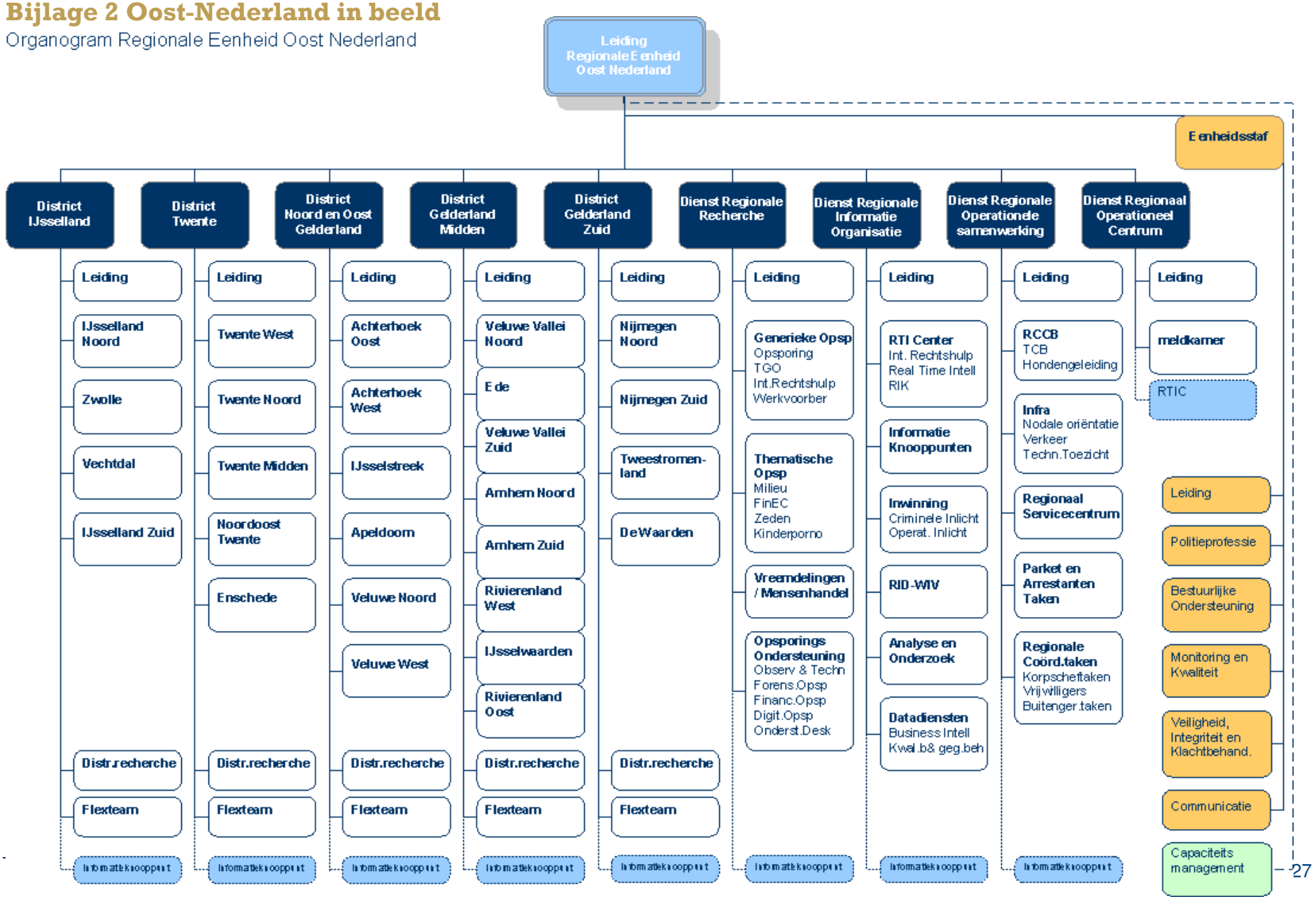
Bijlage 1 Doelen

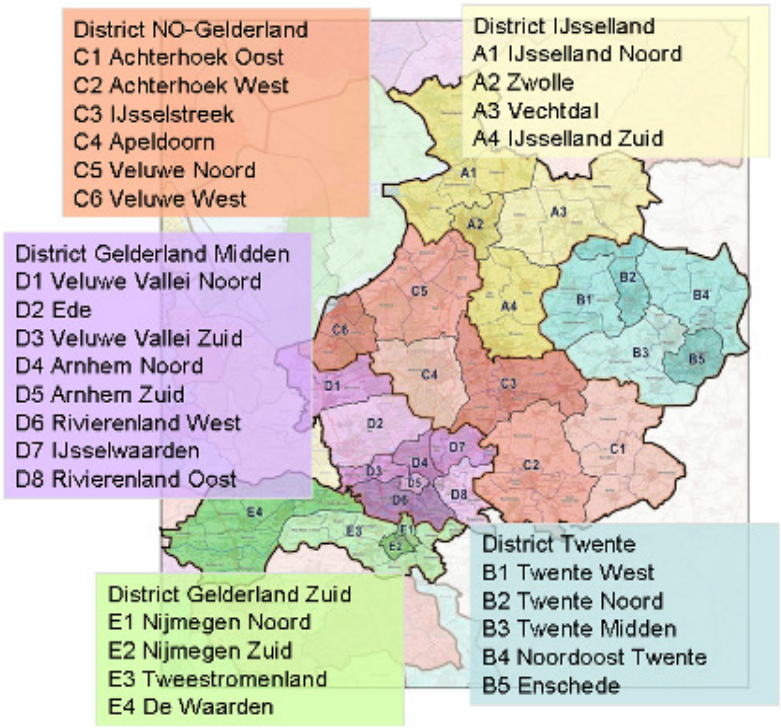
In onderstaand overzicht staan de cijfermatige doelen op een rij. De landelijke afspraken uit de veiligheidsagenda zijn pas definitief na vaststelling in het LOVP van februari.

Onderwerp		2019
Telefonische bereikbaarheid	**Servicenummer politie (0900-8844)** • Beantwoorden < 20 seconden • Aanbieden aan meldkamer < 10 sec	 80% 90%
	Alarmnummer 112 • Beantwoorden < 10 seconden	 90%
Incidentafhandeling spoedeisend (prio 1)	• < 15 minuten ter plaatse	85%
Aantal misdrijven Prognose werkaanbod♦ / Doelstelling	**Alle misdrijven**	Geen afspraken op eenheidsniveau
	High Impact Crime • Overvallen • Straatroven • Woninginbraken (excl. schuur e.d.) (incl. poging) • Voltooide woninginbraken • Geweld	
Inspanningsverplichting *(Ketenbeheerafspraken)*		21.000 parketnummers *(kwalitatieve afspraken: zie pag. 15)*
High Impact Crime (HIC) **specifiek**	• Overvallen oplossingpercentage • Straatroven oplossingpercentage • Woninginbraken oplossingpercentage	Geen afspraken op eenheidsniveau
Kinderporno	• Prognose aantal onderzoekdossiers	Geen afspraak op eenheidsniveau
Mensenhandel	• OM verdachten	24
Ondermijning	• Aan te pakken CSV's	91
Criminele vreemdelingen	• % ID-onderzoeken voldoet aan kwaliteitseisen • % PV's voorzien van vreemdelingennummer	90% 100%
Cybercrime	• Reguliere zaken Politie	46
Executie Prestatieafspraken OM	**% positieve afdoening inzake:** • Principale vrijheidsstraffen • Omgezette taakstraffen • Geldboetes • Schadevergoedingsmaatregelen • Ontnemingmaatregelen	 80% 80% 70% 80% 70%
Afpakken Afspraken vanuit Programma	• Beslagwaarde • Bij minimaal 5% van de zaken t.a.v. vermogenscriminaliteit en t.a.v. Opiumwetzaken wordt door de politie beslag gelegd op (crimineel) vermogen.	*Nog niet bekend*

Bijlage 2 Oost-Nederland in beeld

Organogram Regionale Eenheid Oost Nederland




District NO-Gelderland
C1 Achterhoek Oost
C2 Achterhoek West
C3 IJsselstreek
C4 Apeldoorn
C5 Veluwe Noord
C6 Veluwe West
District IJsselland
A1 IJsselland Noord
A2 Zwolle
A3 Vechtdal
A4 IJsselland Zuid
District Gelderland Midden
D1 Veluwe Vallei Noord
D2 Ede
D3 Veluwe Vallei Zuid
D4 Arnhem Noord
D5 Arnhem Zuid
D6 Rivierenland West
D7 IJsselwaarden
D8 Rivierenland Oost
District Twente
B1 Twente West
B2 Twente Noord
B3 Twente Midden
B4 Noordoost Twente
B5 Enschede
District Gelderland Zuid
E1 Nijmegen Noord
E2 Nijmegen Zuid
E3 Tweestromenland
E4 De Waarden

Bijlage 3 Sterkteverdeling

Dienst / District	Verdeel-sleutel	HBVS+ Politie-sterkte	HBVS+ waarvan aspirant	nieuwe operationele capaciteit
Leiding Eenheid Oost-Nederland		4,0		4,0
Staf regionale eenheid (ON)		26,0		26,0
District IJsselland	15,83%	680,7	86,7	621,2
District Twente	21,04%	904,7	115,2	820,8
District Noord- en Oost-Gelderland	23,34%	1.003,9	127,8	913,6
District Gelderland-Midden	22,28%	958,0	122,0	865,2
District Gelderland-Zuid	17,52%	753,5	95,9	680,5
Team ZSM (ON)		26,7		26,7
Team Cybercrime (ON)		16,0		16,0
Dienst Regionaal Operationeel Centrum (ON)		139,8		139,8
Dienst Regionale Recherche (ON)		1.016,9	9,8	1.009,4
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)		451,2	5,0	447,4
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)		775,4	25,0	756,4
Dienst Bedrijfsvoering (ON)				
TOTAAL	**100%**	**6.756,8**	**587,3**	**6.327,0**

Dienst / District	Afdeling	Verdeel-sleutel	HBVS+ Politie-sterkte	HBVS+ waarvan aspirant	nieuwe operationele capaciteit
Leiding Eenheid Oost-Nederland	Leiding Eenheid Oost-Nederland		4,0		4,0
Staf regionale eenheid (ON)	Staf regionale eenheid (ON)		26,0		26,0
District IJsselland	Leiding District IJsselland		2,0		2,0
District IJsselland	Basisteam IJsselland-Noord	22,57%	134,1	19,1	126,4
District IJsselland	Basisteam Zwolle	28,47%	169,1	24,1	150,2
District IJsselland	Basisteam Vechtdal	16,87%	100,2	14,3	90,2
District IJsselland	Basisteam IJsselland-Zuid	32,09%	190,7	27,2	169,4
District IJsselland	Flexteam IJsselland		15,0		15,0
District IJsselland	Districtsrecherche IJsselland	15,46%	69,6	2,0	68,0
District IJsselland	Team ZSM (ON)		26,7		26,7
District Twente	Leiding District Twente		2,0		2,0
District Twente	Basisteam Twente-West	11,35%	89,7	12,8	80,0
District Twente	Basisteam Twente-Noord	17,26%	136,5	19,5	121,7
District Twente	Basisteam Twente-Midden	24,27%	191,9	27,5	171,1
District Twente	Basisteam Noordoost-Twente	12,73%	100,6	14,4	93,1
District Twente	Basisteam Enschede	34,39%	271,9	38,9	242,4
District Twente	Flexteam Twente		15,0		15,0
District Twente	Districtsrecherche Twente	21,56%	97,0	2,0	95,5
District Noord- en Oost-Gelderland	Leiding District Noord- en Oost-Gelderland		2,0		2,0
District Noord- en Oost-Gelderland	Basisteam Achterhoek-Oost	15,04%	133,6	18,9	125,8
District Noord- en Oost-Gelderland	Basisteam Achterhoek-West	19,82%	176,0	24,9	157,1
District Noord- en Oost-Gelderland	Basisteam IJsselstreek	15,46%	137,3	19,5	122,6
District Noord- en Oost-Gelderland	Basisteam Apeldoorn	23,62%	209,7	29,7	187,2
District Noord- en Oost-Gelderland	Basisteam Veluwe-Noord	13,91%	123,5	17,5	110,3
District Noord- en Oost-Gelderland	Basisteam Veluwe-West	12,14%	107,8	15,3	96,2
District Noord- en Oost-Gelderland	Flexteam Noord- en Oost-Gelderland		15,0		15,0
District Noord- en Oost-Gelderland	Districtsrecherche Noord- en Oost-Gelderland	21,99%	99,0	2,0	97,4
District Gelderland-Midden	Leiding District Gelderland-Midden		2,0		2,0
District Gelderland-Midden	Basisteam Veluwe Vallei-Noord	11,29%	94,4	13,5	87,0
District Gelderland-Midden	Basisteam Ede	16,20%	135,5	19,4	114,6
District Gelderland-Midden	Basisteam Veluwe Vallei-Zuid	9,93%	83,1	11,9	78,4
District Gelderland-Midden	Basisteam Arnhem-Noord	35,73%	298,8	42,9	155,2
District Gelderland-Midden	Basisteam Arnhem-Zuid	35,73%			97,7
District Gelderland-Midden	Basisteam Rivierenland-West	9,08%	75,9	10,9	71,7
District Gelderland-Midden	Basisteam IJsselwaarden	7,81%	65,3	9,4	61,6
District Gelderland-Midden	Basisteam Rivierenland-Oost	9,97%	83,3	12,0	78,7
District Gelderland-Midden	Flexteam Gelderland-Midden		15,0		15,0
District Gelderland-Midden	Districtsrecherche Gelderland-Midden	23,30%	104,9	2,0	103,3
District Gelderland-Zuid	Leiding District Gelderland-Zuid		2,0		2,0
District Gelderland-Zuid	Basisteam Nijmegen-Noord	43,28%	284,3	40,7	114,7
District Gelderland-Zuid	Basisteam Nijmegen-Zuid	43,28%			138,7
District Gelderland-Zuid	Basisteam Tweestromenland	21,84%	143,5	20,5	127,8
District Gelderland-Zuid	Basisteam De Waarden	34,88%	229,1	32,8	204,2
District Gelderland-Zuid	Flexteam Gelderland-Zuid		15,0		15,0
District Gelderland-Zuid	Districtsrecherche Gelderland-Zuid	17,89%	79,6	2,0	78,1

Dienst / District	Afdeling	Verdeel-sleutel	HBVS+		nieuwe operationele capaciteit
			Politie-sterkte	waarvan aspirant	
Dienst Regionaal Operationeel Centrum (ON)	Dienst Regionaal Operationeel Centrum (ON)		1,0		1,0
Dienst Regionaal Operationeel Centrum (ON)	Afdeling Meldkamer (politiedeel) (ON)		138,8		138,8
Dienst Regionale Recherche (ON)	Leiding Dienst Regionale Recherche (ON)		2,0		2,0
Dienst Regionale Recherche (ON)	Afdeling Generieke Opsporing (ON)		270,5	4,7	266,9
Dienst Regionale Recherche (ON)	Afdeling Thematische Opsporing (ON)		195,2	0,6	194,7
Dienst Regionale Recherche (ON)	Afdeling Vreemdelingenpolitie (ON)		129,6	2,7	127,6
Dienst Regionale Recherche (ON)	Afdeling Specialistische Ondersteuning (ON)		419,6	1,9	418,2
Nog nader te bepalen	Team Cybercrime		16,0		16,0
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	Leiding DRIO (ON)		2,0		2,0
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	Afdeling Regionale Informatie (ON)		101,6		101,6
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	Afdeling Informatieknooppunten (ON)		166,6		166,6
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	Afdeling Inwinning		77,0		77,0
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	Afdeling RID		27,0		27,0
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	Afdeling Analyse en Onderzoek (ON)		74,0	5,0	70,2
Dienst Regionale Informatieorganisatie (ON)	Afdeling Business Intelligence en Kwaliteit (ON)		3,0		3,0
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	Leiding DROS (ON)		2,0		2,0
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	Afd. Regionale Conflict- en Crisisbeheersing (ON)		29,5		29,5
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	Afdeling Infrastructuur (ON)		170,9	10,0	163,3
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	Afdeling Regionaal Service Centrum (ON)		117,8		117,8
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	Afdeling Arrestantentaken (ON)		287,5	15,0	276,1
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	Afdeling Regionale Coordinatietaken (ON)		77,3		77,3
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (ON)	Afdeling Hondenbrigade (ON)		90,4		90,4
Dienst Bedrijfsvoering (ON)	Afdeling Planning en Capaciteitsmanagement (ON)				

Bijlage 4 Samenvatting Landelijke beleidsdoelstellingen

Ondermijning
Het regeerakkoord bevat een structurele investering van €5 mln. in 2018, oplopend tot € 10 miljoen vanaf 2019 en een eenmalig anti- ondermijningsfonds van € 100 mln. Deze middelen worden toegedeeld aan de regionale en landelijke partners, op basis van de voorstellen die zij eind september 2018 hebben ingediend. Op landelijk niveau is het Strategisch beraad Ondermijning (SBO) ingericht waarin alle partners zijn vertegenwoordigd, onder onafhankelijk voorzitterschap. Ook is een aanjaagteam ingericht dat het land in gaat om de operationele partijen te faciliteren in het concreet verbeteren en versnellen van de aanpak.

Om de gewenste versterking en versnelling van de aanpak van ondermijnende criminaliteit te realiseren zijn de volgende afspraken gemaakt:

1. Prioritering en samenwerking
a. als het criminaliteitsbeeld daar aanleiding toe geeft, werken eenheden samen aan de opsporing van ondermijnende en zware criminaliteit, zodat robuuste verbanden ontstaan en slagvaardiger onderzoek wordt gedaan naar regio-overstijgende CSV's..
b. er is aandacht voor regio- of landsgrensoverstijgende aspecten en als hier sprake van is, wordt hiermee rekening gehouden bij de keuze van de interventies.

2. Informatiepositie aan de voorkant wordt versterkt
De informatiepositie aan de voorkant van het proces wordt verbeterd, als basis voor interventies in de aanpak van ondermijnende criminaliteit (opwerken van signalen in de wijk, mutatie daarvan en organiseren van opvolging via opsporing of andere interventies) .
a. vanuit de basisteams wordt een inspanning geleverd om bewustzijn en signalering te vergroten.
b. binnen de eenheden worden afspraken gemaakt tussen de basisteams, informatieorganisatie en recherche over opvolging van ondermijningssignalen. Vanuit de recherche wordt de inspanning geleverd om meer aan de opvolging van de signalen uit de basisteams te doen. Ook wordt bezien of er in de districtsrecherche meer aan de aanpak van ondermijning moet worden gedaan.

3. Kwantificeerbaar maken van de (accenten binnen de) aanpak
Het doel is het beter kwantificeerbaar maken van de resultaten van de aanpak van ondermijning, in het bijzonder voor wat betreft de accenten in de aanpak te weten illegale wapens en drugs.
a. In 2019 worden met landelijke en regionale partners indicatoren ontwikkeld waarmee kwalitatieve en kwantitatieve resultaten en maatschappelijk effecten van de aanpak worden uitgedrukt.
b. **t**ot die tijd wordt "het aantal via strafrechtelijke weg aangepakte csv's" en de bijdrage van de politie aan integrale handhavingsacties gemonitord, met het realisatiecijfer van 2018 als uitgangspunt (aantal onderzoeken per aandachtgebied, waaronder de accenten illegale wapens en drugs).

4. Financiële invalshoek aanpak
a. Elk preweegdocument bevat een financiële paragraaf met financieel-economische aspecten en onderzoeksmogelijkheden. De politie levert hier een bijdrage aan, inclusief advies over de inzet van financiële expertise. Met betrokken partners wordt op basis hiervan aangegeven wat de meest kansrijke wijze van afpakken is: strafrechtelijk, fiscaal of bestuurlijk, of een combinatie.
b. In alle ondermijningzaken wordt financieel onderzoek ingezet, tenzij uit de financiële paragraaf evident naar voren komt dat dit geen meerwaarde heeft. OM en politie bespreken op reguliere basis in de daarvoor geëigende gremia de voortgang en mogelijke verbeteringen op dit punt.
c. Partners ontwikkelen in 2019 een 'afpakmonitor' die inzicht geeft in de resultaten van het integraal afpakken, met gebruik van de beschikbare registraties. De aanname is dat deze afspraak en de

extra middelen die door het Kabinet zijn uitgetrokken voor versteviging van het afpakken leidt tot verhoging van het beslag en van afgepakte middelen zowel strafrechtelijk, fiscaal als bestuurlijk.

d. Partners ontwikkelen in 2019 kwantitatieve resultaat- en effectdoelstellingen met betrekking tot strafrechtelijk afpakken dan wel het leggen van beslag waar het de inzet van de politie betreft.

Tot slot is afgesproken dat ten minste een maal per jaar, na voorbereiding in het Strategisch Beraad Ondermijning, in LOVP-verband gesproken over de voortgang van de (integrale) aanpak van ondermijning, in het bijzonder waar het gaat om de inzet van de politie en de daarmee geboekte resultaten. Doel van dat gesprek is het identificeren en in gang zetten van verbeteringen binnen de aanpak door de politie.

Mensenhandel

Eerder zijn middelen beschikbaar gesteld aan het OM en de politie ten behoeve van de intensivering van de aanpak van mensenhandel (2 miljoen euro structureel). Met de middelen uit het Regeerakkoord worden bovendien politieliaisons aangesteld voor de aanpak van mensenhandel.

Voor de politie is de volgende beleidsdoelstelling afgesproken:
Meer interventies met een grotere maatschappelijke impact, waarbij de interventies lokaal, bovenlokaal, nationaal als internationaal kunnen zijn.

1. Beoogde kwalitatieve resultaten en inspanningen

Onder het gezag van het openbaar ministerie wordt de signalering en informatiegestuurde aanpak op alle vormen van mensenhandel in de fysieke en digitale wereld versterkt en geborgd door o.a.:

a. Optimaliseren van de inzet van gecertificeerde mensenhandelrechercheurs;
b. Een doorontwikkeling van het (landelijk; bovenlokaal en lokaal) (realtime) informatiebeeld door het veredelen van informatie. Hiertoe wordt onder meer een werkwijze ontwikkeld waarbij intelligence, opsporing (breder dan de AVIM teams migratiecriminaliteit en mensenhandel) en de gebiedsgebonden politiezorg nauwer met elkaar zijn verbonden en die zich uitstrekt tot zowel de fysieke als digitale wereld. Dit omvat ook een versterkte samenwerking met het landelijke samenwerkingsverband EMM en andere externe partners.
c. Het investeren in een politie-breed bewustzijn van het fenomeen, met oog voor het oppikken, registreren en verwerken van signalen die duiden op uitbuiting;
d. De bovenlokale samenwerking op mensenhandel bij complexe multiproblematiek of eenheids- / grens overstijgende problematiek wordt verstrekt. Dit vergt een intensivering van de samenwerking met het Openbaar Ministerie en andere relevante partners. De bijdrage van de politie aan deze samenwerking is in ieder geval het leveren van een goed informatiebeeld en het daarop organiseren van de beschikbare capaciteit.
e. Versterken van de bijdrage van politie aan het aanpakken van mensenhandelaren samen met en door andere landen door a. relevante informatie te delen met Europol, andere landen (onder andere in het kader van EMPACT THB) en andere relevante gremia; en
f. politieliaisons in bronlanden optimaal te benutten door hen met duidelijke opdrachten en goede lokale inbedding te plaatsen in relevante landen en te zorgen voor een goede verbinding met de eenheden gericht op het uitvoeren van betekenisvolle interventies.

2. Beoogde kwantitatieve resultaten

a. Toename aantal gemelde slachtoffers door de politie bij Comensha.
b. Streefcijfers aantal OM-verdachten van mensenhandel

2019	*2020*	*2021*	*2022*
190	*205*	*220*	*240*

Toelichting
Het aantal OM-verdachten van mensenhandel dat vanuit de politie instroomt is in de afgelopen jaren sterk gedaald; van 261 in 2012 naar 153 in 2017. Slachtoffers zijn voor daders makkelijk vervangbaar. het is daarom cruciaal om het aantal opgespoorde daders omhoog te brengen. Voor de komende jaar is afgesproken het aantal OM-verdachten aan te leveren dat gemiddeld is bereikt de afgelopen vijf jaar, waarna een jaarlijkse verdere groei volgt van 5%. Een substantieel deel van de aangiften leidt uiteindelijk niet tot het in beeld komen van een verdachte, terwijl er wel opsporingshandelingen zijn verricht. De politie zal deze inspanningen meenemen in de kwalitatieve bespreking van de voortgang.

3. Toename complexe onderzoeken en interventies met oog voor:

a) Criminele samenwerkingsverbanden;
b) Eenheidsoverstijgende onderzoeken;
c) Samenwerking met partners in het kader van het barrièremodel;
d) Versterking internationale samenwerking

Er wordt gestreefd naar een jaarlijkse toename van complexe onderzoeken en interventies (referentie-jaar 2019), hierop wordt. Het is mogelijk dat het aantal OM-verdachten niet wordt gehaald door:
- een toename van complexe onderzoeken
- het aantal opsporingshandelingen dat niet leidt tot een vervolging of sepotbeslissing
- wezenlijke bijdragen van politie aan andersoortige interventies zoals bestuurlijke rapportages.

De resultaten zullen dan ook in samenhang met elkaar moeten worden bekeken en geduid. Randvoorwaardelijk is dat de kennis van politie voor de aanpak van het fenomeen mensenhandel binnen en buiten de AVIM op peil wordt gebracht en op peil blijft (daarna), inclusief financieel, internationaal en opsporen en investeer (gedurende VA) extra in het vergroten van de actuele kennis van het fenomeen. De in 2018 af te spreken doorontwikkeling van het EMM moet tijdens de VA gerealiseerd worden. Daarnaast worden de mogelijkheden tot informatiedeling tussen partners verbeterd.

Cybercrime en online seksueel kindermisbruik

Met betrekking tot de bestrijding van cybercrime zijn afspraken gemaakt ten aanzien van het aantal uit te voeren onderzoeken en ten aanzien van organisatieontwikkeling.

Onderzoeken

De onderzoeken zijn verdeeld in:
a. reguliere onderzoeken uitgevoerd op regionaal niveau
b. fenomeenonderzoeken, die gericht zijn op de brede bestrijding van eenheidsoverstijgende cybercriminele fenomenen en dadergroepen
c. onderzoeken van het Team High Tech Crime, waar het gaat om onderzoeken met een high tech component.

Om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken, worden de doelstellingen geduid in opsporingsonderzoeken en alternatieve interventies. De doelstellingen zijn als volgt:

		2019	2020	2021	2022
regulier	**onderzoeken**	**310**	**ntb**	**ntb**	**ntb**
	Waarvan 25% alternatieve of aanvullende interventies	77	**ntb**	**Ntb**	**ntb**
fenomeen	**onderzoeken**	**41**	**ntb**	**ntb**	**ntb**
	Waarvan 50% alternatieve of aanvullende interventies	20	**ntb**	**ntb**	**ntb**
THTC	**onderzoeken**	20	**ntb**	**ntb**	**ntb**
Totaal		371			

In de tweede helft van 2019 worden deze doelstellingen en onderliggende definities geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie, waaronder de inzichten in benodigde inzet voor fenomeenonderzoeken, en rekening houdend met de effectieve groei van capaciteit vanaf 2020 worden vervolgafspraken gemaakt over het aantal onderzoeken. Daarbij is het maatschappelijk effect het uitgangspunt. Voor de rest van de looptijd van de Veiligheidsagenda is de verwachting dat de ambitie verder kan groeien.

Organisatieontwikkeling
Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop in de intake en service onderdelen van de basisteams de kennis over deze cyberfenomenen zal worden verbeterd zodat ook op dit terrein een beter aangifteproces mogelijk is, en signalen eerder gezien worden. Het basiskennisniveau van de medewerkers binnen de basisteams en opsporing wordt verder verhoogd en actueel gehouden. Daarnaast is er speciale aandacht voor medewerkers van het Regionaal Service Centrum en Intake&Service ten behoeve van de kwaliteit van het aangifteproces en de dienstverlening. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan het jaarlijks uitbrengen van een cybercrime beeld per eenheid en het aanbieden van specifieke trainingen. De politie rapporteert 1 keer per jaar in het jaarverslag over de activiteiten die op dit vlak zijn uitgevoerd.

Online kindermisbruik
De aanpak van online seksueel kindermisbruik vraagt specifieke expertise binnen de politie. De opsporing wordt gedaan door 150 FTE netto capaciteit, verdeeld over 11 gespecialiseerde teams die centraal worden aangestuurd. Het maken van duidelijke keuzes bij de inzet van de capaciteit is een belangrijke voorwaarde voor een effectieve inzet van die capaciteit.
Er wordt steeds gestreefd naar een zo groot mogelijk maatschappelijk effect. De focus bij de aanpak van online seksueel kindermisbruik ligt daarom onverminderd op het identificeren van slachtoffers, misbruikers, vervaardigers en keyplayers binnen (online) netwerken. Tegelijkertijd is het van belang dat er voor downloaders en verspreiders geen vrijplaats ontstaat, ook hier dient capaciteit voor beschikbaar te blijven. Door en met JenV wordt daarnaast middels de Hernieuwde aanpak online seksueel kindermisbruik sinds 2018 ingezet op een brede maatschappelijke aanpak die tevens ziet op preventie en verstoring. Hierdoor kunnen politie en OM zich (blijven) richten op acuut misbruik.

Om deze aanpak effectief te laten zijn worden voor deze agenda ten aanzien van de politie de volgende resultaatsafspraken gemaakt:
1. De resultaatsafspraken weerspiegelen waar de inzet op gericht wordt. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd over de categorieën plegers waar de inzet op gericht was (de keuze aan de voorkant), te weten: Misbruiker/vervaardiger, Keyplayer of facilitator binnen netwerk en Bezitter/verspreider.

2. De ambities zijn voor de volgende jaren hieraan gekoppeld:

Jaar:	2019	2020	2021	2022
A: Vervaardigers/ misbruikers	100	100	100	100
B: Keyplayers (/netwerken)	15	15	15	15
C: Bezitters/verspreiders	400	400	400	400
TOTAAL	515	515	515	515

Deze streefcijfers weerspiegelen de focus op onderzoeken ten aanzien van de verschillende categorieën plegers (verdachten/verdenkingen).Meer dan voorgaande jaren wordt het zwaartepunt daarbij gelegd op zwaardere (en arbeidsintensieve) onderzoeken in de categorieën A en B.

3. Tevens wordt gekeken naar de resultaten van de inzet. Daarom wordt in de jaarrapportage tevens gerapporteerd waar bovengenoemde gepleegde inzet toe geleid heeft (het resultaat aan de achterkant). Daarbij gaat het naast de aantallen daders bovenal om de hoeveelheid slachtoffers die door inzet van de 150 FTE zijn geïdentificeerd.
4. Door zowel de inzet (aan de voorkant) als het resultaat te meten (aan de achterkant) kan gekeken worden naar het effect. Dit biedt mogelijkheden tot analyses waaruit we kunnen leren of en wanneer onze sturing leidt tot de gewenste resultaten.

Executie

In de Veiligheidsagenda zijn ten behoeve van de prioriteit executie de volgende afspraken gemaakt.

Afspraken:
1. De politie ontvangt de dossiers die voldoen aan de definitie “er is sprake van een opsporingsindicatie binnen Nederland”. Aan die definitie zijn kwalitatieve randvoorwaarden verbonden die nader zijn omschreven.
2. De politie verricht vervolgens opsporingshandelingen binnen de huidige opsporingscapaciteit ten aanzien van deze dossiers om op die manier het dossier positief af te doen. Dit betekent uiteraard bij voorkeur dat de veroordeelde wordt aangehouden.
3. Voor de in behandeling genomen dossiers geldt vervolgens een inspanningsverplichting, die inhoudt dat een percentage van 40% van de aangeleverde dossiers positief wordt afgedaan. Over de definitie van ‘positief afdoen’ staat verderop in de tekst meer duiding.
4. Er zijn doorlopend 1008 dossiers bij de politie in behandeling waaraan actief wordt gewerkt. Dit betreft 10 per politie-eenheid.

Met deze afspraken wordt invulling gegeven aan de volgende doelstelling:
“*eenduidige kwalitatieve en kwantitatieve afspraken te maken met inachtneming van de daarbij behorende randvoorwaarden. Het gaat hier om de in het opsporingsregister opgenomen (oude voorraad van) veroordeelden met lagere straffen die niet primair binnen het aandachtsgebied van FASTvallen*”.
Door middel van de bovenstaande afspraken wordt invulling gegeven aan deze doelstelling. Daarbij wordt ook, aanvullend hierop, een (eerste) afspraak gemaakt over het voorkomen dat nieuwe zaken dreigen terecht te komen in de passieve signalering van E&S (voormalig Opsporingsregister).

GEMEENTE Arnhem

Arnhem; Veilige Stad

Kadernota Veiligheid

2018 - 2022

Arnhem; Veilige Stad

Kadernota Veiligheid 2018 - 2022

Vastgesteld d.d.
Zaaknummer: 268644

Voorwoord

Beste mensen,

Voor mij als burgemeester is de zorg voor een veilige stad de absolute hoofdtaak. Ik voel een grote verantwoordelijkheid om de inwoners van Arnhem een veilige omgeving en een veilig thuis te bieden. Veiligheid is de sleutel. Het is de basis voor prettig wonen en werken, voor samen leven en voor groei en ontwikkeling van individu en collectief.

Deze prachtige stad staat te boek als nummer zes onder de onveiligste steden van Nederland. Veiliger dan Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Eindhoven, maar minder veilig dan bijvoorbeeld Den Haag. Dat is niet goed voor de veertiende stad in omvang. En onverdiend. Dus met een stevig kader voor veiligheid is voor Arnhem veel te winnen. Want zoals Arnhem zijn prachtige natuur en zijn inspirerende cultuur kan verdedigen en koesteren, zo kan Arnhem ook de veiligheid organiseren.

Ik ben diep gedoken in de veiligheid van de stad. Ik ben overal gaan kijken en luisteren en heb de cijfers die bewoners geven voor leefbaarheid en veiligheidsbeleving laten uitzoeken. Alles opgeteld en afgetrokken geven Arnhemmers hun stad gemiddeld gelukkig een voldoende.

Maar helaas zijn er flinke verschillen in de waarderingen van veiligheid per wijk. Dit gaat mij enorm aan het hart. Ik vind het pijnlijk dat het afhangt van waar iemand woont of hij of zij voluit kan deelnemen aan onze samenleving en of een gezin veilig kan wonen met de buren. En ik vind het erg dat het ervan afhangt waar je woont of je kinderen onbekommerd op straat kunnen spelen en veilig naar school kunnen gaan. Het is niet goed dat het afhangt van waar je woont of je met je geliefden vrijuit kunt zijn wie je bent: inheemse Arnhemmer of moslim met een migratie-achtergrond, liefhebbende homo of ondernemende vrouw, actieve Jood of hoopvolle vluchteling. En ik heb gemerkt dat Arnhemmers dit minstens zo pijnlijk vinden. Tijdens mijn fietstochten voelde ik bij de bevolking een groot gevoel voor rechtvaardigheid en veel empathie voor wie eenzaam, gediscrimineerd of onveilig is.

Ik zie veel resultaat van onze samenwerking in de veiligheidsketen. Daarom wil ik deze samenwerking nog sterker maken. En ook breder maken, van woningcorporaties tot de Belastingdienst.
En uiteraard samen met de bewoners in de wijken en hun volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad. Want de komende periode kom ik met wijkveiligheidsagenda's per wijk, gebaseerd op wat bewoners, functionarissen en diverse organisaties in de wijk ons vertellen. Ik ben blij met de mogelijkheden die Arnhem via haar wijkteams in de wijken, samen met de Arnhemmers, hier biedt.

Voor u ligt de Kadernota Veiligheid. Deze nota zoomt in op de maatregelen en keuzes die rechtstreeks onder het begrip "veiligheid" vallen. Als portefeuillehouder veiligheid ga ik hier hard aan werken. En u kunt ervan op aan dat ik als burgemeester ook bij andere beleidsvelden regie houd op verbeteringen die nodig zijn voor ons besef van veiligheid.

Met elkaar kunnen we Arnhem op een mooi veiligheidsniveau brengen. In alle wijken, voor alle Arnhemmers.

Ahmed Marcouch
Burgemeester van Arnhem

Inhoudsopgave

Voorwoord .....

Inhoudsopgave 1

1. Inleiding 2

1.1. Veiligheidssituatie 2
1.2. Doelstellingen 3
1.3. Methoden 4
1.4. Prioriteiten 5

2. Stedelijke Veiligheid 7

2.1. Prioriteiten bij stedelijke veiligheid 7
2.1.1. Omvang criminaliteit *7*
2.1.2. Ondermijnende criminaliteit *9*
2.2. Andere stedelijke veiligheidsthema's van belang 10
2.2.1. Cybercrime *10*
2.2.2. Drugshandel en hennepteelt *10*
2.2.3 Coffeeshopbeleid *10*
2.2.4 Overlast Horeca *11*
2.2.5. Cameratoezicht *11*
2.2.6. Evenementenveiligheid *11*
2.2.7. Vitesse *12*

3. Wijkveiligheid 13

3.1. Prioriteit bij wijkveiligheid 15
3.1.1. Woonoverlast *15*
3.2. Andere wijkveiligheidsthema's van belang 16
3.2.1. Handhaving bij leefbaarheid en veiligheid *16*
3.2.2. Keurmerk Veilig Ondernemen *17*

4. Maatschappelijke Veiligheid 18

4.1. Prioriteiten bij Maatschappelijke veiligheid 18
4.1.1. Discriminatie *18*
4.1.2. Huiselijk geweld en kindermishandeling *18*
4.1.3. Personen met verward gedrag *19*
4.1.4 Jeugdcriminaliteit *21*
4.2. Andere maatschappelijke veiligheidsthema's van belang 22
4.2.1. Jeugdoverlast *22*
4.2.2. Radicalisering en polarisatie. *23*
4.2.3. Mensenhandel en prostitutie *23*

5. Fysieke Veiligheid 25

5.1. Externe Veiligheid 25
5.2. Brandveiligheid 26
5.3. Ongevallen met explosieven 26
5.4. Rampenbestrijding en Crisisbeheersing 27

6. Samenvatting 28

1. Inleiding

Veiligheid loopt als een rode draad door verschillende beleidsterreinen. Zonder veiligheid kunnen bewoners zich niet vrij bewegen en komen buurten moeilijk in beweging. Zonder veiligheid missen bedrijven het onderlinge vertrouwen dat nodig is om te ondernemen, om te kopen en om te verkopen. Zonder veiligheid worden eerlijke winkeliers weggeconcurreerd met witgewassen geld. Zonder veiligheid geldt het recht van de sterkste.
Maar waar wij veiligheid wél ervaren, daar kunnen bewoners en bedrijven, werkgevers en werknemers floreren. Daar kunnen mensen elkaar helpen om samen vooruit te komen. Daar heeft het zin om als gemeente nuttig beleid te maken voor wonen, werken, zorgen en leren.
Daarom willen wij voor Arnhem een landelijk gemiddelde bereiken bij veiligheid dat past bij een centrumstad met meer dan 100.000 inwoners. Na de raadsbehandeling volgen de diverse veiligheidsagenda's per wijk en indien nodig op onderwerp een uitvoeringsplan. Want het verschil tussen falen en succes ligt bij de kwaliteit van de uitvoering.

1.1. Veiligheidssituatie

Arnhem staat met een mooie nationale tiende plaats bekend om het prettige woonklimaat, tussen cultuur en natuur. Op groen scoort Arnhem zelfs op de tweede plaats onder alle provinciehoofdsteden. Maar op veiligheid, voor het woonklimaat een belangrijke indicator, scoort Arnhem matig: Arnhem staat bij alle typen misdrijven in de top twee of drie tussen gemeenten van vergelijkbare omvang (Woonaantrekkelijkheidsindex: Atlas voor Gemeenten 2017). Wil Arnhem voor de bewoners, bedrijven en bezoekers het woonklimaat verder verbeteren, dan moeten wij investeren in veiligheid.

Het aantal geregistreerde delicten in Arnhem daalt over de hele linie in lijn met het landelijke beeld: ruim 34% minder delicten dan in 2010. Gemiddeld betekent dit dat anno nu jaarlijks per duizend Nederlanders nog krap vijftig geregistreerde misdrijven plaatsvinden. Maar voor Arnhemmers betekent de daling dat de teller toch wel degelijk nog steeds staat op ruim 74 geregistreerde delicten per duizend inwoners. Ter vergelijking: andere de steden met 100.000 tot 300.000 inwoners tellen per duizend inwoners bijna 58 delicten. Arnhem lijkt meer op de 300.000+ steden die gemiddeld bijna 90 delicten tellen per duizend inwoners; Arnhem staat op nummer zes (zie figuur 3, paragraaf. 2.1.1.), terwijl Arnhem met ruim 157.000 inwoners in omvang op nummer veertien staat. Ook in de misdaadmeter van het Algemeen Dagblad scoort Arnhem elk jaar weer hoog, terwijl de aangiftebereidheid in Arnhem niet ver onder het landelijk gemiddelde ligt.

Deze situatie wordt niet veroorzaakt door grote veiligheidsincidenten maar ontstaat door een breed scala aan misdrijven, van jeugdcriminaliteit tot economische fraude en van milieudelicten tot buurtoverlast. Daar komen een aantal thema’s uit, die wij in deze nota onder de loep leggen en prioriteit willen geven.

Over de leefbaarheid in hun woonbuurt zijn Arnhemmers positief. Toch ervaren zij wel degelijk een toename aan fysieke verloedering, zo blijkt uit de Leefbaarheid en Veiligheidsmonitor 2017 van de gemeente Arnhem. In het onderzoeksrapport "Leefbaarheid en veiligheid in de buurt 2017" waarderen Arnhemmers de veiligheid, net zoals in 2015, met het rapportcijfer 6,6. Maar wel is de beleving van onveiligheid in Arnhem licht gestegen van 34% uit 2015 naar 36% in 2017. En dat is ook gebeurd met de beleving van onveiligheid in de eigen woonbuurt; die is gestegen van 25% naar 28%.

De Landelijke Veiligheidsmonitor 2017, waarin de bewoners de veiligheid van Arnhem een zeven geven, bevestigt de groei aan onveiligheidsbeleving in Arnhem, terwijl die elders in Nederland juist licht daalt.
Dit zijn echter stedelijke gemiddelden. Typerend voor Arnhem zijn de grote verschillen tussen de buurten: van het Spijkerkwartier waar 44 procent van de bewoners zich wel eens onveilig voelt, tot Heijenoord/Lombok met 12 procent. Leefbaarheid laat eenzelfde beeld zien, zo brengt de Leefbaarheid en Veiligheidsmonitor 2017 aan het licht. Gemiddeld krijgt de leefbaarheid van de eigen buurt een 7,2. Maar de waarderingen lopen uiteen van een 8,4 in de Burgemeesterswijk/Hoogkamp tot een 6,4 in Presikhaaf-West.
Als meest voorkomende vorm van sociale overlast rapporteren bewoners groepen jongeren, daarna noemen zij dronken mensen en drugsoverlast. Bijna vijf procent van de Arnhemmers zegt drugsoverlast te ondervinden. Arnhem staat als grensstad met meer dan 70.000 inwoners in de top tien van gemeenten met het hoogste percentage gerapporteerde drugsoverlast[1]. Verder kampen bewoners in hun buurt met geluidsoverlast (buiten verkeersgeluid) en met woonoverlast, veroorzaakt door omwonenden.

Tekenend is dat in Arnhem ruim drie procent jeugdigen tussen 12 en 24 jaar verdacht wordt door de politie[2]. Dat is hoger dan in vergelijkbare gemeenten en hoger dan gemiddeld in Nederland. In Arnhem krijgt 11,4% van de jongeren tot 18 jaar jeugdhulp, iets meer dan landelijk (11,2%). Verder heeft 0,8% van de Arnhemse jeugd tussen 12 - 23 jaar te maken met jeugdreclassering, dubbel zo veel als landelijk (0,4%). Arnhem zit daarmee in de top vijf van de 100.000+ gemeenten.
Intussen stijgt ook het aantal meldingen over personen met verward gedrag gestaag, van ruim vijfhonderd (2012) naar ruim elfhonderd (2017).
Bovendien geldt Arnhem als een stad die van doen heeft met geradicaliseerde uitreizigers, zodat de gemeente een lokale aanpak tegen radicalisering heeft ontwikkeld, die financieel is onderstreept door het Rijk. Anno nu liggen voor gemeenten als Arnhem de risico's vooral bij de terugkeerders, zo rapporteert de AIVD.

1.2. Doelstellingen

De vinger leggen op het doel van het programma Veiligheid, is de vinger leggen op de kerntaak van Arnhem als lokale overheid om haar inwoners een omgeving te bieden waarin zij in vrijheid kunnen leven. Zodat de Arnhemmers vrijuit hun kinderen kunnen opvoeden, hun naasten kunnen helpen en een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Een hoog niveau van veiligheid is dienend aan de kwaliteit van het leven van de Arnhemmers en de kwaliteit van de samenleving in de stad.

Het doel van het programma "Arnhem; veilige stad" is een mooi veiligheidspeil voor de Arnhemmers, voor de Arnhemse ondernemers en voor de bezoekers van Arnhem. Om te beginnen een veiligheidsniveau dat past bij een centrumstad met meer dan 100.000 inwoners.

De manier waarop we het doel willen bereiken, wordt uitgewerkt aan de hand van vier verschillende veiligheidsthema's. In de nota gaan we achtereenvolgens in op stedelijke veiligheid, wijkveiligheid, maatschappelijke veiligheid en fysieke veiligheid.

1. www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/30/roosendaal-en-limburgse-steden-in-top-drugsoverlast
2. www.waarstaatjegemeente.nl

1.2.1. Stedelijke veiligheid.
Doel is het aantal misdrijven waaronder de High Impact Crimes: woninginbraken, straatroof en overvallen, verder terug te dringen. Tevens willen we de georganiseerde criminaliteit bestrijden en witwassen van crimineel geld door de onderwereld zo moeilijk mogelijk maken.

1.2.2. Wijkveiligheid.
Doel is dat Arnhemmers zich in hun eigen wijk veilig voelen. Voor wijken als Malburgen, Klarendal, Centrum en Presikhaaf dient de wijkoverlast teruggebracht te worden tot gemiddeld Arnhems niveau. Hierbij wordt ingezet op woonoverlast, overlast van vervuiling, drugs en intimiderende jongerengroepen.

1.2.3. Maatschappelijke veiligheid.
Discriminatie, huiselijk geweld, jeugdcriminaliteit en overlast van personen met verward gedrag zijn belangrijke uitdagingen voor Arnhem om aan te pakken. Ambitieus doel is het aantal aangiften en meldingen te verhogen en het aantal misdrijven te verlagen. Wij streven ernaar om discriminatie tegen te gaan. Huiselijk geweld wordt niet getolereerd. Jeugdcriminaliteit wordt met een persoonsgerichte aanpak bestreden. In samenwerking met zorgpartners wordt overlast van personen met verward gedrag aangepakt.

1.2.4. Fysieke veiligheid.
Bij rampen en crises is de bevolking geïnformeerd, zijn de slachtoffers geregistreerd en zijn de betrokkenen opgevangen. Dat is het doel van de gemeente, die zich met onder meer de brandweer, de politie en de gezondheidszorg in de Veiligheidsregio Gelderland-Midden voorbereidt op rampen.

1.3. Methoden

Beproefde methoden zijn uiteraard preventie, opsporing en beveiliging. En met handhaving, waarvoor de raad extra formatieplaatsen beschikbaar stelde. Daarnaast benutten wij nieuwe methoden.

- *Stedelijke Veiligheid* helpen wij vooruit door het netwerk aan veiligheidspartners uit te breiden. De gemeente werkt al in de veiligheidsketen, met de politie, het Openbaar Ministerie en het Veiligheidshuis. De zorgketen is aangesloten bij het Veiligheidshuis op onder meer de thema's huiselijk geweld en jeugdoverlast. Nu willen wij tegen de ondermijnende criminaliteit deze netwerken verder uitbreiden naar brancheorganisaties, beroepsverenigingen en andere maatschappelijke organisaties. Door meer en betere informatiedeling en signalering in deze netwerken verwachten we (pogingen tot) infiltraties en witwaspraktijken te voorkomen.
  Er wordt gebruik gemaakt van Bibob-onderzoeken (integriteitsbeoordelingen) bij aanvragen van vergunningen en het sluiten van panden bij drugsoverlast. Deze maatregelen blijken preventief goed te werken tegen een nieuwe generatie criminele plannenmakers.

- *Wijkveiligheid* krijgt als innovatie de veiligheidsagenda per wijk. Passend bij het wijkprogramma "Van Wijken Weten" worden per wijk wijkveiligheidsthema's opgehaald en vastgesteld. Voor de inzet op de wijkveiligheid verbreden wij per wijk het lokale netwerk, van wijkagent tot wijkteam en van lokale verenigingen voor winkeliers tot huurdersverenigingen.

- *Maatschappelijke Veiligheid* krijgt hulp van nieuwe wettelijke bevoegdheden die de burgemeester optimaal benut voor Arnhem. Zoals de gedragsaanwijzingen bij woonoverlast en de nieuwe Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg die vanaf 2020 van kracht wordt. Waar nodig wordt gebruik gemaakt van het opleggen van een tijdelijke huisverbod.

1.4. Prioriteiten

Aangezien de onveiligheid zich aftekent over de hele linie, is een keur aan veiligheidsthema's van belang. De keuze voor prioriteiten komt voort uit de actuele veiligheidssituatie van Arnhem, de gewenste situatie en de praktische weg daarheen: de mogelijkheden om de situatie te verbeteren.

Zo komen wij tot de volgende zeven speerpunten voor drie typen veiligheid.

Stedelijke Veiligheid:

1. **Omvang criminaliteit.** Er zijn ook nu nog ruim elfduizend slachtoffers per jaar in Arnhem van een misdrijf waaronder de High Impact Crimes: woninginbraken, straatroven en overvallen. Dat zijn jaarlijks 75 misdrijven per duizend inwoners. De aandacht en inzet voor het terugdringen van het aantal misdrijven in de stad blijft onverminderd om de daling van 34 procent in de afgelopen 8 jaar te continueren. Vanwege het voor het slachtoffer ingrijpende karakter van het delict ligt de prioriteit bij het voorkomen en het oplossen van High Impact Crimes. Dit sluit aan bij de prioritering op deze delicten van de politie en het Openbaar Ministerie.

2. **Ondermijnende criminaliteit**. Praktijken zoals witwassen, drugshandel in alle vormen, illegaal gokken, tasten direct of indirect de openbare orde aan en ontwrichten de samenleving. We willen voorkomen dat criminelen voet aan de grond krijgen in het dagelijks leven door allianties te smeden en een goede informatiepositie te verwerven. Hiermee werpen we in breed verband een barrière op tegen deze vorm van criminaliteit.

Wijkveiligheid:

3. **Woonoverlast**. Woonoverlast is een ernstige vorm van overlast aangezien dit het dagelijks leven van mensen dichtbij en voortdurend ondragelijk maakt. Het draagt in negatieve zin bij aan het gevoel van veiligheid in de wijk. Door hier een speerpunt van te maken, door er bovenop te zitten en de juiste bevoegdheden te benutten, willen we bewoners steunen bij het voorkomen en tegengaan van woonoverlast.

Maatschappelijke Veiligheid:

4. **Discriminatie.** Want dat vernietigt levens. Mensen die zich moeten verstoppen, kunnen zichzelf niet waarmaken, kunnen geen bijdrage leveren aan de samenleving en voeden nieuwe generaties op in wantrouwen en achterdocht.

5. **Huiselijk geweld.** Want geweld in afhankelijkheidsrelaties is ingrijpend. Voor het slachtoffer en voor het leefsysteem. Zo heeft mishandeling van partners en of kinderen grote negatieve impact op het gezin. De gevolgen zijn vaak levenslang merkbaar en hebben ook op volgende generaties effect. Met het tijdig stoppen van het geweld helpen wij de slachtoffers en voorkomen we herhaling. Als overheid beschikken wij, naast het bieden van hulp, opvang en zorg, over mogelijkheden tot de-escalatie door middel van het opleggen van een huisverbod.

6. **Personen met verward gedrag.** Vanwege de toenemende omvang van deze kwetsbare doelgroep en omdat het kan leiden tot onveilige situaties. Voor de betrokkene zelf, maar ook voor andere personen in de directe leefomgeving. Dit kan zich uiten in agressief gedrag en mogelijk gevaarlijke situaties in of vanuit de woning. Met tijdige en passende zorg en hulp willen we problemen met verwarde personen voorkomen en indien nodig oplossen zonder te veel beslag te leggen op de inzet van de politie. Hiertoe wordt een sluitende aanpak in samenwerking met andere beleidsprogramma's georganiseerd.

7. **Jeugdcriminaliteit.** Omdat deze criminaliteit ingrijpend is voor de ontwikkeling van de jongere en voor de samenleving. Van relatief kleine vergrijpen kan de jongere doorgroeien naar een doorgewinterde harde crimineel. Daarbij is het niet ondenkbaar dat andere jongeren, waaronder broertjes en zusjes, het voorbeeld gaan volgen. Geld en aanzien spelen een belangrijke rol. Een adequate persoonsgerichte aanpak bij signalen van (afglijden naar) crimineel gedrag werkt preventief; niet alleen voor de jeugdige delictpleger maar ook voor de broertjes, zusjes en andere jongeren in de directe leefomgeving.

Fysieke Veiligheid:

De Veiligheidsregio heeft de voorbereiding op rampen en crises goed georganiseerd; voor de gemeente liggen hier belangrijke taken, maar geen grote opgaven die voor prioritering in aanmerking komen.

2. Stedelijke Veiligheid

Stedelijke Veiligheid betreft diverse vormen van criminaliteit waar inwoners van Arnhem het slachtoffer van worden. De politiecijfers voor criminaliteit en overlast worden twee keer per jaar met de gemeenteraad besproken. In dit hoofdstuk bespreken wij achtereenvolgens de prioriteiten en de overige thema's die onze aandacht verdienen.

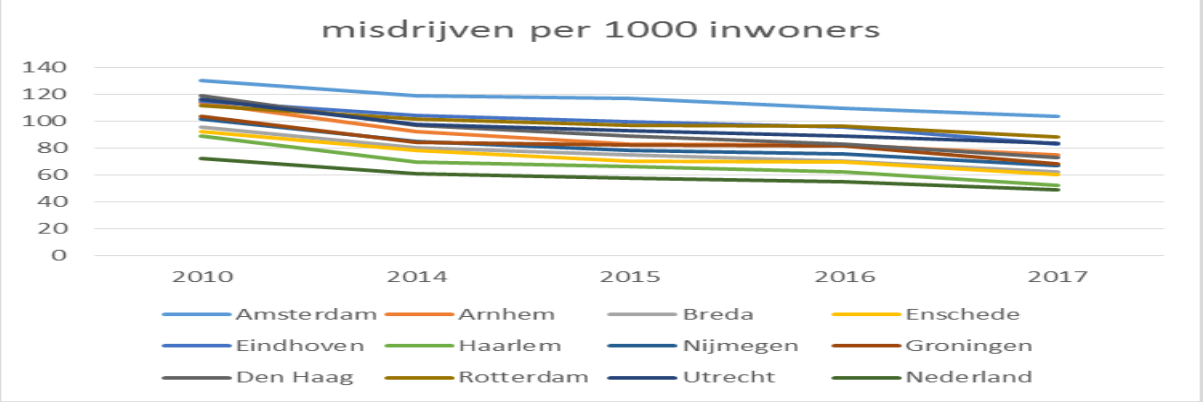
2.1. Prioriteiten bij stedelijke veiligheid

Zoals al aangegeven, zijn de criminaliteitscijfers wat ons betreft te hoog voor een stad als Arnhem. Daarmee zijn te veel Arnhemmers slachtoffer. Het beïnvloedt het gevoel van veiligheid in negatieve zin. Vooral slachtofferschap van een High Impact Crime kan blijvend grote nadelige gevolgen hebben voor het welbevinden.
Daarnaast hebben we in toenemende mate aandacht voor criminele pogingen om de samenleving te ondermijnen. Deze vorm van criminaliteit ontwricht de samenleving in Arnhem.

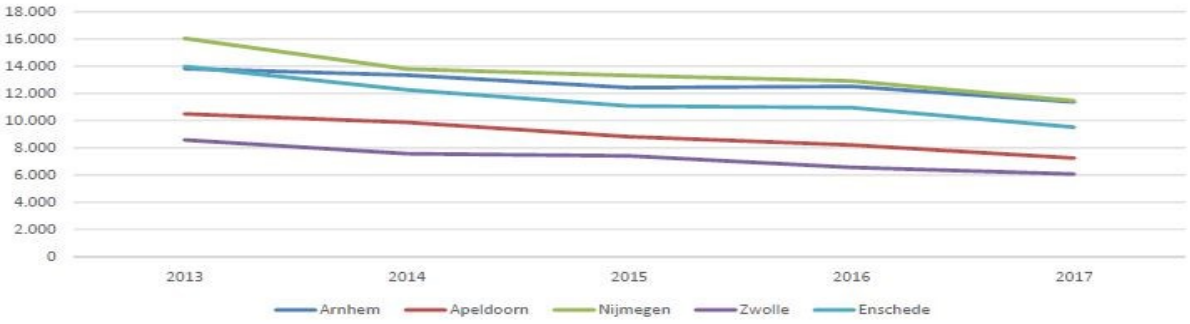
2.1.1. Omvang criminaliteit

Ruim elfduizend mensen in Arnhem zijn jaarlijks slachtoffer van een misdrijf waaronder woninginbraken, straatroven, overvallen en diefstallen. De omvang past niet bij een stad als Arnhem als dat wordt vergeleken met steden van vergelijkbare omvang. We willen de omvang van het aantal misdrijven per duizend inwoners terugdringen naar een gemiddelde dat past bij een centrumstad met meer dan 100.000 inwoners. Het ingrijpende karakter van High Impact Crimes bij slachtoffers rechtvaardigt het voortvarend voortzetten van de huidige activiteiten op deze delicten.

Situatie
De criminaliteitscijfers in Nederland dalen al jaren. In Arnhem is het aantal gedaald van 13.998 in 2013 naar 11.370 delicten in 2017. Ook in gelijksoortige steden is deze dalende tendens te zien (figuur 1). Zo ook in de grote steden in de Politieregio Eenheid-Oost (figuur 2). Ook de High Impact Crimes als woninginbraken, straatroven en overvallen dalen in Arnhem.
De omvang van de misdrijven per 1000 inwoners in Arnhem is echter al jarenlang hoog (figuur 3). Arnhem behoort al geruime tijd tot de top 10 van meest onveilige steden in Nederland in de AD-misdaadmeter.



Figuur 1. *Bron: politie; Veiligheidsbeeld grote gemeenten en Arnhem*



Figuur 2. *Bron: politie; Veiligheidsbeeld grote gemeenten Politie Eenheid Oost*

	2010	2014	2015	2016	2017
Amsterdam	130,5	119	117	110	103,9
Rotterdam	111,6	102,1	97	96,5	88,4
Utrecht	116,7	98	93,1	89,1	84
Eindhoven	115,3	104,5	99,5	95,6	82,8
Roermond	98,9	94,7	85,6	84,4	77,4
Arnhem	114	92,2	82,9	82,5	74,8
Den Haag	118,9	97	89,2	83	72,8
Steden 100.000 - 300.000	89,2	74,4	69,4	65	57,9
Nederland	72,4	60,9	57,9	54,8	48,9

Figuur 3. *Bron: CBS; Aantal misdrijven per 1000 inwoners*

Vanwege de grote gevolgen van een High Impact Crime voor het slachtoffer wordt hierop al jaren stevig ingezet. Vanaf 2013 is er een projectaanpak op woninginbraken. Samen met relevante partners wordt aandacht gevraagd voor preventie, opsporing en een persoonsgerichte daderaanpak. Het aantal inbraken is sindsdien gedaald van 1196 inbraken in 2012 naar 537 in 2017. In 2018 zet deze daling door.

Misdrijven diefstal/inbraak woning	Jaar	Totalen
Arnhem	2012	1196
	2013	945
	2014	817
	2015	714
	2016	665
	2017	537

Figuur 4. *Bron: politie; Aantal diefstallen/woninginbraken Arnhem per jaar 2012 - 2017*

Ook de overige High Impact Crimes (straatroof en overval) zijn door gemeente, politie en Openbaar Ministerie geprioriteerd. Bij straatroof en overval wordt maximaal aandacht gegeven aan opsporing en vervolging. Door de gemeente is in het Veiligheidshuis een casusoverleg High Impact Crimes ingesteld. Hier worden daders besproken ten behoeve van een persoonsgerichte aanpak om recidive te voorkomen.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
We versterken de dalende misdaadtrend door de samenwerking met partners te verstevigen en gezamenlijk focus aan te brengen op het bestrijden van bepaalde delicten. Daarbij wordt zo mogelijk ingezet op een projectmatige aanpak zoals bij de aanpak van woninginbraken. De aanpak van High Impact Crimes wordt gecontinueerd. We willen de omvang van de inbraken verder terugdringen door gerichte interventies op preventie, waaronder het faciliteren van het gebruik van buurtpreventie-apps, om de awareness bij bewoners te vergroten. Samen met politie en gemeentelijke handhavers worden controle-acties voorbereid en uitgevoerd onder andere gericht op het vervoer van inbrekerswerktuig. Dit om inbraken te voorkomen en potentiële daders in beeld te brengen.
De persoonsgerichte daderaanpak van High Impact Crimes in het Veiligheidshuis wordt krachtig voortgezet.

2.1.2. Ondermijnende criminaliteit

We hebben zero-tolerance voor ondermijnende criminaliteit. We willen een steviger rol bij de bestrijding ervan door het opwerpen van barrières om te voorkomen dat in Arnhem de onderwereld de bovenwereld infiltreert. Want onder andere drugshandel, witwassen en illegaal gokken zijn een groot gevaar voor de samenleving.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Arnhem wil in Gelderland-Midden een ondermijningsteam samenstellen waaraan naast de politie en het Openbaar Ministerie onder meer ook de Belastingdienst deelneemt. Er wordt ingezet op een laagdrempelige samenwerking waarin informatie-uitwisseling en slagvaardig handelen voorop staan. Naast de integrale handhavingsacties en de strafrechtelijke benadering werkt Arnhem sinds 2016 ook met de bestuurlijke en fiscale aanpak. Ook het Regionaal Informatie Expertise Centrum Oost Nederland (RIEC-ON) en de Veiligheidsregio zijn betrokken, via het zogenoemde Pact van Ellecom. Hier hoort bij dat wij de bestuurders en overheidsfunctionarissen de signalen van bedreiging, intimidatie, omkoop en andere ondermijnende criminaliteit leren herkennen en beantwoorden. Nieuw is ook onze samenwerking met maatschappelijke organisaties om barrières op te werpen tegen infiltraties in branches, beroepsgroepen en woonwijken, waar criminele organisaties vinden wat zij nodig hebben, zoals autogarages, woningen en ontmoetingsplaatsen. Arnhem komt jaarlijks met een lokaal ondermijningsbeeld die de fenomenen, de criminele hoofdpersonen, de locaties en de plaatselijke faciliteerders (als leveranciers van diensten aan criminelen) in kaart brengt. Met daarbij een lokaal barrièremodel tegen ondermijning. Nieuw is de aankondiging van de minister voor een "ondermijningswet" die juridische knelpunten oplost, met een ondermijningsfonds dat eenmalig €100 miljoen euro reserveert. Bovendien maakt de minister werk van het verbod op Outlaw Motorcycle Gangs (criminele motorbendes) wegens intimidatie en bedreiging, drugsoverlast, witwaspraktijken en andere ondermijnende activiteiten, naast het fysieke geweld.
En er ligt een grote nieuwe kans bij de verruimde Wet Bibob. Als de Tweede Kamer instemt met het voorstel om het onderzoek naar financieringsbronnen van vergunningaanvragers uit te breiden naar stromannen kunnen vergunningen voor verdachte zaken veel beter verhinderd worden.
Ook wordt Bibob-onderzoek dan mogelijk bij alle overheidsopdrachten. Dat is nu nog beperkt tot de sectoren bouw, ICT en milieu.

2.2. Andere stedelijke veiligheidsthema's van belang

2.2.1. Cybercrime

De aanpak van Cybercrime moet de komende jaren worden geïntensiveerd, met als doel één van de snelst groeiende misdaden te beteugelen. Bij cybercrime gijzelen criminelen via het internet software of blokkeren zij computers tegen losgeld, stelen zij digitaal geld, misbruiken de identiteit van personen of ontfutselen mensen hun bestanden of andere gevoelige informatie.
Daarnaast groeit het aantal daders van gedigitaliseerde criminaliteit. Vaak zijn het criminele organisaties die bij oplichting, witwassen en andere klassieke criminaliteit gebruik maken van eenzelfde technologie als de daders van cybercrimes.
De aanpak van cybercrime vraagt regionale, nationale en internationale samenwerking, waarbij de politie opspoort en de gemeente de preventie organiseert. De preventie kan bestaan uit het onderwerp agenderen en de inwoners waarschuwen voor de gevaren. Voornamelijk de doelgroep ouderen heeft hierbij onze aandacht. Uiteraard geven we als gemeente het goede voorbeeld met veilig cybergedrag.

2.2.2. Drugshandel en hennepteelt

Doel is de illegale handel in drugs een halt toe te roepen. De huidige aanpak van drugsoverlast gaan we intensiveren en het optreden tegen illegale hennepteelt wordt versterkt. Dat vraagt onder andere meer bereidheid van de inwoners om drugsoverlast te melden. Want handel in drugs trekt criminele samenwerkingsverbanden aan met illegale praktijken, zoals oneigenlijk gebruik van woningen en uitkeringen, diefstal van water en energie, belastingontduiking, witwassen en ondermijning. Daarnaast vergroot de handel in drugs de gevoelens van onveiligheid. Volgens de Leefbaarheid en Veiligheidsmonitor 2017 ervaart 10% van de inwoners in de wijk vaak drugsoverlast en 19% soms. Uit de Landelijke Veiligheidsmonitor 2017 blijkt dat 4,5% van de inwoners van Arnhem vaak overlast heeft van drugshandel en drugsgebruik. Dit percentage is overeenkomstig het gemiddelde van de 70.000+ gemeenten maar altijd nog 1 procentpunt hoger dan het landelijke gemiddelde. Het aantal drugsmisdrijven in Arnhem is bijna twee keer zo hoog als gemiddeld: 1,2 per duizend inwoners (landelijk 0,7), waarvan 0,7 per duizend inwoners in combinatie met harddrugs (landelijk 0,4). Daarmee is drugsoverlast één van de meest voorkomende vormen van overlast in de wijk. Ook de omvangrijke hennepteelt veroorzaakt overlast en is gevaarlijk wegens brandgevaar. Doordat er veel geld mee wordt verdiend, trekt het criminelen aan. Dat kan leiden tot het met geweld leeghalen van woningen waar hennep wordt geteeld en afrekeningen in het criminele milieu.
Met voorlichting wordt gewezen op de gevaren en risico's van hennepteelt. Met de partners wordt nauw samengewerkt om de aanpak van hennepteelt en drugshandel tegen te gaan.

2.2.3 Coffeeshopbeleid

Ongewenste concentraties van coffeeshops worden tegengegaan, met als doel het woon- en leefklimaat in de wijk te verhogen. Volgens de nota "Het Arnhems Coffeeshopbeleid 2016" gaat Arnhem het maximum van elf coffeeshops breder spreiden over de stad om wijken met een ongewenste concentratie van coffeeshops te ontlasten. In Nederland wordt de verkoop van kleine hoeveelheden cannabis in een coffeeshop gedoogd. Maar zolang het kabinet de aanvoer niet reguleert, staan coffeeshophouders met één been in de illegaliteit. Daarom heeft Arnhem een pleidooi gehouden voor deelname aan een experiment met gereguleerde teelt, om deze zo genoemde "achterdeurproblematiek" te verlichten.

2.2.4 Overlast Horeca

De gemeente Arnhem wil de Korenmarkt transformeren tot een uitgaansgebied met meer daghoreca in de stad. Het gaat om een combinatie van gastvrijheid en veiligheid. De nota “Korenkwartier: actielijnen naar de toekomst” beoogt gastvrij te zijn met diversiteit in de horeca, een betere uitstraling van de openbare ruimte en een verbeterd ondernemingsklimaat. Tegelijkertijd treden de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente op tegen de veiligheidsproblemen. Uit de gemeentelijke Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor 2017 blijkt dat 33% van de Arnhemmers zich onveilig voelt rondom uitgaansgelegenheden of in het centrum. Het onveiligheidsgevoel van inwoners in het centrum is met 41% hoog. De overlast bestaat uit: overlast van groepen jongeren, dronken mensen op straat, drugsoverlast, doordat men op straat wordt lastig gevallen, door geweldsdelicten en door bedreigingen. Daarom surveilleert de politie op uitgaansavonden met het Openbare Orde Team (OOT) en met de bereden politie. Daarnaast is er toezicht met vaste camera's. En de gemeente handhaaft de Drank- en Horecawet. De burgemeester blijft actief gebruik maken van zijn bevoegdheden.
Bij (gewelds-) misdrijven gaat de burgemeester de dader een tijdelijke gebiedsontzegging opleggen; het blijkt dat dit als waarschuwing op zich al preventief werkt. Daarnaast gaat de burgemeester voor horeca-exploitanten of pandeigenaren die de openbare orde, of de veiligheid aantasten de exploitatievergunning schorsen of intrekken, beperkingen opleggen of voorschriften verbinden aan de vergunning en dit geldt ook bij de aantasting van het woon- en leefklimaat. Bovendien benut de burgermeester de mogelijkheid om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Ook zijn er afspraken gemaakt tussen gemeente, politie en horeca om het uitgaansgebied veiliger te maken.

2.2.5. Cameratoezicht

Cameratoezicht blijkt te helpen, zowel voor het gevoel van veiligheid als tegen feitelijke misdrijven. Toch is terughoudendheid geboden, omdat het gebruik van camera's in de openbare ruimte inbreuk maakt op de privacy van de burgers. Na de zomer van 2018 ontvangt de gemeenteraad een evaluatie van het cameratoezicht. Uitgangspunt is het gebruik van camera's in en rondom het horecaconcentratiegebied ook in de toekomst te handhaven. Bovendien wordt conform de verruimde landelijke wetgeving een voorstel ingediend om in bijzondere situaties mobiel cameratoezicht in te zetten.

2.2.6. Evenementenveiligheid

Evenementen dienen de sociale cohesie in Arnhem. Arnhem doet er alles aan om ze veilig te laten verlopen. Daarom volgt verdere professionalisering en versterkte samenwerking met organisatoren en veiligheidspartners. Want evenementen zijn behalve voor de sociale cohesie ook belangrijk voor Arnhems gastvrije reputatie en voor de lokale economie. Het verstrekken van evenementvergunningen behoort tot de bevoegdheid van de burgemeester; de gemeente houdt toezicht en handhaaft. Door incidenten rond evenementen is er grote behoefte aan eenduidige voorschriften, die Arnhem en andere gemeenten willen vastleggen in een Nederlands Handboek Evenementen Veiligheid (NHEV). De rollen van de organisator en vergunningverlener kunnen soms door elkaar lopen. Daarom vindt tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het evenement veel afstemming plaats. Voor grote evenementen wordt een uitgebreide risicoanalyse opgesteld met partners: handhaving en vergunningverlening en kabinet van de burgemeester van de gemeente, politie, brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR).

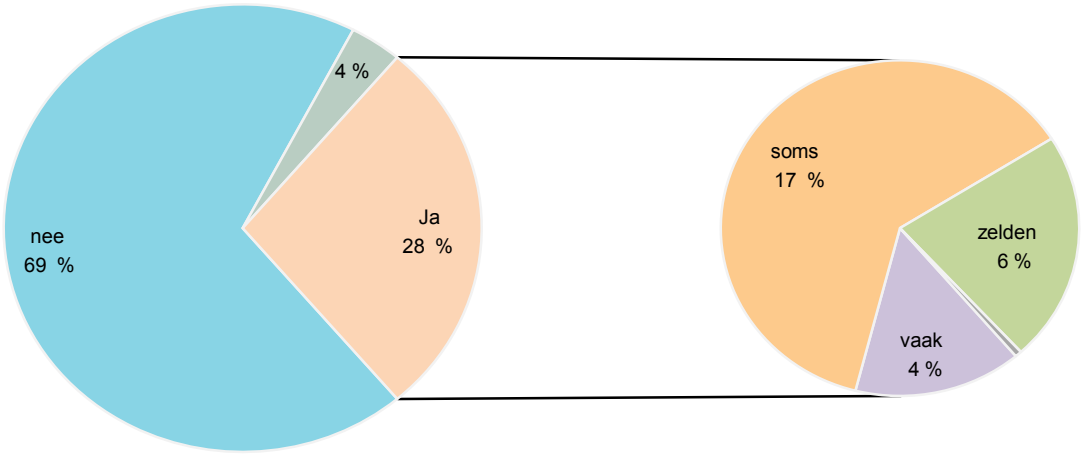
2.2.7. Vitesse

Het Arnhemse voetbal werkt met eenzelfde streven om gastvrijheid en veiligheid te combineren, als de Korenmarkt doet. Arnhem wil rond voetbal een gastvrij volksfeest en draait een pilot met het landelijke project "Voetbal 2020 - Toegankelijkheid, gastvrij en veilig voetbal in 2020", om enerzijds maatgericht raddraaiers te straffen en anderzijds het voetbal gastvrij te maken. In het Vitesse Veiligheidsoverleg (VVO) adviseren naast Vitesse ook de politie en het Openbaar Ministerie de burgemeester bij de vergunningverlening en de openbare orde.
Het Supportersproject om met zogenoemde doelgroep-supporters overlast en geweld te voorkomen, zetten wij voort. Daarvoor is het partnership met "Vitesse Betrokken" verlengd tot 2021. Sociale media worden actief gevolgd en op De Korenmarkt, in jongerencentra en op andere locaties in de stad wordt contact gelegd met supporters. Zo nodig worden individuele supporters met sociale problematiek geholpen via de sociale wijkteams. Voor het Supportersproject is jaarlijks subsidie beschikbaar.
Maatregelen voor gastvrij voetbal betreffen de veiligheidsbeleving van zowel de eigen supporters als de bezoekende supporters. Zo is besloten tot het zogeheten "Engelse vak", waardoor driehonderd supporters van de bezoekende club terecht kunnen in een vak zonder de zogenoemde lexaanwanden. Ook wordt bij de gastvrije ontvangst geëxperimenteerd met een minder zichtbare politie rond het stadion. Daarbij blijft de aandacht voor de doelgroep-supporters wel degelijk onverminderd aanwezig. Door een goede informatiedeling tussen Vitesse BV, politie en gemeente kunnen relschoppers adequaat worden aangepakt, met stadionverboden, gebiedsverboden of een meldingsplicht. Het aantal incidenten rond voetbal blijft zeer beperkt en dat is ook te danken aan de adequate handhaving.

3. Wijkveiligheid

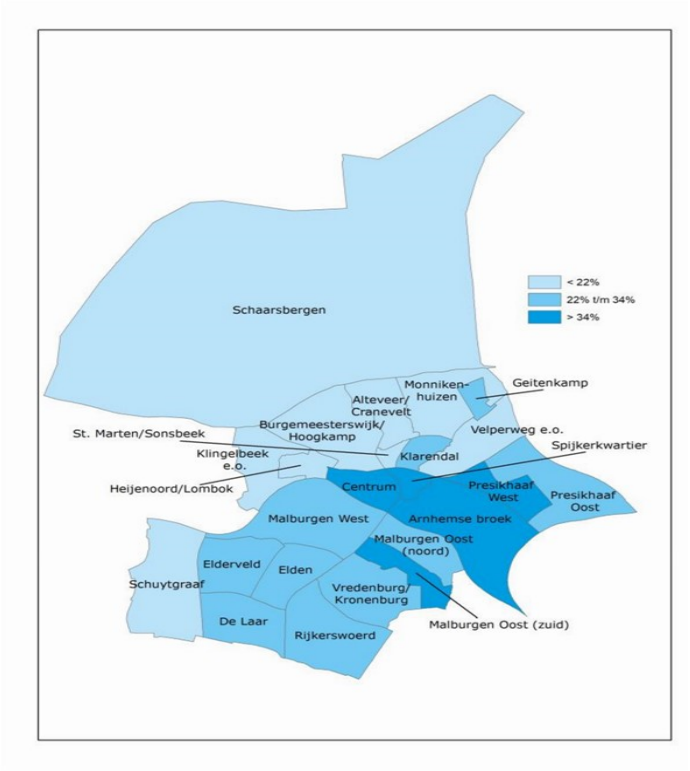
Wij zien graag dat Arnhemmers zich veel vaker veilig gaan voelen in hun stad en in hun eigen woonwijk. Want veiligheid is, samen met een nette en schone omgeving, voorwaarde voor een prettig woon- en leefklimaat. Het gevoel veilig te zijn, maakt bewoners ook vaker sociaal betrokken met de buurt en met de buurtbewoners. De wijkveiligheidsthema's lopen uiteen van onveilige plekken tot overlast van jeugdgroepen en van woonoverlast tot woninginbraken. Eerste prioriteit krijgt woonoverlast, als aangrijpingspunt voor jeugdoverlast, woninginbraak en onveilige plekken.

Situatie
Uit de tweejaarlijkse Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor 2017 blijkt dat 28% van de Arnhemmers zich in hun eigen buurt weleens onveilig voelt. Dat is een toename van 3% ten opzichte van 2015. De inwoners van Arnhem geven gemiddeld een 6,6 voor de veiligheid in de buurt. Dat is hetzelfde cijfer als in 2015 en in 2013.



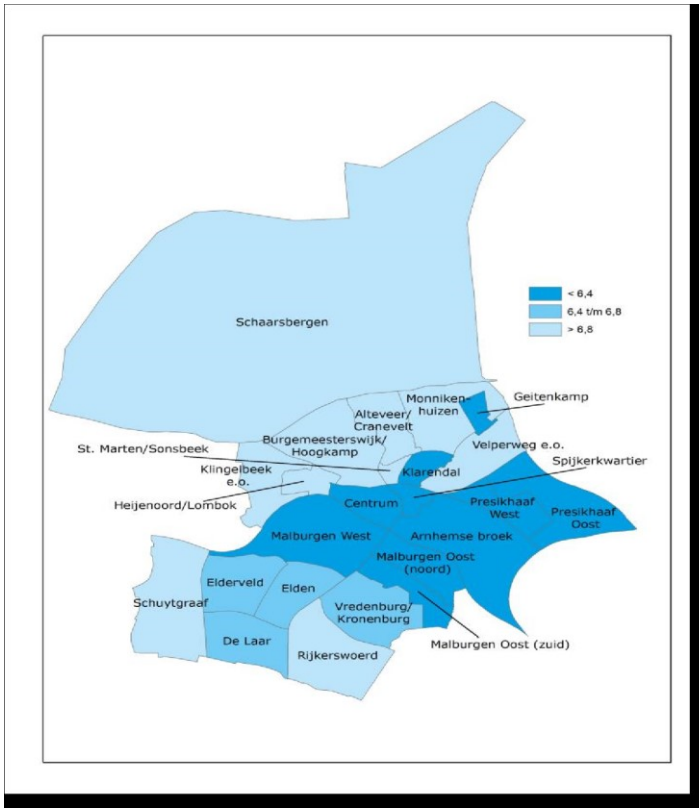
Figuur 5. *Bron: Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor 2017; Onveiligheidsgevoel in eigen buurt.*

Het is opvallend en zorgelijk dat het gevoel van onveiligheid in de afgelopen twee jaar met 3 procentpunt is gestegen. De uitkomst van de Landelijke veiligheidsmonitor 2017 bevestigt dit beeld. Terwijl in Arnhem sprake is van een stijging is elders sprake van een min of meer stabiel beeld. Bovendien blijkt uit deze landelijke monitor dat meer dan vijftig procent van de Arnhemmers fysieke -, sociale - of verkeersoverlast ervaart in de buurt. Dat is op het niveau van de vier grootste steden van Nederland; de G4.



WIJK	PERCENT	ONTW.
Centrum	41%	
Spijkerkwartier	**44%**	
Arnhemse Broek	39%	
Presikhaaf-West	**35%**	
Presikhaaf-Oost	32%	
St.Marten/Sonsb.-Zuid	**19%**	
Klarendal	34%	
Velperweg e.o.	**14%**	
Alteveer en Cranevelt	19%	
Geitenkamp	**34%**	
Monnikenhuizen	19%	
Burgem.wijk/Hoogkamp	**16%**	
Schaarsbergen e.o.	16%	
Heijenoord/Lombok	**12%**	
Klingelbeek	16%	
Malburgen-West	**29%**	
Malburgen-Oost (Noord)	30%	
Malburgen-Oost (Zuid)	**38%**	
Vredenburg/Kronenburg	27%	
Elden	**24%**	
Elderveld	27%	
De Laar	**26%**	
Rijkerswoerd	26%	👎
Schuytgraaf	**20%**	👎
ARNHEM	**28%**	👎

Onveiligheidsgevoel in de woonbuurt.



WIJK	CIJFER	ONTW.
Centrum	6,2	
Arnhemse Broek	5,8	
Presikhaaf-Oost	6,3	
Klarendal	6,2	👎
Alteveer en Cranevelt	7,6	
Monnikenhuizen	7,1	
Schaarsbergen e.o.	6,9	
Klingelbeek	7,5	
Malburgen-Oost (Noord)	6,1	
Vredenburg/Kronenburg	6,5	
Elderveld	6,6	
Rijkerswoerd	7	👍

Rapportcijfer veiligheid in de woonbuurt.

Figuur 6. *Bron: Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor 2017*

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Om Arnhemmers zich veiliger te laten voelen in de stad en in hun wijk gaan we als eerste per wijk een wijkveiligheidsagenda op maat maken. We beginnen per wijk met een consultatieronde, in samenwerking met de wijkteams Leefomgeving. Dan stellen wij per wijk een veiligheidsagenda samen, die bij het wijkprogramma hoort. De inzet van de wijkagent is uiteraard cruciaal. En vrijwel altijd geldt dat reiniging helpt, als dagelijkse fysiek waarneembare boodschap dat de gemeente zich bekommert om de buurt en zich inzet tegen verloedering en verwaarlozing.
Als tweede breiden wij per wijk de veiligheidsketen en zorgketen uit met lokale maatschappelijke organisaties zoals verenigingen van huurders, woningeigenaren, en winkeliers; van jongerenclubs en lokale sportclubs.
Als derde willen wij de aangiftebereidheid verhogen. Juist in de wijken is het belangrijk de aangifte- en meldingsbereidheid van strafbaar gedrag nabij de woning, woonoverlast, discriminatie, heling of hennepteelt aan te moedigen. Aangifte doen over de eigen buurt wordt door bewoners echter als risicovol ervaren en helpt het als wij de mogelijkheden tot bronbescherming optimaal benutten. Gedacht wordt aan het wijzen op de mogelijkheid om anoniem te melden via Meld Misdaad Anoniem.
Als vierde helpt het als bewoners elkaar aanmoedigen de wijk veiliger te maken, bijvoorbeeld door elkaar via buurt-apps te waarschuwen en te informeren.

3.1. Prioriteit bij wijkveiligheid

Woonoverlast is één van de prioriteiten (zie paragraaf 1.4). Want woonoverlast is één van de ergste vormen van overlast aangezien het dagelijks leven van mensen ondragelijk wordt als zij van dag tot dag de kans lopen gepest te worden door hun eigen buurtgenoten; zonder een escape.

3.1.1. Woonoverlast

In de praktijk blijkt dat bepaald niet in alle gevallen bewoners de ervaren woonoverlast in goed overleg kunnen uitpraten. Vaak gaat het om conflicten met personen of gezinnen die meervoudig sociaal, psychologisch en psychiatrisch problematisch zijn.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
De burgemeester maakt optimaal gebruik van zijn bevoegdheden om de veroorzakers van woonoverlast aan te pakken. Daarmee worden slachtoffers van woonoverlast gesteund in het laten stoppen van de door hen ervaren woonoverlast.
Het oplossen van woonoverlast varieert van het inzetten van zorg, hulpverlening, buurtbemiddeling, via handhaving volgens de regels voor bouwen en wonen, het opleggen van een gedragsaanwijzing en strafrechtelijk ingrijpen. Hiervoor is een aantal instrumenten beschikbaar, die een zorgvuldige aanpak vergen, met een gedegen dossieropbouw en met passende (juridische) interventies.

Overlast en Zorg Overleg (OZO)
In het Overlast en Zorg Overleg (OZO) worden problemen aangepakt die veroorzaakt worden door inwoners die geen zorg accepteren terwijl dat wel nodig is. Samen met politie, woningbouwcorporaties, sociale wijkteams en hulpverlenende instanties wordt een plan van aanpak opgesteld. Zo nodig volgt escalatie naar het Veiligheidshuis of behandeling aan de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg-tafel van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM).

Pandenoverleg en integrale handhaving
De integrale handhaving bij overlastgevende panden wordt waar nodig geïntensiveerd. Het zogenoemde Pandenoverleg bespreekt de panden van waaruit omwonenden of passanten overlast ondervinden. Dit gebeurt onder regie van de gemeente, in overleg met onder meer de politie, de Omgevingsdienst Regio Arnhem, de belastingdienst, de afdeling handhaving van werk en inkomen en de brandweer. Als het bedrijfspand of woonhuis bij meerdere partijen in de aandacht komt wegens overlast, wordt zo nodig een actie gepland.

Wet aanpak woonoverlast
Arnhem is bereid de mogelijkheden te benutten die de nieuwe Wet aanpak woonoverlast biedt. De woningcorporatie kan huurders aanpakken als het contractueel overeengekomen woongedrag niet wordt nageleefd. Maar bij koopwoningen en particuliere verhuur blijken de bestaande wettelijke mogelijkheden niet afdoende om woonoverlast te stoppen. De burgemeester kan wel een waarschuwing afgeven aan de overlastveroorzakers, maar kan het pand niet zomaar sluiten. Vanaf 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast van kracht. De gemeenteraad heeft de burgermeester de bevoegdheid verleend om indien nodig in het kader van deze wet bestuursrechtelijk op te treden. Hiertoe zijn door de burgemeester beleidsregels opgesteld en gepubliceerd. De burgemeester kan een gedragsaanwijzing opleggen, als ernstige en herhaaldelijke hinder wordt veroorzaakt. Het gaat om een last onder bestuursdwang met de mogelijkheid ook een last onder dwangsom op te leggen. Indien nodig kan er, voor bepaalde tijd, een "verbod om aanwezig te zijn in de woning c.q. op het erf van de woning" worden opgelegd.

3.2. Andere wijkveiligheidsthema’s van belang

3.2.1. Handhaving bij leefbaarheid en veiligheid

Om meer veiligheid te ondervinden in de wijk, is het nodig om Handhaving en Toezicht intensiever in te zetten. Een innovatie is de pilot met straatcoaches voor overlastgevende personen rond de opvang voor daklozen.

Het gemeentelijke team Handhaving bestaat uit het team Veiligheid en het team Leefbaarheid. Het team Veiligheid werkt stedelijk vanuit het programma Veiligheid, terwijl het team Leefbaarheid onder de wijksturing in de acht Arnhemse gebieden werkt. De gemeente krijgt steeds meer handhavingstaken, zoals controles bij de Drank- en Horecawet, prostitutie, exploitatievergunningen, evenementen, dak- en thuislozen, verslaafden, afval en in de openbare ruimte. Maar de beschikbare capaciteit is nog schaars en voortdurend onderwerp van discussie. In de Koersnota Handhaving (raadsbrief 6 juni 2017) is de inzet van team Handhaving en Toezicht vastgelegd.

Het toezicht van het team Veiligheid is nodig voor overtredingen van de Drank- en Horecawet, evenementen en andere stedelijke thema’s. Het team komt ook in de wijken, onder meer met de doelgroepensurveillances gericht op drugsgebruikers en dak- en thuislozen rond het centrum van Arnhem en met de integrale handhavingsacties bij overlastpanden, in overlastsituaties en bij branches die kwetsbaar zijn voor crimineel handelen.

Het toezicht van het team Leefbaarheid is nodig voor de overlast die veroorzaakt wordt door verloedering, foutparkeren, afvaldump en andere narigheden die zich voordoen in de wijken. Dit team krijgt uitbreiding. Dit jaar kwamen er drie formatieplaatsen voor handhaving bij, als gevolg van het amendement uit de raad van 7 november 2017: "De overlast te lijf, meer handhavers in de openbare ruimte". In 2019 volgen nog twee formatieplaatsen voor handhavers. Ze werken samen met de wijkteams Leefomgeving, waardoor de handhavers weten wat de bewoners belangrijk vinden in hun wijk. De planning is dat de wijkteams Leefomgeving en handhavingsteams Leefbaarheid dit najaar een gezamenlijke visie hebben geformuleerd.

3.2.2. Keurmerk Veilig Ondernemen

De lokale wijkteams Leefomgeving gaan zich aansluiten bij de plaatselijke ondernemers die via het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) per winkelgebied of per bedrijventerrein partijen bijeen brengen om een betere uitstraling te organiseren; schoon, heel en veilig, is het KVO-motto. Deze wijkteams kennen het betreffende gebied goed, zij kennen de plaatselijke ondernemers en zij hebben namens de gemeente de middelen om de benodigde maatregelen te treffen. De wijkteams zijn hier ook de logische schakel naar de wijkagent, de handhaver en de stadsdeelmanager openbare ruimte.
De ondernemers maken afspraken met de politie over verhoogde beveiliging, starten preventie-acties met winkeliers en bewoners en treffen maatregelen met de gemeente over particuliere beveiligingscamera’s of een schone straat.
De ervaring leert dat de KVO-aanpak werkt, dus de gemeente moedigt die aan.

4. Maatschappelijke Veiligheid

De veiligheidsthema's die veel van doen hebben met welzijn en zorg hebben wij samengebracht onder de noemer 'Maatschappelijke Veiligheid'.

4.1. Prioriteiten bij Maatschappelijke veiligheid

Gezien de ingrijpende werking voor het individu en het directe persoonlijke leefsysteem, verdienen vier vormen van maatschappelijke veiligheid onze bijzondere aandacht.
Prioriteit wordt gegeven aan discriminatie, huiselijk geweld, personen met verward gedrag en jeugdcriminaliteit.

4.1.1. Discriminatie

Discriminatie is strafbaar en hoort voor de rechtbank. Want dit vergrijp maakt levens kapot; discriminatie maakt dat mensen zich terugtrekken uit de samenleving, ook in Arnhem, en verdrietig, boos of argwanend worden. Het discrimineren en daarmee bewust categoriaal buitensluiten van medebewoners tast onze morele integriteit aan en is bovendien een voedingsbodem voor vijandigheid, bedreiging en soms zelfs excessief geweld. Daarom moet de overheid daadkrachtig optreden.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
De gemeente blijft aandringen op het doen van aangifte, is het niet voor het slachtoffer zelf, dan voor lotgenoten en voor de hele samenleving. Ook in de Driehoek blijft de burgemeester dit agenderen, opdat het Openbaar Ministerie de vervolging van aangiften prioriteert, terwijl de politie de opname en behandeling van aangiften professionaliseert, onder meer met specialisten bij de politie die doorvragen en vergrijpen al dan niet rubriceren als discriminatoir geweld en bovendien de relevantie begrijpen van de meldpunten discriminatie. Het betekent ook dat slachtoffers van discriminatie kunnen rekenen op steun en dat de meldpunten die klachten opnemen een goede positie horen te hebben. Recent is speciaal tegen discriminatie in de horeca het Horecadeurpanel Arnhem van de grond getild, een samenwerking tussen gemeente Arnhem, Korenkwartier, politie, Koninklijke Horeca Nederland en Meldpunt Discriminatie en Pesten (MDP)[3]. Meldingen worden namens het panel behandeld door het onafhankelijke MDP, dat wettelijk bevoegd is om meldingen van discriminatie te onderzoeken.

4.1.2. Huiselijk geweld en kindermishandeling

Wie in eigen huis niet veilig is, ondervindt hiervan binnen het hele leefsysteem, veelal het gezin, ingrijpende gevolgen. De littekens blijven vaak doorwerken tot in volgende generaties. Het venijnige van huiselijk geweld is, dat het slachtoffer de dader vaak lief heeft (of had). Er is veelal sprake van een complex probleem binnen de familierelatie. Dus voldoende aanleiding om ons te blijven inspannen om huiselijk geweld en kindermishandeling te stoppen, herhaling te voorkomen en slachtoffers te steunen.

3. https://www.art1gelderlandmidden.nl/onze-organisatie

Situatie
Jaarlijks zijn, naar schatting, nog steeds zo'n 200.000 volwassenen slachtoffer van ernstig huiselijk geweld en 100.000 kinderen slachtoffer van kindermishandeling. Bij het geweld in afhankelijkheidsrelaties gaat het niet alleen om fysieke vormen van geweld, maar ook om emotionele mishandeling, financiële uitbuiting, verwaarlozing en vernedering. De stichting "Veilig Thuis Gelderland-Midden" ontvangt meldingen en adviesvragen uit Arnhem en uit de veertien andere gemeenten in de Veiligheidsregio Gelderland-Midden. In 2017 zijn uit de hele regio ruim drieduizend adviesvragen ontvangen, alleen al uit Arnhem bijna negenhonderd meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling, plus nog ruim vijfhonderd zorgmeldingen van de politie. In het Veiligheidshuis zijn in een Multi Disciplinair Overleg (MDO) het afgelopen jaar 37 casussen uit Arnhem besproken (het jaar daarvoor 24).

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Als eerste met een integrale aanpak vanuit de programma's Zorg, Sociaal en Veiligheid.
De gemeente werkt hieraan met de regio en met de Achterhoek, met extra aandacht voor preventie en vroege signalering gericht op één-gezin-één-plan-één-regie en met het versterken van de eigen kracht in de directe leefomgeving. Het Multi Disciplinair Overleg in het Veiligheidshuis regio Arnhem wordt doorontwikkeld naar een Multidisciplinaire Aanpak (MDA++). Dit is een netwerkaanpak waar ketenpartners van zorg, welzijn en veiligheid (multidisciplinair) met slachtoffer(s) en dader(s) samen werken aan een duurzame oplossing.
Als tweede ontwikkelen wij een nieuwe regiovisie Huiselijk Geweld en Kindermishandeling 2019-2024, in aansluiting op het landelijke beleidskader "Geweld hoort nergens thuis" (april 2018), met als één van de maatregelen: de meldplicht voor professionals. Onder meer docenten, artsen en jongerenwerkers moeten vanaf volgend jaar ernstige kindermishandeling en huiselijk geweld melden bij de stichting Veilig Thuis.
Als derde het tijdelijk huisverbod, om distantie en tijd te organiseren en de dader duidelijk te maken dat geweld gevolgen heeft. De burgemeester legt het huisverbod op, zodra meerderjarigen in de woning een ernstig gevaar opleveren voor de veiligheid van huisgenoten. De beschikking gelast tot het onmiddellijk verlaten van de woning, een verbod om in de buurt te komen en een verbod om contact op te nemen met de achterblijvers. Het tijdelijk huisverbod wordt opgelegd voor tien dagen en kan worden verlengd tot 28 dagen. Het verzoek tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod komt uit een acuut politie-incident of uit een situatie die Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming als ernstig beoordeelt.

	2014	2015	2016	2017
Opgelegd huisverbod	29	27	38	17

Figuur 7. *Bron: gemeente Arnhem; Opgelegd huisverbod in Arnhem 2014 - 2017.*

4.1.3. Personen met verward gedrag

Dit heeft prioriteit omdat het aantal personen met verward gedrag snel lijkt toe te nemen en, indien gepaard met agressie, dit kan leiden tot gevaarlijke situaties. Doel is het gevaar dat personen met verward gedrag veroorzaken te voorkomen of te stoppen. Voor de betrokkene zelf maar ook voor andere personen in de directe leefomgeving. Dit kan zich uiten in agressief gedrag en mogelijk gevaarlijke situaties in of vanuit de woning. Met tijdige en passende zorg en hulp willen we problemen met verwarde personen voorkomen en indien nodig oplossen zonder te veel beslag te leggen op de inzet van de politie. Hiertoe wordt een sluitende aanpak in samenwerking met andere beleidsprogramma's georganiseerd.

Situatie
Bij personen met verward gedrag wordt vaak een beroep gedaan op de politie. Bijvoorbeeld voor vervoer naar de crisisopvang. In Arnhem is het aantal geregistreerde meldingen bij de politie gegroeid van 834 (2014) naar 1165 (2017). Als oorzaak voor het verward gedrag wordt de stress genoemd, door schulden, arbeidsongeschiktheid, taalachterstand en de onbereikbaarheid van instanties sinds die werken met call centra en andere ICT-barrières. Het risico bestaat dat de zorg afschalen en ambulant maken, personen nog vaker in de war brengt waardoor de omvang van de doelgroep toeneemt.

	2014	2015	2016	2017
Meldingen overlast verwarde/overspannen personen bij de politie (E33 meldingen)	834	910	1004	1165

Figuur 8. *Bron: politie; aantal meldingen personen met verward gedrag in Arnhem 2014 - 2017.*

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
De komende periode is de inzet van zowel veiligheid als zorg gericht op de samenhang tussen preventie, crisiszorg en nazorg.

Als eerste zullen we meewerken aan de opdracht van het kabinet en de VNG aan het landelijke Schakelteam om te stimuleren dat op 1 oktober 2018 iedere gemeente een goed werkende lokale aanpak heeft voor personen met verward gedrag. De sociale wijkteams, de wijkteams Leefomgeving en de Overlast en Zorg Overleggen krijgen een centrale rol in de lokale aanpak zodat mensen langer zelfstandig thuis kunnen wonen, problemen vroeg gesignaleerd worden, escalatie voorkomen wordt en mensen die na een crisis dakloos raken opnieuw een thuis krijgen in de wijk. De politie wordt ontlast in het vervoer van personen met verward gedrag naar de crisisopvang door ander passend vervoer te organiseren.

Lokaal voert de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) de regie op de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) en stimuleert een goed werkende crisisketen voor de hele regio.

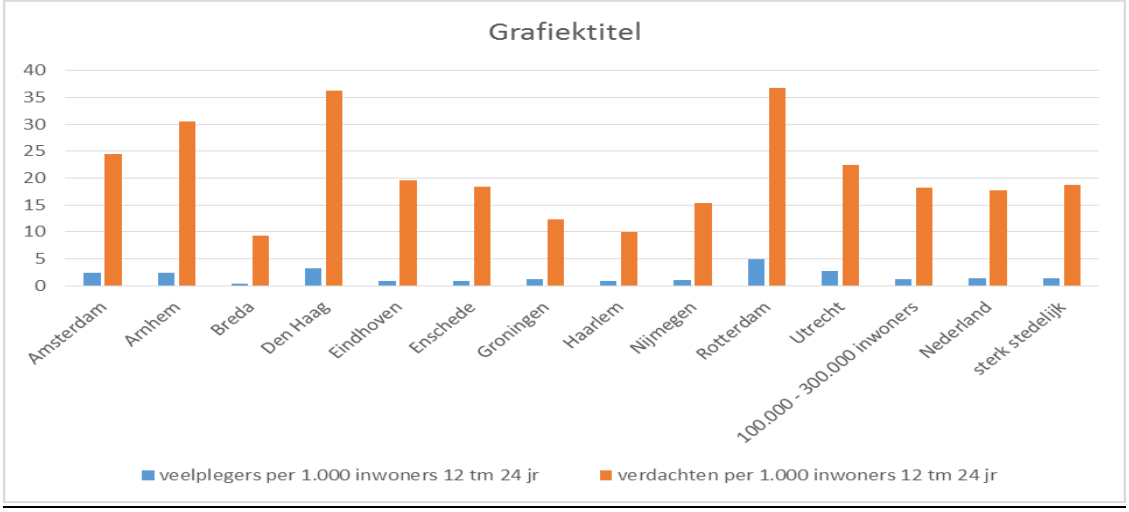
Als tweede werken wij met pilots. De doorontwikkeling van de ketenaanpak voor personen met verward gedrag wordt ondersteund door lokale en regionale pilots, gericht op een goed samenwerkende keten en adequate interventies.

Als derde is er een nieuwe wet die nieuwe bevoegdheden regelt voor de burgemeester. De nieuwe Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) vervangt de huidige Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) en wordt van kracht op 1 januari 2020. Deze wet bepaalt onder welke voorwaarden geestelijke gezondheidszorg opgelegd kan worden. De beoordeling vindt plaats door de rechter, maar in crisissituaties heeft de burgemeester de mogelijkheid een crisismaatregel op te leggen (tot dusver is dat IBS; In bewaringstelling). De nieuwe wet schrijft een regionale samenwerking voor met ketenpartners op de schaal van de Veiligheidsregio.

4.1.4 Jeugdcriminaliteit

Jeugdcriminaliteit is de verzamelnaam voor strafbaar gedrag van minderjarigen, zoals vernieling, winkeldiefstal, zware mishandeling en moord. Kinderen jonger dan 12 jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. Als zij met de politie in aanraking komen voor het plegen van een delict, maakt de politie een zorgmelding naar Veilig Thuis. Doel is de jeugdcriminaliteit in de stad te verlagen naar een niveau dat past bij een centrumstad met meer dan 100.000 inwoners. We willen voorkomen dat jeugd misdrijven pleegt en dat ze kunnen doorgroeien in de georganiseerde criminaliteit.

Situatie
De aantal jeugdige verdachten in Arnhem benadert die van de G4. In 2017 heeft 0,8 % van de jongeren tussen 12-23 jaar in Arnhem begeleiding in de vorm van jeugdreclassering gekregen. Ter vergelijking Amsterdam 0,8%, Rotterdam 1,1%, Den Haag 0,7%, Enschede 0,9% en Nijmegen 0,6%. Het gemiddelde voor Nederland is 0,4 % (*bron:* www.waarstaatjegemeente.nl*)*.



Figuur 9. *Bron: KLPD; Jeugdcriminaliteit; aantal verdachten 12-24 jaar in Arnhem en twaalf andere steden*.

Het Veiligheidshuis heeft in een Multi Disciplinair Overleg (MDO) Risicojeugd 29 jongeren besproken (2017) waarover zorg is dat ze (opnieuw) in aanraking komen met justitie en politie. Het Veiligheidshuis heeft ook 19 jeugdige ex-gedetineerden besproken die volgens de Raad voor de Kinderbescherming nazorg nodig hebben om de terugkeer in de maatschappij te bevorderen en recidive te voorkomen.

	2015	2016	2017
MDO risicojeugd	32	28	29
Trajectberaad	13	10	19

Figuur 10. *Bron: Veiligheidshuis regio* Arnhem; *MDO risicojeugd en Trajectberaad 2015 - 2017*

De gemeente is sinds de Jeugdwet volledig verantwoordelijk voor jeugdzorg en heeft op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Participatiewet ook voor jongeren boven de 18 jaar meer taken en bevoegdheden.

Dus ook al bepaalt de rechtbank de maatregelen, de gemeente zorgt ervoor dat de reclassering wordt uitgevoerd door gecertificeerde instellingen: Jeugdbescherming Gelderland, William Schrikker Groep en Leger des Heils Jeugdbescherming (JB) & Jeugdreclassering (JR).

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
De gemeente zoekt een sluitende lokale aanpak van preventie tot resocialisatie. Leidende noties zijn hierbij: zoveel mogelijk regie voor de jongere en ouders en misdaad mag niet lonen. Aangezien jeugdcriminaliteit vaak begint met lichte overtredingen, helpt het om vroegtijdig te signaleren en de risicogroep een passend hulptraject aan te bieden. Dit gebeurt onder meer met sociale wijkteams die gezinnen begeleiden om zelf een eigen netwerk in te zetten en waar nodig gespecialiseerde jeugdzorg. De samenwerking tussen gecertificeerde instellingen, sociale wijkteams en jeugdzorgaanbieders gebeurt aan de nieuwe Beschermingstafel Centraal Gelderland. Nieuw is dat sinds kort jongeren en (of) hun ouders de uitnodiging krijgen met de ketenpartners aan tafel te bepalen of de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek moet opstarten voor een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. Naast deze activiteiten ter preventie, heeft de gemeente recent de zorg- en hulpverlening ook in contact gebracht met de strafrechtpartners om bovendien kennis te delen over sancties als passende maatregelen van de rechter. Ook is aandacht voor resocialisatie van jongeren na detentie, vanwege het risico op recidive. De basis blijft echter dat de politie opspoort en vervolgt, zodat de eervolle weg naar onderwijs en werk aantrekkelijker wordt dan de illegale weg naar misdaad.

4.2. Andere maatschappelijke veiligheidsthema's van belang

4.2.1. Jeugdoverlast

Onder overlast van jeugdgroepen verstaan wij geluidsoverlast, intimiderend aanwezig zijn, zwerfvuil achterlaten en soms ook uit vernielingen en andere vormen van kleine criminaliteit. Waar jongeren rondhangen, ondervinden omwonenden relatief veel onveiligheid. Dit moet stoppen, want inwoners moeten zich veilig kunnen voelen, om te beginnen in hun eigen woonwijk. In 2017 waren er bij de gemeente en politie vijf jeugdgroepen in beeld. Geen van deze groepen is gekwalificeerd als crimineel.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Door aanwezig te zijn, in de samenwerking met de politie en het jongerenwerk en door tijdig contact te leggen met buurtbewoners en jongeren, vóór de overlast verergert. De kennismaking met jeugdgroepen werkt preventief en als toch overlastgevend gedrag ontstaat, zijn de betrokkenen intussen bekend. Ambulante jongerenwerkers en straathoekwerkers blijken belangrijk om overlast van jeugd(groepen) te voorkomen en een ontwikkeling van de groep naar criminaliteit terug te dringen.
De ketenregisseur jeugd(groepen)overlast is bij het Veiligheidshuis de coördinator. Jeugdgroepen op straat worden in kaart gebracht en er wordt afgestemd wie en op welke wijze met deze groepen contact maakt. Dit gebeurt met de groepsscan van de politie waarmee de groepen en hun problemen getypeerd worden, zodat duidelijk is welke interventies nodig zijn, individueel en groepsgericht.
De traditionele hanggroepen in een wijk of buurt komen steeds minder voor. Groepen jongeren bewegen zich door de wijken. Via sociale media, kan snel en eenvoudig een ontmoetingsplek worden afgesproken of ontstaat op een andere wijze groepsbinding. De door de politie ontwikkelde groepsscan werkt met dit gegeven en ook de jongerenwerkers zoeken via sociale media contact met de jeugdgroepen.

4.2.2. Radicalisering en polarisatie.

Het dreigingsniveau blijft hoog, dus de strijd tegen radicalisering vergt in Arnhem voortdurende agendering, evenals de omgang straks met terugkeerders. Tegen radicalisering werkt maatgerichte preventie het best, dus organiseren wij dat radicale uitingen tijdig opgemerkt en behandeld worden, nog voor de broertjes, zusjes en groepsgenoten onder invloed komen. Voor de preventie zit veel energie in de training van opvoeders en daar is ook de omgeving bij betrokken, waaronder ouders, scholen en islamitische zelforganisaties, vaak groepsgewijs in bijeenkomsten. Daarnaast zijn professionals getraind in de omgang met radicalisering en extremisme, opdat uitingen vroegtijdig geduid kunnen worden in het casusoverleg bij het Veiligheidshuis en de geradicaliseerde personen gericht benaderd kunnen worden. Daarnaast is damage control bij de terugkeerders belangrijk, om nieuwe radicalisering voor te zijn. Met het jaarlijkse Rijksbudget (ruim vier ton) organiseren wij onder meer een duidingspool waarin experts en deskundigen uit de regio de opgedane kennis en praktijkervaring delen met ouders, docenten en andere betrokkenen. De ontwikkelde activiteiten willen wij bestendigen, in reguliere gemeentelijke programma's of met alternatieve financiering.

Internationale spanningen die sluipenderwijs tot polarisatie leiden, moeten wij op zijn minst kunnen monitoren. Dat doen we door het goede contact met alle geledingen binnen de Arnhemse samenleving te blijven onderhouden. En bovendien vraagt het van het gemeentebestuur om zowel de normen van onze rechtstaat als onze tolerantie voor persoonlijke eigenheid zichtbaar te verdedigen en nadrukkelijk uit te dragen.

4.2.3. Mensenhandel en prostitutie

Mensenhandel
Mensenhandel bestrijden blijft belangrijk. Want ook in Arnhem komt deze wrede misdaad voor. De afgelopen twee jaar zijn 34 zaken van vermoedelijke mensenhandel uit het lokale screeningsoverleg in het Veiligheidshuis doorgezet naar de politie en het OM. De slachtoffermonitor uit 2017 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) meldt in de jaren 2012 - 2016 jaarlijks rond de duizend geregistreerde slachtoffers en hanteert een beredeneerde schatting van vijfduizend per jaar. Het aantal meldingen neemt af, maar de mensenhandel niet, signaleert de Nationaal Rapporteur. Binnenlandse seksuele uitbuiting is in Nederland de meest voorkomende vorm van mensenhandel, onder wie maar liefst 1.320 minderjarige meisjes in Nederland, van wie slechts elf procent in de meldingen bij COMENSHA, het landelijke onafhankelijke coördinatie- en expertisecentrum dat aard en omvang van mensenhandel in beeld brengt, verschijnt.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Wij realiseren het uitvoeringsplan mensenhandel 2017 – 2020, waarmee de gemeenteraad zich uitsprak voor een verhoogde inzet en meer samenhang. Preventie is één van de methoden, naast signaleren en opsporen. Zo was vorig jaar september op de Korenmarkt een acteur actief die zich voordeed als loverboy, ingehuurd door Moviera op verzoek van de gemeente en met medewerking van de politie, Veilig Thuis en de lokale horeca. Ruim dertig van de zestig meisjes gingen met hem mee; in 2016 ging ook al de helft mee, dus wat dit betreft valt nog veel te leren over hoe wij tussen de oren krijgen dat dromen vaak wreed bedrog blijken. Sinds Arnhem in 2013 een Ketenregisseur Mensenhandel heeft aangesteld, werkt de gemeente met een ketensamenwerking op casusniveau. In het lokaal multidisciplinair screeningsoverleg (MDO) worden onder regie van het Veiligheidshuis casussen besproken met signalen over mensenhandel.

Prostitutie

Prostituees moeten wij beschermen tegen uitbuiting. Daarom blijft controle en toezicht op de prostitutiesector noodzakelijk. De kwetsbaarheid voor seksuele uitbuiting blijkt ook uit de bestuurlijke rapportages van het Prostitutie Controle Team Oost-Nederland (PCT) van de politie. Het rapport "Prostitutie in beeld gebracht" (2017) schetst de situatie in Arnhem, waarbij wij een verschuiving zien van vergunde prostitutie in seksinrichtingen naar verschillende niet-vergunde vormen van prostitutie, aangeboden via het internet. Vanuit Arnhem gaat het in 2017 om ongeveer 240 unieke advertenties waarin wordt geadverteerd met seksuele dienstverlening. Dat is veel, vergeleken met andere grote steden in de politieregio Oost-Nederland. Overeenkomstig het landelijke beeld is een groot deel van de sekswerkers van Oost-Europese of Zuid-Amerikaanse origine.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?

Arnhem neemt deel aan het Landelijk Programma Prostitutie, dat werkt aan de implementatie van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie (Wrp). De verwachting is dat nog dit jaar de Tweede Kamer een gewijzigd aangepast Wetsvoorstel ontvangt. De gewijzigde Wrp gaat leiden tot een noodzakelijke aanpassing van het uit 2000 daterende prostitutiebeleid (van Rood naar Groen) en komt met een uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf en een vergunningsplicht voor elke individuele sekswerker, met in de aanvraagprocedure onder meer een intakegesprek over de gezondheid.

En als gemeente handhaven wij. De bestuurlijke handhaving varieert van waarschuwen tot het opleggen van dwangsommen en in het uiterste geval tot het (tijdelijk) sluiten van een pand. Daarbij bestendigen wij de samenwerking met het Prostitutie Controle Team van de politie. Waar nodig wordt zorg en hulp verleend. Bij signalen van uitbuiting gaat de casus naar het regionale afstemmingsoverleg mensenhandel, onder regie van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost Nederland (RIEC-ON).

Met de aanbevelingen in het gemeentelijke onderzoek "Prostitutie in beeld gebracht" om de toezicht en handhaving op de niet-vergunde prostitutie te verbeteren, gaan we aan de slag. Zo wordt aandacht gevraagd voor de harmonisering met de regiogemeenten van de handhaving op legale en illegale prostitutie, om het verplaatsingseffect en de rechtsongelijkheid tegen te gaan. Een andere aanbeveling betreft het toezicht op de vergunde prostitutiesector.

Wij controleren de massagesalons integraal, aangezien uit controles blijkt dat deze branche bijzonder kwetsbaar is voor illegale prostitutie en mensenhandel.

5. Fysieke Veiligheid

Bij fysieke veiligheid gaat het om bescherming tegen calamiteiten, rampen en crises. Dit is de taak van de veiligheidsregio's, met als deelnemers de gemeenten, politie, brandweer en de hulpdiensten. Arnhem maakt samen met nog 14 gemeenten, deel uit van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland - Midden (VGGM) met ruim 660.000 inwoners.

Gemeenten in de Veiligheidsregio zijn verantwoordelijk voor het informeren en opvangen van inwoners, slachtoffers registreren en voorzien in primaire levensbehoeften, milieuzorg en nazorg zoals schade-afhandeling, herdenkingsdiensten en andere vormen van collectieve rouwverwerking. Voor de bevolkingszorg bij rampen is er een piketregeling waar de gemeente (o.a. kabinet en communicatie) bij is aangesloten. De methode voor bekwame bevolkingszorg bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing is de processen vooraf goed organiseren en voortdurend oefenen met de betrokken functionarissen.

Preventie wordt voor de rampenbestrijding steeds belangrijker. De kans verkleinen op grote branden of andere gevaarlijke situaties gebeurt met adviestrajecten en met voorwaarden bij vergunningverlening, gecombineerd met controle en handhaving en met campagnes die bewoners aanmoedigen tot veilig gedrag en informeren over hoe zij op calamiteiten het beste kunnen reageren. Adequaat handelen bij rampen en crises zit bovendien in de voorbereiding, door plannen te vervaardigen, zoals het regionale crisisplan en de ontruimingsplannen per bedrijf. En ook door alle betrokkenen uitgebreid op te leiden, intensief te trainen en in teamverband frequent de diverse rampenscenario's te oefenen.

In dit hoofdstuk bespreken wij de externe veiligheid, brandveiligheid, ongevallen met explosieven en als vierde de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

5.1. Externe Veiligheid

Binnen de grenzen van de gemeente Arnhem vinden risicovolle activiteiten plaats met gevaarlijke stoffen. Het risico bestaat uit kleine kansen op ongevallen met grote gevolgen voor een wijde omtrek. Het plaatsgebonden risico en het groepsrisico vormen samen de maat voor de externe veiligheid. Arnhem wil het bereikte veiligheidsniveau vasthouden zoals de raad op 9 maart 2015 heeft besloten.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Op sommige locaties in de stad, zoals bedrijventerreinen voor zware industrie en volgens het structuurplan ook in de stedelijke zone, wordt een hoger risico geaccepteerd dan op andere plaatsen. Daarom zijn op die locaties extra mogelijkheden beschikbaar voor de rampenbestrijding, de hulpverlening en de zelfredzaamheid van mensen.
De nieuwe Omgevingswet let ook sterk op het groepsrisico voor de omgeving. De gemeente Arnhem gaat samen met de relevante partijen een Omgevingsvisie opstellen waarin externe veiligheid onderdeel wordt. Na de Omgevingsvisie komen de Omgevingsplannen. Dit leidt er toe dat het huidig kader externe veiligheid, dat nu over verschillende regelingen is verdeeld, overzichtelijker wordt.

5.2. Brandveiligheid

We willen de veiligheid van de inwoners vergroten door het verbeteren van de brandveiligheid. Want in Arnhem moet de brandweer jaarlijks circa zestig keer uitrukken voor woningbranden, die gevaarlijk zijn en veel schade veroorzaken.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Niet met blussen, maar met preventie. Zo worden met woningcorporaties jaarlijks afspraken gemaakt over preventieve woningaanpassingen voor latere levensfasen. Ook het gemeentelijke programma Zorg Dichterbij besteedt aandacht aan brandveilig wonen; hier neemt de gemeente de regie, via het programma Veiligheid, wat betekent dat de gemeente ervoor zorgt dat de juiste mensen om tafel komen.

Wat betreft doelgroepen, kunnen wij de brandveiligheid in Arnhem vooral verbeteren bij ouderen en bij sociale huurders. Volgens onderzoek hebben ouderen drie keer meer kans om te overlijden bij een woningbrand dan andere leeftijdsgroepen (Hagen, Van Ruijven, De Witte, & Van Zoonen, 2015). De verwachting is dat het aantal slachtoffers in deze leeftijdscategorie, als gevolg van de vergrijzing en het langer zelfstandig blijven wonen, in Nederland gaat stijgen. Daarom wil de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) met het WMO-loket, de wijkteams leefomgeving en de sociale wijkteams van de gemeente ouderen aanmoedigen om brandveiliger te leven. Voor de sociale huurders is de VGGM gestart met een regionaal project "Samen Brandveilig, woningcorporaties en brandveiligheid", om woningcorporaties besef te geven van brandveiligheid, zowel in het gedrag van medewerkers en huurders, als in het materiaalgebruik en de toegang van de gebouwen. Betrokken zijn Vivare, Volkshuisvesting en Portaal. De corporaties werken vanuit een nulmeting volgens het *Regieweb - Maturity Model Brandveiligheid*. Zo nodig ondersteunt de gemeente dit project met aanvullende prestatieafspraken voor leefbare veilige wijken, gelieerd aan de Arnhemse Woonprincipes 2025.

5.3. Ongevallen met explosieven

In Arnhem worden regelmatig explosieven aangetroffen die niet ontploft zijn. Vaak dateert deze munitie uit de Tweede Wereldoorlog en wordt die gevonden bij grond-, water- en wegwerkzaamheden. De spontane vondsten zijn kleine objecten met een potentieel grote impact. De projectmatige vondsten, bijvoorbeeld bij bouwprojecten, zijn groter, maar daarvan is de ontmanteling voorbereid. Het doel is om het dreigingsgevaar van het aantreffen van niet gesprongen explosieven te minimaliseren om daarmee schade en slachtoffers te voorkomen.

Hoe gaan wij ons doel bereiken?
Arnhem gaat kaarten bijwerken met inschattingen over locaties voor explosieven. Zowel bewoners als bedrijven kunnen die raadplegen. Op initiatief van de gemeenten Arnhem, Rotterdam, Lingewaard en Gouda is het Kennisplatform Blindgangers opgericht, waardoor de gemeenten kennis verzamelen om als vraagbaak en helpdesk te kunnen functioneren.

5.4. Rampenbestrijding en Crisisbeheersing

Arnhem wil als gemeente een stevige professionele Bevolkingszorg voor rampen en crises opbouwen, waarbij de opvang, registratie en nazorg van de slachtoffers een sterke basis krijgt in de regionale organisatie van de Veiligheidsregio. Eerder al kreeg het Arnhemse rampenplan een regionale basis, door het op te nemen in het Regionaal Crisisplan van de Veiligheidsregio, compleet met een regionaal risicoprofiel en een regionaal beleidsplan. Ook de rampenbestrijdingsplannen voor bijzondere bedrijven of locaties (deels wettelijk voorgeschreven) en andere specifieke plannen voor specifieke locaties hebben een regionale basis. De gemeenten bereiden zich zelf ook voor op gevaarlijke incidenten, met beproefde maatregelen en acties. Speerpunt is de zelfredzaamheid, met burgers die bij incidenten genoeg veerkracht hebben om al dan niet samen met anderen risico's te kunnen opvangen en genoeg kennis hebben om in gevaarlijke situaties adequaat te kunnen handelen.

De regionalisering van lokale verantwoordelijkheden naar de schaal van de veiligheidsregio, betekent dat de crisisbeheersingsorganisatie nu professioneel is, met scenario's voor calamiteiten en rampen die levensecht geoefend worden, opleidingsprogramma's voor alle betrokkenen en trainingen voor de uitvoerders.

Bevolkingszorg verbeteren, betekent een steviger positie organiseren bij de Veiligheidsregio voor een eigenstandige gemeentelijke kolom, die sterker en krachtiger kan optreden bij de opvang, registratie en nazorg van de bewoners. Daartoe is de Veiligheidsregio een project "Bouwen aan Bevolkingszorg" gestart, want tot dusver valt Bevolkingszorg bij de Veiligheidsregio nog onder de brandweer. De Veiligheidsregio kiest als leidraad voor de organisatorische verbetering de drie aanbevelingen uit de visitatie (2016):

- De verbinding tussen de bevolkingszorg en de veiligheidsregio beter en eerder organiseren;
- Terdege beseffen dat wij een zwaar beroep doen op de ambtenaren en de bestuurders, want als zich een ramp voordoet, is bevolkingszorg omvangrijk en stressvol;
- Geef de desbetreffende ambtelijke medewerkers onder leiding en aansturing van de coördinerend functionaris meer ruimte, want de gemeentelijke kolom moet eigenstandig als eenheid kunnen optreden.

6. Samenvatting

De kadernota biedt overzicht over de hele linie aan meer dan 20 veiligheidsonderwerpen en licht daar zeven prioriteiten uit. De doelen worden beschreven en er wordt aangegeven hoe we die willen bereiken. Een belangrijke ontwikkeling bij het bereiken van de doelen is het opstellen van een veiligheidsagenda per wijk, op maat gemaakt, passend bij de wijkproblemen en in lijn met de wijkgerichte aanpak volgens ‘Van Wijken Weten’.

Situatie
Arnhemmers geven de stad hoge cijfers voor groen en cultuur. Terecht, ook de andere Nederlanders waarderen Arnhem hoog als groene en culturele stad. De onveiligheid in Arnhem ligt echter met 74,8 geregistreerde delicten per duizend inwoners boven het Nederlands gemiddelde van 48,9 geregistreerde delicten per duizend inwoners. Voor steden van 100.000 tot 300.000 inwoners ligt het gemiddelde op 57,9. Ook andere politiecijfers en statistische data vertellen het verhaal van een stad waarin nog mooie verbeteringen op het gebied van de veiligheid te behalen zijn.

Als eerste bij het aantal misdrijven in de stad. Het veiligheidsbeeld van Arnhem, met het gemiddeld aantal misdrijven van 74,8 per duizend inwoners, toont aan dat Arnhem hoog scoort op de lijst van steden met de meeste criminaliteit. Dit ondanks de daling van de cijfers in de afgelopen jaren. De omvang past niet bij Arnhem als veertiende stad in bevolkingsomvang.

Als tweede bij de veiligheid in de wijk. Arnhemmers geven voor leefbaarheid en veiligheid gemiddeld redelijke cijfers. Ze voelen zich nogal eens onveilig in de stad (36%) en in de eigen buurt (28%). Verontrustender wellicht is dat de percentages sterk verschillen per buurt.

Door de veiligheid te verbeteren liggen er kansen om ook het woonklimaat, het leefklimaat en het vestigingsklimaat in Arnhem te vergroten. Arnhem is dus sterk gebaat bij een verhoogde inzet voor veiligheid.

Oorzaken
Er is geen beeldbepalende gebeurtenis of doorslaggevend issue die de veiligheidssituatie van Arnhem heeft bepaald. De matige scores vertonen zich over de hele linie en lijken historisch geleidelijk aan zo gegroeid. Tussen de wijken worden er grote verschillen geconstateerd op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Dit vindt zijn oorsprong onder andere in de ligging, de bevolkingssamenstelling, de woningbouw en aanwezige voorzieningen. Dit bepaalt mede de complexiteit van de aanpak om de veiligheid te verbeteren. Het vraagt waar nodig om een brede aanpak om de wijk en de stad vooruit te helpen waarbij Veiligheid als vliegwiel kan werken. Verschillende thema's in deze kadernota geven hiertoe een aanzet.

Doel
Het doel is wellicht nieuw en verrassend, maar bij nader inzien ook haalbaar en praktisch: een veiligheidspeil bereiken dat past bij een centrumstad met meer dan 100.000 inwoners. Het liefst voor alle thema’s maar als eerste zeker voor de prioriteiten. En dat doel geldt ook voor elke wijk.
Een hoog ambitieniveau betekent uiteraard dat een hoge inzet nodig is, met hulp van mensen, data en budgetten. De raad heeft al in gang gezet dat voor handhaving vijf extra formatieplaatsen beschikbaar zijn. Tevens draagt het coalitieakkoord, waarin € 300.000,= beschikbaar is gekomen voor Veiligheid, daar in positieve zin aan bij.

Methode

Leidende gedachte bij de strijd tegen onveiligheid is, dat misdaad niet mag lonen. Werken wel degelijk en een opleiding volgen zeker ook, maar misdaad niet.

Wij hanteren de beproefde methoden en daarnaast bouwen wij vier methoden uit waar wij ervaring mee hebben, verrijkt met nieuwe partners, nieuw maatwerk per wijk, nieuwe wettelijke mogelijkheden en nieuwe data-mogelijkheden.

1. Als eerste onze *netwerkmethode*. Onze samenwerking als gemeente met veiligheidspartners hebben wij eerder uitgebreid met organisaties voor zorg en welzijn, nodig bij de bestrijding van onder meer jeugdcriminaliteit, mensenhandel en gevaarlijke personen met verward gedrag. Deze vorm van samenwerking breiden wij nu verder uit naar maatschappelijke organisaties, zoals corporaties, verenigingen van eigenaren, brancheorganisaties en beroepsverenigingen, onder meer bij de bestrijding van illegale hennepteelt, drugshandel en discriminatie.
2. Als tweede gaat de gemeente aansluiten bij de wijkaanpak, dus specifiek *wijkgericht de onveiligheid* bestrijden in lokale buurtcoalities met de wijkagent, het wijkteam Leefomgeving, de plaatselijke huurdersverenigingen, bewonersvereniging, jongerenverenigingen, winkeliersverenigingen tegen onder meer woonoverlast, verloedering en straatgeweld.
3. Als derde gaat de *burgemeester de wettelijke bevoegdheden* optimaal en effectief benutten voor Arnhem, zoals de bevoegdheden voor vergunningverlening, contactverboden, gebiedsverboden, het sluiten van panden wegens overtredingen en de mogelijkheid om een crisismaatregel op te leggen.
4. Als vierde de *Intelligence*, de dataverzameling en analyse. Met het vergroten van de informatiepositie door lokale data te ontsluiten, te verzamelen en te analyseren bestrijden we de ondermijndende criminaliteit. Met intelligence worden gedragspatronen, criminele netwerken en trends zichtbaar.

Prioritaire problemen oplossen

Al deze overwegingen over wat Arnhem nodig heeft, welke doelen haalbaar zijn en over welke methoden wij beschikken, leiden tot de volgende prioriteiten en verbeteringen.

1. *Omvang criminaliteit*. Omdat ruim elfduizend mensen in Arnhem per jaar slachtoffer zijn van een misdrijf waaronder woninginbraken, straatroven, overvallen en diefstallen; althans, er worden 75 misdrijven per duizend inwoners per jaar geregistreerd. We willen de omvang van het aantal misdrijven per duizend inwoners terugdringen naar een gemiddelde dat past bij een centrumstad met meer dan 100.000 inwoners. Met betrekking met de aanpak High Impact Crimes zetten wij de huidige activiteiten voort.

2. *Ondermijnende criminaliteit*. Omdat praktijken zoals witwassen, drugshandel in alle vormen, illegaal gokken, direct of indirect de openbare orde aantasten en de samenleving ontwrichten. Wij werpen met onder meer de verruimde Bibob-onderzoeken barrières op en verbreden de samenwerking met nieuwe bondgenoten. Ook voor de buurtonveiligheid wordt het uitbreiden van bestaande netwerken toegepast: nieuwe lokale partners, weer te geven in de wijkveiligheidsagenda's. Het verzamelen van data en het analyseren om criminele netwerken bloot te leggen krijgt eveneens de aandacht.

3. *Woonoverlast.* Omdat woonoverlast één van de gemeenste vormen van overlast is in het dagelijks leven van wijkbewoners. Wij gaan het tegen met tijdige handhaving, dossiervorming en met het toepassen van de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een gedragsaanwijzing. In bijzondere gevallen kan dit ook een tijdelijk huisverbod inhouden van de overlastpleger, zodat waar nodig de dader vertrekt en niet het slachtoffer. Woonoverlast wordt per wijk teruggedrongen, ook breder en op langere termijn, maatgericht per wijk, in nieuwe wijkveiligheidsagenda's.

4. *Discriminatie.* Omdat het levens vernietigt. Wie zich verstoppen moet, kan niet bijdragen aan de samenleving. Wij gaan dit misdrijf tegen door het voortdurend te agenderen, de aangifte te vergemakkelijken, de opname ervan te professionaliseren en het meldpunt positie te geven.

5. *Huiselijk geweld.* Omdat het levens en generaties kapot maakt. Met een integrale aanpak vanuit verschillende programma's (zorg, sociaal, veiligheid) wordt hier aandacht aan gegeven. We maken er per geval zo snel mogelijk een einde aan door vroeg te signaleren, meldplicht te introduceren voor professionals en tijdelijke contactverboden uit te vaardigen door de burgemeester. Indien nodig wordt gepaste zorg en hulpverlening geboden aan het slachtoffer.

6. *Personen met verward gedrag.* Omdat het aantal meldingen in Arnhem sterk toeneemt en er veiligheidsrisico's aan verbonden zijn. Hiertoe wordt een sluitende aanpak in samenwerking met andere beleidsprogramma's georganiseerd. Wij reduceren het aantal meldingen over personen met verward gedrag door het bieden van passende zorg, hulp en veiligheid en, indien de problematiek er om vraagt, met verplichte gesloten opnamen, toe te passen als crisismaatregel door de burgemeester.

7. *Jeugdcriminaliteit.* Omdat deze vorm van criminaliteit ingrijpend is voor de jongere in de persoonlijke ontwikkeling en impact heeft op de samenleving en mogelijk kan escaleren naar zware criminaliteit. Bij tijdige signalering en passende maatregelen in het kader van drang en dwang, gekoppeld aan vormen van zorg en hulpverlening is veel winst te boeken; vooral ook preventief bij de broertjes en zusjes. De gemeente hanteert een sluitende lokale aanpak van preventie tot resocialisatie, met als leidende notie: zoveel mogelijk regie voor de jongere en de ouders.

Als de Kadernota Veiligheid staat, volgen de veiligheidsagenda's per wijk. Indien per thema nodig en van toepassing worden uitvoeringsplannen opgesteld. Daarin wordt beschreven wat er wordt gedaan, hoe dat wordt bereikt en wat hiervoor aan inzet en middelen nodig is. Want het succes van het beleid zit in de kwaliteit van de uitvoering!

Aan de gemeenteraad

Datum	:	6 juni 2017
Zaaknummer	:	151199
Contactpersoon	:	Haarler/Kerver
Telefoonnummer	:	(026) 377 1508
		(0260 377 5562

Onderwerp : uitvoeringsplan mensenhandel en uitbuiting 2017 - 2020

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van het uitvoeringsplan mensenhandel en uitbuiting 2017-2020.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de preventie, bestrijding en (na)zorg in de ketenaanpak mensenhandel. Mensenhandel is een misdrijf dat aandacht blijft vragen en waarvoor, bijvoorbeeld door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, ook blijvend aandacht wordt gevraagd. De gemeente Arnhem werkt al langere tijd samen met partners, vooral in de keten rond veiligheid en zorg, in de aanpak van mensenhandel. Ondanks deze Arnhemse inzet, is de overtuiging dat een verdere intensivering bijdraagt aan het verder terugdringen van mensenhandel.

In december 2016 is door het college een raadsbrief (2016.0.062.434) met een huidige stand van zaken op dit onderwerp aangeboden. In de brief is een verdere intensivering van de aanpak mensenhandel aangekondigd in de vorm van een uitvoeringsplan.

Het uitvoeringsplan, dat u aantreft in de bijlage, zal de leidraad zijn van de Arnhemse geïntensiveerde aanpak voor de komende drie jaar. In deze drie jaar is een van de doelen de activiteiten rond de aanpak meer regulier in de organisatie en bij ketenpartners te beleggen. Op 2/3 van de looptijd van het uitvoeringsplan is een evaluatie van het uitvoeringsplan voorzien incl. een 'doorkijkje' voor de jaren daarna. Dan wordt ook ingegaan op de vraag of een verder geïntensiveerd uitvoeringsplan na het derde jaar opportuun is.

Hoogachtend
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,

de secretaris, de burgemeester,

Bijlage: Uitvoeringsplan Mensenhandel en Uitbuiting Arnhem 2017 - 2020

Uitvoeringsplan mensenhandel en uitbuiting Arnhem 2017 - 2020

Beleid & Regie
Hans Haarler

Openbare Orde &Veiligheid
Alex Kerver

Juni 2017

Inhoud

1.	**Inleiding**	blz. 3
1.1.	Aanleiding	blz. 3
1.2.	Definitie en verschijningsvormen	blz. 3
1.3.	Reikwijdte	blz. 4
1.4.	Leeswijzer	blz. 4
2.	**Visie en doelstelling**	blz. 5
2.1.	Visie op aanpak mensenhandel	blz. 5
2.2.	Doelstelling	blz. 5
2.3.	Ontwikkelingen (lokaal, regionaal en landelijke)	blz. 6
2.4.	Omvang mensenhandel en uitbuiting in Arnhem	blz. 6
3.	**Interventies uitvoeringsplan**	blz. 7
4.	**Financiën**	blz. 8
5.	**Organisatie**	blz. 8

Bijlagen: blz. 9

- overzicht interventies mensenhandel
- financiering aanpak mensenhandel

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

De aanpak van mensenhandel en uitbuiting is in Nederland een belangrijk speerpunt. Mensenhandel is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid en levert mensonterende situaties op. De voortgang op de landelijke aanpak wordt gevolgd door (het bureau van) de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). Deze monitort de effecten van het landelijke beleid, signaleert knelpunten en doet aanbevelingen. Recentelijk is de monitor over de cijfers van mogelijke slachtoffers 2011-2015 verschenen. Ondanks een terugloop met 15% van de aanmelding van mogelijke slachtoffers bij Comensa in 2015 t.o.v. het jaar 2014 en een verdere terugloop in het eerste half jaar van 2016 blijft de zorg onverminderd groot. De conclusie dat de uitbuiting en mensenhandel afneemt wordt door de NRM niet getrokken. Een belangrijke reden van de terugloop ziet de NRM in een capaciteitsprobleem bij opsporingsinstanties als de Politie en de Marechaussee. De NRM pleit nadrukkelijk voor het alert blijven op signalen van mensenhandel en in te zetten op preventie.

De aanpak van mensenhandel, het signaleren en opsporen van mensenhandel heeft ook lokaal hoge prioriteit. Hieraan wordt invulling gegeven door een integrale aanpak gericht op preventie, signalering, opsporing en zorg. Met de aanstelling van een ketenregisseur mensenhandel in 2013 is ingezet op ketensamenwerking op casusniveau van slachtoffers mensenhandel. Verder zijn er maatregelen genomen om de zorg en opvang van slachtoffers mogelijk te maken en wordt voorlichting gegeven over het herkennen van (signalen van) mogelijke mensenhandel en hoe hiernaar te handelen.

Met dit uitvoeringsplan wordt invulling gegeven aan de lokale aanpak. De bestaande inzet wordt bestendigd en daar waar gewenst geïntensiveerd en nieuwe interventies toegevoegd om mensenhandel en uitbuiting nog beter te bestrijden.

1.2. Definitie en verschijningsvormen

Volgens het Bureau NRM wordt met mensenhandel bedoeld:

'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten'

Het delict mensenhandel is omschreven in art. 273f van het Wetboek van Strafrecht.
Er zijn meerdere vormen van mensenhandel te onderscheiden:

1. seksuele uitbuiting (SU)
2. uitbuiting buiten de seksindustrie (UBS) waaronder:
    - arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening,
    - criminele uitbuiting, gedwongen criminaliteit
    - orgaanhandel

Misstanden in de prostitutie en arbeid hoeft per definitie niet altijd 'uitbuiting' te zijn en daarmee onder de categorie mensenhandel worden geschaard. Het kan beperkt blijven tot slechte voorzieningen waaronder de sekswerker werkt. Dit onderdeel is in belangrijke mate ondervangen door het lokale vergunningstelsel en de handhaving op de vergunde prostitutie overeenkomstig de bepalingen in hoofdstuk 3 van de lokale APV. De ervaring in de afgelopen jaren leert dat de exploitanten met een vergunning zich, in overwegende mate, aan de vergunningsvoorwaarden houden.

Kwetsbare branches
Bijzonder aandacht is er voor mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting. Zelfs binnen het vergunde deel van de prostitutie is het zorg om hier aandacht voor te blijven houden. De seksuele uitbuiting is echter overwegend te vinden in de niet-vergunde sector. Opsporing vergt veel capaciteit van de opsporingsinstanties; in dit geval het team AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) van de regionale Politie. Door middel van bestuurlijke rapportages wordt de gemeente geïnformeerd over een geconstateerde misstand en wordt geadviseerd over een mogelijk bestuurlijk handelen. Daar waar er sprake is van mensenhandel wordt het Openbaar Ministerie leidend in de afwikkeling. De gemeente kan aanvullend bestuurlijke maatregelen treffen. Bijvoorbeeld het sluiten van een pand.

Arbeidsuitbuiting is vooral in de (wegen)bouw, land- en tuinbouw aanwezig. Maar ook andere bedrijfstakken zijn kwetsbaar zoals de horeca, vleesverwerkende bedrijven en transportsector. Er kan sprake zijn van criminele uitbuiting in de vorm van katvangers, hennepknippers en gedwongen verkoop van drugs. Ook bedelarij/krantverkoop en straatmuzikanten kunnen kwetsbaar zijn. Bij mensenhandel is veelal sprake van een meervoudige afhankelijkheid wat betekent dat slachtoffers voor hun werk, dienstverlening als voor huisvesting volledig afhankelijk zijn van de mensenhandelaar. De opsporingstaak van arbeidsuitbuiting, met uitzondering van de criminele uitbuiting, is primair belegd bij de inspectie van SZW. Criminele uitbuiting is een taak van Politie.

Mensenhandel met het doel van *orgaanverwijdering* (orgaanhandel) komt in Nederland beperkt voor. Lokaal is het niet nodig hier in het plan van aanpak aandacht voor te hebben.

1.3. Reikwijdte
Het uitvoeringsplan richt zich op preventie, signalering, opsporing en zorg. De inzet is primair lokaal georiënteerd. Vanuit verschillende gemeentelijke beleidsvelden wordt ingezet op mensenhandel. Het betreft onder andere veiligheid, jeugd, zorg (preventief én hulp/opvang), onderwijs. De uitwerking van de interventies vindt in nauwe afstemming met deze beleidsvelden plaats. Met betrekking tot veiligheid zullen er met Politie en Openbaar Ministerie afspraken worden gemaakt in de ketensamenwerking. Ieder vanuit zijn eigen specifieke verantwoordelijkheid en bevoegdheden. De zorg (preventie en hulp/opvang) maakt onderdeel uit van regionale afspraken. De algemene afspraken worden op lokaal niveau verder uitgewerkt.

Mensenhandel blijft niet beperkt tot de gemeentegrenzen. Daar waar nodig wordt samenwerking in regionaal verband gezocht en georganiseerd. Landelijk blijft er, vooral door de betrokkenheid van het Bureau van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, aandacht voor de aanpak van mensenhandel. Bij de eerste kamer ligt ter behandeling het wetsvoorstel *Wet Regulering prostitutie en voorkomen misstanden in de seksbranche (Wrp).*
Deze landelijke ontwikkelingen worden gevolgd en waar mogelijk ingepast in de lokale aanpak.

1.4. Leeswijzer
Hoofdstuk 2 gaat in op de visie en de doelstelling en de rol van de gemeente. In hoofdstuk 3 worden concrete acties weergegeven onderverdeeld naar preventie, signalering, repressie en zorg. Hierbij wordt eveneens aangegeven of het een bestaande of een aanvullende, nieuwe activiteit is. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 en 5 ingegaan op de financiering en de organisatie.

2. Visie en doelstelling

2.1. Visie op aanpak mensenhandel

De gemeente vindt de bestrijding van mensenhandel belangrijk. Het gaat hier om een zeer ernstig delict waarbij slachtoffers worden uitgebuit en misbruikt. De impact op het leven van het slachtoffer is bijzonder groot.

Alle verschijningsvormen van mensenhandel worden bestreden. Er wordt ingezet op het voorkomen van mensenhandel in de gemeente in de vorm van preventie en het opwerpen van barrières voor daders en facilitators. Geconstateerde mensenhandel wordt gestopt waarbij het slachtoffer wordt ondersteund, door het bieden van hulp en opvang, en de dader wordt aangepakt. Door het inzetten van preventie, toezicht en handhaving en zorg wordt bijgedragen aan de veiligheid en het leefklimaat in de stad. De integrale aanpak wordt vormgegeven in samenwerking met ketenpartners. Om een waterbedeffect te voorkomen wordt de aanpak regionaal afgestemd.

De gemeente is de aangewezen partij om de regie op de lokale aanpak van mensenhandel te organiseren. De gemeente staat als regisseur van het lokale veiligheids- en zorgbeleid in contact met alle organisaties die mogelijk een bijdrage kunnen leveren bij de aanpak. Ook in uitvoerende zin draagt de gemeente bij aan het bestrijden en/of voorkomen van activiteiten van mensenhandel op lokaal niveau. In het signaleren van mensenhandel bij bijvoorbeeld uitgifte van legitimatiebewijzen, een inschrijving in de GBA, het verstrekken van uitkeringen of vergunningen aan personen, bedrijven en instanties en het houden van toezicht op straat en panden. Bij het voorkomen en frustreren van mensenhandel worden bestuurlijke middelen aangewend in integrale toezicht en controle op branches die kwetsbaar zijn voor mensenhandel (horeca, massagesalons) en op huisvestingsituaties. Met de inzet van de Wet Bibob heeft de gemeente de mogelijkheid om misbruik van o.a. vergunning tegen te gaan of te beëindigen. En in het kader van de WMO heeft de gemeente de taak om de zorg en opvang van slachtoffers van mensenhandel te realiseren.

2.2. Doelstelling

De Arnhemse ambitie is om mensenhandel in de gemeente te voorkomen en waar geconstateerd te stoppen. Zicht op de problematiek maakt gerichte interventies mogelijk. Dit moet leiden tot een ketengerichte slagvaardige samenwerking om mensenhandel het hoofd te kunnen bieden.
Hierbij worden de volgende sub-doelstellingen gehanteerd.

- de gemeente neemt de regie om te komen tot een lokale samenhangende en integrale aanpak van mensenhandel en stemt deze regionaal af
- de gemeente heeft zicht op de lokale omvang en verschijningsvormen van mensenhandel en treft maatregelen om de mensenhandel te belemmeren
- de gemeente vergroot de kennis over mensenhandel om de bewustwording en alertheid te vergroten bij eigen medewerkers, functionarissen die in aanraking komen met potentiële slachtoffers en burgers
- de gemeente richt werkprocessen zodanig in dat deze een drempel opwerpen voor mensenhandelaren (barrièremodel)
- de gemeente zorgt voor een op maat gerichte hulp en opvang van slachtoffers mensenhandel

2.3. Ontwikkelingen (lokaal, regionaal, landelijk)
In vervolg op de rapportage van Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel uit 2012: "Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau" waarin aanbevelingen staan over de lokale aanpak mensenhandel, zijn er maatregelen genomen om de aanpak op mensenhandel in te vullen. Er is een ketenregisseur mensenhandel aangesteld om de samenwerking in de keten op mensenhandel vorm te geven. Er is een screeningsoverleg gestart om signalen van mensenhandel te duiden en te routeren naar de juiste instantie voor behandeling. Een begin is gemaakt met deskundigheidsbevordering bij professionals die mogelijk met vormen van mensenhandel in aanraking komen. In vervolg op de raadsactiviteit over het lokale beeld van de prostitutie in het voorjaar van 2016 is afgesproken de bestaande aanpak mensenhandel te bestendigen en daar waar gewenst te verbeteren.

Mensenhandel stopt niet bij de gemeentegrens. Het bestrijden van mensenhandel in de ene gemeente kan leiden tot een ongewenst verplaatsingseffect. Regionale samenwerking kan bijdragen dit te voorkomen. Regionaal is de zorgcoördinatie en zorgopvang voor slachtoffers geregeld. In het screeningsoverleg mensenhandel worden casussen behandeld die vallen in het werkgebied van het veiligheidshuis regio Arnhem en West-Veluwe Vallei. Daarbij moet worden geconstateerd dat het werkgebied voor zorgcoördinatie en opvang niet gelijk is aan het werkgebied van het Veiligheidshuis. Dit vraagt om regionale afstemming.
Opschaling op het niveau van politieregio Gelderland-Midden gebeurt binnen het samenwerkingsverband van het RIEC (Regionaal Informatie & Expertise Centrum).

Door de NRM wordt blijvend aandacht gevraagd voor de aanpak mensenhandel. Rijk, gemeenten, opsporingsdiensten en zorgpartijen worden via periodieke rapportages voorzien van actuele mensenhandel thema's en van advies voorzien op de aanpak. Bij de Kamer ligt ter vaststelling de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche (Wrp)*. De wet beoogt een landelijk uniforme werkwijze ten aanzien van het bestrijden van misstanden in de prostitutie.

2.4. Omvang mensenhandel en uitbuiting in Arnhem
Een van de opdrachten aan de coördinator mensenhandel is het verbeteren van zicht op meldingen, uitwisselingen/overdrachten, acties en resultaten. Verschillende organisaties registeren hun bevindingen, inspanningen en resultaten. Door een aantal oorzaken zijn de registraties nu nog te inconsistent en onvolledig. Deze oorzaken zijn bijvoorbeeld een te beperkte terugkoppeling, vertrouwelijkheid/deelbaarheid van casussen, (praktisch) verschil in definities en registraties.

(Lokale) Cijfers van verschillende instanties geven het volgende beeld omtrent lokale signalen van mensenhandel en uitbuiting.

- Screeningsoverleg MDO (multi disciplinair overleg)-mensenhandel in het Veiligheidshuis regio Arnhem.
  In 2015 en 2016 bleken er 21 respectievelijk 19 casussen aan te merken als vermoedelijk mensenhandel waarbij in overwegende mate sprake is van seksuele uitbuiting. Dit is aanleiding geweest de casussen, afhankelijk van de inhoud, ter verdere behandeling in het netwerk door te zetten naar Politie, RIEC (regionaal informatie en expertise centrum) en zorgcoördinatie. De behandelde casussen in het screeningsoverleg betroffen geen sekswerkers die met een vergunning werken op de zorgzone in Arnhem.

- Politiecijfers onderzoek mensenhandel.
  Politie Oost-NL team AVIM heeft in 2015 18 en in 2016 33 meldingen in behandeling genomen rondom mogelijke mensenhandel waarbij het overgrote deel van de zaken seksuele uitbuiting betreft. Hieruit is in 2015 en 2016 in respectievelijk 8 en 10 gevallen nader onderzoek ingesteld. De uitkomst hiervan geven aanleiding tot verder onderzoek, alternatieve interventie (aanmelding bij belastingdienst, zorgcoördinatie, RIEC) of een projectaanpak op basis van een kansrijke vervolging. De uiteindelijke resultaten zijn niet bekend.

- Zorgcoördinatie slachtoffers mensenhandel en uitbuiting.
  De door Moviera geboden zorg en opvang in de regio Arnhem/Achterhoek betreft 52 personen in 2015 en 50 personen in 2016 waarvan in 22 gevallen in 2016 het inwoners uit Arnhem betreft. De kernproblematiek betrof in overwegende mate seksuele uitbuiting, personen met een Nederlandse nationaliteit, overwegend vrouw en in de leeftijdscategorie van 18-30 jaar.

3. Interventies Uitvoeringsplan

In dit hoofdstuk staat een overzicht van interventies die worden ingezet om mensenhandel te bestrijden. Het betreft nieuwe of verbetering van bestaande interventies en interventies die worden bestendigd. De basis is gelegen in de informatie over de (lokale) aanpak die is gekregen na gesprekken met het team AVIM van de Politie, de Ketenregisseur mensenhandel, de zorgcoördinator mensenhandel en het Openbaar Ministerie. Er is gebruik gemaakt van het netwerk en de aanwezige kennis en informatie in het Landelijke Programma Prostitutie en misstanden in de seksbranche waar Arnhem deel van uitmaakt. Daarnaast zijn landelijke ontwikkelingen op de verbeterde aanpak van mensenhandel gevolgd en meegenomen. Rekening is gehouden met het bestaand beleid met betrekking tot de WMO en Jeugdzorg en de ontwikkelingen rondom van Wijken Weten.

Het plan is ingevuld via de pijlers *Preventie, Signalering en casusbehandeling, Zorg en opvang en Programmasturing & monitoring.* Hieronder staan de interventies op hoofdthema's. De verschillende onderdelen zijn verder verdiept en toegedeeld in bijlage 1.

- *Pijler preventie*
  - Voorkomen van slachtofferschap
  - Bieden van informatie over mensenhandel via webinformatie en Veilig Thuis
  - Het organiseren van activiteiten gericht op bewustwording over uitbuiting, mensenhandel
  - Aanbod van algemene voorlichting aan jongeren in het kader van seksuele weerbaarheid en in het bijzonder over slachtofferschap uitbuiting, mensenhandel in relatie tot gebruik social media waaronder sexting
  - Voorlichting gericht op jongeren die behoren tot de risicogroep waaronder jongeren met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB) en in Arnhem woonachtige minderjarige asielzoekers
  - Bevorderen van deskundigheid in het signaleren van uitbuiting, mensenhandel bij professionals die in contact kunnen komen met potentiële slachtoffers door het organiseren van (netwerk) bijeenkomsten
  - Opstellen van een lokaal barrièremodel om slachtoffers te beschermen en daders en facilitators in hun activiteiten te belemmeren

- *Pijler Signalering en Casusbehandeling*
    - De lokale meldroute van mogelijke uitbuiting en mensenhandel bekend en toegankelijk maken
    - Pilot Screeningsoverleg signalen mensenhandel bij het Veiligheidshuis regio Arnhem voortzetten als structurele activiteit
    - Opsporing van uitbuiting en mensenhandel verbeteren waaronder resultaatafspraken met Politie (team AVIM) over controle niet-vergunde prostitutie en het houden van integrale handhavingsacties in voor uitbuiting en mensenhandel kwetsbare sectoren

- *Pijler Zorg en Opvang*
    - Het inzetten van zorg, hulp en ondersteuning op maat van slachtoffers via een zorgcoördinator
    - Individuele hulp en opvang waar nodig verbeteren, intensiveren en uitbreiden

- *Pijler Programmasturing en monitoring*
    - Aanstellen van een coördinator mensenhandel (0,5 fte) ten behoeve van integrale sturing vanuit veiligheid en zorg
    - Sturing op de totale aanpak uitbuiting en mensenhandel om de samenhang te bewaken en daarmee de effectiviteit van de aanpak te vergroten en te adviseren op verbetering, aanpassing van de lokale aanpak
    - Zorgdragen voor registraties en definities bij verschillende instellingen die vergelijking en monitoring verbeteren.
    - Bevordering regionale samenwerking waar nodig en waar mogelijk bevorderd.

In bijlage 1 wordt een totaaloverzicht gegeven van de deel-interventies. Per pijler wordt aangegeven wat er wordt gedaan, of het een bestaande of nieuwe interventie is en de uitvoerende(n).

4. Financiën

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de middelen die nu jaarlijks worden ingezet voor de aanpak mensenhandel en de middelen die additioneel worden ingezet voor de verbeterde aanpak. De benodigde nieuwe financiële middelen worden voor zover mogelijk reeds in 2017 beschikbaar gesteld om met de verbeterde aanpak te kunnen starten. De dan nog benodigde financiering wordt in de loop van 2018 vrijgemaakt en ingezet waardoor de invoering van de nieuwe interventies gefaseerd plaatsvindt.

5. Organisatie

Mensenhandel is ondergebracht bij de portefeuille veiligheid en zorg. Bestuurlijk zijn de burgemeester en de wethouder zorg gezamenlijk verantwoordelijk, ieder voor hun eigen portefeuille deel. Minimaal 2 x per jaar wordt in gezamenlijk overleg, in aanwezigheid van de coördinator mensenhandel, de stand van zaken besproken.
De realisatie van het uitvoeringsplan, inclusief de verantwoording over de besteden middelen, is de verantwoordelijkheid van de coördinator mensenhandel. De coördinatie richt zich op het organiseren van samenhang, focus, voortgang en inzet op de totale aanpak: van preventie tot repressie naar zorg. De aanpak wordt meer integraal en daarmee beter. Daarbij is ook aandacht voor regionale samenwerking. De coördinator wordt ambtelijk aangestuurd vanuit veiligheid (kabinet) en zorg (beleid en regie).

Bijlage 1.

1. Pijler Preventie

onderwerp	Product, inzet	Bestaand	Aanvullend	wie	wanneer
1. voorkomen slachtofferschap	1. informatiedeling over mensenhandel op website gemeente		X	communicatie	2017
	2. behandelen van adviesvragen met zorg over slachtofferschap bij Veilig Thuis		X	Veilig Thuis	2017
	3. Preventie activiteiten (minimaal 2 per jaar) gericht op bewustwording van risico's slachtofferschap (bijv. loverboy acties)	X		Moviera, zorgcoördinatie	2017
	4. algemene voorlichting jongeren over gevaren mensenhandel en in het bijzonder loverboy vanuit gebruik social media zoals bijvoorbeeld sexting; aanbod scholingsmodules via - Halt - methodiek *We can Young*	X	X	VGGM/Moviera/Rijnstad met methodiek *We can Young*, Onderwijs, Halt	2017
	5. preventie activiteiten t.b.v. risicogroep LVB ontwikkelen/inzetten met betrokkenheid van: - project uit innovatiefonds MEE/Pluryn - VhH - jeugdtafel - Presikhaaf bedrijven	X	X	Ketenregisseur, zorgcoördinatie, MEE (Girlz talk)	2017

	6. preventie actie t.b.v. risicogroep minderjarige asielzoekers door deskundigheidsbevordering: - YOIN Lindenhout - PACT18 - JUZT		X	Moviera	2017
	7. inzet (ambulante) hulp via sociale wijkteams voor jongeren waar zorg is voor preventie slachtofferschap via 'vindplaatsen' w.o. scholen door: - groepshulpverlening - lichte vormen van hulptrajecten w.o. bv Girls Talk		X	Sociale wijkteams, zorgcoördinatie	2018
	8. voorlichting op scholen seksuele weerbaarheid onder de aandacht brengen bij basisscholen en aanbod geven voor trainen van leerkrachten in geven van lessen		X	VGGM	2018
	9. aandacht geven aan arbeidsuitbuiting door voorbeelden te schetsen van hedendaagse arbeidsuitbuiting		X	Partners	2018
2. deskundigheids-bevordering professionals	1. organiseren van kennisbijeenkomsten voor professionals die werken met of in aanraking kunnen komen met potentiële slachtoffers mensenhandel - sociaal team; komen tot aandacht functionaris mensenhandel per team - hulp- en zorg verlenende organisaties (MEE, Pluryn, RIBW, IRISzorg, Presikhaafbedrijven, etc)	X		Moviera, ketenregisseur	2017
	2. opbouwen en onderhouden van een netwerk van professionals, organisaties die werken met of in aanraking komen met potentiële slachtoffers	X	X	Moviera	2018

	- verzorgen van netwerkbijeenkomsten over best-practices - nieuwsbrief mensenhandel; deze koppelen aan nieuwsbrief geweld in afhankelijkheidsrelaties				
	3. structurele kennisbijeenkomsten voor gemeentefunctionarissen voor het herkennen van mensenhandel en aanvullen met aanbod e-learning - baliepersoneel - W&I - T&H	X	X	Ketenregisseur	2017 / 2018
3. informatiedeling facilitators uitbuiting	1. bijeenkomsten organiseren over herkennen en signaleren van uitbuiting - horeca/hotels - vakantieparken - (particuliere) verhuur panden		X	Politie, Ketenregisseur	2017 / 2018
4. barrièremodel mensenhandel	1. ontwikkelen van een lokaal barrièremodel om slachtofferschap te voorkomen en daders en facilitators van mensenhandel te belemmeren. Daarbij wordt gedacht aan: - vergunningen beoordelen op voorkomen mensenhandel - toepassen wet Bibob - contractuele afspraken met ontwikkelaars i.o. van gemeente - bestuurlijk handhavingstabel in overeenstemming brengen met de ernst van de geconstateerde overtreding. - verkennen voor uitbreiding bestuurlijke handhaving door bv sluiten panden (art. 2.3.4.1. APV met mensenhandel) - inschrijving GBA i.r.t. aantal bewoners in een pand - kaders ontwikkelen m.b.t. gebruik Airbnb voor uitbuiting	X	X	Ketenregisseur, gemeentelijke afdelingen (vergunningen, publiekszaken, juridische zaken …)	2018

2. Pijler: Signalering en Casusbehandeling

onderwerp	Product, inzet	Bestaand	Aanvullend	Wie	wanneer
1. signaleren mensenhandel	1. lokale meldroute mensenhandel (advies én melden, aangeven) - Veilig Thuis vooral voor loverboys; - Accuut Politie; - Zorgmelding Comensha - Arbeidsuitbuiting: insp. SZW *Een protocol is aanwezig voor melden bij Veilig Thuis*	X	X	Ketenregisseur, Veilig Thuis zorgcoördinatie .	2018
	2. verbeteren en actueel houden van interne meldroute mensenhandel voor functionarissen gemeente naar ketenregisseur	X	X	Ketenregisseur	2017
	3. op website gemeente meldroute toegankelijk maken		X	Communicatie	2018
2. casusgerichte behandeling signalen, meldingen mensenhandel	1. screeningsoverleg MDO mensenhandel VhH - verrijken informatie over signaal - routeren casus en overdragen aan organisatie voor verdere aanpak	X		Ketenregisseur, Veiligheidshuis	2017
	2. mensenhandel tafel bij het RIEC - inbreng casus vanuit screeningsoverleg VhH - verrijken en delen van informatie overige signalen mensenhandel van andere partners - routeren van casussen en beleggen voor vervolgaanpak	X	X	RIEC, Belastingdienst, politie, OM, ketenregisseur	2017

3. opsporing mensenhandel	1. resultaatafspraken maken met team AVIM over controle prostitutie - afhandeling Bestuurlijke Rapportages (BR) - criteria vaststellen waarop wordt gecontroleerd (illegaal/vergund, wijk/gebied -OZO-)	X	X	Manager veiligheid, ketenregisseur, partners lokale driehoek	2018
	2. inzet T&H bij controle vergunde prostitutie op basis van risicoanalyse; team AVIM kan zich dan meer richten op illegale prostitutie		X	Manager veiligheid, ketenregisseur, T&H en partners lokale driehoek	2018
	3. integrale handhaving kwetsbare sector - jaarplanning integrale handhaving met aandacht voor kwetsbare sectoren (bv massagesalons, Horeca, Chinese restaurants) - controle huisvesting in wijken (OZO-signalen, GBA signalen,)	X	X	Manager Veiligheid, ketenregisseur, Toezicht & handhaving, partners integraal handhavingsarrangement	2018
	4. inzet op bedelarij, straatkrantverkoop i.r.t. mensenhandel - in beeld brengen van de omvang en wie door medewerkers T&H met het doel * anonimiteit op te heffen * input voor mogelijke interventie	X	X	Manager Veiligheid, Toezicht & Handhaving, Politie	2018

3. Pijler: Zorg en opvang

onderwerp	Product, inzet	Bestaand	Aanvullend	wie	wanneer
1. aanbieden (na)zorg slachtofferschap mensenhandel	1. inzet zorgcoördinatie voor persoonlijke begeleiding, zorg, opvang en hulp. - i.s.m. sociaal wijkteam - i.s.m. COMENSHA - afstemming met de regio	X	X	Moviera/zorgcoördinatie, ketenregisseur Sociale wijkteams *Voor 2018 bezien op behoefte aanvullende individuele (preventieve) hulpverlening na doorverwijzing soc. team*	2017 / 2018
	2. opvanglocaties				
	3. inzet (ambulante) zorg hulp via sociale wijkteams - individuele hulpverlening door contractering (WMO) - onderzoek naar contractering groepshulpverlening *Ervaringsdeskundigen inzetten* Aandacht voor specifieke doelgroep LVB - lichte vormen van hulptrajecten w.o. bv girls talk op indicatie deelname van sociaal wijkteam				
	4. betrokkenheid zorgcoördinatie in netwerkoverleg deskundigheidsbevordering				
	5. deelname screeningsoverleg MDO mensenhandel Veiligheidshuis				

4. Pijler: Programmasturing en monitoring

onderwerp	Product, inzet	Bestaand	Aanvullend	wie	wanneer
1. programma sturing	1. bestuurlijk: - burgemeester en wethouder portefeuille zorg - periodiek voortgang aanpak in lokale driehoek in bijzijn wethouder 2. organisatorisch - coördinator mensenhandel bij veiligheid op hele omvang van mensenhandel (preventie - zorg - opsporing). Integrale aansturing vanuit veiligheid èn zorg	X	X	Kabinet burgemeester , Beleid en Regie/Zorg	2018
2. monitoring omvang mensenhandel	1. cijfers mensenhandel - verzamelen - duiden - analyseren 2. vanuit de cijfers adviseren over interventies		X	Partners in de keten	2018
3. regionale inbedding	1. lokale inzet regionaal delen en waar mogelijk samenwerken - Arnhem is centrumgemeente voor opvang/hulp slachtofferschap voor Arnhem en Achterhoek - screeningsoverleg mensenhandel in VhH én overlegtafel mensenhandel RIEC betreft politieregio Gelderland-Midden.		X	Partners in de regio	2018

Bijlage 2

Financiering aanpak Mensenhandel

Financiering Uitvoeringsplan mensenhandel			
Pijler	Activiteit	Budget bestaand	Budget aanvullend
Preventie		€ 17.500	€ 40.000
Signalering en casusbehandeling		€ 10.000	€ 20.000
Zorg en opvang	zorgcoördinator	€ 70.000	€ 15.000
Programmasturing & monitoring	Algehele coördinatie op uitvoering en verantwoording uitvoeringsplan (0,5 fte) + monitoring tool		€ 45.000
Totaal		**€ 97.500**	**€ 120.000**

NB: in aanvulling op de gelabelde kosten aanpak mensenhandel in de tabel zijn er nog uitgaven voor de meldroute mensenhandel bij Veilig Thuis, het bieden van individuele opvangtrajecten en de individuele zorg- en hulpverlening i.h.k.v. de WMO. Deze maken onderdeel uit van uitgaven vanuit de desbetreffende programma's. Er is geen specifieke toedeling naar Mensenhandel.

POLITIE

OPENBAAR MINISTERIE

Raadsdebat mensenhandel – prostitutie gemeente Arnhem 19 mei 2021

Eenheid Oost-Nederland

« waakzaam en dienstbaar »

Mensenhandel: aanpak seksuele uitbuiting

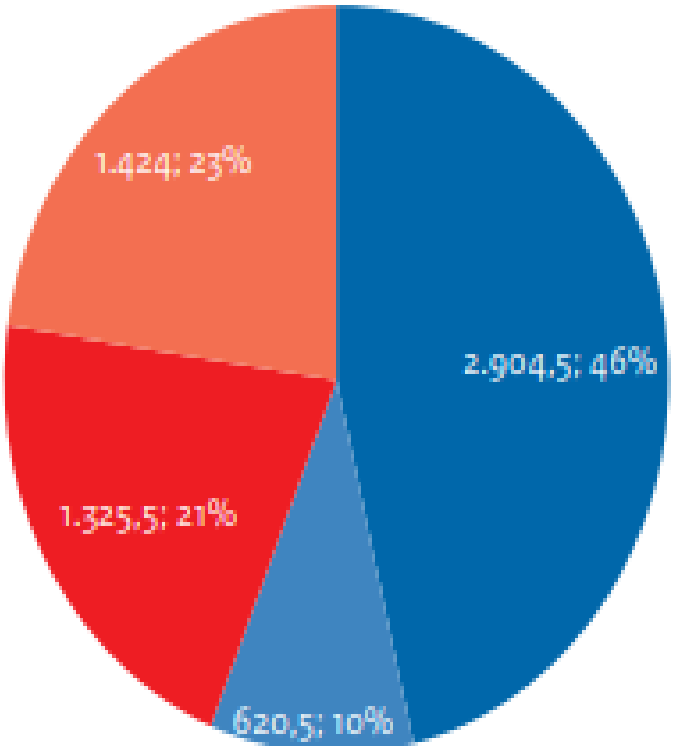
Mensenhandel betreft uitbuiting; slachtoffers worden gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten, waardoor zij worden beperkt in hun persoonlijke vrijheid.

Signalen van mensenhandel zijn vaak moeilijk zichtbaar, slachtoffers melden zich maar zelden zelf.

Thema heeft hoge prioriteit, hoe meer aandacht hoe meer signalen.

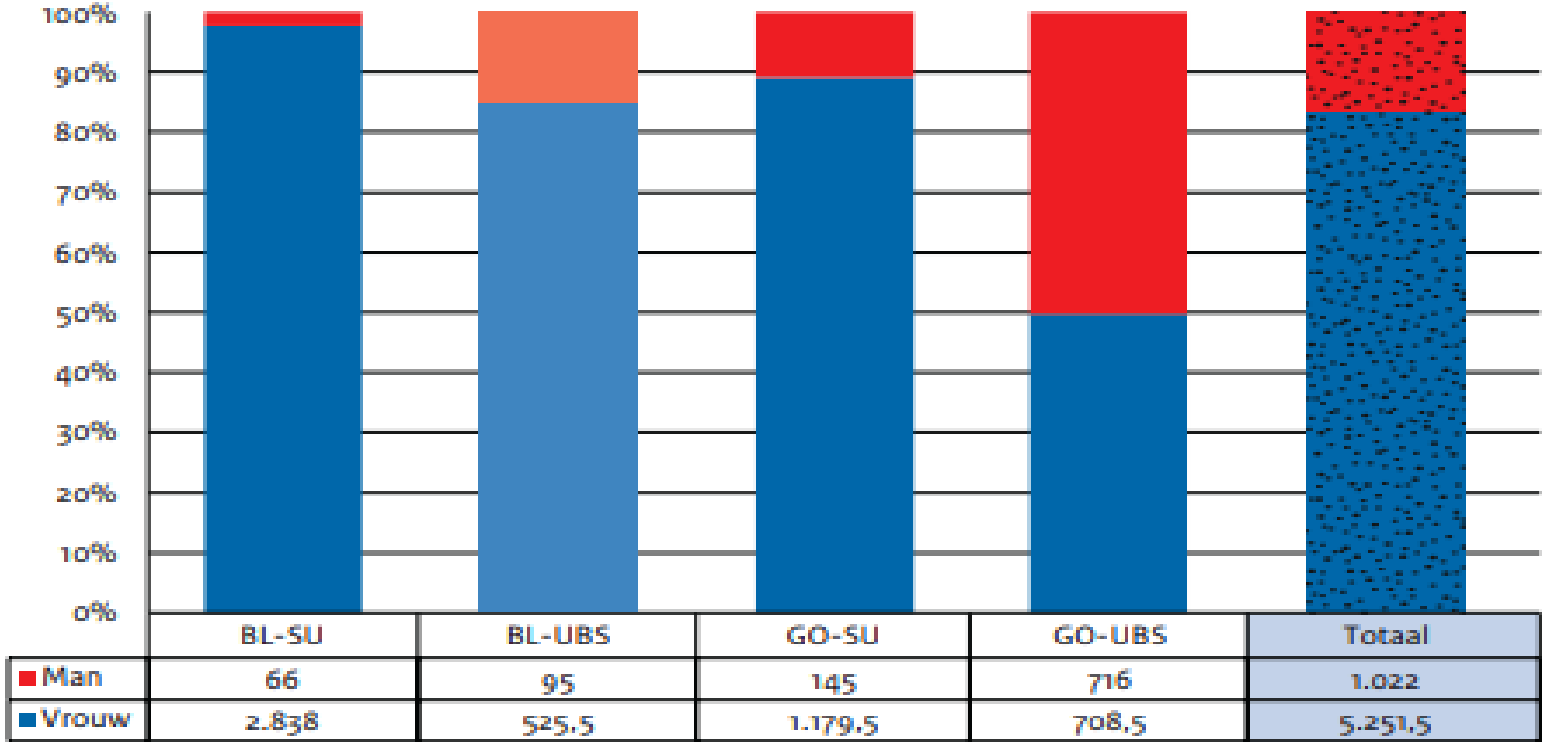
.

Cijfers Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel



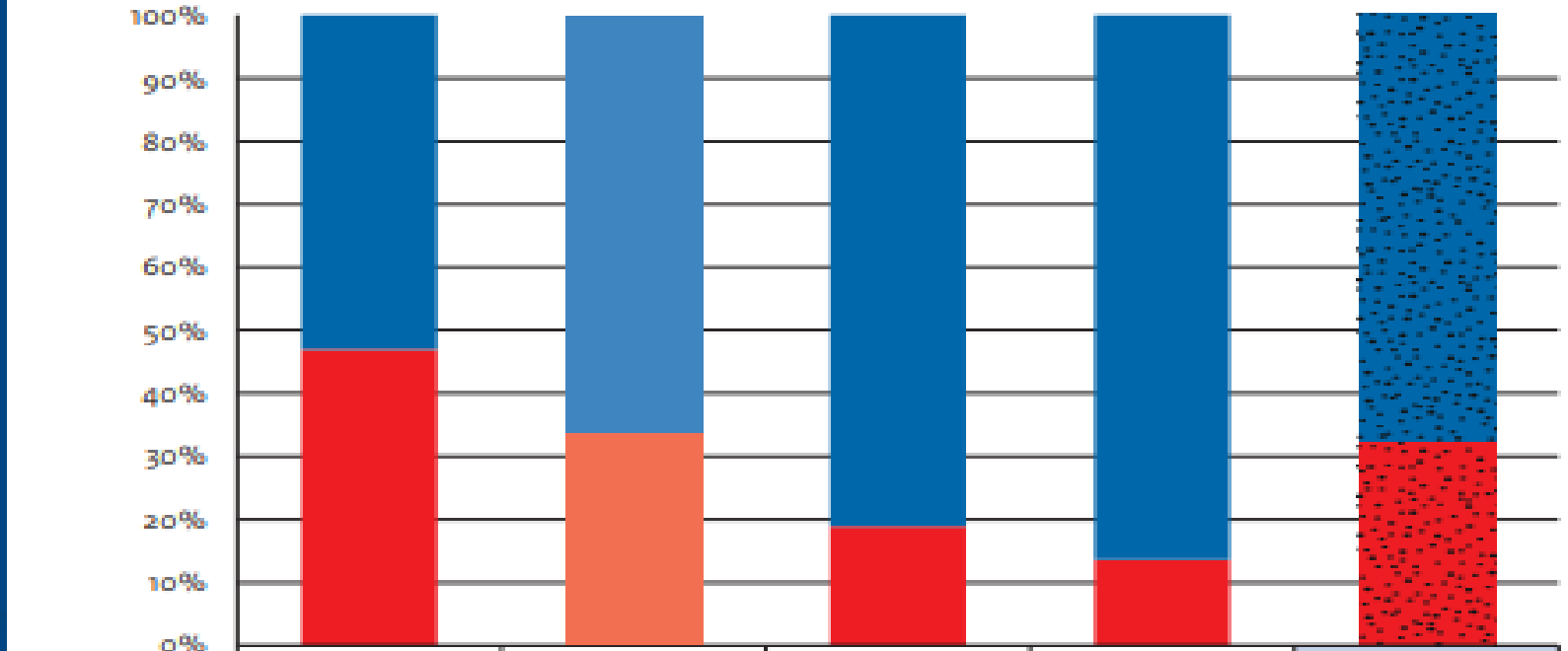
- Binnenlandse seksuele uitbuiting
- Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
- Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie

Cijfers Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel



	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Totaal
Man	66	95	145	716	1.022
Vrouw	2.838	525,5	1.179,5	708,5	5.251,5

Cijfers Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel



	BL-SU	BL-UBS	GO-SU	GO-UBS	Totaal
Meerderjarig	1.541,5	413,5	1.075	1.230	4.260
Minderjarig	1.363	207,5	249,5	194,5	2.014,5

Dadermonitor mensenhandel 2015 – 2019

Tabel 3.2 Aantal geregistreerde incidenten in tien gemeenten per jaar, gemiddeld en gemiddeld per tienduizend inwoners

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019	Gemiddeld 2015-2019	Gemiddeld per tienduizend inwoners
Amsterdam	74	85	61	87	81	388	78	0,90
's-Gravenhage	30	39	37	31	44	181	36	0,67
Rotterdam	26	38	35	33	41	173	35	0,54
Arnhem	22	18	31	33	36	140	28	1,76
Leeuwarden	11	5	9	33	59	117	23	1,90
Eindhoven	14	19	20	30	19	102	20	0,88
Breda	11	9	16	18	30	84	17	0,91
Groningen	13	6	22	18	22	81	16	0,70
Den Helder	<5	<5	<5	5	58	64	13	2,30
Utrecht	9	13	13	17	13	65	13	0,37

Bron: CBS-databestanden

Roemeense verdachten dwongen tien jonge vrouwen tot prostitutie in Arnhem, Nijmegen en Ede

ARNHEM - Tien jonge vrouwen zijn mogelijk jarenlang gedwongen in Nederland in de prostitutie te werken. Twee Roemeense verdachten (37 en 40 jaar) staan vanaf dinsdag daarvoor terecht voor de rechtbank in Arnhem. De zaak toont aan dat de seksbranche nog steeds gevoelig is voor misstanden.

Henk van Gelder 10-03-20, 12:30 **Bron:** De Gelderlander

87 3 Reacties

De twee verdachten werden vorig jaar oktober opgepakt in Den Haag. Ze zitten sindsdien vast. Tot de slachtoffers behoren jonge vrouwen uit Roemenië en Moldavië. De vrouwen werden met geweld bedreigd. Sommigen werden volgens de politie ontvoerd en in Nederland achter de ramen gezet.

De vrouwen werkten onder meer in Arnhem, Nijmegen, Lelystad en Ede, maar werden ook in Zwitserland en Ierland aan het werk gezet. Het geld van klanten moesten ze aan hun pooiers afstaan. De misdrijven speelden zich af volgens het Openbaar Ministerie (OM) tussen september 2014 en februari 2019. Bij het onderzoek werkten Nederland en Roemenië samen.

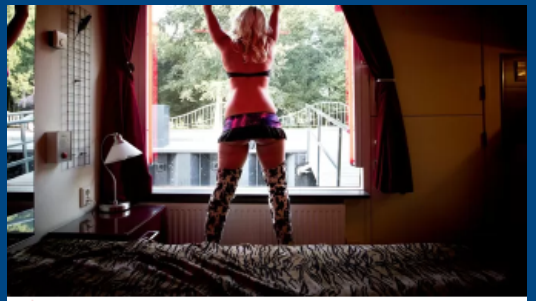


Foto ter illustratie. © anp

Verdachten vrouwenhandel zouden hebben gedreigd slachtoffers in stukken te hakken

ARNHEM - Ook Italië blijkt op zoek te zijn naar de 37-jarige Roemeen die wordt verdacht van de smokkel, intimidatie en tewerkstelling van zeker 10 vrouwen uit Roemenië, Moldavië en de Sovjet-Unie. In Italië blijkt de man nog een straf te moet uitzitten wegens ontvoering en geweld. Dat bleek woensdag voor de rechtbank in Arnhem, waar de man vergeefs om vrijlating vroeg.

Arnhemse loverboy krijgt zeven jaar cel voor jarenlange seksuele uitbuiting

ARNHEM – Een 34-jarige Arnhemmer is deze week in hoger beroep door het gerechtshof veroordeeld tot zeven jaar cel voor de jarenlange seksuele uitbuiting van drie vrouwen. Hij maakte of hield ze afhankelijk van drugs, dwong ze vervolgens in de prostitutie om hun drugsschuld bij hem af te betalen, sloot ze op en mishandelde ze.

Monique Bloeme 09-08-19, 16:32 **Bron:** De Gelderlander

31 14 Reacties

De man liet de slachtoffers eerst verliefd op hem worden. Hij gaf ze drugs in overvloed waardoor ze verslaafd raakten of nog ernstiger verslaafd dan ze al waren. Vervolgens kwam hij met de rekening en veranderde hij volgens de vrouwen in 'een monster'.

Lees ook toon alles (3) +



OM in beroep tegen vrijspraak uitbuiting door 'loverboy'
Lees meer

Hij schopte ze, kneep hun kelen dicht, drukte brandende sigarettenpeuken op hun lichaam uit en sloeg ze met voorwerpen. Ook bedreigde hij ze met een pistool.

'Het was een hel'

De vrouwen konden geen kant op. Niet alleen hield hij ze in verschillende woningen opgesloten, ook had hij hun pinpas en paspoort. Hij had de vrouwen in zijn macht en maakte daar misbruik van.

Een van de vrouwen stichtte in 2016 brand in haar woning als schreeuw om hulp. 'Het



Kinnaree Massage aan de Rijnkade in Arnhem. © DG

Massagesalon Arnhem op slot na aanbieden seksuele handelingen

ARNHEM - Burgemeester Ahmed Marcouch van Arnhem heeft Kinnaree Massage aan de Rijnkade in Arnhem definitief gesloten omdat daar niet alleen werd gemasseerd, maar er ook seksuele handelingen werden aangeboden. Daarmee was de zaak feitelijk een seksinrichting, zegt de burgemeester.



Foto ter illustratie. © Getty Images

‘Hongaarse vrouwen moesten 24/7 voor prostitutie klaarstaan’

ARNHEM - Ze hebben twee Hongaarse vrouwen in juni 2020 naar Nederland gelokt en in Arnhem, Barneveld en Voorthuizen met geweld in de prostitutie gedwongen en uitgebuit.



Het Openbaar Ministerie heeft maandag in Zwolle jarenlange gevangenisstraffen geëist tegen twee mannen die verstandelijk beperkte vrouwen de prostitutie in zouden hebben gedwongen. De vrouw d de foto speelt geen rol in dit verhaal. © Bert Jansen/DCI Media

Verstandelijk beperkt meisje maandenlang seksueel uitgebuit. Ook als ze ongesteld is, moet ze doorwerken



Ter illustratie. Sekswerkers zijn steeds vaker te vinden in particuliere woningen. © Bob op 't Land

Illegale prostitutie steeds vaker in woning of Airbnb: vrouw (23) vlucht voor pooier

Aanbod prostitutie Arnhem

Vergunde seksinrichtingen

- Arnhem :4

Onvergund/advertenties

- Arnhem : 3134 (2019)

- Actueel : 171 (19 mei 2021)





Femke

Nu beschikbaar

Toon nummer

Stuur bericht

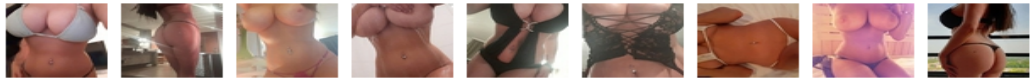
Overzicht Foto's Video's Virtual sex

100% NL brunette, 25

24 Jaar Vrouw Prive ontvangst Erotische massage Arnhem

100% NL jonge dame. Voor een geile gezellige date, en gastvrij ontvangst, bel me gerust. Ik doe alle normale dingen qua sex, en ook lekker erotisch masseren. Je kan me ook bellen voor speciale kleding verzoeken. Anaal is 50 extra, meerdere hoogtepunten en pzc kost niks extra. Xoxo Femke

Foto's



Bekijk alle 37 foto's

Prijzen

30 minuten	€ 100	**1 uur**	€ 150

Eigenschappen

Kleur haar	Bruin	**Lengte**	162 Cm
Cup size	F	**Afkomst**	Nederlands
Lichaamsbouw	Slank	**Seksuele voorkeur**	Hetero
Talen			



Wet Regulering Sekswerk

- Vergunningplicht
- Strafbaarheid klant
- Strafbaarheid prostituee

Art. 206a Strafrecht (pooierverbod): uit winstbejag behulpzaam zijn bij het beschikbaar stellen tot verrichten seksuele handeling tegen betaling terwijl hij weet () die beschikbaar-stelling wederrechtelijk is.



Prostituees moeten binnenkort 21 zijn en een vergunning hebben

Prostituees zijn binnenkort verplicht een vergunning te hebben om hun werk te doen. Ze moeten bovendien ouder dan 21 jaar zijn. Pooiers van prostituees die geen vergunning hebben, worden strafbaar. Dat staat in een wetsvoorstel dat het kabinet een dezer dagen presenteert, melden ingewijden.

Tobias den Hartog 11-10-19, 03:00 Laatste update: 10:25

f 2

De maatregelen zijn niet onomstreden: prostituees hebben gewaarschuwd dat sekswerkers hierdoor in illegaliteit hun heil gaan zoeken. Toch denkt het kabinet dat met het nieuwe wetsvoorstel verdere 'uitbuiting en mensenhandel' kunnen worden bestreden. Nu nog worden per soort sekswerker – in bordeel, thuis of op tippelzone - verschillende regels gehanteerd. Ook variëren de leeftijden: in de ene stad is 18 jaar de toegestane leeftijd, in de andere 21 jaar. Het kabinet wil hiervoor nu 'uniformiteit'. Altijd een vergunning en alleen voor mensen ouder dan 21.

Lees ook

Gegevens van kwart miljoen bezoekers prostitutieforum uitgelekt
Lees meer

Bovendien komt er een zogenoemd pooierverbod. Het wetboek van strafrecht kent nu al artikelen die mensenhandel en uitbuiting in de prostitutie strafbaar stellen. Dat wordt uitgebreid met de zinsnede dat 'betrokkenen' bij sekswerkers die daar 'financieel voordeel' uit halen, bijvoorbeeld pooiers, strafbaar zijn als de prostituees geen vergunning hebben.

Veiligheidsagenda

- Aanpak mensenhandel landelijke prioriteit
- AVIM capaciteit vooral richten op opsporing mensenhandel
- Doelstelling:
  - toename aantal gemelde slachtoffers Comensha
  - toename aantal (complexe) mensenhandel onderzoeken
  - toename aantal verdachten OM

Seksuele uitbuiting en minderjarigen

Steeds meer minderjarigen in beeld in mensenhandelzaken, als dader en slachtoffer.

Groei social media zorgt voor toename seksuele uitbuiting:

-chantage middels foto’s;
-normvervaging: jongeren zien prostitutiewerk als makkelijk geld verdienen;
-werven van kwetsbare slachtoffers in jeugdinstellingen.

Seksuele uitbuiting: waar liggen de kansen?

Focus op creëren van bewustwording.

RIEC casustafel.

Afstemming driehoek:

- rolverdeling gemeente – politie inzet prostitutiecontrole

Terugkoppeling uitkomst strafrechtelijk onderzoek.

Zoeken naar nieuwe mogelijkheden om signalen aan te boren.

Zorgen dat signalen de juiste opvolging krijgen.



BEHANDELRESULTAAT

Agenderingsverzoek 7 april 2021

GEMEENTE Arnhem

Agenderingsverzoek "Dadermonitor Mensenhandel 2015 - 2019" van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen van de fractie van Arnhem Centraal

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	A. Marcouch

Resultaat van bespreking:

Aanwezig de raadsleden/fractievolgers: Van Ommen (D66), Van Dillen-Koorn (CDA), Navis (GroenLinks), De Vries (PvdA), Verheij (PVV), Maref (VVD), Nede (ChristenUnie), Hogenhout (PvdD), Van der Laak (Arnhem Centraal), Aydemir (Denk-VA), Wiggers (Arnhemse Ouderenpartij).
Afwezig: de fractie SP.

Verder aanwezig: de heer Bolhaar (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen), mevrouw Kok (senior adviseur Rapporteur), de heer Marcouch (burgemeester), de heer Lauriks (senior bestuursadviseur van de burgemeester).

Verloop
Op uitnodiging van de gemeenteraad licht de heer Bolhaar, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, het rapport "Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019" toe. Aansluitend zijn de leden van de raadskamer in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen aan de heer Bolhaar en mevrouw Kok.

De presentatie "Uitbuiting en seksueel geweld" is aan de stukken toegevoegd.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de presentatie van het rapport is afgerond.De inhoudelijke bespreking van het agenderingsverzoek met de portefeuillehouder zal op een volgende Politieke Avond plaatsvinden.

De raadsadviseur,

P. Wielaard

De voorzitter,

K. Kalthoff

BEHANDELRESULTAAT

Vervolg agenderingsverzoek 19 mei 2021

GEMEENTE Arnhem

Agenderingsverzoek "Dadermonitor Mensenhandel 2015 - 2019" van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen van de fractie van Arnhem Centraal

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	A. Marcouch

Resultaat van bespreking:

Aanwezig de raadsleden/fractievolgers: Van Ommen (D66), Van den Broek (CDA), Gemici (GroenLinks), De Vries (PvdA), Henzen (PVV), Maref (VVD), Jansen (ChristenUnie), Hogenhout (PvdD), Van der Laak (Arnhem Centraal), Wiggers (Arnhemse Ouderenpartij).
Afwezig: SP, Denk-VA.

Verder aanwezig: de heer Stam (Politie), Schotman (Openbaar Ministerie), de heer Marcouch (burgemeester), de heer Berendsen (projectmanager).

Verloop
De heer Stam en mevrouw Schotman verzorgen een presentatie over het voorliggende onderwerp en beantwoorden vragen van de raadskamer. De vragen raakten aan de onderwerpen als financiën ter bestrijding, expertise, capaciteit, preventie en voorlichting, normvervaging, bewustwording, invloed sociale media en influencers, interventies en opsporingsmiddelen.

De presentatie "Raadsdebat mensenhandel-prostitutie gemeente Arnhem 19 mei 2021" is aan de stukken toegevoegd.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat bespreking van het agenderingsverzoek niet is afgerond. De indienende fractie zal in overleg met de andere fracties inventariseren welke informatiebehoefte er nog is.
De behandeling van het agenderingsverzoek zal op een volgende Politieke Avond, na het zomerreces, voortgezet worden waarbij ook de inhoudelijke bespreking met de portefeuillehouder nog zal plaatsvinden.

De raadsadviseur,

P. Wielaard

De voorzitter,

V.L. Bouma

Titel/onderwerp: # Evaluatie en herijking beleid internationale betrekkingen

Raadsadviseur: E. Dirksen Telefoonnr: 3774712 Elsebee.dirksen@arnhem.nl

Van:	College	Ambtenaar:	M.de Kroon
Portefeuillehouder:	A. Marcouch/J.van Dellen	Telefoonnr:	377 5145
		E-mailadres:	Marc.de.kroon@arnhem.nl
Doel activiteit	Informatief/Meningsvormend I		
Toelichting	**Voorstel** Het college stelt de raad voor de notitie 'Beleid internationale betrekkingen' vast te stellen als kader voor Arnhems internationale beleid voor de komende jaren. **Aanleiding** De aanleiding voor deze notitie is een toezegging aan de gemeenteraad, gedaan tijdens de behandeling van de Begroting 2021 op 11 november 2020. De toezegging geeft aan dat burgemeester Marcouch (Externe relaties) en wethouder Van Dellen (Economische Zaken) de raad zullen informeren over de stedenband met Wuhan met betrekking tot de mensenrechten. Op basis van deze toezegging werd motie 20M302 *"Verbreek stedenband met Wuhan (Volksrepubliek China)"* ingetrokken. De vorige beleidsnotitie, 'Arnhem, stad op de kaart in internationaal perspectief', gold als beleidskader voor Arnhems internationale beleid tot 2020. **Inhoud** Behalve de resultaten en vorderingen tot nu toe bevat de notitie ook een herijking van het Arnhemse beleid. Er worden vijf actielijnen gekozen: 1. Bevorderen buitenlandse handel, toerisme en investeringen 2. bevorderen internationaal vestigingsklimaat 3. Samenwerken in de Euregio Rijn-Waal 4. Mee profiteren van EU-subsidies 5. Onderhouden relatie Croydon en Gera **Beoogd effect** Het doel is dat internationale betrekkingen bijdragen aan één of meer doelen in de gemeentelijke beleidsprogramma's. Als gevolg van deze herijking gaat de gemeente naast de positieve bijdrage aan beleidsdoelen nadrukkelijker ook de risico's en de mensenrechtensituatie meewegen. **Aangepast afwegingskader** Omdat handelsmissies ook gepaard gaan met risico's en nadelige effecten is besloten tot een deels nieuw afwegingskader. Reizen of ontvangsten *buiten Europa* vergen een extra afweging waarbij gekeken wordt naar: de mensenrechtensituatie; de algemene veiligheids- en gezondheidssituatie; het risico van bedrijfsspionage en (de bescherming van) het intellectueel eigendom van meereizende ondernemers. **Wuhan** Voor de evaluatie en herijking van de relatie met Wuhan is een extern onderzoek uitgevoerd. Het advies luidt onder meer om ondanks de kanttekeningen de in 20 jaar opgebouwde relatie tussen Arnhem en Wuhan nog een aantal jaren voort te zetten maar wel met een aantal aanscherpingen van de aanpak.		

	Kanttekeningen Door de focus op een beperkt aantal structurele relaties bestaat het risico dat andere potentieel succesvolle internationale samenwerkingsrelaties worden gemist. **Financiën** De middelen voor de verschillende actielijnen worden gevonden binnen de bestaande budgetten en beleidsprogramma's.
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Beslissen of het voorstel kan worden doorgeleid naar de besluitvormende vergadering.
Spreekrecht publiek	Ja
Behandeladvies	Technische vragen dienen voorafgaand aan de bespreking te worden gesteld. **Informerende fase** Tijdens de informerende fase is er de mogelijkheid voor belanghebbenden om in te spreken. Afhankelijk van het aantal aanmeldingen zal dit onderdeel van de behandeling plaats vinden in de vorm van een rondetafelgesprek. *De portefeuillehouder is in deze fase welkom als toeschouwer.* **Meningsvorming I** - Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld. - De portefeuillehouder reageert na een termijn van de raad als alle fracties aan het woord zijn geweest. De portefeuillehouder beantwoordt de gestelde vragen, waarbij hij of zij antwoorden kan samenvoegen waardoor herhaling van vrijwel overeenkomstige punten achterwege blijft. De voorzitter ziet erop toe dat de beantwoording van de wethouder ter zake is en in gaat op de gestelde vragen. - Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan. Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken. Uitkomst van de Meningsvormende (MI) behandeling kan zijn: 1. Partijen zijn het eens, het voorstel wordt doorgeleid naar de besluitvormende fase 2. Partijen zijn het niet (volledig) eens en overwegen moties en/of amendementen. Het voorstel wordt doorgeleid naar de fase Meningsvorming 2, waar deze besproken zullen worden.
Bijlagen	

Raadsvoorstel "Herijking beleid internationale betrekkingen"
Bijlage - Notitie 'Beleid internationale betrekkingen'
Ingetrokken motie 20M302 "Verbreek stedenband met Wuhan (Volksrepubliek China)"
Evaluatie 20 jaar Arnhem-Wuhan (BCI, Nijmegen, 2019)

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 530006

Onderwerp: Herijking beleid internationale betrekkingen

Voorstel

1. De notitie 'Beleid internationale betrekkingen' vast te stellen als kader voor Arnhems internationale beleid voor de komende jaren.

Inleiding

Voor u ligt de gecombineerde evaluatie en herijking van het Arnhemse beleid voor internationale betrekkingen. Naast een terugblik op het gevoerde beleid en de resultaten ervan, stelt deze notitie ook de kaders voor de komende periode vast.

De aanleiding voor deze notitie is een toezegging aan de gemeenteraad. De vorige beleidsnotitie, 'Arnhem, stad op de kaart in internationaal perspectief', is in januari 2016 door de raad vastgesteld. De notitie gold als beleidskader voor Arnhems internationale beleid tot 2020.
Met de voorliggende notitie willen we stilstaan bij de resultaten en vorderingen tot nu toe en vanuit die kennis en ervaring de kaders voor de komende periode beschrijven. Hiermee biedt de notitie zowel een evaluatie als een herijking van het Arnhems beleid op het gebied van internationale betrekkingen.
Daarnaast speelt de wens om meer aandacht te geven aan mensenrechten. Verschillende raadsfracties spreken het college aan op de actuele mensenrechtensituatie in bijvoorbeeld China en Saoedi Arabië. Zij vragen het college daar consequenties aan te verbinden. Het college heeft aangegeven daar bij de evaluatie van het beleid op terug te willen komen. Dat gebeurt met dit voorstel en de bijgevoegde beleidsnotitie. In het voorstel en de notitie heeft het college het advies meegewogen van het kabinet, het ministerie van Buitenlandse Zaken en dat van Amnesty International.

Beoogd effect

De 'basis' reden waarom de gemeente internationale betrekkingen onderhoudt, blijft dat Arnhem en de regio er baat en belang bij hebben. De gemeente ziet de betrekkingen niet als doel, maar als 'middel'. De inhoud (of 'scope') varieert dus en dat blijft zo: soms gaat het vooral over economie, maar een andere keer staat het duurzaamheidsbeleid centraal, of ons mobiliteitsbeleid en de (internationale) bereikbaarheid, of het opvangbeleid van mensen met een vluchtelingenstatus. De directe 'opbrengsten' kunnen ook wisselen: soms is het motief van een bezoek de relatie of het netwerk goed te houden, een volgende gelegenheid gaat het specifiek om kennisverwerving of het delen van ervaring en 'best practices' en soms gaat het om het verwerven van een Europese subsidie of het uitvoeren van een concreet samenwerkingsproject. De rode draad in het beleid is dat de gemeente wil dat internationale betrekkingen bijdragen aan één of meer doelen in de gemeentelijke beleidsprogramma's.
Als gevolg van deze herijking gaat de gemeente naast de positieve bijdrage aan beleidsdoelen nadrukkelijker ook de risico's en de mensenrechtensituatie meewegen.

Gemeente Arnhem

Argumenten

1.1 Ons beleid voor internationale betrekkingen levert positieve resultaten op voor de stad

Uit extern onderzoek en eigen ervaringen blijkt dat het beleid tot positieve resultaten heeft geleid voor de stad. Het gaat om verschillende soorten resultaten.

Zo hebben we bijvoorbeeld de afgelopen jaren een goede relatie opgebouwd met onze Duitse buren in de deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW). Het Arnhemse initiatief voor een grensoverschrijdend stedennetwerk op Euregio schaal heeft in 2017 geleid tot een convenant en een structureel samenwerkingsverband tussen 7 grotere (100.000 +) steden in de Euregio Rijn Waal: Apeldoorn, Arnhem, Ede, Nijmegen, Düsseldorf, Duisburg en Moers. Goede buurrelaties en kennisdeling zijn hierin belangrijke motieven. Daarnaast worden, o.a. vanuit een gezamenlijk ontwikkelde duurzaamheids-agenda, kansen opgepakt en gezamenlijke projecten ontwikkeld. De Arnhemse leden van de Euregioraad en drie Euregiocommissies zijn deze bestuursperiode zeer betrokken geraakt. Er is een actieve deelname en inhoudelijke inbreng, daar waar nodig afgestemd met andere Nederlandse leden. Dit heeft geleid tot een Strategische Agenda 2025+ Euregio Rijn Waal, een Grenzlandagenda 2021 en een Euregionaal Mobiliteitsplan. Een ander resultaat, waar de gemeente als 'gaststad' aan bijdroeg, was de succesvolle conferentie tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen op het gebied van duurzame energie: de Combined Energy Conference. Zo'n 350 Duitse en Nederlandse vertegenwoordigers van ministeries, kennisinstellingen en bedrijven waren 29 januari 2020 te gast in Musis Arnhem. Een iets uitgebreidere beschrijving van de resultaten in onze Euregionale samenwerking vindt u in de bijgevoegde nota, Hoofdstuk 1 bij actielijn 3.

Om ook kort stil te staan bij de resultaten in de andere actielijnen noemen we nog het volgende:

- Voor tientallen miljoenen extra middelen en beleidsresultaten in Europese projecten (Hoofdstuk 1, actielijn 4).
- Kijkend naar de 20-jarige relatie met Wuhan heeft de gemeente bijgedragen aan extra marktkennis, contacten en contracten voor ondernemers uit onze stad en regio. De positieve resultaten tellen op tot enkele miljoenen euro's en enkele tientallen arbeidsplaatsen. Dit is een veelvoud van onze gemeentelijke kosten (per jaar € 10-15.000). Meer informatie in Hoofdstuk 1 (actielijn 1) en bijlage 2 van de beleidsnota.
- Andere positieve resultaten gelden het internationale vestigingsklimaat van onze stad en regio, met een betere website en versterking van de aandacht voor internationale werknemers, voor "ons" World Trade Centre Arnhem- Nijmegen en voor de Rivers International School (Hoofdstuk 1, actielijn 2).

In aanvulling op de aandacht voor deze positieve resultaten leert de ervaring in afgelopen jaren dat internationale betrekkingen en handelsmissies ook gepaard gaan met risico's en mogelijke nadelige effecten. Daarbij kan het gaan over kwetsbaarheid door afhankelijkheid van internationale toelevering, mensenrechtenschendingen, het risico van bedrijfsspionage of dat het intellectueel eigendom onvoldoende beschermd kan blijken. Dit is overigens niet uniek voor Arnhem, het speelt ook op nationaal en internationaal niveau.

We hadden hier al aandacht voor, maar gaan deze zaken in de komende periode explicieter aan de orde stellen en meewegen, via een deels nieuw afwegingskader.
Verder heeft het college het voornemen om de relaties, de kennisdeling en de samenwerking in de Euregio verder te verdiepen en uit te breiden.

Over het toekomstige beleid leest u meer in de volgende paragraaf.

1.2 De voorgestelde focus en het aangepaste afwegingskader zijn nodig en doen recht aan de resultaten en adviezen.

Er komen bijna dagelijks vele kansen en mogelijkheden langs om internationale relaties aan te gaan, ook in het kader van Europees beleid en subsidieregelingen. Het kost te veel tijd en geld om die allemaal goed te verkennen, uit te laten groeien en er de vruchten van te plukken. Tegelijk nemen zoals gezegd de (mogelijke) risico's toe en vragen raadsfracties aandacht voor de mensenrechten.

Het college stelt voor - net als voorheen - focus te houden en maar een beperkt aantal internationale relaties structureel te onderhouden.
Net als voorheen willen we ook actief de samenwerking blijven zoeken binnen de regio en met partijen als de regionale ontwikkelingsmaatschappij OOSTNL, die opdracht heeft van het Rijk en de provincies Gelderland en Overijssel om de internationale handel en investeringen in ons landsdeel te bevorderen. Actuele ontwikkelingen zoals de Brexit krijgen daarin aandacht en de gemeente speelt daarop in, ook in de komende periode.
Naast het beperkte aantal 'structurele' relaties blijven ook 'niet-structurele' relaties mogelijk en wenselijk, zoals internationale samenwerkingsprojecten, bezoeken en ontvangsten. Wel wil het college een aangepast afwegingskader gaan hanteren, zodat we in alle relaties de juiste keuzes kunnen maken.

- Over de structurele relaties: Vanwege de bereikte resultaten en de ingewonnen adviezen stelt het college voor om voort te bouwen op het samenwerkingsverband van de Euregio Rijn-Waal en op de bestaande zusterstadrelatie met Wuhan, zij het beide met een aantal aanpassingen in de voorbereiding en uitvoering.
    - Voor de samenwerking in de Euregio Rijn-Waal stelt het college met de bijgevoegde nota voor dat de gemeente de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid vanuit de verschillende beleidsprogramma's verder intensiveert en in de komende periode een agenda met vijf speerpuntonderwerpen hanteert (actielijn 3, pag.18 e.v.) Ook de versterkte regionale samenwerking Regio Arnhem Nijmegen gaat zich, mede door onze inbreng, naast Europa (Brussel) meer richten op de versterking van de relatie met Noordrijn-Westfalen en we zullen dat steunen. Het gegeven dat Arnhem en de regio centraal gelegen zijn tussen de Randstad en het Ruhrgebied wil de regio nog krachtiger benutten. Ook de huidige crisis leert hoe belangrijk een goede relatie met de Duitse buren is.
    - Voor de relatie met Wuhan stelt het college met de bijgevoegde nota voor om de relatie voort te zetten op ongeveer hetzelfde niveau, maar in de voorbereiding en uitvoering wel aanpassingen te doen zodat we aansluiten op de adviezen vanuit de externe evaluatie en de gesprekken met Buitenlandse zaken en Amnesty International. Het gaat o.a. om meer voorlichting over de risico's van internationale missies en daartegen te nemen maatregelen en om meer aandacht voor situaties en gebeurtenissen die internationale vragen oproepen of juist extra waardering kunnen gebruiken, inclusief situaties en gebeurtenissen rond mensenrechten (p.12 e.v.).
    - Vanwege meer historische redenen wordt ook de relatie met Croydon en Gera voortgezet, waarbij de gemeente een beperkte en meer ceremoniële rol vervult (p. 22).

- Over het aangepaste afwegingskader: Wat hetzelfde blijft, is dat de gemeente vooraf en achteraf kijkt of de kosten opwegen tegen de extra kennis of beleidsresultaten. Wat anders wordt, is dat reizen of ontvangsten *buiten Europa* een extra afweging vergen, waarbij ook de mensenrechten-situatie wordt meegewogen. Naast het meewegen van de mensenrechtensituatie gaat het ook om

de algemene veiligheids- en gezondheidssituatie, het risico van bedrijfsspionage of dat het intellectueel eigendom van meereizende ondernemers onvoldoende beschermd blijkt.
Het college is zich ervan bewust dat dit criterium "binnen of buiten Europa " deels arbitrair is. Sommige landen **binnen** de EU liggen verder weg van Nederland dan sommige landen buiten de EU, met hogere reis- en milieukosten tot gevolg. En sommige landen binnen de EU hebben net als sommige landen buiten de EU ook te lijden onder uitholling van democratische waarden en mensenrechten. Toch stelt het college dit criterium voor. Want het gegeven blijft dat we met de EU een gemeenschap vormen waarin we samen optrekken en daarnaast draagt dit criterium eraan bij dat het afwegingskader ook praktisch hanteerbaar is.

1.3 *Door actielijnen te formuleren worden onze doelen direct ondersteund en geven we richting aan onze inzet.*

We kiezen voor vijf actielijnen waarmee we focus aanbrengen in onze inspanningen:
Actielijn 1: bevorderen buitenlandse handel, toerisme en investeringen;
Actielijn 2: bevorderen internationaal vestigingsklimaat;
Actielijn 3: samenwerken in de Euregio Rijn-Waal;
Actielijn 4: meer profiteren van EU-subsidies;
Actielijn 5: onderhouden relatie Croydon en Gera.

In de beleidsnotitie van 2016 was sprake van drie actielijnen en het voortzetten van de relatie met Croydon en Gera. Om praktische redenen presenteren we de acties in het vervolg langs vijf lijnen. De voormalige actielijn 'Euregio en EU-subsidies' splitsen we in tweeën en het onderhouden van de relatie met Croydon en Gera benoemen we nu ook als actielijn.

In de beleidsnotitie benoemen we per actielijn wat was voorgenomen, wat de resultaten zijn en welke vervolgacties we willen uitvoeren.

Kanttekeningen en risico's

1.1 *Door de focus op een beperkt aantal structurele relaties bestaat het risico dat andere potentieel succesvolle internationale samenwerkingsrelaties worden gemist.*

Dit is een reële kans. Echter, we verwachten uiteindelijk meer resultaat te boeken door het maken van bewuste keuzes en door in te zetten op de bestaande kansrijke relaties. Het beleid biedt daarnaast gelegenheid om op projectmatige of incidentele basis internationale relaties aan te knopen.

Participatie

Externe participatie vond plaats via de gesprekken met Buitenlandse Zaken en Amnesty International en vanuit de contacten binnen de Euregio Rijn-Waal.
Voor de evaluatie en herijking van de relatie met Wuhan is extern onderzoek uitgevoerd. In de periode van april t/m juni 2019 is een dwarsdoorsnede van alle betrokkenen en belanghebbenden benaderd om te vragen naar de ervaringen en aanbevelingen. Gesprekken werden gevoerd met 10 belanghebbende ondernemers en instellingen, naast 3 betrokken overheden (Rijk, provincie en gemeente) 2 organisaties waarmee de gemeente in de uitvoering nauw samenwerkt en The Economic Board. De aanbevelingen uit het onderzoek zijn opgenomen in bijlage 2 van de beleidsnotitie. Daarin lichten we ook toe hoe we

deze overnemen in het beleid; de intentie is dat we elke aanbeveling praktisch proberen toe te passen binnen de gegeven budgettaire kaders.

Financiën

De middelen voor de verschillende actielijnen worden gevonden binnen de bestaande budgetten en beleidsprogramma's.
Binnen het programma Vitale economie handhaaft de gemeente, net als in de vorige periode, een budget van ca. € 35.000, - voor actielijnen 1 en 2 samen, waarvan ca. € 10-15.000,- voor de relatie met Wuhan. In hetzelfde programma is ook een budget van € 27.000, - opgenomen voor het lidmaatschap van de Euregio Rijn-Waal (actielijn 3).

Binnen de andere programma's zijn geen aparte posten voor internationale betrekkingen en/of activiteiten gereserveerd. Dat wil niet zeggen dat er geen middelen zijn.
Budget en ambtelijke capaciteit wordt binnen de bestaande programma- en beleidsbudgetten vrijgemaakt als de betreffende portefeuillehouder en programmamanager vinden dat de kosten ervan leiden tot voldoende bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelen, en als die beslissing past binnen het afwegingskader zoals dat in bijlage 1 van de beleidsnotitie is uitgewerkt.

Uitvoering

Eenmaal door de raad vastgesteld, biedt de notitie het kader om de internationale relaties en het vestigingsklimaat in de komende tijd verder te ontwikkelen. De doelstelling en beschreven focus bieden, samen met de vastgestelde actielijnen, het kader en de aanknopingspunten voor acties die het college en het ambtelijk apparaat wel (en niet) zullen oppakken. De looptijd van dit kader en de bijbehorende acties is vooralsnog onbepaald. Als de actualiteit daartoe aanleiding geeft kunnen wijzigingen worden voorgesteld.

Communicatie

Niet van toepassing

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad
- Notitie 'Beleid internationale betrekkingen'

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	530006

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 januari 2021, nummer: 530006;

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

besluit:

1. De notitie 'Beleid internationale betrekkingen' vast te stellen als kader voor Arnhems internationale beleid voor de komende jaren.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

Beleid internationale betrekkingen

GEMEENTE Arnhem

Arnhem, januari 2021

Inhoud

Beleid internationale betrekkingen 1

Samenvatting....4

Inleiding....6

Leeswijzer....6

H 1 Doelen en uitgangspunten: naast de baten ook oog voor (mogelijke) risico's en ongewenste situaties 7

Wat heeft het ons tot nu toe opgeleverd?....7

Hoe gaan we verder: vier uitgangspunten nader uitgewerkt....8

1. Selectief en pragmatisch....8

2. Internationale betrekkingen moeten bijdragen aan Arnhemse beleidsdoelen. 8

3. We agenderen, verbinden en faciliteren, maar zijn niet uitvoerend. 9

4. Samen sterk krijgt extra aandacht. 9

H 2 Actielijnen: Stand van zaken en resultaten 10

Actielijn 1: bevorderen buitenlandse handel, toerisme en investeringen 10

Resultaten afgelopen periode 10

Acties en kaders voor het vervolg 12

Actielijn 2: Bevorderen internationaal vestigingsklimaat 15

Resultaten afgelopen periode 15

Acties voor het vervolg 16

Actielijn 3 Samenwerken in de Euregio Rijn-Waal 17

Resultaten afgelopen periode 17

Acties voor het vervolg 18

Actielijn 4 meer profiteren van EU subsidies 20

Resultaten afgelopen periode 20

Acties voor het vervolg 21

Actielijn 5 Onderhouden relatie Croydon en Gera 22

Resultaten afgelopen periode 22

Acties voor het vervolg 22

Hoofdstuk 3 Middelen....22

Bijlage 1 Afwegingskader voor buitenlandse betrekkingen 23

Bijlage 2 Conclusies en adviezen extern onderzoek "Evaluatie 20 jaar relatie Wuhan-Arnhem" (BCI, Nijmegen, 2019) 25

Conclusies 25

Adviezen 26

Hoe wil de gemeente met deze adviezen aan de slag? agenderen, verbinden en stimuleren....27

Bijlage 3 Samenvatting kabinetsnota Nederland China, een nieuwe balans 28
Nederland-China: een nieuwe balans 28
Duurzame handel en investeringen 28
Waarden 29
Vrede, veiligheid en stabiliteit 29
Klimaat, grondstoffen en energie 29
Ontwikkelingssamenwerking 29
Samenwerking binnen Europa 29
Het multilaterale stelsel 30
Samenwerking binnen het Koninkrijk 30
Spelers in de bilaterale relatie met China en samenwerking binnen Nederland 30
Bijlage 4 Buitenlandse Zaken 31
Aanleiding en gespreksvragen 31
1. Hoe kijkt het rijk aan tegen de relatie met China? 31
2. Hoe ziet Den Haag de decentrale relaties met China zoals die van Arnhem met Wuhan? 32
3. Hoe stelt de rijksoverheid de mensenrechten aan de orde? 32
4. Welke afweging of criteria zijn leidend bij deze aanpak? En waar loopt men tegenaan? 33
5. Welke vertaling zou vanuit dit rijksbeleid nuttig en toepasselijk kunnen zijn voor bestuurders van de gemeente in hun relatie met Wuhan? 33
Bijlage 5 Amnesty International 34
Samenvatting 34
Conclusie: probeer verschil te maken 34
Bijlage 6: Tekst MOU ON TRADE, ECONOMIC and AGRICULTURAL DEVELOPMENT, 2019 35
Bijlage 7 Goed gastheerschap 37
Bijlage 8: Monitor voor enkele internationale gegevens 38
Bijlage 9 Bronnenlijst 40

Samenvatting

De 'basis' reden waarom de gemeente internationale betrekkingen onderhoudt blijft dat Arnhem en de regio er baat en belang bij hebben. De gemeente ziet de betrekkingen als 'middel' en wil dat ze bijdragen aan één of meer beleidsdoelen. De inhoud (of 'scope') varieert dus en dat blijft zo: soms gaat het vooral over economie, maar een andere keer staat het duurzaamheidsbeleid centraal, of ons mobiliteitsbeleid en de (internationale) bereikbaarheid, of het opvangbeleid van mensen met een vluchtelingenstatus. De directe 'opbrengsten' kunnen ook wisselen: soms is het motief van een bezoek de relatie of het netwerk goed te houden, een volgende gelegenheid gaat het specifiek om kennisverwerving of het delen van ervaring en "best practices" en soms gaat het om het verwerven van een Europese subsidie of het uitvoeren van een concreet samenwerkingsproject. De rode draad in het beleid is dat de gemeente wil dat internationale betrekkingen bijdragen aan één of meer doelen in de gemeentelijke beleidsprogramma's. Zoals bijvoorbeeld extra omzet en banen. Of meer en betere voorzieningen op het gebied van cultuur, welzijn, duurzaamheid of een ander beleidsterrein.

Veel van de doelen en uitgangspunten uit het vorige beleidskader, vastgesteld in 2016, zijn in praktijk gebracht en hebben tot positieve resultaten geleid. Het gaat om verschillende soorten resultaten, zoals extra beleidskennis voor onszelf of marktkennis en contacten voor ondernemers uit onze regio en extra opdrachten die -kijkend naar de 20-jarige relatie met Wuhan- optellen tot enkele miljoenen Euro's en tientallen arbeidsplaatsen. Daarnaast gaat het om resultaten als een betere presentatie van ons internationale vestigingsklimaat, versterking van de aandacht voor internationale werknemers, "ons" World Trade Centre en de Rivers International School, een verdieping van de relatie met steden in ons Euregiogebied en voor tientallen miljoenen extra middelen en beleidsresultaten in Europese projecten op het gebied van o.a. duurzaamheid, economie en mobiliteit.

Tegelijk leert de ervaring in afgelopen jaren dat het noodzakelijk blijft om een scherpe focus te houden en selectief te zijn. Er komen bijna dagelijks vele "kansen" en mogelijkheden langs om internationale relaties aan te gaan ook in het kader van Europese projecten. Het kost te veel tijd en geld om die allemaal goed te verkennen, uit te laten groeien en er de vruchten van te plukken.

De gemeente handhaaft de keuze om voor de structurele internationale relaties voort te bouwen op de bestaande relaties, te weten die met zusterstad Wuhan en de Euregio Rijn- Waal naast de meer ceremoniële band met Croydon en Gera. Naast de structurele relaties blijven ook internationale projecten en buitenlandse bezoeken mogelijk en wenselijk om onze gemeentelijke beleidsdoelen te halen.

De uitwerking van het beleid vindt plaats in vijf actielijnen:1. bevorderen buitenlandse handel, toerisme en investeringen 2. bevorderen internationaal vestigingsklimaat 3. samenwerken in de Euregio Rijn Waal 4. meer profiteren van Europese subsidies 5. onderhouden relatie Croydon en Gera.

De volgende passages vatten het beleid en de aanpassingen in zeven punten samen:

1. om de juiste keuzes te maken voor internationale betrekkingen gaat de gemeente als onderdeel van deze herijking een explicieter afwegingskader hanteren als hulpmiddel. De meerwaarde voor Arnhem blijft voorop staan als criterium om wel of niet op reis te gaan. Maar reizen buiten Europa vergen vanaf nu een extra afweging, waarbij de mensenrechtensituatie integraal wordt meegewogen. Het volgende punt sluit hier op aan.
2. naast de positieve effecten geeft de gemeente ook de risico's en mogelijke nadelen van internationale betrekkingen bewust een plek in haar beleid. Naast het meewegen van de

mensenrechtensituatie gaat het bijvoorbeeld ook om het risico van bedrijfsspionage of dat het intellectueel eigendom van meereizende ondernemers onvoldoende beschermd blijkt. Het meewegen en aandacht vragen voor deze risico's en situaties wordt explicieter een onderdeel van het beleid voor internationale betrekkingen.

3. extra aandacht voor rol van de regio. De gemeente gaat er in de regio Arnhem Nijmegen en binnen The Economic Board voor pleiten om meer aandacht te besteden aan onze Internationale relaties en profilering. De versterkte regionale samenwerking Regio Arnhem Nijmegen gaat zich, mede door onze inbreng, naast Europa (Brussel) meer richten op de versterking van de relatie met Noordrijn Westfalen en de gemeente zal dat stimuleren. In onze gesprekken met The Economic Board willen we de komende periode meer aandacht vragen voor de voorzieningen voor buitenlandse kenniswerkers ('expats') en voor de lokale en regionale 'parels' met grote groei- en exportpotentie, (ook) door hen in de eigen regio een goed podium te bieden om hun innovatieve producten en diensten te laten zien.
4. Voor de samenwerking in de Euregio Rijn-Waal zal de gemeente in de komende periode een agenda met vijf speerpuntonderwerpen hanteren en de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid verder intensiveren. Naast het onderhouden van de goede overheid-overheidrelatie en het delen van kennis en 'best practices' zal de inspanning van de gemeente gericht zijn op samenwerkingsprojecten die voor de ondernemers en inwoners aan beide zijden van de grens zichtbaar effect hebben. De gemeente ziet daarnaast ook een rol voor de versterkte regio-organisatie Arnhem-Nijmegen en zal daar op inspelen, zoals in het vorige punt werd toegelicht.
5. Ook het beleid voor het aantrekken van Europese subsidies en deelnemen in Europese projecten wordt aangepast. De gemeente heeft met een EU impactscan een proces gestart om na te gaan of en hoe ze nog beter kan inspelen op Europese projecten en regelingen. In de komende periode zullen de resultaten hiervan worden besproken en verwerkt in de verschillende gemeentelijke beleidsprogramma's.
6. In de jumelagerelatie met de steden Croydon en Gera vervult de gemeente een beperkte, vooral ceremoniële rol en dit blijft zo. Scholen en instellingen weten elkaar via internet te vinden en ook de gemeente neemt incidenteel initiatief om de banden aan te halen, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse herdenking van de slag om Arnhem.
7. De middelen voor de verschillende actielijnen worden gevonden binnen de bestaande budgetten en beleidsprogramma's.

Inleiding

Voor u ligt de gecombineerde evaluatie en herijking van het Arnhemse beleid voor internationale betrekkingen. Naast het gevoerde beleid en de resultaten, stelt deze notitie ook de kaders voor de komende periode vast.

Op het moment van dit schrijven is vanwege de COVID-19 crisis nog onzeker hoe en hoe snel de internationale betrekkingen wereldwijd weer opgepakt zullen worden. Er zijn ook nog volop (internationale) reisbeperkingen van kracht.

Zeker is wel dat we deel uit zullen blijven maken van een internationale samenleving. We willen daarin als gemeente onze positie blijven innemen vanuit bewust gekozen uitgangspunten en doelen. Deze notitie vormt daarvoor ons kader.

De aanleiding voor deze notitie lag ook in een toezegging aan de gemeenteraad van Arnhem. De vorige beleidsnotitie, notitie "Arnhem, stad op de kaart in internationaal perspectief" is in januari 2016 vastgesteld door de gemeenteraad. De notitie gold als beleidskader voor Arnhems internationale beleid tot 2020. Met de voorliggende notitie wil de gemeente stil staan bij de resultaten en vorderingen tot nu toe. En vanuit die kennis en ervaring beschrijven we ook de kaders voor de komende periode. Daarmee biedt de notitie zowel een evaluatie als een herijking.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 kijkt naar het internationale beleid op het niveau van de doelen en uitgangspunten. Eerst volgt een 'evaluatie': U vindt in een apart kader "Voornemens 2016" kort beschreven welke doelen en uitgangspunten de gemeente in 2016 hanteerde. In de hoofdtekst daarnaast wordt beschreven wat de vorderingen en ervaringen zijn geweest ten opzichte van deze doelen. Dit is het evaluatiedeel van het hoofdstuk. Daarna volgt de vooruitblik: welke doelen en uitgangspunten wil de gemeente de komende periode hanteren? Dit is het herijkingsdeel van het hoofdstuk, het beschrijft de doelen en uitgangspunten van het beleid voor de komende periode.
In hoofdstuk 2 vindt u een beschrijving van het internationale beleid op het niveau van de actielijnen waarin het beleid verder uitgewerkt is. Ook daar geven we eerst de aansluiting op de "Voornemens 2016" en de bereikte resultaten. Aansluitend volgt per actielijn welke vervolgacties de gemeente in de komende periode wil uitvoeren.
Hoofdstuk 3 gaat in op de manier waarop de gemeente middelen inzet voor internationale betrekkingen.
In de bijlagen is meer uitgewerkte informatie opgenomen over het beleid dat de gemeente wil voeren en de informatie waarop het beleid is gebaseerd.

H 1 Doelen en uitgangspunten: naast de baten ook oog voor (mogelijke) risico's en ongewenste situaties

Wat heeft het ons tot nu toe opgeleverd?

Uit extern onderzoek[1] en eigen ervaringen blijkt dat veel van de doelen en uitgangspunten uit het beleidskader 2016 ook in praktijk zijn gebracht en tot resultaat hebben geleid. Dit wordt in hoofdstuk 2 bij de actielijnen nog nader toegelicht. Het gaat onder meer om actielijn 1, met de handelsmissies naar Wuhan die onze bedrijven verdieping van marktkennis opleveren en ook extra opdrachten, naast ervaring uit eerste hand voor onze regio hoe China zich ontwikkelt en vorm geeft aan o.a. de 'nieuwe zijderoute'. We zien ook verdieping van de bestuurlijke relatie met grote Duitse en Nederlandse buursteden in ons Euregio grensgebied (actielijn 3) en voor tientallen miljoenen extra middelen en beleidsresultaten op het gebied van o.a. duurzaamheid, economie en mobiliteit in Europese projecten (actielijn 4).

Voornemens 2016

Het beleidskader 2016 beschreef als doel: "Opbloei van de stad en regio". Bijvoorbeeld in groei van het aantal banen, het culturele klimaat of andere doelen die de gemeente nastreeft. Belangrijk uitgangspunt was: Internationale betrekkingen zijn een middel. We willen er meerwaarde mee leveren voor de verschillende beleidsdoelen die Arnhem c.q. de regio nastreeft. De andere uitgangspunten waren: pragmatische insteek (uitbouwen wat al loopt), agenderen/verbinden/faciliteren (en niet doen wat anderen kunnen) en "samen sterk"; de stad en regio als gebied met de partners waarvoor en waarmee we actief zijn.

Tegelijk leert de ervaring in afgelopen jaren dat (veranderende) internationale betrekkingen en handelsmissies ook gepaard gaan met risico's, vragen en mogelijke nadelige effecten. Voorbeelden:

- De COVID -19 crisis maakt duidelijk dat afhankelijkheid van internationale toeleveringsketens ook leidt tot kwetsbaarheid
- Een bedrijf met unieke technologie kan dankzij een aantrekkelijk buitenlands bod "opgekocht" worden en verplaatst naar buiten de regio, intellectueel eigendom of handelsnamen kunnen onvoldoende beschermd blijken en verloren raken.
- Of een bedrijf vestigt zich hier dankzij een geslaagde internationale missie vanuit het buitenland, en blijkt dan (ook) een concurrent van reeds gevestigde andere bedrijven. Of de arbeidsinspectie ziet aanleiding voor onderzoek.
- Ook worden regelmatig vraagtekens gezet wanneer de gemeente of bedrijven en instellingen uit de regio op reis gaan naar landen die negatief in het nieuws zijn vanwege de mensenrechtensituatie.

De gemeente is zich hiervan steeds al bewust geweest. Maar door de ervaring uit de laatste jaren en voor deze nota geraadpleegde bronnen[2] willen we deze zaken in de komende periode explicieter aan de orde stellen. Ze worden onderdeel van het afwegingskader voor onze internationale betrekkingen; de uitgangspunten daarvoor volgen hierna. In bijlage 1 is het afwegingskader zelf opgenomen.

---

[1] *" Evaluatie 20 jarige relatie Arnhem- Wuhan", Buck Consultants International, Nijmegen, 2019, conclusies en advies bijgevoegd, bijlage 2*

[2] *geraadpleegde bronnen zijn:*

1. *extern onderzoek onder belanghebbende bedrijven en instellingen en samenwerkende partners als OOSTNL, provincie en economic board. (" Evaluatie 20 jarige relatie Arnhem- Wuhan", Buck Consultants International, Nijmegen, 2019, conclusies en advies bijgevoegd, bijlage 2)*
2. *Kabinetsnota China NL een nieuwe balans (samenvatting bijgevoegd, bijlage 3)*
3. *Buitenlandse Zaken (bijlage 4)*
4. *Amnesty International (bijlage 5)*

Hoe gaan we verder: vier uitgangspunten nader uitgewerkt

Het doel van internationale betrekkingen blijft voor de gemeente dat Arnhem c.q. de regio er baat en belang bij heeft. soms gaat het vooral over economie, maar een andere keer staat het duurzaamheidsbeleid centraal, of ons mobiliteitsbeleid en de (internationale) bereikbaarheid, of het opvangbeleid van mensen met een vluchtelingenstatus. De directe 'opbrengsten' kunnen ook wisselen: soms is het motief van een bezoek de relatie of het netwerk goed te houden, een volgende gelegenheid gaat het specifiek om kennisverwerving of het delen van ervaring en "best practices" en soms gaat het om het verwerven van een Europese subsidie of het uitvoeren van een concreet samenwerkingsproject. De rode draad in het beleid is dat de gemeente wil dat internationale betrekkingen bijdragen aan één of meer doelen in de gemeentelijke beleidsprogramma's. Zoals bijvoorbeeld extra omzet en banen. Of meer en betere voorzieningen op het gebied van cultuur, welzijn, duurzaamheid of een ander beleidsterrein.

Een aantal uitgangspunten gaf richting aan het beleid zoals dat in 2016 is vastgesteld. Deze blijven ook in de toekomst van toepassing. Ze worden hierna beschreven, inclusief de aanpassingen.

1. Selectief en pragmatisch. Dit blijft zo. Het gaat om praktisch resultaten. Arnhem kan met haar (beperkte) middelen meer effect sorteren door niet teveel buitenlandse relaties te willen aangaan, maar selectief te zijn. Er ging in de afgelopen periode - uiteraard met uitzondering van de corona lockdown - bijna geen maand voorbij of de burgemeester dan wel het college of de ambtelijke staf krijgt het verzoek een buitenlandse delegatie te ontvangen, of een buitenlands congres te bezoeken of een project in te dienen voor een Europese subsidieregeling. In een aantal gevallen ging het ook om een vraag voor een nieuwe (zuster-) stadsrelatie, voor structurele ontmoetingen en kennisuitwisseling. Het college wil hierin selectief blijven: beter een paar dingen goed, dan meer dingen half. We zijn ook selectief in de zin dat we de samenwerking met internationaal actieve (regionale) partners actief blijven opzoeken en niet (ook) doen wat bijvoorbeeld de provincie Gelderland en de regionale ontwikkelingsmaatschappij OOSTNL al doen om internationale relaties en kennisuitwisseling of projecten te ondersteunen, In de praktijk is gebleken dat er behoefte is aan een meer uitgewerkt en zoveel mogelijk objectief afwegingskader. De gemeente gaat in de komende periode ervaring opdoen met het afwegingskader zoals dat in bijlage 1 wordt beschreven.

2. Internationale betrekkingen moeten bijdragen aan Arnhemse beleidsdoelen. Dit blijft zo, net als het feit dat we ook doelen in en met de regio willen bereiken. De betrekkingen zijn dus middel en geen doel; we halen iets op dat we moeilijker kunnen bereiken zonder het internationale contact: bijvoorbeeld samenwerking voor een (Europese) subsidie, buitenlandse marktkennis of interesse van mogelijke investeerders.
En we komen brengen wat ergens anders mist, ons onderscheidende aanbod van kennis of producten en diensten uit de stad en regio.
Het college en de portefeuillehouders zetten elk in meerdere of mindere mate de voor hen beschikbare beleidscapaciteit en/of budgetten in voor internationale relaties of projecten. Dat doen ze steeds om Arnhemse beleidsdoelen en resultaten te behalen die zonder deze relaties minder goed of snel behaald lijken te kunnen worden. De beoordeling of een internationale reis of project deze meeropbrengst biedt of dat we beter 'binnen de gemeente" of "binnen Nederland" kunnen blijven kan van geval tot geval anders uitpakken. De gemeente kiest ervoor om een aantal criteria voor te schrijven, maar wel - conform de gekozen organisatieprincipes - de beslissing zo laag mogelijk in de organisatie te leggen. De verplichte afweging vooraf en evaluatie achteraf richt zich dan op vragen als: welk nuttig resultaat voor Arnhem is beoogd en bereikt? Welke kosten zijn er voor geraamd en

gebruikt om dit resultaat te bereiken? Daarnaast blijft maatwerk per geval nodig. Het nader uitgewerkte afwegingskader (bijlage 1) kan hier de komende periode bij helpen.

3. We agenderen, verbinden en faciliteren, maar zijn niet uitvoerend.

Dit blijft zo en onze scope wordt iets breder. We blijven ondersteunen in relaties waar vanwege cultuurverschillen met andere landen onze overheidsrol belangrijk is, omdat onze bedrijven en instellingen dan een betere ingang krijgen. Maar we gaan nog steeds niet op de stoel van de ondernemer of instelling zitten of doen wat zij zelf kunnen. We gaan ook niet op de stoel van de bedrijfsadviseurs of specialisten intellectueel eigendom zitten die hen kunnen adviseren en we kiezen geen partij tussen de nieuwe ondernemer die zich hier vestigt of de reeds gevestigde in onze regio; die keuze is aan de klant en de markt.[3]
Passend bij onze rol kiezen we er wél voor om naast de mogelijke opbrengsten en positieve aspecten ook alert te zijn op en aandacht te (blijven) vragen voor de risico's en mogelijke negatieve effecten en voor ongewenste situaties in het land van bestemming, inclusief de mensenrechtensituatie.

4. Samen sterk krijgt extra aandacht.

Arnhem kiest de 'stad en regio' als gebied waarvóór we actief zijn én als gebied waarin we de samenwerkingspartners zoeken waarméé we actief zijn; de bedrijven, (kennis-)instellingen en overheden in onze stad en regio. Reden daarvoor is ook welbegrepen eigenbelang: als we daardoor extra beleidskennis of -resultaten en voorzieningen in onze regio kunnen krijgen is dat ook voor Arnhemmers winst én als we kunnen samenwerken, krijgen we meer voor elkaar. Schaalniveau en omvang spelen mee, zeker ook internationaal; een lobby of delegatie vanuit ons samen met de provincie Gelderland (= ca. 2 mln. inwoners) of met de stedelijke regio (+ 700.000 inwoners) krijgt meer voor elkaar dan een stad met ca. 160.000 inwoners.

Dit uitgangspunt geven we extra aandacht in de komende periode. We gaven hierboven al aan zoveel mogelijk aan te zullen sluiten op acties en expertise van de provincie Gelderland en instanties als OOSTNL. Maar het 'samen (internationaal) sterk' zal ook meer aandacht krijgen in onze samenwerking met The Economic Board (TEB) en in het versterkte regionale samenwerkingsverband Arnhem Nijmegen. Bij de gesprekken met TEB zal het logischerwijze vooral om economische onderwerpen en prioriteiten gaan, zoals voldoende voorzieningen voor buitenlandse kenniswerkers (ook wel 'expats') en voldoende aandacht om lokale en regionale 'parels' met een groot innovatie- en exportpotentieel te behouden voor de regio. Dit wordt verderop toegelicht in hoofdstuk 2 actielijn 2.
De scope van onze inzet in het samenwerkingsverband regio Arnhem Nijmegen en in het samenwerkingsverband van de Euregio Rijn- waal reikt verder. De gemeente ziet vanuit meerdere gemeentelijke beleidsprogramma's aanknopingspunten voor versterking van de relatie met onze Duitse buren en wil die in beide samenwerkingsverbanden de komende periode meer onder de aandacht brengen en benutten. Dit wordt nader beschreven in Hoofdstuk 2, actielijn 3.

[3] Uiteraard zolang beide zich houden aan onze Nederlandse wet en regelgeving; de gemeente heeft net als een aantal andere instanties een handhavende taak en die zullen we ook blijven uitvoeren.

H 2 Actielijnen: Stand van zaken en resultaten

Dit deel van de notitie beschrijft de resultaten uit voorgaande periode en de voorgenomen acties rond de 5 "actielijnen" die onderdeel zijn van het beleid voor internationale betrekkingen[4]: 1. bevorderen buitenlandse handel, toerisme en investeringen 2. bevorderen internationaal vestigingsklimaat 3. samenwerken in de Euregio Rijn-Waal 4. meer profiteren van Europese subsidies 5. Onderhouden relatie Croydon en Gera.
Per actielijn volgt wat was voorgenomen, wat de resultaten zijn en welke vervolgacties de gemeente wil uitvoeren.

Actielijn 1: bevorderen buitenlandse handel, toerisme en investeringen

Voornemens 2016:
proactief onderhouden van **2 internationale (handels-)relaties,** die naar Noordrijn-Westfalen (NRW) en Wuhan. Daarbij onderwerpen en thema's verkennen waarop de gemeente of Arnhemse en regionale ondernemers en instellingen kansen zien zich te onderscheiden; energie en milieutechnologie, de creatieve en toeristische sector, zakelijke dienstverlening, maar ook Health en sport (Papendal, Vitesse). **Delegaties uit de rest van de wereld gastvrij ontvangen,** voor zover daar voor Arnhem ook zakelijke doelen mee gediend zijn. **Maatwerk ontwikkelen voor de gastvrije ontvangst,** passend bij de cultuur van het bezoekende land en bij wat Arnhem onderscheidend maakt. Warme **overheid-overheidsrelaties** met Wuhan en steden in NRW, **samenwerking** met provincie en ondersteunende organisaties (OOSTNL, NBSO, NFIA)

Resultaten afgelopen periode

Noordrijn-Westfalen, Euregio Rijn-Waal
In de beleidspraktijk legt de gemeente bij het contact met Noordrijn-Westfalen het accent op de relaties binnen de Euregio; hier wordt verderop in de tekst bij actielijn 3 apart aandacht aan geschonken. Kortheidshalve wordt daar naar verwezen.
Wuhan: In 2019 heeft de gemeente opdracht gegeven voor een extern evaluatieonderzoek[5]. De samenvatting uit het onderzoek is als bijlage 2 opgenomen bij deze notitie. Enkele conclusies: ondernemers en instellingen waarderen de rol van de gemeente, de extra opbrengsten voor ondernemers zijn lastig concreet te krijgen, maar met 'enkele miljoenen aan extra omzet' en een aantal nieuwe - nu overigens nog kleine - bedrijfsvestigingen in onze regio zijn de opbrengsten een veelvoud van de kosten die we maken. De deelnemers waarderen daarnaast vooral ook de meer kwalitatieve resultaten als 'meer inzicht in de markt' en het leggen van contacten, het openen van belangrijke deuren, en (als bijproduct) het beter leren kennen van andere ondernemers en instellingen uit de regio Arnhem. Ondanks dat de onderzoekers ook negatieve aspecten signaleren, daarover straks meer, is hun advies de relatie nog zeker de komende jaren voort te zetten.

---

[4] Deze indeling in 5 actielijnen wijkt af van die in het vorige beleidskader (2016), met daarin 3 actielijnen en de jumelage banden met Croydon en Gera. Omdat in de uitvoering een andere indeling handiger bleek is de voormalige actielijn "Euregio en EU subsidies" gesplitst in 2 lijnen en wordt het onderhouden van de relatie met Croydon en Gera ook als actielijn meegenomen.
6 " Evaluatie 20 jarige relatie Arnhem- Wuhan", Buck Consultants International, Nijmegen, 2019, conclusies en advies bijgevoegd, bijlage 2

- De gemeente vierde in juni 2019 het twintigjarige bestaan van de zusterstadrelatie en ontving daarvoor een delegatie uit Wuhan. Tijdens de bijeenkomst werd een nieuwe intentieovereenkomst gesloten om de samenwerking voort te zetten op onderwerpen die ook voor onze stad en regio relevant zijn, zoals de kansen voor waterstof- en batterij-elektrische energiesystemen en de nieuwe handels- en exportmogelijkheden naar Wuhan via de goederenrailverbinding met onze Euregio c.q. Duisburg. (bijlage 6). Aanvullend bleek tijdens een bezoek in december 2019 vanuit Wuhan ook belangstelling om meer samen te werken op Cultuur, o.a. met onze Hogeschool voor de Kunsten ArtEZ.
- De recente coronacrisis maakt duidelijk dat ontwikkelingen in Wuhan en China via allerlei internationale leveranciers en relaties ook gevolgen hebben in Europa en andere werelddelen. De gemeente heeft in januari 2020 via een brief aan het bestuur van Wuhan laten weten dat zij begaan is met de situatie en de mensen en bedrijven die het aangaat. En op 3 maart 2020 werd een speciale bijeenkomst in onze regio georganiseerd met ArtEZ. Het bestuur van Wuhan heeft dit erg op prijs gesteld en op haar beurt ook haar medeleven betuigd en hun ervaringslessen gedeeld toen wij volop te maken kregen met de gevolgen van Covid-19.
- ***Samenwerking met OOSTNL en NFIA, onder meer op de Brexit***
  In opdracht van de provincies Gelderland, Overijssel en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is OOSTNL de organisatie die in ons landsdeel en dus (ook) in onze regio de buitenlandse investeringen aanmoedigt. OOSTNL werkt op haar beurt weer nauw samen met het landelijke NFIA; het Netherlands Foreign Investment Institute. De gemeente heeft een regionaal acquisitieoverleg opgezet waaraan ook OOSTNL deelneemt. In de afgelopen periode is ook aandacht geschonken aan de Brexit. OOSTNL heeft aparte capaciteit vrijgemaakt op de Brexit en heeft in de afgelopen periode vooral 'gezaaid'. Daar waar OOSTNL een (internationale) partij met belangstelling voor onze regio op het spoor komt, pakt de gemeente haar rol om waar nodig te helpen de vestigingsvoordelen in kaart te brengen en een warm welkom uit te stralen (zie ook 'gastvrijheid'). Daarnaast houdt OOSTNL nu 5 à 6 keer per jaar de zgn. Export cafés in het WTC Arnhem Nijmegen; hier krijgen geïnteresseerde ondernemers informatie over de mogelijkheden hun export naar landen als Duitsland, Amerika of China te vergroten.
- ***Gastvrijheid.*** Er is een apart team hospitality ingericht, dat mee kan denken over onze gemeentelijke hospitality in bredere zin. Zij hebben ook meegedacht en geholpen over de ontvangst en viering van het 20 jarige bestaan van onze relatie met Wuhan in 2019. In lijn met de uitgangspunten van ons beleid is deze mijlpaal gevierd met een brede vertegenwoordiging en presentatiemogelijkheid voor de regionale instellingen en ondernemingen met wie we de relatie inhoud geven. In het programma was veel aandacht voor de door ons gewenste coproductie van beleid tussen overheid, ondernemers, onderzoekers/opleiders en inwoners, naast ruimte voor ceremonie en ontspanning, o.a. tijdens het promotiebezoek en diner in het Nederlands Openlucht Museum.
  De gemeente had zich ook voorgenomen zakelijke bezoeken uit andere landen gastvrij te ontvangen, en dat is ook een aantal keren gebeurd, o.a. voor delegaties uit Turkije, Japan, Taiwan en Marokko.

Geopolitieke ontwikkelingen

Naast de voorgaande selectie van resultaten kenmerkte de afgelopen periode zich ook door de wereldwijde COVID-19 uitbraak en opvolgende crisis en een aantal grotere geopolitieke ontwikkelingen. Zonder volledig te zijn leidde dit tot spanningen en verschuivende verhoudingen tussen o.a. China, Europa, Amerika, Turkije en Saoedi Arabië, waarbij de strijdpunten variëren van veiligheid en gezondheid tot handelsoverschotten en eerlijke concurrentieverhoudingen, milieu- en mensenrechtenkwesties of regelrechte oorlogen.

De gemeente beseft - en heeft in 2019 uitgebreid herdacht- dat we hier in Nederland elke dag dankbaar mogen zijn dat we in vrede in vrijheid kunnen leven, nu al meer dan 75 jaar, mede dankzij internationale hulp en samenwerking op allerlei niveaus.
Maar zowel op Nederlandse schaal als binnen de regio is er tegelijk ook meer aandacht gekomen voor de risicovolle kant van de internationale betrekkingen en hoe we daar mee om moeten gaan. Op pagina 7 van deze notitie noemden we al voorbeelden waar onze stad en regio mee te maken (kunnen) krijgen; verstoring van internationale toeleveringsketens, overname resp. vertrek van bedrijven, verlies van intellectueel eigendom, oneerlijke concurrentie en bezoek aan of uit landen die negatief in het nieuws zijn over mensenrechten.
De gemeente wilde deze aspecten expliciet meenemen bij de herijking van het beleid. Dit is gebeurd door te onderzoeken en mee te wegen hoe het rijk hier mee om gaat en door aanvullende gesprekken met Amnesty International en ambtelijke specialisten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De conclusies vindt u verwerkt in de volgende paragraaf over acties en kaders voor het vervolg en in een nader uitgewerkt afwegingskader voor het aangaan van buitenlandse betrekkingen, geldig voor alle actielijnen binnen deze nota (bijlage 1).

Acties en kaders voor het vervolg

Noordrijn-Westfalen, Euregio Rijn-Waal De gemeente ontwikkelt een agenda en plan van aanpak. Meer hierover in actielijn 3, over de Euregio Rijn Waal.

Wuhan. De gemeente wil de relatie met Wuhan de komende periode voortzetten met ongeveer dezelfde intensiteit en doelen. Wel passen we de voorbereiding en uitvoering van de zusterstad-bezoeken aan, net als die van andere buitenlandse reizen.

Ministerie van Buitenlandse zaken: *China is zo groot dat ook de centrale overheid maar een beperkt deel van het land kan bestrijken met haar aanwezigheid. Contacten van gemeenten en provincies met hun evenknie geven een bredere spreiding in dat land. En ook op decentraal niveau geldt: het land biedt veel economische kansen en zonder de relatie en aanwezigheid van bijvoorbeeld de burgemeester en de wethouder komen bedrijven minder goed binnen om zaken te doen.*
En als het gaat om risico's zoals bijv, spionage: "Net als Nederland kan Arnhem er voor kiezen hier bewuster mee om te gaan en haar bedrijven uitnodigen hetzelfde te doen".
Amnesty international: *" Amnesty is niet geneigd om vanuit het perspectief van de mensenrechten te adviseren dat Arnhem met de relatie met Wuhan moet stoppen. " … als de relatie er is, benut die dan om verschil te maken, probeer verbetering te bereiken in de mensenrechtensituatie". "Het gaat niet om de confrontatie of het thuispubliek, het gaat er om verschil te maken".*

Voor de motivatie verwijzen we naar de hiervoor al aangehaalde positieve externe evaluatie en resultaten uit de afgelopen periode (BCI, 2019) - samengevat in bijlage 2- en we sluiten aan op de adviezen van het kabinet, het ministerie van Buitenlandse Zaken en Amnesty International (bijlagen 3, 4 en 5). Samengevat laten deze geraadpleegde bronnen de keuze aan de gemeente om de relatie met Wuhan wel of niet voort te zetten. Maar ze zien ook kansen en doen suggesties om de relatie positief in te vullen. Ter illustratie zijn in bijgaand kader enkele zinnen uit bijlage 4 en 5 opgenomen, waar we verslag doen over gesprekken met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met Amnesty International.
De gemeente gebruikt de externe evaluatie, de kabinetsvisie en de

gesprekken met Buitenlandse Zaken en Amnesty international om de voorbereiding en uitvoering van haar buitenlandse bezoeken en de bezoeken aan onze zusterstad aan te passen.
De gemeente gaat in lijn met de externe evaluatie (BCI, 2019, bijlage 2):

- binnen de regio en onze ondernemerscontacten regelmatiger aandacht vragen voor de kansen in China/Wuhan, vooral in themagerichte missies zoals bijvoorbeeld een "waterstofmissie" met elkaar aanvullende deelnemers
- met de provincie en de regionale ontwikkelingsmaatschappij OOSTNL en andere partners regelmatiger communiceren over de successen uit de handelsmissies
- op landelijk niveau meer aandacht vragen en besteden aan uitwisseling van informatie en ervaringen tussen de verschillende overheden die een band met China onderhouden

Verder zullen we in de voorbereiding meer aandacht hebben voor de volgende onderwerpen:

1. voorlichting over maatregelen tegen de eventuele ongewenste effecten en risico's van internationale handelsmissies. Dit is in lijn met de geraadpleegde bronnen en adviezen zoals de kabinetsnota en de adviezen van Buitenlandse zaken, zie bijlage 3 en 4.
2. gebeurtenissen en situaties in Arnhem en/of de gaststad die (internationaal) vragen en kritiek oproepen of juist positieve aandacht verdienen, inclusief gebeurtenissen en situaties rond mensenrechten. Mensenrechten worden op deze wijze onderdeel van het afwegingskader voor alle buitenlandse betrekkingen. In bijlage 1 is dit afwegingskader verder uitgewerkt.

Geen voornemens om nieuwe structurele banden aan te gaan met andere steden of regio's
Binnen deze actielijn zou ook te overwegen zijn om het aantal structurele buitenlandse relaties verder uit te breiden. Vanwege de gekozen beleidskaders is de afgelopen periode geen onderzoek gedaan naar 'andere buitenlandse regio's of steden' om eventueel een structurele relatie mee aan te gaan. Wel zijn in de afgelopen periode vier kandidaat-landen naar voren gekomen; enerzijds Turkije en Marokko, omdat delen van onze stadsbevolking daar banden mee hebben, en anderzijds Japan en Taiwan, vanwege de ontvangen delegaties met belangstelling voor onze innovatieve bedrijven en instellingen op het terrein van Energie- en Milieutechnologie.

De gemeente handhaaft de keuze om niet meer dan twee actieve structurele buitenlandse relaties te willen onderhouden met een gebied of stad. [6]
De gemeente ervaart in de bestaande twee relaties (Euregio Rijn-Waal en Wuhan) een meerwaarde voor haar eigen bestuurlijke rol en ziet ook de toegevoegde waarde voor de stad en regio terugkomen in de resultaten.
De redenen om het aantal structurele relatie niet uit te breiden zijn vergelijkbaar met die in de voorgaande periode:

1. Hiervoor zou een meerjarige extra inspanning nodig zijn en extra budget dat ten koste gaat van andere gemeentelijke taken. Dit wordt niet wenselijk geacht.
2. Als de inspanning gedaan zou worden, dan is het nog langere tijd de vraag of deze succesvol zou zijn. Dit hangt af van de 'juiste' keuze voor aanvullende landen en steden en het vinden van de thema's waarop niet alleen onze ondernemers en instellingen zaken willen doen, maar ook de partners in het andere gebied of regio. Dat maakt het een langjarig en onzeker proces waar de gemeente niet voor kiest.

[6] Daarnaast houdt de gemeente een beperkte meer ceremoniële rol in de relatie met de steden Croydon en Gera, zie actielijn 5

Samenwerking met regionale partners, gastvrije gemeente
De samenwerking met regionale partners en organisaties als OOSTNL wordt voortgezet zoals in de voorgaande periode.

Als referentie voor de aanpak is in bijlage 7 de geactualiseerde maar verder ongewijzigde tekst over gastvrijheid opgenomen uit de vorige nota internationaal.

Spelregel blijft dat de kosten van ontvangst moeten opwegen tegen de verwachte baten in de beleidsprogramma's. Om de afweging zuiver te houden heeft het betreffende programma ook de leiding in de samenstelling van het ontvangstprogramma en betaalt daarvoor het kostenaandeel van de gemeente. Ook de (regio-) partners kunnen bijdragen aan het programma en de kosten daarvan; zo ging het in de praktijk tot nu toe ook.
Aanvullend wordt ook de actuele situatie voor wat betreft veiligheid en mensenrechten meegewogen bij beslissingen over de ontvangst van delegaties; in bijlage 1 is dit uitgewerkt.

Actielijn 2: Bevorderen internationaal vestigingsklimaat

Voornemens 2016: voorzieningen voor internationale partijen op orde (o.a. **World Trade Centre, Internationale School, expatdesk**) meertalige promotie van Arnhem/de regio als vestigingsplek, goed contact onderhouden en ondersteunen van voorzieningen en instellingen die bijdragen aan het internationale profiel (o.a. **Papendal, ArtEZ, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen**) en met **citymarketing en RBT KAN** meer profileren en uitnutten van onze ligging aan de Rijn en de rand van de Veluwe.

Resultaten afgelopen periode

- Verbeterde overeenkomst voor het behoud van de World Trade licentie van het WTC Arnhem-Nijmegen en impuls voor de WTC businessclub. De Stichting WTC Arnhem-Nijmegen bleek in de praktijk alleen nog op papier te bestaan. Ook de WTC businessclub bleek in de praktijk onvoldoende aantrekkingskracht te hebben om als hotspot en katalysator voor internationaal ondernemerschap te fungeren. Het is wel gelukt om de noodzakelijke nieuwe overeenkomsten te sluiten om de WTC licentie voor de regio te behouden. Daarnaast houdt OOSTNL zoals eerder genoemd nu 5 a 6 keer per jaar de zgn. Export cafés in het WTC Arnhem Nijmegen. Ze organiseert dat in goede samenwerking met de WTC businessclub. Hierdoor krijgen de club en het regionale internationale ondernemerschap een welkome steun in de rug.
- contact met Rivers International School: zowel de burgemeester als de verantwoordelijk portefeuillehouder heeft na de feestelijke opening van het nieuwe gebouw nog bij andere gelegenheden de school bezocht. Ook ambtelijk is er verschillende keren bezoek afgelegd om bij te praten, o.a. vanuit Onderwijs en internationaal perspectief. Rivers zelf neemt ook initiatief, zo is men lid van het Directie Netwerk Arnhem en Rivers heeft ook deelgenomen aan één van de missies naar Wuhan. In de afgelopen periode is het leerlingenaantal goed gegroeid; er zelfs nog maar weinig ruimte over voor nieuwe leerlingen. De gemeente blijft de ontwikkelingen volgen.
- Expatdesk Wageningen heeft door medewerking van ons als gemeente nu ook bevoegdheid om te ondersteunen bij de inschrijving in Arnhem voor buitenlandse werknemers van Arnhemse bedrijven; die hoeven hierdoor niet meer apart naar onze burgerlijke stand als ze voor andere zaken bij het expatdesk zijn.
- Het onderwerp "internationaal" is door een veelheid aan andere zaken nog weinig aan de orde geweest in de verschillende regio-overleggen en de regionale investeringsagenda. Desalniettemin hebben we nu via regionaal overleg samen met de Economic Board en de provincie Gelderland een website beschikbaar met meertalige informatie over de regio, waarbij vanuit onze gemeente vooral ook input is geleverd om de kracht van het energiecluster in onze regio naar voren te brengen. De website heet www.thelifenet.eu en is opgezet als een 'portal', bedoeld om de verschillende doelgroepen op hoofdlijnen voor de regio te interesseren en de lezer snel inzicht te geven waar hij moet wezen om meer informatie te vinden of een afspraak te maken. De website is in oktober 2019 gelanceerd in Brussel tijdens de week van Europese regio's en steden.
- Bij de voorbereiding en uitwerking van de website is ook een uitgebreide ronde gemaakt langs alle (potentieel) belanghebbenden in de regio, zoals de hogescholen en universiteiten, bedrijfsparken en -netwerken, grotere en kleinere internationaal opererende ondernemingen en OOSTNL. Met hen is ook een begin gemaakt met de discussie wat er nog meer moet gebeuren om de aantrekkelijkheid van de regio te verbeteren voor buitenlandse kenniswerkers, studenten en bedrijven. Dat gesprek gaat in de komende periode verder en de gemeente zal daar actief aan deelnemen.

- Er is nu op initiatief van Arnhem een monitor waarmee we systematisch kunnen bijhouden of we als stad en regio meer of juist minder buitenlandse bedrijven, banen, en kenniswerkers en studenten krijgen. Er wordt aan gewerkt om ook betere gegevens te krijgen voor het aantal bedrijven en banen dat gemoeid is met export vanuit onze stad en regio.
  De meest recente gegevens zijn in bijlage 8 verwerkt. Daaruit blijkt dat sommige indicatoren een stijgende lijn vervullen -o.a. aantal buitenlandse kenniswerkers en studenten- en andere juist dalen -aantallen buitenlandse bedrijven/Fte's, aandeel buitenlandse toeristen in totaal. Het voert te ver om in deze notitie alle achterliggende oorzaken en trends te onderzoeken en te vertalen naar beleid; voor een deel gebeurt dit binnen het kader van het toerismebeleid en citymarketing, voor een ander deel kiest de gemeente er voor om deze trends aan te kaarten in het regionale overleg met o.a. de Economic Board, OOSTNL en de provincie Gelderland; dat schaalniveau is het minimale niveau waarop we de internationale relaties willen bekijken.

Acties voor het vervolg

De gemeente zal binnen de regionale samenwerking en de Economic Board extra aandacht en actie vragen voor het internationaal vestigingsklimaat, vooral voor kenniswerkers (ook wel 'expats') en voor hier gevestigde regionale bedrijven met grote exportpotentie; deze lokale en regionale 'parels' met een groot innovatie- en exportpotentieel wil de gemeente graag behouden voor de regio, (ook) door ze in de eigen regio een goed podium te bieden om hun producten en diensten te laten zien, bijvoorbeeld in openbaar vervoer concessies of demonstratieprojecten. Motto hierbij kan zijn: "hier laten zien doet elders verkopen". Deze prioriteit is ook ingegeven doordat internationale investeerders na een investeringsbijdrage of overname van een hier gevestigd bedrijf kunnen aandringen op bedrijfsverplaatsing. Het moet dan door ons regionale gedrag en beleid voor de ondernemers en investeerders in kwestie duidelijk zijn dat we ze graag hier houden en dat ze juist ook in onze regio een internationaal groeiperspectief hebben.
De gemeente zal zelf ook actief deelnemen aan de initiatieven die vanuit de regio op dit vlak worden ontwikkeld. Dit voornemen wordt verder uitgewerkt en geconcretiseerd in het programma Vitale Economie, de onderdelen accountmanagement en acquisitie en in de pilot Van Bedrijven Weten

Voor het overige geldt dat de gemeente de acties op elk van de bovenstaande punten voortzet. Dit houdt onder meer in dat we door regelmatige bezoeken en gesprekken de vinger aan de pols houden bij bedrijven en instellingen die internationaal actief zijn en met wie we het vestigingsklimaat voor internationale kenniswerkers en ondernemingen verder kunnen versterken. De eerder gegeven voorbeelden blijven van toepassing: het gaat om de internationaal actieve mensen binnen de regionale ontwikkelingsmaatschappij OOSTNL, "onze" internationale school, het WTC Arnhem-Nijmegen, Papendal, ArtEZ Hogeschool voor de Kunsten, Hogeschool Arnhem-Nijmegen en Van Hall Larenstein en verschillende sterk internationaal georiënteerde grote en kleinere ondernemingen in onze stad en regio.

Actielijn 3 Samenwerken in de Euregio Rijn-Waal

***Voornemens uit 2016**:*
*Investeren in warme overheidsrelaties met bijv. **Düsseldorf en Duisburg**. Nastreven grensoverschrijdende clustervorming voor bijvoorbeeld de **creatieve sector** en de **Energie en milieusector.** Het opzetten van een grensoverschrijdend **steden netwerk** op Euregio schaal. **Bestuurlijk en ambtelijk actief** zijn in de Euregio, stimuleren relaties en projecten om hiermee **extra beleidseffecten en voorzieningen in Arnhem en regio** te krijgen. **Euregio belangen behartigen in samenwerking met regiopartners:** Nijmegen, de (nieuwe) Economic Board Arnhem – Nijmegen, het te continueren Bureau Brussel, het Intergemeentelijk Subsidiebureau (IGS) en de provincie*

Resultaten afgelopen periode

Het Arnhemse initiatief voor een grensoverschrijdend stedennetwerk op Euregio schaal heeft in 2017 geleid tot een convenant en een structureel samenwerkingsverband tussen 7 grotere (100.000 +) steden in de Euregio Rijn Waal: Apeldoorn, Arnhem, Ede, Nijmegen, Düsseldorf, Duisburg en Moers. Hiermee is tegelijk de Arnhemse wens in vervulling gegaan om op bestuurlijk en ambtelijk niveau de overheidsrelatie met Düsseldorf en Duisburg te intensiveren. Het 100.000+ stedennetwerk richt zich op uitwisseling van kennis en ervaring rondom stedelijke vraagstukken. De afgelopen jaren is er gewerkt aan een gezamenlijke duurzaamheidsagenda, hebben werkbezoeken plaatsgevonden van burgemeester en wethouder EZ en wethouder Duurzaamheid aan Duitse steden, met als doel bij te dragen aan gezamenlijke projecten. Doel is ook het verstevigen van het onderlinge netwerk; daardoor kan namelijk, als voorbeeld, ook een gezamenlijke lobby gevoerd kan worden richting "Brussel" over een thema als "schone scheepvaart op de rivieren".

De Arnhemse raadsleden zijn betrokken en vervullen een actieve rol in de 3 Euregioraadscommissies. Geïnvesteerd wordt, met ambtelijke ondersteuning, in versterking van de contacten met Euregioraadsleden uit andere gemeenten. Mede op initiatief van de Nederlandse raadsleden werd het voorstel ingediend voor een gezamenlijk "Euregionaal mobiliteitsplan". Het voorstel is in 2020 goedgekeurd door de Euregio en het plan wordt nu uitgewerkt. Er is aandacht voor zowel het vervoer van goederen als van personen en voor zowel weg-, water-, spoor als fietsinfrastructuur. De focus ligt hierbij zowel op de onderlinge verbindingen als ook de ontsluiting van het gebied naar buiten toe.

Ook zijn de raadsleden actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de nieuwe strategische agenda van de Euregio, de Strategische Agenda 2025+.

De samenwerking en relatie heeft niet alleen bijgedragen aan projecten op economisch en/of mobiliteitsterrein, zoals het Trolley 2.0 project binnen E-bus2020, maar ook bijgedragen aan de uitwisseling van ervaring in het opvangen van vluchtelingen door vrijwilligers en een meerjarig energie-innovatieproject Enerpro. Enerpro helpt MKB-ondernemers bij product- en procesinnovaties op energiegebied en bevordert de grensoverschrijdende samenwerking en uitwisseling van kennis; ook Arnhemse ondernemingen als Hymove en Elestor nemen deel.

Een ander resultaat, waar Arnhem als gaststad aan heeft bijgedragen, was de succesvolle conferentie tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen op het gebied van duurzame energie, de Combined Energy

Conference. Deze conferentie werd georganiseerd door de rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) met haar Duitse tegenhanger in de deelstaat Noordrijn Westfalen. Zo'n 350 Duitse en Nederlandse vertegenwoordigers van ministeries, kennisinstellingen en bedrijven waren 29 januari 2020 te gast in Musis Arnhem. Op de conferentie werd onder meer een gezamenlijke studie gelanceerd naar de haalbaarheid van een grensoverschrijdende waardeketen voor groene waterstof, strekkend van de Noordzee tot aan industriële clusters in het grensgebied. Daarnaast benutte de gemeente de conferentie om samen met de provincie Gelderland een werkbezoek van minister Wiebes en zijn staf aan IPKW te organiseren, met een rondleiding in het waterstoflab van de Hogeschool A-N en een toelichting op het openbare waterstoftankstation met Arnhemse technologie van Hygear.

Terugblikkend is één van de leerervaringen dat in de contacten met Duitse partijen sprake is van tweerichtingsverkeer, beide zijden zijn hierin actief. Het gaat hierbij om het onderhouden van goede overheid- overheid relaties, het delen van kennis en 'best practices' en voorbereiden en uitvoeren van samenwerkingsprojecten op een breed scala van beleidsterreinen. En aan beide kanten lijkt er behoefte aan méér contact en samenwerking. Het is wel steeds de uitdaging om, vanuit deze wens, de vertaalslag te maken naar concretere en haalbare doelen, gewenste resultaten en succesvolle inspanningen in de diverse gemeentelijke beleidsprogramma's. Afgezien van het moeten stellen van prioriteiten is dit ook een kennis- , ervarings- taal- en cultuurkwestie. Daarnaast is het uiteraard de opgave om de inspanning aan de Nederlandse kant gelijk op te laten lopen met de interesse aan de Duitse zijde.

Acties voor het vervolg

De gemeente wil de relaties, de kennisdeling en de samenwerking in de Euregio verder verdiepen en uitbreiden. Daarvoor is het nodig om de hierboven beschreven uitdagingen te adresseren, en beter de brug te slaan van beleidsinhoudelijke doelen en beschikbare ambtelijk inzet aan onze kant naar de doelen en personele inzet van onze Duitse partners.
Om hieraan vorm te geven wil de gemeente de komende periode inhoudelijk een agenda van vijf thema's of 'speerpunten' hanteren en de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid vanuit de diverse beleidsprogramma's verder intensiveren.

Een eerste en voorlopige keuze van de beleidsinhoudelijke thema's en onderwerpen voor de agenda volgt hierna, gebaseerd op de onderwerpen die eerder in Euregio verband aangekaart zijn en die de economische en sociale interactie binnen de regio kunnen versterken. De speerpunten sluiten aan bij de 'grenspunten' uit de nieuwe Strategische agenda van de Euregio, de speerpunten van de nieuwe subsidieperiode INTERREG en de speerpunten uit de Grenzlandagenda NL-NRW.
In de loop van de tijd kunnen onderwerpen worden toegevoegd of afgevoerd, mede afhankelijk van de gebleken samenwerkingsinteresse: het gaat om een 'rollende' agenda.

1. Ondernemen, werken en studeren
    a. stimuleren grensoverschrijdend ondernemerschap
    b. faciliteren werken en studeren over de grens
    c. optimaal ontsluiten onderwijsaanbod
    d. stimuleren innovaties in energiesector

2. Mobiliteit en Bereikbaarheid
    a. zorgdragen voor personen en goederenvervoer => zero-emission vervoer (inclusief waterstofinnovaties)
    b. werken aan grensoverschrijdende OV pas
    c. werken aan grensoverschrijdende fietsroutes

3. Energie en Duurzaamheid
    a. realiseren gezamenlijk energiesysteem én netbeheer
    b. circulaire economie
    c. Green Deal Europa (hoe wordt deze deal écht grensoverschrijdend?)
    d. Natuurherstel en verdere ontwikkeling (stikstofdossier)

4. Toerisme en Cultuur
    a. bevorderen grensoverschrijdend toerisme (extra aandacht na corona-crisis)
    b. bevorderen samenwerking (bv uitwisseling culturele gezelschappen, toerisme op de Rijn faciliteren etc.)
    c. Vergroten kennis buurtaal (samenwerking onderwijsinstituten)
    d. Bevorderen bewustzijn cultuurverschillen

5. Veiligheid
    a. Intensiveren samenwerking politie, brandweer en ambulance (in post corona tijdperk: samenwerking ziekenhuizen)
    b. Uitwisselen kennis radicalisering met andere gemeentes

De gemeente neemt het initiatief om op elk van deze onderwerpen in gesprek te gaan met de collega bestuurders en ambtelijke staf in de Euregio en de regio. Daarbij wordt uiteraard het 7 stedennetwerk van 100.000 + steden in de Euregio benut. Maar de gemeente ziet ook een rol voor de versterkte regio-organisatie Arnhem-Nijmegen; zij gaat zich, mede door onze inbreng, naast Europa (Brussel) meer richten op de versterking van de relatie met Noordrijn Westfalen en de gemeente zal daar in de komende periode op inspelen en dat (blijven) stimuleren.
Bij de volgorde en prioritering van haar eigen inzet laat de gemeente zich leiden door de prioriteiten en beschikbare capaciteit in de diverse gemeentelijke beleidsprogramma' s (Economie, Mobiliteit, Duurzaamheid, Cultuur etc.).
Vervolgens gaat de gemeentelijke inzet vooral door op de onderwerpen die ook aan de Duitse zijde belangstelling wekken en tot uitwisseling van kennis en 'best practices' of tot concrete projecten kunnen leiden, met zichtbare en positieve effecten aan beide zijden van de grens.

De gemeente zal haar inzet voor deze onderwerpen concreet maken in drie elkaar aanvullende 'rollen'.

- ***Duurzame betrekkingen onderhouden en intensiveren.*** In de afgelopen periode werd de gemeente door raadsleden en de burgemeester vertegenwoordigd in het Euregioverband en vervulden portefeuillehouders een belangrijke rol in de bilaterale contacten en het 6 steden overleg. De gemeente wil in de komende periode explicieter afwegen hoe de vertegenwoordiging in de Euregio plaats vindt en hoe de onderlinge informatie-uitwisseling en terugkoppeling daarover ingericht wordt. Daarnaast blijft de gemeente vertegenwoordigd in een aantal grensoverschrijdende (ondernemers-)netwerken.
- ***Samenwerken en kennisdelen.*** Deze rol is vooral van toepassing bij onderwerpen en ontwikkelingen waar overheden aan beide zijden van de grens een relatie mee hebben en

kunnen profiteren van elkaars ervaring. Dit kan zich voordoen op elk van de bovengenoemde 5 onderwerpen.

- ***Aanjagen projecten en activiteiten.*** Deze rol komt aan de orde wanneer zich kansen en initiatieven voordoen die aan beide zijden op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak en middelen kunnen rekenen en tot zichtbare en positieve effecten leiden.

Actielijn 4 meer profiteren van EU subsidies

Voornemens uit 2016

We gaan beter gebruik maken van de mogelijkheden die EU-fondsen ons bieden. Europese programma's als EFRO, ESF, INTERREG V, Horizon 2020 en andere programma's willen we de komende jaren ten volle benutten. De hoofddoelstelling van Europe 2020 'slimme, duurzame en inclusieve groei' past volledig bij Arnhem. We geven extra aandacht aan de middelen (info, deskundigheid) en motivatie die nodig is binnen de gemeente en bij partners om met meer enthousiasme en succes een beroep te doen op Europese middelen.

Als we voor Arnhemse doelen naar Europese subsidieprogramma 's en samenwerking met buitenlandse partners/bedrijven kijken, betrekken we altijd ook het aanbod van onze preferred partners in de stad en regio in de afweging. Hierdoor vermijden we dat we kansen op regionale effecten missen of onbewust kennis of goederen importeren die tegen gelijke of betere condities ook beschikbaar zijn van partners uit de stad of regio.

Resultaten afgelopen periode

In de periode 2014-2019 is in de stad Arnhem een bedrag van ca 76 miljoen Euro aan EU subsidie geland. Omgerekend gaat het om een bedrag van € 453, - per inwoner. Ter vergelijking, het gemiddelde van de provincie hoofdsteden in Nederland is € 501, - per inwoner. Het landelijk gemiddelde is € 60, -. De gemeente Arnhem heeft zelf een bedrag van ca € 5 miljoen ontvangen in het kader van EU subsidies. Ruim 70 miljoen aan Europese subsidies is in de periode 2014-2019 naar andere partijen in Arnhem gegaan, zoals bijvoorbeeld bedrijven en (kennis)instellingen. Dit laat dus ook het belang van goed samenspel met partijen binnen stad en regio zien.

Voor meer dan de helft van de bedragen van zowel de regio Arnhem Nijmegen, de stad Arnhem en de gemeente Arnhem, waren internationale relaties en samenwerking een voorwaarde om in aanmerking te komen voor EU subsidies. Onze deelname in EU netwerken als Polis, HyER, ERRIN en ACR+ heeft bijgedragen aan nieuwe beleidskennis en het (kunnen) vinden van de benodigde partners voor EU-projecten.

Belangrijkste thema's in de afgelopen periode waren: economie, innovatie, energie, mobiliteit, onderwijs en arbeid. Momenteel is de gemeente Arnhem nog rechtstreeks betrokken bij ca. € 5 miljoen aan projecten (8 lopend en 7 in voorbereiding). Thema's zijn nu energie, mobiliteit, gezondheid, circulaire economie.

Acties voor het vervolg

De komende jaren doen zich nieuwe kansen voor. Deze kansen liggen op thema's waar Arnhem al goed op is gepositioneerd, zoals klimaatverandering, duurzame energie, duurzame mobiliteit en innovaties in het sociale domein. De huidige Europese fondsen hebben een looptijd van 2014 tot 2020. Vanaf 2021 start een nieuwe EU subsidieperiode tot 2027.

De nieuwe Europese Commissie heeft een "European Green Deal" aangekondigd, waarbij 25 procent van het Europese budget bestemd wordt voor maatregelen die klimaatverandering tegengaan. Ook zal in de nieuwe periode weer veel geïnvesteerd worden in (sociale) innovatie, met Horizon Europe als opvolger van Horizon 2020 en met nieuwe Interreg programma's.

Binnen de gemeente Arnhem zijn de volgende acties al in gang gezet.

1. kennisdeling voor de ontwikkeling van EU projecten

Arnhem heeft op een aantal beleidsterreinen die hoog op de Europese agenda staan (klimaat, energie, innovatie) gedreven bestuursadviseurs die zelf EU projecten opwerken. Ook werd de interne capaciteit om subsidiemogelijkheden te benutten in 2019 uitgebreid. Hierop willen we de komende periode voortbouwen. De interne projectleiders die al ervaring hebben met EU projecten worden ingezet om minder ervaren projectleiders op te leiden. De bestuursadviseur subsidies coördineert. Hij werkt van "binnen naar buiten" en haalt binnen de organisatie op welke behoeften/kansen er zijn in Arnhem om Europese projecten te starten c.q. om bij lopende Europese projecten aan te haken. Op die manier worden Arnhemse ambities ontwikkeld naar EU subsidiewaardige projecten met capaciteit en expertise binnen de Arnhemse programma's.

2. EU subsidies regelmatig in de staven agenderen

De voortgang van een project communiceren we periodiek richting strategisch beraad, college en raad. Dit kan leiden tot meer bewustwording bij het management en in de staven. Hier moet ook uit voortkomen dat er regelmatig kansen voorgelegd worden, maar vooral ook naar kansen gezocht wordt voor Arnhemse college ambities.

3. subsidiescan MJPB

Op basis van de in november 2019 vastgestelde MeerJarenProgrammaBegroting 2020-2023 (MJPB) van de gemeente Arnhem heeft bureau Hezelburcht een subsidiescan uitgevoerd. Deze scan geeft op programma- én wijkniveau aan welke subsidiekansen er zijn voor de gemeente Arnhem in het komende jaar. Op provinciaal, landelijk en Europees niveau alsmede bij diverse fondsen zijn er veel kansen voor onze organisatie! Momenteel worden de diverse kansen gekoppeld aan de programma's van de gemeente Arnhem.

4. versterking regionale samenwerking op EU projecten binnen de regio Arnhem Nijmegen

Momenteel is er een regionaal versterkingsproces gaande. De inzet is om te komen tot meer regionale samenwerking, inclusief versterkte samenwerking op het gebied van Europese subsidies. Zeker voor grotere projecten is de regio het beste schaalniveau voor de werving van Europese subsidies. Vaker samen optrekken zal naar verwachting leiden tot betere resultaten bij het binnenhalen van Europese projecten. Arnhem wil dit proces bevorderen en daarin ook voor haar eigen grotere projecten en ambities nagaan hoe deze met meer gezamenlijke regionale inspanning en Europese cofinanciering versneld gerealiseerd kunnen worden wat zien we dan concreet gebeuren.

5. impactscan door ERAC-Bureau Berenschot

We laten momenteel een EU impactscan uitvoeren door ERAC-Bureau Berenschot. Het gaat bij de EU-Impactscan erom in beeld te brengen waar de gemeentelijke organisatie staat, ofwel de 'spiegel voor te houden'. Dan wordt ook duidelijk waar nog groeimogelijkheden uit voortkomen en hoe Arnhem de Europese kansen optimaal kan verzilveren.

Actielijn 5 Onderhouden relatie Croydon en Gera

Resultaten afgelopen periode

De Arnhemse stichting die uitwisselingen met de Engelse partnerstad Croydon en de Duitse partnerstad Gera regelde, is met haar werk gestopt. De band met beide steden bleef wel intact. Incidenteel werd een bezoek afgelegd.

Voornemens uit 2016

Vooralsnog kiest Arnhem er voor deze relaties voort te zetten op het huidige niveau. Dit houdt voor de gemeente een beperkte, vooral ceremoniële rol in. De operationele contacten lopen via de Stichting Jumelage Arnhem.

Acties voor het vervolg

De gemeente (burgemeester en kabinet) vervult een beperkte, vooral ceremoniële rol en dit blijft zo. Scholen en instellingen weten elkaar via internet te vinden en ook de gemeente neemt incidenteel initiatief om de banden aan te halen, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse herdenking van de slag om Arnhem.

Hoofdstuk 3 Middelen

De middelen voor de verschillende actielijnen worden gevonden binnen de bestaande budgetten en beleidsprogramma's.
Binnen het programma Vitale economie handhaaft de gemeente, net als in de vorige periode, een budget van ca. € 35.000, - voor actielijnen 1 en 2 samen. In hetzelfde programma is ook een budget van € 27.000, - opgenomen voor het lidmaatschap van de Euregio Rijn-Waal (actielijn 3).
Binnen de andere programma's zijn geen aparte posten voor internationale betrekkingen en/of activiteiten gereserveerd. Dat wil niet zeggen dat er geen middelen zijn.
Budget en ambtelijke capaciteit wordt binnen de bestaande programma- en beleidsbudgetten vrijgemaakt als de betreffende portefeuillehouder en programmamanager vinden dat de kosten ervan leiden tot voldoende bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelen, en als die beslissing past binnen het afwegingskader zoals dat in bijlage 1 van deze beleidsnotitie is uitgewerkt.

Bijlage 1 Afwegingskader voor buitenlandse betrekkingen

De gemeente krijgt regelmatig het verzoek een buitenlandse delegatie te ontvangen, of een buitenlands congres te bezoeken. In een aantal gevallen is dat ook in de hoop te komen tot een structurele relatie en kennisuitwisseling. Het college wil hier selectief in blijven: beter een paar dingen goed, dan meer dingen half. In de praktijk is gebleken dat er behoefte is aan een meer uitgewerkt en zoveel mogelijk objectief afwegingskader. De gemeente gaat in de komende periode ervaring opdoen met een (deels nieuw) afwegingskader zoals dat hieronder is beschreven.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat de gemeente in de komende periode de bestaande structurele relaties met Wuhan en (steden in) Noord Rijn Westfalen handhaaft en geen nieuwe structurele relaties met steden of regio's in het buitenland gaat opbouwen. Dat wordt in onderstaand kader niet meer behandeld.

De gemeente wil bij de afweging in de komende periode onderscheid maken tussen relaties met landen binnen Europa of buiten Europa en tussen een rol als ontvangende partij (gastvrijheid) of een rol als bezoekende partij. De onderstaande tabel brengt het afwegingskader schematisch in beeld.

	Land binnen Europa	Land buiten Europa[7]
Ontvangen	Ja, mits kosten en nut in evenwicht	Ja, mits kosten en nut in goede balans en de actuele (mensenrechten-) situatie dit niet verhindert
Bezoeken	Ja, mits kosten en nut in evenwicht	Nee, tenzij kosten, nut en actuele (mensenrechten-) situatie in gaststad dit rechtvaardigen

Voor relaties en reizen binnen Europa blijft het bestaande beleid gehandhaafd: kosten en nut voor Arnhem moeten in de juiste balans staan, het moet 'genoeg opleveren'. En zowel vooraf als achteraf wordt daar onafhankelijk van de meereizende ambtenaar of bestuurder over geoordeeld.
Voor ontvangsten van buiten Europa wil de gemeente het principe hanteren van "ja, mits" en voor reizen naar landen buiten Europa "nee tenzij".
De reden daarvoor is dat we voor reizen buiten Europa een bewustere afweging willen maken of de (incidentele) reis wel genoeg oplevert voor Arnhem ten opzichte van de milieukosten van een reis buiten Europa, en of een bezoek of ontvangst wel past bij de actuele situatie en de situatie rond mensenrechten.
De afweging van de milieukosten zal worden meegewogen op grond van algemeen bekende cijfers over milieu-uitstoot en compensatiemogelijkheden.

Voor de afweging en het eventueel aan de orde stellen van de algemene veiligheids- en gezondheidssituatie en mensenrechtensituatie maakt de gemeente gebruik van rapporten en bronnen

[7] *de gemeente beseft dat het criterium binnen/buiten Europa deels arbitrair is. Sommige landen **binnen** de EU liggen verder weg van Nederland dan sommige landen buiten de EU, met hogere reis- en milieukosten tot gevolg. En sommige landen binnen de EU hebben net als sommige landen buiten de EU ook te lijden onder uitholling van democratische waarden en mensenrechten. Maar het gegeven blijft dat we met de EU een gemeenschap vormen waarin we samen optrekken en daarnaast draagt dit criterium er aan bij dat het afwegingskader praktisch hanteerbaar is.*

en reisadviezen van o.m. het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Verenigde Naties, Amnesty International en Human Rights Watch.

Omdat het voor de gemeente in de praktijk moeilijk kan blijken om goed in beeld te krijgen wat de actuele situatie en (Nederlandse) belangen zijn die in een buitenland spelen en omdat het ook niet aan Arnhem is om buitenlandse politiek te voeren, wil de gemeente het adresseren van situaties in het buitenland vooraf afstemmen op het beleid van Buitenlandse zaken en de adviezen van dit ministerie zwaar laten wegen. Uiteraard behoudt de gemeente haar keuzeverantwoordelijkheid en zal zij ook steeds een eigen afweging maken.

De gemeente trekt uit gesprekken met Amnesty International en het ministerie van Buitenlandse Zaken de conclusie dat het confronterend of 'voor de bühne" apart benoemen van "de mensenrechten" als gespreksonderwerp tijdens relatiebezoeken geforceerd en bevoogdend over kan komen, niet effectief is en tot schade kan leiden bij de in het gastland gevestigde of meereizende organisaties.

De gemeente zal dit onderwerp daarom veel meer vragend, indirect en pragmatisch aan de orde stellen, in die gevallen dat daar op grond van onze afweging aanleiding voor lijkt. En met het doel praktische verbetering aan te moedigen.

We willen het gesprek zoeken in situaties die daar om lijken te vragen. Maar dan dus vooral als er een praktische aanleiding voor is en in de vorm van een dialoog. Dat laatste betekent tweerichtingsverkeer, dat de gemeente ook de bereidheid toont om te luisteren en kritisch naar zichzelf te kijken en de situaties in onze eigen stad en regio.

Om verder ook hierin de noodzakelijke focus en kwaliteit te waarborgen kiezen we er voor de dialoog alleen aan te gaan wanneer wijzelf en de gesprekspartner beide kennis en ervaring op het onderwerp kunnen inbrengen en in directe zin invloed kunnen uitoefenen op de situatie of gebeurtenissen[8].

Naast gesprekspartners vanuit de overheid willen we ook vertegenwoordigers van organisaties buiten de overheid betrekken als daar aanleiding voor is.

[8] bijvoorbeeld: politieoptreden tegen burgers (tegen ordeverstoring, maar zonder excessief geweld), tegengaan van radicalisering/terroristische dreiging zonder burgerrechten onnodig te schenden, omgaan met vluchtelingen/werkzoekenden van buiten NL/c.q. de gaststad, omgaan met belangenconflicten bij cameratoezicht/digitale surveillance en het bestrijden van fraude en criminaliteit, behouden van banen en recht op huisvesting en tegelijk tegengaan van milieuverontreiniging en schade door overstroming, omgaan met belangenconflicten bij bestemmingsplanwijziging/inspraak (veiligheid vs. economie vs. gezondheid, inclusie/non-discriminatie) en vrije creativiteit als voedingsbodem voor innovatief en maatschappijgericht optreden van overheden en bedrijven

Bijlage 2 Conclusies en adviezen extern onderzoek "Evaluatie 20 jaar relatie Wuhan-Arnhem" (BCI, Nijmegen, 2019)

Conclusies

- Toen de stedenband in 1999 werd aangegaan, was Wuhan een relatief bescheiden provinciehoofdstad, maar de afgelopen 20 jaar is de stad uitgegroeid tot een metropool van meer dan 11 miljoen inwoners met een belangrijke centrumfunctie voor centraal China en een hoogwaardige industrie, handels-, ICT-, financiële en creatieve sector. Bij de gemeente Arnhem is men zich ervan bewust dat haar positie relatief kleiner is geworden, maar het betreft wel één van de oudste stedenbanden van Wuhan en het is belangrijk om de ontwikkeling van dit snel opkomende land uit de eerste hand mee te maken en de economische kansen die de relatie wederzijds biedt gezamenlijk te benutten. China heeft zich ontwikkeld van low cost producent naar ontwikkelaar en maker van meer hoogwaardige producten, die ook op de thuismarkt snel worden toegepast. Bedrijven en instellingen staan aan de lat om kansen te grijpen, waarbij de gemeente belangrijke deuren kan openen.
- De directe zakelijke resultaten van de stedenband (onderzoeksvraag 1) zijn moeilijk concreet vast te stellen. Tijdens de missies in de afgelopen 20 jaar zijn wederzijdse contacten gelegd, intentieovereenkomsten gesloten en relaties verdiept. Dit heeft geleid tot extra omzet bij een deel van de betrokken bedrijven, vestiging van enkele kantoren in Wuhan, en min of meer structurele kennisuitwisseling tussen HAN en Papendal met Chinese partners, maar de precieze waarde daarvan is moeilijk te kwantificeren. Bovendien was een deel van de betrokken bedrijven toch al actief op de Chinese markt en vormt een missie slechts een onderdeel van een heel proces dat nodig is om in China tot zaken te komen. De directe tastbare resultaten uit de stedenband bedragen ten minste enkele miljoenen euro's en tientallen arbeidsplaatsen. Zonder de relatie zou Wuhan/China voor een deel van hen niet of nauwelijks bekend en toegankelijk zijn geweest. Tijdens de bezoeken aan Wuhan zijn belangrijke deuren binnen de overheid en bedrijven en instellingen geopend. Omgekeerd hebben Chinese partners tijdens bezoeken aan Arnhem nuttige ideeën (o.a. over stedelijke ontwikkeling, milieubeheer, watermanagement, schone mobiliteit, sport, etc.) opgedaan, die deels uitgemond zijn in opdrachten voor Nederlandse partijen. Een goedkeurend stempel van de Chinese overheid is belangrijk, vooral voor bedrijven die willen exporteren naar China en in mindere mate voor import relaties. Door de betrokkenen worden vooral de minder tastbare resultaten van de stedenband gewaardeerd: het opdoen van kennis over zaken doen op de Chinese markt, het leggen van contacten en het openen van belangrijke deuren, en (als bijproduct) het beter leren kennen van andere ondernemers en instellingen uit de regio Arnhem.
- Positieve effecten van de missies voor Arnhem en omgeving (onderzoeksvraag 2) zijn toename van exportmogelijkheden, uitbreiding van technische en commerciële kennis die de marktpositie van het bedrijf verstevigt, en vestiging van enkele bedrijven in de regio Arnhem. De extra activiteiten en opdrachten hebben geleid tot toename van arbeidsplaatsen in Arnhem, maar vooral tot extra werkgelegenheid in China (via eigen vestigingen, tussenpersonen of toeleveranciers).
- Betrokken bedrijven en instellingen waarderen de rol van de gemeente Arnhem in het uitvoeren van de stedenband (onderzoeksvraag 3). De missies worden goed voorbereid en de contacten zijn over het algemeen zinvol. Erkend wordt dat bij zaken doen in China zeker in het begin contacten met de juiste overheden belangrijk zijn en hier lijkt de gemeente (deels samen met de provincie) goed in te slagen. Gemeente en provincie zijn hierbij complementair, omdat ze deuren openen bij gemeente (Wuhan) resp. provincie (Hubei).

- De relatie van Westerse landen, waaronder Nederland, met China staat onder druk, vanwege de moeilijke toegang tot de Chinese markt (ongelijk speelveld, met grote handelsoverschotten van China tot gevolg), veiligheids-, mensenrechten- en milieukwesties, en de dominante rol van de staat/communistische partij. In haar recente China-notitie pleit de Nederlandse overheid dan ook voor een kritische, gebalanceerde benadering, waarin directe banden tussen lagere overheden ook een rol spelen.
  Hoewel tastbare effecten van de stedenband tussen Arnhem en Wuhan lastig zijn te kwantificeren, Arnhem een relatief kleine samenwerkingspartner is, en Wuhan steeds meer stedenrelaties aanknoopt, pleiten vrijwel alle gesprekspartners voor voortzetting van de samenwerking, met enkele aanscherpingen (onderzoeksvraag 4, zie uitwerking in volgende paragraaf). De stedenband geeft betrokken partijen rechtstreeks zicht op deze interessante groeimarkt, opent deuren die anders moeilijk toegankelijk zijn, en geeft Arnhem extra, internationale, uitstraling. Voortzetting van de relatie biedt ook de kans om het gesprek aan te gaan over minder positief geachte ontwikkelingen.
- Enkele gesprekspartners zien vanuit de stedenband kansen om snelgroeiende bedrijven uit Wuhan en Hubei die in Europa een vestiging willen openen, te interesseren voor Arnhem (onderzoeksvraag 5). Zij zien mogelijkheden via gerichte promotie van regionale bedrijvigheid en vestigingsklimaat in specifieke niches (o.a. waterstofeconomie, mobiliteit en creatieve industrie), ondersteund door Chinese studenten aan bijvoorbeeld de HAN en zo mogelijk de komst van een Chinese bank naar Arnhem;

Adviezen

- Ondanks eerdergenoemde kanttekeningen bij de opstelling van China richting eigen bevolking en op het wereldtoneel adviseren we de in 20 jaar opgebouwde relatie van Arnhem met Wuhan zeker nog een aantal jaren voort te zetten. De relatie biedt betrokkenen rechtstreeks inzicht in de werkwijze en uitdagingen binnen deze enorme groeimarkt, kansen voor nuttige contacten en zakelijke mogelijkheden, en Arnhem als stad een grotere uitstraling. De kosten voor de gemeente zijn relatief beperkt (circa 10.000-15.00 euro per jaar, plus tijdsinzet van de betrokken bestuurders en ambtenaren) en de directe en indirecte effecten voor betrokken bedrijven en instellingen vormen een veelvoud hiervan. Daarbij moeten we onze ogen niet sluiten voor ontwikkelingen die in Nederlandse ogen minder gunstig zijn, zoals schending van mensenrechten en veiligheidskwesties. De wederzijdse bezoeken bieden de mogelijkheid om hierover - als langjarige, gewaardeerde partner - de dialoog aan te gaan.

Wel zijn uit deze evaluatie een aantal **aanscherpingen van de aanpak** naar voren gekomen:

- Meer continue monitoring van interesse en behoeften van potentiële missiedeelnemers uit Arnhem en regio, door bij accountmanagement met bedrijven de kansen in Wuhan en hun behoeften steeds onderwerp van gesprek te maken.
- Daarbij kan de gemeente (samen met haar partners) een grotere impact creëren door bij de voorbereiding van missies naar Wuhan tijdig een platform of sector uit de regio Arnhem bij elkaar te (laten) brengen en goed voorbereid als één cluster naar China te gaan. Zo'n platform of sector kan toegespitst zijn op een vraagstuk waar Wuhan mee zit (bijvoorbeeld watermanagement, schone mobiliteit of verduurzaming van de voedselvoorziening), of op een beloftevolle groei-niche als waterstofeconomie, leisure of creatieve industrie. Aangezien niet voor alle thema's voldoende bedrijven en instellingen uit de regio te vinden zullen zijn, zal soms gekeken moeten worden naar een ruimere regio (bijvoorbeeld geheel Oost-Nederland), mits de kern maar afkomstig is uit regio Arnhem.

- Bij de voorbereiding van missies naar Wuhan kan nog scherper worden bepaald wat betrokken partijen willen halen en brengen en welke stappen daarvoor nodig zijn. Nu wordt vooraf aan de deelnemers gevraagd om hun doel en gewenste contacten aan te geven, maar blijven de noodzakelijke follow-up en investeringen onderbelicht. Bovendien zou vooraf meer informatie nuttig zijn over de belangrijkste facts & figures en uitdagingen en kansen van Wuhan en Hubei.
- Bij de voorbereiding van missies naar Wuhan zou ook meer aandacht moeten worden besteed aan het – in overleg met de lokale overheid en NBSO Wuhan - identificeren van (groei)bedrijven die zich mogelijk in Europa willen vestigen en waarvoor Arnhem wellicht een interessante locatie is. Ter ondersteuning van de werving van dit soort bedrijven zal toegespitst, makkelijk aanpasbaar promotiemateriaal beschikbaar moeten zijn.
- Het effect van economische missies kan worden versterkt door ze te koppelen aan uitwisseling van studenten, cultuur en sport.
- Vanuit de publieke kant is het wenselijk dat verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties die een soortgelijke relatie met China hebben op werkniveau intensief met elkaar afstemmen om van elkaar te leren, duplicatie te voorkomen, en optimaal gebruik te maken van de Nederlandse ondersteuningsinfrastructuur (NBSO, ambassades en consulaten, attachés, RVO, NFIA, e.d.).
- Tot slot zou in de regio Arnhem meer over de missies en successen van de stedenband kunnen worden gecommuniceerd, teneinde meer bedrijven en instellingen te attenderen op de kansen, de synergie met de inzet van hogere overheden (provincie, landelijk) te versterken, en het draagvlak voor de stedenband in Arnhem en regio te vergroten.

Hoe wil de gemeente met deze adviezen aan de slag? agenderen, verbinden en stimuleren

- we stimuleren in onze regiocontacten en in gesprekken met onze exporterende bedrijven vaker het nadenken over Wuhan en China als potentiele markt,
- we melden dat ondernemers zich door OOSTNL en NBSO-Wuhan kunnen laten helpen om de behoeften en kansen in Wuhan verder in kaart te krijgen en
- we stimuleren dat ondernemers zich bij een missie vaker gezamenlijk met een aanbod op een thema presenteren, voor meer effect; het is aan hen om daarin de uiteindelijke afweging te maken
- We stimuleren ook dat ondernemers en OOSTNL de lessen en successen van een missie nog meer op een rij zetten en er over communiceren in de regio, en we zullen graag aan de communicatie daarover bijdragen. Hierdoor zullen bedrijven eerder geneigd zijn om deelname aan een missie naar China te overwegen.
- we vragen OOSTNL ook hun aandacht voor het stimuleren van investeringen in onze regio voort te zetten.
- We zoeken en houden naast de provincie Gelderland ook vaker contact met andere vertegenwoordigers van de Nederlandse gemeenten en provincies die een relatie met partijen in China onderhouden of daarin ondersteunen zoals OOSTNL, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en het Netherlands Foreign Investment Agency.
- de rijksoverheid heeft aangekondigd deze onderlinge informatie-uitwisseling te willen faciliteren en stimuleert dat lagere overheden hun handelsmissies openstellen voor deelnemers uit andere regio's. Arnhem deed dit al incidenteel en zal daar mee doorgaan, want deelname van bedrijven in elkaars (thematische) missies maakt de kans op een complete en goed gevulde themamissie groter, en vergroot ook het gezamenlijke Nederlandse bereik van kansen in China. Beide effecten komen ten goede van de bedrijven en instellingen die meegaan.
- Wel zullen we steeds blijven streven naar een goede kern van Arnhemse deelnemers in elke missie waar we zelf aan bijdragen.

Bijlage 3 Samenvatting kabinetsnota Nederland China, een nieuwe balans

Nederland-China: een nieuwe balans

China speelt een steeds grotere rol op het wereldtoneel. Het is uitgegroeid tot de tweede economie ter wereld [9] en een belangrijke technologische speler. China manifesteert zich op alle terreinen van de internationale orde op een zelfverzekerde en ambitieuze manier. De ontwikkelingen in China raken ook Nederland en vragen om een nieuwe balans in de relatie met China.

Het kabinet is constructief-kritisch t.a.v. China. Het wil op basis van gedeelde belangen samenwerken, met oog voor ideologische verschillen. Het kabinet staat pal voor (het beschermen van) de Nederlandse rechtstaat, onze open samenleving en economie en onze veiligheid. Het is logisch dat China zijn plek in de wereld inneemt, maar het kabinet vindt dat dit op een eerlijke manier, op een gelijk speelveld en volgens internationaal afgesproken regels zou moeten gebeuren. Nederland wil samenwerken met China op thema's als klimaatverandering en energie, Social Development Goals, epidemiebestrijding, circulaire economie en verduurzaming, ouderenzorg, landbouw/voedsel en logistiek/transport. Maar we moeten ook oog hebben voor bijvoorbeeld (economische) veiligheid, cyberspionage, beïnvloeding en onze normen en waarden. Kortom het kabinet wil kansen grijpen waar het kan, maar ook beschermen waar het moet.

Nederland kan zijn doelstellingen niet alleen bereiken. We trekken bij voorkeur gezamenlijk op met de EU en hebben ook gelijkgezinde partners in Noord- Amerika, Azië en Oceanië hard nodig. Samenwerking is verder van belang binnen het Koninkrijk en tussen de verschillende spelers in Nederland. Het kabinet gaat investeren in kennis over China, in bewustwording, en in intensievere informatie-uitwisseling en samenwerking binnen de rijksoverheid en tussen rijksoverheid, decentrale overheden, de Landen binnen het Koninkrijk, het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de EU.

Hierna worden verschillende thema's in de relatie met China verder uitgewerkt

Duurzame handel en investeringen

China is een belangrijke handels- en investeringspartner van Nederland. De snelgroeiende afzetmarkten, de grote R&D-budgetten, het vele talent en de hoogwaardige kennisinfrastructuur in China bieden Nederlandse bedrijven en instellingen veel kansen. Daarom is het belangrijk om, op basis van gedeelde belangen, samen te werken en kansen te grijpen. De Nederlandse overheid kan daarbij deuren openen. Tegelijkertijd moeten we constateren dat China geen markteconomie en rechtsstaat is zoals wij gewend zijn. Het kabinet wil oneerlijke handelspraktijken aanpakken en streeft naar meer evenwicht en meer wederkerigheid in de handelsrelatie met China. Daarnaast willen we voor bepaalde sleuteltechnologieën en kritieke grondstoffen niet afhankelijk worden van China, intellectueel eigendom beschermen, ongewenste technologieoverdracht vermijden en maken we risico's verbonden aan investeringen beheersbaar.

[9] Op landen niveau na de VS; de economie van de EU-28 als geheel is groter dan de Chinese economie.

Waarden

Wereldwijd staat ons waardensysteem onder druk door onder andere een assertiever China dat steun vindt bij een steeds grotere groep landen. De CCP en Nederland verschillen vooral van mening over (individuele) vrijheid. China's kijk op mensenrechten heeft invloed op drie niveaus: in China, in Nederland en op multilateraal niveau.
De mensenrechtensituatie in China verslechtert op meerdere fronten. Op multilateraal niveau probeert de CCP de universaliteit van mensenrechten te verminderen en lijkt daarin succesvol. Ten slotte kunnen ook Nederlanders en personen in Nederland worden geraakt. De laatste twee niveaus verdienen extra aandacht. Daarnaast blijft Nederland inzetten op behoud van de internationale rechtsorde.

Vrede, veiligheid en stabiliteit

China is het afgelopen decennium relatief geruisloos een economische grootmacht geworden met snel toenemend militair potentieel en een steeds assertiever, zelfverzekerder optreden. Vooralsnog zijn China's defensie-uitgaven beperkter dan die van de VS, maar ze komen inmiddels wel in de buurt van de gezamenlijke uitgaven van de EU-lidstaten. Hier moet Nederland in NAVO- en EU-verband rekening mee houden. China heeft veel middelen tot zijn beschikking om strategische doelen te bereiken. Daarbij kan het onze veiligheid beïnvloeden. Onder andere (cyber)spionage, beïnvloeding en economische veiligheid verdienen aandacht. Risico's vanuit China voor de nationale veiligheid worden beheersbaar gemaakt.

Klimaat, grondstoffen en energie

China was instrumenteel bij het vaststellen van de klimaatdoelstellingen (het Parijsakkoord) en is essentieel voor het behalen ervan. Met name klimaatadaptatie is een belangrijke uitdaging, waar China en Nederland samen in kunnen optrekken. Samenwerking op het gebied van (hernieuwbare) energie, circulaire economie, duurzame mobiliteit en milieutechnologie biedt kansen voor zowel bedrijfsleven als klimaat en milieu, waarbij het belangrijk is om ook uitdagingen zoals het weglekken van technologie in de gaten te houden.

Ontwikkelingssamenwerking

China heeft in eigen land meer dan 800 miljoen mensen uit de extreme armoede getild.
Meerdere ontwikkelingslanden zien China en zijn ontwikkelmodel daarom als een aantrekkelijk voorbeeld. Chinese ontwikkelingssamenwerking is dat naar Europese begrippen niet altijd. Europa investeert meer in ontwikkelingslanden dan China, maar China's invloed neemt toe. Nederland wil de bewustwording over China's rol in ontwikkelingslanden vergroten, samen met China werken aan Social Development Goals en duurzaamheid, inzetten op schuldhoudbaarheid en een eerlijker leenbeleid van internationale financiële Instellingen en comparatieve voordelen van Europa in landen in met name Afrika bewuster inzetten.

Samenwerking binnen Europa

Met het ontstaan van een multipolaire wereld wordt voor Nederland de EU alleen maar belangrijker. Het Nederlandse beleid valt onder de paraplu van het EU-Chinabeleid en is er complementair aan. Het kabinet ziet de EU als belangrijkste kanaal in de relatie met China.

Het Europese Chinabeleid staat of valt met EU cohesie, en Nederland zet zich actief in voor versterking daarvan.

Het multilaterale stelsel

Binnen het multilaterale systeem stelt China zich actiever en assertiever op en breidt het zijn invloed uit. China neemt deel aan het systeem, verandert het van binnenuit en zet alternatieven op. Nederland heeft voor zijn welvaart en veiligheid belang bij het in stand houden van het huidige systeem en de bijbehorende waarden. Het kabinet onderneemt dan ook actie, samen met partners, daar waar China ingaat tegen dit belang. Chinese inspanningen om mondiale problemen op te lossen worden zeer verwelkomd.

Samenwerking binnen het Koninkrijk

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die deel uitmaken van het land Nederland. De Caribische Landen van het Koninkrijk zijn economisch autonoom, maar het buitenlands beleid is een Koninkrijksaangelegenheid. Omdat China economie en buitenlands beleid verbindt, is goede samenwerking binnen het Koninkrijk in de relatie met China nodig. Daarom heeft het kabinet afgesproken bij investeringen vanaf het begin samen op te trekken en expertise te delen.

Spelers in de bilaterale relatie met China en samenwerking binnen Nederland

Betrekkingen tussen Nederland en China krijgen mede vorm via kennisinstellingen, kunstenaars, culturele instellingen en lokale overheden. De Chinese staat heeft een grotere invloed op Chinese spelers dan de Nederlandse overheid heeft op hun Nederlandse tegenhangers. Het is belangrijk dat Nederlandse instellingen zich daar bewust van zijn en een balans vinden tussen kansen in de relatie met China en mogelijke struikelblokken zoals ongewenste technologieoverdracht. Bij Nederlandse provincies en gemeenten bestaat in toenemende mate behoefte aan afstemming met de Rijksoverheid. Het kabinet wil daar graag aan beantwoorden.

Bijlage 4 Buitenlandse Zaken

Weergave standpunt o.b.v. gesprek over de relatie met China en over mensenrechten (16 mei 2019) en op basis van de kabinetsnota "Nederland-China, een nieuwe balans" (Den Haag, mei 2019)

Aanleiding en gespreksvragen

Deze notitie is opgesteld op verzoek van de portefeuillehouders Van Dellen en Marcouch en vanwege de toezegging aan de raad om bij de evaluatie van internationale betrekkingen ook stil te staan bij de relatie met Wuhan (China), bij de mensenrechten en bij wat het ministerie van Buitenlandse Zaken daar van vindt. Over deze thema's hebben de eerder genoemde portefeuillehouders 16 mei 2019 een bijeenkomst gehad met het ministerie [10]. Ter voorbereiding had de gemeente mede op verzoek van het ministerie een aantal vragen toegestuurd. Deze vormen hierna ook de kapstok voor de notitie. De antwoorden zijn niet letterlijk zo gegeven, deze weergave komt voor rekening van de gemeente. De tekst is gebaseerd op het gesprek én op de later verschenen nota "Nederland-China een nieuwe balans" (Den Haag, mei 2019)

Achtereenvolgens komt aan de orde:

1. Hoe kijkt het rijk aan tegen de eigen relatie met China?
2. Hoe ziet Den Haag de decentrale relaties met China, zoals die van Arnhem met Wuhan?
3. Hoe en hoe vaak gebeurt het aan de orde stellen van de mensenrechten op rijksniveau?
4. Welke afweging of criteria zijn daarbij leidend? En waar loopt men tegenaan?
5. Welke vertaling zou vanuit dit rijksbeleid nuttig en toepasselijk kunnen zijn voor bestuurders van de gemeente in hun relatie met Wuhan?

1. *Hoe kijkt het rijk aan tegen de relatie met China?*

Waarom bij wijze van spreken niet gezegd: we onderhouden niet meer actief de relatie, kiezen voor een ander land dat minder discussies oproept?
De Nederlandse regering ziet voor zichzelf niet de keus om "geen relatie met China" te hebben; het is een opkomende wereldmacht met heel veel invloed op de economie, het klimaat, vrede en veiligheid en bijvoorbeeld de beschikbaarheid van grondstoffen. Nederland heeft zich daar als open economie mee te verhouden.
Het land biedt door de toegenomen welvaart ook grote economische kansen, ook voor Nederlandse bedrijven. En zonder hulp van de Nederlandse overheid kunnen de bedrijven die kansen niet of nauwelijks benutten, omdat China een sterk door de overheid bepaald land is. Daarnaast is China ons op bepaalde terreinen ook voor, denk aan o.a. E-health en kunstmatige intelligentie. We kunnen er dus van leren.
Tegelijkertijd is het wel zaak een nieuwe balans te treffen. Naast de kansen willen we meer oog hebben voor risico's zoals cyberspionage, verlies van intellectueel eigendom en oneerlijke regels of rechtspraak. Daarnaast blijft het opkomen voor de mensenrechten en de (internationale) rechtsorde onderdeel van het Nederlandse beleid. (zie ook verderop)

[10] Gastheer en gespreksleider vanuit het ministerie was de heer P. Potman, directeur van de directie Azië en Oceanië, verder namen twee senior beleidsmedewerker van het ministerie deel aan het gesprek, vanuit hun specialisme Azië respectievelijk de mensenrechten

2. ***Hoe ziet Den Haag de decentrale relaties met China zoals die van Arnhem met Wuhan?*** Vindt men die van belang of juist niet? Is er behoefte aan (meer) afstemming?
   In praktische zin geldt dat de relaties op decentraal niveau een goede aanvulling kunnen bieden op de aanwezigheid en relaties van de centrale overheid; China is zo groot dat ook de centrale overheid maar een beperkt deel van het land kan bestrijken met haar aanwezigheid. *Contacten van gemeenten en provincies met hun evenknie geven een bredere spreiding in dat land.*
   En ook op decentraal niveau geldt: het land biedt veel economische kansen en *zonder de relatie en aanwezigheid van bijvoorbeeld de burgemeester en de wethouder komen bedrijven minder goed binnen om zaken te doen.*

Maar het is aan de gemeenten zelf om daar keuzes in te maken; anders dan op landsniveau kan een gemeente er ook voor kiezen om geen relatie met een stad of provincie in China te onderhouden. Het ministerie meet zich hierover geen oordeel aan.
Als er een relatie is, lijkt het wel belangrijk om een eigen agenda te hebben: waarom wil je de relatie en wat wil je eruit halen? Wat zijn de eventuele risico's en hoe ga je daar mee om?
Net als Nederland kan Arnhem er voor kiezen hier bewuster mee om te gaan en haar bedrijven uitnodigen hetzelfde te doen. Vraag je af: wat speelt daar, welke vragen, waar kunnen we iets brengen, waar kunnen we van hen leren?

Binnen Nederland wil de rijksoverheid de afstemming bevorderen tussen de verschillende partijen die een relatie met China hebben, waaronder de lokale overheden. Dit gebeurt door een China taskforce vanuit verschillende ministeries, een extern expertnetwerk en door extra capaciteit bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voor meer informatiedeling, advies en afstemming tussen Rijksoverheid en lokale overheden o.a. over de ontvangst van Chinese delegaties.

3. ***Hoe stelt de rijksoverheid de mensenrechten aan de orde?***
   Beleid is dat bij elk bezoek met een Nederlandse minister of staatssecretaris aan China de mensenrechten aan de orde gesteld worden. Dit gebeurt zowel in het openbaar als via stille diplomatie. Nederland kent ook een aparte mensenrechtendialoog met China. Hierin worden vraagstukken over en weer besproken, los van missies.
   Daarnaast stelt Nederland mensenrechtenkwesties aan de orde:
   a. In de EU: pleiten dat Europa meer inzet op de wereldwijde eerbiediging van universele mensenrechten.
   b. In de EU: pleiten voor een aansprekender communicatie van de EU naar bijvoorbeeld ontwikkelingslanden over het belang van mensenrechten en een goede internationale rechtsorde e.d.
   c. in China: projecten van het maatschappelijk middenveld te ondersteunen (verenigingen, stichtingen)
   d. in de Verenigde Naties: opkomen voor het handhaven van de mensenrechten en de internationale rechtsorde
   e. in Nederland: burgers en buitenlandse gemeenschappen weerbaarder te maken tegen buitenlandse invloed en - als er sprake is van buitenlandse inmenging - daar tegen optreden

4. ***Welke afweging of criteria zijn leidend bij deze aanpak? En waar loopt men tegenaan?***

Soevereiniteit. China is een soevereine natie met een eigen internationaal erkende regering; het is zaak om bij alles te beseffen dat zij niet noodzakelijk iets met door Nederland geuite zorgen hoeven te doen. Net zo min als - andersom - Nederland dat hoeft met kanttekeningen die China plaatst.

Rechten moeten geëerbiedigd worden*.* Mensenrechten zijn verankerd in internationale bindende verdragen en ook China heeft de verplichting om de universele mensenrechten te eerbiedigen. Nederland kan China dus wel aanspreken op haar internationale verplichtingen ten aanzien van mensenrechten.

Er zijn belangrijke verschillen. Voor China geldt dat individuele rechten ondergeschikt zijn aan het collectieve belang én dat het collectieve belang wordt verwoord door de Chinese Communistische Partij. Voor Nederland is dit niet het geval. Voor ons zijn individuele grondrechten leidend, we kennen een meerpartijenstelsel en de centrale macht wordt ingeperkt door *checks and balances* om de individuele burger te beschermen.

Eendracht maakt macht. China is een wereldmacht en wat Nederland als klein land alleen doet of zegt zal niet per definitie veel indruk maken. Daarom investeren we niet alleen in de dialoog met China, maar investeren we ook in een Europees standpunt of proberen we in samenwerking met Europese hoofdsteden tot een kopgroep te komen.

Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Afstemming en het vormen van coalities kost uiteraard tijd. Dan loop je soms aan tegen een lager tempo dan je zou willen.

5. ***Welke vertaling zou vanuit dit rijksbeleid nuttig en toepasselijk kunnen zijn voor bestuurders van de gemeente in hun relatie met Wuhan?*** Hoe zou men om kunnen gaan met de dilemma's of paradoxen tussen dominee en koopman, klein versus groot, effect versus principe.

Over mensenrechten: het gesprek erover moet nuttig zijn en tot iets leiden. Kies bewust wat je aan de orde stelt. Probeer niet te veranderen dat in China het collectief belangrijker wordt gevonden dan het individu. Wat de gemeente kan doen is problemen en ervaringen met ***mensenrechten uit de eigen beleidspraktijk aanhalen en die aan de orde stellen.***
Bijvoorbeeld; hoe ga je om met tegengestelde belangen rond een bestemmingsplanwijziging of een andere ruimtelijke ingreep? Hoe ga je om met de wens van camerabeveiliging ten opzichte van de wens voor privacy?
Gemeenten hebben daar eigen ervaring mee.
Ook is er in China draagvlak om te werken aan de ***internationale Sustainable Development Goals.***
Je kunt ook ***meereizende bedrijven vragen om verantwoordelijkheid*** te nemen voor een protocol dat ze helpt om geen zaken te doen met partners of toeleveranciers die het milieu of de mensenrechten onvoldoende respecteren. De overheid kan daar ook bij helpen.

Gemeenten kunnen net als het rijk ook proberen ***meer samen op te trekken met anderen***; het rijk gaat de onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking in ieder geval bevorderen.

Minder nuttig en toepasselijk lijkt het om vanuit Arnhem in Wuhan bijvoorbeeld de situatie van de Oeigoeren in de provincie Xinjiang aan de orde te stellen. Grote kans dat de gesprekspartner daar geen kennis over heeft en weinig met deze informatie kan.

Bijlage 5 Amnesty International [11]

Samenvatting

Het standpunt van Amnesty is:

- Amnesty is niet geneigd om vanuit het perspectief van de mensenrechten te adviseren dat Arnhem met de relatie met Wuhan moet stoppen.
- Als Arnhem de relatie voortzet, raadt Amnesty aan die - in relatie tot mensenrechten - vooral te benutten om een concrete verbetering te bewerkstelligen in situatie(s) waar je gesprekspartner Wuhan zelf invloed op heeft. Voorbeeld: *protesten in 2019 in Wuhan omtrent afval verbrandingsovens, en hoe de regering daarmee omging / omgaat (https://www.bbc.com/news/blogs-china-blog-48904350).*
- Nodig je bedrijven uit om datzelfde te doen, bijvoorbeeld door de OECD guidelines te onderschrijven en in de praktijk te brengen – o.a. bedrijven moeten situaties van kinderarbeid en dwangarbeid signaleren en vermijden. Maar die due diligence wordt niet verplicht gesteld door de Nederlandse overheid of de Europese Unie.
- Je kan ook grotere mensenrechtencrises - die elders in China spelen - betrekken op Wuhan: bv. wat is de situatie van Oeigoeren in Wuhan? hoe wordt het sociaal kredietsysteem uitgevoerd in Wuhan? Zaken die betrekken hebben op andere regio's zoals Hong Kong en Xinjiang kan je aankaarten door deze te betrekken op Arnhem: je kan vermelden dat die van belang zijn voor de bevolking in Arnhem (cf. uitgeweken Oeigoeren in Arnhem, Hongkongers in Arnhem, vragen die komen van andere bewoners), en zo kan je vermelden dat deze ook van belang zijn in je vriendschapsrelatie met Wuhan.
- Verder is het voornamelijk de Nederlandse regering die meer druk kan uitoefenen op de centrale regering / relevante machthebbers om de situatie in Hongkong of rond de Oeigoeren in Xinjiang aan te kaarten.
- Dit alles kan op een manier die goed samengaat met meer onderlinge handel; mensenrechten en mensrechtenverdedigers kunnen je helpen een beter bedrijf te maken en een voedingsbodem voor innovatie. Het respecteren van mensenrechten behoed je ook voor een slechte bedrijfsvoering en slechte publiciteit

Conclusie: probeer verschil te maken

Rode draad in het gesprek lijkt: Amnesty zoekt niet zozeer een positie of de relatie wel of niet doorgezet moet worden. Maar als de relatie er is, benut die dan om verschil te maken, probeer verbetering te bereiken in de mensenrechtensituatie. Benut de vriendschapsrelatie om situaties en vragen aan de orde te stellen en probeer daarmee de diepte in te gaan. Dit kan "voor de camera", maar het is ook op andere momenten zeker van belang om mensenrechten bij alle discussies te betrekken, ook de handelsdiscussies – alleen zo blijkt dat je respect voor mensenrechten echt belangrijk vindt. Voorbeeld; Angela Merkel. Zij heeft consequent bij alle bezoeken aandacht gevraagd voor de situatie van Liu Xia, de weduwe van Nobelprijswinnaar Liu Xiaobo. En gezegd dat het voor haar echt belangrijk is. Dit voor en achter de camera. Ga eerst via de persoonlijke band erover praten, op een onderwerp dat concreet is en binnen beider ervaringswereld. Je kunt situaties subtiel aan de orde stellen. Bijvoorbeeld, als Nederland / Arnhem iets wil zeggen over de situatie in Xinjiang- door een Oeigoerse dichter te citeren in de tafelspeech en dan te zeggen, "zoals een bekende **Chinese** poëet het zegt:" …..
Het gaat niet om de confrontatie of het thuispubliek, het gaat er om verschil te maken.

[11] Bron: Gespreksverslag gesprek d.d. 1-10-2019 met dhr. S. Deklerck, Senior Officer Human Rights Programmes, China Amnesty International Netherlands

Bijlage 6: Tekst MOU ON TRADE, ECONOMIC and AGRICULTURAL DEVELOPMENT, 2019

BETWEEN
WUHAN CHINA AND ARNHEM NETHERLANDS

Wuhan City of the People's Republic of China and Arnhem City of the Kingdom of the Netherlands established the sister city relationship in 1999. The two cities, acting in accordance with the principles on establishment of diplomatic relations between the People's Republic of China and the Kingdom of the Netherlands, wishing to enhance mutual understanding and friendship between the two peoples, and to consolidate and develop friendly cooperation between the two cities, have reached agreement as follows, through friendly consultation, on stimulating trade, economic and agricultural development.

1. Both sides will endeavor to keep regular and high profile exchange visits and to promote a continuous development of friendship relations.

2. Both sides will strengthen exchanges and cooperation-projects to foster two-way trade relations and technological innovation for sustainable city development. This includes the support of trade, exchange visits and innovative cooperation on themes as water- and waste management, circular economy and smart, safe and sustainable energy systems for cities and public transportation.

3. Both sides will encourage local enterprises to exchange visits in each other's city to develop business opportunities. To promote this, the local governments of Wuhan and Arnhem and their connected organizations continue to provide updated information on business related topics and ensure clear communication channels for enterprises from both sides

4. The local goverments of Wuhan and Arnhem shall both encourage local enterprises to invest or set up a company in the sistercity. To promote this, both sides will provide, forward and disseminate information on the rules and policy measures that apply to enterprises that want to invest and/or set up a company in Wuhan or Arnhem. This information will also include the officials and communication channels that enterprises are advised to refer to if they seek extra help or information on these topics.

5. Building on previous exchanges both sides will endeavour to deepen the exchange of knowledge and foster innovation and business cooperation in the application of zero emission policies and technologies for (hydrogen-)electric energy supply and (hydrogen)electric energy storage. It is our joint understanding that the application of these technologies in e.g. public transport and energy systems for industrial areas will boost economy and air quality and reduce dependency of fossil fuels in both our cities and surrounding regions.

6. Building on previous exchanges, through joint consultation and research both sides will endeavour to improve economy and trade benefits by better use of the potential in Wuhan's rail- and trade services, and better use of the multimodal logistics services potential that the Arnhem region has to offer.

7. Building on previous discussion and research, both sides will be dedicated to strengthening the exploitation and cooperation in the agricultural sector under the framework of Wuhan-Arnhem Sister City Relationship, encourage relevant agricultural enterprises from both cities to exchange visits and technologies and continue to deepen mutual cooperation and mutual trust.

This MoU signed on June 11, 2019 in Arnhem, the Netherlands, is done in duplicate in Chinese and English, both texts being equally authentic. This MoU shall go into effect on the date of signature.

City of Wuhan, China

City of Arnhem, Netherlands

Bijlage 7 Goed gastheerschap

Arnhem verzorgt en stimuleert een cultuur van goed gastheerschap, o.a. bij ontvangst van toeristen en delegaties die zich willen oriënteren op investeringen in de stad of aankoop van goederen en diensten van Arnhemse bedrijven en (kennis-)instellingen.

De vormgeving van dit gastheerschap:
o sluit zoveel mogelijk aan op de cultuur en gebruiken van het land dat te gast is; Arnhem voelt als je tweede thuis, "home away from home" of misschien beter gezegd: Fühl Dich Arnheim en 有宾至如归的感觉 .
o sluit aan op het onderwerp en interesse van de bezoekers
o biedt zicht op datgene wat Arnhem en de regio onderscheidend maakt qua vestigingsklimaat en economisch, cultureel en recreatief opzicht. Bijvoorbeeld door bij bezoek van handelsdelegaties een bezoek aan specifieke werk- of kennislocaties te combineren met een programma waarin ook Introdans, Papendal of het Nederlands Openlucht Museum opgenomen is.
o wordt in het geval van delegaties per geval ingevuld, waarbij de kosten ook per geval verdeeld worden tussen de ontvangende partijen (*N.B. dit gaat er dus vanuit dat de gasten niet of in ieder geval niet alles betalen)*
o De gemeente ziet binnen dit spoor géén rol voor zichzelf weggelegd bij de ontvangst van delegaties die uitsluitend willen verkopen, of in het geheel geen economisch doel lijken te hebben
o Voor de ontvangst en voorbereiding van handelsdelegaties en bij andere acties profileert Arnhem zich op minimaal regionale schaal en onderhoudt actief de relatie en samenwerking met provinciale en landelijke overheid en de relevante uitvoeringsorganisaties. Te denken is aan kennis- en ondersteuningsorganisaties als de Netherlands Foreign Investment Agency, de relevante internationaal actieve Netherlands Business Support Offices, ontwikkelingsmaatschappij OOSTNL en de toeristische organisatie Visit ArnhemNijmegen'

Bijlage 8: Monitor voor enkele internationale gegevens

Aantal internationale EU kenniswerkers in de regio Arnhem Nijmegen Wageningen (ANW)[12]
Kenniswerkers zijn van groot belang voor de toekomstkracht van de economie in de regio Arnhem – Nijmegen –Wageningen. De kennisinstellingen, campussen, ziekenhuizen en bedrijven zijn in toenemende mate voor hun succes afhankelijk van internationale kenniswerkers, mensen die vanuit het buitenland de gelederen kunnen versterken, die werk verrichten waarbij kennis en (meestal hogere) opleiding een belangrijk vereiste is.
De gegevens over internationale kenniswerkers in onze regio worden niet jaarlijks bijgehouden en zijn ook niet per stad beschikbaar. De gegeven zijn geconstrueerd en geschat op basis van verschillende bronnen en verschillende jaren (BCI 2019, in opdracht van Economic Board). Deze data mogen dus niet als 'absolute aantallen' gezien worden, het gaat om geconstrueerde schattingen.

Regio ANW	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Groei 2014-2018 Absoluut**	**Procentueel**
EU kenniswerkers	1.500	1.500	1.650	1.700	1.800	**300**	**+20%**
Niet-EU kenniswerkers	1.650	1.800	2.000	2.250	2.500	**850**	**+52%**
Totaal aantal kenniswerkers (per 1-1-2019) Nederland	**3.150**	**3.300**	**3.650**	**3.950**	**4.300**	**1.150**	**+37%**
EU kenniswerkers	47.650	50.050	52.400	55.050	58.350	**10.700**	**+22%**
Niet-EU kenniswerkers	58.150	61.500	65.750	71.950	79.900	**21.750**	**+37%**
Totaal aantal kenniswerkers (per 1-1-2019)	**105.800**	**111.550**	**118.150**	**127.000**	**138.250**	**32.450**	**+31%**

Conclusie:
De ANW-regio had per 1-1-2019 naar schatting in totaal ongeveer 4.300 internationale kenniswerkers
Het totaal aantal internationale kenniswerkers is de afgelopen jaren (2014-2018) gegroeid met **+37%.**
Dit ligt beduidend boven het Nederlandse groeipercentage van 31%
Vooral het aantal kenniswerkers van buiten de EU groeit hard: de jaarlijkse groei van aanvragen accelereert elk jaar fors en is in 2018 ten opzichte van 2014 bijna verdubbeld. Uiteraard vertrekken er ook weer jaarlijks mensen. Per saldo is de regio in 5 jaar tijd gegroeid naar 2500 kenniswerkers afkomstig van buiten de EU.

[12] **Definitie internationale kenniswerkers**
BCI volgt voor de definitie de criteria voor k**ennismigranten** van de IND. Onder kennismigranten vallen de verblijfsdoelen: arbeid als zelfstandige, arbeid als kennismigrant, houder van Europese blauwe kaart, onderzoek, overplaatsing binnen een onderneming. Daarbij geldt er een salariseis van €4.500 bruto per maand voor kennismigranten van 30 jaar of ouder en €3.299 voor kennismigranten jonger dan 30 jaar.

		2008	2016	2018
Studenten internationaal	HAN	856	niet bekend	1725
	ANW	5475	6035	6590
Leerlingen midd. onderwijs	Arnhem	156	127	152
Leerlingen basisonderwijs	Arnhem	133	153	183
Buitenlandse				
• bedrijven				
en (aandeel in totaal)	Arnhem	227 (2,2%)	201 (1,4%)	172 (1,1%)
	EB-regio	928 (1,7%)	862 (1,1%)	829 (1,0%)
• banen				
en (aandeel in totaal)	Arnhem	8322 (8,3%)	6093 (6,1%)·	6163 (6,0%)
	EB-regio	39726 (9%)	33628 (7,6%)	34962 (7,7%)

Bezoekers/toeristen	regio A-N	2011	2014	2017
Verblijfsgasten		23%	29%	20%
Dagtoerisme bezienswaardigheden/musea		19%	14%	17%
Aandeel (semi-) zakelijke gasten buitenland		42%	36%	25%

Bovenstaande tabel laat zien dat ook het aantal internationale studenten groeit. Dit aantal is bij de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen in de laatste 10 jaar verdubbeld, van ca. 850 naar 1725. Dat is 4,9 % van het totaal aantal studenten. Toch is dit een lagere groei dan bij andere hogescholen en ook een lager aandeel dan het landelijk gemiddelde van 6,5 %. Ook bij de Radboud Universiteit en Wageningen University Research (WUR) groeit het aantal internationale studenten. De Radboud groeide in de laatste vijf jaar met 887 studenten tot 2384 (+52%). De WUR Wageningen groeide met 604 tot 2481 (+32%). De gemiddelde groei van alle 12 Nederlandse universiteiten samen was 27.821 (48%); daarmee telde Nederland per 1-1-2019 85.955 internationale universitaire studenten.

Het aantal buitenlandse bedrijven en daarmee gemoeide banen is afgenomen. Omdat het gaat om bedrijven in buitenlandse handen, kan dit betekenen dat de regio in buitenlandse ogen relatief minder aantrekkelijk scoort dan ander regio's. Om er meer over te kunnen zeggen is aanvullend onderzoek nodig.

Ook het aandeel buitenlandse toeristen in het totaal aantal toeristen dat naar de regio komt lijkt af te nemen, maar de trend nog niet heel duidelijk. N.B. vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegeven wijken de jaarreeksen af van de voorgaande tabel.

Bijlage 9 Bronnenlijst

- Beleidskader Internationaal "Arnhem, stad op de kaart in internationaal perspectief", Gemeente Arnhem 2015, vastgesteld januari 2016
- Evaluatie 20 jarige relatie Arnhem- Wuhan, Buck Consultants International, Nijmegen, 2019
- Nederland-China, een nieuwe balans, Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2019
- Bijeenkomst 16 mei 2019 met ministerie van Buitenlandse zaken, dhr. P. Potman directeur Azië en Oceanië en beleidsmedewerkers, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag
- Gespreksverslag gesprek d.d. 1 oktober 2019 met dhr. S. Deklerck, Senior Officer Human Rights Programmes, China Amnesty International Netherlands, Amsterdam
- Boosting growth and cohesion in EU border regions, Europese Commissie, COM 534, Brussel 2017
- Monitor Internationaal Arnhem en Economic Board regio, Onderzoek en Statistiek Arnhem (intern), 2018
- Analyse Internationale Kenniswerkers in de regio Arnhem - Nijmegen - Wageningen, Buck Consultants International in opdracht The Economic Board, Nijmegen, 2019
- Bevindingen van het onderzoek ‘Internationalisering van gemeenten 2020’ VNG, zomer 2020

INGETROKKEN

De Gemeenteraad Arnhem

Bijeen op	11 november 2020
Ter bespreking van	Vaststellen van de Begroting 2021
Motie van	Yildirim Usta - DENK Verenigd Arnhem
Titel motie	Verbreek stedenband met Wuhan (Volksrepubliek China)
Nummer Zaaknummer	**20M302** 504479

De Raad,
Gehoord de beraadslaging,

We weten dat;

- volgens de rapporten van mensenrechtenorganisaties zoals Human Rights Watch en Amnesty International, Chinese ambtenaren in de provincie Xinjiang maatregelen uitvoeren die bedoeld zijn om de inheemse Oeigoeren en andere minderheden te controleren, indoctrineren en te assimileren[1] [2]
- één miljoen Oeigoeren vastzitten in Chinese strafkampen[3] [4];
- naast Oeigoerse moslims ook Oeigoerse christenen en moslims die geen Oeigoeren zijn gemarteld en gehersenspoeld worden in Chinese concentratiekampen[5];
- China de afgelopen jaren 380 detentiekampen heeft gebouwd voor Oeigoeren en andere islamitische minderheden in de Sinkiang-regio[6];
- Oeigoeren in China als dwangarbeiders worden gebruikt[7];
- Oeigoerse vrouwen in China gedwongen gesteriliseerd worden[8] [9];

---

[1] https://www.hrw.org/nl/news/2020/02/11/338769
[2] https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/china/report-china/
[3] https://www.trouw.nl/religie-filosofie/moeder-der-oeigoeren-niemand-geloofde-ons~bb95df4a/
[4] https://www.epochtimes.nl/het-risico-voor-de-chinese-oeigoeren-door-coronavirus-vereist-actie_10316.html
[5] https://www.trouw.nl/religie-filosofie/de-holocaust-van-xinjiang~b33d505b/
[6] https://www.nu.nl/buitenland/6079598/onderzoek-china-heeft-380-detentiekampen-gebouwd-voor-oeigoeren.html
[7] https://www.trouw.nl/economie/china-zet-oeigoeren-in-als-dwangarbeiders-voor-grote-merken-als-apple-en-nike~bb62f0b5/
[8] https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gedwongen-sterilisatie-en-spiraaltjes-in-china-s-geboortebeleid-voor-oeigoeren-demografische-genocide~be2d1b29/
[9] https://www.kn.nl/china/china-pleegt-demografisch-genocide-vrouwen-gedwongen-tot-sterilisatie-of-abortus/

INGETROKKEN

- Oeigoerenin China gedwongen worden om organen af te staan[10] [11]
- Oeigoeren door de Chinese overheid met een zorgvuldig uitgedacht plan op systematische wijze onderdrukt worden[12]
- in China talloze gebedshuizen zijn gesloopt of veranderd in communistische propaganda-huizen, de koran is verboden en Oeigoeren verplicht zijn varkensvlees te eten[13];
- Oeigoeren nergens veilig zijn, zelfs niet in Nederland[14] [15];
- inmiddels een meerderheid van de partijen in de Tweede Kamer vindt dat moet worden nagedacht over hardere sancties tegen China en dat de onderdrukking, gevangenzetting en mishandelingen van Oeigoeren door de Chinese overheid, veel strenger veroordeeld moet worden[16];
- in een verklaring het mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, China hebben opgeroepen te stoppen met de onderdrukking van de Oeigoeren en de vrijheden van Hong Kong te respecteren[17]

We vinden dat:

- er in China op massale schaal mensenrechtenschendingen plaatsvinden en de situatie van de Oeigoeren en van andere minderheden in China met de dag slechter wordt, het onder deze omstandigheden immoreel is om een stedenband met een stad in China in stand te houden;

Daarom verzoekt de raad het college:

- de stedenband tussen Arnhem en Wuhan per direct te verbreken;

en gaat over tot de orde van de dag,

Yildirim Usta - DENK Verenigd Arnhem

[10] https://www.newscientist.nl/nieuws/15-studies-teruggetrokken-omdat-mogelijk-organen-van-gevangenen-zijn-gebruikt/
[11] https://amstelveenblog.nl/2020/06/22/china-alarm-betreurt-fout-antwoord-minister-blok-over-orgaanroof/
[12] https://nos.nl/artikel/2310816-gelekte-chinese-partijdocumenten-tonen-systematische-repressie-oeigoeren.html
[13] https://www.trouw.nl/religie-filosofie/hier-is-alles-oke-hoor-zegt-china-over-zijn-hersenspoel-kampen~b03624d2/
[14] https://www.amnesty.nl/actueel/oeigoeren-zijn-nergens-veilig-zelfs-niet-in-nederland
[15] https://www.rd.nl/vandaag/buitenland/china-achtervolgt-oeigoer-tot-in-nederland-1.1653144
[16] https://nos.nl/artikel/2320767-kamer-politieke-druk-op-china-verhogen-om-oeigoeren.html
[17] https://www.trouw.nl/buitenland/harde-kritiek-bij-vn-op-chinese-onderdrukking-van-oeigoeren~bee19234/

Buck Consultants International

Evaluatie 20 jarige relatie Arnhem – Wuhan



Uitgevoerd in opdracht van:
Gemeente Arnhem

GEMEENTE Arnhem

Buck Consultants International
Nijmegen, oktober 2019

Inhoudsopgave

Blz.

Samenvatting **1**

1 **Inleiding** **3**

1.1 Achtergrond 3
1.2 Vraagstelling 4
1.3 Aanpak 5

2 Resultaten **7**

2.1 Context: relatie Nederland-China 7
2.2 Relatie Arnhem en Wuhan 8

3 Conclusies en advies **14**

3.1 Conclusies 14
3.2 Advies 15

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen **17**

Samenvatting

Achtergrond

- De gemeente Arnhem streeft naar een vitale, duurzame, aantrekkelijke en inclusieve stad. Ook internationale samenwerking en projecten dragen bij aan bloei van stad en regio en in dit kader onderhoudt Arnhem twee structurele relaties, namelijk met het Euregio gebied Rijn-Waal en met de Chinese stad Wuhan. De gemeente heeft in 1999 voor een stedenband met Wuhan gekozen, omdat deze relatie waardevol is voor werkgelegenheid en kennisuitwisseling en in zakelijk contact met China de overheid belangrijk is om bij het - door de overheid gereguleerde – zakenleven binnen te komen.
- Vanuit de gemeente Arnhem is de inzet bij de stedenband praktisch uitgewerkt in het streven om minimaal één keer per jaar met een handelsmissie naar Wuhan te gaan en ook tenminste één keer per jaar een delegatie uit China te ontvangen.
- Nu de stedenband 20 jaar bestaat, is er aanleiding stil te staan bij de meerwaarde en het toekomstperspectief van de samenwerking. Via een evaluatie door een onafhankelijke buitenstaander wil Arnhem nagaan of de personele en financiële inzet van de gemeente in de relatie met Wuhan een zinvolle investering is geweest. Daarnaast wil de gemeente verkennen of en op welke wijze de relatie met Wuhan zich de komende jaren verder moet ontwikkelen.

Resultaten

- De afgelopen 20 jaar is de inzet van jaarlijks één economische missie naar Wuhan en tenminste één naar Arnhem niet volledig gerealiseerd. Sommige jaren zijn geen missies van en/of naar Wuhan georganiseerd. Toen de stedenband in 1999 werd aangegaan, was Wuhan een relatief bescheiden provinciehoofdstad, maar sindsdien is de stad uitgegroeid tot een metropool van meer dan 11 miljoen inwoners, met een belangrijke centrumfunctie voor midden China en een hoogwaardige industriële, handels-, ICT-, financiele en creatieve sector. Hoewel de zusterrelatie met Arnhem een aparte status heeft, is het aantal partner- en vriendschapsrelaties met andere steden de afgelopen jaren uitgebouwd tot bijna 100. Vanwege de snelle groei had Wuhan veel behoefte aan buitenlandse kennis op het vlak van o.a. gebiedsontwikkeling, mobiliteit, energie, waterbeheer en afvalmanagement. De laatste jaren is de relatie meer tweezijdig geworden.
- Tijdens de missies in de afgelopen 20 jaar zijn tal van wederzijdse contacten gelegd, intentieovereenkomsten gesloten en relaties verdiept. Dit heeft geleid tot extra omzet bij een deel van de betrokken bedrijven, vestiging van kantoren van Nederlandse bedrijven in Wuhan, en min of meer structurele uitwisseling tussen HAN en Papendal met Chinese partners. De precieze waarde daarvan is moeilijk te kwantificeren, maar wordt geschat op enkele miljoenen euro’s aan extra omzet en tientallen arbeidsplaatsen.

- Betrokkenen waarderen vooral de niet-tastbare effecten van de missies, zoals het toegankelijk maken van de Chinese markt, het opdoen van kennis en ervaring met zaken doen in China en het warm houden van contacten.
- De stedenband heeft in beperkte mate geleid tot investeringen van Chinese bedrijven in de regio Arnhem. Voor zover te achterhalen, betreft het enkele vestigingen.
- De rol van de gemeente Arnhem wordt positief gewaardeerd, vooral vanwege de goede voorbereiding en uitvoering van de missies en het openen van deuren. Deze rol van wegbereider is belangrijk in deze overheidsgestuurde groeieconomie.
- Een missie levert zelden direct extra business op. Wel vormt ze een belangrijk onderdeel in een keten van stappen (inclusief voorbereiding, bezoek, vertrouwen opbouwen, onderhandelen, deal sluiten en leveren) die (kunnen) leiden tot een deal. Het uiteindelijke succes is vooral afhankelijk van de eigen inzet van betrokken bedrijven en instellingen.
- In de loop van de 20 jaren zijn ook met enige regelmaat vraagtekens bij de relatie gezet, vaak naar aanleiding van berichten in de media over al dan niet vermeende schending van mensenrechten en/of van rechten op intellectueel eigendom.

Aanbevelingen

- Hoewel de precieze waarde van de resultaten moeilijk is te kwantificeren en vraagtekens kunnen worden gezet bij de ontwikkeling van China, bevelen we aan de in 20 jaar opgebouwde relatie van Arnhem met Wuhan nog zeker een aantal jaren voort te zetten. De relatie biedt betrokken partners uit de regio direct inzicht in de uitdagingen binnen deze enorme groeimarkt, kansen voor nuttige contacten en zakelijke mogelijkheden, en Arnhem als stad een grotere uitstraling. De kosten voor de gemeente zijn relatief beperkt (circa 10.000-15.000 euro per jaar, plus tijdsinzet van de betrokken bestuurders en ambtenaren) en de directe en indirecte effecten voor (tenminste een deel van) de betrokken bedrijven en instellingen vormen een veelvoud hiervan. De wederzijdse bezoeken bieden ook de mogelijkheid de dialoog aan te gaan over ontwikkelingen die in Nederlandse ogen minder gunstig zijn.
- Wel adviseren we een aantal aanscherpingen van de aanpak, in overleg met betrokken partners als provincie, Oost.NL en Economic Board:
    - Meer continue monitoring van de interesse en behoeften van potentiële missiedeelnemers uit Arnhem en regio, zodat daar beter op kan worden aangesloten.
    - Tijdig een platform of sector van bedrijven uit de regio Arnhem bij elkaar te brengen en als één cluster goed voorbereid naar China te gaan.
    - Tijdens de voorbereiding van een missie meer expliciet te maken wat betrokken partijen willen halen en brengen en welke economische kansen en uitdagingen in Wuhan en China bestaan.
    - Bij de voorbereiding en uitvoering van missies naar Wuhan ook aandacht te besteden aan het identificeren van Chinese (groei)bedrijven die zich mogelijk in Europa willen vestigen en waarvoor Arnhem wellicht een interessante locatie is.
    - Het effect van economische missies te versterken door ze te koppelen aan uitwisseling van studenten, cultuur en sport.
- Vanuit de publieke kant blijft een goede afstemming tussen verschillende overheden en organisaties die een soortgelijke relatie met China onderhouden op werkniveau wenselijk.
- Tot slot zou in de regio Arnhem meer over de missies en successen van de stedenband kunnen worden gecommuniceerd.

1 Inleiding

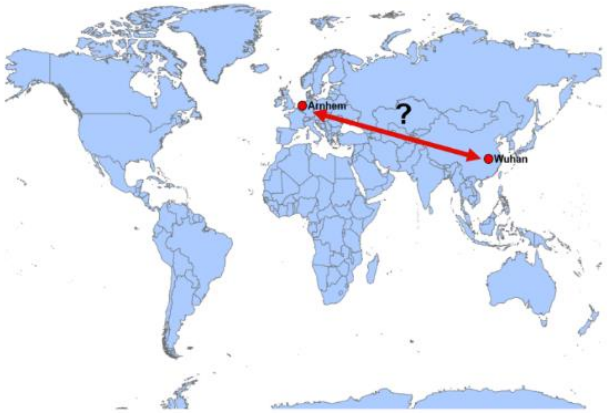
1.1 Achtergrond

Arnhem als aantrekkelijke en open stad
De gemeente Arnhem werkt vanuit verschillende invalshoeken aan een vitale, duurzame, aantrekkelijke en inclusieve stad. Onderdelen daarvan vormen het optimaal stimuleren en faciliteren van de lokale en regionale economie en het vergroten van de aantrekkelijkheid voor bedrijven, kunstenaars en creatieve ondernemers, studenten en toeristen, aldus het Coalitieakkoord 2018-2022. Ook internationale samenwerking en projecten kunnen bijdragen aan de opbloei van stad en regio. In dit kader kiest Arnhem voor twee structurele relaties, namelijk met het naburige Noordrijn-Westfalen en met de stad Wuhan in centraal China. De gemeente heeft sinds 1999 een stedenband met Wuhan, een stad van ruim 10 miljoen inwoners gelegen tussen Shanghai en Chengdu in centraal China. Wuhan ligt in de provincie Hubei, dat ook een relatie heeft met de provincie Gelderland.

Arnhem heeft voor de relatie met Wuhan gekozen, omdat (1) ze waardevol is voor banen en kennisuitwisseling en (2) het in zakelijk contact met China belangrijk is dat de overheid meekomt en bedrijven zien de gemeente Arnhem dan ook als essentiële partner om binnen te komen bij het - door de overheid gereguleerde - zakenleven (Beleidskader internationaal beleid, 2015).

Wuhan anno 2019 in vogelvlucht
Wuhan ligt op het kruispunt van belangrijke vaar-, spoor- en autowegen en is uitgegroeid tot één van de grootste steden van centraal China. Van een traditionele handels- en industriestad is Wuhan de afgelopen decennia uitgegroeid tot een moderne high tech stad met meer dan 350 kennisinstellingen, 1.650 high tech bedrijven, bijna 6.000 buitenlandse bedrijven uit 80 landen, en 4 science & technology parken. Belangrijke industrieën zijn de ijzer- en staal-, automobiel-, opto-elektronische, farmaceutische en nieuwe materialen industrie. Het is daarnaast een belangrijk centrum voor handel, financiën, informatietechnologie, creatieve sector en onderwijs, met inmiddels meer dan 11 miljoen inwoners.

Baten van een zusterstadrelatie die 20 jaar bestaat
Dit jaar bestaat de zusterstadrelatie tussen Arnhem en Wuhan 20 jaar en dit geeft niet alleen aanleiding om iets te vieren, maar ook om stil te staan bij de meerwaarde van de samenwerking en het toekomstperspectief in het licht van de snel veranderende wereldorde (waaronder de snelle groei van China en de vraagtekens die kunnen worden gezet bij o.a. de milieuimpact, overheidsrol en mensrechtensituatie).



1.2 Vraagstelling

Doelstelling van de evaluatie is vast te stellen of de personele en financiële inzet van de gemeente in de relatie met Wuhan een zinvolle investering is geweest. Daarnaast wil de gemeente verkennen of en op welke wijze de relatie met Wuhan zich de komende jaren verder moet ontwikkelen.

De evaluatie dient antwoord te geven op de volgende ***vragen***:

1. Op welke wijze en in welke mate hebben de personele en financiële inzet voor het ontwikkelen en onderhouden van de stedenrelatie tussen Arnhem en Wuhan geleid tot extra activiteiten van ondernemingen en instellingen uit Arnhem of nabije omgeving in Wuhan en Arnhem? Op welke wijze en in welke mate hebben deze activiteiten in positieve zin bijgedragen aan zakelijke resultaten voor de bedrijven en instellingen?
2. Op welke wijze hebben de extra activiteiten in en/of met Wuhan geleid tot meer werkgelegenheid of andere positieve effecten in Arnhem (en nabije omgeving)?
3. Hoe hebben (betrokken) bedrijven en instellingen (al dan niet gevestigd in Arnhem) het beleid en de specifieke inspanningen van de gemeente Arnhem ervaren in het kader van de stedenband met Wuhan c.q. de economische missies?
4. Op welke manier moet de gemeente Arnhem in de komende vijf jaar de relatie met Wuhan (verder) ontwikkelen, wil deze inspanning van nut zijn en/of blijven voor de ondernemers en instellingen uit Arnhem en nabije omgeving?
5. Wat adviseren overheden, ondernemers en instellingen de gemeente Arnhem te doen om bedrijven uit Wuhan (en Hubei) geïnteresseerd in Arnhem te krijgen?

Bij het beantwoorden van deze vragen dient met een aantal aspecten rekening te worden gehouden:

- Uiteraard kunnen de inspanningen van de gemeente Arnhem niet los worden gezien van die van mede-overheden als de provincie Gelderland (sinds 2009 een partnerrelatie met Hubei, de provincie waar Wuhan in ligt), Rijk (in kader van handelsbevordering, aantrekken van buitenlandse investeerders, kenniswerkers en toeristen, uitwisseling van wetenschap en technologie, uitbouw van mondiale routestructuren, inclusief transitfunctie van Rotterdamse haven en Schiphol, ontwikkeling van de nieuwe Zijderoute, etc.) en die van internationaal opererende bedrijven en kennisinstellingen zelf.
- Bij internationale samenwerking tussen overheden gaat het niet alleen om extra omzet en banen, maar ook om het leren kennen en waarderen van elkaars cultuur en kennis, gezamenlijk werken aan vergelijkbare opgaven, en uitwisseling van mensen (toeristen, studenten, wetenschappers, etc.). Ook deze meer 'zachte' aspecten van de samenwerking en het vestigingsklimaat zullen in de evaluatie een plek moeten krijgen.
- Bovendien is het belangrijk te constateren dat het opbouwen van relaties met Chinese partners veel tijd kost. Terwijl wij Nederlanders gewend zijn snel tot zaken te komen, willen Chinezen eerst een band opbouwen en zijn vele formele en informele bijeenkomsten nodig alvorens een contract te sluiten. Een handelsmissie zal meestal pas succesvol zijn, indien ze het resultaat is van een (vaak jarenlange) voorinvestering. Ook deze tijdsdimensie zal in de evaluatie expliciet aandacht moeten krijgen.

1.3 Aanpak

Het betreft een evaluatie op hoofdlijnen die in drie stappen is uitgevoerd:

1. ***Deskanalyse***: In de eerste stap is op basis van aangeleverde literatuur (o.a. eerdere evaluaties, reisverslagen, rapport Clingendael 2017, Panteia-rapport Zijderoute, e.d.) een eerste analyse van de uitgangssituatie gemaakt. Op basis van deze analyse is de reikwijdte ('scope') van de studie verder afgebakend en zijn de vragen voor de interviews bepaald.
2. ***Interviews***: In de tweede stap zijn (mondeling en telefonische) interviews gehouden met verschillende betrokkenen, onderscheiden naar bedrijven, instellingen en overheden. In totaal zijn 24 personen voor een interview benaderd, waarvan er 16 zijn geïnterviewd en 8 niet hebben meegedaan vanwege gebrek aan tijd en/of interesse. Bij de 16 interviews gaat het om vertegenwoordigers van 7 bedrijven, 3 instellingen, 3 uitvoeringsorganisaties en 3 overheden (zie bijlage 1). De duur van de interviews varieerde van 20 minuten tot 1,5 uur. Tijdens de interviews is ingegaan op de volgende onderwerpen:
   - Belang van de stedenband tussen Arnhem en Wuhan
   - Voordelen voor betrokken bedrijven en instellingen
   - Rol van de gemeente Arnhem en mogelijke verbeterpunten
   - Visie van betrokkenen hoe Arnhem de relatie de komende 5 jaar verder moet ontwikkelen
   - Kansen tot vergroting synergie bedrijfsactiviteiten en de stedenband
   - Verbeterpunten om de relatie of activiteitenuitwisseling tussen Arnhem en Wuhan te versterken.

3. ***Rapportage***: In de derde stap is aan de hand van de resultaten van het deskresearch en de interviews deze rapportage opgesteld, waarin o.a. wordt ingegaan op meerwaarde van de stedenrelatie in de afgelopen jaren, de verhouding tussen kosten en baten, de synergie tussen overheden en ons advies over de wijze van voortzetting van de relatie en mogelijke verbeterpunten voor de toekomst.

2 Resultaten

2.1 Context: relatie Nederland-China

De relatie tussen China en de buitenwereld is een actueel onderwerp, onder andere door de snelle groei van de Chinese economie en investeringen (o.a. van multinationals als Alibaba, Huawei, China Petroleum, Construction, CITIC, Haider, ZTE, e.d.) en geopolitieke veranderingen (handelsoorlog met VS, grootschalige investeringen in infrastructuur in o.a. Afrika en Zuid-Amerika en in het Belt & Road Initiative, de nieuwe Zijderoute richting Europa). Ook in Nederland is recent veel meer aandacht ontstaan voor de relaties met China, bijvoorbeeld door de zaak omtrent Huawei en ASML. De recent verschenen China-strategie van het Rijk (2019) en het rapport van instituut Clingendael (2017) besteden veel aandacht aan de geopolitieke invalshoek wanneer er zaken worden gedaan met China. China heeft graag toegang tot de omvangrijke Europese markt en tot Europese kennis en technologie, waarbij (bijvoorbeeld in het Zijderoute initiatief) vooral interesse bestaat voor grootstedelijke regio's en logistieke centra met toegang tot Duitsland, de belangrijkste Europese handelspartner voor China. (Clingendael, 2017).

Het belang van China voor de Nederlandse economie komt naar voren wanneer er naar de handels- en investeringscijfers wordt gekeken. In 2018 is door Nederland voor € 39,17 miljard geïmporteerd en voor € 10,23 miljard geëxporteerd (CBS, 2019). Wat betreft directe investeringen in het buitenland (FDI) is in 2016 ongeveer € 26 miljard vanuit Nederland in China geïnvesteerd en € 29 miljard vanuit China in Nederland (De Nederlandsche Bank, 2017). In het Clingendael-rapport (2017) wordt het potentieel van Europese steden gelegen aan de nieuwe Zijderoute belicht. Duisburg vervult een centrale rol in de Europese dimensie van de nieuwe Zijderoute. Zo wordt de treinverbinding tussen Wuhan en Duisburg geëxploiteerd door een bedrijf dat in de regio zoekt naar retourvracht. Arnhem heeft qua ligging tussen de Rotterdamse haven en het Duitse Ruhrgebied een tactische positie in het netwerk.



In de Chinese zakencultuur is het van belang dat er met ‘een lange adem’ zaken worden gedaan. Chinese partners hechten veel waarde aan vertrouwen en nemen de tijd om een relatie op te bouwen. Vanwege de centrale aansturing van de economie door de overheid is het betrekken van (regionale) overheden uit Nederland belangrijk om de kans op zakelijk succes te vergroten. Het onderhouden van een goede relatie met Chinese overheidspartners is dus bevorderlijk wanneer nieuwe bedrijven de Chinese markt opzoeken. Daarbij biedt de ligging van de regio aan de nieuwe Zijderoute, de treinroute die het transport van het Chinese binnenland naar West-Europa versnelt van circa 30 dagen per schip naar 16-18 dagen per trein, een kans om rekening mee te houden. In de toekomstprognoses van Panteia (2018) wordt op basis van de treinlogistiek naar China een positieve groei voor Gelderland verwacht. Dit vraagt echter om een goede balans tussen economische verweving en de geopolitieke kant.

2.2 Relatie Arnhem en Wuhan

Vanuit de gemeente Arnhem is de inzet bij de stedenband om minimaal één keer per jaar met een handelsmissie naar Wuhan te gaan en ook tenminste om minimaal één keer per jaar op handelsmissie naar Wuhan te gaan en tenminste één keer per jaar een delegatie uit China te ontvangen.

De afgelopen jaren is deze inzet niet volledig gerealiseerd. Sommige jaren zijn geen missies van en/of naar Wuhan georganiseerd. De reisverslagen laten zien wat er in een handelsmissie op bestuurlijk c.q. ambtelijk niveau en op zakelijk niveau is bereikt. In het kader van de evaluatie van de 20-jarige relatie tussen Arnhem en Wuhan wordt achtereenvolgens ingegaan op de bevindingen van de evaluatie van de eerste 10 jaar, de reisverslagen over de periode 2012-2018 en de resultaten uit de gehouden interviews.

Beknopte bevindingen evaluatie Arnhem – Wuhan 2010

- Handelsmissies naar China leveren een zinvolle bijdrage aan de ontwikkeling van kennis over China en de mogelijkheden die de Chinese markt biedt aan Nederlandse ondernemers.
- Een aantal bedrijven noemt directe positieve economische resultaten; met een totale omvang van circa € 3 miljoen.
- Eén bedrijf stond aan de vooravond van een grote investering in China (uit een check in 2019 blijkt dat het bedrijf niet langer bestaat).
- De deelnemende kennisinstellingen melden een intensieve kennisuitwisseling tussen de universiteiten en hogescholen in Arnhem en Wuhan, o.a. via uitwisselingsprogramma’s.
- Naast concrete economische effecten worden ook minder tastbare effecten belangrijk geacht, zoals kennis over China, de mogelijkheden en beperkingen voor ondernemen op de Chinese markt en intensieve kennisuitwisseling over een land in snelle transitie.

Bevindingen reisverslagen gemeente Arnhem 2012-2018

- In 2012 zijn er meerdere MoU's ondertekend, onder andere tussen Arcadis en Chinese partijen. Grontmij (nu Sweco) opent een vestiging in Wuhan.
- Vanaf 2013 tot en met 2015 zijn er minder successen te melden. Er zijn minder contacten en de missies in deze periode hebben geen noemenswaardige (zakelijke) resultaten opgeleverd, maar betreffen vooral verkennende missies.
- Vanaf 2016 wordt de relatie tussen Arnhem en Wuhan weer intensiever opgepakt, zo staat er het volgende in het reisverslag:
  "De missie is benut om de zusterstadrelatie tussen Arnhem en Wuhan te bevestigen na enige jaren van minimaal contact. Resultaat: tijdens het bezoek is een intentieovereenkomst getekend waarin beide steden de relatie herbevestigen en de onderwerpen benoemen waarop zij willen samenwerken"
  De revitalisering is meteen terug te zien in tastbare resultaten. Zo zijn er in 2016 vier MOU's ondertekend tussen de HAN en Chinese partners en tussen Oost.NL en WAE Logistics en Kiwidada. Daarnaast worden er twee nieuwe Chinese bedrijven in Arnhem opgericht, te weten Granch Biopack en Kiwidada Europe.
- In 2017 hebben de waterstofbedrijven Hymove en NedStack een MOU ondertekend met de Chinese bedrijven Huaxia en Dongfeng. Het is een joint venture die elk jaar 3.000 waterstof systemen moet gaan produceren. Daarnaast is er nog één MOU ondertekend tussen WAE Logistics en WE Force. Daarnaast hebben dat jaar een aantal bedrijven in o.a. voeding hun mogelijkheden op de Chinese markt verkend. Er zijn afspraken gemaakt over een aantal leveringen en het openen van een flagship store in Wuhan. Ook is in 2017 een MOU ondertekend op het gebied van talentontwikkeling. Ondertekenaars zijn Chinese overheden (MIIT), Semiconductorbedrijven uit Gelderland en de provincie Gelderland.
- In 2018 is er geen handelsmissie geweest door een tekort aan interesse vanuit het bedrijfsleven voor een geplande missie met de provincie Gelderland. Arnhem is wel (ambtelijk) in Wuhan op bezoek geweest voor een internationale conferentie van zustersteden, overleg over de viering van het 20-jarig bestaan van de relatie in 2019 en over samenwerking op het gebied van waterstof.

Wuhan als waterstof hub
De kracht van Arnhem als energie- en vooral waterstofstad sluit aan bij de recente ontwikkelingen in Wuhan. In China is de Hydrogen Industrial Technology Innovation Alliance of China (HITIAC) opgericht, met het zwaartepunt in Wuhan (bron: Holland Innovation Network, 2019). Het is een non-profit platform waarbij bedrijven, universiteiten, onderzoeksinstellingen en andere partners betrokken zijn, met een focus op research en development van waterstof als energietechnologie. Een buitenlandse partner is na een handelsmissie toegetreden tot het netwerk.





Bevindingen interviews

De belangrijkste bevindingen uit de 16 gehouden interviews met betrokkenen bij de stedenband kunnen als volgt worden samengevat:

Relatie met Wuhan

- Veel Chinese steden willen een internationale stedenband, waarbij het meestal gaat om prestige en vorm, terwijl het bij Wuhan en Arnhem meer gaat om inhoud. Arnhem en Wuhan hebben diverse raakvlakken: beide zijn provinciehoofdsteden, inlands aan een rivier, gelegen binnen belangrijk agrarisch gebied (Food Valley c.q. Hubei), en inhoudelijk actief op het vlak van o.a. milieu, waterstofeconomie en sport.
- Wuhan is de afgelopen 20 jaar sterk gegroeid, van provinciestad tot metropool met meer dan 10 miljoen inwoners, en had sterke behoefte aan buitenlandse kennis op het vlak van o.a. gebiedsontwikkeling, mobiliteit, energie, waterbeheer en afvalmanagement. De laatste jaren is de relatie meer tweezijdig geworden.
- Om haar internationale bekendheid te vergroten, heeft de gemeente Wuhan het aantal stedenbanden sterk uitgebreid (tot 28 officiële en nog eens 70 vriendschapsrelaties). Na Manchester (30 jaar, met eigen consulaat in de stad) is Arnhem de stad met de meest intensieve en langdurige stedenband, hetgeen bestuurlijk erg wordt gewaardeerd. De voormalig ambtelijk trekker vanuit de gemeente Arnhem is bijvoorbeeld tot ereburger van Wuhan benoemd. Arnhem heeft geen staf ter plekke, maar maakt gebruik van het Netherlands Business Support Office (NBSO) in Wuhan.
- Naast handelsbevordering en bedrijfsprojecten zijn door de stedenband ook uitwisseling tussen onderwijs (o.a. HAN met Wuhan University of Technology), sport (o.a. Papendal en Vitesse), cultuur (o.a. muziek, mode), vakbonden en overheidsafdelingen gestimuleerd.
- Van de 7 geïnterviewde bedrijven zijn er 6 structureel actief in China, waaronder Wuhan. Eén ervan heeft er een vestiging met 30 medewerkers, terwijl de andere er toeleveranciers, klanten en/of dienstverleners hebben zitten. Het zevende bedrijf heeft tijdens een missie de mogelijkheden verkend om producten in China af te zetten, maar dit is mislukt en men is niet in China actief geworden.
- Twee instellingen (HAN en Papendal) hebben een structureel samenwerkingsverband met partners uit Wuhan.

Effecten/belang stedenband

- Resultaten van missies zijn moeilijk tastbaar te maken in direct meetbare economische effecten. In een aantal gevallen heeft een bezoek geleid tot concrete orders uit China, waarvan men het bedrag niet wilde noemen. Eén gesprekspartner die al actief was in China geeft aan dat het bedrijf dankzij deelname aan handelsmissies zich ook op Wuhan is gaan richten, wat verschillende toeleveranciers, grote klanten, verkoopkantoren en (via overname) een eigen vestiging heeft opgeleverd. Drie keer meldden de gesprekspartners als ‘bijvangst’ nieuwe orders van andere missiedeelnemers uit Nederland. Veel van de genoemde voordelen betreffen niet-tastbare effecten, zoals het toegankelijk maken van de Chinese markt, warmhouden van contacten met China, en kennis en ervaring met zaken doen op de Chinese markt. Eén geïnterviewde vindt dat deze effecten vanuit publiek oogpunt ook het meest belangrijk zijn: *“Euro’s zijn niet de worsteling voor overheden,*

people-to-people contact is belangrijk in deze relatie." en *"China is een politieke wereldspeler, goed contact onderhouden mag wat kosten en hoeft niet per se in euro's uitgedrukt te worden.".*

- Van de respondenten geven er twee aan dat ze door de handelsmissie intensiever zaken zijn gaan doen in Wuhan. Anderen waren al in China actief en zijn zich door de stedenband ook op Wuhan gaan richten. Het tekenen van een Memorandum of Understanding (MoU) of Letter of Intent (LoI) tijdens een missie is een mooie (ceremoniële) stap, maar levert niet altijd concrete resultaten op, omdat er daarna vaak nog vele stappen gezet moeten worden alvorens een echte deal wordt gesloten. Een missie maakt deel uit van een keten van stappen om een relatie op te bouwen (inclusief voorbereiding, contact leggen, vertrouwen opbouwen, onderhandelen, deal sluiten en leveren), die alle succesvol moeten worden doorlopen om uiteindelijk extra omzet of investeringen op te leveren.
- Daarbij pleiten enkele geïnterviewden voor een realistisch perspectief. Zaken doen met China vergt een lange adem en is niet eenvoudig, omdat eerst vertrouwen moet worden opgebouwd, besluitvorming hiërarchisch en indirect loopt, en er niet altijd sprake is van een gelijk speelveld. De risico's zijn aanzienlijk, maar het potentieel is groot.
- De stedenband heeft vooral in de eerste jaren nauwelijks geleid tot investeringen van Chinese bedrijven in de regio Arnhem. De laatste jaren is wat meer waar te nemen: vestiging van Granch Biopack Europe BV gespecialiseerd in biologisch afbreekbare verpakkingen, Kiwidada Europe BV gericht op expeditie, een tijdelijke vestiging van een Chinees business-support office in Arnhem en vestiging van een EU hoofdkantoor voor gamecomputerproducent Ipason uit Wuhan. Daarnaast is voor het opzetten van een structurele logistieke relatie de Wuhan-Amsterdam Express (WAE) opgericht, gevestigd in Arnhem.
- De relatie van de HAN met China/Wuhan is gefragmenteerd, omdat dit de verantwoordelijkheid is van de afzonderlijke faculteiten (FEM, Techniek, Educatie, Sport) , internationalisering niet de hoogste prioriteit heeft en er een structurele relatie met de relatief smalle Wuhan University of Technology (WHUT) bestaat. Het doel van deze relatie is studentenuitwisseling, gastdocentschappen en ondersteuning van de Minor Asian Studies voor Business studenten. In de praktijk komen nauwelijks Chinese studenten en docenten naar de HAN vanwege gebrekkig Engels en onvoldoende faciliteiten. De Minor bestaat al 15 jaar, waarbij een tiental groepen HAN-studenten een aantal dagen Wuhan heeft bezocht ten behoeve van bedrijfsbezoeken, interviews, excursies, e.d.. Deze Minor wordt momenteel gereorganiseerd, met meer focus op logistiek en finance, aansluitend op het nieuwe Zijderoute initiatief.
- Voor Papendal heeft de relatie met Wuhan geresulteerd in een tiental inkomende missies van verschillende grootte en een aantal samenwerkingen met Nederlandse missiedeelnemers.
- Voor de (buitenlandse) leerlingen van de Internationale School Rivers is de relatie met China weinig interessant. Tijdens een handelsmissie zijn de mogelijkheden verkend om samen te werken met Chinese onderwijspartners op het vlak van Summer Schools of andere vormen van uitwisseling tussen studenten. Door gebrek aan belangstelling van Chinese zijde is dit niet van de grond gekomen.

Rol gemeente Arnhem

- Door alle respondenten wordt de rol van Arnhem in zaken doen met China belangrijk geacht. *"De Chinese door-to-door strategie van de overheid maakt deelname van (regionale) overheden noodzakelijk. Chinese overheden willen alleen praten met andere overheden voordat bedrijvigheid in beeld komt."*
- De rol van de gemeente Arnhem wordt door de meeste respondenten als positief ervaren. Voornamelijk de goede voorbereiding en uitvoering van de missies en het openen van deuren in China worden gewaardeerd. Drie gesprekspartners geven aan weinig concrete ervaring met de gemeente Arnhem te hebben. Twee geïnterviewden oordelen dat de gemeente Arnhem intensiever bezig is met hun relatie met Wuhan dan andere Nederlandse steden met een soortgelijke band.
- Drie respondenten geven aan dat de gemeente Arnhem (samen met andere partners) actiever consortia en/of sectoren bij elkaar zou kunnen brengen om als één geheel naar Wuhan te gaan. Als cluster van bedrijven biedt men een meer omvangrijke en bredere propositie en is men een interessantere gesprekspartner voor Chinese bedrijven. Deels gebeurt dat al, maar vindt men dat het nu vooral uit de koker van het bedrijfsleven moet komen en dat men te weinig weet van de markt in Wuhan om het zelf te organiseren. Eén gesprekspartner zou graag zien dat de gemeente mogelijke groeisectoren en vraagstukken in Wuhan zou identificeren en vervolgens een platform van Arnhemse bedrijven op zou zetten die mee kunnen op handelsmissie om dit te adresseren. Dit biedt de bedrijven zelf ook een betere mogelijkheid zich adequaat op de reis voor te bereiden, bijvoorbeeld door het aanscherpen van het eigen bedrijfsprofiel of een verdieping in de Chinese vraagstukken. Een andere gesprekspartner geeft aan dat het aantal internationaal gerichte bedrijven in de regio die op een bepaald vraagstuk kunnen inspelen nogal 'dun' is, waardoor gerichte missies moeilijk zijn te vullen en het vaak om tamelijk diverse delegaties gaat. Dit zal overigens per thema verschillen.
- De stedenband tussen Arnhem en Wuhan is later gevolgd door een relatie tussen de provincies Gelderland en Hubei. Beide samenwerkingsverbanden vullen elkaar aan, o.a. door het openen van deuren op verschillende overheidsniveaus (provinciaal resp. gemeentelijk) en wederzijdse deelname aan elkaars missies. Op werkniveau is het volgens de publieke gesprekspartners belangrijk dat verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties met een soortgelijke relatie met China intensief met elkaar afstemmen om van elkaar te leren, duplicatie te voorkomen en optimaal gebruik te maken van de Nederlandse ondersteuningsinfrastructuur.

Toekomstperspectief stedenband

- Hoewel vraagtekens worden gezet bij de toenemende dominantie van China op het wereldtoneel, de ongelijke economische relatie, de rol van de overheid/communistische partij en de mensenrechtensituatie vinden de meeste gesprekspartners dat in 20 jaar een unieke relatie met Wuhan is opgebouwd die niet zomaar aan de kant moet worden gezet. Het gaat er in China om op het juiste niveau bij overheden binnen te komen en een lange adem te hebben, waarbij een groeistad als Wuhan verschillende kansen biedt. De economische effecten zijn onzeker, maar de kosten beperkt en het geeft Arnhem wel rechtstreeks inzicht in het functioneren van deze wereldspeler en een bepaalde uitstraling. Wel is het zaak kritisch te blijven over wat Arnhem en regio aan Wuhan te bieden heeft en wat je concreet van Wuhan verwacht. Indien de samenwerking te weinig oplevert, is het belangrijk dit met de Chinese partners te bespreken.

- Diverse gesprekspartners benoemen uiteenlopende aandachtspunten bij voortzetting van de relatie:
    - Er moet over een langere termijn en breder worden gekeken, aangezien Chinezen over het algemeen een langere tijdshorizon hebben ("*eerder 10 dan 4 jaar, anders dan in de Nederlandse politiek*"), hiërarchisch zijn ingesteld ("*betrekken van hoger bestuurlijk niveau"*, "*geen MKB tegenover een Chinese directeur van bedrijf met 2.000 werknemers*") en vertrouwen willen opbouwen ("*vraagt regelmaat in missies*"), waarbij ondersteuning met bijvoorbeeld cultuur en sport en ontvangst met egards belangrijk zijn.
    - Kansen voor uitbouw van sectorale relaties worden met name gezien in energie/waterstof (Wuhan is één van de centraal aangewezen concentratiegebieden voor ontwikkeling van de waterstofeconomie in China), logistiek (o.a. Zijderoute), agro/food (gerelateerd aan Food Valley en provincie Hubei, waar veel vooraanstaande foodbedrijven zijn gevestigd), engineering & spatial planning, ICT, creatieve bedrijvigheid en leisure. Zo is in Arnhem een groep van 15 creatieve ondernemers zich aan het oriënteren op kansen in China. Omgekeerd zitten in Wuhan diverse interessante tech-bedrijven (waaronder een marktleider in gamecomputers met een omzet van 2 miljard en snelgroeiende VR-bedrijven), die als ze een vestiging in Europa overwegen nu ook Arnhem in het vizier hebben. Eén van deze bedrijven, Ipason, heeft recent een verkoopkantoor in Arnhem geopend en is voornemens ook een vestiging voor assemblage, reparatie en support te openen. Voor Arnhem is het wel belangrijk om de interesse van regionale bedrijven voor China te blijven peilen.
    - Eén respondent geeft aan dat aan de HAN het nodige aantal Chinese studenten aanwezig is, wat interessant is voor Chinese bedrijven die naar Nederland of Europa willen komen. Daar moet echter wel werk van gemaakt worden.
    - Eén gesprekspartner meldt dat het voor Chinezen zakelijk veel interessanter wordt om te investeren in de regio als er in Arnhem ook een Chinese bank aanwezig is. Het aantrekken van een Chinese bank naar Arnhem in plaats van het gebruikelijk Amsterdam zal een enorme boost kunnen opleveren.
    - Diverse geïnterviewden vinden dat veel meer over de missies en successen van de stedenband zou moeten worden gecommuniceerd, teneinde meer bedrijven en instellingen te attenderen op de kansen, de synergie met de inzet van hogere overheden (provincie, landelijk) te versterken, en het draagvlak voor de stedenband in Arnhem en regio te vergroten.

3 Conclusies en advies

3.1 Conclusies

- Toen de stedenband in 1999 werd aangegaan, was Wuhan een relatief bescheiden provinciehoofdstad, maar de afgelopen 20 jaar is de stad uitgegroeid tot een metropool van meer dan 11 miljoen inwoners met een belangrijke centrumfunctie voor centraal China en een hoogwaardige industrie, handels-, ICT-, financiële en creatieve sector. Bij de gemeente Arnhem is men zich ervan bewust dat haar positie relatief kleiner is geworden, maar het betreft wel één van de oudste stedenbanden van Wuhan en het is belangrijk om de ontwikkeling van dit snel opkomende land uit de eerste hand mee te maken en de economische kansen die de relatie wederzijds biedt gezamenlijk te benutten. China heeft zich ontwikkeld van low cost producent naar ontwikkelaar en maker van meer hoogwaardige producten, die ook op de thuismarkt snel worden toegepast. Bedrijven en instellingen staan aan de lat om kansen te grijpen, waarbij de gemeente belangrijke deuren kan openen.
- De directe zakelijke resultaten van de stedenband (onderzoeksvraag 1) zijn moeilijk concreet vast te stellen Tijdens de missies in de afgelopen 20 jaar zijn wederzijdse contacten gelegd, intentieovereenkomsten gesloten en relaties verdiept. Dit heeft geleid tot extra omzet bij een deel van de betrokken bedrijven, vestiging van enkele kantoren in Wuhan, en min of meer structurele kennisuitwisseling tussen HAN en Papendal met Chinese partners, maar de precieze waarde daarvan is moeilijk te kwantificeren. Bovendien was een deel van de betrokken bedrijven toch al actief op de Chinese markt en vormt een missie slechts een onderdeel van een heel proces dat nodig is om in China tot zaken te komen. De directe tastbare resultaten uit de stedenband bedragen tenminste enkele miljoenen euro's en tientallen arbeidsplaatsen. Zonder de relatie zou Wuhan/China voor een deel van hen niet of nauwelijks bekend en toegankelijk zijn geweest. Tijdens de bezoeken aan Wuhan zijn belangrijke deuren binnen de overheid en bedrijven en instellingen geopend. Omgekeerd hebben Chinese partners tijdens bezoeken aan Arnhem nuttige ideeën (o.a. over stedelijke ontwikkeling, milieubeheer, watermanagement, schone mobiliteit, sport, etc.) opgedaan, die deels uitgemond zijn in opdrachten voor Nederlandse partijen. Een goedkeurend stempel van de Chinese overheid is belangrijk, vooral voor bedrijven die willen exporteren naar China en in mindere mate voor import relaties. Door de betrokkenen worden vooral de minder tastbare resultaten van de stedenband gewaardeerd: het opdoen van kennis over zaken doen op de Chinese markt, het leggen van contacten en het openen van belangrijke deuren, en (als bijproduct) het beter leren kennen van andere ondernemers en instellingen uit de regio Arnhem.
- Positieve effecten van de missies voor Arnhem en omgeving (onderzoeksvraag 2) zijn toename van exportmogelijkheden, uitbreiding van technische en commerciële kennis die de marktpositie van het bedrijf verstevigt, en vestiging van enkele bedrijven in de regio

Arnhem. De extra activiteiten en opdrachten hebben geleid tot toename van arbeidsplaatsen in Arnhem, maar vooral tot extra werkgelegenheid in China (via eigen vestigingen, tussenpersonen of toeleveranciers).

- Betrokken bedrijven en instellingen waarderen de rol van de gemeente Arnhem in het uitvoeren van de stedenband (onderzoeksvraag 3). De missies worden goed voorbereid en de contacten zijn over het algemeen zinvol. Erkend wordt dat bij zaken doen in China zeker in het begin contacten met de juiste overheden belangrijk zijn en hier lijkt de gemeente (deels samen met de provincie) goed in te slagen. Gemeente en provincie zijn hierbij complementair, omdat ze deuren openen bij gemeente (Wuhan) resp. provincie (Hubei).
- De relatie van Westerse landen, waaronder Nederland, met China staat onder druk, vanwege de moeilijke toegang tot de Chinese markt (ongelijk speelveld, met grote handelsoverschotten van China tot gevolg), veiligheids-, mensenrechten- en milieukwesties, en de dominante rol van de staat/communistische partij. In haar recente China-notitie pleit de Nederlandse overheid dan ook voor een kritische, gebalanceerde benadering, waarin directe banden tussen lagere overheden ook een rol spelen. Hoewel tastbare effecten van de stedenband tussen Arnhem en Wuhan lastig zijn te kwantificeren, Arnhem een relatief kleine samenwerkingspartner is, en Wuhan steeds meer stedenrelaties aanknoopt, pleiten vrijwel alle gesprekspartners voor voortzetting van de samenwerking, met enkele aanscherpingen (onderzoeksvraag 4, zie uitwerking in volgende paragraaf). De stedenband geeft betrokken partijen rechtstreeks zicht op deze interessante groeimarkt, opent deuren die anders moeilijk toegankelijk zijn, en geeft Arnhem extra, internationale uitstraling. Voortzetting van de relatie biedt ook de kans om het gesprek aan te gaan over minder positief geachte ontwikkelingen.
- Enkele gesprekspartners zien vanuit de stedenband kansen om snelgroeiende bedrijven uit Wuhan en Hubei die in Europa een vestiging willen openen, te interesseren voor Arnhem (onderzoeksvraag 5). Zij zien mogelijkheden via gerichte promotie van regionale bedrijvigheid en vestigingsklimaat in specifieke niches (o.a. waterstofeconomie, mobiliteit en creatieve industrie), ondersteund door Chinese studenten aan bijvoorbeeld de HAN en zo mogelijk de komst van een Chinese bank naar Arnhem;

3.2 Advies

- Ondanks eerdergenoemde kanttekeningen bij de opstelling van China richting eigen bevolking en op het wereldtoneel adviseren we de in 20 jaar opgebouwde relatie van Arnhem met Wuhan zeker nog een aantal jaren voort te zetten. De relatie biedt betrokkenen rechtstreeks inzicht in de werkwijze en uitdagingen binnen deze enorme groeimarkt, kansen voor nuttige contacten en zakelijke mogelijkheden, en Arnhem als stad een grotere uitstraling. De kosten voor de gemeente zijn relatief beperkt (circa 10.000-15.00 euro per jaar, plus tijdsinzet van de betrokken bestuurders en ambtenaren) en de directe en indirecte effecten voor betrokken bedrijven en instellingen vormen een veelvoud hiervan. Daarbij moeten we onze ogen niet sluiten voor ontwikkelingen die in Nederlandse ogen

minder gunstig zijn, zoals schending van mensenrechten en veiligheidskwesties. De wederzijdse bezoeken bieden de mogelijkheid om hierover - als langjarige, gewaardeerde partner - de dialoog aan te gaan.

- Wel zijn uit deze evaluatie een aantal aanscherpingen van de aanpak naar voren gekomen:
    - Meer continue monitoring van interesse en behoeften van potentiële missiedeelnemers uit Arnhem en regio, door bij accountmanagement met bedrijven de kansen in Wuhan en hun behoeften steeds onderwerp van gesprek te maken.
    - Daarbij kan de gemeente (samen met haar partners) een grotere impact creëren door bij de voorbereiding van missies naar Wuhan tijdig een platform of sector uit de regio Arnhem bij elkaar te (laten) brengen en goed voorbereid als één cluster naar China te gaan. Zo'n platform of sector kan toegespitst zijn op een vraagstuk waar Wuhan mee zit (bijvoorbeeld watermanagement, schone mobiliteit of verduurzaming van de voedselvoorziening), of op een beloftevolle groei-niche als waterstofeconomie, leisure of creatieve industrie. Aangezien niet voor alle thema's voldoende bedrijven en instellingen uit de regio te vinden zullen zijn, zal soms gekeken moeten worden naar een ruimere regio (bijvoorbeeld geheel Oost-Nederland), mits de kern maar afkomstig is uit regio Arnhem.
    - Bij de voorbereiding van missies naar Wuhan kan nog scherper worden bepaald wat betrokken partijen willen halen en brengen en welke stappen daarvoor nodig zijn. Nu wordt vooraf aan de deelnemers gevraagd om hun doel en gewenste contacten aan te geven, maar blijven de noodzakelijke follow-up en investeringen onderbelicht. Bovendien zou vooraf meer informatie nuttig zijn over de belangrijkste facts & figures en uitdagingen en kansen van Wuhan en Hubei.
    - Bij de voorbereiding van missies naar Wuhan zou ook meer aandacht moeten worden besteed aan het – in overleg met de lokale overheid en NBSO Wuhan - identificeren van (groei)bedrijven die zich mogelijk in Europa willen vestigen en waarvoor Arnhem wellicht een interessante locatie is. Ter ondersteuning van de werving van dit soort bedrijven zal toegespitst, makkelijk aanpasbaar promotiemateriaal beschikbaar moeten zijn.
    - Het effect van economische missies kan worden versterkt door ze te koppelen aan uitwisseling van studenten, cultuur en sport.
- Vanuit de publieke kant is het wenselijk dat verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties die een soortgelijke relatie met China hebben op werkniveau intensief met elkaar afstemmen om van elkaar te leren, duplicatie te voorkomen, en optimaal gebruik te maken van de Nederlandse ondersteuningsinfrastructuur (NBSO, ambassades en consulaten, attachés, RVO, NFIA, e.d.).
- Tot slot zou in de regio Arnhem meer over de missies en successen van de stedenband kunnen worden gecommuniceerd, teneinde meer bedrijven en instellingen te attenderen op de kansen, de synergie met de inzet van hogere overheden (provincie, landelijk) te versterken, en het draagvlak voor de stedenband in Arnhem en regio te vergroten.

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

A Geïnterviewde organisaties

Organisatie	*Plaats/datum*
Bedrijfsleven	
1 Arcadis	Tel, 16 mei 2019
2 Hymove	Tel, 16 mei 2019
3 Nedstack	Tel, 10 mei 2019
4 Peeze	Arnhem, 29 mei 2019
5 Peja Products	Tel, 7 juni 2019
6 Royal Eijkelkamp Giesbeek	Tel, 24 mei 2019
7 WAE Logistics / HYWBsO	Arnhem, 24 mei 2019
Instellingen	
8 Hogeschool Arnhem-Nijmegen (HAN)	Arnhem, 29 mei 2019
9 Internationale School Rivers	Tel, 21 mei 2019
10 Papendal	Tel, 21 mei 2019
Overheden	
11 Ministerie Buitenlandse Zaken	Tel, 16 mei 2019
12 Provincie Gelderland	Tel, 14 mei 2019.
13 Gemeente Arnhem	Arnhem, 5 juni 2019
Uitvoerende organisaties	
14 NBSO Wuhan	Tel, 30 april 2019
15 Oost NL	Apeldoorn, 21 mei 2019
16 Economic Board Arnhem-Nijmegen	Tel. 1 mei 2019

B Geraadpleegde literatuur

Gemeente Arnhem (2015), *Beleidskader Internationaal Beleid*

Gemeente Arnhem. (2017), *Perspectiefnota 2017-2020.*

Gemeente Arnhem (2018), Coalitieakkoord Arnhem 2018-2022

Holland Innovation Network China. (2019). *Overview of Hydrogen and Fuel Cell developments in China.*

Kragtwijk. A., & Nieboer, M. (2009). *10 jaar economische samenwerking tussen Arnhem en Wuhan.* Connaction & 121interaction.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019). *Nederland-China: Een nieuwe balans.* Den Haag.

Van der Geest, W., van der Meulen, S., Wensink, C., & van Berne, B. (2017). *Exploratory study of transport flows between Gelderland and China.* Zoetermeer: Panteia.

Van der Putten, F., & Leijten, I. (2017). *Geopolitieke relevantie van de nieuwe Zijderoute voor regionale/lokale overheden in Europa.* Den Haag: Instituut Clingendael.

Wensink, C., Roest, A., van der Geest, W., Li, T., van Berne, B., & Li, K. (2018). *The Road to Holland: The Belt and Road Initiative, implications and opportunities of rail freight transport between China and the Netherlands.* Zoetermeer: Panteia.

20191099

Inspraaktekst mevrouw Poutsma-Adema 19 mei 2021

Wij zijn februari 2020 een maand in Guinee geweest met Lamko en Gerard Geenacker namens de Jerome Damey foundation.
Het doel van de reis was het bekijken van de pas gebouwde school in N'Zérékoré, de tweede stad van Guinee. Ongeveer 280.000 inwoners.
De school is per 1 februari 2020 geopend en op dit moment gaan er 70, door Nederland gesponsorde, kinderen naar toe.
Tijdens de reis hebben wij kennis gemaakt met diverse instanties die in N'Zérékoré een belangrijke maatschappelijke rol vervullen.

Zo hebben wij onder andere een bezoek gebracht bij de burgemeester van N'Zérékoré.
We hebben daar een goed gesprek gehad met de eerste burger van de stad. Aan het eind van het gesprek vroeg hij ons of wij een jumelage willen tot stand brengen met Arnhem.
Het doel van de jumelage is de definitie van jumelages die Jean Bareth, een van de oprichters van CEMR na de tweede wereldoorlog, vele jaren geleden gaf. Op deze manier gaf hij de basiswaarden van jumelages weer: vriendschap, samenwerking en wederzijds begrip tussen volkeren in Europa en nu ook: Afrika.

Het is goed in Afrika contact te maken met de landen en volken daar om te voorkomen dat veel mensen Europa zien als een continent waar alleen maar rijke mensen wonen. Het is goed om Europese contacten in Afrika te hebben omdat China bezig is Afrika te veroveren. Er zijn veel redenen voor een jumelage:
* Arnhem en N'Zérékoré liggen aan de rand van een gebied waar veel voedsel wordt verbouwd. N'Zérékoré kan mogelijk nog veel leren van "onze" Betuwe en daar veel baat bij hebben. Arnhem als stad van de food-valley.
* N'Zérékoré is een stad waar moslims en christenen en andere groepen zeer vreedzaam samen leven, evenals in Arnhem. Hier kunnen wij van leren.
* Er is een groot contrast tussen het rijke Arnhem en het arme N'Zérékoré. Arnhem heeft een heel moeilijk verleden doorgemaakt en is uit de as herrezen. Dit kan een grote bemoediging zijn voor het arme N'Zérékoré. Op dit moment is Nederland een van de rijkste landen, Guinee is een van de 6 armste landen van de wereld,
* Guinee is als land heel erg onbekend, iedereen stort zich op de landen waar veel toerisme is. Arnhem is in staat om dit land op een prachtige manier te promoten door een officieel bezoek te brengen en zo veel te betekenen voor dit land.
* In Arnhem zuid wordt veel voor de Jerome Damey school in N'Zérékoré gedaan: de Lea Dasbergschool, Het Klinket, De Rank en de Madelief hebben allemaal meegewerkt aan de bouw van deze school door middel van activiteiten waarbij er geld werd opgehaald. In Arnhem noord is de Pieter Jongelingschool heel actief voor de school geweest.
* In N'Zérékoré is het probleem van de watervervuiling erg groot. Arnhem heeft als stad aan de Rijn hier ook veel mee te maken gehad en de vervuiling grotendeels overwonnen.
Dit kan van grote betekenis zijn voor N'Zérékoré. Het uitwisselen van kennis is één van de belangrijkste pijlers waarop de jumelage zou kunnen rusten. Wij hebben hier in Arnhem en omstreken veel kennis: HBO scholen die goed in staat zijn tot overdracht van kennis en zo ook internationaal bekendheid kunnen verwerven. Evenals Arnhem zijn er veel beekjes, kreekjes in de stad die de natuurlijke waterloop nog hebben.
* Het is voor Guinee van groot belang dat er bemoeienis is vanuit Europa met het land. Anders neemt China het over. Mogelijk kan Arnhem ook wegen vinden naar de ontwikkelingssamenwerking op

landelijk niveau van Nederland in dit opzicht. Eventuele samenwerking met universiteit Wageningen zou fantastisch zijn.
* Er is in Arnhem veel kennis op het gebied van de opwekking van zonne-energie, in N'Zérékoré staat dit in de kinderschoenen. Vooral kennis op het gebied van onderhoud etc. is dringend gewenst.
* N'Zérékoré kan Arnhem laten zien hoe dicht de mensen daar nog bij en van de natuur leven: urban food.
N'Zérékoré kan een Arnhemmer leren gelukkig te zijn met weinig geld en goed.
* Er veel handel en industrie in opkomst in Nzérékoré, waar onze Arnhemse handel en industrie mogelijk in kan participeren.
* West Afrika wordt de voedselschuur voor oost Afrika waar men in de toekomst veel hongersnood verwacht, Arnhem kan hierin een grote rol spelen met de expertise van Wageningen, Larenstein, en de HBO's.
• Uitwisseling met de ziekenhuizen Arnhem-N'Zérékoré van kennis zou fantastisch zijn.

Een jumelage mag dan ouderwets zijn, voor dit vergeten land in Afrika zou het wel eens heel belangrijk kunnen zijn!! Wij geven hen aandacht, zij leren ons hoe je kunt leven en gelukkig zijn met weinig.Het college van B&W heeft in eerste instantie deze aanvraag niet gehonoreerd. Ik wil u als Raad van Arnhem dringend vragen om deze beslissing te herzien.

Hartelijk dank voor uw aandacht.

BEHANDELRESULTAAT

Informatieve & Meningsvorming-I behandeling

GEMEENTE Arnhem

Evaluatie en herijking beleid internationale betrekkingen

Documentnummer:	
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Van Dellen/ Marcouch

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Van der Laak (Arnhem Centraal), Eppich (VVD), Venhoek (D66), Hogenhout (PvdD), Dayioglu (GroenLinks), De Vries (PvdA), Jansen (ChristenUnie), Verheij (PVV), Dilekçi (Denk/Verenigd Arnhem) en Hobbelen (AOP). De fracties van de SP en het CDA waren niet vertegenwoordigd.

Verloop
Tijdens de Informatieve fase sprak mevrouw Poutsma-Adema in namens de Jerome Damey foundation over de mogelijkheid van een jumelage van Arnhem met N'Zérékoré een stad in Guinee, Afrika.
Na de afronding van de Informatieve fase is een start gemaakt met de meningsvormende fase. Hierbij heeft de raadskamer haar eerste termijn afgerond en is vergadering (vanwege de tijd) afgesloten tijdens de eerste termijn van het college.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de Meningsvorming -I niet is afgerond. De behandeling zal op een volgende Politiek Avond worden voortgezet met het vervolg van de eerste termijn van het college.

De raadsadviseur,

E.J.S. Dirksen

De voorzitter,

S. van Ommen

Titel/onderwerp: "Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar"

Raadsadviseur: K. Vons Telefoonnr: 377 4087 Katinka.vons @arnhem.nl

Van:	College	Ambtenaar:	Clemens Berntsen
Portefeuillehouder:	Dhr. B. Roelofs	Telefoonnr:	3775020
		E-mailadres:	Clemens.Berntsen@arnhem.nl
Doel activiteit	meningsvormend (M1)		
Toelichting	Het college biedt de raad het raadsvoorstel " Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar" aan ter vaststelling. Het college vraagt de raad om: 1.) In te stemmen met de voorgestelde wijze waarop het raadsbesluit van 31 maart 2021: 'Te stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR), de ondergrondse containers van het slot te halen en te zorgen dat er weer een normale (60 liter) afvalzak in past', wordt uitgevoerd. 2. Als gevolg van het besluit om te stoppen met DIFTAR bijgaande begrotingswijziging op de MJPB 2021-2024 (Begroting 2021) vast te stellen. 3. De wijziging van de Verordening afvalstoffenheffing 2021 en de Verordening afvalstoffenheffing 2021-1 vast te stellen conform bijgevoegd concept. **Proces** In maart 2021 is tegelijkertijd met de Tweede Kamerverkiezingen in Arnhem een referendum gehouden over het afvalbeleid. Aan de inwoners is de vraag voorgelegd of er gestopt moest worden met het systeem van betalen per afvalzak (DIFTAR). Een kleine meerderheid van de inwoners stemde hiermee in, de raad heeft dit voorgenomen besluit op 31 maart 2021 bekrachtigd. In de raadsinformatiebrief van 6 april 2021 heeft het college de raad geïnformeerd over het vervolgtraject na het raadsbesluit. Hierin heeft het college aangegeven om zo spoedig mogelijk uitvoering te willen geven aan de uitwerking van dit besluit. Bij besluitvorming over voorliggend voorstel in mei, resulteert dit per 1 juni 2021 in de gevraagde wijziging van het systeem. **Voorgestelde wijze** Het college voert het raadsbesluit van 31 maart 2021: 'Te stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR), de ondergrondse containers van het slot te halen en te zorgen dat er weer een normale (60 liter) afvalzak in past', op voorgestelde wijze uit. De voorgestelde wijze kunt u evenals de consequenties voor de inwoners o.a. kwijtschelding voor minima en vrijstellingsregelingen voor medisch afval, alternatieve plannen en extra service inleveren klein grofvuil (milieukar), lezen in het raadsvoorstel. Tevens treft u hier ook een beschrijving aan wat het afschaffen van pasgebruik voor het aanbieden van restafval op de ondergrondse containers voor een gevolgen heeft voor de uitvoering en het te verwachten aantal deelnemende bedrijven aan het reinigingsrecht. **Begrotingswijziging** Om het DIFTAR-systeem tussentijds te wijzigen dient een begrotingswijziging te worden vastgesteld waarin rekening is gehouden met de financiële consequenties van het stoppen met DIFTAR. Om de afvalstoffenheffing te kunnen heffen en innen is het nodig dat voor 1 juni 2021 de belastingverordening is vastgesteld en gepubliceerd. **Afvalstoffenheffing** Daarnaast dient de huidige verordening afvalstoffenheffing te worden gewijzigd, zodat DIFTAR wordt beëindigd per 1 juni 2021. En om per 1 juni 2021 de afvalstoffenheffing op een andere manier uit te voeren, is het nodig dat voor 1 juni een nieuwe belastingverordening voor de rest van het jaar is vastgesteld en gepubliceerd. De afwikkeling van de gewijzigde DIFTAR-heffingen vraagt om een heldere communicatie.		

	Hiervoor verwijs ik u naar het raadsvoorstel. Als bijlagen bij dit raadsvoorstel vindt u de voorgestelde begrotingswijziging, de wijziging van de huidige verordening en de nieuwe verordening afvalstoffenheffing. **Beoogd effect** Met dit besluit respecteert het college de uitslag van het referendum en voert het college het raadsbesluit van 31 maart 2021 uit. De MJPB 2021-2024 wordt zodanig aangepast dat deze gebaseerd is op het stoppen met DIFTAR per 1 juni 2021. De nieuwe verordening afvalstoffenheffing is op 1 juni 2021 rechtsgeldig en leidt tot de belastingopbrengsten uit de begroting na wijziging. **Politieke Avond 12 mei** Op 12 mei heeft de informatieve behandeling plaatsgevonden waarbij de heren Schreur, Van der Deen en mevrouw Chabot hebben ingesproken. De wethouder heeft toegezegd de raad voorafgaand aan de M1-behandeling te informeren over de (financiële) consequenties wanneer er in mei geen besluit wordt genomen over dit raadsvoorstel.
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de informerende (I) fase en de start en afronding van de meningsvormende (M1) fase.
Spreekrecht publiek	Neen
Behandeladvies	Technische vragen dienen voorafgaand aan de bespreking te worden gesteld. <u>Meningsvormend (M1)</u> - De behandeling van de M1 zal plaatsvinden in twee termijnen, te beginnen met het termijn aan de zijde van de raadskamer. De portefeuillehouder reageert op vragen in zijn eigen eerste termijn. Interrupties zijn toegestaan. - In de tweede termijn kunnen woordvoerders reageren op de eerste termijn van de portefeuillehouder en op elkaar en aangeven of zij moties en/of amendementen overwegen in te dienen. Uitkomst van de Meningsvormende (MI) behandeling kan zijn: 1. Partijen zijn het eens, het voorstel wordt doorgeleid naar de besluitvormende fase 2. Partijen zijn het niet (volledig) eens en overwegen moties en/of amendementen. Het voorstel wordt doorgeleid naar de fase Meningsvorming 2, waar deze besproken zullen worden.
Bijlagen	

Raadsvoorstel " Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar"			
Bijlage 1 - Begrotingswijziging			
Bijlage 2 - Wijziging van de Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021			
Bijlage 3 - Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021-1			
Besluit van bekrachtiging 31 maart 2021			
Raadsinformatiebrief 6 april 2021			
Behandelresutaat Informatieve behandeling dd 12 mei 2021			
Schriftelijke inspraakreactie van de heer Schreur, stichting Groene Vos			
Schriftelijke inspraakreactie van mevrouw T. Chabot			
Schriftelijke inspraakreactie van de heer I. van der Deen			

Memo

Datum : Dinsdag 18 mei 2021

Aan : De gemeenteraad

Van : Bob Roelofs

Betreft : informatie over besluitvormingstraject Diftar

In de informatieve en meningsvormende sessie van de 'Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met DIFTAR" op 12 mei jl., is door wethouder Roelofs de toezegging gedaan om inzicht te geven in de consequenties van eventueel uitstel van besluitvorming op dit onderwerp.

Het voorliggende raadsvoorstel is gericht op het doorvoeren van de systeemwijziging: het stoppen met DIFTAR, met ingang van 1 juni 2021. Hiertoe dient een begrotingswijziging en een wijziging op de Verordening op de afvalstoffenheffing te worden vastgesteld.
Het college heeft met deze voorstellen gehoor gegeven aan de wens om zo snel mogelijk de uitkomst van het referendum en het besluit van de gemeenteraad van 31 maart 2021 uit te voeren.

Wat zou uitstel van besluitvorming technisch betekenen voor het huidige raadsvoorstel?
De wijziging van de verordening afvalstoffenheffing kan op elke 1e van de maand ingaan. Zou de nu voorgenomen besluitvorming op 26 mei 2021 niet kunnen plaatsvinden, dan dient de ingangsdatum verschoven te worden naar de eerstvolgende wenselijke en besluitvormingstechnisch haalbare maand. De onderliggende begrotingswijziging en verordeningen dienen in dat geval opnieuw opgesteld te worden en voorgelegd te worden aan de raad. De financiële consequenties dienen opnieuw berekend te worden, de begrotingswijziging en resulterende tarieven voor de nieuwe verordening.
Het huidige voorstel dient te worden ingetrokken, een nieuw raadsvoorstel moet worden ingebracht.

De eerstvolgende besluitvormende raadsvergadering is op 16 juni, deze dient gehaald te worden om invoering per 1 juli te realiseren. Mocht ook dit niet haalbaar blijken dan zijn er de besluitvormende vergaderingen op 7 juli of 21 juli waarna invoering per 1 augustus 2021 mogelijk is.

Financiële consequenties van uitstel besluitvorming.
Elke maand uitstel van besluitvorming betekent een maand langer DIFTAR.
Hanteren we het uitgangspunt dat de huidige inzamelresultaten en scheidingsresultaten behouden blijven bij het in stand houden van DIFTAR, dan levert het volgende effect op (einde DIFTAR 1 juli):

- De baten- en lasteneffecten die doorgerekend worden in de afvalstoffenheffing zoals geschetst in het raadsvoorstel, treden later op: lagere stijging verwerkingskosten restafval, lagere stijging inzamelkosten, hogere kosten op het inzamelen en verwerken van grofvuil en lagere inkomsten op herbruikbare afvalstromen.
  De bovenstaande effecten in de baten en lasten, inclusief de geplande inzet van de milieukar: bedragen € 1,315 mln (in het voorliggende raadsvoorstel € 1,465 mln) en zullen conform het coalitieakkoord doorberekend worden in de afvalstoffenheffing.

Tot slot is al eerder gemeld dat in de periode dat DIFTAR van toepassing is de inkomsten lager zijn dan begroot door minder aanbod van betaalde zakken (variabele inkomsten). De voorlopige inschatting van dit financiële effect bedraagt voor deze periode (jan-juni) € 750k (was € 625k).

Communicatie richting inwoners

In de gemeentelijke communicatielijn is steeds het voorbehoud van besluitvorming door de raad op 26 mei gemaakt voor het effectueren van het stoppen met DIFTAR per 1 juni. In de beeldvorming in de stad is deze datum inmiddels het uitgangspunt geworden.
In de communicatie is het uitgangspunt geweest om zo spoedig mogelijk de uitkomst van het referendum te respecteren en dit technisch mogelijk te maken. Het uitstellen van deze datum zal opnieuw leiden tot onduidelijkheid voor inwoners. Of dit consequenties heeft op het aanbied- en scheidingsgedrag van inwoners, valt nu niet te voorzien.

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 566741

Onderwerp: Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar

Voorstel

1. In te stemmen met de voorgestelde wijze waarop het raadsbesluit van 31 maart 2021: 'Te stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR), de ondergrondse containers van het slot te halen en te zorgen dat er weer een normale (60 liter) afvalzak in past', wordt uitgevoerd.
2. Als gevolg van het besluit om te stoppen met DIFTAR bijgaande begrotingswijziging op de MJPB 2021-2024 (Begroting 2021) vast te stellen.
3. De wijziging van de Verordening afvalstoffenheffing 2021 en de Verordening afvalstoffenheffing 2021-1 vast te stellen conform bijgevoegd concept.

Inleiding

In maart 2021 is tegelijkertijd met de Tweede Kamerverkiezingen in Arnhem een referendum gehouden over het afvalbeleid. Aan de inwoners is de vraag voorgelegd of er gestopt moest worden met het systeem van betalen per afvalzak (DIFTAR). Een kleine meerderheid van de inwoners stemde hiermee in, de raad heeft dit voorgenomen besluit op 31 maart 2021 bekrachtigd.
In de raadsinformatiebrief van 6 april 2021 hebben wij u geïnformeerd over het vervolgtraject na het raadsbesluit. Hierin hebben we aangegeven om zo spoedig mogelijk uitvoering te willen geven aan de uitwerking van dit besluit. Bij besluitvorming over voorliggend voorstel in mei, resulteert dit per 1 juni 2021 in de gevraagde wijziging van het systeem.
Om het DIFTAR-systeem tussentijds te wijzigen dient een begrotingswijziging te worden vastgesteld waarin rekening is gehouden met de financiële consequenties van het stoppen met DIFTAR.
Daarnaast dient de huidige verordening afvalstoffenheffing te worden gewijzigd, zodat DIFTAR wordt beëindigd per 1 juni 2021. En om per 1 juni 2021 de afvalstoffenheffing op een andere manier uit te voeren, is het nodig dat voor 1 juni een nieuwe belastingverordening voor de rest van het jaar is vastgesteld en gepubliceerd.
Als bijlagen bij dit raadsvoorstel vindt u de voorgestelde begrotingswijziging, de wijziging van de huidige verordening en de nieuwe verordening afvalstoffenheffing.

Beoogd effect

Met dit besluit respecteren we de uitslag van het referendum en voeren het raadsbesluit van 31 maart 2021 uit. De MJPB 2021-2024 wordt zodanig aangepast dat deze gebaseerd is op het stoppen met DIFTAR per 1 juni 2021. De nieuwe verordening afvalstoffenheffing is op 1 juni 2021 rechtsgeldig en leidt tot de belastingopbrengsten uit de begroting na wijziging.

Gemeente Arnhem

Argumenten

1.1 Stoppen met betalen per afvalzak.

De huidige systematiek en wijze van heffen is vastgelegd in de 'Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021' die op 12 november 2020 is vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat de afvalstoffenheffing in 2021 bestaat uit een vast en een variabel deel. Het vaste deel is een belasting per perceel per belastingjaar, daarbovenop wordt een variabel tarief van € 0,80 gerekend voor het aanbieden van een 30-liter restafvalzak.
De huidige 'DIFTAR'-verordening wordt gehanteerd voor de periode januari tot en met mei. Vanaf juni tot en met december wordt de heffing, net als in het verleden, gebaseerd op vaste tarieven. Er wordt uitsluitend een onderscheid gemaakt naar één- en meerpersoonshuishoudens.

Om de hoogte van de nieuwe vaste tarieven te bepalen is een hernieuwde analyse gemaakt van de effecten die gaan optreden door het wegvallen van de financiële prikkel die ten grondslag ligt aan DIFTAR. De belangrijkste effecten waar we rekening mee houden:

- Het scheidingsgedrag van inwoners zal terugvallen naar het niveau van voor DIFTAR. Dit betekent meer restafval in te zamelen en te verwerken, minder herbruikbare fractie. Het scheidingspercentage zal dalen.
- De verwerkingskosten voor te verbranden restafval nemen toe.
- Naar verwachting zal de omvang van verkeerd aangeboden en bij de containers geplaatst afval gaan afnemen. Dit zal leiden tot een daling van de inzamelkosten voor deze afvalstroom.
- Er zijn incidentele kosten die gemaakt worden om het huidige systeem tussentijds te wijzigen:
    - de voorbereidings-, communicatie en uitvoeringskosten van de extra belastingaanslag vanwege de afrekening van de eerste 5 maanden DIFTAR en de op te leggen (vaste) heffing vanaf 1 juni;
    - de kosten om de inwerptrommels weer te vergroten naar 60-liter.

Deze effecten zijn vertaald in de begrotingswijziging die in de paragraaf financiën wordt toegelicht.

1.2 De ondergrondse containers van het slot halen.

De ondergrondse containers zijn in de afgelopen jaren voorzien van toegangscontrolesystemen en een slot dat met de afvalpas geopend kan worden. Om de containers 'van het slot te halen' en zonder pas toegankelijk te maken dient de elektronische vergrendeling handmatig ontkoppeld te worden. Dit kan binnen 1 week na wijziging van het betaalsysteem worden uitgevoerd.

De afvalpas (niet meer) gebruiken om de containers te openen is in de referendumvraag onlosmakelijk verbonden aan het stoppen met DIFTAR. Deze vraag wordt daarom in dit voorstel niet opnieuw ter discussie gesteld. Er waren echter ook andere argumenten voor het afsluiten van de ondergrondse containers en het gebruik van een afvalpas en die deels ook financiële consequenties hebben:

- Het weren van bedrijfsafval en afval uit omliggende gemeenten;

- Door het aantal pasaanbiedingen per ondergrondse container te registreren is er inzicht in de vullingsgraad en snelheid van vol raken van de ondergrondse containers. Deze informatie kan door de inzamelaar worden gebruikt voor het opzetten van een inzamelsysteem op (vol)melding.
- Verkleinen van het risico op het in de container vallen van kinderen.

1.3 Aanpassen van de trommels naar 60-liter.

Een van de uitvoeringsbesluiten van DIFTAR was om de trommelgrootte te verkleinen naar 30-liter. Hiermee konden kleinere afvalzakken afrekenbaar gemaakt worden. In het referendum is het terugdraaien van dit onderdeel expliciet benoemd. Uiteraard is ook bij het stoppen met DIFTAR de reden voor de verkleining vervallen.
Met het terugbrengen van de trommels naar de oorspronkelijke inhoud kan direct na het stoppen met DIFTAR per 1 juni begonnen worden. De doorlooptijd voor het uitvoeren van de werkzaamheden aan de trommels wordt ingeschat op 2 maanden.

2.1 Door de begroting aan te passen wordt het mogelijk om bij vaststelling van de belastingverordening uit te gaan van stoppen met DIFTAR per 1 juni 2021.

De afvalstoffenheffing mag niet meer dan 100% kostendekkend zijn. Vanwege deze wettelijke toets dient de begroting op gelijke uitgangspunten gebaseerd te zijn als de belastingverordening.

2.2 Informeren over de financiële gevolgen van het stoppen met DIFTAR per 1-6-2021 en de belastingverordening hierop in te richten.

De gevolgen voor de begroting en afvalstoffenheffing zijn vermeld in de financiële paragraaf van dit voorstel.

3.1 De Gemeentewet schrijft de belastingverordening voor als onmisbaar instrument om belasting te innen

Conform art. 216 Gemeentewet dienen de belastingverordeningen door de gemeenteraad te worden vastgesteld, voordat overgegaan kan worden tot belastingheffing.

3.2 De verordening moet voor de gewenste datum van ingang zijn vastgesteld

De verordening dient voor de datum van ingang (1 juni 2021) te worden vastgesteld en gepubliceerd om de belastingopbrengst te waarborgen.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Behouden en stimuleren scheidingsgedrag, consequenties voor de inwoners

De prijsprikkel die we met DIFTAR hebben beoogd te geven, heeft in praktijk op dat vlak goed gewerkt. DIFTAR heeft geleid tot een betere scheiding van herbruikbare afvalstromen en een sterke afname van de hoeveelheid te verbranden restafval in de afgelopen 8 maanden. Een groot deel van

onze inwoners is bewuster met afval scheiden en het voorkomen van afval aan de slag gegaan. Ook na het stoppen van de prijsprikkel per 1 juni willen we dit gedrag uiteraard graag behouden en verder stimuleren. Hiervoor zullen nieuwe plannen en impulsen noodzakelijk zijn. We willen in ieder geval de service en mogelijkheden tot goede afvalscheiding op een goed niveau houden en daar waar nodig uitbreiden.
Komend najaar, bij het starten van de nieuwe begrotingscyclus, willen we u deze alternatieve plannen presenteren. Eén van de onderdelen die hierin zeker aan bod zal komen is de afweging of nascheiding van PBD-afval een gewenst alternatief kan zijn voor Arnhem.
Vanaf 1 juli 2021 wordt aanvullend wel een extra service voor het inleveren van klein grofvuil in het leven geroepen.
Met de introductie van deze 'milieukar' willen we ook een van de pijnpunten van DIFTAR aanpakken en de omvang van bijgeplaatst afval bij de containers terugdringen.

Alle uitgangspunten ten aanzien van de kwijtschelding voor minima en de vrijstellingsregeling voor medisch afval blijven de resterende DIFTAR-periode van kracht. Het aantal tariefzakken dat geldt binnen deze regelingen wordt gebaseerd op de periode van 5 maanden en bedraagt daarmee 5/12 van het jaartotaal.
Na het stoppen met DIFTAR vervalt de noodzaak en stopt de financiële compensatieregeling voor medisch afval. De kwijtschelding voor minima wordt vanaf juni, net als voorheen, gebaseerd op volledige kwijtschelding van het vaste tarief.

1.2 De afwikkeling van de DIFTAR-heffingen wordt zo spoedig mogelijk in 2021 uitgevoerd.

Omdat er in 2021 veel gaat veranderen ten aanzien van de heffingssystematiek en daarmee de hoogte van de afvalstoffenheffing voor de inwoners, vraagt dit om zorgvuldige en heldere communicatie. Uitgangspunt hierbij is dat we in 2021 zo spoedig mogelijk de financiële balans voor de inwoners gaan opmaken en heffingen en verrekeningen gaan uitvoeren. Dit zal resulteren in een extra aanslagoplegging die we dit najaar zullen uitvoeren:

- Voor de periode januari tot en met mei 2021 geldt de DIFTAR-systematiek waarbij de heffing uit een vast en variabel deel bestaat. Het vaste deel van de DIFTAR-heffing, al opgelegd in februari 2021, was gebaseerd op geheel 2021 en wordt voor 7/12-deel terugbetaald.
- De variabele heffing gebaseerd op het aantal aangeboden zakken, wordt opgemaakt voor deze periode en toegerekend.
- Voor de periode juni tot en met december 2021 komt hiervoor de nieuwe (hogere) vaste afvalstoffenheffing in de plaats.

1.3 Gevolgen voor reinigingsrecht

Het afschaffen van pasgebruik voor het aanbieden van restafval op de ondergrondse containers heeft ook gevolgen voor de uitvoering en het te verwachten aantal deelnemende bedrijven aan reinigingsrecht. Met de invoering van reinigingsrecht in de binnenstad van Arnhem op 1 januari 2020, hebben we ondernemers de mogelijkheid geboden om tegen betaling gebruik te maken van de ondergrondse containers voor het aanbieden van hun bedrijfsafval. De ondernemers betalen hiervoor een tarief dat is gebaseerd op de werkelijke kosten die de gemeente maakt voor inzameling en verwerking.

Voor het aanbieden van hun bedrijfsafval hebben deelnemers een aparte bedrijfsafvalpas ontvangen. In de binnenstad zijn aparte inworpvoorzieningen voor het aanbieden van 60-liter zakken van deze bedrijven gerealiseerd.
Doordat de containers voor de huishoudens in de binnenstad na het raadsbesluit ook worden aangepast naar 60-liter en straks weer zonder pas toegankelijk worden, is de scheiding van beide afvalstromen (huishoudelijk en bedrijven) in praktijk niet meer realistisch. Het handhaven van afgesloten containers voor reinigingsrecht en open containers voor huishoudens op dezelfde locatie zal geen werkbare optie zijn.
We willen de overeenkomsten reinigingsrecht met ondernemers in de binnenstad wel blijven behouden. Ondernemers kunnen in de huidige uitvoering blijven kiezen voor twee prijsstaffels, afhankelijk van een inschatting vooraf van het aantal aan te bieden zakken. Mede door de corona-crisis is het aantal deelnemers in het afgelopen jaar lager dan geraamd, op dit moment maken er 68 ondernemers gebruik van reinigingsrecht.
Met het herstellen van de bedrijvigheid na corona zal nader onderzocht worden hoe de situatie op het gebied van afvalinzameling in de binnenstad verder kan worden geoptimaliseerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een inventarisatie van de ondernemingen op het hebben van een afvalinzamelcontract, of bij een particuliere inzamelaar, of door middel van een overeenkomst reinigingsrecht met de gemeente.

2.1 *De begrotingswijziging dient vastgesteld te zijn voordat de belastingverordening kan worden vastgesteld.*

Om de afvalstoffenheffing te kunnen heffen en innen is het nodig dat voor 1 juni 2021 de belastingverordening is vastgesteld en gepubliceerd. De laatste besluitvormende vergadering van de raad voor 1 juni is gepland op 26 mei 2021. Uiterlijk tijdens deze vergadering dient de belastingverordening te worden vastgesteld, waarbij de belastingverordening dient aan te sluiten op de voor die tijd gewijzigde begroting voor 2021.
Bij het niet realiseren van deze termijnen, schuift de datum van stoppen met DIFTAR op met minimaal één maand.

Participatie

Niet van toepassing.

Financiën

De afschaffing van DIFTAR per 1-6-2021 als gevolg van het raadsbesluit 'Stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR); de containers van het slot te halen; te zorgen dat er weer een normale afvalzak in past.', heeft diverse financiële consequenties die hieronder in beeld gebracht zijn.

Lasten
Structureel:
- Meerkosten verbranden restafval. Door het wegvallen van de prijsprikkel en het weer openzetten van de containers verwachten we op basis van eerdere ervaring een sterke toename van de hoeveelheid te verbranden restafval. De stijging van de verwerkingskosten wordt ingeschat op € 800k.

- De inzamelkosten voor restafval zullen met € 240k toenemen door de stijging van de in te zamelen hoeveelheid.
- De kosten voor het inzamelen en verwerken van grofvuil zullen naar verwachting dalen met € 120k door een afname van de hoeveelheid bij de containers geplaatst afval.

Incidenteel:

- De kosten voor uitvoeren van de extra aanslagoplegging waarin het DIFTAR-deel wordt verrekend, de nieuwe vaste aanslag wordt opgelegd en het voorbereidings- en communicatietraject dat hierop wordt ingezet, bedragen eenmalig € 250k.
- De werkzaamheden inzake het vergroten van de trommels van de ondergrondse containers zodat er weer een normale afvalzak van 60 liter in past, worden ingeschat op € 175k.

Baten

Structureel:

Als gevolg van de afschaffing van DIFTAR is het de verwachting dat de afvalscheiding minder nauwkeurig gaat plaatsvinden. Dit heeft de volgende gevolgen voor de baten die de gemeente op de verschillende afvalstromen (oudpapier, textiel, PBD) ontvangt:

- Lagere inkomsten herbruikbare afvalstromen ad. € 120k.

Bovenstaande effecten in de baten en lasten, inclusief de geplande inzet van de milieukar, bedragen in totaal € 1,465 mln en zullen conform het coalitieakkoord doorberekend worden in de afvalstoffenheffing en leiden tot de volgende begrotingswijziging:

bedragen x € 1.000	**Exploitatiebegroting**	Begroting	Meerjarenraming		
		2021	2022	2023	2024
	Lasten				
Programma S12 Wonen en leefomgeving	Meerkosten verbranden restafval	800			
	Hogere inzamelkosten restafval	240			
	Lagere kosten inzameling en verwerking grofvuil	-120			
	Voorbereiding- en communicatiekosten inclusief extra aanslag	250			
	Vergroten trommels OC's	175			
		1.345	0	0	0
	Baten				
Programma S12 Wonen en leefomgeving	Lagere opbrengsten herbruikbare afvalstromen	-120			
	Dekking uit afvalstoffenheffing	1.465			
		1.345	0	0	0
	Exploitatieresultaat	**0**	**0**	**0**	**0**
	Mutaties reserves				
	Toevoegingen	0	0	0	0
	Onttrekkingen	0	0	0	0
		0	0	0	0
	Totaal Resultaat	0	0	0	0

De structurele doorwerking van de jaren 2022-2024 zal verwerkt worden in de Begroting 2022 waarbij tevens de eerste ervaringen van het nieuwe regime worden meegenomen.

Overige financiële effecten

De hieronder gemelde overige financiële effecten, worden niet verrekend in de afvalstoffenheffing omdat deze kosten geen betrekking hebben op de periode van de heffing.

Het afschaffen van DIFTAR heeft naast hiervoor genoemde effecten ook nog gevolgen voor de reeds gedane specifieke DIFTAR-investeringen. Doordat de trommelverkleiningen en toegangscontrolesystemen van de ondergrondse containers niet meer nodig zijn, dienen deze activa in financieel technische zin in één keer afschreven te worden. Dit zal in 2021 leiden tot een eenmalige afschrijvingslast van € 1,2 mln. Deze lasten zullen worden meegenomen in Turap-2 en de jaarrekening 2021.

Tot slot is al eerder gemeld dat in de periode dat DIFTAR van toepassing is (januari-mei 2021) de inkomsten lager zijn dan begroot door minder aanbod van betaalde zakken (variabele inkomsten). De voorlopige inschatting van dit financiële effect bedraagt voor deze periode € 625k.

Afvalstoffenheffing

De hiervoor beschreven effecten als gevolg van het stoppen met DIFTAR leiden tot een aanpassing van de afvalstoffenheffing:

Berekening kostendekkenheid t.b.v. Afvalstoffenheffing	
Bedragen x € 1.000	*jun-dec 2021*
Kosten Taakveld(en),incl. (omslag) rente	13.295
Inkomsten taakveld(en), excl. heffingen	-1.600
Netto kosten taakvelden	**11.695**
Toe te rekenen kosten:	
Overhead incl. (omslag)rente	376
BTW	1.926
Totale kosten	**13.997**
Opbrengst heffingen	11.705
Dekkingspercentage	84%

De afvalstoffenheffing bedraagt:

- januari t/m mei 2021:	Vast tarief per huishouden	€ 67,75
	Per 30-liter-zak restafval	€ 0,80
- juni t/m december 2021:	Eénpersoonshuishoudens	€ 131,95
	Meerpersoonshuishoudens	€ 176,40

Arnhem GEMEENTE

Ontwikkeling afvalstoffenheffing gemiddeld per huishouden:

Lasten 2020	: € 242
Lasten jan-dec 2021 (oud)	: € 241 (gebaseerd op gehele jaar DIFTAR)
Lasten jan-mei 2021	: € 100 (DIFTAR periode)
Lasten jun-dec 2021	: € 159 (niet-DIFTAR periode)
Lasten jan-dec 2021 (nieuw)	: € 259 (gebaseerd op gedeeltelijk DIFTAR)

De gemiddelde lastenstijging ten gevolge van het afschaffen van DIFTAR bedraagt 13%, over de maanden juni tot en met december, Over het gehele jaar 2021 bedraagt de stijging 8%..

Uitvoering

Na vaststelling worden de (wijzigings)verordeningen gepubliceerd.
Na besluitvorming gaan wij over tot uitvoering van de gevraagde besluiten. De operationele aanpassingen aan de containers worden voorbereid en zo spoedig mogelijk na 1 juni uitgevoerd.
De tussentijdse DIFTAR-aanslag wordt in samenwerking met de Connectie voorbereid.

Communicatie

De besluiten worden gepubliceerd.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Begrotingswijziging
- Wijziging van de Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021
- Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021-1

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	566741

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 april 2021, nummer: 566741.

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

besluit:

1. In te stemmen met de voorgestelde wijze waarop het raadsbesluit van 31 maart 2021: 'Te stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR), de ondergrondse containers van het slot te halen en te zorgen dat er weer een normale (60liter) afvalzak in past', wordt uitgevoerd.
2. Als gevolg van het besluit om te stoppen met DIFTAR bijgaande begrotingswijziging op de MJPB 2021-2024 (Begroting 2021) vast te stellen.
3. De wijziging van de Verordening afvalstoffenheffing 2021 en de Verordening afvalstoffenheffing 2021-1 vast te stellen conform bijgevoegd concept.

De griffier, De voorzitter,

Bijlagen:
- Begrotingswijziging
- Wijziging van de Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021
- Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021-1

GEMEENTE Arnhem

Nr.	2021-	
Onderwerp	Begrotingswijziging inzake stoppen met DIFTAR	
I / S	S	
Raad d.d.		26-5-2021
Zaaknr.		566741

bedragen x € 1.000	**Exploitatiebegroting**	Begroting 2021	Meerjarenraming 2022	2023	2024
	Lasten				
Programma S12	Meerkosten verbranden restafval	800			
Wonen en leefomgeving	Hogere inzamelkosten restafval	240			
	Lagere kosten inzameling en verwerking grofvuil	-120			
	Voorbereiding- en communicatiekosten inclusief extra aanslag de	250			
	Vergroten trommels OC's	175			
		1.345	0	0	0
	Baten				
Programma S12	Lagere opbrengsten herbruikbare afvalstromen	-120			
Wonen en leefomgeving					
	Dekking uit afvalstoffenheffing	1.465			
		1.345	0	0	0
	Exploitatieresultaat	**0**	**0**	**0**	**0**
	Mutaties reserves				
	Toevoegingen	0	0	0	0
	Onttrekkingen	0	0	0	0
		0	0	0	0
	Totaal Resultaat	0	0	0	0

Zaaknummer: 566741

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 april 2021, zaaknummer 566741;

gelet op artikel 15.33 van de Wet Milieubeheer;

besluit:

vast te stellen de volgende verordening tot wijziging van de

VERORDENING OP DE HEFFING EN DE INVORDERING VAN AFVALSTOFFENHEFFING 2021

Artikel I Wijziging Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021

A. Artikel 5 wordt wordt vervangen en komt als volgt te luiden:
'Artikel 5. Belastingtijdvak
Het belastingtijdvak loopt van 1 januari 2021 tot en met 31 mei 2021.'

B. Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:
- in de leden 1 tot en met 5 wordt het woord 'belastingjaar' vervangen door: belastingtijdvak;
- in de leden 2 en 3 wordt het woord 'twaalfde' vervangen door: vijfde.

C. In artikel 9, eerste lid, wordt 'artikel 5' vervangen door: artikel 6.

D. In artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:
- in lid 2 wordt het bedrag '€ 36,80' vervangen door: € 15,35;
- in lid 2 wordt het woord 'belastingjaar' vervangen door: belastingtijdvak.

E. Onderdeel 1.1 van de tarieventabel wordt vervangen en komt als volgt te luiden:
‘1.1 De belasting bedraagt per perceel per belastingtijdvak € 67,75.'

F. In onderdeel 2.1 van hoofdstuk 2 van de tarieventabel en in onderdeel 2.2 van hoofdstuk 4 van de tarieventabel wordt het woord ‘belastingjaar’ vervangen door: belastingtijdvak.

Artikel II Inwerkingtreding en citeertitel

1. Dit besluit wordt aangehaald als: Eerste wijziging Verordening afvalstoffenheffing 2021.
2. Dit besluit treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2021.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 26 mei 2021.

De griffier, De voorzitter,

Zaaknummer: 566741

Toelichting op de wijzigingsverordening

Bestaande tekst	*Nieuwe tekst*
VERORDENING AFVALSTOFFENHEFFING 2021	
Artikel 5. Belastingjaar *Het belastingjaar is gelijk aan het kalenderjaar*	**Artikel 5. Belastingtijdvak** **Het belastingtijdvak loopt van 1 januari 2021 tot en met 31 mei 2021.**
Artikel 7. Ontstaan van de belastingschuld en heffing naar tijdsgelang 1. De belasting bedoeld in hoofdstuk 1 van de tarieventabel is verschuldigd bij het begin van het *belastingjaar* of, zo dit later is, bij de aanvang van de belastingplicht. 2. Indien de belastingplicht als bedoeld in het vorige lid in de loop van het *belastingjaar* aanvangt, is de belasting verschuldigd voor zoveel *twaalfde* gedeelten van de voor dat *belastingjaar* verschuldigde belasting als er in dat *belastingjaar,* na de aanvang van de belastingplicht, nog volle kalendermaanden overblijven. 3. Indien de belastingplicht in de loop van het *belastingjaar* eindigt, bestaat aanspraak op ontheffing voor zoveel *twaalfde* gedeelten van de voor dat *belastingjaar* verschuldigde belasting als er in dat *belastingjaar*, na het einde van de belastingplicht, nog volle kalendermaanden overblijven. 4. Het tweede en het derde lid zijn niet van toepassing indien de belastingplichtige binnen de gemeente verhuist en aldaar een ander perceel in gebruik neemt. 5. De belasting bedoeld in hoofdstuk 1 van de tarieventabel is verschuldigd aan het begin van het *belastingjaar*. De belasting bedoeld in hoofdstuk 2 van de tarieventabel is verschuldigd aan het einde van het *belastingjaar*. 6. De belasting bedoeld in hoofdstuk 3 en 4 van de tarieventabel is verschuldigd bij aanvang van de dienstverlening.	Artikel 7. Ontstaan van de belastingschuld en heffing naar tijdsgelang 1. De belasting bedoeld in hoofdstuk 1 van de tarieventabel is verschuldigd bij het begin van het **belastingtijdvak** of, zo dit later is, bij de aanvang van de belastingplicht. 2. Indien de belastingplicht als bedoeld in het vorige lid in de loop van het **belastingtijdvak** aanvangt, is de belasting verschuldigd voor zoveel **vijfde** gedeelten van de voor dat **belastingtijdvak** verschuldigde belasting als er in dat **belastingtijdvak**, na de aanvang van de belastingplicht, nog volle kalendermaanden overblijven. 3. Indien de belastingplicht in de loop van het **belastingtijdvak** eindigt, bestaat aanspraak op ontheffing voor zoveel **vijfde** gedeelten van de voor dat **belastingtijdvak** verschuldigde belasting als er in dat **belastingtijdvak**, na het einde van de belastingplicht, nog volle kalendermaanden overblijven. 4. Het tweede en het derde lid zijn niet van toepassing indien de belastingplichtige binnen de gemeente verhuist en aldaar een ander perceel in gebruik neemt. 5. De belasting bedoeld in hoofdstuk 1 van de tarieventabel is verschuldigd aan het begin van het **belastingtijdvak**. De belasting bedoeld in hoofdstuk 2 van de tarieventabel is verschuldigd aan het einde van het **belastingtijdvak**. 6. De belasting bedoeld in hoofdstuk 3 en 4 van de tarieventabel is verschuldigd bij aanvang van de dienstverlening.
Artikel 9. Termijnen van betaling bij heffing bij wege van mondelinge dan wel schriftelijke kennisgeving 1. De belasting moet worden betaald indien de kennisgeving als bedoeld in *artikel 5*, tweede lid:	Artikel 9. Termijnen van betaling bij heffing bij wege van mondelinge dan wel schriftelijke kennisgeving 1. De belasting moet worden betaald indien de kennisgeving als bedoeld in **artikel 6**, tweede lid:

a. mondeling wordt gedaan, op het moment van het doen van de kennisgeving; b. schriftelijk wordt gedaan, op het moment van uitreiking van de kennisgeving, dan wel in het geval van toezending daarvan, binnen acht dagen na de dagtekening van de kennisgeving. 2. De Algemene Termijnenwet is niet van toepassing op de in de voorgaande leden gestelde termijnen.	a. mondeling wordt gedaan, op het moment van het doen van de kennisgeving; b. schriftelijk wordt gedaan, op het moment van uitreiking van de kennisgeving, dan wel in het geval van toezending daarvan, binnen acht dagen na de dagtekening van de kennisgeving. 2. De Algemene Termijnenwet is niet van toepassing op de in de voorgaande leden gestelde termijnen.
Artikel 10. Kwijtschelding 1. Voor de belasting die volgt uit hoofdstuk 1 van de tarieventabel kan kwijtschelding worden verleend. 2. Voor de belasting die volgt uit hoofdstuk 2 van de tarieventabel kan kwijtschelding worden verleend tot een maximum van *€ 36,80* per lid van het huishouden voor het *belastingjaar*. Om het aantal leden van een huishouden te bepalen geldt de inschrijving in de Basisregistratie personen (Brp) op het moment van ontstaan van de belastingschuld. 3. Voor de kwijtschelding als bedoeld in het tweede lid is het aantal leden per huishouden gemaximeerd op 5.	Artikel 10. Kwijtschelding 1. Voor de belasting die volgt uit hoofdstuk 1 van de tarieventabel kan kwijtschelding worden verleend. 2. Voor de belasting die volgt uit hoofdstuk 2 van de tarieventabel kan kwijtschelding worden verleend tot een maximum van **€ 15,35** per lid van het huishouden voor het **belastingtijdvak**. Om het aantal leden van een huishouden te bepalen geldt de inschrijving in de Basisregistratie personen (Brp) op het moment van ontstaan van de belastingschuld. 3. Voor de kwijtschelding als bedoeld in het tweede lid is het aantal leden per huishouden gemaximeerd op 5.

TARIEVENTABEL

HOOFDSTUK 1 MAATSTAVEN EN TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING VAST TARIEF *1.1 De belasting bedraagt per perceel per belastingjaar € 162,60*	HOOFDSTUK 1 MAATSTAVEN EN TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING VAST TARIEF **1.1 De belasting bedraagt per perceel per belastingtijdvak € 67,75**
HOOFDSTUK 2 MAATSTAVEN EN TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING VARIABELE DEEL 2.1 Onverminderd het bepaalde in hoofdstuk 1.1 wordt een variabele belasting geheven voor het achterlaten van huishoudelijke afvalstoffen op een daartoe van gemeentewege ter beschikking gestelde plaats, gebaseerd op het aantal aanbiedingen in het *belastingjaar* of, indien de belastingplicht later aanvangt, bij aanvang van de belastingplicht.	HOOFDSTUK 2 MAATSTAVEN EN TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING VARIABELE DEEL 2.1 Onverminderd het bepaalde in hoofdstuk 1.1 wordt een variabele belasting geheven voor het achterlaten van huishoudelijke afvalstoffen op een daartoe van gemeentewege ter beschikking gestelde plaats, gebaseerd op het aantal aanbiedingen in het **belastingtijdvak** of, indien de belastingplicht later aanvangt, bij aanvang van de belastingplicht.
HOOFDSTUK 4 MAATSTAVEN EN OVERIGE TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING 2.2 Voor het door de gemeente aan huis laten ophalen van:	HOOFDSTUK 4 MAATSTAVEN EN OVERIGE TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING 2.2 Voor het door de gemeente aan huis laten ophalen van:

grofvuil, maximaal 1 m3 per keer € 36,50 Bij huishoudens die kwijtschelding ontvangen voor de afvalstoffenheffing wordt grofvuil maximaal twee keer per *belastingjaar* per huishouden gratis aan huis opgehaald.	grofvuil, maximaal 1 m3 per keer € 36,50 Bij huishoudens die kwijtschelding ontvangen voor de afvalstoffenheffing wordt grofvuil maximaal twee keer per **belastingtijdvak** per huishouden gratis aan huis opgehaald.

Zaaknummer: 566741

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 20 april 2021, Bedrijfsvoering, nummer 566741;

Gelet op artikel 229, eerste lid, aanhef en de onderdelen a en b van de Gemeentewet en artikel 15.33 van de Wet Milieubeheer;

Besluit:

vast te stellen de

VERORDENING OP DE HEFFING EN DE INVORDERING VAN AFVALSTOFFENHEFFING 2021-1

Artikel 1. Definities
Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder ‘gebruik maken’: gebruik maken in de zin van artikel 15.33 Wet milieubeheer.

Artikel 2. Aard van de belasting en belastbaar feit
1. Onder de naam 'afvalstoffenheffing' wordt een directe belasting geheven als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer.
2. De afvalstoffenheffing als bedoeld in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel wordt naar afzonderlijke grondslagen geheven ter zake van het gebruik van een perceel ten aanzien waarvan krachtens artikel 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt.

Artikel 3. Belastingplicht
1. De belasting wordt geheven van degene die in de gemeente naar de omstandigheden beoordeeld al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebruik maakt van een perceel ten aanzien waarvan ingevolge artikelen 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt en van degene die huishoudelijke afvalstoffen aanbiedt.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt:
    a. gebruikmaken van een perceel door de leden van een huishouden aangemerkt als gebruikmaken door het door de in artikel 231, tweede lid, onderdeel b, van de Gemeentewet bedoelde gemeenteambtenaar aangewezen lid van dat huishouden;
    b. gebruikmaken door degene aan wie een deel van een perceel in gebruik is gegeven, aangemerkt als gebruikmaken door degene die dat deel in gebruik heeft gegeven, met dien verstande dat degene die het deel in gebruik heeft gegeven, bevoegd is de heffing als zodanig te verhalen op degene aan wie dat deel in gebruik is gegeven;
    c. het ter beschikking stellen van een perceel voor volgtijdig gebruik aangemerkt als gebruikmaken door degene die dat perceel ter beschikking heeft gesteld, met dien verstande dat degene die het perceel ter beschikking heeft gesteld, bevoegd is de heffing als zodanig te verhalen op degene aan wie het perceel ter beschikking is gesteld.

Artikel 4. Maatstaf van heffing en belastingtarief
De belasting wordt geheven naar de maatstaven en de tarieven opgenomen in de bij deze verordening behorende tarieventabel.

Artikel 5. Belastingtijdvak
Het belastingtijdvak loopt van 1 juni 2021 tot en met 31 december 2021.

Artikel 6. Wijze van heffing
1. De belasting als bedoeld in hoofdstuk 1 van de bij deze verordening behorende tarieventabel wordt bij wege van aanslag geheven.
2. De belasting als bedoeld in hoofdstuk 2 van de bij deze verordening behorende tarieventabel wordt bij wege van een mondelinge dan wel een gedagtekende schriftelijke kennisgeving, daaronder begrepen een stempelafdruk, zegel, nota of andere schriftuur, geheven. Het gevorderde bedrag

wordt mondeling, dan wel door toezending of uitreiking van de schriftelijke kennisgeving aan de belastingschuldige bekendgemaakt.

Artikel 7. Ontstaan van de belastingschuld en heffing naar tijdsgelang

1. De belasting als bedoeld in hoofdstuk 1 van de bij deze verordening behorende tarieventabel is verschuldigd bij het begin van het belastingtijdvak of, zo dit later is, bij de aanvang van de belastingplicht.
2. Indien de belastingplicht in de loop van het belastingtijdvak aanvangt, is de belasting verschuldigd voor zoveel zevende gedeelten van de voor dat belastingtijdvak verschuldigde belasting als er in dat belastingtijdvak, na de aanvang van de belastingplicht, nog volle kalendermaanden overblijven.
3. Indien de belastingplicht in de loop van het belastingtijdvak eindigt, bestaat aanspraak op ontheffing voor zoveel zevende gedeelten van de voor dat belastingtijdvak verschuldigde belasting als er in dat belastingtijdvak, na het einde van de belastingplicht, nog volle kalendermaanden overblijven.
4. Het tweede en het derde lid zijn niet van toepassing indien de belastingplichtige binnen de gemeente verhuist en aldaar van een ander perceel gebruik maakt.
5. De belasting als bedoeld in hoofdstuk 2 van de bij deze verordening behorende tarieventabel is verschuldigd bij de aanvang van de dienstverlening.

Artikel 8. Termijnen van betaling bij heffing bij wege van aanslag

1. De aanslagen moeten worden betaald uiterlijk op de laatste dag van de maand volgend op die waarin de dagtekening van het aanslagbiljet is gesteld.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de aanslagen in acht gelijke termijnen worden betaald, indien aan het navolgende wordt voldaan:
   a. het totaalbedrag van de op één aanslagbiljet verenigde aanslagen afvalstoffenheffing of andere belastingen/heffingen moet niet meer zijn dan € 5.000,00;
   b. de verschuldigde bedragen moeten door middel van automatische betalingsincasso van de betaalrekening van de belastingschuldige kunnen worden afgeschreven.

   De eerste termijn vervalt dan op de laatste dag van de maand volgend op de maand die in de dagtekening van het aanslagbiljet is vermeld en elk van de volgende termijnen telkens een maand later.
3. De Algemene Termijnenwet is niet van toepassing op de in de voorgaande leden gestelde termijnen.

Artikel 9. Termijnen van betaling bij heffing bij wege van mondelinge dan wel schriftelijke kennisgeving

1. De belasting moet worden betaald indien de kennisgeving als bedoeld in artikel 6, tweede lid:
   a. mondeling wordt gedaan, op het moment van het doen van de kennisgeving;
   b. schriftelijk wordt gedaan, op het moment van uitreiking van de kennisgeving, dan wel in het geval van toezending daarvan, binnen acht dagen na de dagtekening van de kennisgeving.
2. De Algemene Termijnenwet is niet van toepassing op de in de voorgaande leden gestelde termijnen.

Artikel 10. Kwijtschelding

Voor de belasting die volgt uit hoofdstuk 1 van de tarieventabel kan kwijtschelding worden verleend.

Artikel 11. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de eerste dag na die van de bekendmaking.
2. De datum van ingang van de heffing is 1 juni 2021.
3. Deze verordening kan worden aangehaald als 'Verordening afvalstoffenheffing 2021-1'.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 26 mei 2021.

De griffier, De voorzitter,

Zaaknummer: 566741

TARIEVENTABEL behorende bij de 'Verordening afvalstoffenheffing 2021-1' van 26 mei 2021

ALGEMEEN
De bedragen in deze tabel zijn inclusief omzetbelasting indien deze verschuldigd is.

HOOFDSTUK 1 MAATSTAVEN EN TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING

1.1 De belasting bedraagt per belastingtijdvak per perceel:
a indien dat perceel wordt gebruikt door één persoon: € 131,95
b indien dat perceel wordt gebruikt door meer dan één persoon: € 176,40

1.2 Voor de berekening van de belasting overeenkomstig het bepaalde in onderdeel 1.1 gelden de omstandigheden aan het begin van het belastingtijdvak of, zo dit later is, bij de aanvang van de belastingplicht.

1.3 Indien in de loop van het belastingtijdvak zodanige wijzigingen optreden dat voor de belastingplichtige aanspraak ontstaat op toepassing van het tarief voor het gebruik van een perceel door één persoon, wordt op schriftelijke aanvraag van de belastingplichtige bij de berekening van de belasting hiermee rekening gehouden.

HOOFDSTUK 2 MAATSTAVEN EN OVERIGE TARIEVEN AFVALSTOFFENHEFFING

2.1 Voor het aan de door de gemeente ingestelde Afvalbrengstations aanbieden, van:

1.	witgoed, bruingoed, (klein) metaal, textiel (in gesloten zakken), papier/ karton, luiers, flesglas, schoon vlakglas, spiegelglas, klein chemisch afval, herbruikbaar huisraad, afgedankte electrische en electronische apparaten (compleet)	€ 0,00
2.	puin en grond, voor meer dan 0,5 m^3, per ¼ m^3 per keer:	
	a. schoon puin	€ 5,25
	b. grond	€ 15,75
3.	verontreinigd/vuil puin, voor meer dan 1,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 15,75
4.	hout-, bouw- en sloopafval, voor meer dan 1,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 5,25
5.	hout-huishoudelijk, voor meer dan 1,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 15,75
6.	bielzen	
	a. voor meer dan 2 stuks, per stuk	€ 8,50
	b. geïmpregneerd hout, voor meer dan 0,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 15,75
7.	grofvuil (brandbaar), voor meer dan 1,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 15,75
8.	Isolatiemateriaal, voor meer dan 0,5 m^3 per zak/doos	€ 1,58
9.	autobanden van personenauto's, per stuk:	
	a. zonder velg	€ 0,00
	b. met velg (eerste 2 stuks gratis)	€ 2,10
	c. overige banden (vrachtwagen-, traktorbanden e.d.)	€ 53,00
10.	asbest onbeperkt, in daarvoor bestemde verpakkingmaterialen	€ 0,00
	(meldingsformulier van gemeente nodig, tel. 0900 1809)	
11.	vloerbedekking, voor meer dan 1,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 5,25
12.	dakbedekking mix, voor meer dan 0,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 63,25

13.	dakgrind, voor meer dan 0,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 37,00
14.	Gips/gasbeton, voor meer dan 0,5 m^3, per ¼ m^3 per keer	€ 37,00

2.2 Voor het door de gemeente aan huis laten ophalen van:
grofvuil, maximaal 1 m^3 per keer: € 36,50
Bij huishoudens die kwijtschelding ontvangen voor de afvalstoffenheffing wordt grofvuil maximaal twee keer per belastingtijdvak per huishouden gratis aan huis opgehaald.

2.3 Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een afvalpas € 10,50

GEMEENTE Arnhem

Besluit van	31 maart 2021
Zaaknummer	508725

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het initiatiefvoorstel van de fractie SP van de leden Elfrink, Dobbe en Cetintas van 18 augustus 2020;

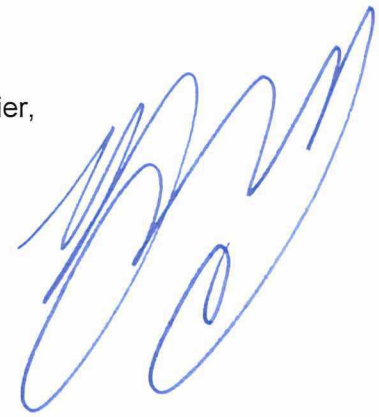
gelet op artikel artikel 12 van de Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2015;

gezien het proces verbaal Proces-verbaal van het centraal stembureau voor het referendum over het afvalbeleid van 17 maart 2021;

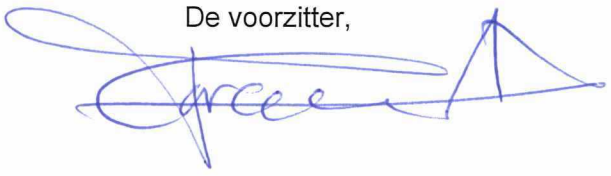
besluit:

Te stoppen met het betalen per afvalzak (diftar), de ondergrondse containers van het slot te halen en te zorgen dat er weer een normale (60liter) afvalzak in past.

De griffier,



De voorzitter,



Aan de leden van de raad

Datum	: 11 mei 2021
Zaaknummer	: 570463
Contactpersoon	: Clemens Berntsen
Telefoonnummer	: 026 3775020

Onderwerp: Schriftelijke vragen art. 44 Rvo van Arnhem Centraal over 'Cijfers afval en consequenties naar de toekomst'

Geachte voorzitter en leden,

Het raadslid Lea Manders van de fractie van Arnhem Centraal heeft ons op 28 april 2021 vragen gesteld op grond van artikel 44 van het Reglement van Orde voor de Politieke Avond van de gemeente Arnhem 2018: 'Cijfers afval en consequenties naar de toekomst'. De vragen zijn als bijlage toegevoegd aan deze brief.

Ter beantwoording van deze vragen delen wij u het volgende mee.

1. *Er is steeds aangegeven dat diftar goedkoper zou zijn voor de inwoner. Dit klopte voor de goede afvalscheider voor het laatste halfjaar van 2020 en de eerste helft van 2021. Hoeveel extra kosten zijn gemaakt in deze periode en leidde alle kosten bij elkaar opgeteld inderdaad tot een goedkopere afvalinzameling. Graag ontvangen wij hiervan de cijfers.*

   Eén van de uitgangspunten van Diftar is dat een inwoner zelf invloed heeft op zijn of haar afvalkosten. Door minder restafval aan te bieden kunnen de variabele kosten omlaag gebracht worden. Hoe de kosten jaarlijks uitpakken is bij DIFTAR dus afhankelijk van het aanbiedgedrag van een huishouden. Voor een goede afvalscheider zullen de kosten lager liggen in vergelijking met een vaste heffing, bied je meer restafval aan, dan zullen de kosten hoger uitkomen. Om deze reden kunnen we vergelijkingen op kostenniveau voor huishoudens alleen op gemiddelde kosten per huishouden baseren.
   In het antwoord op vraag 2 gaan we nader in op de financiële analyse, hieronder geven we een toelichting op de situatie in 2020 die vertaald is in de financiële effecten onder 2.

   Naast de effecten ten gevolge van de invoering van DIFTAR in 2020 hebben we in 2020 en doorlopend in 2021, te maken gehad met de corona-pandemie die ook grote effecten heeft op het aanbieden van huishoudelijk afval. Inwoners werken meer thuis waardoor er meer huishoudelijk afval ontstond. Bovendien grepen veel van hen de lockdown aan om hun huis eens op te ruimen, wat zorgde voor flink meer grof huishoudelijk afval.

Deze trend, die landelijk zichtbaar was, zorgde ook in Arnhem in 2020 voor een aantal effecten die meegenomen dienen te worden in de (financiële) analyse van de resultaten van DIFTAR.

Zo was er direct na de eerste lockdown in maart 2020 sprake van een sterke stijging van het aantal bijplaatsingen bij ondergrondse containers. In de maanden april tot en met juli zijn hiervoor extra ophaaldiensten ingericht. Van deze service is ruim 15.000 keer gebruik gemaakt door Arnhemmers. De hoeveelheid aan huis ingezameld grof huishoudelijk afval, inclusief het inzamelen van bijplaatsingen bij de ondergrondse containers is in 2020 bijna verdubbeld ten opzichte van 2019: 3.500 ton in 2020, 1.800 in 2019. Ook werd er 19% meer grofhuishoudelijk afval naar de afvalbrengstations gebracht.
In totaal steeg de hoeveelheid te verbranden grof huishoudelijk afval in 2020 met 45%.

Om een goede analyse te kunnen maken van de financiële effecten van Diftar zou je deze strikt willen scheiden van de effecten van de coronacrisis. Zoals hierboven aangegeven is dit op gebied van grofhuishoudelijk afval, de grootste extra kostenpost, moeilijk te maken. Welk deel van de sterke toename van de hoeveelheid bijplaatsingen bij ondergrondse containers zou ook aan de orde zijn geweest zonder corona en kunnen worden toegeschreven aan Diftar?
In het antwoord op vraag 2 wordt een inschatting gemaakt van het effect dat aan corona of aan DIFTAR zou kunnen worden toegeschreven, maar uiteraard blijft een dergelijke verdeelsleutel een aanname.
Naast de toename van de hoeveelheid grofhuishoudelijk afval zien we in Arnhem in 2020 een afname van de hoeveelheid (fijn) restafval. Deze afname was verwacht en begroot door het invoeren van DIFTAR en het beter scheiden van herbruikbare fracties. In andere gemeenten werd geconstateerd dat door corona ook de hoeveelheid fijn restafval toenam in 2020.
Naar verwachting zou de daling van de hoeveelheid fijn restafval in Arnhem nog iets groter zijn geweest zonder corona. Ook dit effect kan niet hard bepaald worden, maar dient wel meegenomen te worden in de beoordeling van de cijfers.
In totaal nam de totale hoeveelheid ingezameld afval in Arnhem in 2020 toe met 4,5 %. In andere stedelijke gemeenten was deze stijging aanzienlijk groter: bijvoorbeeld Amsterdam plus 9%, Rotterdam plus 8 %.

In tabel 1 worden deze effecten op de ingezamelde hoeveelheden samengevat.

Tabel 1: Ingezamelde hoeveelheden afval in 2020

Afvalstromen	**2020 (ton)**	**2019 (ton)**	**Effect**
Herbruikbare fracties (recycling)	44.484	38.233	+ 16%
Te verbranden afvalstromen:			
- fijn huishoudelijk afval	27.325	32.522	- 16%
- grof huishoudelijk gebracht naar ABS	4.313	3.632	+ 19%
- grof huishoudelijk gehaald/incl. bijplaatsingen	3.574	1.806	+ 98%
Totaal	**79.696**	**76.193**	**+ 4,5%**

2. *In 2020 waren de verwachte totale kosten op 21,3 miljoen geraamd, maar deze kwamen op 4,1 miljoen hoger uit (incl. BTW) door service en beheer, tegenvallers m.b.t. papier ophalen en mindere inkomsten vanwege dumping. Welke kosten hiervan zijn incidenteel geweest en welke kosten zullen structureel de lasten verhogen, voor zover dat nu te ramen is?*

In het jaarverslag 2020 zijn op pagina 159 de financiële gevolgen van de coronacrisis en de overige effecten beschreven. Hier gaat het om de financiële afwijkingen ten opzichte van het kader, dit zijn de kosten voor het product afval exclusief BTW en overhead.
Op pagina 164 wordt de berekening van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing toegelicht. In het totaal van de toe te rekenen kosten zijn ook de kostenposten BTW, overhead en aan de heffing toe te rekenen kosten van andere taakvelden opgenomen om inzicht te geven in het dekkingspercentage dat wettelijk niet boven de 100% mag uitkomen.

Zoals te zien in de tabel op pagina 164 daalt het dekkingspercentage van 82% begroot naar 68% gerealiseerd in 2020. De daling van het dekkingspercentage heeft te maken met hogere kosten op het product afvalbeheer en lagere opbrengsten van de afvalstoffenheffing.
Beide onderdelen worden hieronder toegelicht.

Afwijking op kosten.
Zoals in het antwoord op vraag 1 geschetst heeft corona een belangrijk effect gehad op de resultaten voor 2020. In onderstaand overzicht worden de effecten verzameld en toegelicht.

Tabel 2: Toelichting afwijking product Afvalbeheer[1]

Verklaring afwijking Afvalbeheer	**Jaarrekening**	**Verschil**
Bedragen (x 1.000.000)	**2020**	
Coronakosten 2020:		
- extra halen en verwerken grof huishoudelijk afval/dumpingen	0,70	
- extra verwerkingskosten GHA en herbruikbare stromen via ABS	0,85	
- extra kosten daginzameling oudpapier	0,13	
- extra kosten klantenservice/KCC	0,09	
totaal corona:	**1,8**	
al in het kader verwerkt na Turap-2	-0,6	
resterend aandeel corona in tekort Afval 2020		1,2
Overige oorzaken:		
oudpapier lagere marktprijs		0,3
Diftar eenmalig: pasverificatie en communicatie		0,2
Totaal financiele afwijking		1,7

[1] Deze tabel verklaart de ook in het jaarverslag 2020 toegelichte afwijking op het product Afvalbeheer (1,7). Bij de berekening van de kostendekkendheid (tabel jaarverslag pagina 164) wordt daarnaast ook rekening gehouden met:
- de afwijking van 0,6 die na Turap-2 in het kader werd verwerkt (0,6)
- volgens regelgeving ten aanzien van de berekening kostendekkendheid toe te rekenen fictieve kosten BTW (0,6)
- overige afwijkingen (inclusief overheadkosten en kosten andere taakvelden) (0,4)

De totale afwijking bedraagt 1,7 miljoen. Het coronadeel van 1,2 hierin kan als incidenteel worden beschouwd. Ook de extra DIFTAR-invoeringskosten zijn incidenteel, deze zijn in de aanloop naar invoering DIFTAR per 1 juli gemaakt.
De achterblijvende inkomsten door een lagere oud papierprijs worden als structureel ingeschat.

Afwijking op opbrengsten
De inkomsten 2020 zijn € 783.000 lager uitgevallen dan begroot. Hoofdoorzaak is dat er minder (betaald) afval met de afvalpas via de inwerptrommel van de ondergrondse containers is aangeboden. De inkomsten op het variabele deel van de afvalstoffenheffing bleven daardoor lager dan begroot.
Dit tekort op de opbrengsten kan als incidenteel worden beschouwd. Bij het continueren van DIFTAR zou dit tot aanpassing van de heffing hebben geleid: een hogere prijs per afvalzak of een verhoging van de vaste heffing.

3. *Het aandeel afvalstoffenheffing van de huishoudens ligt kennelijk nu op ongeveer 68%, waar op 82% was gerekend. Hoeveel zou elk huishouden moeten betalen indien we echt een kostendekkend afvalstoffenheffing zouden heffen?*

Zoals in het antwoord op 2 toegelicht mag het dekkingspercentage in geen geval boven de 100% terecht komen. De tarieven en daarmee de te verwachten opbrengst afvalstoffenheffing, worden bij de vaststelling van de begroting bepaald op basis van de begrote kosten en opbrengsten. In 2020 waren deze opbrengsten voor een deel variabel: het aantal tariefzakken dat door een huishouden wordt aangeboden en daarmee gebaseerd op een inschatting van het aanbiedgedrag vooraf.
Voor 2020: begrote totale kosten: 21,3 miljoen, begrote opbrengsten afvalstoffenheffing 17,5 miljoen, dekkingspercentage 82%, gemiddelde kosten per huishouden begroot op: € 242.
In de jaarrekening zijn de gerealiseerde kosten en opbrengsten vermeld: totale kosten 24,7 miljoen, opbrengsten 16,7 miljoen, resulterend dekkingspercentage 68%, gemiddelde kosten per huishouden lagen op € 231. De gemiddelde lasten per huishouden zijn lager uitgekomen doordat er minder tariefzakken zijn aangeboden dan begroot.
Indien de gerealiseerde kosten op basis van het begrote dekkingspercentage van 82% zouden worden doorgerekend, dan zou het gemiddeld tarief per huishouden € 280 bedragen.

4. *De resterende tekorten worden op andere wijze gefinancierd of aangevuld. Hoe?*

De kosten die niet gedekt worden door de opbrengsten uit de afvalstoffenheffing worden gedekt uit de algemene middelen.

- minder opbrengsten uit de heffing (0,8)
Opgeteld komt de totale afwijking op de berekening van de kostendekkendheid uit op een bedrag van 4,1 miljoen (inclusief BTW).

5. *Welke meerkosten zijn er nog te verwachten nu diftar van de baan is en hoe gaan die kosten verrekend worden?*

   In het raadsvoorstel 'Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar' dat inmiddels aan u is aangeboden, zijn de financiële consequenties van dit besluit gespecificeerd.

   De hoofdlijnen:

   1. Stijging van de kosten van product Afvalbeheer in 2021:
      - Stijging structurele lasten: € 0,92 miljoen.
      - Structureel lagere opbrengsten herbruikbare afvalstromen: € 0,12 miljoen
      - Incidentele lasten stoppen met Diftar: € 0,42 miljoen

   Het voorstel is dat deze kosten conform het coalitieakkoord door te berekenen in de afvalstoffenheffing vanaf 1 juni 2021.

   2. Eenmalige afschrijvingslast voor trommelverkleining en toegangscontrole: € 1,2 miljoen. Deze lasten zullen worden meegenomen in Turap-2 en de jaarrekening 2021.

   3. Lagere opbrengsten variabele heffing in de Diftar-periode januari tot en met mei 2021: € 0,6 miljoen. In Turap-1-2021 gemeld als te verwachten nadelig resultaat.

6. *Is de nieuwe vastgestelde vaste afvalstoffenheffing voor de tweede helft van 2021 kostendekkend? Zo nee, hoe groot is het gat, voor zover dat nu te voorzien is? Waaruit wordt een eventueel tekort aangevuld?*

   In het boven genoemde raadsvoorstel wordt het dekkingspercentage nader toegelicht.
   Het dekkingspercentage voor de tweede helft van 2021 komt uit op 84%. De extra kosten ten gevolge van het stoppen met Diftar, zoals gespecificeerd in vraag 5 onder punt 1, worden daarbij doorgerekend in de heffing.

7. *Is nu al te voorzien dat de afvalstoffenheffing gaat stijgen in 2022? Zo ja, in welke mate is de verwachting?*

   Nee dat is nog niet te voorzien. In de voorbereiding van de meerjarige begroting vanaf 2022 (dit najaar), worden consequenties van eventuele beleidswijzigingen op afvalgebied meerjarig geraamd. Er is op dat moment meer inzicht in de effecten van het afschaffen van DIFTAR op de afvalhoeveelheden, deze zullen leiden tot aanpassing op de huidige meerjarige ramingen die zijn gebaseerd op DIFTAR. Ook is er op dat moment meer inzicht in de haalbaarheid en de te verwachten effecten van mogelijk alternatieve beleidskeuzes.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de loco-secretaris, de burgemeester,

P.J. Altena A. Marcouch

Bijlagen:
- Ingekomen brief AC met artikel 44 vragen

GEMEENTE Arnhem

Aan de gemeenteraad

Datum : 6 april 2021
Zaaknummer : 508725
Contactpersoon : Clemens Berntsen
Telefoonnummer : 026 3775020

Onderwerp: Informeren over vervolgtraject na raadsbesluit 'Stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR)'

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van onze reactie op het raadsbesluit 'Stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR); de containers van het slot te halen; te zorgen dat er weer een normale afvalzak in past.'
In dit raadsbesluit wordt een drietal aanpassingen gevraagd op het huidige afvalbeleid die vergaande consequenties hebben, zowel op het terrein van uitvoering als op de wijze van aanbieden en verrekenen voor de inwoners.
Uiteraard willen wij de uitvoering van uw besluit met de grootste spoed ter hand nemen, waarbij we rekening hebben te houden met een aantal procedurele en operationele stappen die zorgvuldig doorlopen dienen te worden.
In deze brief willen we u informeren over het proces en over de timing van uitvoering.

Het raadsbesluit heeft betrekking op drie onderdelen:
1. te stoppen met het betalen per afvalzak (DIFTAR);
2. de ondergrondse containers van het slot te halen;
3. te zorgen dat er weer een normale (60-liter) afvalzak in past.

Ad 1. Wat is er nodig om te stoppen met het betalen per afvalzak?
De huidige systematiek en wijze van heffen is vastgelegd in de 'Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2021' die op 12 november 2020 is vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat de afvalstoffenheffing in 2021 bestaat uit een vast en een variabel deel. Het vaste deel is een belasting per perceel per belastingjaar, daarbovenop wordt een variabel tarief van € 0,80 gerekend voor het aanbieden van een 30-liter restafvalzak.
Deze verordening is van kracht totdat deze wordt vervangen door een nieuwe verordening.
Conform het raadsbesluit dient de huidige 'DIFTAR'-verordening te worden vervangen door een nieuwe verordening die wordt gebaseerd op vaste tarieven, waarbij net als in het verleden uitsluitend gedifferentieerd wordt naar één- en meerpersoonshuishoudens.
Om de hoogte van de nieuwe vaste tarieven te bepalen dient de begroting op basis van de nieuwe uitgangspunten gewijzigd te worden. Deze begrotingswijziging dient voorafgaand aan de wijziging van de verordening te worden vastgesteld. Dit kan in dezelfde vergadering gebeuren.

Na vaststelling van de nieuwe verordening in de raad is enkele dagen nodig om de verordening te publiceren, vervolgens is deze vanaf de 1e van de volgende maand van kracht.
Gezien de urgentie om het raadsbesluit zo snel mogelijk uit te voeren en de heffingssystematiek aan te passen en de zorgvuldige voorbereiding en doorrekening naar nieuwe tarieven, stellen wij voor om de heffingstructuur per 1 juni 2021 te wijzigen. Daarbij dient dus te worden gekoerst op besluitvorming in de (laatste) raadsvergadering van mei.

Consequenties
Dit betekent dat tot deze datum het huidige systeem van kracht blijft, de containers nog met pas toegankelijk zullen zijn en er verrekening van de variabele tarieven tot en met mei 2021 gaat plaatsvinden. We realiseren ons dat het zorgvuldig en duidelijk communiceren richting inwoners over de consequenties van het genomen besluit een randvoorwaarde zal zijn om dit ook in de resterende maanden goed te laten verlopen.

In een extra aanslagoplegging die vanaf september wordt uitgevoerd, gaan we de financiële consequenties voor de inwoners als volgt verrekenen:
- Voor de periode januari tot en met mei 2021 geldt de diftar-systematiek waarbij de heffing uit een vast en variabel deel bestaat. Het vaste deel van de diftarheffing, opgelegd in februari 2021, was gebaseerd op geheel 2021 en wordt deels gerestitueerd, de variabele heffing gebaseerd op het aantal aangeboden zakken, wordt opgemaakt voor deze periode en toegerekend.
- Voor de periode juni tot en met december 2021 komt hiervoor de nieuwe (hogere) vaste afvalstoffenheffing in de plaats.

Ook ten aanzien van de uitleg van deze heffingssystematiek zal een duidelijk informatietraject noodzakelijk zijn.

Ad 2: Wanneer kunnen de containers van het slot gehaald worden?
Zoals boven geschetst kan de heffingssystematiek pas gewijzigd worden na wijzigen van de verordening. Uiteraard kunnen de containers wel eerder open gezet worden en kan afval in dat geval zonder pas worden aangeboden. Dit heeft als consequentie dat in de tussenliggende periode, totdat de verordening en heffingsystematiek zijn gewijzigd, er geen variabele inkomsten van tariefzakken meer zullen binnenkomen. Financiële consequentie: gederfde inkomsten € 475.000 per maand.

Wij stellen daarom voor om pas vanaf de datum dat de nieuwe heffingsytematiek wordt ingevoerd (1 juni) de containers van het slot te halen.

Ad 3: Wanneer kunnen de trommels worden aangepast?
Ook het uitvoeren van dit onderdeel hangt samen met het tijdstip waarop gestopt wordt met de inning van het variabel tarief. Bij het stoppen per 1 juni kan vanaf die datum begonnen worden met het terugbrengen van de trommels naar de oorspronkelijke inhoud. De doorlooptijd voor het uitvoeren van de werkzaamheden aan de trommels wordt ingeschat op 2 maanden.

Vervolgstappen

Het raadsvoorstel voor het aanpassen van de verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing wordt zo spoedig mogelijk aan u voorgelegd.
Ten aanzien van de begrotingswijziging zullen de consequenties van het stoppen met DIFTAR op de hoogte van de afvalstoffenheffing inzichtelijk worden gemaakt. We baseren ons daarbij op de directe financiële consequenties van het genomen besluit voor het begrotingsjaar 2021.

In de voorbereiding van de meerjarige begroting vanaf 2022 (dit najaar), worden consequenties van eventuele beleidswijzigingen op afvalgebied meerjarig geraamd. Er is op dat moment meer inzicht in de effecten van het afschaffen van DIFTAR op de afvalhoeveelheden, deze zullen leiden tot aanpassing op de huidige meerjarig ramingen die zijn gebaseerd op DIFTAR. Ook is er op dat moment meer inzicht in de haalbaarheid en de te verwachten effecten van mogelijk alternatieve beleidskeuzes ten aanzien van bijvoorbeeld het nascheiding van PBD.
Ook het alternatief om in de toekomst mogelijk wel gebruik te blijven maken van de afvalpassen om de containers te openen zou ons inziens een bespreekpunt met de raad kunnen zijn. Met het gebruik van de afvalpas kan het opnieuw toenemen van afvaltoerisme uit omliggende gemeenten en het aanbieden van illegaal bedrijfsafval beperkt worden. We realiseren ons dat ook deze maatregel een zeer zorgvuldig communicatietraject vraagt om aan de inwoners duidelijk te maken dat het gebruik van de afvalpas in de toekomst los staat van DIFTAR.

Beoogd tijdpad:
- Informeren van de raad over het vervolgtraject na besluit in deze raadsbrief: 6 april 2021;
- Doorrekening financiële effecten, opstellen begrotingswijziging: week 14 en 15;
- Vaststelling concepten besluiten begrotingswijziging en verordening op de heffing in college: 20 april;
- Agendering begrotingswijziging en verordening: raadsvergaderingen 12, 19 en 26 mei;
- Uitvoeren operationele werkzaamheden: vergroten trommels, openzetten containers: vanaf 1 juni;
- Afronden DIFTAR-heffingen en opleggen vaste heffing 2021: najaar 2021;
- Uitwerken alternatieve beleidskeuze, opstellen meerjarenbegroting 2022-2024: augustus - oktober 2021;
- Vaststellen MJPB 2022-2024, afvalstoffenheffing 2022: november 2021.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de loco-secretaris, de burgemeester,

P.J. Altena A. Marcouch

Het Arnhemse gemeentebestuur blameert zich zelf met zwalkend afvalbeleid

Een nieuw huis bouwen is ingewikkeld. Dat vergt zorgvuldige voorbereiding, vernuft en veel tijd. Na de bouw moet het huis goed ingericht en onderhouden worden. Datzelfde pas gebouwde huis dat nog niet eens is ingericht, weer afbreken is zeer eenvoudig. Je hoeft maar een bulldozer van de firma Elfrink in te huren en de klus is in een oogwenk geklaard.
Zo gaat het in Arnhem ook met diftar.

De Arnhemse politiek heeft zich met het diftardossier geblameerd. Diftar is ten onder gegaan door gebrek aan ruggengraat en kortzichtigheid van verschillende actoren in het Arnhemse bestuur. De SP heeft zich met haar voorman Elfrink met leugens en halve waarheden naar een nipte overwinning gevochten.
Hij heeft zich tevens bezondigd aan volksverlakkerij door de burger niet voor te houden dat de vaste afvalstoffenheffing bij afschaffing van diftar weer fors zal oplopen. Om van de kosten van het weer omgooien van het afvalinzamelingssysteem en de daarbij behorende kapitaalvernietiging van meer dan € 1 miljoen nog maar te zwijgen.

Elfrink praat mensen die afval scheiden lastig vinden of die zien dat er ineens zakken afval naast de containers staan, naar de mond en selecteert daarbij de argumenten die in zijn kraam te pas komen. Feiten en resultaten van wetenschappelijk onderzoek worden voor het gemak genegeerd. Kortzichtigheid, inspelen op emoties en populistisch gedrag zijn troef. “Een JA-stem is beter voor de portemonnee”, aldus de SP-campagnefolder. Hoe de gemeente uiteindelijk de ambitie moet waar maken om in 2050 een circulaire economie te bereiken, wordt niet gesproken.

Resultaten
Een half jaar diftar in 2020 liet al bemoedigende resultaten zien. De landelijke norm vanuit het programma VANG was 100 kg restafval per persoon per jaar in 2020. In Arnhem was dit in 2018 nog 221 kg en in 2019 205 kg. Sinds invoering van diftar halverwege 2020 ging de hoeveelheid restafval, omgerekend naar jaarbasis, snel verder omlaag naar 122 kg.
Door afschaffing van diftar rekent de gemeente er al mee dat de hoeveelheid restafval vanaf 2021 weer een stijgende lijn zal vertonen. Alleen al in 2021 zullen Arnhemse huishoudens daardoor tot € 70 meer moeten betalen voor hun afvalstoffenheffing en dat bedrag zal de komende jaren ongetwijfeld verder oplopen.

In Gelderland dreigt Arnhem hiermee het smerigste jongetje van de klas te worden met het meeste restafval per persoon per jaar. Apeldoorn en Nijmegen doen het veel beter. Arnhem vormt inmiddels een eiland te midden van alle omringende gemeenten die diftar hebben ingevoerd. Afvaltoerisme, dumpen van afval in de “gratis” Arnhemse ondergrondse containers, ligt op de loer.

Hoe is het zover gekomen?
Laten we eerst even teruggaan naar maart 2017, toen de finale besluitvorming over invoering van diftar in de gemeenteraad plaats vond. Vanaf ca 2012 gingen daarover al discussies aan vooraf. In 2015 werd omgekeerd inzamelen ingevoerd waarbij afvalfracties zoveel mogelijk huis aan huis werden ingezameld en restafval moest worden weggebracht naar een ondergrondse container.

Uiteindelijk werd na jaren van voorbereiding en langdurig soebatten het raadsvoorstel tot invoering van diftar op 27 maart 2017 aangenomen met 25 stemmen voor en 14 tegen. De fracties van GroenLinks, SP, D66, CDA en ChristenUnie stemden vóór.

Op 1 juli 2020 werd diftar daadwerkelijk ingevoerd na wat oponthoud door gedoe over de afvalpasjes. Een mijlpaal op weg naar een circulaire economie in 2050 waarbij afval als zodanig nauwelijks meer bestaat maar grondstof is voor een nieuw productieproces.
Nou vergt omgekeerd inzamelen gecombineerd met diftar veel van mensen die niet dagelijks met milieu en duurzaamheid bezig zijn. Veel mensen die gewend waren alles maar in de kliko te gooien, slagen er niet in om van de een op de andere dag de afvalfracties zorgvuldig te scheiden en de hoeveelheid restafval zo klein mogelijk te maken. Het gaat hierbij om niet minder dan een cultuurverandering waar tijd voor nodig is. Het is een transitie van leren en vallen en opstaan waarbij veel goede voorlichting, educatie, begeleiding en facilitering door de gemeente en anderen nodig is.
De gemeente moet deze transitie in gang zetten met een duidelijke ambitie op de lange termijn. Vervolgens moet zij helder en consistent beleid ontwikkelen en uitvoeren om deze ambitie waar te maken. Zo krijg je geleidelijk aan draagvlak bij de bevolking. Draagvlak realiseer je niet met een handomdraai, daar gaat tijd overheen.
Die ambitie was helder: een circulaire economie in 2050 in een afvalloze gemeente waarin afval grondstof is. Praktijkervaringen in andere gemeenten leren dat omgekeerd inzamelen en diftar uitstekende beleidsinstrumenten zijn om de burger te stimuleren tot afvalpreventie en afvalscheiding.

Verbijstering
En wat zien we tot verbijstering van menigeen als diftar in 2020 nog niet eens is ingevoerd? De SP dient moties en amendementen in om af te zien van diftar en later om diftar weer af te schaffen. Deze voorstellen worden in de raad allemaal verworpen.
Diftar is op 1 juli 2020 nog maar nauwelijks ingevoerd of de SP begint, als een klein kind dat in de raad z'n zin niet kan krijgen en blijkbaar vergeten dat zij in 2017 unaniem vóór diftar heeft gestemd, in augustus/september 2020 al met een handtekeningenactie om diftar weer af te schaffen.

Tot twee keer toe slaagt de SP er conform de referendumverordening in voldoende handtekeningen te ronselen om de raad voor het blok te zetten een referendum uit te schrijven. Daarbij had de raad naar aanleiding van de evaluatie van de onverkwikkelijke gang van zaken bij het Meinerswijkreferendum in 2015, verzuimd de referendumverordening aan te passen. Onder meer om te voorkomen dat de Arnhemse burger niet zou worden opgezadeld met een onbehoorlijke referendumvraag (zie hierna).

Wij waren verbijsterd dat de gemeenteraad, koud na invoering van diftar, de vraag aan de Arnhemse burger durfde voor te leggen of hij misschien weer van diftar af wilde. Het hoofdargument van het JA-kamp was dat diftar inclusief sluiting van de ondergrondse containers vervuiling veroorzaakt bij die afvalcontainers. Nog afgezien van het feit dat dit slechts bij maximaal 15% van het aantal containers het geval was, was dit voor de SP c.s. een mooie gelegenheid om in te spelen op de onderbuikgevoelens van die bewoners die toch al weinig vertrouwen hebben in de gemeentelijke overheid. De SP had er beter aan gedaan de bewoners aan te sporen zich te gedragen volgens het uitgestippelde beleid in het belang van

hun portemonnee en van het uiteindelijke doel, een circulaire economie.
Alleen al door het stellen van de referendumvraag werd twijfel en verwarring gezaaid over nut en noodzaak van het nieuwe afvalbeleid. Bij een transitie naar een circulaire economie is consistent beleid noodzakelijk waarbij de burger bij de hand wordt genomen en wordt gefaciliteerd en begeleid om het doel, een afvalloze gemeente, te bereiken.

De gebrekkige referendumvraag
Dan komen we bij de formulering van de referendumvraag die van geen kant deugt, onbehoorlijk is en wellicht zelfs onrechtmatig is.

De referendumvraag luidde uiteindelijk:
"Steunt u het voorgenomen raadsbesluit te stoppen met het betalen per afvalzak (diftar), de ondergrondse containers van het slot te halen en te zorgen dat er weer een normale (60 liter) afvalzak in past?"

Dit is een verwarrende, onjuiste, drieledige, suggestieve en misleidende vraag die zonder toelichting ons inziens niet aan de kiezer zou mogen worden voorgelegd.

Er zijn vijf redenen waarom deze vraag niet deugt.

1. Als je tegen bent, stem je voor en als je voor bent, dan stem je tegen.
Diftar was nog maar ruim een half jaar geleden ingevoerd. Mensen hebben nog in hun hoofd zitten dat de vraag betrekking heeft op het nieuwe diftarsysteem. Tot in de rij voor het stemlokaal was er discussie over de vraag of je voor diftar moest stemmen of tegen. Als je voor bent, dan stem je tegen (= nee) en als je tegen bent dan stem je voor (= ja).
Waar hebben we deze hilarische verwarring eerder gezien? Juist, op het roemruchte landelijke CDA-congres in 2010 in de Arnhemse Rijnhal, toen het CDA voor de vraag en voor aap stond of zij met de PVV een regering wilde vormen.

2. De referendumvraag suggereert dat er een 'voorgenomen besluit' van de gemeenteraad is waaruit blijkt dat de gemeente weer van diftar af wil. Volgens de referendumverordening Arnhem 2015 moet er een 'voorgenomen raadsbesluit' zijn dat vervolgens aan de kiezer kan worden voorgelegd. Uit navraag bij de griffie en gemeenteraadsleden trokken wij de conclusie dat er helemaal geen voorgenomen besluit of conceptbesluit van de raad was om diftar af te schaffen. Het enige dat de raad heeft besloten is dat het initiatief van de SP mocht worden voorgelegd aan de kiezers. Wij vragen ons af of deze werkwijze de juridische toets der kritiek kan doorstaan. Met de kennis van nu hebben wij er spijt van dat we deze vraag niet via een kort geding door de rechter hebben laten beslissen.
Door de vraagstelling werden kiezers in ieder geval op het verkeerde been gezet, toen zij zagen dat de gemeente ruim een half jaar na invoering kennelijk al weer voornemens was diftar af te schaffen.

3. De referendumvraag is niet één vraag, maar bestaat uit drie zeer verschillende vragen en is daarom dus ongeschikt om aan de kiezer voor te leggen. De bron hiervan ligt uiteraard bij de SP als initiatiefnemer, maar de raad is met deze drieledige vraag wel akkoord gegaan als referendumvraag.

Wij kregen veel reacties van kiezers die wel de 'normale' zak terug wilden, maar niet diftar wilden afschaffen. Er zijn ook kiezers die van diftar af wilden, maar wel de container op slot wilden houden. En zo waren er meer ja/nee combinaties denkbaar waarop de kiezer verschillend had willen antwoorden. Maar de kiezer kon in het stemlokaal uitsluitend JA of NEE kiezen voor de gecombineerde drieledige vraag.

4. Het onderdeel 'wilt u stoppen met het betalen per afvalzak' is suggestief en zonder nadere toelichting misleidend. Veel kiezers juichten het direct toe om te stoppen met betalen per afvalzak, tenzij ze over de juiste en volledige informatie zouden beschikken. Als betalen per afvalzak weer wordt afgeschaft, wordt de vaste afvalstoffenheffing die iedereen jaarlijks moet betalen, weer verdubbeld. In de toekomst zal deze heffing alleen maar verder stijgen onder meer door de jaarlijks toenemende tarieven die de rijksoverheid de gemeente in rekening brengt voor verbranding van restafval en door de weer fors toenemende hoeveelheid restafval. Deze informatie is noodzakelijk wil de kiezer een goede keus kunnen maken.

5. Het onderdeel 'wilt u dat de ondergrondse containers weer van het slot gaan' is eveneens suggestief en zonder nadere toelichting misleidend. De kiezer denkt: 'ha, lekker makkelijk, dan hoef ik die afvalpas ook niet meer te bewaren en te gebruiken'. Maar de kiezer hoort daarbij ook te weten dat met een open ondergrondse container het afvaltoerisme weer toeneemt: bouwvakkers, schilders en anderen zullen hun bedrijfsafval weer in de containers dumpen. Ook inwoners van omliggende gemeenten, die allemaal het diftarsysteem hanteren, zullen weer oneigenlijk gebruik kunnen maken van de ondergrondse containers om zich zo van hun afval te ontdoen. Een en ander zal leiden tot een toename van de hoeveelheid restafval die uiteindelijk voor rekening komt van de inwoners van Arnhem die jaarlijks hun afvalstoffenheffing moeten betalen.

Samenvattend, vanwege een gebrek aan toelichtende informatie bij de referendumvraag en de suggestieve en drieledige formulering van die vraag werd de kiezer niet in staat gesteld een weloverwogen stem uit te brengen. Dit heeft menige kiezer zeer geïrriteerd.
De stemhulp bij het referendum afvalbeleid van Kieskompas was volstrekt onvoldoende om genoemde gebreken op te vangen. Diverse vragen waren bovendien onduidelijk.

Verzuim noodzakelijke informatie te verstrekken over consequenties referendumvraag
De raad en het college hebben in verschillende opzichten nagelaten de kiezer te informeren over de consequenties van een JA-meerderheid voor de referendumvraag.

1 Bij de behandeling van de begroting 2021 diende Arnhem Centraal de volgende motie in
" Indien diftar na het referendum blijvend is:

- *op plekken waar twee of meer containers staan ervoor te zorgen dat er één is met een opening van 60 liter;*
- *in alle wijken, bijvoorbeeld bij winkelcentra, er mogelijkheden komen om een 60 literzak weg te gooien."*

Deze motie is op 11 november 2020 met 26 tegen 11 stemmen aangenomen door GroenLinks, D66, VVD, PvdA en Arnhem Centraal.

De gemeenteraad en het college hebben verzuimd de kern van deze motie onder de

aandacht te brengen van de kiezer. Dit is zeer kwalijk, omdat wij tijdens onze campagne hebben gemerkt dat de 30-liter opening voor veel Arnhemmers een groot struikelblok was om akkoord te gaan met het bestaande afvalbeleid. Juist de kleine opening van de containers heeft, zoals ook de genoemde motie al aangaf, bij veel mensen ergernis gewekt.
We zijn ervan overtuigd dat, wanneer de bereidheid om weer 60-liter openingen te maken, duidelijk was gecommuniceerd met de kiezers, dat dan de meerderheid van de kiezers NEE zou hebben gestemd als antwoord op de referendumvraag. Het scheelde op de 80.902 uitgebrachte stemmen immers slechts 2696 stemmen.

2 In de Arnhemse Koerier van 7 maart (10 dagen voor de stemming over het referendum) stond een paginagroot artikel over de al maar stijgende afvalstoffenheffingen in den lande. Op verschillende plaatsen in dit artikel werd Arnhem nadrukkelijk genoemd als gemeente waar de afvalstoffenheffing ook in 2021 weer zou stijgen. Dit terwijl iedere Arnhemmer in februari in de brief over de gemeentelijke heffingsaanslagen heeft kunnen zien dat de afvalstoffenheffing juist sterk verlaagd was. Reacties van lezers waren: “Zie je wel, de gemeente roept wel dat we met diftar goedkoper uit zijn, maar we worden met een hogere heffing weer om de tuin geleid”.
Dit artikel bevatte dus volstrekt misleidende informatie die om een correctie schreeuwde. Waarom heeft het college niets gedaan, door bijv. een correctie te plaatsen op de gemeentepagina van de laatste editie voor de stemming op 17 maart?

3 Het college en de raad hebben verzuimd om tegenover het “wilt u stoppen met betalen per afvalzak (diftar)?” de consequenties daarvan feitelijk onder de aandacht van de burger te brengen. Waarom is de burger niet geïnformeerd dat stoppen met diftar impliceert dat de vaste afvalstoffenheffing fors zal oplopen, mede gezien de stijgende verbrandingstarieven die de rijksoverheid de gemeente in rekening brengt?

Kortom, het college van B en W heeft zich van geen kant ingezet om het bestaande afvalbeleid met verve te verdedigen. Het geroeptoeter van de SP c.s. kon zo onbestreden blijven. Het college heeft door niets te doen gefaald en zich als een mak lam naar de slachtbank laten leiden.

En wat de raadsfracties betreft: waar waren de fracties van D66, CDA en ChristenUnie in de campagne? Deze fracties die alle drie in 2017 vóór diftar hebben gestemd, hebben publiekelijk niets van zich laten horen.

Plan van Aanpak “Op weg naar een circulair Arnhem”
De gemeenteraad behandelt momenteel het Plan van aanpak “Op weg naar een circulair Arnhem”. Dat is best een aardig beleidsstuk dat in ieder geval aangeeft welke stappen Arnhem van 2020 (!) tot 2023 wil zetten in de richting van een circulaire economie in 2050. Een van de onderdelen gaat over de ambitie van de gemeente ten aanzien van huishoudelijk afval. De gemeente onderschrijft de landelijke VANG-doelstellingen van een afvalloze gemeente in 2050 waarin afval grondstof is.
Waar de tussendoelstelling van VANG in 2020 op 100 kg restafval per persoon per jaar lag, kan worden vastgesteld dat Arnhem dit met 122 kg niet heeft gehaald, hoewel zij vergeleken met 2018 goed op weg was. Door afschaffing van diftar zal de hoeveelheid restafval alleen maar verder gaan stijgen.

De grote vraag is nu hoe Arnhem de ambitie en de VANG-doelstellingen denkt te halen. We gaan het toch niet meemaken dat – zoals boze tongen beweren – dit onderdeel dan maar uit het Plan van Aanpak zal worden geschrapt.

Hoe nu verder?

- In de eerste plaats verdient het aanbeveling, gezien het genoemde besluitvormingsdebacle uitmondend in het afvalreferendum, een breed onafhankelijk onderzoek in te (laten) stellen naar hoe deze besluitvorming heeft kunnen plaatsvinden en vooral naar hoe dit in de toekomst kan worden voorkomen. Daarbij dient ook in kaart te worden gebracht welke kosten het referendum en de afschaffing van diftar met zich mee hebben gebracht.
  Het is in dit verband een gotspe dat uitgerekend de SP en de AOP een motie hebben ingediend om te laten onderzoeken wat de kosten van het 'diftardrama' zijn geweest. Het door ons bepleite onderzoek zou daarmee worden verengd tot invoering en afschaffing van diftar.
- Gegeven de doelstellingen voor een circulaire economie die ook door de gemeente worden omarmd, moet preventie (voorkomen dat afval ontstaat) en hergebruik en recycling van afval hoog in het vaandel blijven staan. De voorzieningen daarvoor moeten overeind blijven en waar nodig worden uitgebreid.
- Het verdient aanbeveling ook de afvalpas overeind te houden waarmee afvaltoerisme en illegale dump kunnen worden voorkomen.
- Ook verdient het aanbeveling het principe 'de vervuiler betaalt' overeind te houden en asogedrag door afval illegaal te dumpen niet te belonen.
- Is de gemeente zoals zo veel andere gemeenten lid van de NVRD, de in Arnhem gevestigde Nederlandse Vereniging van Reinigingsdirecteuren? De NVRD heeft de nodige expertise om gemeenten behulpzaam te zijn bij het realiseren van schone, afvalvrije en circulaire gemeenten. Zie www.nvrd.nl.
- Nascheiding van PBD-afval is wat ons betreft geen optie. Het is zeer onwaarschijnlijk dat je met de huidige technieken dezelfde recyclingsresultaten kunt halen als met scheiding aan de bron. De beste scheiders zitten thuis.
  En als PBD-afval via nascheiding al behoorlijk kan worden gerecycled, dan dreigen de overige fracties (zoals papier, textiel, gft) flink vervuild te raken en zal het bewustzijn van de burger om te zorgen voor minder afval en voor hergebruik/recycling verminderen.
  Op 26 mei 2007 werd op initiatief van De Groene Vos de allereerste container in Nederland voor gescheiden inzameling van plastic afval (en blik) geplaatst op het Arnhemse Graaf Ottoplein. Deze container werd in gebruik gesteld door de toenmalige minister van Milieu, Jacqueline Cramer. De scheidingsfaciliteiten werden in de loop van de volgende jaren door de gemeente uitgebreid.
  Het zou weer een flinke stap terug zijn in het traject naar een circulaire economie als PBD weer bij het restafval mag worden gegooid. Ook dan treedt er weer kapitaalvernietiging op.

12 mei 2021
Jan Schreur
Voorzitter Stichting De Groene Vos

Inspreken beter afval inzamelen en scheiden
woensdag 12 mei 2021

Geachte raadsleden, wethouder en voorzitter,

Wat fijn dat ik hier voor u mag inspreken. Ik ben Tinka Chabot, Duurzaamste Hovenier 2019 en behoorlijk betrokken burger van Arnhem

Vanavond heeft u het over de beste wijze van afval inzamelen, bij mij specifiek over de toegang tot het afvalbrengstation.

Ik heb iets meegenomen en als het goed is, heeft u thuis ook zo'n exemplaar. Ta, da, u herkent het vast wel….een afvalpas. Mijn nummer is 9 piep piep piep 60 (het moet wel een beetje privé blijven tenslotte) en dat nummer correspondeert met een adres. Die combinatie is bij de gemeente bekend. Dat adres betaalt jaarlijks een afvalstoffenheffing van nu nog € 162,60 per jaar. Heel fijn ook dat je als burger, met zo'n pasje, 6 keer per jaar naar het afvalbrengstation mag om daar je HUISHOUDELIJK afval te storten en op de millimeter te scheiden. Een beter sorteerstation voor de burger is er niet te vinden. Er staan veel verschillende soorten containers, waarin papier bij papier komt, karton bij karton, hard plastic bij hard plastic, metaal bij metaal enz enz. Een ultiem sorteersysteem.

Tot zover het jubel- en juich-verhaal. Per 1 juli 2020 mochten busjes met een logo, meestal van kleine hardwerkende ondernemers zoals ik, ineens het afvalbrengstation niet meer op. Daar sta je dan met je goede gedrag. Ook ondernemers zijn burgers en hebben af en toe grof huishoudelijk afval. Maar als ondernemer met een busje ben je ineens géén burger meer. Je mag het afvalbrengstation NIET op.

De regelgeving is al een paar keer veranderd: personenwagens met logo eerst niet, nu weer wel. Je mocht je auto afplakken, nu niet meer. Je moest eerst een formulier met stempel aanvragen, waardoor je drie dagen moest wachten, nu kan dat digitaal, wat veel tijd scheelt. Maar waarom die extra handeling? Ik heb al zo'n superhandig, geregistreerd pasje. Waarom moet dat ook nog eens gekoppeld worden aan mijn kenteken?

Ik heb al diverse brieven geschreven aan de toenmalige wethouder en de desbetreffende ambtenaar, maar de reactie is steeds hetzelfde. Dit doen we om bedrijfsafval te weren. Maar ik kom met huishoudelijk afval!

En hoe zit dat dan met bedrijfsbusjes zonder logo? Die mogen storten met hun eigen pasje, met het pasjes van de buren, met het pasje van de klant of van vrienden en bekenden. Hen wordt geen strobreed in de weg gelegd. En het kost hen niets, niet eens extra moeite.

De gemeente durft mij te adviseren om een container te huren à raison van € 120,-, een auto zonder logo te huren à raison van € 45,-per dagdeel, terwijl ik al een handige bus heb, of zelfs een bakfiets te huren. Kom daar met een bank of koelkast de helling van het afvalbrengstation maar eens mee op. En nee, het inkomen van ondernemers komt niet als manna uit de lucht vallen. Dat idee lijkt op het gemeentehuis te leven, maar is een misvatting.

Mijn man heeft laatst met een kruiwagen (zonder logo) onze bus (met logo), BUITEN het terrein, leeggehaald en mocht, na heel veel soebatten, (want ja, het kwam uit een busje MET logo) uiteindelijk toch het afvalbrengstation op. Ondertussen stond een busje zonder logo overduidelijk bedrijfsafval te

storten. Jammer dat we van die dubbele standaard geen filmpje hebben gemaakt. Kan-niet-waar-zijn-waardig.

Op 11 november 2020 is door de gemeenteraad een motie aangenomen, waarbij iedereen, echt iedereen, weer toegang zou krijgen tot het afvalbrengstation. Waarom geldt dat nog steeds niet voor ondernemers met een logo op hun busje?

Een van de doelstellingen van de gemeente is: ik citeer uit het Raadsvoorstel: de omvang van het bijgeplaatste afval bij de containers terug te dringen. Dat wil ik ook.

Ik heb nog veel vragen over de manier waarop.

Hoe wilt u dit bereiken als u bepaalde inwoners van Arnhem benadeeld door bureaucratische regelgeving? En is het niet een vorm van discriminatie om één groep op basis van een logo op een bus toegang te belemmeren en dubbel te registreren? Ook wij betalen gewoon afvalstoffenheffing en hebben een afvalpas.

U wilt een inclusieve en participatie-samenleving, maar belemmert mij en vele anderen om ook nog eens voor mensen zonder auto te rijden en hun afvalpas te gebruiken. Zij moeten voor het laten ophalen € 36,50 per kuub betalen.

Het systeem wat u nu hanteert is gebaseerd op wantrouwen: alle ondernemers met een logo op hun busje storten volgens u illegaal. Maar hoe zit het met de ondernemers zonder logo? Worden die meer vertrouwd dan ondernemers met een logo?

En hoe vindt u het dat de werknemers van het afvalbrengstation iedere keer de discussie aan moeten gaan met een

ondernemer met logo op zijn/haar bus, die niet op de hoogte is van de regeltjes? Gunt u hen deze dagelijkse domper op hun werkplezier? Want zij worden er op aangekeken, niet u.

En is het niet juist zo dat het afvalbrengstation de ultieme plek is om te recyclen? En is het niet zo dat de gemeente voor een aantal afvalstromen geld krijgt, bv. groenafval, glas, metaal, plastic en papier. Daar zou je dan toch juist zoveel mogelijk van in willen zamelen, toch? En dan vooral schoon en netjes gesorteerd m.b.v. de medewerkers van het afvalbrengstation.

Nagenoeg iedereen is voorstander van het recyclen van afval. De gemeente heeft de taak dat zodanig te regelen dat dat zo simpel mogelijk is voor ALLE burgers. Dus ook voor mensen die klein behuisd zijn, geen auto bezitten, een uitkering hebben en dus ook voor de zelfstandige ondernemers, met of zonder logo op hun bus. Perverse prikkels, ambtenaren die als een grammofoonplaat hun riedel doen zonder te luisteren, zelfprijzingen van raadsleden op social media en wensdenken kunnen daarbij gemist worden als kiespijn. Het is tijd om u in te zetten voor een systeem wat géén onderscheid maakt en de hoeveelheid troep op straat minimaliseert

Nog wat (gratis) tips van een voorheen fervent afvalscheider (sorry, maar mijn verfblikken belanden nu in het restafval, want ik ga daar echt geen container voor huren).

- Maak het de burgers zo makkelijk mogelijk:
- Haal PMD op in doorzichtige plastic zakken en zorg dat aan iedere lantaarnpaal haken hangen om de zakken op te hangen. Dan waaien ze bij storm niet over de weg.
- Laat verenigingen weer het oudpapier ophalen. Mensen steunen graag goede doelen, dus zijn ze bereid om meer papier aan de weg te zetten. Maar verkoop het a.u.b. positief.
- Plaats meer prullenbakken naast bankjes, op drukke plekken en zorg dat ze groot genoeg zijn om pizzadozen te bergen en zorg ook dat ratten en vogels er niet bij kunnen (uitdaging)
- Zorg dat de kraakwagen weer iedere maand gratis langskomt. In kleine appartementjes en zonder auto is het niet eerlijk als je iedere keer € 36,50 moet betalen om je grof huishoudelijk afval op te halen. Je geeft ook andere burgers de kans om er nog iets bruikbaars uit te halen.
- Haal die stinkende en straatbeeldontsierende containers weg en ga terug naar de afvalzakken één keer per week. De containers stinken. Ik heb klanten die ’s zomers niet meer in hun tuin kunnen zitten vanwege de stank van de restafvalcontainers.
- En… laatste tip: plaats de gft-containers niet in de brandende zon, als je ze zo nodig wilt hebben, zorg voor een grotere inwerpopening en reinig ze vaak, heel vaak. Het zijn vieze stinkbakken.

Dank voor uw aandacht en veel wijsheid toegewenst.

Voorzitter, raadsleden en overige aanwezigen hier of thuis achter de buis,

Het verbaast ons dat de gemeente Arnhem opnieuw een referendum heeft georganiseerd waarbij het zo mis gegaan is met het verstrekken van correcte informatie aan de kiezer.
Net als bij het referendum Stadsblokken-Meinerswijk liet de gemeente ook nu toe dat er onjuiste en onduidelijke informatie is verspreid.

Helaas hebben wij, de NEE stemmers, het referendum nipt verloren. Tijdens het rondbrengen van onze informatieve folders kwamen we veel mensen tegen die één van de drie vragen wel JA wilden antwoorden, maar de andere twee met NEE. Bijvoorbeeld: wel voor een grotere opening, maar ook voor Diftar en het op slot houden van de containers. Tot die grotere opening was in een motie door de raad al besloten.
De uitslag van het referendum laat dus niet zien in hoeverre Arnhemmers het echt met alle drie punten eens of oneens waren.
Over die drie-in-één-vraag is door de aanvrager van het referendum vast goed nagedacht. Maar het is verbazingwekkend dat de raad akkoord is gegaan met deze misleidende vraag.

Waarom hebben de mensen die voor het JA stemmen pleitten niet duidelijk gemaakt dat de kosten na een JA stem, ook voor de minima, fors omhoog zouden gaan.
Zelfs een oud-ambtenaar, met een eigen nieuwssite, gaf aan JA te stemmen, omdat de sterkste schouders dan de zwaarste lasten zouden gaan dragen. Een lovenswaardig uitgangspunt.
Maar ook hij vermelde niet dat dan de veel minder sterke schouders dan de zijne ook weer fors meer moesten gaan betalen.

In het JA-kamp circuleerden tal van halve en hele onwaarheden:
Diftar zou achterhaald en in veel gemeenten op z'n retour zijn.
Maar Diftar wordt inmiddels in bijna de helft van Nederland toegepast, zo ook in gemeenten rond Arnhem. In Apeldoorn loopt het uitstekend.
Diftar-gemeenten hebben gemiddeld genomen een afvalstoffenheffing die €72,- lager is, inclusief alle kosten.
De scheidingsresultaten in Diftar-gemeenten zijn veel beter, zelfs beter dan in gemeenten die nascheiding toepassen.

Wat ons ontzettend heeft verbaasd in de periode voor het referendum is:
- Dat de gemeente niet veel duidelijker van zich heeft laten horen over de hogere prijs die een JA stem zou kosten
- Dat de gemeente onjuiste informatie die is verspreid over Diftar niet heeft gecorrigeerd
- Dat de gemeente een voordeel van Diftar, namelijk dat de vervuiler betaalt, onvoldoende heeft belicht

Tijdens de flyer actie in de Schuytgraaf kwam er een man op mij aflopen terwijl hij naar mij wees. Hij was boos en zei:
'*Uitstekend dat jullie dit doen, wij hadden het er net over tijdens de lunch. Als die Elfrink van de SP in plaats van dit referendum aan te vragen zou zeggen: "Hé mafkezen, ruim je rotzooi eens op en maak er voor anderen niet zo'n puinhoop van" dan had dat iedereen veel rommel bespaard.'*

Naar de toekomst kijkend twee punten:
1. Wat ons betreft moet het principe de vervuiler betaalt op de een of andere manier terugkomen in het nieuwe beleid
2. Preventie en hergebruik moeten wat ons betreft vanuit goed vooroudersschap bovenaan komen te staan

Tot slot hopen wij, nu de referendumverordening wat het college betreft op de schop gaat, dat de evaluatie van het referendum in 2017 ook wordt verwerkt.

BEHANDELRESULTAAT

INFORMATIEVE BEHANDELING 12 MEI 2021

GEMEENTE Arnhem

Begrotingswijziging en wijziging verordeningen afvalstoffenheffing t.g.v. stoppen met DIFTAR

Documentnummer:	
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Dhr. Roelofs

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Henzen (PVV), Elfrink (SP), Manders (AC), Maref (VVD), Van Dillen (CDA), Venhoek (D66), Coenders (GL), Bouma (PvdA), Becker(ChristenUnie), De Groot (Partij voor de Dieren), Wiggers (AOP) en Aydemir (Denk/VA).

Verloop
Tijdens deze informatieve behandeling hebben ingesproken: de heer Van der Deen namens Milieu defensie, de heer Schreur namens de Groene Vos en mevrouw Chabot op persoonlijke titel.
(Hun bijdragen zijn toegevoegd aan de vergaderstukken.)

Toezegging
Wethouder Roelofs zegt toe de raad te informeren over de (financiële) consequenties wanneer er in mei geen besluit wordt genomen over dit raadsvoorstel.

Conclusie
De voorzitter bedankt de insprekers voor hun inbreng. In verband met de tijd is de Meningsvorming-1 behandeling doorgeschoven naar de Politieke Avond van 19 mei.

De raadsadviseur,

E.J.S. Dirksen

De voorzitter,

K. K. Kalthoff

Begrotingswijziging en wijziging verordening afvalstoffenheffing ten gevolge van stoppen met Diftar

Voor de gemeenteraadsvergadering d.d.:	26 mei 2021
Zaaknummer:	566741
Portefeuillehouders:	Roelofs

Resultaat van bespreking:

Aan de gemeenteraad, 19 mei 2020

Aanwezig:
de raadsleden/fractievolgers: Manders (AC), Maref (VVD), Steenvoort (D66), Coenders (GL), Bouma (PvdA), De Groot (Partij voor de Dieren), Van Dillen (CDA), Elfrink (SP), Becker (ChristenUnie). Henzen (PPV), Wiggers (AOP) en Aydemir (Denk/Verenigd Arnhem).

Verloop
De eeste termijn van de M1 behandeling is afgerond.
In de eerste termijn hebben diverse fracties moties en amendementen aangekondigd. Voorts heeft een groot aantal fracties aangegeven dat besluitvorming over dit voorstel op 26 mei dient plaats te vinden in verband met de beoogde ingangsdatum van 1 juni. Een minderheid van woordvoerders meent dat uitstel van besluitvorming opportuun is, om daarmee de raadskamer in de gelegenheid te stellen een M2 bespreking van alle aangekondige moties en amendementen te houden.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat het voorstel - op basis van een meerderheid van de woordvoerders van de fracties - naar de besluitvormende vergadering van 26 mei dient te worden doorgeleid.

De griffier, De voorzitter,

J. Kersten C.J.M. Kalthoff

Titel/onderwerp: **Gebiedsvisie Merwedeterrein A**

Raadsadviseur: W. Lammers Telefoonnr: 377 2581 Willem.lammers@arnhem.nl

College:	C. Bouwkamp	Ambtenaar:	Jeroen van de Kamp
		Telefoonnr:	377 5363
		E-mailadres:	jeroen.van.de.kamp@arnhem.nl
Doel activiteit	Meningsvormend M1		
Toelichting	**Inhoud** Met het voorliggende raadsvoorstel wordt geacht de gebiedsvisie Merwedeterrein Arnhem vast te stellen als ruimtelijke bouwsteen voor het ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost in het kader van de versnellingslocaties uit de woondeal. Daarnaast wordt voorgesteld de huidige grondexploitatie Merwwedestraat in te trekken en de gronden op te nemen als strategisch bezit. **Participatie** Er heeft een burgerparticipatietraject plaatsgevonden. Dit bestond uit aansluiten bij natuurlijke ontmoetings- en communicatiemomenten. Actief is de visie voor reactie voorgelegd aan grondeigenaren en betrokken partijen. Met bewoners is gesproken in samenwerking met Team Leefomgeving, een bewonersavond en is de concept visie verspreid in de wijk. Daardoor hebben 19 personen schriftelijk kunnen reageren op de gebiedsvisie. Die zijn, inclusief de reactie van het college, toegevoegd aan de bijlage. Zie voor meer informatie het raadsvoorstel en de bijlagen. **Proces** Op 21 april heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met betrokkenen.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Beslissen of het voorstel kan worden doorgeleid naar de meningsvormende 2 of besluitvormende vergadering.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	<u>Vergaderorde M1</u> - Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld. - De portefeuillehouder reageert na een termijn van de raad als alle fracties aan het woord zijn geweest. De portefeuillehouder beantwoordt de gestelde vragen, waarbij hij of zij antwoorden kan samenvoegen waardoor herhaling van vrijwel overeenkomstige punten achterwege blijft. De voorzitter ziet erop toe dat de beantwoording van de wethouder ter zake is en in gaat op de gestelde vragen. - Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan. Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken. Uitkomst van de Meningsvormende (MI) behandeling kan zijn: 1. Partijen zijn het eens, het voorstel wordt doorgeleid naar de besluitvormende fase 2. Partijen zijn het niet (volledig) eens en overwegen moties en/of amendementen. Het voorstel wordt doorgeleid naar de fase Meningsvorming 2, waar deze besproken zullen worden.		
Bijlagen			

Raadsvoorstel "Gebiedsvisie Merwedeterrein"
Bijlage 1 - Gebiedsvisie Merwedeterrein
Bijlage 2 - Reactiedocument met verzamelde reacties op concept visie inclusief beantwoording
Schriftelijke bijdrage van ProRail inzake "Vooraankondiging rondetafelgesprek Gebiedsvisie Merwedeterrein"
Schriftelijke bijdrage van dhr. H. Vos

Schriftelijke bijdrage Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem
Schriftelijke bijdrage mw. R. Brandt
Schriftelijke bijdrage dhr. M. Jansen
Schriftelijke bijdrage dhr. G. Aydemir
Schriftelijke bijdrage dhr. R. Voerman

Gemeenteraad Arnhem

Bijeen op	26 mei 2021
Ter bespreking	Gebiedsvisie Merwedeterrein
Amendement van het lid	Eric Greving - PvdA Nathalie Nede - ChristenUnie Hans Eliëns - Partij voor de Dieren
Titel amendement	Eerst gesprek over woonwagenlocaties
Nummer Zaaknummer	**21A20** 525220

Onderstaande raadsleden stellen het volgende amendement voor:

Punt 1 van het dictum van het raadsvoorstel te schrappen

Toelichting:

De Gebiedsvisie Merwedeterrein is nog zeer abstract gezien de onduidelijkheid over de ontwikkeling van een mogelijke ongelijkvloerse spoorkruising. Er is daarmee op dit geen directe noodzaak om deze met spoed vast te stellen. In het plan van aanpak uitbreiding woningbouwlocaties is onder de middellange termijn de Merwedestraat als één van de locaties aangewezen voor mogelijke uitbreiding. Hierbij is een kanttekening geplaatst wat betreft deze gebiedsvisie. Diverse raadsfracties wensen de voortgang van het plan van aanpak uitbreiding woningbouwlocaties te bespreken. Onderdeel hiervan is ook deze locatie aan de Merwedestraat. Om deze reden stellen onderstaande raadsleden voor eerst het gesprek over het plan van aanpak te voeren en te zien wat de concrete mogelijkheden voor uitbreiding zijn en pas daarna de gebiedsvisie Merwedeterrein vast te stellen, zodat een eventuele uitkomst van het debat hierin meegenomen kan worden. Punt 2 van het dictum kan blijven staan, omdat de grondexploitatie los van deze discussie ingetrokken kan worden.

Eric Greving - PvdA
Nathalie Nede - ChristenUnie
Hans Eliëns - Partij voor de Dieren

Amendement

Belofte maakt schuld – Uitbreiding standplaatsen woonwagens (21A21)

de raad gehoord de beraadslaging, bijeen op 26 mei, ter bespreking van het agendapunt "Gebiedsvisie Merwedeterrein".

Ondergetekenden stellen het volgende amendement voor;

Het volgende beslispunt wordt toegevoegd;

Het raadsvoorstel Gebiedsvisie Merwedeterrein wordt vastgesteld met dien verstande dat het woonwagenkamp permanent wordt uitgebreid met acht standplaatsen

Toelichting:
Uitbreiding is door het stadsbestuur aan bewoners beloofd. Zonder deze wijziging dreigt deze belofte onmogelijk gemaakt te worden. Permanente uitbreiding op het terrein van pro-rail is uiterst onzeker en door de gemeente niet gewaarborgd.

Elfrink Dobbe Cetintas - SP

Zaaknummer: 525220

Gemeenteraad Arnhem

Bij elkaar op	26 mei 2021
Bij de bespreking van	Gebiedsvisie Merwedeterrein
Motie van	Mattijs Loor - D66 Jan Hutten - CDA Hans Eliëns - Partij voor de Dieren
Titel van de motie	Perspectief voor Merwedeterrein
Nummer Zaaknummer	**21M62** 525220

Onderstaande raadsleden stellen de raad voor om in de vergadering van 26 mei 2021 het college te verzoeken om door te gaan met het maken van plannen voor het Merwedeterrein. Daarbij kan het college rekening houden met de belangen van alle betrokkenen en met de onzekerheden en onduidelijkheden die er nu nog zijn.

Door dit voorstel aan te nemen, worden er volgende stappen gezet, waardoor als er meer duidelijkheid komt over de toekomst van het spoorwegknoppunt, er ook direct plannen in gang kunnen worden gezet.

Omdat we weten dat:

- Het voorstel slechts een zeer globale visie bevat, waaruit niet duidelijk wordt welke toekomst er concreet te verwachten is voor het Merwedeterrein;
- Dit met name het geval is omdat de (toekomstige) wensen en eisen van ProRail rondom het spoorknooppunt onduidelijk zijn;

Omdat we vinden dat:

- Het ook voor het voeren van verdere gesprekken met ProRail noodzakelijk is te weten wat de gemeente op termijn concreet wil bereiken;
- Nu de gemeente definitief besluit dat er geen bedrijventerrein komt, betrokkenen in en rond het gebied recht hebben te weten welke kant de ontwikkeling wel op gaat;

Daarom verzoeken we het college:

1. Op de kortst mogelijke termijn een vervolgproces te starten dat ten minste leidt tot:
    a. Een toekomstperspectief hoe het gebied er ruimtelijk en functioneel uit kan gaan zien;
    b. Inzicht in de mogelijke fasering van de ontwikkeling voor doorontwikkeling spoorwegknooppunt enerzijds en overige gebiedsontwikkeling anderzijds;

c. De verschillende realistische scenario's voor het concrete ruimtebeslag van het spoorwegknooppunt;
d. Samenwerking met alle betrokkenen in en rond het gebied, waarbij vooraf realistisch en duidelijk wordt gecommuniceerd over onzekerheden;
e. Een optimale stedelijke dichtheid passend bij de woningbehoefte en de centrale ligging van de locatie, naast de ruimtevraag voor infrastructuur, groen, sport en bewegen, ecologie, uitbreiding woonwagenlocatie en maatschappelijke functies.

2. In gesprek te blijven met ProRail en met andere overheden, teneinde maximale duidelijkheid te krijgen over toekomstige kansen en beperkingen.
3. In deze gesprekken zo snel als mogelijk ook het hierboven genoemde vervolgproces te betrekken.
4. Het genoemde toekomstperspectief uiterlijk 1 februari 2022 ter vaststelling aan de gemeenteraad aan te bieden.
5. Na vaststelling van het toekomstperspectief Merwedeterrein door de gemeenteraad, een zo groot mogelijk deel van het gebied dat niet afhankelijk is van de ontwikkeling van het spoorwegknooppunt definitief uit te werken op basis van het toekomstperspectief.

Mattijs Loor - D66
Jan Hutten - CDA
Hans Eliëns - Partij voor de Dieren

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 525220

Onderwerp: Gebiedsvisie Merwedeterrein

Voorstel

1. De gebiedsvisie Merwedeterrein Arnhem vast te stellen als ruimtelijke bouwsteen voor het ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost in het kader van de versnellingslocaties uit de woondeal.
2. De huidige grondexploitatie Merwedestraat (uitgifte bedrijventerrein) in te trekken en de gronden op te nemen als strategisch bezit.

Inleiding

Aanleiding
Het gebied Merwedeterrein is gelegen in de driehoek tussen de spoorlijnen Arnhem-Zutphen (Merwedestraat), Arnhem-Zevenaar en de Maaslaan en is deels in eigendom van de gemeente Arnhem. Mede door de vastgoedcrisis van na 2008 is een gronduitgifte van het gemeentelijke terrein als bedrijvenlocatie niet geslaagd. De gemeentelijke gronden op het Merwedeterrein kwamen daardoor weer beschikbaar voor een nieuwe functie. Een invulling van het terrein Merwedestraat moet zorgen voor een ontwikkeling van een gebied dat reeds jarenlang braak ligt en een ‘achterkantsituatie’ oplevert voor Presikhaaf 1 en de stad. Een visie op een concrete invulling die breed gedragen is, kan een bijdrage leveren aan de gebiedsgerichte benadering en het daarbij betrekken van de omgeving. Voor het Merwedeterrein is nu voorliggende visie opgesteld om een uitspraak te kunnen doen over mogelijke definitieve invulling van het terrein.

Proces
In 2019 en 2020 zijn meerdere gesprekken gevoerd met partijen binnen en buiten het Merwedeterrein en bewoners in Presikhaaf 1. Daarbij zijn ideeën, wensen en initiatieven opgehaald. Op basis hiervan is een functioneel-programmatische verkenning naar de mogelijkheden op het Merwedeterrein verricht. Ideeën zijn tevens getoetst aan afspraken en uitgangspunten die eerder door uw raad zijn vastgesteld, zoals financiële kaders, het Regionaal Programma Weklocaties (RPW 2017-2020) en woonbeleid. De uitkomsten zijn vertaald in een concept visie. Deze concept visie is rondom en na de zomer 2020 besproken met betrokken partijen en bewoners. Hun reacties zijn meegenomen in de voorliggende visie (bijlage 1) en van beantwoording voorzien in het reactiedocument (bijlage 2).

Visie: wachten met definitieve keuzes voor lange termijn en flexibele invulling op korte termijn
Een ruimtelijke ontwikkeling op het Merwedeterrein kan niet los worden gezien van ambities op het spoor en de capaciteitsstudies naar regionale en (inter)nationale treinverbindingen. Een ongelijkvloerse spoorkruising als maatregel voor het spoorknelpunt Arnhem-Oost heeft ruimtelijke impact op het

Merwedeterrein. Realisatie van een ongelijkvloerse spoorkruising is echter niet op korte termijn te voorzien en hangt daarmee als een belemmerende en onzekere factor boven het gebied. Gelet op het prevaleren van het mobiliteitsbelang van regionale en (inter)nationale spoorverbindingen zijn daarom nu geen definitieve keuzes te maken over integrale herontwikkeling van het Merwedeterrein. Daarom bevat de visie een streefbeeld voor de toekomstige structuur en functies in het gebied.

Tegelijk willen we wel verder gaan met het ontwikkelproces gelet op specifieke, lokale belangen uit het gebied en de buurt Presikhaaf 1 en de versnellingsopgave voor woningbouw die volgt uit de woondeal, die begin 2020 is gesloten met het Rijk. Daarom vormt de visie een ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief voor (het grotere gebied van) spoorzone Arnhem-Oost.

Daarnaast onderzoeken we of en hoe een flexibele invulling met tijdelijke woonconcepten op korte termijn mogelijk is en daarbij gecombineerd kan worden met de lokale belangen van o.a. het woonwagenkamp en de moskee. Het is belangrijk daarbij vast te houden aan het streefbeeld voor de langere termijn uit de visie. Het Merwedeterrein is immers al ruim 20 jaar onderwerp van planvorming en de dagelijkse leefbaarheid ondervindt daar negatief effect van. Bij uitwerking van het ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost en mogelijke tijdelijke maatregelen moet daarom de zorgvuldig geïnventariseerde belangen van de wijk volwaardig meegenomen blijven worden.

Tijdelijke huisvesting KW37
In samenhang met het opstellen van de visie voor het Merwedeterrein begeleiden wij KW37 in hun zoektocht naar definitieve huisvesting. Tijdens de visievorming heeft KW37 aangegeven geen voorkeur te hebben voor permanente huisvesting op het Merwedeterrein, gelet op de toekomstige onzekerheden van het spoorknelpunt en van een integrale herontwikkeling. Over de huisvestingsopties van KW37 hebben wij u apart per brief op 18 juni 2020 geïnformeerd (https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/9da06d38-0337-4bfa-8228-a9d13c78641c).

Beoogd effect

Inzicht bieden in de belangen in, wensen voor en ontwikkelmogelijkheden van het Merwedeterrein en in de mogelijke toekomstige ontwikkelrichting van het gebied.

Argumenten

1.1 *Op en rond het Merwedeterrein spelen veel belangen, wensen en mogelijke ontwikkelingen die om een integrale visie vragen.*

Gezien de positie en initiatieven van (ontwikkelende) grondeigenaren, het woonwagenkamp en de moskee (met haar wens voor nieuwbouw), is het plangebied voor de visie niet beperkt tot alleen het gemeentelijke eigendom. Voor het bewaken van de integrale samenhang in ideeën en initiatieven betreft het plangebied voor de visie de gehele driehoek tussen de sporen en de Maaslaan.

1.2 *Ontwikkelen van het Merwedeterrein kan bijdragen aan de gewenste verbinding met en de behoeften in Presikhaaf 1.*

Er is een duidelijke wens vanuit Presikhaaf 1 om te zorgen voor een (betere) verbinding en openheid tussen Presikhaaf 1 en het Merwedeterrein, een veiligere verkeersstructuur en meer groen. Ook is er behoefte aan het toevoegen van (maatschappelijke) functies die bijdragen aan de sociaal-maatschappelijke vraagstukken die er spelen, bijvoorbeeld (openbare) ruimte om te ontmoeten en te spelen.

Het Merwedeterrein kan een schakelfunctie krijgen in Arnhem-Oost mits het ontwikkeld kan worden in samenhang met de omgeving en met betere en/of nieuwe verbindingen naar de omgeving. Hierdoor ontstaat een samenhangend gebied waarin een programmatische mix ontwikkeld kan worden die verbonden is met Presikhaaf 1 en de omliggende wijken kan versterken.

1.3 *Een integrale herontwikkeling en concrete invulling is op korte termijn niet realistisch.*

Dit blijkt uit de ruimtelijk-programmatische analyse uit de visie. Dit heeft te maken met verschillende belangen van partijen in het gebied. De ruimtelijke claims en wensen zijn niet zonder meer passend op elkaar te maken, mede in relatie tot het financiële kader uit de grondexploitatie (de te behalen grondopbrengsten in het gebied). Verder spelen er mogelijke ontwikkelingen in het spoorknelpunt Arnhem-Oost, waarbij een toekomstige ongelijkvloerse spoorkruising tot de opties behoort. Daarom zijn nu geen definitieve keuzes mogelijk en is de visie opgesteld als een streefbeeld dat de mogelijke structuur en functies in het gebied op lange termijn bevat.

1.4 *Het Merwedeterrein biedt als versnellingslocatie in de woondeal kansen voor verstedelijking en voor toevoegen van woonvoorraad.*

Het Merwedeterrein is onderdeel van de spoorzone Arnhem-Oost waar kansen liggen voor verstedelijking en voor toevoegen van woonvoorraad als onderdeel van de woondeal die de gemeente met het Rijk heeft gesloten. Voor de spoorzone Arnhem-Oost stellen wij een ontwikkelperspectief op dat gericht is op de strategische ontwikkeling en versterking van Arnhem-Oost in haar geheel, zie ook onze brief van 27 oktober 2020 (https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/3bcf0811-6edd-4a39-ae7b-c50e77e99927). Hierdoor kan op termijn ook het Merwedeterrein tot een definitieve, integrale ontwikkeling komen. De voorliggende gebiedsvisie Merwedeterrein biedt een strategisch inzicht in de verschillende belangen en behoeften in en rondom het gebied en vormt een ruimtelijke bouwsteen voor het ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost.

1.5 *De gebiedsvisie voor het Merwedeterrein biedt inzicht in de samenhang met het AKZO-terrein.*

Een belangrijke opgave voor het Merwedeterrein is het verbeteren van de verbindingen naar de omgeving, waaronder Presikhaaf 1 en het AKZO-terrein. De gebiedsvisie voor het Merwedeterrein sluit daarop aan door rekening te houden met de functie en inrichting van de Vosdijk en een mogelijke doorgang voor langzaam verkeer door de spoordijk Arnhem - Zutphen. In de visie op het AKZO-terrein is voorgesteld om de snelheid op de Vosdijk te verlagen naar 30 km/u en de weg ook conform dit regime in te richten. Deze inrichting geldt dan ook voor de verbinding door het Merwedeterrein - vanaf de Vosdijk naar de IJssellaan - en draagt bij aan meer verkeersveiligheid.

2.1 Een uitgifte volgens programma en planning van de grondexploitatie is niet meer aan de orde.

Voor het gemeentelijk grondeigendom op het Merwedeterrein – waar thans KW37 tijdelijk is gehuisvest – is een grondexploitatie vastgesteld en opgenomen in de Financiële Jaarrapportage Projecten (FJP). De grondexploitatie is gebaseerd op geraamde grondopbrengsten voor uitgifte als bedrijventerrein en resterende kosten voor woonrijp maken. Samen met de reeds getroffen verliesvoorziening levert dit een financieel neutraal eindresultaat op.

In het Regionaal Programma Werklocaties (RPW 2017-2020), door provincie Gelderland en betrokken regiogemeenten opgesteld, is opgenomen dat het terrein aan de Merwedestraat niet meer in kwalitatieve en kwantitatieve zin geschikt wordt geacht als bedrijventerrein. Economisch gezien is het geen terrein dat zich kan ontwikkelen tot een toekomstbestendige werklocatie onder andere vanwege de ligging in de stad en de bereikbaarheid.

Gelet op de visie op een andere en integrale invulling van het gehele gebied, zijn de uitgangspunten onder de huidige grondexploitatie - een gronduitgifte op korte termijn van het gemeentelijk eigendom - niet meer opportuun. Op korte termijn is daarom geen realistische ontwikkeling mogelijk die past binnen het financiële kader van de grondexploitatie. Dit leidt tot het voorstel om de grond aan de Merwedestraat uit exploitatie te nemen totdat een concreet en uitvoerbaar programma is ontwikkeld.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Onderzoek is nodig naar flexibele, tijdelijke invulling en maatregelen gelet op de belangen uit het gebied en vanuit de versnellingsopgave voor woningbouw.

De onzekerheden vanuit vooral het spoorknelpunt Arnhem-Oost betekenen dat op korte termijn geen definitieve keuzes mogelijk zijn over herontwikkeling. Een uitbreiding van het woonwagenkamp is daarmee niet zomaar op korte termijn mogelijk, nog los gezien van het vraagstuk van de financiële haalbaarheid. Dit is beschreven in het plan van aanpak voor uitbreiding woonwagenlocaties waarover wij uw raad op 1 juli 2020 per brief hebben geïnformeerd (https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/5e04da5f-0b78-433e-bbcb-09f058f6cf6b). Voor de nieuwbouwwens van de moskee geldt dat het gesprek met het bestuur vervolgd moet worden over hun nieuwbouwplannen en de beste inpassing in het ruimtelijke streefbeeld uit de visie.

Tegelijk zijn er kansen vanuit de versnellingsopgave voor woningbouw vanuit de woondeal en het daarvoor op te stellen ontwikkelperspectief, zie *argument 1.4*. Dit kan een belangrijke impuls geven aan een slimme, strategische fasering waarin verkend wordt of en op welke wijze de lokale behoeften en de behoefte aan toevoegen van woningvoorraad hiermee gecombineerd kunnen worden. Onderdeel hiervan is dat het college onderzoekt of flexibele, tijdelijke woonconcepten op het Merwedeterrein haalbaar en wenselijk zijn.

Voor de geplande snelfietsroute langs de Merwedestraat geldt dat de gewenste realisatie op korte termijn niet mogelijk is als de integrale herontwikkeling nog onzeker is. Dit kan nog jaren duren zodat een nieuw tracé niet op korte termijn te bepalen is, zonder op voorhand de ontwikkelbaarheid van het gebied te belemmeren. Daarom onderzoekt het college of deze geplande snelfietsroute met tijdelijke maatregelen is in te richten. Dit kan mogelijk gecombineerd worden met verbeteringen aan de inrichting voor de veiligheid van de huidige wegen.

1.2 Voor KW37 blijft een alternatieve locatie nodig voor definitieve huisvesting.

Permanente huisvesting van KW37 op het Merwedeterrein is financieel onhaalbaar voor de kunstenaars gelet op de beoogde grondopbrengsten. Het huidige terrein is niet inpasbaar in het ruimtelijke streefbeeld. KW37 heeft aangegeven een andere locatie te willen voor permanente huisvesting gelet op de onzekerheden rondom een ongelijkvloerse spoorkruising (spoorknelpunt Arnhem-Oost) en de financiële haalbaarheid. Het tijdelijk gebruik van het terrein door KW37 is verlengd omdat een alternatieve, definitieve locatie nog niet voorhanden is.

Participatie

Voor het opstellen van de gebiedsvisie zijn ideeën en wensen geïnventariseerd via gesprekken met grondeigenaren, bewoners en omwonenden en in de buurt Presikhaaf 1. Gelet op het, voor bewoners, abstracte niveau van de visie is er voor gekozen om aan te sluiten op natuurlijke ontmoetings- en communicatiemomenten, bijvoorbeeld door in 2019 aan te schuiven bij een wijkdiner. Daarbij is input opgehaald over welke toekomst betrokkenen zien voor het Merwedeterrein. Deze inbreng is meegenomen bij het opstellen van de concept visie.

De concept visie is vervolgens voor reactie voorgelegd aan grondeigenaren en betrokken partijen in en buiten het gebied, waaronder ProRail en Vivare. Voor het bespreken van de concept visie met de wijk is in samenwerking met Team Leefomgeving maatwerk toegepast gelet op o.m. de corona-maatregelen. Op een bewonersavond is gesproken met direct betrokkenen zoals woonwagenbewoners, moskeebestuur en vertegenwoordigers uit de buurt. Daarnaast is de concept visie via mail verspreid binnen het bestaande netwerk in Presikhaaf 1 en via wijkgerichte berichten op Facebook, om zo veel mogelijk bewoners te bereiken. Van de potentiële doelgroep van 11.000 personen, hebben 5.540 mensen actief de advertentie op Facebook gezien. Dit heeft geleid tot meer bezoek aan de gemeentelijke webpagina waarop de concept visie staat. Ook in de wijkkrant is aandacht besteed aan de concept visie.

Hieruit zijn reacties ontvangen op de concept visie. Deze zijn beantwoord in bijgaand reactiedocument en, indien van toepassing, verwerkt in de visie die nu voorligt.

Financiën

Als de visie Merwedeterrein wordt vastgesteld, dient de huidige grondexploitatie Merwedestraat (uitgifte bedrijventerrein) te worden ingetrokken en moeten de gemeentelijke gronden als strategisch bezit (Materiële Vaste Activa) te worden 'geparkeerd'. Ter voorbereiding daarop is een taxatie (marktwaardetoets) uitgevoerd naar de waarde van de gemeentelijke gronden tegen de huidige bestemming (bedrijventerrein).

In de taxatie is de uitgifteprijs voor bedrijventerrein lager gewaardeerd dan de in de grondexploitatie ingerekende uitgifteprijs. Het noodzakelijk aanpassen naar de uitgifteprijs conform de taxatie betekent dat de reeds genomen verliesvoorziening in de grondexploitatie moet worden aangevuld met ongeveer € 250.000.

Uitgaande van een behandeling van het raadsvoorstel in (begin) 2021 zullen wij de gronden onder de grondexploitatie laten staan en in de actualisatie van de grondexploitatie rekening houden met de lagere grondprijs uit het taxatierapport. Dit nemen wij mee in de herziening van de Financiële Jaarrapportage Projecten (FJP) per 1 januari 2021.

Als uw raad besluit om de visie vast te stellen (en de grondexploitatie in te trekken) zullen de gronden overgaan naar het strategisch bezit. De gevormde verliesvoorziening voor de grondexploitatie zal vrijvallen aangezien er geen sprake meer is van een verlieslatend project. Waardering zal in eerste instantie plaatsvinden tegen de vervaardigingskosten (boekwaarde die nu onder de grondexploitatie staat). Echter, omdat in de taxatie een lagere marktwaarde is bepaald, zal vervolgens afwaardering naar deze waarde plaatsvinden.

De vrij te komen verliesvoorziening is groter dan de nieuwe afwaardering van de gronden conform taxatie, zodat per saldo er een positief bedrag (naar verwachting ongeveer 3 ton euro) vrijvalt naar de reserve grondexploitatie.

Samengevat:

1. In de jaarrekening 2020 blijft Merwedestraat haar huidige rubricering als grondexploitatie behouden.
2. Op basis van de taxatie wordt per 31-12-2020 een hogere verliesvoorziening gevormd op deze grondexploitatie. Dit zal gedekt worden uit de reserve grondexploitatie.
3. Na vaststelling van voorliggend raadsvoorstel, vindt in 2021 herrubricering plaats van 'grondexploitatie' naar 'strategisch bezit'.
4. De in het verleden gevormde voorziening valt vrij, dit zal ten gunste komen van de reserve grondexploitatie. Deze vrijval is voldoende voor het dekken van de afwaardering van de gronden naar marktwaarde conform taxatie. Het exacte bedrag dat daarvan overblijft zal worden opgenomen in de 2e Turap van 2021.

Uitvoering

De gebiedsvisie vormt vanaf het moment van vaststelling een ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost, in het kader van de verstedelijkingsopgave uit de woondeal. Daarnaast biedt het ruimtelijk streefbeeld een doorgaand gesprekskader met partijen in het gebied die initiatieven hebben, zoals het moskeebestuur.

Communicatie

De eigenaren, bewoners en direct betrokkenen in en rondom het gebied zijn via een mailbericht geïnformeerd over de door het college vastgestelde visie met een link naar de gemeentelijke webpagina www.arnhem.nl/merwedeterrein. Tevens wordt via de wijkkrant gecommuniceerd over de visie die aan de raad is voorgelegd.

De communicatie over de verdere uitwerking van de visie is onderdeel van de communicatie in het kader van het ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost. Met de direct betrokken eigenaren, bewoners en gebruikers wordt in dit kader bilateraal contact onderhouden.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Gebiedsvisie Merwedeterrein
- Reactiedocument met verzamelde reacties op concept visie inclusief beantwoording

RAADSVOORSTEL

Besluit van

Zaaknummer 525220

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 15 december 2020, nummer: 525220;

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

besluit:

1. De gebiedsvisie Merwedeterrein Arnhem vast te stellen als ruimtelijke bouwsteen voor het ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost in het kader van de versnellingslocaties uit de woondeal.
2. De huidige grondexploitatie Merwedestraat (uitgifte bedrijventerrein) in te trekken en de gronden op te nemen als strategisch bezit.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

GEMEENTE Arnhem

Visie Merwedeterrein

Definitief | November 2020

Visie Merwedeterrein

Definitief | November 2020



Inhoudsopgave

1 Inleiding 1
1.1 Aanleiding 1
1.2 Opdracht 1
1.3 Leeswijzer 1
2 Huidige situatie 3
2.1 Achtergrond 3
2.2 Ruimtelijke context 3
2.3 Eigendommen en vigerend bestemmingsplan 5
3 Proces 8
3.1 Betrokken partijen 8
3.2 Raakvlakken 8
3.3 Aanpak 8
4 Opgehaalde ideeën 10
4.1 Huidige eigenaren en gebruikers 10
4.2 Omwonenden 10
4.3 Overige partijen 11
5 Beleidsinventarisatie 12
5.1 Beleid en ambities 12
5.2 Financiële Jaarrapportage Projecten 12
6 Ruimtelijke analyse 13
6.1 Functies 13
6.2 Barrières 13
6.3 Ruimtelijke opgave 13
7 Visie 18
7.1 Opgave 18
7.2 Streefbeeld 18
8 Conclusie en vervolg 21
8.1 Conclusie 21
8.2 Vervolg 21
Bijlage A Beleidsinventarisatie 24
Wonen en Wijken 24
Economie en Cultuur 24
Mobiliteit 25
Openbare Ruimte, Ecologie en Klimaat 26
Milieu 27
Bijlage B Kaartbeelden 29

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De locatie Merwedeterrein is gelegen tussen de spoorlijnen Arnhem - Zutphen (Merwedestraat), Arnhem-Zevenaar en de Maaslaan en is deels in eigendom van de gemeente Arnhem. Mede door de vastgoedcrisis van na 2008 is een gronduitgifte als bedrijfsterrein niet geslaagd. Daarnaast is in regionaal verband afgesproken om deze locatie niet meer als bedrijfsterrein te bestemmen. De gemeentelijke gronden van het Merwedeterrein kwamen daardoor weer beschikbaar voor ontwikkeling.

De kunstwerkplaats KW37 moest medio 2018 hun locatie in Schuytgraaf verlaten. De gemeenteraad heeft op 3 juli 2018 de motie "Kunstwerkplaats Arnhem" aangenomen waarin is uitgesproken dat het van groot belang is om KW37 voor Arnhem te behouden. Het college heeft toegezegd zich in te spannen voor een nieuwe locatie. Als tijdelijke oplossing is KW37 sinds september 2018 voor twee jaar gehuisvest op het gemeentelijk terrein aan de Merwedestraat.

Het faciliteren van KW37 bij hun zoektocht naar een permanente locatie hangt samen met een ontwikkeling van de locatie Merwedestraat. Om te komen tot een concrete invulling moet een visie op het terrein worden ontwikkeld.

1.2 Opdracht

Een invulling van het terrein Merwedestraat moet zorgen voor een ontwikkeling van een gebied dat reeds jarenlang braak ligt en een 'achterkantsituatie' oplevert voor Presikhaaf 1 en de stad. Een visie op een concrete invulling die breed gedragen is, kan dan een bijdrage leveren aan de gebiedsgerichte benadering en het daarbij betrekken van de omgeving, en daarnaast aan het programma Ruimte ("juiste functie op juiste plek").

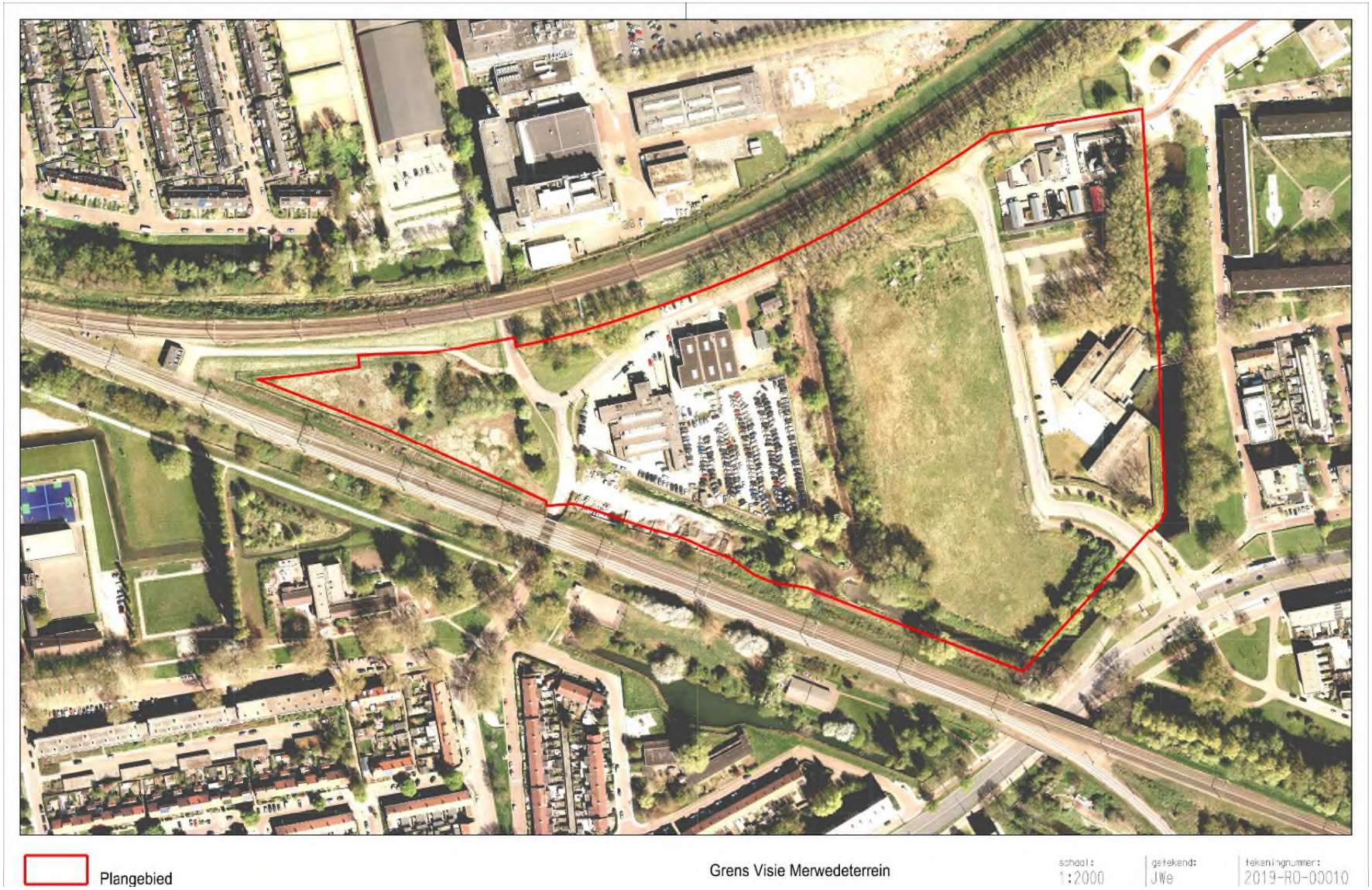
Het is van belang om deze visie te ontwikkelen in nauwe samenspraak met alle stakeholders, zodat er een breed gedragen visie voor het gebied kan worden vastgesteld. Het ligt voor de hand om dit in 2 stappen te doen. Eerst inventariseren van alle opties en daarna de politiek een afweging laten maken wat hier de doorslag gaat geven: opbrengsten voor de gemeente, het huisvesten van belangengroepen uit de stad, de mening van de omwonenden, et cetera.

Voor het gemeentelijk terrein aan de Merwedestraat is een grondexploitatie vastgesteld. Bij het ontwikkelen van de visie moet rekening worden gehouden met c.q. een weging plaatsvinden inzake de grondexploitatie Merwedestraat, zoals opgenomen in de Financiële Jaarrapportage Projecten (FJP).

Gezien de positie en initiatieven van (ontwikkelende) grondeigenaren, het woonwagenkamp en de moskee (met een nieuwbouwwens), is het plangebied voor de visie niet beperkt tot alleen het gemeentelijke eigendom. Voor de integrale samenhang van ideeën en initiatieven is het plangebied voor de visie de gehele 'driehoek' tussen de sporen en de Maaslaan, zie de kaart op pag. 2.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (2) wordt de huidige situatie van het gebied beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het gevoerde proces, om tot deze visie te komen, toegelicht. De opgehaalde ideeën en initiatieven zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 is een inventarisatie opgenomen van vigerende beleidskaders die gebruikt om mogelijke ontwikkelrichting te beoordelen of te duiden, of die als uitgangspunt gelden voor een planuitwerking na de visie. De ruimtelijke kansen en belemmeringen van het gebied zijn in hoofdstuk 5 geanalyseerd. Dit leidt tot een voorstel voor de visie in hoofdstuk 7. Het document wordt in hoofdstuk 8 afgesloten aandachtspunten voor een vervolg.


Plangebied
Grens Visie Merwedeterrein
schaal:
1:2000
getekend:
JWe
tekeningnummer:
2019-RO-00010

2 Huidige situatie

2.1 Achtergrond

Jaren geleden leek het er op dat de gemeentelijke gronden in het Merwedeterrein, op basis van contractuele afspraken, verkocht zouden worden aan een ontwikkelaar. De ontwikkelaar wilde op de locatie bedrijfsruimte ontwikkelen. Daartoe is de bestemming van de gronden gewijzigd naar bedrijventerrein. Mede door de vastgoedcrisis heeft de ontwikkelaar de gronden destijds niet afgenomen. De gemeentelijke gronden van het Merwedeterrein zijn daardoor weer beschikbaar voor ontwikkeling c.q. uitgifte. Verder is er een tweetal kleinschalige bedrijven gevestigd, heeft een ontwikkelaar grondpositie ingenomen in de uiterste hoek tussen de sporen, is er een moskee gevestigd in een voormalige school en is er een woonwagenkamp met 9 standplaatsen.

Op het gemeentelijk terrein aan de Merwedestraat is inmiddels KW37 tijdelijk gehuisvest na hun vertrek uit Schuytgraaf. Voor KW37 is het de opgave om een locatie te vinden voor definitieve huisvesting, maar waarbij op voorhand niet is uitgesloten dat het Merwedeterrein daarvoor een mogelijke optie was.

2.2 Ruimtelijke context

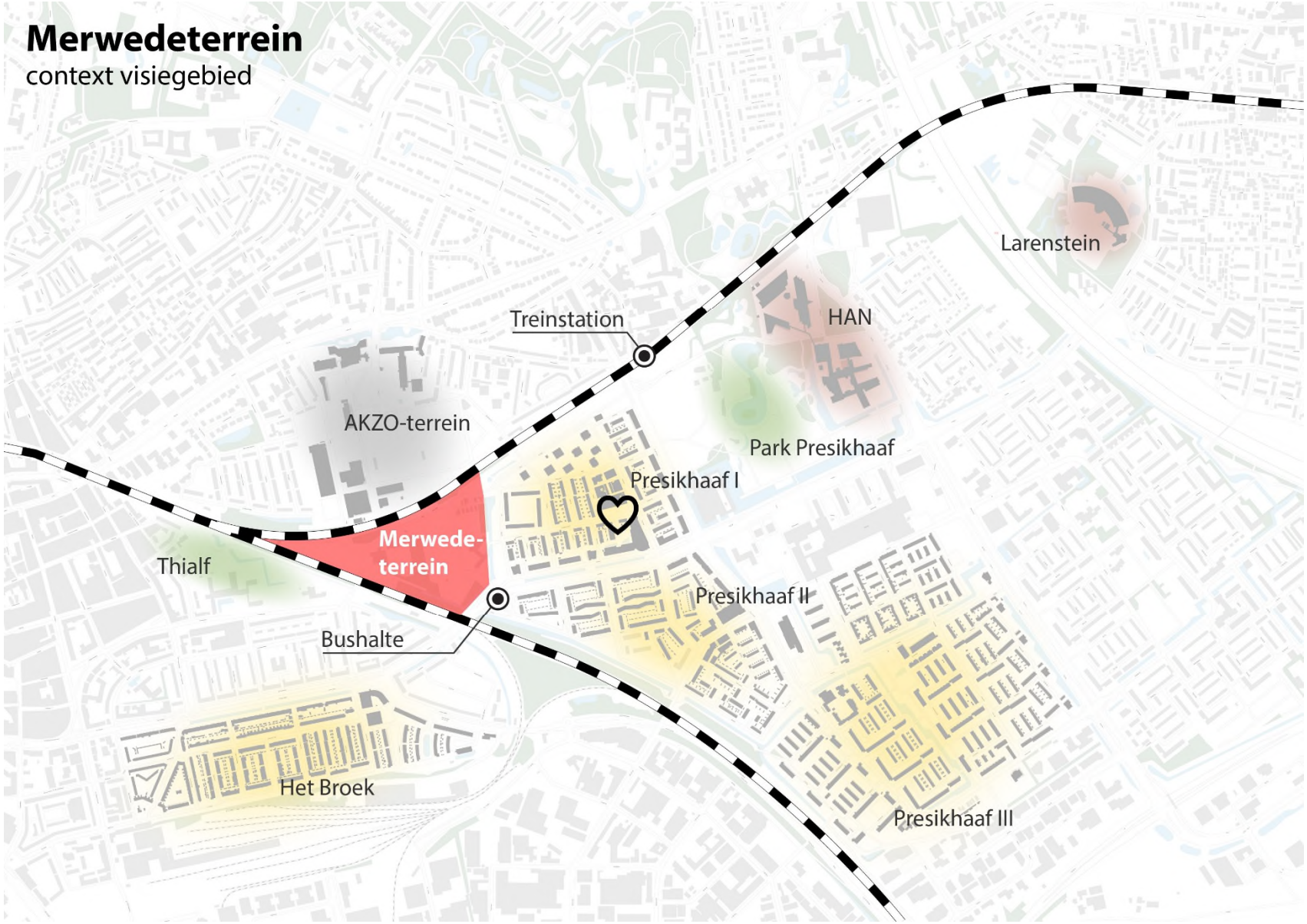
Het Merwedeterrein heeft, hoewel het als randgebied wordt ervaren, een centrale ligging in stad. In het omliggende stedelijk gebied zijn te onderscheiden:

- De woonbuurt Presikhaaf 1, waarvan het gebied rondom de Vrij Nederlandstraat als 'hart' van de buurt functioneert.
- De ruimtelijke ontwikkelingen aan de Velperweg en op het AKZO-terrein.
- Presikhaaf 2 en 3 zijn – naast Presikhaaf 1 – en samen met Het Broek genoemd als opgave in de Stadsvernieuwing 3.0 in de Woondeal die de regio Arnhem Nijmegen met het Rijk heeft gesloten.
- Winkelcentrum Presikhaaf.
- Het park Presikhaaf, dat via een drietal oversteekplaatsen over de Laan van Presikhaaf te bereiken is.
- De sport- en speelvoorzieningen van Thialf en overige voorzieningen in het Spijkerkwartier.
- Nabij gelegen bushalte en treinstation.
- Onderwijsinstellingen van Hogeschool Arnhem Nijmegen en Larenstein.
- Vanuit de bredere omgeving gezien, vormen station Velperpoort en het stadscentrum belangrijke functies.

Een ontwikkeling van het Merwedeterrein kan daarmee in bredere stadsoptiek gezien worden als een 'scharnierpunt' tussen verschillende 'werelden' in Arnhem-Oost.

De ruimtelijke context rondom het Merwedeterrein is weergegeven in het kaartbeeld op de volgende pagina.

Merwedeterrein
context visiegebied



2.3 Eigendommen en vigerend bestemmingsplan

De eigendommen en het vigerende bestemmingsplan zijn weergegeven in de kaartbeelden op de volgende pagina's.

De eigendommen in het plangebied betreffende de volgende betrokken partijen bij de visie:

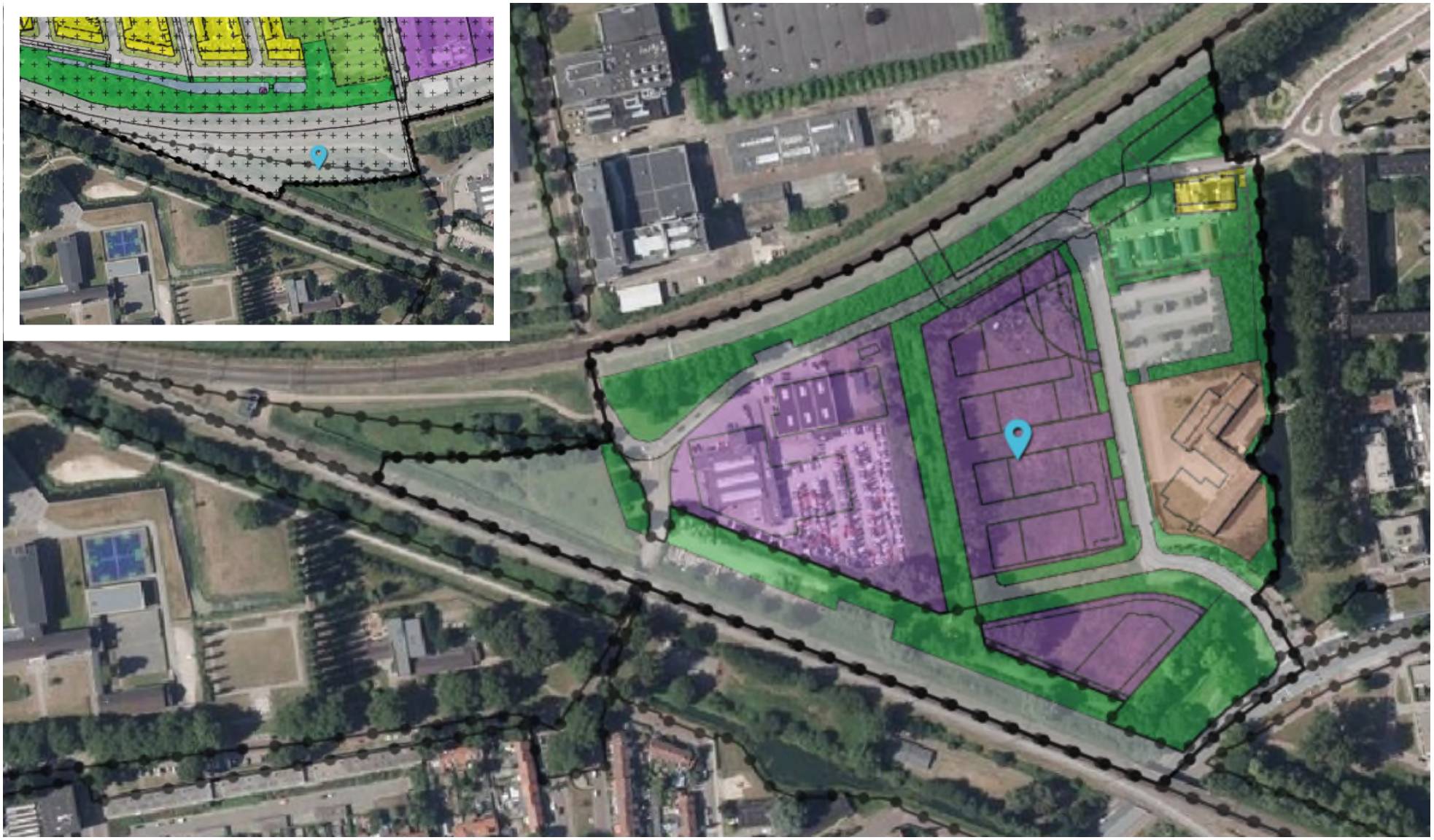
1. Vivare (verhuurder van woonwagenstandplaatsen)
2. Türkiyem Moskee
3. Handelsonderneming Arnhem
4. Henk Vos Vastgoed
5. Waterschap Rijn en IJssel
6. Liander
7. GaragePark
8. ProRail (Railinfratrust)
9. GaragePark

De eigendommen in blauw aangeduid, zijn van de gemeente Arnhem

Op de bestemmingsplankaarten is het volgende te zien:

- De percelen van Handelsonderneming Arnhem, Henk Vos Vastgoed en de gemeente (behoudens de openbare ruimte) hebben de bestemming Bedrijven.
- Het woonwagenkamp heeft de bestemming Wonen met aanduiding woonwagenstandplaatsen.
- De moskee kent de bestemming Maatschappelijk.
- Het uiterste 'hoekperceel' tussen de sporen en een strook langs het spoor naar Zevenaar hebben de bestemming Verkeer - Railverkeer.
- De overige gronden in de openbare ruimte hebben de bestemming Verkeer (- Wegverkeer) of Groen.


1
1
2
2
3
4
5
5
5
5
6
7
8
9
9



3 Proces

3.1 Betrokken partijen

De belangrijkste betrokken partijen bij de vorming van de visie zijn:

- Grondeigenaren; de huidige eigenaren in het gebied hebben de grond en/of de 'ontwikkelmacht' om een initiatief tot plan te laten uitwerken en realiseren. Ook de moskee valt hieronder.
- Woonwagenbewoners en Vivare; zij huren standplaatsen van de corporatie en hebben een behoefte aan extra standplaatsen.
- Omgeving; dit zijn individuele bewoners en organisatieverbanden uit Presikhaaf 1. Zij zijn gevraagd om ideeën in te brengen voor de visie.
- Overige geïnteresseerde partijen van buiten het visiegebied met initiatieven en plannen. Hun idee wordt meegenomen en -gewogen in de visievorming.
- Overheden (provincie, waterschap) voor afstemming over ruimtelijk beleid en waterbeleid.
- Overige initiatiefnemers van buiten het plangebied die een idee hebben voor concrete invulling.

3.2 Raakvlakken

Het Merwedeterrein kent een aantal raakvlakprojecten. Dit zijn beleidswensen, initiatieven, ontwikkelingen of plannen in uitvoering die het visiegebied 'raken'. Van belang is deze raakvlakken te kennen zodat de wederzijdse invloed bepaald en ermee rekening gehouden kan worden. Het gaat hierbij om:

- Ontwikkelingen op het AKZO-terrein, waaronder de functie en inrichting van de Vosdijk en een mogelijke doorgang voor langzaamverkeer door de spoordijk Arnhem - Zutphen.
- De spoorknoop Arnhem-Oost, waarbij op lange termijn een mogelijke inpassing van een ongelijkvloerse spoorkruising speelt.
- De realisatie van de snelfietsroute Arnhem-Dieren die over het Merwedeterrein gaat.
- De uitkomsten van het plan van aanpak voor uitbreiding van woonwagenstandplaatsen in Arnhem. De ruimtewens voor uitbreiding op de woonwagenlocatie Merwedeterrein wordt meengenomen in de visie.

3.3 Aanpak

Het gewenste resultaat is dat de visie een duidelijke uitspraak geeft over de concrete invulling c.q. ontwikkelrichting van het Merwedeterrein én dat deze breed gedragen is. Omdat de uitkomst hiervan en het garanderen van draagvlak onzeker is, is een proces ingericht.

In de eerste fase zijn ideeën en initiatieven bij betrokken partijen opgehaald en geïnventariseerd. Vervolgens is het vigerende beleidskader en uitgangspunten geïnventariseerd om de opgehaalde ideeën in samenhang te kunnen beoordelen op kansrijkheid. In de tweede fase zijn deze ideeën en beleidskaders 'getrechterd' in enkele mogelijke ontwikkelrichtingen die tevens financieel zijn verkend. Daarmee is het bestuur in staat gesteld om een afweging te maken over diverse belangen: plannen van grondeigenaren en derden, huisvesten van belangengroepen, ideeën uit de omgeving en geraamde grondopbrengsten.

De meest kansrijke ontwikkelrichting is uitgewerkt in een concept visie die met betrokken partijen is besproken. Daarna kan de visie ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Na vaststelling van de visie kunnen via de projectmatige stappen van gebiedsontwikkeling de voorbereidingen voor een invulling getroffen worden.

De gemeente heeft hierbij de regierol genomen door alle ideeën en wensen, bij interne en externe stakeholders, op te halen en daarover een belangenweging te maken.

De participatie van de omgeving sluit dan aan op het niveau van adviseren. Er is open ruimte voor inbreng van inhoud - door partijen van binnen en buiten het gebied te vragen naar ideeën - maar de gemeente bepaalt kaders en maakt keuzes.

Het ophalen van wensen en ideeën uit de omgeving en met name van bewoners, is gedaan in nauwe samenwerking met Team Leefomgeving. Hierbij is gericht de wijk ingegaan om vooral te luisteren. Daarvoor is aangesloten op natuurlijke samenkomsten van en in de buurt, zoals het maandelijkse wijkdiner dat georganiseerd wordt.

4 Opgehaalde ideeën

Voor het terrein Merwedestraat en het gebied eromheen is er geen gebrek aan ideeën. In het (recente) verleden hebben meerdere partijen, zowel van binnen als buiten het gebied, een idee of plan aangedragen.

4.1 Huidige eigenaren en gebruikers

Er spelen op dit moment meerdere (meer of minder) concrete ontwikkelingen:

- De grondeigenaar van de uiterste punt in het westen – in de hoek van de sporen – heeft plannen voor garageboxen. De initiatiefnemer is ermee bekend dat deze functie niet past binnen de vigerende bestemming Verkeer-Railverkeer en het gemeentelijk beleid om in het gebied geen nieuwe bedrijfsontwikkelingen toe te staan. Het voorstel van garageboxen is gewijzigd naar ideeën voor woningbouw en/of een maatschappelijke functie. Het perceel kent echter een railverkeer bestemming en is mogelijk benodigd voor de spoorknoop Arnhem-Oost.
- Henk Vos Vastgoed ziet als eigenaar in het middendeel een kwetsbaarheid naar de toekomst toe voor de verhuurbaarheid en kwaliteit van het aanwezige bedrijfsmatig vastgoed en van het gebied in geheel. Hij ziet kansen in het gebied voor toekomstige opwaardering waarbij meerwaarde kan ontstaan voor de huidige eigenaren in het gebied, beleidsdoelen van de gemeente en voor omwonenden in het beter bereikbaar en leefbaar maken van het gebied. Henk Vos Vastgoed wil graag met andere partijen in het gebied gaan samenwerken aan een integrale gebiedsontwikkeling waarbij woningbouw voor de hand lijkt te liggen.
- Door Handelsonderneming Arnhem is aangegeven dat men de huidige bedrijfsverhuur in principe wilt voortzetten.
- Nieuwbouwwens van Turkiyem moskee, met een voorkeur op hun eigen perceel.
- Uitbreidingswens woonwagenbewoners. Op de locatie zijn 9 standplaatsen in verhuur door Vivare. In het behoefteonderzoek van mei 2019 is een gewenste uitbreiding geïnventariseerd met 11 standplaatsen. In overleg met corporaties en vertegenwoordiging van woonwagenbewoners dient de behoefte nader bepaald en concreet onderbouwd te worden en (financieel) te passen op de mogelijkheden van het Merwedeterrein. Daarnaast is er de wens om de leefbaarheid op het woonwagenkamp te verbeteren. Voor een mogelijke uitbreiding wordt het vervolg in een (integraal) plan van aanpak voor uitbreiding woonwagenlocaties uitgewerkt.
- De kunstenaars van KW37 hebben hun visie kenbaar gemaakt, waarbij zij in eerste instantie een voorkeur hadden voor definitieve vestiging op het Merwedeterrein mits de beschikbaarheid zeker is en dat zij definitieve vestiging kunnen betalen.
  Gelet op de onzekerheden rondom mogelijke ontwikkelingen op het Merwedeterrein en de financiële kaders, heeft KW37 inmiddels de voorkeur gegeven aan een definitieve locatie elders. Hierover vindt separate besluitvorming plaats.

4.2 Omwonenden

Uit gesprekken in Presikhaaf 1 en met bewoners is het volgende beeld ontstaan:

- Wensen voor openbaar toegankelijk (sport)-groen.
- Verlengen/afmaken van de ecologische zone.
- Zorgen voor (betere) verbinding en openheid tussen Presikhaaf 1 en het Merwedeterrein.
- Het verbeteren en veiliger maken van de verkeersstructuur, met name voor fietsers en voetgangers op/langs de Merwedestraat.

- Een gemengde zienswijze op woningbouw op het Merwedeterrein - eens, niet eens of sceptisch t.a.v. spoorbelemmeringen - mits er niet zo dicht gebouwd wordt als in Presikhaaf 1.
- Er is vooral een pleidooi gehoord voor investeringen in het hart van de wijk, rondom de Vrij Nederlandstraat.

Bovenstaand beeld wordt ondersteund door Team Leefomgeving, die in aanvulling daarop de volgende belangen en behoeften van de wijk hebben gesignaleerd:

- Maatschappelijke functies toevoegen die in eerste instantie bijdragen aan de behoefte uit de omliggende buurt(en) en de sociaal maatschappelijke vraagstukken die daar spelen. Maatschappelijke functies gaan over gebruik van de openbare ruimte (bijv. ontmoeten en spelen) en een fysieke plek (bijv. een buurthuis).
- Dat het toevoegen van goedkoopste segment sociale huurwoningen niet automatisch goed is voor de buurt en de wijk – ook Presikhaaf 2, Presikhaaf 3 en in steeds meerdere mate Over 't Lange Water zijn zwakkere buurten van Arnhem – en daar dus ook zorgvuldig naar gekeken moet worden.
- Behoud van openbare ruimte en groen, waar bewoners laagdrempelig gebruik van kunnen maken.
- Bij het maken van plannen voor de openbare ruimte bewoners actief mee laten ontwerpen, zodat de inrichting ook in de dagelijkse praktijk aansluit bij hun behoeften.
- Aandacht voor verkeersstromen. Presikhaaf heeft veel ontsluitingswegen die de bereikbaarheid vergroten maar tevens obstakels vormen in de natuurlijke leefomgeving.
- Met het oog op vergrijzing lijkt de gedachte van zorgvriendelijke / generatiewoningen ook interessant om te bekijken. Volgens LTO zijn daar er relatief weinig van in Presikhaaf.
- Gezien de al slechte luchtkwaliteit in Presikhaaf zou dit aspect zeer zorgvuldig meegewogen moeten worden in de nieuwe ontwikkelingen.

4.3 Overige partijen

Door overige partijen buiten het visiegebied zijn de volgende ideeën en initiatieven aangebracht:

- Het bestuur van de Al Fath moskee heeft sinds enige tijd plannen gepresenteerd voor hun wens voor nieuwbouw van hun moskee op het gemeentelijk terrein aan de Merwedestraat. In een gesprek met het bestuur is aangegeven dat kansen beperkt zijn gelet op het ontbreken van grondeigendom en de (grond)positie van de Turkiyem moskee. Er is geen plan voor een samenwerking.
- Stichting SLAK heeft interesse in een vastgoedontwikkeling van werkateliers voor kunstenaars. Zij zien hiervoor voldoende marktbehoefte en kansen voor het Merwedeterrein. SLAK heeft aangegeven te willen samenwerken met grondeigenaren in het gebied.

5 Beleidsinventarisatie

In de beleidsinventarisatie zijn randvoorwaarden en uitgangspunten verkend op basis van bestaande beleidskaders, ambities en uitgangpunten.

5.1 Beleid en ambities

Het Merwedeterrein draagt bij aan de bredere gebiedsopgave 'Spoorknoop-Oost Arnhem' die als versnellingslocatie is opgenomen in de woondeal die de gemeente Arnhem met het Rijk in maart 2020 heeft gesloten.

De regio Arnhem Nijmegen groeit sterk; deze regio en vooral de steden Arnhem en Nijmegen zijn relatief sneller gegroeid dan andere steden in het land. Daarom hebben Rijk, provincie Gelderland en deze regio een woondeal gesloten. Met als primair doel het structureel verbeteren van de woningmarkt met oog voor circulariteit en duurzaamheid en de leefbaarheid te vergroten. Regio Arnhem Nijmegen en regio Foodvalley vormen samen de groenste metropoolregio van het land. Om naast de groei van deze regio ook het groene profiel te versterken zijn er met het Rijk en de provincie eveneens afspraken gemaakt om een verstedelijkingsstrategie op te stellen met als doel een integrale visie op de relatie tussen woningbouw, economische groei, ruimtelijke ontwikkeling, circulariteit, energietransitie, groene leefomgeving en mobiliteit.

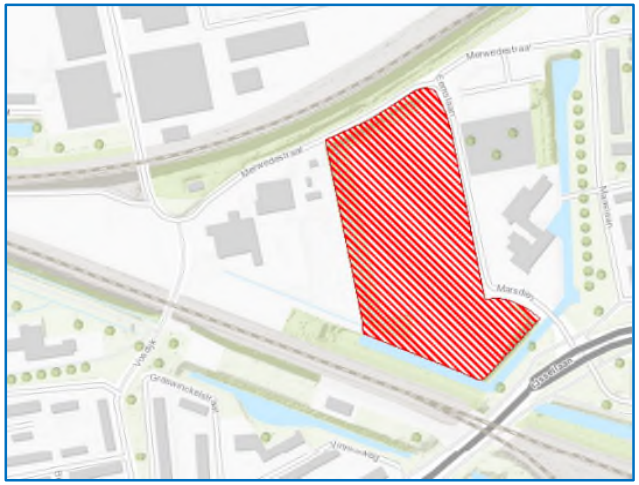
Algemene thema's op het gebied van buurtparticipatie, aantrekkelijk wonen, verstreken van economisch, creatief en cultureel klimaat, duurzaamheid, mobiliteit en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving komen terug in de gemeentelijke Omgevingsvisie. Die zullen worden gebruikt bij de ambitienota's bij en uitwerking van ruimtelijke ontwikkelingen.

In aanvulling op bovenstaande, is voor het Merwedeterrein reeds een concrete beleidsinventarisatie uitgevoerd. Hieruit volgen gerichte uitspraken over wat toepassing van verschillende beleidsterreinen betekent voor het gebied. Deze beleidsinventarisatie is opgenomen als bijlage A. Diverse ondersteunende en toelichtende kaartbeelden zijn opgenomen in bijlage B.

5.2 Financiële Jaarrapportage Projecten

In de Financiële Jaarrapportage Projecten (FJP) is het gemeentelijk eigendom aan de Merwedestraat – rode arcering in de tekening hieronder – opgenomen als een grondexploitatie met beoogde gronduitgifte en -opbrengsten. Samen met een reeds getroffen voorziening in het Grondbedrijf en nog te maken kosten sluit het financiële resultaat daarmee per saldo op ongeveer nul euro.

In het FJP is gemeld dat de gemeente een visie maakt voor de definitieve invulling van het terrein. Gelet op het RPW en de nieuwe visie, is de grondprijs in de grondexploitatie omgezet naar een uitgifte ten behoeve van een maatschappelijke functie. Vooralsnog heeft er geen aanpassing van het financiële kader plaatsgevonden in afwachting van de visie.



6 Ruimtelijke analyse

6.1 Functies

Het gebied kent in de huidige situatie een gemêleerde samenstelling aan functies, zie het kaartbeeld op pagina 15. Huidige functies in het plangebied zoals bedrijven, woonwagenstandplaatsen en de moskee hebben geen relatie met elkaar. Het totaal en de openbare ruimte heeft daarmee geen verblijfswaarde, behalve voor bezoekers die specifiek gericht zijn op de zelfstandige functies zoals bedrijven en de moskee.

De aanwezige infrastructuur in de vorm onder meer spoorlijnen, spoordijken, watergangen, primaire wegen (IJsellaan) en parkeerterreinen dragen niet bij aan een positieve beleving van het gebied. Voor omwonenden en bewoners van Presikhaaf 1 heeft het Merwedeterrein in de huidige situatie geen ruimtelijke meerwaarde.

6.2 Barrières

De spoor-, weg-, en waterwegen langs en door en het Merwedeterrein vormen barrières met aangrenzende woongebieden zoals de nieuwbouw op het AKZO-terrein , Presikhaaf 1 en Presikhaaf 2. Deze barrières zijn inzichtelijk gemaakt op het kaartbeeld op pagina 16.

Een mogelijke toekomstige uitbreiding van het spoor aan de noord of zuidkant van het gebied als gevolg van een ongelijkvloerse spoorkruising (spoorknoop Arnhem-Oost) is een onzekere factor voor de toekomstige planontwikkeling voor dit gebied.

Het plangebied is vrij geïsoleerd. De grootte van het plangebied is klein, de barrières zijn groot en de samenhang tussen het gebied en Presikhaaf 1 ontbreekt in de huidige structuur. De omvang en huidige vorm van het Merwedeterrein wordt als te klein gezien om als een volwaardige, zelfstandige woonbuurt te kunnen functioneren.

Als een transformatie naar een woon- of gemengd stedelijk gebied op middellange of lange termijn gewenst is, dan is het noodzakelijk om nu geen besluiten te nemen die onomkeerbaar zijn en die mogelijk (in de toekomst) de samenhang met het oostelijk gelegen woongebied Presikhaaf 1 frustreren.

In ruimtelijk opzicht is het daarmee de opgave om de barrièrewerking in de huidige verkaveling te doorbreken. Het plangebied wordt nu gevormd door telkens groter wordende percelen die noord-zuid gericht zijn en daarmee een directe relatie met Presikhaaf 1 belemmeren. Het is dan een streven om, samen met betrokken grondeigenaren en maatschappelijke partijen, een gebiedsontwikkeling te verkennen die ruimte geeft aan eigen initiatieven maar binnen een hoofdstructuur die oost-west georiënteerd is.

Van belang bij het opheffen van barrières en toewerken naar een streefbeeld is het zorgvuldig inrichten van een goede mobiliteitsstructuur voor het gebied. De mobiliteitsdoelen zijn weergegeven op het kaartbeeld op pagina 17.

6.3 Ruimtelijke opgave

Het Merwedeterrein heeft een ruimtelijk-programmatische potentie die een opgave kent ten aanzien van:

- Tegengaan van (ruimtelijke) versnippering
- Voorkomen van isolatie
- Verbeteren van verbindingen

Voor een kansrijke herontwikkeling naar een woon- of gemengd stedelijk gebied de verbindingen met het omliggende stedelijk weefsel – zoals

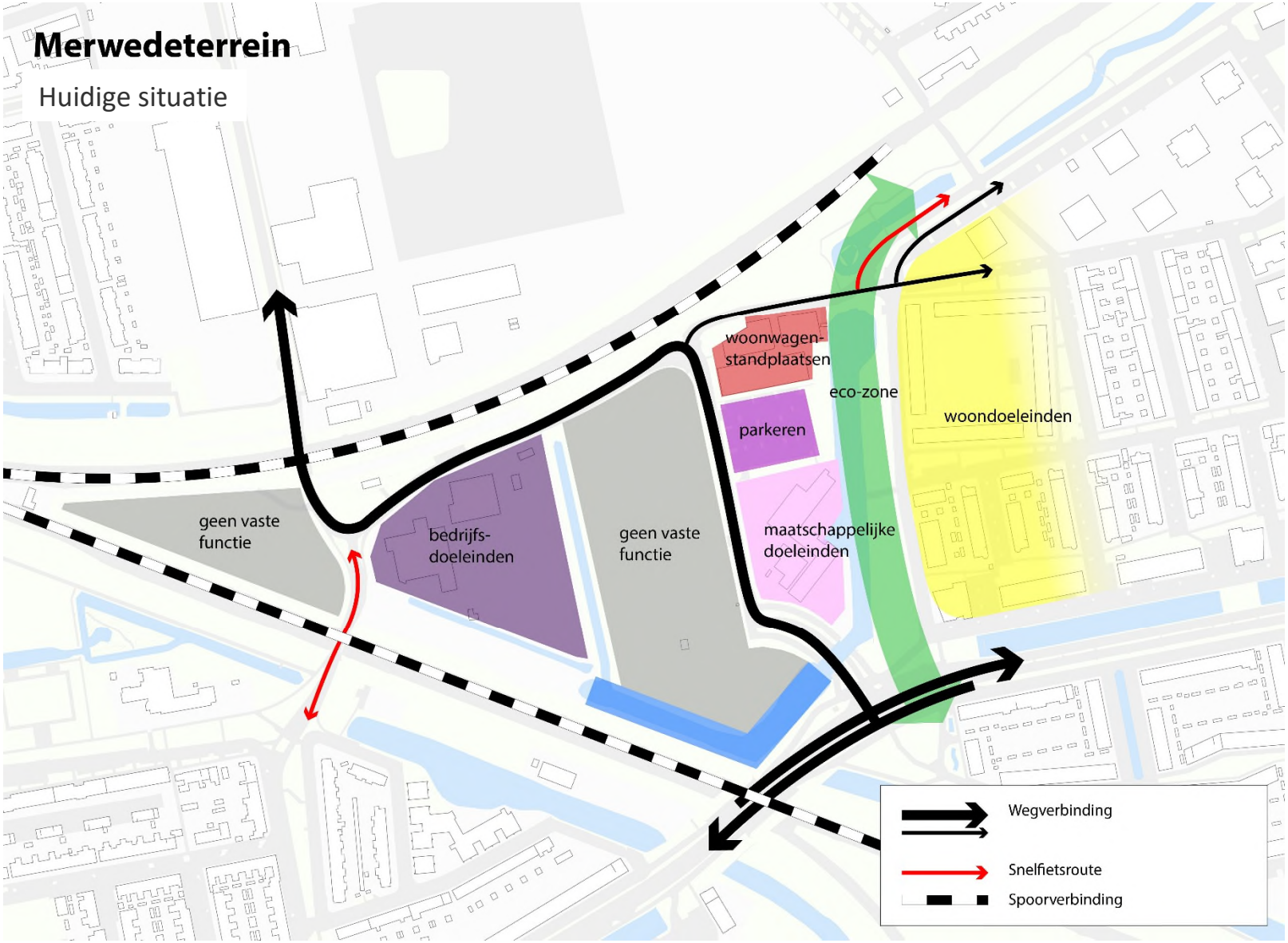
geschetst in paragraaf 2.2) van belang om het gebied aantrekkelijk te maken als vestigingslocatie.

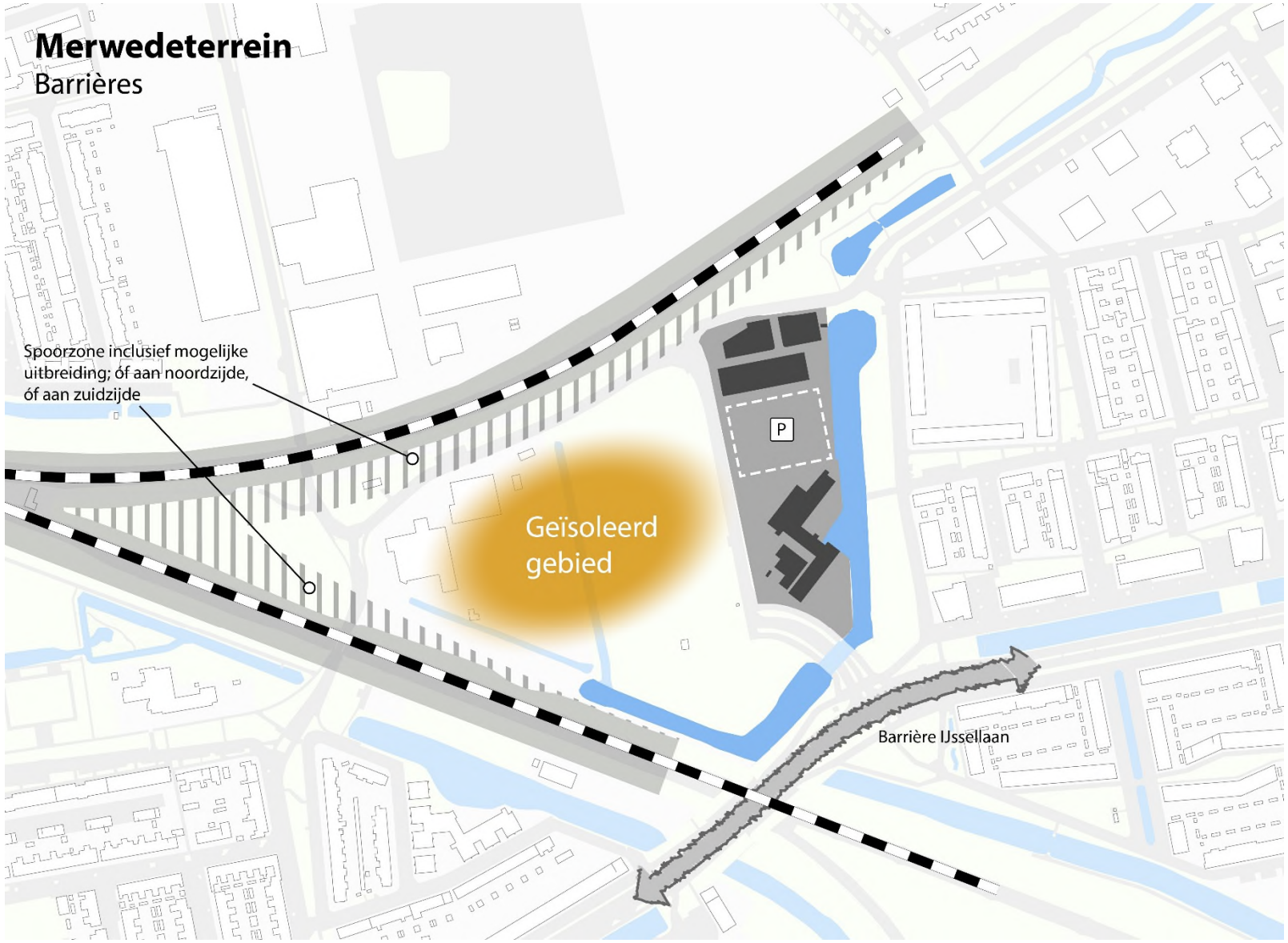
- Verbinding met Presikhaaf zorgt voor meer eenheid en betere bereikbaarheid naar de lokale voorzieningen en het stadspark.
- Verbinding met de binnenstad positioneert het gebied binnen de invloedssfeer van het Spijkerkwartier en geeft toegang tot voorzieningen zoals Thialf.
- Verbinding met de Velperweg en herontwikkelingen daaraan biedt toegang tot ROC-campus en voorzieningen aan Velperweg en het Modekwartier

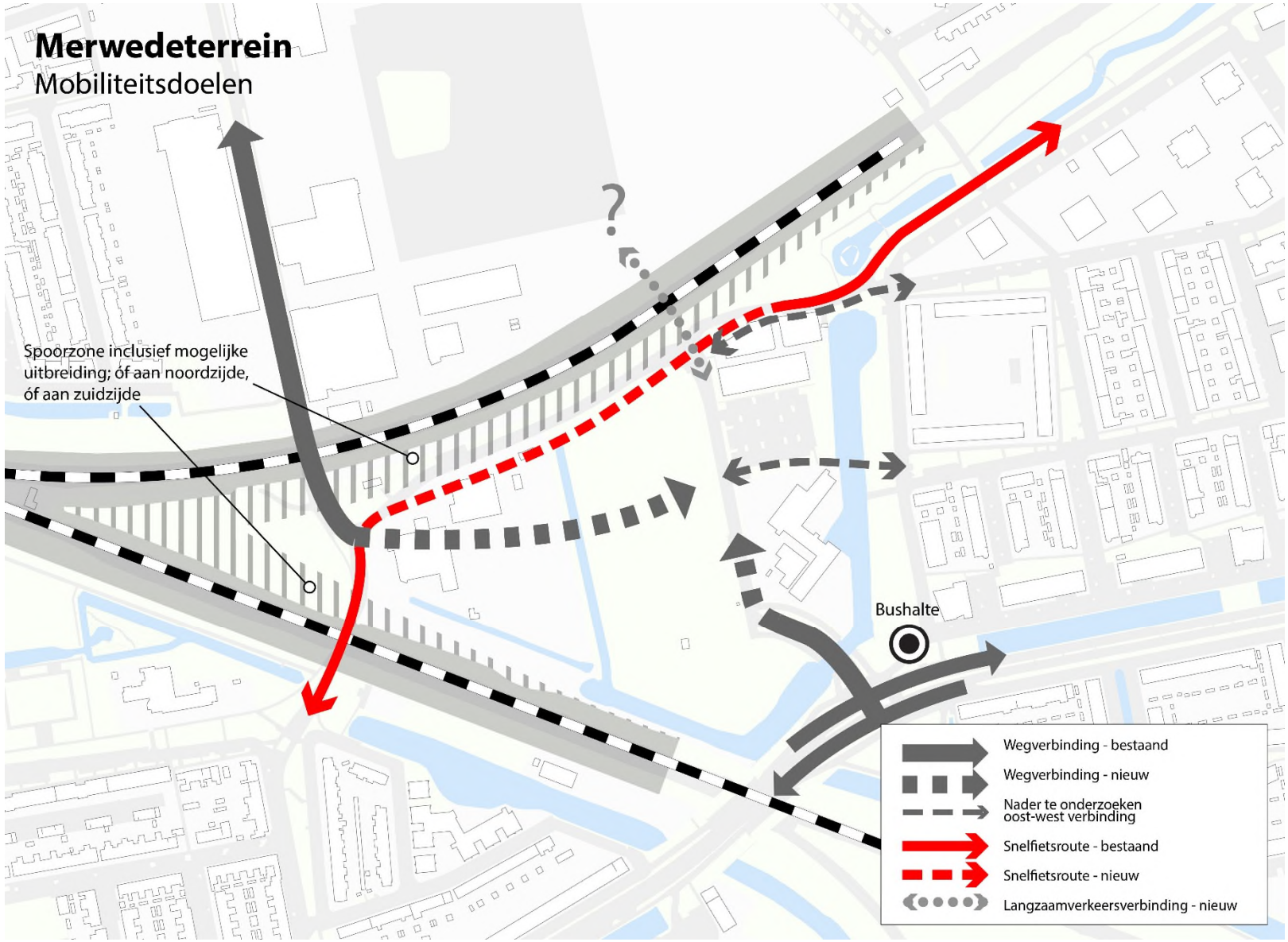
Dit betekent dat de doorwaadbaarheid van het Merwedeterrein een belangrijk aandachtspunt is en het aantal en de kwaliteit van de verbindingen van het gebied met haar omgeving versterkt moet worden. Bestaande onderdoorgangen moeten aantrekkelijker gemaakt worden, nieuwe verbindingen (naar Presikhaaf 1, AKZO-terrein en het Spijkerkwartier) erbij en in het gebied voldoende groen, openbare ruimte en rust om de woon- en leefkwaliteit te waarborgen.

Merwedeterrein

Huidige situatie




Merwedeterrein
Barrières
Spoorzone inclusief mogelijke uitbreiding; óf aan noordzijde, óf aan zuidzijde
Geïsoleerd gebied
P
Barrière IJssellaan


Merwedeterrein
Mobiliteitsdoelen
Spoorzone inclusief mogelijke uitbreiding; óf aan noordzijde, óf aan zuidzijde
Bushalte
Wegverbinding - bestaand
Wegverbinding - nieuw
Nader te onderzoeken oost-west verbinding
Snelfietsroute - bestaand
Snelfietsroute - nieuw
Langzaamverkeersverbinding - nieuw

7 Visie

7.1 Opgave

Uit de opgehaalde ideeën en de toetsing aan de grondexploitatie en overige beleidskaders komt een aantal ‘spanningsvelden’ naar voren. Kaders (eisen) en ideeën (wensen) zijn soms tegenstrijdig en kunnen daardoor leiden tot een minder draagvlak. Deze spanningsvelden bevinden zich op de kruising van korte termijn en lange termijn doelen en ambities en een financieel-programmatische invulling van het gebied:

- Een optimale programmering van wonen, werk en maatschappelijke en openbare functies die een meerwaarde leveren voor Presikhaaf 1 met ruimte voor ontmoeten.
- Een integraal (hoogstedelijk) woningbouwplan binnen huidige financiële kaders van het FJP.
- Een ruimtelijke reservering voor de infrastructurele maatregelen van een spoorknoop Arnhem-Oost (ongelijkvloerse spoorkruising).

Over deze spanningsvelden heen ligt het belangrijke aandachtspunt van ontwikkelbaarheid en faseerbaarheid. Dit is een kwalitatief argument om het gebied een zorgvuldige invulling te geven zodat functies passen bij de bijzondere 'randstedelijke' kenmerken van het gebied en Presikhaaf 1 én andersom.

Het is tevens belangrijk om te vermelden dat bovenstaande spanningsvelden niet eenvoudig oplosbaar zijn. Voor de visie op het Merwedeterrein moet beseft worden dat niet alle ambities, ideeën en beleidsdoelen realiseerbaar zijn. Een stapeling van eisen en wensen leidt tot een onhaalbaar en ongedragen plan. Dit betekent dat keuzes gemaakt moeten worden.

Een hoogstedelijke invulling van het gebied wordt als topzwaar voor het gebied gezien. De woningbouwdichtheid en schaalgrootte in een dergelijke ontwikkelrichting worden als zeer fors gezien voor het gebied dat resteert als de nieuwbouw moskee en de woonwagenlocatie ingepast worden.

Leidmotief is behoud van de huidige maatschappelijke functies (moskee) en woonwagenkamp en het zorgen voor verbinding met primair Presikhaaf 1 zodat het Merwedeterrein een onderdeel daarvan wordt met ruimte voor wonen, werken en ontmoeten.

Om de noodzakelijke kwaliteit te realiseren, zijn richtinggevende keuzes nodig. Het Merwedeterrein kan een schakelfunctie krijgen in Arnhem-Oost mits het ontwikkeld kan worden in samenhang met de omgeving met betere en/of nieuwe verbindingen naar de omgeving zodat een samenhangend gebied ontstaat waarin een programmatische mix ontwikkeld kan worden die de wijken versterken.

Uit de analyse is gebleken dat een visie voor een concrete invulling van het gebied (op korte termijn) niet realistisch is. Dit heeft te maken met belangen van partijen in het gebied die niet zonder meer eenvoudig te verenigen zijn en daarnaast de financiële kaders en mogelijke ontwikkelingen rondom de spoorknoop Arnhem-Oost die spelen. Daarom is de visie opgesteld als een streefbeeld die de gewenste structuur en functies in het gebied op lange termijn bevat.

7.2 Streefbeeld

Het streefbeeld geeft de stip op de horizon weer waar we naar toe willen . Het biedt de mogelijkheid om samen met betrokken partijen te kijken wat er op middellange termijn mogelijk is en hierover een dialoog te voeren nu er nog teveel onzekerheden zijn voor de korte termijn.

Het gebied is getransformeerd naar een woon(werk)gebied met maatschappelijk voorzieningen. Meerdere scenario's qua

woningbouwprogramma, typologieën en dichtheden, alsmede werk en maatschappelijke functies zijn nog denkbaar. Enerzijds zullen deze een positieve bijdrage moeten leveren aan het dan gewenste programma van de stad en anderzijds aan het planologische en sociaaleconomische gewenste programma van wijk Presikhaaf 1. Qua dichtheid is een hoogstedelijk milieu, gezien vanuit de geïnventariseerde behoeften vanuit Presikhaaf 1, niet gewenst.

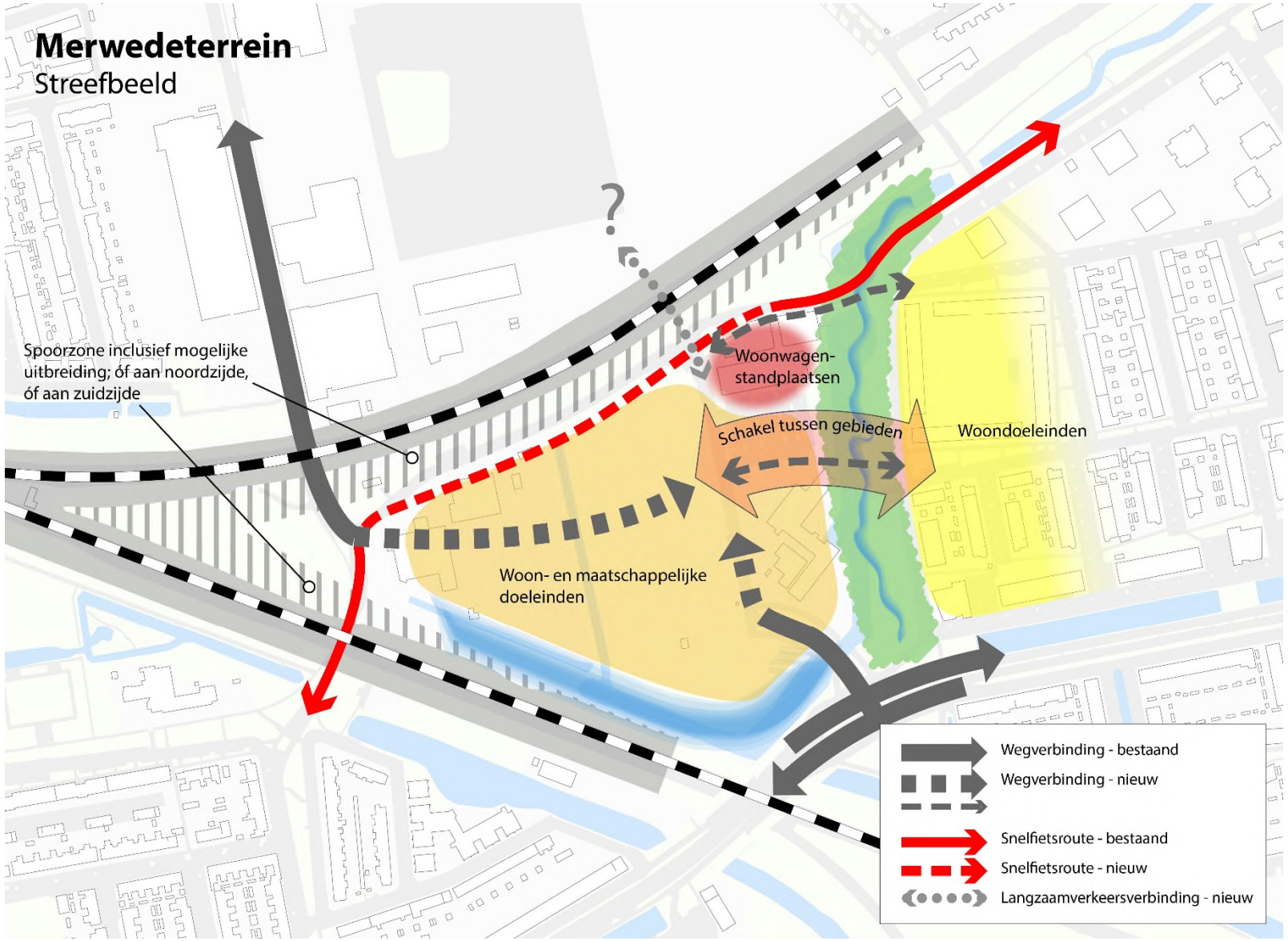
De zone tussen Presikhaaf 1 en het Merwedeterrein (120 meter lang) vormt de verbindingsfunctie als logistieke schakel met Presikhaaf 1. Deze zone heeft een zodanige maat dat hier woonbebouwing met andere functies (in de plint) de optimale verbinding vormen met Presikhaaf 1. Daarin kan gezocht worden naar een optimum van verstedelijking en leefbaarheid, met grote aandacht voor de publieke ruimte (en plinten). Op deze wijze ontstaat een hecht woongebied waarin het Merwedeterrein verbonden wordt met en onderdeel wordt van Presikhaaf 1. In een stedenbouwkundige uitwerking is aandacht nodig voor markante posities in het gebied die een entree of gezichtspunt vormen vanaf de IJssellaan of het spoor gezien.

Trefwoorden hierbij zijn ontmoeten, verbinden en sociale veiligheid. Dit kan bebouwd of in onbebouwde vorm gerealiseerd worden. Het groen en het water van de ecologische zone dragen bij aan een positieve beleving en bieden kansen voor ontmoeten op strategische punten. Ook de watersingel aan de zuidzijde levert een positieve bijdrage aan de beleving De watergang is verbreed en draagt bij aan het langer vasthouden van water in het gebied.

De zones direct langs het spoor zijn van een te beperkte breedtemaat, zeker toelopend naar de ‘hoekpunt’ en gelet op een goede inpassing van programma, om een volwaardige afronding van de ecologische zones mogelijk te maken. Waar mogelijk zijn groene aders voorzien.

De auto-ontsluiting van het gebied vindt aan de zuidzijde plaats. De Vosdijk en IJssellaan blijven met elkaar verbonden voor auto- en fietsverkeer. De bestaande snelfietsroute wordt in westelijke richting doorgetrokken. Een nieuwe woonstraat als wegverbinding in de centrale verbindende schakel draagt bij aan een fijnmazige verkeerstructuur op wijkniveau.

Aan de noordzijde moet de mogelijkheid open gehouden worden om een verbinding voor langzaam verkeer met het nieuwe woongebied op het voormalige AKZO-terrein te realiseren


Merwedeterrein
Streefbeeld
Spoorzone inclusief mogelijke uitbreiding; óf aan noordzijde, óf aan zuidzijde
Woonwagen-standplaatsen
Schakel tussen gebieden
Woondoeleinden
Woon- en maatschappelijke doeleinden
Wegverbinding - bestaand
Wegverbinding - nieuw
Snelfietsroute - bestaand
Snelfietsroute - nieuw
Langzaamverkeersverbinding - nieuw

8 Conclusie en vervolg

8.1 Conclusie

Het Merwedeterrein is een belangrijke locatie voor de stad met veel ontwikkelpotentie mits ruimtelijke barrières, verschillende eigendommen en het vraagstuk van de spoorknoop Arnhem-Oost opgelost worden. Alle randvoorwaarden en ambities voor het Merwedeterrein maken echter op de korte termijn een integrale, haalbare gebiedsontwikkeling niet realistisch. Daarom is onderscheid nodig tussen korte termijn ('no regret') maatregelen en de lange termijn wensen.

Gelet op het belang om via een integrale herontwikkeling en opheffen van barrières een meerwaarde te leveren voor Presikhaaf 1, is een streefbeeld voor de lange termijn opgesteld. Daarbij moet in een gemengd woon- en maatschappelijk milieu ruimte worden gegeven voor een positie en herontwikkeling van maatschappelijke functies waaronder nieuwbouw moskee, een leefbare inpassing van de woonwagenlocatie, inpassing snelfietsroute en openbaar spelen/groen dat verbonden is met Presikhaaf 1.

Een visie op het Merwedeterrein leidt dan niet tot een uitspraak over een concrete invulling op de korte termijn, maar tot een gewenst eindbeeld dat via een vervolgproces stap voor stap gewaarborgd moet blijven.

Het Merwedeterrein maakt deel uit van de opgaven voor Stadsvernieuwing 3.0 en Verstedelingsstrategie uit de Woondeal. Beide sporen zijn gericht op de strategische ontwikkeling en versterking van Arnhem-Oost zodat op termijn het Merwedeterrein tot een definitieve ontwikkeling kan komen. De verstedelijkingsopgave uit de Woondeal kan daarom een belangrijke impuls geven aan een vervolgontwikkeling op korte termijn. Dit maakt het noodzakelijk om een ontwikkelperspectief en een slimme, strategische fasering uit te werken in nauw overleg met betrokken grondeigenaren en initiatiefnemers. Het streefbeeld dient daarbij als belangrijk kader om de kwaliteiten van een toekomstige ontwikkeling naar het streefbeeld vast te houden.

Voor het gemeentelijk grondeigendom op het Merwedeterrein – waar thans KW37 tijdelijk is gehuisvest – is een grondexploitatie vastgesteld en opgenomen in het FJP. De uitgangspunten die onder de huidige grondexploitatie liggen, met name een gronduitgifte op korte termijn van het gemeentelijk eigendom, passen niet meer bij actuele inzichten in de wenselijkheid van een andere en integrale invulling van het Merwedeterrein. Op korte termijn is er geen realistische ontwikkeling mogelijk dat past binnen het financiële kader van de grondexploitatie.

8.2 Vervolg

Voor het vervolg zijn de volgende aandachtspunten mee te geven:

- Voor de geplande snelfietsroute geldt dat de gewenste realisatie op korte termijn niet mogelijk is in een lange termijn ontwikkeling naar het streefbeeld. Dit kan nog jaren duren zodat een nieuw tracé niet op korte termijn te bepalen is, zonder de ontwikkelbaarheid van het gebied te belemmeren. Het wordt daarbij een overweging om een fietsverbinding met tijdelijke maatregelen in te richten. Dit kan mogelijk gecombineerd worden met verbeteringen aan de inrichting en veiligheid van de huidige wegen.
- Voor de korte termijn kan de invulling met een tijdelijke functie, zoals flexwonen en/of maatschappelijk, verkend worden waarbij de leefbaarheid niet onder druk mag komen te staan en de kansen voor en kwaliteit van een integrale herontwikkeling niet belemmeren. Tegelijk moet onderzocht worden of en op welke wijze meer duidelijkheid kan komen over de onzekerheden op lange termijn.

Colofon

Uitgave	Gemeente Arnhem Afdeling Project- en Interimmanagement
Opgesteld door	J. van de Kamp N. Oliemans P. Hectors G. Blom R. den Boeft P. Elshof
In samenwerking met	Beleidsafdelingen gemeente Arnhem
Status	Definitief, versie 2.0
Datum	27 november 2020

Bijlagen

A. Beleidsinventarisatie

B. Kaartbeelden (bij beleidskaders en omgevingsaspecten)

Bijlage A Beleidsinventarisatie

Wonen en Wijken

Het Merwedeterrein grenst aan de buurt Presikhaaf I. Het gebied wordt fysiek gescheiden van de woonbuurt Presikhaaf I door het aanwezige woonwagenkamp, de Türkiyem Moskee en de ecozone Presikhaaf. Dit zorgt voor een fysieke barrière tussen Presikhaaf I en het Merwedeterrein.

Uitgangspunt in woonbeleid is 30% sociale huurwoningen over de te realiseren projecten, waarbij in een op te stellen plan van aanpak voor woningbouwontwikkeling aandacht is voor betaalbare koop en middenhuur.

De buurt rondom het Merwedeterrein is kwetsbaar. Bij ontwikkelingen van het gebied is differentiatie in het woningaanbod een aandachtspunt. In het oude gedeelte van Presikhaaf I is er sprake van veel één ouder gezinnen en alleenstaande huishoudens. In het nieuwe gedeelte van Presikhaaf I is de huishoudsamenstelling meer gemêleerd. 63% van de woningvoorraad bestaat uit appartementen (BAG/WOZ gemeente Arnhem 2019).

In maart 2020 is er een zogenaamde Woondeal gesloten tussen de Regio Arnhem Nijmegen en de Rijksoverheid. Een van de speerpunten uit de woondeal is Stadsvernieuwing 3.0. De wijk Presikhaaf-West is aangewezen als een van de wijken voor Stadsvernieuwing 3.0. Onderdeel van de Woondeal is dat partijen zich inzetten om de leefbaarheid te vergroten, door onder meer een gevarieerd woningaanbod in deze gebieden te realiseren.

De herontwikkeling van het Merwede-terrein draagt tevens bij aan de Verstedelijkingsstrategie Arnhem Oost uit de Woondeal. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten voor deze locaties opgenomen: Bijdragen aan de robuuste plancapaciteit van de stad, 30% betaalbaar, minimaal 25% circulair, energieneutraal of producerend, klimaat- en natuurinclusief en (H)OV-bereikbaar. Daarbij wordt onderzocht of de ontwikkeling van het Merwedeterrein in aanmerking komt voor woningimpuls gelden van de Rijksoverheid.

Belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van het gebied is het creëren van maatschappelijke waarde voor de buurt. Voor de buurt Presikhaaf I is men vanaf eind jaren negentig gestart met plannen van grootschalige woningbouw vernieuwing. In 2009 is een opgeknapte en eigentijdse buurt opgeleverd. Een van de gevolgen van deze vernieuwing is dat na de sloop en nieuwbouw er minder openbare ruimte over is dan daarvoor. De buurt is versteend en heeft weinig openbare ruimte die zich leent voor ontmoeting, vrij spelen en gebruik van groen. De grote delen van het groen wat aanwezig is in de wijk is eigen terrein van VvE's of de ecologische zone. Dit uitgangspunt resulteert in het feit dat er vanuit de buurt een behoefte is om in de wijk om een centraal gelegen ontmoetingsplek te creëren. Ook het creëren van een verbinding tussen de bestaande bouw in Presikhaaf I en de nieuw aan te leggen wijk is belangrijk zodat ook bestaande bewoners profiteren van de hernieuwde openbare ruimte.

Vanuit deze context is het belangrijk om voor de ontwikkeling van het Merwedeterrein een aantal uitgangspunten mee te geven. Denk hierbij aan het de inrichting van de openbare ruimte en groen. Voor openbaar groen is het belangrijk dat bewoners daar laagdrempelig gebruik van kunnen maken. Ook de toevoeging van maatschappelijke functies die in eerste instantie bijdragen aan de behoefte uit de omliggende buurt(en) en de sociaal maatschappelijke vraagstukken die daar spelen is belangrijk.

Economie en Cultuur

De stad Arnhem als geheel kent op het gebied van Economie en Cultuur bepaalde behoefte. Deze behoefte zouden mogelijk een plek kunnen krijgen in de ontwikkeling van het Merwedeterrein. Op dit moment is het Merwedeterrein bestemd voor bedrijfsdoeleinden. Vanuit economisch perspectief is het ontwikkelen van deze locatie tot bedrijventerrein niet meer aan de orde. In kader van het Regionaal Werkprogramma Arnhem Nijmegen

zijn de beschikbare kavels beschouwd als niet uitgeefbaar gezien de kwaliteit van de locatie.

In het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) is geoordeeld dat het terrein aan de Merwedestraat niet meer in kwalitatieve en kwantitatieve zin geschikt wordt geacht als bedrijventerrein. In regionaal verband is in 2016 afgesproken dat op 1 januari 2021 de huidige bedrijfsbestemming op het terrein – met uitzondering van de twee bestaande bedrijven – geschrapt moet zijn. Gelet op het RPW is het uitgangspunt om het terrein niet als bedrijfslocatie uit te geven.

In 2020 wordt het RPW herzien op het onderdeel bedrijventerreinen. Dit omdat de uitgifte van kavels ten behoeve van bedrijventerreinen veel harder is verlopen dan in 2016 werd verwacht. Het overaanbod is fors teruggedrongen. Economisch gezien is het Merwedeterrein echter geen terrein dat zich kan ontpoppen tot een toekomstbestendige werklocatie onder andere vanwege de ligging in de stad en bereikbaarheid. Vanuit economisch perspectief kan een transformatie van dit bedrijventerrein dus voorgezet worden.

Voor de herontwikkeling van het Merwedeterrein en de mogelijkheid tot het ontwikkelen van economische en culture functies is een aantal uitgangspunten van belang.

Uit de Detailhandelsvisie Arnhem 2016 - 2021 blijkt dat binnen de bestaande detailhandelsstructuur van Presikhaaf er geen ruimte is voor het toevoegen van nieuwe detailhandel. Ditzelfde geldt vanuit regionale afspraken voor het toevoegen van solitaire kantoren. Ruimte is er eventueel wel voor functies in het kader van wijkeconomie. Denk hierbij aan wijkgebonden horeca, flexplekken, (zakelijke) dienstverlening, creatieve ondernemers (werkateliers e.d.) en/of maatschappelijke functies.

De gemeente Arnhem heeft onderzoek laten doen naar de huisvestingsituatie van de creatieve en culturele sector in Arnhem. Uit dit onderzoek (juni 2019) blijkt dat er de vraag naar huisvesting voor de creatieve en culturele sector in de nabije toekomst toe neemt. Dat komt doordat een deel van de huidige ondernemers te klein of ongewenst thuis is gehuisvest. Een andere factor die meespeelt is de sterke groei die de sector doormaakt. Dit zorgt naar verwachting ook in de toekomst voor meer vraag naar huisvesting. Vanuit economie en cultuur willen we daarom de huisvestiging van mensen werkzaam in de creatieve industrie en kunstenaars verbeteren, met name gericht op werkruimte. Mogelijk kan deze behoefte een plek krijgen in de herontwikkeling van het Merwedeterrein.

Mobiliteit

Mobiliteit is nodig om een gebied goed en functioneel in te kunnen richten en bereikbaar te maken. Het Merwedeterrein is omsloten door grote doorgaande verkeers- en mobiliteitsroutes. Het gebied wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van twee spoorlijn: de lijn Arnhem - Zutphen aan de noordzijde en de lijn Arnhem - Zevenaar aan de zuidzijde. Aan de zuidzijde wordt het gebied gescheiden van Presikhaaf II door de IJssellaan, een belangrijke ontsluitingsweg voor de wijk Presikhaaf. Door het gebied loopt een verbindingsweg tussen de Vosdijk en de IJssellaan (Marsdiep, Eemslaan, Merwedestraat). Door de aanwezige onderdoorgang onder het spoor met de Vosdijk vormt dit een verbinding tussen de buurt Molenbeke en het AKZO terrein aan de ene kant en het Merwedeterrein en Presikhaaf aan de andere kant. Deze verbinding wordt met name gebruikt voor langzaam verkeer en vormt een daarmee een belangrijk schoolroute.

Noordelijk van het spoor Arnhem - Zutphen ligt het voormalige AKZO terrein. Dit terrein wordt de komende jaren ontwikkelt tot een woon- en werkgebied. Naast een gedeelte van de bestaande bedrijven gaat ROC Rijn IJssel zich vestigingen in voormalige kantoor- en bedrijfspanden en er wordt gewerkt aan het realiseren van een woongebied. Deze ontwikkelingen moet in samenhang met de ontwikkelingen op het Merwedeterrein beschouwd worden, zie hierna. Door de beperkte breedte en doorgangshoogte in de Vospoort (de spooronderdoorgang in de Vosdijk) is het noodzakelijk anders met de vormgeving en inrichting van de Vosdijk om te gaan. Dit betekent dat op eenzelfde wijze de verbinding tussen Vosdijk en IJssellaan beschouwd

moet worden. Eventuele toekomstige veranderingen zullen doormiddel van een verkeersonderzoek moeten worden onderzocht en onderbouwd.

De verbinding Vosdijk-Merwedestraat-Eemslaan is een gebiedsontsluitingweg type 2. Het vormt de verbinding tussen de belangrijke radialen Velperweg en IJssellaan (naast de Laan van Presikhaaf en de Van Remagenlaan). Het is van belang dat deze verbinders goed doorstromen. In het kader van de visie op het AKZO terrein wordt gedacht om de snelheid op de Vosdijk te verlagen naar 30 km/u en de weg ook conform dit regime in te richten. Het doorgaande verkeer wordt op de Vosdijk echter niet actief geweerd. Hierdoor ontstaat een 'afwijkende' vorm van de gebiedsontsluitingweg waarbij de snelheid laag is, er een gecombineerd verkeersbeeld is en ook de verbinding Velperweg - IJssellaan gehandhaafd blijft.

Het Merwedeterrein kent ook een langzaam verkeer verbinding via een fietsonderdoorgang onder het spoor Arnhem - Zevenaar tussen Presikhaaf en het Statenkwartier. Deze fietsonderdoorgang is onderdeel van de snelfietsroute Arnhem - Dieren. Deze route loopt door het Merwedeterrein. Vanuit de fietstunnel spoor Arnhem - Zevenaar zal er een verbinding moeten zijn via de bestaande Merwedestraat overgaand in de Amerstraat. De Merwedestraat is ter hoogte van het woonwagenkamp ingericht als fietsstraat waarvan ook autoverkeer gebruik maakt.

Bij een ontwikkeling van het gebied zijn er een aantal uitgangspunten. In de basis zijn de parkeernormen leidend voor het benodigde aantal parkeerplaatsen. Parkeren op eigen terrein vormt het startpunt en besef dat parkeervoorzieningen ruimte kost.

In de mobiliteitsambitie van het Rijk, zoals momenteel wordt verkend in het Toekomstbeeld OV2040, speelt de spoorknoop Arnhem-Oost een rol in de capaciteitsstudies naar onder andere (inter)nationale en regionale verbindingen. Realisatie van de spoorknoop Arnhem-Oost is op korte termijn niet aan de orde, maar door alle spoorse ontwikkelingen mogelijk wel op middellange of lange termijn. Een toekomstige ongelijkvloerse spoorkruising ('dive-under' of 'fly-over') betekent een ruimtebeslag op het Merwedeterrein. Het moment waarop landelijke en regionale overheden tot besluitvorming komen over het al dan niet en op welke termijn doorgaan van de spoorknoop Arnhem Oost, is momenteel niet bekend.

Openbare Ruimte, Ecologie en Klimaat

Bij de herontwikkeling van Presikhaaf I in de jaren '90 en '00 werd ook ruim aandacht besteed aan herinrichting van de openbare ruimte. Park Presikhaaf is opgeknapt. En in Presikhaaf I is een zogenoemde ecozone aangelegd, de groen-blauwe hoofdstructuur van de wijk (conform "Ecozones Presikhaaf" uit 2004). Deze zone van minimaal 40 meter breed vormt een ecologische en landschappelijke verbinding tussen park Angerenstein, park Presikhaaf en de IJsseluiterwaard. De ecozone langs de Maaslaan vormt een fysieke barrière tussen het Merwedeterrein en Presikhaaf I. Deze zone verbindt de ecozone langs het spoor Arnhem - Zutphen met de ecozone langs het spoor Arnhem - Zevenaar. Deze zone bestaat uit een droog gedeelte met bomen en uit een nat gedeelte met water en een open structuur. In deze ecologische verbinding zijn ecologisch passeerbare duikers nodig bij de kruisingen van de ecozone met de diverse wegen. Zo kunnen amfibieën en kleine zoogdieren de wegen veilig passeren.

De totale ecozone vormt een verbindingszone tussen Park Presikhaaf en de uiterwaarden van de IJssel. De IJssellaan vormt een belemmering in de noodzakelijke verbinding van de ecozone. Ter hoogte van het Merwedeterrein vormt een tunnel voor het water de noodzakelijk verbinding tussen het oostelijke en westelijke deel van de ecozone.

Voor vleermuizen vormt de bomenstructuur van de ecozone gelegen langs de Maaslaan een belangrijke verbindingsroute. Bij ontwikkeling van het gebied is vanzelfsprekend een onderzoek Flora en Fauna noodzakelijk. Voor de ontwikkeling van het Merwedeterrein moet belangrijke aandacht zijn voor natuurinclusief en klimaatadaptief ontwerpen en bouwen, volgens de Groenvisie 2019, het Bomenplan 2020 en de Woondeal.

Vanuit het aspect water is het Merwedeterrein een interessant gebied. Presikhaaf is van nature een nat gebied wat ook te zien is aan de

aanwezigheid van veel water in de ecozone. Het gebied is kwetsbaar voor wateroverlast. Een gedeelte van het gebied (de huidige parkeerplaats van het bedrijf Zijm) is een natuurlijke laagte c.q. wateroverloop. Waterberging is belangrijk gelet op de verdere (langzame) afstroom richting Presikhaaf. Dit vraagt extra aandacht wanneer verharde ruimte toeneemt ten kosten van onverharde ruimte.

In het gebied liggen een paar hoofdriolen die kostbaar zijn bij een verplaatsing. Het gaat om een leiding van de Vosdijk naar de Hugo de Grootstraat en een leiding evenwijdig aan de spoorlijn Arnhem - Zutphen. Een hemelwaterafvoer van het AKZO terrein loopt via het Merwedeterrein richting de ecozone langs het spoor Arnhem - Zevenaar. Deze afwatering komt ter hoogte van de fietsonderdoorgang richting het Statenkwartier samen bij een riooloverstort welke loost op de ecozone. Daarnaast doorkruist een nog in gebruik zijnde proceswaterleiding vanaf het AKZO terrein de hoek in het Merwedeterrein.

Bij ontwikkeling van het gebied is het stadsklimaat een aandachtspunt. Het Merwedeterrein ligt ingeklemd tussen twee spoortaluds. Hierdoor kent het gebied weinig natuurlijk doorwaaien van de wind. Bij de ontwikkeling moet worden voorkomen dat er een hitte-eiland ontstaat.

Milieu

Bodem

In het gebied zijn verschillende bodemverontreinigingen aanwezig. De spoordijken, grofweg de gronden in de punt waar beide sporen samenkomen en een ruime strook langs de IJssellaan zijn verontreinigd. Voor de gronden die op dit moment in eigendom van de gemeente zijn, is in 2010 een verkennend bodemonderzoek uitgevoerd. De bodem van het Merwedeterrein is geschikt te maken voor een bodem gevoelige functie zoals wonen.

Geluid

Het Merwedeterrein is qua geluid een bijzondere locatie in de stad Arnhem. Het gebied is ingeklemd tussen twee spoorlijnen wat zorgt voor een relatief hoge geluidsbelasting op het gebied. Bij een ontwikkeling van het gebied naar een geluidsgevoelige functie zoals wonen is een Hogere Waarde Procedure naar alle waarschijnlijkheid noodzakelijk. In deze procedure moet worden aangetoond welke maatregelen overwogen zijn om de geluidbelastingen terug te dringen. Hierbij moet onderbouwd worden of de volgende maatregelen (financieel) haalbaar zijn:

- bronmaatregelen (bijvoorbeeld raildempers, stillere bovenbouwconstructie of inzet stiller materieel);
- maatregelen in het overdrachtsgebied (bijvoorbeeld scherm, minscherm of wal);
- indien mogelijk de afstand tussen de geluidsbron en de nieuwe woning(en) vergroten;
- het stedenbouwkundig ontwerp dusdanig vorm geven waarbij zoveel mogelijk afscherming voor het achterliggende gebied ontstaat.

Een cruciaal aandachtspunt bij de functie wonen is het creëren van een geluidsluwe buitenruimte. Bij voorkeur aanpandig en bij uitzondering gezamenlijk. Het niet kunnen wegvluchten van geluid wat opgedrongen wordt door (verkeers)lawaai leidt tot ernstige gezondheidsschade. Daarom moet in de loop van het ontwikkelproces, bij een concrete invulling, continu de vraag worden gesteld of en op welke wijze het Merwedeterrein een gezonde leefomgeving te bieden heeft.

In het gebied is een woonwagenkamp aanwezig. Bij uitbreiding of nieuwbouw van het woonwagenkamp moet uiteraard wel worden voldaan aan de Wet Geluidhinder. Een woonwagen is over het algemeen minder geïsoleerd dan een normalere woning waardoor woonwagens extra beschermd zijn binnen de Wet Geluidhinder. In het kader van het plan van aanpak voor uitbreiding woonwagenlocaties is het aspect geluid al onderzocht. Daaruit bleek dat voor railverkeergeluid een procedure hogere waarde is vereist. Voor geluid van wegverkeer is een schermmaatregel of snelheidsverlaging nodig.

Bij ontwikkelingen binnen 100 meter van het spoor is in het kader van goede ruimtelijke ordening een onderzoek naar trillingen van het spoor noodzakelijk. Dit is nader te onderzoeken als er meer duidelijkheid komt over een programma en een verkaveling.

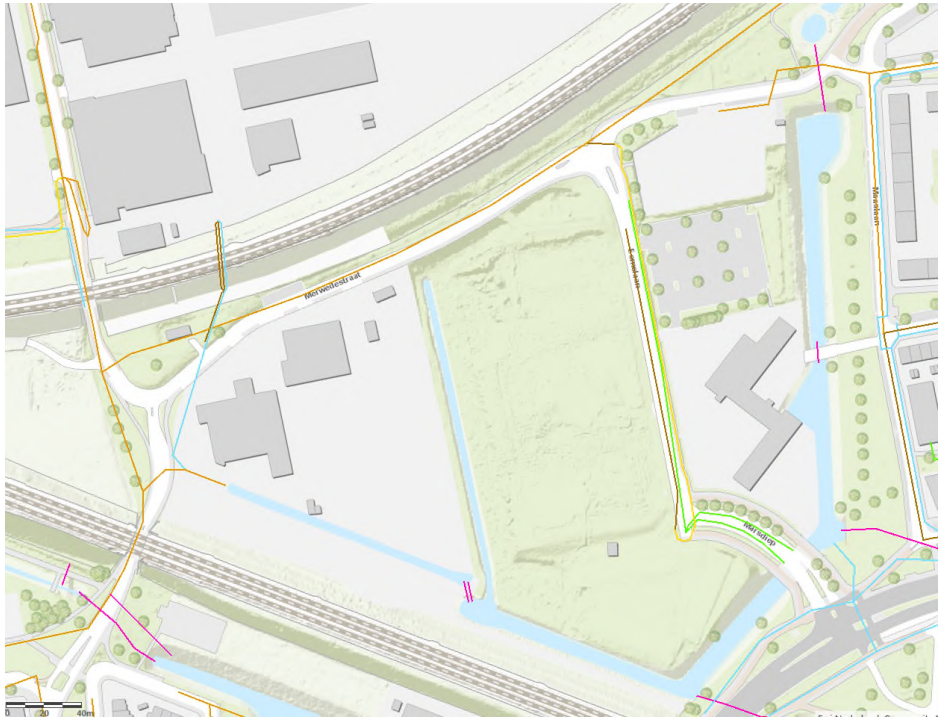
Externe veiligheid rondom het spoor is oplosbaar als in ieder geval sprake is van minimaal twee ontsluitende wegen die gebruikt kunnen worden als calamiteitenroute resp. vluchtroute. Daarnaast zijn geen functies mogelijk waarvan gebruikers slecht zelfredzaam zijn, zoals een ziekenhuis of verzorgingshuis.

Bijlage B Kaartbeelden

Ecozones Presikhaaf (2004)

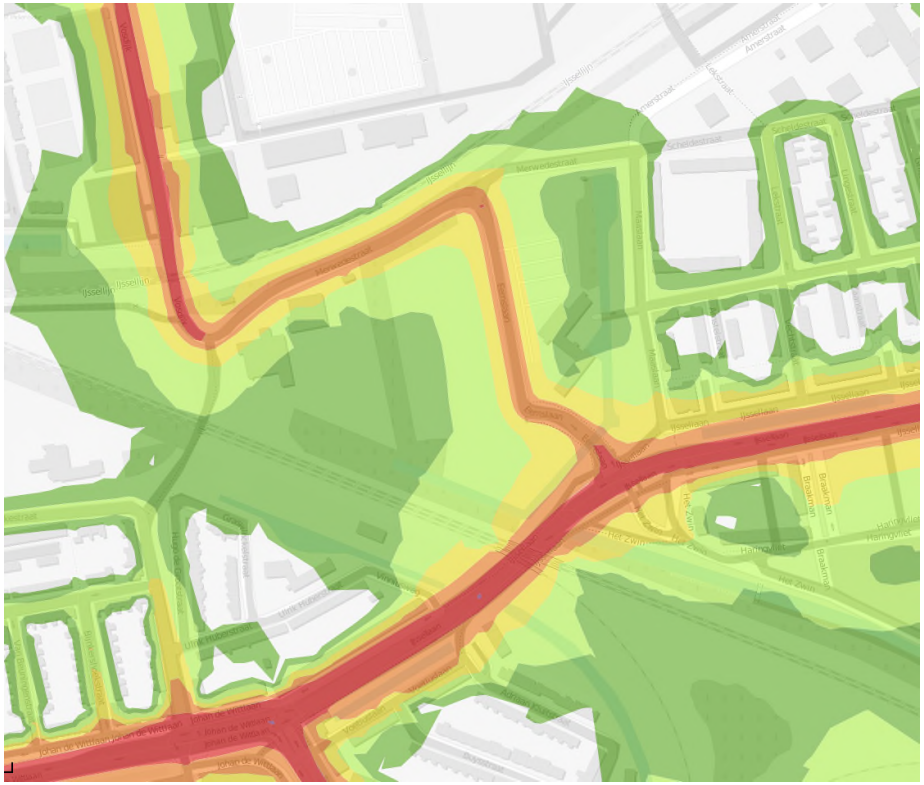


Hoofdriolering en wateroverstort



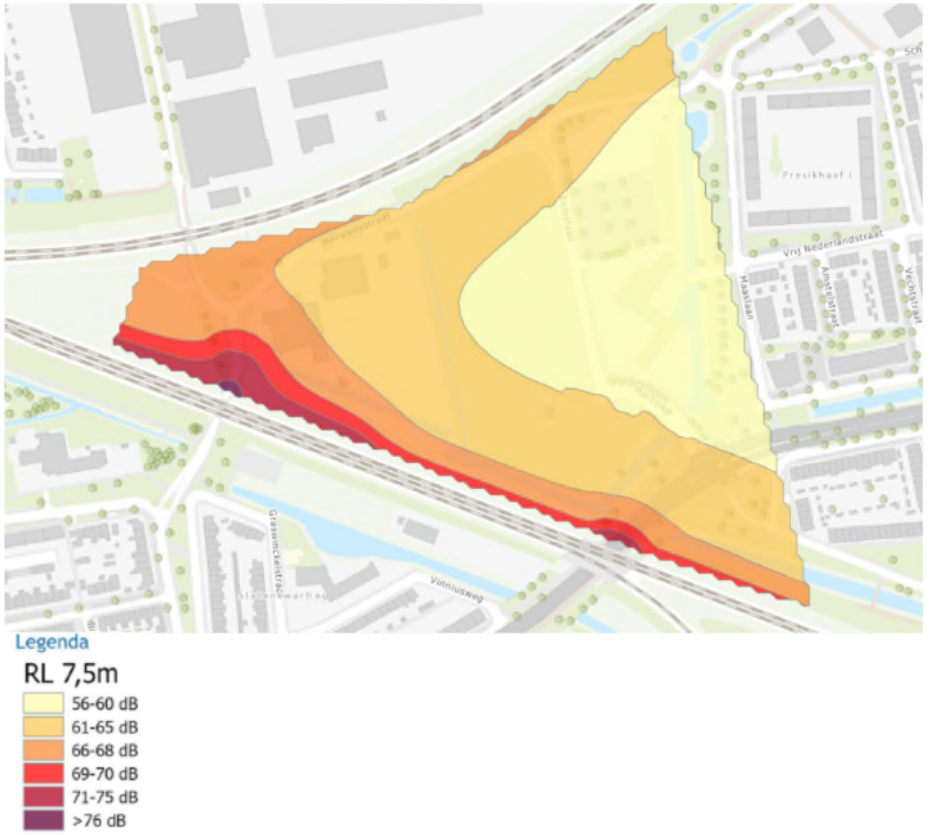
Geluid wegverkeer

De geluidbelasting door wegverkeer mag 48 dB bedragen met een maximum van 53 dB in het geval er een hogere grenswaarde procedure wordt gevolgd. Op onderstaande kaart is te zien dat de geluidbelasting maximaal 53 dB bedraagt in de groene gebieden (met hogere grenswaardeprocedure).



Geluid spoor

Voor verschillende bouwhoogtes zijn vrije veld contouren berekend, hieronder het voorbeeld van 7,5 meter boven maaiveld (derde bouwlaag, 2e verdieping). Op lagere hoogtes zijn de contouren kleine vanwege de ligging van het spoor op een dijk. Voor woningen en woonwagens geldt een voorkeursgrenswaarde van 55 dB en voor andere geluidsgevoelige gebouwen 55 dB. De hoogst toelaatbare geluidsbelasting is 68 dB voor woningen en 63 dB voor woonwagens.



REACTIEDOCUMENT

Reacties op concept visie Merwedeterrein

Versie 1.0

Indiener	Nummer	Reactie (opmerking/vraag)	Antwoord
1			
	1.1	Waarom kunnen de kunstenaars niet blijven? Voor het gevoel is er mijn omgeving weinig negativiteit rond KW37. Er zijn puntjes van aandacht. Als troep en het verbranden van olie. Dat is wat ik gehoord heb.	KW37 heeft aangeven een andere locatie te willen voor permanente huisvesting gelet op de onzekerheden rondom een ongelijkvloerse spoorkruising (spoorknelpunt Arnhem-Oost) en de financiele haalbaarheid. Daarnaast is het huidige terrein niet inpasbaar in het ruimtelijke streefbeeld.
	1.2	Teleurgesteld dat conclusie is dat op korte termijn geen concrete ontwikkeling uitgewerkt kan worden. Het terrein blijft zó lang braak liggen. We willen zo graag dat er eens iets gebeurt. Ziet al 22 jaar plannen langskomen.	De onzekerheden vanuit vooral het spoorknelpunt Arnhem-Oost betekenen dat op korte termijn geen definitieve keuzes mogelijk zijn voor herontwikkeling. Tegelijk willen we verder gaan met het ontwikkelproces, o.a. via de versnellingsopgave vanuit de woondeal en een onderzoek naar flexibele invulling met tijdelijke woonconcepten.
	1.3	Mist historie van het terrein en eerdere plannen van de gemeente.	De visie is opgesteld met huidige wensen en ideeën en een blik op de toekomst. Een historie van het gebied is daarom achterwege gelaten.
	1.4	Mist vervuiling van de grond.	De bodemverontreigingen in het gebied zijn bekend en kort beschreven in bijlage A.
	1.5	Oproep aan gemeenteraad om eens anders te kijken: ga eens op de stoel zitten van belanghebbenden in dit gebied zoals moskee, woonwagenbewoners en aanwonenden aan de Maaslaan. Werk voor hun behoefte een fasering uit waarin zij kunnen uitbreiden/ontwikkelen richting terrein van KW37.	Via dit reactiedocument geven wij uw oproep door aan de gemeenteraad.
2			
	2.1	Context visiegebied: Relevant als context lijken me ook Station Velperpoort, dat nog maar net buiten de kaart valt en toch ook het zeer nabijgelegen centrum, omdat dit voor de woonfunctie een belangrijke 'pre' vormt.	Station Velperpoort is toegevoegd aan de beschrijving.
	2.2	Woonprogramma: Naar het 'hogere' segment sociale huur is ook veel vraag en kan hier prima. Door ook goedkopere koop toe te passen kan het totale sociale deel hier best 40% bedragen, aangevuld met bijv. 40% middenhuur.	Een specifieke (woningbouw-)programmering is geen onderdeel van de visie en het streefbeeld. De visie vormt een ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost.
	2.3	Het 'kan niet als een begrensd woongebied functioneren', terwijl er wel staat dat de barriers/grenzen groot zijn. Het 'kan niet als een zelfstandig woongebied functioneren'. Wat is dat en wat zijn criteria? Is het trouwens erg, als het zo is?	De omvang en huidige vorm van het Merwedeterrein wordt - rekening houdend met de barrières en milieubelemmeringen van het spoor en de beperkte verbinding met Presikhaaf 1 - als te klein gezien om als een volwaardig, zelfstandige woonbuurt te kunnen functioneren.
	2.4	Hoogstedelijk niveau betreft meer dan 60 woningen per ha, niveau daaronder (stedelijk) betreft 40-60 won/ha. Gerekend over het hele gebied is dat prima. Opmerking over marktpotentie wordt niet gedeeld door de markt, noch ontwikkelaars, corporaties, beleggers.	De visie vormt een ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost, waarin input over marktkansen graag wordt meegenomen.
	2.5	Het zou juist mooi zijn als in het visiedocument de ambitie wordt uitgesproken om te zoeken naar een nieuw optimum van verstedelijking en leefbaarheid, met grotere aandacht voor de publieke ruimte (en plinten). Steden laten kansen liggen als ze te bang en/of te weinig innovatief zijn. Minder stedelijkheid kost meer groen elders.	De visie vormt een ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost, waarin verstedelijking en leefbaarheid belangrijke thema's zijn. Dit is benoemd in de raadsbrief van 27 oktober 2020.
	2.6	De markante positie van (de kop van) het gebied met dagelijks veel passerend treinverkeer, biedt kans om een stedelijk visitekaartje voor Arnhem te maken.	De visie vormt een ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost, waarin de stedenbouwkundige kansen verder onderzocht worden.
	2.7	Gezien de ligging en daarmee beperkte 'overlast' van nabijgelegen gebieden, is juist op het Merwedeterrein wel meer stedelijkheid mogelijk.	De visie vormt een ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost, waarin verstedelijking en leefbaarheid belangrijke thema's zijn gelet op het toevoegen van woningvoorraad.
	2.8	Streefbeeld: als een schip met de boeg naar het westen kan op de kop een landmark/visitekaartje gemaakt worden in een flink stedelijke setting, waarbij het naar rechts toe verdunt en verlaagt tot aan een vloeiende en aantrekkelijke aansluiting met Presikhaaf 1.	Een vloeiende en aantrekkelijke aansluiting is een belangrijk onderdeel van het ruimtelijke streefbeeld uit de visie.
	2.9	Gebiedsontwikkeling vraagt altijd lange adem. In plaats van benadrukken dat korte-termijnontwikkeling 'onmogelijk' is (logisch) zou ik positiever stellen, dat de wensen en kansen op korte termijn in combinatie met de die op langere termijn vragen om een bijzondere verbinding van inhoud en proces.	De versnellingsopgave voor woningbouw vanuit de woondeal kan een belangrijke duw geven aan een slimme, strategische fasering waarin verkend wordt of en op welke wijze de lokale behoeften en de behoefte aan toevoegen van woningvoorraad gecombineerd kunnen worden.
	2.10	Toegevoegd zou kunnen worden wat de belangrijkste lange-termijn-onzekerheden zijn en dat onderzocht moet worden hoe daar sneller meer/voldoende duidelijkheid over kan komen.	Dit is toegevoegd aan de beschrijving.

3			
	3.1	We lezen veel onzekerheden m.b.t. tot de uiteindelijke richting wat maakt dat een duidelijke rol vanuit de corporaties op dit moment lastig te noemen is. We volgen echter wel met veel interesse de ontwikkelingen, omdat we enerzijds eigenaar zijn van het woonwagenkamp en daar een uitbreidingsvraagstuk ligt en anderzijds dat wij dit gebied ook kansrijk achten voor woningbouw(en dus kan voorzien in de uitbreidingsbehoefte/stadvernieuwing 3.0). Ook bezit Vivare woningen grenzend (aan de overkant in p1) aan het Merwedeterrein dus er is ook vanuit dat perspectief een belang. We worden dus graag op de hoogte gehouden en denken graag mee.	De gemeente blijft graag in gesprek met Vivare over de ontwikkelkansen in spoorzone Arnhem-Oost.
4			
	4.1	Mocht deze visie worden uitgewerkt in ruimtelijke plannen dan verzoekt ProRail om de onderstaande aspecten op te laten nemen c.q. te verwerken.	Akkoord.
	4.2	ProRail verzoekt u voor het aspect Externe Veiligheid in relatie tot Railverkeer gebruik te maken van de meest recente gegevens (Basisnet).	Dit wordt meegenomen bij een concrete herontwikkeling en uitwerking in ruimtelijke plannen.
	4.3	ProRail verzoekt u voor het aspect Geluid in relatie tot Railverkeer gebruik te maken van de meest recente gegevens (Geluidproductieplafonds).	Dit wordt meegenomen bij een concrete herontwikkeling en uitwerking in ruimtelijke plannen.
	4.4	ProRail beoogt niet alleen voor gemeenten die plannen maken in de spooromgeving, maar ook voor toekomstige bewoners rond het spoor een “goede buur” te zijn. Indien de ontwerpstructuurvisie bebouwing dichtbij het spoor mogelijk maakt, kan trillinghinder voor de toekomstige bewoners/gebruikers ontstaan als gevolg van treinverkeer. Hoewel er geen wettelijke normen bestaan voor trillinghinder in dit soort situaties acht ProRail het gewenst dat er in de planvorming wel aandacht voor is. ProRail raadt u aan om het aspect trillinghinder af te wegen, zoals door Kenniscentrum InfoMil wordt aanbevolen. Zie https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/milieuthema/tril/. ProRail raadt u dan ook aan om het aspect trillingen te betrekken bij de ontwerpstructuurvisie en alle in de toekomst daar op gebaseerde ruimtelijke plannen. In dit kader verwijst ProRail u naar de Handreiking Nieuwbouw en Spoortrillingen (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/18/handreiking-nieuwbouw-en-spoortrillingen).	Dit wordt meegenomen bij een concrete herontwikkeling en uitwerking in ruimtelijke plannen.
	4.5	In verband met het borgen van de stabiliteit van de spoorbaan met bijbehorende voorzieningen mag het waterpeil niet wijzigen. Tevens dient uw gemeente te borgen dat alle werkzaamheden geen invloed zullen hebben op de stabiliteit van de spoorbaan met bijbehorende voorzieningen, alsmede op het ongehinderd gebruik van de spoorbaan met bijbehorende voorzieningen.	Dit wordt meegenomen bij een concrete herontwikkeling en uitwerking in ruimtelijke plannen.
	4.6	De binnen het plangebied aanwezige onderstations en relaiskasten mogen niet komen te vervallen. Tevens verzoekt ProRail u ervoor zorg te dragen dat de onderstations - net als in de huidige situatie - te allen tijde bereikbaar zullen zijn.	Dit wordt meegenomen bij een concrete herontwikkeling en uitwerking in ruimtelijke plannen.
5			
	5.1	Werkt zelf aan plan van aanpak voor hun nieuwbouw. Gaat daar ook nog omgeving bij betrekken want hechten in plan ook veel waarde aan maatschappelijke rol in de wijk.	De gemeente wil de nieuwbouwwens voor de moskee faciliteren en daarbij het gesprek voeren over een goede inpassing.
		Kunnen in principe zelf door met nieuwbouw want hebben eigen grond. Gaat graag met gemeente in gesprek. Staat voor alles open. Vindt wel dat het lang duurt voordat gemeente duidelijkheid heeft over invulling terrein. Dat beperkt hen ook.	De visie is niet bedoeld om de nieuwbouwwens te vertragen.
		Vindt visie te sturend op waar moskee een plek zou kunnen krijgen. Verwacht daar meer afstemming met moskee op.	De gemeente waardeert de inspanningen voor de nieuwbouwwens en de verbinding die met de buurt gemaakt worden. De gemeente wil in goed gesprek blijven over een goede inpassing.
6			

	6.1	Zijn het volstrekt niet eens met het plan en voelen zich niet serieus genomen. Zijn vooral boos dat uitbreiding bij hen op zich wel kan maar op langere baan wordt geschoven omdat hun woonwagenterrein onderdeel uitmaakt van een visiegebied met te veel onduidelijkheden om tot invulling over te gaan. Gemeente realiseert zich echt niet dat zo'n 'papieren besluit' heel groot effect heeft op psychische gezondheid en dagelijks leven van de bewoners van woonwagenkamp Merwedeterrein.	De gemeente begrijpt de frustatie van de woonwagenbewoners. Door de onzekerheden van m.n. het spoorknelpunt Arnhem-Oost kunnen nu geen definitieve keuzes gemaakt worden voor herinrichting van het gebied. Dit is ook onderzocht in het kader van het "plan van aanpak uitbreiding woonwagenlocaties" dat samen met corporaties en de Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem is opgesteld. Daarnaast speelt er ook een belangenafweging rondom de in het verleden gekozen oplossing voor het parkeren van bezoekers van de moskee gelet op parkeerdruk in de wijk. Tegelijk zijn er kansen vanuit de versnellingsopgave voor woningbouw vanuit de woondeal. Dit kan een belangrijke duw geven aan een slimme, strategische fasering waarin verkend wordt of en op welke wijze de lokale behoefte vanuit het woonwagenkamp gecombineerd kan worden met deze versnellingsopgave voor toevoegen van woningvoorraad.
	6.2	Beste gemeente maak de ecologische zone af rondom het merwedestraat maak een rotonde een goed fietspad gebeuren hier veel ongelukken ja en die dat merwede terrein ziet er niet uit het stink doordat de kunstenaars verbleven al twee jaar dumpen alles daar.	De zones direct langs het spoor zijn te smal om een volwaardige ecologische zone te maken. Waar mogelijk zijn groene 'aders' voorzien.
	6.3	Ik zou graag willen dat er een woonwagen kamp komt wij jongere woonwagen bewoners wonen noodgedwongen in een huis omdat er geen plek is dus mij stem gaat uit voor een woonwagen kamp. Ik zou het heel fijn als er een woonwagen kamp van word gemaakt ik woon zelf al jaren noodgedwongen in huis samen met me zoon en wij zouden heel graag weer in woonwagen willen wonen.	Zie 6.1
	6.4	Goededag!!! Al zoveel jaren is de gemeente Arnhem een spel aan spelen met de woonwagen bewoners !!! Woonwagens die op elkaaar staaan niet brand veilig !!!! Schuren wat nergens opslaat !!! Parkeren van de auto's veelste small !!! Met 1 woord Waardeloos !!! Omvebouwd met betonbokkken wat er aan de binnenkant niet uitziet en aan de buitenkant ook niet is 1 rotzooi Zoo gaat de gemeente met ons om !!! Schandalig !!!! Puttenn wat niet goed door spoelt !!! Elke keer overstroomt!!! Denk dat de gemeente Arnhem daar eerst maar naar moet kijken !!!! Inplaats van nieuwe bouwplannen!!!! En te weinig plekken voor de woonwagens !!!! Geen plek word er elke keer gezegd !!! Maar well bouwplannen!!! Hoe dann!!! Hierr een hele boze woonwagen bewoner!!!	Zie 6.1
	6.5	Ik vind dat jullie aan de mensen van het woonwagenkampje moeten denken dat die n uitbrijding krijgen er is plek genoeg achter het kamp groot parkeerterrein is n optie. En als kw 37 naar n André plek gaan is dat ook n mooie plek voor n nieuw kampje er was n planning. Maar nu komen jullie met allemaal André planningen zo erg voor onze cultuur zo gaat t altijd bij ons .t lijkt wel of wij niet bestaan zo voelt dat . 2 jaar vergaderd en voor wat denk ik dan .	Zie 6.1
7			
	7.1	In deze visie is alles mogelijk. Er wordt geen richting aangegeven voor (her)ontwikkeling / verbetering van de situatie op de locatie.	De onzekerheden vanuit vooral het spoorknelpunt Arnhem-Oost betekenen dat op korte termijn geen definitieve keuzes mogelijk zijn voor herontwikkeling. In het streefbeeld zijn richtinggevende uitspraken gedaan voor functies en een structuur op hoofdlijnen voor het gebied, vooral om het verbinden van het Merwedeterrein met de rest van Presikhaaf 1. Dit is een belangrijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Arnhem-Oost.
	7.2	De verkeerssituatie op de Eemslaan en Merwedestraat is hopeloos ellendig. Het is een radiaal in de verbinding Velperweg – IJssellaan. De situatie is onduidelijk en onveilig. Er mag 50 km/u gereden worden. De Merwedestraat is een schoolroute van de Jozef Sartoschool naar Molenbeke. Doortrekken van het Marsdiep langs de spoorlijn naar Zevenaar aansluitend op de Vosdijk (zie Ruimtelijke onderbouwing ontsluiting moskee Merwedestraat, 10-4-2001) is dringend noodzakelijk. Tegen de tijd dat ProRail begint met de dive-under heeft de aanleg van deze weg zich, zeker in veiligheid, allang terug betaald! Het woongebied van Presikhaaf 1 kan daarmee ook weer een veilige toegangsweg krijgen via de Eemslaan en Merwedestraat.	De visie geeft een streefbeeld voor de lange termijn. Voor de korte termijn zijn er kansen voor verbeteren van de verkeersveiligheid bij een mogelijke tijdelijke aanleg van de snelfietsroute, vanuit het op stellen ontwikkelperspectief in het kader van de versnellingsopgave uit de woondeal en het onderzoek naar tijdelijke invulling met flexibele woonvormen.

	7.3	V.w.b. de suggestie voor een onderdoorgang vanaf het AKZO-terrein: daarmee wordt het terrein aan de Merwedestraat nog meer versnipperd en maakt de verkeerssituatie niet veiliger of overzichtelijker.	De eventuele mogelijkheid voor een onderdoorgang is alleen bedoeld voor langzaamverkeer. Overigens moet deze optie nog worden beschouwd op de technische (on)mogelijkheden vanuit het spoorknelpunt Arnhem-Oost.
	7.4	De snelfietsroute Arnhem - Dieren zou logischer en sneller vormkrijgen als die bij station Presikhaaf via de Laan van Presikhaaf, IJssellaan en Voetiuslaan aansluiting zou krijgen op de Stadhoudersstraat. Een andere mogelijkheid zou zijn via de Amerstraat, Merwedestraat, Kernheimpoort, langs de spoorlijn op het AKZO-terrein, Molenbeke, Sonsbeeksingel, Centraal Station. Aanpassing van de snelfietsroute zou versnippering van het terrein voorkomen.	De voorgenomen fietsverbinding loopt over het Merwedeterrein zodat deze aansluit op het reeds aanwezige tracé langs het spoor. Een realisatie op korte termijn - met een eventuele tijdelijke inrichting tot het moment van defintieve herontwikkeling van het gebied - biedt kansen voor aanpassen van de weginrichting en verbeteren van de verkeersveiligheid.
	7.5	Totdat ProRail begint met de bouw van een dive-under kan de Merwedestraat (het gebied langs de spoordijk) een groene invulling krijgen als uitloper van de ecozone aansluitend op het groengebied langs de Thorbeckestraat. Kan zonodig snel gewijzigd worden in een definitieve invulling.	Het doortrekken van 'groene aders' is onderdeel van de visie. Op korte termijn moet deze wens afgewogen worden tegen de inpassing van de snelfietsroute.
	7.6	Circa 20 jaar na de eerste veranderingen op het terrein wordt het tijd voor afronding van de plannen! Een idee voor de verdere invulling is het verplaatsen van de moskee en het woonwagenkamp naar de andere kant van de Eemslaan. Ruimte ontstaat voor (luxere) woningen (voor ouderen of generatiewoningen) aan het water en groen van de Maaslaan in aansluiting op het woongebied van Presikhaaf 1. De ecozone vormt zo geen fysieke barrière maar een verbindend element. De locatie is vanuit het woongebied goed toegankelijk via de Merwedestraat en het bruggetje in het verlengde van de Vrij Nederlandstraat. Het (gemeente)terrein aan de Merwedestraat was oorspronkelijk sportterrein en zou dat ook weer kunnen worden als logische plek voor een aanvullende voorziening in en voor Presikhaaf 1.	De ruimtelijke verbinding tussen het Merwedeterrein en Presikhaaf 1 is een belangrijke opgave in het streefbeeld van de visie. De versnellingsopgave voor woningbouw vanuit de woondeal en het daarvoor op te stellen ontwikkelperspectief bieden een kans op een slimme, strategische fasering waarin verkend wordt of en op welke wijze de lokale behoeften van woonwagenkamp en moskee en de behoefte aan toevoegen van woningvoorraad gecombineerd kunnen worden.
	7.7	Het terrein aan de Merwedestraat is niet de plek voor een buurthuis. Een betere locatie voor ontmoeting is het centrum van het woongebied. Ook voor een speelvoorziening of trapveld is de locatie te ver weg (vergelijk met de huidige situatie).	Voor Presikhaaf 1 en op Merwedeterrein is een algemene behoefte signaleerd aan ruimte voor ontmoeten en spelen, ook in het groen. Er is geen nieuw buurthuis voorzien. Aan speelvoorzieningen voor oudere jeugd is een behoefte gehoord.
	7.8	De gedoogperiode voor KW37 is per 1-10-2020 verlopen. Hoelang laat de gemeente deze situatie nog bestaan? Zijn de bewoners van KW37 bekend met de risicovolle en juridische consequenties daarvan?	KW37 mag langer gebruik maken van het Merwedeterrein omdat een alternatieve locatie voor permanente huisvesting nog niet voorhanden is. De kunstenaars zijn op de hoogte van de juridische situatie.
	7.9	Visie wordt gemist op de te verwachten verkeersbewegingen vanaf de campus op het AKZO-terrein via de Merwedestraat en Amerstraat richting station Presikhaaf. Graag een prognose, ook in relatie tot het idee van een ondergang vanaf het AKZO-terrein.	Dit is onderzocht in de visie AKZO-terrein. Daarin is de functie van de Vosdijk beschreven, die een rol speelt in de verbinding tussen Velperweg en IJssellaan, echter afgewaardeerd kan worden naar een inrichting voor 30 km/u.
	7.10	Wat wordt bedoeld met een schakelfunctie in de bredere context voor deze locatie? Verbindingen maken kost ruimte en betekent versnippering. Uitgangspunt bij herontwikkeling dient op de eerste plaats de behoefte te zijn van het woongebied Presikhaaf 1.	De verbinding met Presikhaaf 1 is een belangrijk onderdeel van het streefbeeld uit de visie. Tegelijk vormen de onderdoorgangen onder de sporen naar Het Broek, Spijkerkwartier, het centrum en naar omgeving Velperweg ervoor dat het Merwedeterrein een schakelfunctie heeft in deze verbindingen.
	7.11	Wat is het juiste geluidsniveau op gevels voor woningen, woonwagens en andere geluidsgevoelige gebouwen op de locatie? (Zie pag. 30)	Voor woningen en woonwagens geldt een voorkeursgrenswaarde geluid van 55 dB. De hoogst toelaatbare geluidsbelasting is 68 dB voor woningen en 63 dB voor woonwagens.
	7.12	Oproep om te investeren in Presikhaaf 1? Zorg voor totstandkoming en behoud van kwaliteit. Het terrein aan de Merwedestraat mag geen overloop zijn/worden van andere functies en/of omliggende gebieden.	Deze oproep is voor kennisgeving aangenomen.
	7.13	Vraag om de 'visie Merwedeterrein' te herbenoemen naar 'visie Presikhaaf 1, locatie aan de Merwedestraat. De locatie maakt immers deel uit van de wijk Presikhaaf 1 en dient in samenhang (her)ontwikkelt te worden.	Het Merwedeterrein is geen definitieve, geografische naam. Als werknaam is het als korte naam gebruikt voor het visiedocument. Herontwikkeling moet inderdaad in samenhang met Presikhaaf 1 gebeuren.
8			
	8.1	Nog meer treinen langs onze huizen door een verbeterd spoortraceé zitten wij echt niet op te wachten.	Een ongelijkvloerse spoorkruising biedt kansen voor verbeterde regionale en (inter)nationale spoorverbindingen, maar kan inderdaad tot negatieve milieu-effecten leiden. Die moeten bij concrete planvorming op haalbaarheid onderbouwd worden. Wooncomfort is daarbij voor de gemeente een belangrijk uitgangspunt.
	8.2	Ziet graag generatiewoningen in de nieuwe ontwikkeling zodat bewoners levenslang in hun eigen vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen.	Deze opmerking wordt meegenomen in het op te stellen ontwikkelperspectief spoorzone Anrhem.

	8.3	Ik ben betrokken vanuit een hart voor de ontwikkeling van het gebied en hoop dat de moeite die ik heb genomen om mijn visie toe te lichten wordt gezien en gehoord. Wat ik geconstateerd heb dat de woonwagenbewoners echt furieus waren over het uitblijven van een locatie. Ik heb de suggestie gedaan te bekijken of ze samen met de moskee in overleg geen toewijzing kunnen krijgen voor het KW37 terrein. Zodat op hun terrein een generatiewoonproject met ontmoetingsruimte en verlenging van de Vrij Nederlandstr kan plaatsvinden zodat het Merewedeterrein verbonden kan worden met Presikhaaf.	De versnellingsopgave voor woningbouw vanuit de woondeal en het daarvoor op te stellen ontwikkelperspectief bieden een kans op een slimme, strategische fasering waarin verkend wordt of en op welke wijze de lokale behoeften van woonwagenkamp en moskee en de behoefte aan toevoegen van woningvoorraad gecombineerd kunnen worden.
	8.4	Verder vind ik dat er zowel voor Plattenburg de mogelijkheid moet blijven het fietsverkeer direct onder het spoor door naar de Campus te kunnen leiden. Dit voor de veiligheid en rust op Plattenburg en efficient gebruik van het snelfietspaden ontlasting van Vosdijkviaduct. De opmerking van team Leefomgeving dat er geen plannen gemaakt kunnen worden snijdt m.i. geen hout. Want bij een dive under wordt de Vosdijk als radiaal verkeersader geblokkeerd. Bovendien als hier definitief voorkennis over is is dit kostenverslindende visie onderzoek totaal nutteloos. Want er kan niets want we zijn van Prorail afhankelijk heeft mij de vraag doen stellen wanneer wordt dit dan? Dit kan nog wel 10 jaar duren is volstrekt niet aanvaardbaar. Het is nodig hier een principe accoord te bespreken en reeel te zijn ten aanzien van de mogelijkheden.	De Vosdijk moet als radiaal behouden blijven, ook bij plannen voor het spoorknelpunt Arnhem-Oost.
	8.5	Ook heb ik een vraag gesteld ten aanzien van het nachtelijke goederen vervoer en de inhoud van wat er vervoert wordt? De treinen gaan om 1.30 s nachts en later vlak langs de huizen . Wat te doen bij een calamiteit? Wie heeft het overzicht. En maakt een gesplitste treinbaan het straks niet aantrekkelijker hier nog meer te laten rijden vlak langs een woonwijk? Hoe zit het met de Betuweroute en hoe voorlopig zijn de maatregelen?	ProRail is verantwoordelijk voor het beheer van het spoor. Het onderwerp externe veiligheid is besproken in bijlage A bij de visie. De Betuweroute en routering van goederenvervoer valt buiten de reikwijdte van deze gebiedsvisie. De gemeente is geen voorstander van meer goederenvervoer door de stad.
	8.6	Geld moet niet de enige maatstaf zijn de woonwagenbewoners zijn in staat wanhoopsdaden te verrichten daar ze naar het zich laat aanzien te weinig uitzicht hebben op een toekomst samen! Hier ben ik bezorgd over. Dit kan je niet afdoen met een simpel excuus. Ze hebben het nodig gezien en gehoord te worden.	De gemeente voelt de verplichting en verantwoordelijkheid om woonwagenbewoners te helpen. Dit is onderzocht in het plan van aanpak uitbreiding woonwagenlocaties dat in samenwerking met corportaties en de Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem is opgesteld.
9			
	9.1	Het stuk waar nu de kunst ding zit aan de eemslaan Om daar een mooie grote speeltuin te maken voor de kinderen in de buurt zodat ze iets groter hebben om te spelen en dat de ook beschermd zijn achter hekkens Want er zijn 3 kleine speel dingen maar sommige zijn er te groot voor	In de visie is de behoefte aan speelgroen opgenomen.
10			
	10.1	Ik heb de stukken bekeken en vind de opzet van pagina 15 pdf een prima optie alle partijen komen aan bod. Ook wat woonwagens is rekening mee gehouden. Ik denk dat op deze manier het braak liggende stuk grond optimaal benut word.	Voor kennisgeving aangenomen.
11			
	11.1	Het is dus een concept toekomstbeeld en nog geen concrete plannen. Mogelijkheden en beperkingen zijn mij duidelijk geworden. De volgende opmerkingen:	Voor kennisgeving aangenomen.
	11.2	Ik vind de argumenten voor het niet doortrekken van de ecozone niet overtuigend. En vooral een gemiste kans, je zou dus wel moeten doortrekken en wat meer buiten de kaders moeten denken met de snel veranderde dynamiek van droogte en wateroverlast, biodiversiteit.	Een volwaardige ecologische zone vereist een breedtemaat die in de punt tussen de sporen niet beschikbaar is. Daarom is het doortrekken van 'groene aders' opgenomen.
	11.3	Ik zal met argusogen de plannen volgen als het gaat om de verkeersstromen, het plan en snelheden, met oog op het langzame verkeer (fietsers en wandelaars). Zeker met de stromen die van HAN en ROC op gang zullen komen.	Voor kennisgeving aangenomen.
	11.4	Verkeersstromen betekent niet alleen vervuiling maar ook zwerfvuil!!!	Voor kennisgeving aangenomen.
12			
	12.1	Ik heb kennisgenomen van de toekomstvisie Merwedeterrein. Graag zou ik een paar punten aandragen.	Voor kennisgeving aangenomen.

	12.2	Allereerst positief dat het terrein aangepakt gaat worden en een meer samenhangende visie wordt ontwikkeld. Het is nu inderdaad allemaal "net niks" omdat het een bonte verzameling functies heeft nu. Tegelijkertijd valt wel op dat de visie nog heel erg op hoofdlijnen is.	De visie betreft inderdaad een streefbeeld dat als ruimtelijke bouwsteen wordt opgenomen in het ontwikkelperspectief voor spoorzone Arnhem-Oost.
	12.3	Mijn grootste vrees is het verkeer. Het huidige gebied ligt ingesloten tussen spoor en smalle wegen. Het is ook een gebied dat nu, waarschijnlijk mede omdat het als "niemandsland" wordt gepercipieerd, als sluiproute voor van alles wordt gebruikt. Er wordt nu al niet echt veilig gereden daar. Als er meer bewoning in dat gebied komt, neemt de druk op het verkeer (fors) toe. En zonder maatregelen ga je dan vermoedelijk een waterbedeffect zien. Meer concreet vrees ik voor veel (extra) verkeer over achtereenvolgens de Merwedestraat, Amerstraat en de Zoomstraat richting de Laan van Presikhaaf. De Zoomstraat fungeert nu al een beetje als "racebaan" voor sommige automobilisten komende vanuit de wijk Presikhaaf I. Als straks het gebied verder bebouwd wordt, is dit de enige route naar uitvalswegen zonder onderweg verkeerslichten tegen te komen. De "psychologie van de koude grond" leert nu eenmaal dat mensen liever doorrijden dan verkeerslichten tegen te komen.	Het is de bedoeling dat de Vosdijk en de wegen op het Merwedeterrein naar de IJssellaan veiliger wordt ingericht, passend bij een snelheidsregime van 30 km/u.
	12.4	Verder vraag ik me af hoe reëel het is om in een uithoek te gaan bouwen indien het verkeersvraagstuk niet vooraf al helder is geadresseerd (uit de bijlagen volgt dat er nog nader onderzoek aar verkeer wordt gedaan, dus de vraag naar de toekomst wordt getild). Wie gaat daar dan immers in investeren? Ook de mogelijkheid dat in de toekomst het spoor daar uitbreidt zal denk ik velen afschrikken.	Er zijn op voorhand geen onoplosbare problemen voorzien t.a.v. verkeer. Het gebied heeft een goede ontsluiting op de IJssellaan.
	12.5	Wat verder omdenkend en uitzoomend vraag ik me af of het niet logischer is de ruimte aan te wenden voor sportfaciliteiten. Sporters kunnen veelal per fiets daar naar toe komen. Sporters zullen ook kunnen leven met een trein vlakbij. En sport brengt ook de sociale levendigheid en controle in de uithoek terug. Verplaats bijvoorbeeld de tennisvelden en -hallen van Molenbeke naar het gebied (maar dan wel als multifunctioneel sportcentrum) en bouw vervolgens in die wijk op de vrijgekomen ruimte woningen. Dan heb je opeens woningen op een bereikbare plaats en sport op een rustige plaats en een sportcentrum voor de bewoners boven en onder het spoort vlakbij. Dat kost misschien iets meer, maar lijkt me op lange termijn veel meer geven aan en voor de bewoners.	In de gebiedsvisie is de behoefte signaleerd naar extra ruimte voor sport- en speelgroen. Nieuwe sportaccommodaties zijn niet voorzien.
		Een tijdje terug meldde ik al via Fixi dat er in de Zoomstraat hard wordt gereden en dat de drempels niet het beoogde effect hebben. In de reactie door of namens de gemeente werd het probleem erkend. Er werd echter tevens aangegeven dat er geen budget voor een oplossing was. Zie https://www.fixi.nl/#/issue/details+map/486851+o3YgrJWjyRFM9prHsIECgQp0nZmjFrPskrZzOsA voor de melding en reactie. Het bevreemdt me dan dat de gemeente overigens alweer nieuwe plannen opstelt en daarin juist geen rekening houdt met verkeer, terwijl diezelfde gemeente reeds bekend is met (en onderschrijving geeft van) verkeersproblemen in de aangrenzende woonwijk. Dit moet toch slimmer/integraler bezien kunnen worden, niet?	Het is de bedoeling dat de Vosdijk en de wegen op het Merwedeterrein naar de IJssellaan veiliger wordt ingericht, passend bij een snelheidsregime van 30 km/u.
13			
	13.1	De moskee heeft echt zijn tijd gehad. Voldoet niet aan de eisen van nu. Het pand is koud, heeft een slechte isolatie en ik heb mijn twijfels over de veiligheid. Gezien hun maatschappelijke functie, verdienen zij echt een goede plek binnen de maatschappij.	Voor de moskee is een nieuwbouwwens bekend.
	13.2	Verder is een betaalbare woonwijk noodzakelijk incl een speelruimte voor de kinderen die er wonen. Maar niet in de buurt van een hoofdweg. De huidige situatie is dat er regelmatig te hard word gereden langs de moskee. Als fietser voel ik mij er niet veilig, laat staan dat ik mijn kinderen er laat fietsen/ spelen etc	Het is de bedoeling dat de Vosdijk en de wegen op het Merwedeterrein naar de IJssellaan veiliger wordt ingericht, passend bij een snelheidsregime van 30 km/u.

	13.3	Woonwagenkamp heeft al zijn plekje binnen de maatschappij. Ook voor hen geld, een veiligere doorgang naar de speeltuin. Door het plaatsen van een drempel, word verkeer enigszins vertraagd. Idealer zou zijn dat de speeltuin aan het kamp ligt en de weg wat word verplaatst richting het spoor. Met uitzondering van bestemmingsverkeer.	Het is de bedoeling dat de Vosdijk en de wegen op het Merwedeterrein naar de IJssellaan veiliger wordt ingericht, passend bij een snelheidsregime van 30 km/u.
14			
	14.1	maar die moskee maar hoe die is,zit niet te wachten op een halve maan voor me deur. en graag niet er zomaar doorheen drukken,zoals jullie bij bewoners aan de westervoortsedijk hebben gedaan.	Voor de moskee is een nieuwbouwwens bekend, die de gemeente volgens gebruikelijke procedures wil beoordelen en faciliteren.
15			
	15.1	Het zijn mooie plannen. Ik hoop dat er zeker geen sociale huurwoningen komen, zoals inderdaad al staat omschreven dat die wijk ernaast ookal zwakkere buurten zijn... En Presikhaaf heeft al geen geweldige reputatie, onze woningen zijn al flink in waarde gestegen. Dus nog wat koophuizen zouden zeker niet misstaan!	Voor kennisgeving aangenomen.
	15.2	Wij hopen niet dat er een "echte Moskee" komt te staan! Zoals ze in Turkije gebouwd worden... Wij vinden het al heel erg dat er op vrijdag luid en duidelijk een gebed te horen is... Wij vinden dit echt niet kunnen!!! En jammer dat hier totaal niet met omwonenden over is gesproken!! Ik heb veel moslim buren en het zijn de meest aardige mensen die ik ken, dus begrijp mij niet verkeerd!! Maar ik hoef niet lastiggevallen te worden met het geloof van een ander.	Voor de moskee is een nieuwbouwwens bekend, die de gemeente volgens gebruikelijke procedures wil beoordelen en faciliteren.
	15.3	Verder zou sportgelegenheid... Meer groen, super zijn!! Mooie plannen!! Hopelijk wordt de racebaan hier ook nog een aangepakt!	In de visie is de behoefte aan sport- en speelgroen opgenomen.
16			
	16.1	Mijn idee is om in ieder geval het woonwagenkamp uit te breiden met meer standplaatsen zodat mensen die nu gedwongen in een huis wonen weer een eigen standplaats krijgen. Het uitsterfbeleid mag niet. En als we dan toch bezig zijn, haal die muur er om heen weg. Het voelt nu echt alsof ze opgesloten zitten, gescheiden van de rest. Een nieuwe moskee is ook prima. Misschien speelruimte voor kinderen, alle leeftijden. Het speeltuintje wat er nu is, oog armoedig en vervallen. Misschien is er ook ruimte voor een multifunctionele ruimte waar de buurt samen kan komen. Al met al verdient het wel een opknapbeurt.	De versnellingsopgave voor woningbouw vanuit de woondeal en het daarvoor op te stellen ontwikkelperspectief bieden een kans op een slimme, strategische fasering waarin verkend wordt of en op welke wijze de lokale behoeften van woonwagenkamp en moskee en de behoefte aan toevoegen van woningvoorraad gecombineerd kunnen worden.
17			
	17.1	Heb totaal geen last van wat er nu staat, maar als er dan toch verandering plaats moet vinden, dan graag een verbetering. Ik mijn ogen is groen een verbetering voor een wijk en stad en zou ik het liefst het Merwedeterrein zo groen mogelijk zien, waar er plek is voor “natuurlijk”spelen, ontdekken en recreatie met een kleine horeca gelegenheid zoals het T-huis in park Presikaaf. Een plek waar een diversiteit aan mensen van verschillende leeftijden samen komen. Ik denk dat je zo de verbinding met het Park in de wijk legt en de wijk en de stad groen houdt. Ik ben dus zeker geen voorstander van bebouwing. Wellicht dat Arnhem, als stad aan de Veluwe, de titel “Groenste stad van Nederland” weer terug kan pakken.	In de visie is de behoefte gesignaleerd aan ruimte voor ontmoeten en om te sporten/spelen in het groen. De visie vormt de ruimtelijke bouwsteen voor het op te stellen ontwikkelperspectief Arnhem-Oost.
18			

	18.1	Graag wil ik een een reactie geven op de conceptplannen voor het Merwede-terrein. Ik ben beeldend kunstenaar en sinds 25 jaar woonachtig in Arnhem. Mijn werk is over de gehele wereld te zien geweest en maakt deel uit van collecties als het Museum of Modern Art in New York, Hammer Museum in Los Angeles, etc. 5 Jaar geleden ben ik met mijn atelier al de stad uitgejaagd vanwege het tekort aan betaalbare werkruimtes. En sindsdien werk ik nabij Zevenaar. Ik mis de stad qua werkplek, daar ik ook via mijn werk/atelier verbindingen kan maken met de stad via stage-lekken, open atelier, workshops, etc. Dit verhaal geldt voor zeer veel mensen werkzaam in de creatieve sector. Op basis van het rapport van Bureau Buiten verwacht men een tekort aan werkruimte voor de creatieve en culturele sector van maar liefst 15.000 m2. Juist nu er een toenemende vlucht is van mensen uit de Randstad naar deze regio, wordt zo het aanbod van cultuur steeds belangrijker, maar ook nijpender. Want het aanbod wordt niet gemaakt in de musea, theaters of concertzalen, die begint in de ateliers, werkplaatsen, oefenruimtes, etc. De gemeenteraad heeft 2 maanden geleden een motie aangenomen om dit tekort weg te gaan werken en verbindt zich daarmee aan de opdracht om dit mogelijk te maken. Juist in dit gebied liggen goede mogelijkheden om werkruimtes, atelierruimtes te integreren in een wijk als Presikhaaf. Een wijk met veel problemen, die juist hard cultuur, verbinding en ondernemende mensen in de wijk kan gebruiken. Juist de luidruchtige randen langs het spoor zijn hiervoor zeer	In de visie is ruimte gelaten voor maatschappelijke programmering op het Merwedeterrein, waaronder woon-werkataliers voor de creatieve sector.
19			
	19.1	Bedankt voor de mogelijkheid te reageren, al is het jammer dat buurtbewoners aan de overkant, op Presikhaaf twee, van Merwedeterrein niet, zoals met de komst van de kunstenaars, per brief geïnformeerd werden over de link met uw uitgebreide toekomstvisie. (Presikhaaf 2 gedeelte Deltakwartier) De genoemde ideeën op lange termijn en mijn kijk daarop:	Ter kennisgeving aangenomen.
	19.2	Dat snelfietspad doortrekken is een, mijns inziens, noodzakelijk briljant plan maar waarom wachten, geef die fietser nu al meer ruimte.	Het is inderdaad de bedoeling het snelfietspad door te trekken.
	19.3	Dat de woonwagenbewoners meer ruimte willen heb ik begrip voor, maar erg duurzaam is deze manier van wonen niet. Geen uitbreiding vanwege uw eigen argumenten.	De gemeente voelt de verplichting en verantwoordelijkheid om woonwagenbewoners te helpen. Dit is onderzocht in het plan van aanpak uitbreiding woonwagenlocaties dat in samenwerking met corportaties en de Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem is opgesteld.
	19.4	Groen is altijd fijn, in de directe omgeving is gelukkig al ruimte tot spelen op Thialf en park Presikhaaf. Die ecologische zone, ingericht zoals nu, naast dat bestaande snelfietspad kan mooi doorgetrokken worden door het Merwedeterrein naar de overkant en integreren met het water in Deltakwartier. Natuurlijke begroeiing, meer bomen aan beide kanten van het water, plukbloemen, een "trekvlot" wat vlonders, meer bankjes en het 'rondje wandelen' en spelen is compleet.	Een volwaardige ecologische zone vereist een breedtemaat die in de punt tussen de sporen niet beschikbaar is. Daarom is het doortrekken van 'groene aders' opgenomen.
	19.5	Uw mobilieteitsdoelen, die zien er dus al goed uit. En als toevoeging suggereer ik graag om een extra fietspad langs de volledige ecologische zone door te trekken (afsplitsing vóór het water richting de bushalte IJssellaan maakt de toegankelijk en verbinding met de 'overkant' groter) rondje wandelen is dan ook rondje skaten.	Een concrete invulling van de wegen- en fietspadenstructuur is nu niet uitgewerkt in de visie. Uw suggestie nemen wij mee.

	19.6	Nieuwe woningen, ja maar dan wel ook voor alleenverdieners dus écht heel betaalbaar. Waarom, beste gemeente, is uw uitgangspunt in woonbeleid 30% sociale huurwoningen over de te realiseren projecten? Waarom handelt gemeente Arnhem niet vooruitstrevend en maakt deze woningen 100% betaalbaar waarvan 30% voor alleenverdieners met een lager inkomen én 50% circulair? Maw voor álle startende huurders en kopers, die nu kansloos zijn om in Arnhem Noord te wonen *). Juist wél die goedkoopste segment sociale huurwoningen. Er zijn héél veel starters die al jaren wachten en het worden er steeds meer. Arnhem loopt achter de feiten aan. Méér mensen kiezen voor een single bestaan. Hoogbouw (zoals u plan zegt is letterlijk een obstakel) of moskee (niet van of voor iedereen) is er allerminst gewenst, laat dit juist een plek van verbinding zijn, waar de wijken 'raken' Statenkwartier, Molenbeke, Presikhaaf 1 & 2 én Akzoterrein. De gemoedelijke sfeer ontstaan door de komst van huidige bewoners, mag wél vergroot. Het hek is niet altijd open. Toegankelijkheid voor iedereen zou mijn voorkeur hebben. Dit valt te combineren met (huur en koop)woningen voor starters in de vorm van Tiny houses die duurzaam, voornamelijk circulair zijn en gemakkelijk verplaatst kunnen worden wanneer de definitieve plannen bekend zijn, in een gezamenlijke groene eetbare volkstuin voor iedereen (buurthuis niet nodig, hooguit een schuur). Ik denk dat dat zelfs prima mixt met KW37 mochten ze toch willen blijven en werkateliers van SLAK. Dát lijkt me fantastisch!	De visie betreft een toekomstig streefbeeld dat als ruimtelijke bouwsteen wordt opgenomen in het ontwikkelperspectief voor spoorzone Arnhem-Oost. Concrete programmering is op dit moment niet bekend.
	Verkeersveiligheid		
Algemeen		Marsdiep is al jaren gevaarlijk. Gebeuren vaak (kleine) ongelukken. Het is wachten tot er iemand dood gaat. Gemeente ziet het probleem ook maar pakt niet aan omdat het gebied nog ontwikkeld gaat worden. Nu visie op lange baan wordt geschoven blijft dus ook verkeersonveilige situatie Marsdiep nog langer bestaan. Dat vinden aanwezigen onverantwoord.	Het is de bedoeling dat de Vosdijk en de wegen op het Merwedeterrein naar de IJssellaan veiliger wordt ingericht, passend bij een snelheidsregime van 30 km/u. Onderzocht wordt of de geplande snelfietsroute met tijdelijke maatregelen is in te richten. Dit kan mogelijk gecombineerd worden met verbeteringen aan de inrichting en van veiligheid van de huidige wegen.

Verzonden: donderdag 25 maart 2021
Onderwerp: Vooraankondiging rondetafelgesprek Gebiedsvisie Merwedeterrein

Geachte heer Lammers,

Dank voor uw uitnodiging voor het rondetafelgesprek. Wat fijn dat ook het spoor in uw gemeente een belangrijke rol heeft in de door u op te stellen Gebiedsvisie. ProRail zal op dit moment echter niet aansluiten bij dit gesprek. De onderwerpen die ProRail onder de aandacht van uw gemeente wilt brengen kunnen niet in een pitch van 1,5 à 2 minuten worden verwoord. Wij kiezen er daarom voor een schriftelijke reactie te geven en bieden u aan op een later moment met u in overleg te gaan over de specifieke spooronderwerpen.

ProRail heeft, als landelijk spoorbeheerder, een visie op de omgeving van het spoor. We delen deze graag met u, zodat u dit mee kunt nemen in uw Gebiedsvisie. Meer informatie vindt u hier: https://www.prorail.nl/siteassets/homepage/samenwerken/overheden/documenten/pr_document-prorail-en-de-omgevingsvisies.pdf

Daarnaast vragen wij graag uw aandacht voor een aantal specifieke onderwerpen. Uw gemeente is bezig met het opstellen van een Gebiedsvisie en daarom verzoekt ProRail u om de onderstaande aspecten in de procedure op te nemen c.q. te verwerken, met als uitgangspunt dat de bedrijfsvoering van ProRail niet wordt belemmerd.

Aspect Externe Veiligheid
ProRail verzoekt u voor het aspect Externe Veiligheid in relatie tot Railverkeer (mocht dit van toepassing zijn) gebruik te maken van de meest recente gegevens (Basisnet).

Aspect Geluid
ProRail verzoekt u voor het aspect Geluid in relatie tot Railverkeer gebruik te maken van de meest recente gegevens (Geluidproductieplafonds). Meer informatie hierover vindt u op: https://www.infomil.nl/onderwerpen/geluid/regelgeving/wet-milieubeheer/rijkswegen-0/

Aspect Trillingen
ProRail beoogt niet alleen voor gemeenten die plannen maken in de spooromgeving, maar ook voor toekomstige bewoners rond het spoor een 'goede buur' te zijn. Indien de Gebiedsvisie bebouwing dichtbij het spoor mogelijk maakt, kan trillinghinder voor de toekomstige bewoners/gebruikers ontstaan als gevolg van treinverkeer. Hoewel er geen wettelijke normen bestaan voor trillinghinder in dit soort situaties acht ProRail het gewenst dat er in de planvorming wel aandacht voor is. ProRail raadt u aan om het aspect trillinghinder af te wegen, zoals door Kenniscentrum InfoMil wordt aanbevolen. Meer informatie hierover vindt u op: https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/milieuthema/tril/.

ProRail raadt u dan ook aan om het aspect trillingen te betrekken bij de Gebiedsvisie en alle in de toekomst daar op gebaseerde ruimtelijke plannen. In dit kader verwijst ProRail u naar de Handreiking Nieuwbouw en Spoortrillingen. Meer informatie vindt u hier: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/18/handreiking-nieuwbouw-en-spoortrillingen

Percelen ProRail
In de Gebiedsvisie zijn mogelijk percelen opgenomen die in eigendom zijn van Railinfratrust B.V./ProRail B.V. (verder te noemen "ProRail"). ProRail merkt in dit kader op dat deze percelen - zonder nadrukkelijke schriftelijke toestemming van ProRail - niet mogen worden gebruikt. Deze percelen zijn door ProRail benodigd ten behoeve van de uitvoering van haar taken en eventuele toekomstige plannen. De percelen van ProRail, alsmede de spoorbaan, dienen door ProRail, haar aannemers of hulpdiensten te allen tijde onbelemmerd toegankelijk te zijn en te blijven met het materieel dat ook momenteel wordt gebruikt voor het uitvoeren van werkzaamheden en in het geval van calamiteiten. ProRail verzoekt u tevens alle percelen van ProRail te voorzien van de bestemming "(Verkeer -) Railverkeer".

Ontwikkelingen
ProRail verzoekt uw gemeente om ons - vooruitlopend op de Omgevingswet - actief te betrekken bij het verder ontwikkelen van bouwplannen in de directe nabijheid van de spoorbaan, teneinde in

gezamenlijk overleg tot overeenstemming te komen c.q. afspraken te maken alvorens tot uitvoering zal worden overgegaan.

Overwegen
Overwegen vormen een gevaarpunt tussen weg- en spoorverkeer. ProRail verzoekt u gemeente daarom contact op te nemen met ProRail indien de door uw gemeente voorgestelde visie effect kan hebben op de bestaande overwegen in uw gemeente. U kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan gewijzigd gebruik door het realiseren van een ontsluitingsroute voor een nieuwe woonwijk of bedrijventerrein of ontwikkelingen rondom geestelijke gezondheidzorg nabij het spoor. Ook verwijs ik u graag naar de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020 -2025 waarin het Ministerie van Infrastructuur en Veiligheid (hierna: I&W) haar visie op overwegveiligheid heeft beschreven. Het streven van IenW is om samen met ProRail, decentrale overheden, recreatieve belangenorganisaties en burgers te zorgen voor nul dodelijke slachtoffers en nul verstoringen op en rondom overwegen(trein- en wegverkeer) om een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit te kunnen garanderen. Meer informatie hierover vindt u hier: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/05/beleidsagenda-spoorveiligheid-2020-2025

Waterpeil/Stabiliteit
In verband met het borgen van de stabiliteit van de spoorbaan met bijbehorende voorzieningen mag het waterpeil niet wijzigen. Tevens dient uw gemeente te borgen dat alle uit te voeren werkzaamheden geen invloed zullen hebben op de stabiliteit van de spoorbaan met bijbehorende voorzieningen, alsmede op het ongehinderd gebruik van de spoorbaan met bijbehorende voorzieningen.

Spoorwegwetgeving
Voor het uitvoeren van werkzaamheden in de nabijheid van de spoorbaan dient rekening gehouden te worden met het bepaalde in artikel 19 van de Spoorwegwet, waarnaar ProRail u kortheidshalve verwijst. Voor nadere informatie omtrent dit onderwerp kunt u contact opnemen met ProRail via het e-mailadres vergunningaanvraag@prorail.nl
ProRail merkt in dit kader nu reeds op dat onder de Omgevingswet - voor initiatieven binnen het beperkingengebied hoofdspoor - uw gemeente het bevoegde gezag is voor meervoudige aanvragen, waarbij vergunning alleen verleend kan worden nadat ProRail haar gemandateerde advies met instemming heeft gegeven.

Spoorwegdoeleinden
ProRail verzoekt u zorg te dragen dat gronden welke momenteel voorzien zijn van de bestemming Spoorwegdoeleinden, deze bestemming ook in de toekomst zullen behouden.

Onderstations
De binnen het plangebied aanwezige onderstations mogen niet komen te vervallen. Tevens verzoekt ProRail u ervoor zorg te dragen dat de onderstations - net als in de huidige situatie - te allen tijde bereikbaar zullen zijn.

ProRail neemt aan u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd en behoudt zich het recht voor in de verdere procedure aanvullende c.q. nieuwe opmerkingen/zienswijzen kenbaar te maken.

Vertrouwende u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Jeannette van Barreveld | Vakspecialist ruimtelijke inpassing
Leefomgeving, Juridische zaken en Vastgoed
088 231 1515 | www.prorail.nl
Tulpenburgh 1.63, Moreelsepark 2, 3511 EP Utrecht | Postbus 2038, 3500 GA Utrecht

Niet aanwezig op woensdag

ProRail

Verbindt. Verbetert. Verduurzaamt.

Verzonden: zondag 18 april 2021

Het Merwedeterrein biedt vele kansen, zoals het toevoegen van woonwagenstandplaatsen, het vernieuwen van de moskee en het realiseren van ruim 300 sociale en middeldure woningen, atelierwoningen, etc. Dit alles levert samen de grootste winst op: zorgen dat het Merwedeterrein weer waardevol wordt voor Arnhem (en je er ’s avonds weer veilig doorheen kan). De voordelen zijn zo groot, dat er alle reden is om goed door te pakken.
Met dit visiedocument is er duidelijkheid gekomen over de gewenste toekomst van het gebied. Daarmee wordt tegelijk een onzekerheid geïntroduceerd over het ‘wanneer’ en ‘hoe’. Het is voor de diverse partijen in het gebied niet gewenst dat die onzekerheid langer duurt dan noodzakelijk, vanwege negatieve invloed op de bedrijfsvoering ter plaatse en met name tussentijdse investeringsbeslissingen. Ook om deze reden is het dus gewenst om slagvaardig door te gaan.
Als derde de ontwikkeling zelf. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is best ingewikkeld en vraagt alle focus en daadkracht. Vanuit onbekendheid en onzekerheid met gebiedsontwikkeling handelen (andere) gemeenten nog wel eens traag en volgt vraag na vraag, onderzoek na onderzoek, verbreding na verbreding. Met als gevolg dat het momentum van nú verloren gaat en de grote behoefte van nú niet wordt ingevuld. Vanuit mijn ervaring met gebiedsontwikkeling stel ik, dat de ontwikkeling van het Merwedeterrein ondanks de eigen uitdagingen relatief snel voorbereid en (gefaseerd) uitgevoerd kan worden, indien daar voldoende bestuurlijke prioriteit en ambtelijke tijd en intelligentie aan wordt toegekend. Graag draag ik daar mijn steentje aan bij.
Kortom: vooruit met de geit.

Met vriendelijke groet,

Drs. Ing. H.F. (Henk) Vos

Geachte voorzitter, college, raadsleden en bezoekers,
Dank u voor mijn spreektijd.

Mijn naam is Tonnie Bosvelt en spreek namens de Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem.
Wij gaan het vanavond over het Merwedeterrein en mogelijke standplaatsen voor woonwagenbewoners hebben. Als HV hebben wij regelmatig een overleg met de drie wooncorporaties, de projectmanager en de desbetreffende wethouder, dhr. Paping. Tijdens het verdere gesprek zal ik kenbaar maken welke afspraken er inmiddels gemaakt zijn en hoe het verder gaat. Met name de afspraken over de uitbreiding standplaatsen op het Merwedeterrein en hoe we weer met lege handen staan. We verwijzen naar een plan van aanpak van de toenmalige projectmanager. Volgens dit plan, welke aan u werd gepresenteerd op 29 mei 2019, zouden we nu al over uitbreiding van veertig standplaatsen kunnen beschikken. Helaas….
Verder gaan we het met u het haalbaarheidsonderzoek geluid met betrekking tot het Merwedeterrein, PvA 2019 en PvA 2020 bespreken.

Dit was mijn pitch. Dank u voor uw aandacht.

Geachte voorzitter, college, raadsleden en bezoekers,

Dank u voor onze spreektijd.
Mijn naam is Ria Brandt en ben hier met twee andere(mogelijke) bewoners van het Merwedeterrein.
Wij zitten hier vanavond met ons drieeën hier. Één gelukkige bewoonster van een woonwagen aan de Merwedestraat, en twee 'woners'. Een uitleg hierbij is nodig : mensen die, vaak noodgedwongen, naar een huis uitwijken, worden volgens onze woonwagencultuur zo genoemd.
Rika en ik zouden zo graag terug willen gaan. Terug naar onze familie, waar onze geschiedenis ligt.

Een kleine terugblik op onze geschiedenis: tot 1995 stonden we met ruim 240 families op het kamp Schaapsdrift. En toen moesten we weg. Er was alleen nog maar plaats voor 128 families. Kunt u zich voorstellen hoe dat voelde?

Maar goed….we blijven positief. We blijven proberen om de uitbreiding standplaatsen als positief nieuws te zien. Maar is niet altijd even gemakkelijk.

We zijn er positief en blij om dat de EVRM, UNESCO en de Nationale Inventaris Immaterieel Cultureel Erfgoed ons steunen. U ook?

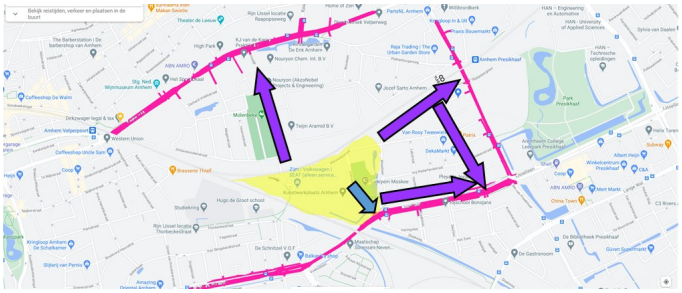
Voor vragen met betrekking tot wat mogelijk uitbreiding met ons doet…wij staan klaar om uw vragen te beantwoorden!

Dank u voor uw aandacht!

Geachte leden van de raad,

De visie op het Merwedeterrein is heel erg hoog-over Er mogen geen onomkeerbare besluiten worden genomen[1] en de visie kan niet concreet zijn[2]. Het gaat niet veel verder dan dat er misschien een keer gewoond gaat worden. Niettemin vallen er zaken op. Ik licht er drie uit.

1. Verkeer



Waar gewoond wordt, ontstaat verkeer dat naar uitvalswegen toe zal moeten. In paars heb ik de grotere wegen rondom het terrein aangeduid (Velpwerweg, Laan van Presikhaaf, IJssellaan).

Volgens de visie zullen auto's de blauwe pijl volgen, dus via de Vosdijk naar de IJssellaan.

Waarop die veronderstelling is gebaseerd is onduidelijk. Verkeer kiest in de regel toch de snelste en kortste routes. We kennen allemaal de term 'sluipverkeer'. Bovendien stelt de visie zelf dat er twee wegen als vluchtroute moeten zijn in de wijk.[3]

Waarschijnlijk zullen dus ook de paarse pijlen gevolgd gaan worden. Het wordt dus veel drukker, en daarmee onveiliger, in Presikhaaf I. Een gebied waar nu al regelmatig te hard worden gereden en waar de drempels die er liggen niet het gewenste effect hebben (erkend door de gemeente[4]).

2. Natuur



Op dit moment loopt er vanaf park Presikhaaf doorlopend een stuk groen parallel aan het spoor.

Het gros daarvan is ook formeel een ecozone, de rest is feitelijk net zo groen.

In de visie wordt deze groene ruimte opgegeven.[5] De spoorbuffer komt pal tegen de Merwedestraat aan te liggen en aan de andere zijde van die straat wordt gebouwd.

In feite zegt de gemeente met deze visie dus: we weten nog niet of en wanneer het spoor wordt uitgebreid, maar als het gebeurt geven we er natuur voor op. Terwijl uitbreiding van het spoor in deze regio met veel groei voor de hand ligt. ProRail heeft niet voor niets ook gereageerd op de visie.

De gemeente had er, in "*de groenste metropoolregio van het land*"[6], ook voor kunnen om naast de spoorbuffer de ecozone te leggen en zodoende die ecozone, met een kleine knik, door te trekken vanaf Park Presikhaaf.

3. Visie?

Dit brengt met bij het laatste punt en dat is in feite de combinatie van allerlei opvallende details in het rapport die samen de wenkbrauwen doen fronsen.

---

1 "*om nu geen besluiten te nemen die onomkeerbaar zijn*" (p. 13)
2 "*een visie voor een concrete invulling van het gebied (op korte termijn) niet realistisch is*" (p. 18).
3 "*Externe veiligheid rondom het spoor (…) minimaal twee ontsluitende wegen (…) als calamiteitenroute resp. vluchtroute*." (p. 28).
4 Vgl reactie op Fixi-melding 486851 d.d. 18 augustus 2020. Zie https://www.fixi.nl/#/issue/details+map/486851
5 "*De zones direct langs het spoor zijn van een te beperkte breedtemaat, zeker toelopend naar de 'hoekpunt' en gelet op een goede inpassing van programma, om een volwaardige afronding van de ecologische zones mogelijk te maken. Waar mogelijk zijn groene aders voorzien.*" (p. 19).
6 P. 12.

De visie is dat er moet worden gebouwd in een gebied waarvan de gemeente nu al weet dat het er te lawaaiig is[7], te warm is[8] en dat er vervuiling[9] is. De vervuiling zou op te lossen zijn, maar die conclusie is gebaseerd op een 11 jaar oud verkennend onderzoek naar ongeveer de helft van de grond. [10] Of de geluidsoverlast te verhelpen is moet nog onderzocht worden.[11]

De gemeente ziet bovendien uitbreiding van het spoor aankomen, sterker nog: heeft zich daar in het verleden hard voor gemaakt[12], maar doet hier in de visie kennelijk onvoldoende mee. ProRail waarschuwt er blijkens het reactiedocument immers voor dat onvoldoende rekening is gehouden met veiligheidseisen[13], met (actuele) geluidsnormen[14] en trillingshinder[15]. Ook wijst ProRail erop dat het waterpeil niet mag wijzigen[16], terwijl de visie juist signaleert dat bouw invloed op de waterberging heeft.[17]

Bovendien roept de visie veel vragen over verkeer op (zie hiervoor), terwijl de visie ook aangeeft dat er nader verkeersonderzoek vereist is.[18]

Is deze visie niet te prematuur? Zijn dit niet stuk voor stuk, althans in combinatie, zulke fundamentele vragen die beantwoord moeten worden voordat besloten wordt dat er gewoond gaat worden?

Wordt er hier niet te krampachtig naar woonruimte gezocht? En wie wil daar straks wonen? Welk type woningen en welk type bewoners gaat dit trekken? Het leidt vermoedelijk tot concentratie van sociaal-economisch kwetsbare mensen in een klein gebied. De sociale druk op de omliggende wijken neemt zodoende toe.

4. Resumé en hoe dan wel?

Ik rond af. Hoewel de visie weinig concreet is, wordt wel duidelijk dat het in de omgeving drukker, minder groen en minder leefbaar wordt.

Nu is mopperen makkelijk, dus laat ik er iets tegenover stellen. Ik zou menen dat, gegeven de huidige infrastructuur, het veel meer voor de hand ligt om dit “niemandsland” aan te wijzen voor natuur en recreatie/sport. Juist wanneer er in de nabije toekomst woningen gebouwd gaan worden op het Akzoterrein, zal de behoefte aan recreatieruimte in de omliggende wijk verder toenemen. Juist recreatieruimte is minder aan geluidsnormen en dergelijke gebonden. De locatie ligt bovendien op steenworp afstand van Tennispark Molenbeke en zou juist daar goed verbinding mee kunnen zoeken.

---

7 De sporen zorgen voor “*hoge geluidsbelasting op het gebied*”, terwijl een “*geluidsluwe buitenruimte*” cruciaal is bij de functie wonen (p. 27).

8 Juist vanwege het spoor waait het weinig in het gebied; “*moet worden voorkomen dat er een hitte-eiland ontstaat*” (p. 27).

9 “*In het gebied zijn verschillende bodemverontreinigingen aanwezig. De spoordijken, grofweg de gronden in de punt waar beide sporen samenkomen en een ruime strook langs de IJssellaan zijn verontreinigd. ”* (p. 27).

10 “*Voor de gronden die op dit moment in eigendom van de gemeente zijn, is in 2010 een verkennend bodemonderzoek uitgevoerd. De bodem van het Merwedeterrein is geschikt te maken voor (…) wonen.”*. Ongeveer de helft van de grond is in eigendom van de gemeente (par. 2.3).

11 “*Bij een ontwikkeling van het gebied naar een geluidsgevoelige functie zoals wonen (…) moet worden aangetoond welke maatregelen overwogen zijn om de geluidbelastingen terug te dringen. Hierbij moet onderbouwd worden of de volgende maatregelen (financieel) haalbaar zijn: (…) Het niet kunnen wegvluchten van geluid wat opgedrongen wordt door (verkeers)lawaai leidt tot ernstige gezondheidsschade.*” (p. 27).

12 Zie o.m. het “Postition Paper Betrouwbaar Spoor” van de Regio Arnhem Nijmegen uit 2019 (https://www.regioan.nl/media/Position-paper-Spoor-regio-AN.pdf) en een eerder raadsbreed aangenomen motie waarover de Gelderlander in 2017 bericht (https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/spoorkruising-oostboog-arnhem-moet-er-komen~a7a944bc/).

13 “*4.2 ProRail verzoekt u voor het aspect Externe Veiligheid in relatie tot Railverkeer gebruik te maken van de meest recente gegevens (Basisnet).”*. Basisnet verwijst hier naar de Wet basisnet uit 2015, zie https://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/scheepvaart/wet-vervoer-gevaarlijke-stoffen/vervoer-gevaarlijke-stoffen/externe-veiligheid.

14 “*4.3 ProRail verzoekt u voor het aspect Geluid in relatie tot Railverkeer gebruik te maken van de meest recente gegevens (Geluidproductieplafonds).”*. Er zijn kennelijk niet-actuele normen gebruikt.

15 “*4.4 (…) Indien de ontwerpstructuurvisie bebouwing dichtbij het spoor mogelijk maakt, kan trillinghinder voor de toekomstige bewoners/gebruikers ontstaan als gevolg van treinverkeer. (…) ProRail raadt u aan om het aspect trillinghinder af te wegen, zoals door Kenniscentrum InfoMil wordt aanbevolen. Zie https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/milieuthema/tril/.*”.

16 “*4.5 In verband met het borgen van de stabiliteit van de spoorbaan met bijbehorende voorzieningen mag het waterpeil niet wijzigen.”*

17 “*Het gebied is kwetsbaar voor wateroverlast. Een gedeelte van het gebied (de huidige parkeerplaats van het bedrijf Zijm) is een natuurlijke laagte c.q. wateroverloop. Waterberging is belangrijk gelet op de verdere (langzame) afstroom richting Presikhaaf. Dit vraagt extra aandacht wanneer verharde ruimte toeneemt ten kosten van onverharde ruimte.*” (p. 27).

18 “*Door de beperkte breedte en doorgangshoogte in de Vospoort (…) is het noodzakelijk anders met de vormgeving en inrichting van de Vosdijk om te gaan. Dit betekent dat op eenzelfde wijze de verbinding tussen Vosdijk en IJssellaan beschouwd moet worden. Eventuele toekomstige veranderingen zullen doormiddel van een verkeersonderzoek moeten worden onderzocht en onderbouwd.*” (p. 25/26)

Het uitgangspunt van de Türkiyem Moskee is om een duurzame, energie neutrale en multifunctionele Nieuwbouwmoskee te realiseren waar Arnhem en de wijk zich mee kunnen identificeren en gebruik van kunnen maken. Daarom willen wij de omgeving erbij betrekken met als doel de maatschappelijke rol en de betrokkenheid in de wijk te behouden en verder uit te bouwen.

Uiteraard staan wij ook voor een positieve ontwikkeling op de Merwedeterrein en zijn wij bereid om ons aandeel daarin te leveren. De vele stakeholders zorgen er echter voor dat de ontwikkelingen niet willen vlotten, dat zouden wij graag anders zien. Daarom zal er een keer een punt komen waar wij zullen beslissen om verder te gaan met de plannen.

Als laatste zouden wij graag zien dat er bij de gebiedsvisie rekening gehouden wordt met het openbaar parkeerterrein dat naast ons terrein gelegen is. Wij maken hier geregeld gebruik van en zouden ook niet zonder kunnen.

Met vriendelijke groet,

Galip Aydemir
Voorzitter Türkiyem Moskee

Geachte aanwezigen,

Mijn naam is Rob Voerman.
Dit jaar ben ik 25 jaar actief als beeldend kunstenaar.
En in die 25 jaar heb ik over de hele wereld gewerkt van Tokyo tot London en van NewYork to Kinshasa in DR Congo. Werk bevindt zich in museum collecties als het Museum of Modern Art in New York, Stedelijk Museum, enz.
5 Jaar geleden heb ik mijn atelier noodgedwongen moeten verhuizen van Arnhem naar De Liemers.
Betaalbare werkruimte wordt schaarser en schaarser in Arnhem en meer en meer mensen, werkzaam in de cultuursector worden de stad uitgedrukt.

20 Jaar geleden heeft Arnhem de intentie geuit om als er vastgoed of grond verkocht wordt door de gemeente niet automatisch meer wordt verkocht aan de hoogste bieder.
Maar vanaf dan ook zou er ook nadrukkelijk gekeken worden naar het feit of partijen zijn die mee dingen en culturele- of sociale invulling nastreven.
En in dat soort gevallen zou het in sommige gevallen voor een lagere prijs aan zo'n partij gegund kunnen worden.
Dit is in al die 20 jaar nooit gebeurt. Altijd werd het aan projectontwikkelaars gegund voor de maximale prijs…
Projectontwikkelaars, die veelal niet naar de bank hoeven en het gelijk uit hun achterzak kunnen trekken.

Nu werkruimtes voor de cultuursector zo nijpend lijkt te gaan worden heeft de gemeente zich recentelijk gecommitteerd voor meer werkruimtes te gaan zorgen de komende jaren.

Ja, er moeten ook huizen gebouwd worden.
Maar het één sluit het ander niet uit.
Deze plek eigent zich prima voor een plan, die zowel
woningbouw als betaalbare werkruimte een plek biedt
Cultuur in de wijk kan in alle opzichten ook nog eens
meerwaarde geven aan het leefklimaat.
Gemeente… laat het dit keer niet blijven bij holle wo
nu eens écht een keer op een duurzame manier in voo
de cultuursector.

Rob Voerman

Voorlopige lijst met deelnemers aan het rondetafelgesprek Gebiedsvisie Merwedeterrein:

	Inspreker	**Namens**
1.	Johanna Hendrika Rika Brink	
2.	Rob Voerman	
3.	Ria Brandt	
4.	Tonnie Bosvelt	Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem
5.	Diana Kummeling	Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem
6.	Henk Vos	Henk Vos Vastgoed B.V.
7.	Angelique Hendriks	
8.	Mark Jansen	

BEHANDELRESULTAAT

Ronde tafelgesprek Gebiedsvisie Merwede terrein

Zaaknummer:	525220
Portefeuillehouder:	Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Prinsen(GL), Maref (VVD), Loor (D66), Greving (PvdA), Kraaijenbrink (AC), Elëns (PvdD), Van Plateringen (AOP), Verheij (PVV), Nede (CU) en Elfrink (SP).

De fracties van het CDA en DENK/VA waren niet bij de bijeenkomst aanwezig.

Insprekers:

	Inspreker	**Namens**
1.	Johanna Hendrika Rika Brink	Toehoorder
2.	Rob Voerman	Inspreektekst is bijgevoegd
3.	Ria Brandt	Inspreektekst is bijgevoegd
4.	Tonnie Bosvelt	Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem; inspreektekst is bijgevoegd
5.	Diana Kummeling	Huurdersvereniging Woonwagenbewoners Arnhem; toehoorder
6.	Henk Vos	Henk Vos Vastgoed B.V. inspreektekst is bijgevoegd
7.	Angelique Hendriks	Toehoorder
8.	Mark Jansen	Inspreektekst is bijgevoegd

Conclusie
De voorzitter heeft de insprekers en toehoorders hartelijk bedankt voor hun inbreng en aanwezigheid. Vervolgens heeft de voorzitter geconcludeerd dat raadskamer voldoende is geïnformeerd en dat het voorstel door kan naar Meningsvorming 1.

De raadsadviseur,

K. Vons

De voorzitter,

N. Wiggers

BEHANDELRESULTAAT

Rondetafelgesprek - 12-05-2021

Raadsvoorstel "Gebiedsvisie Merwedeterrein"

Zaaknummer:	525220
Portefeuillehouder:	Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Prinsen (GL), Loos (VVD), Loor (D66), Greving (PvdA), Kraaijenbrink (AC), Eliëns (PvdD), Nede (ChristenUnie), Hutten (CDA), Van Plateringen (AOP) en Dilekci (Denk VA).
De fracties van de SP en de PVV waren niet bij de beraadslagingen aanwezig.

Bespreking
Tijdens de beraadslaging is de eerste termijn van de M1 behandeld. Hierin hebben fractievertegenwoordigers vragen aan de portefeuillehouder gesteld en zijn die beantwoord.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd een voortzetting van een M2 gewenst is. Daarbij is aan het begin ruimte om nog een aantal vragen aan het college te stellen indien dat gewenst is.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

M. Simonis

Vaststelling bestemmingsplan Whemedreef

Zaaknummer:	525220
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Kraaijenbrinck (AC), Greving (PvdA), Loos (VVD), Eliens (PvdD), Noordzij (SP), Prinsen (GL), Loor (D66), Van den Broek (CDA), Nede (ChristenUnie) en Van Plateringen (AOP).
De fractie van DENK/VA en de PVV waren niet bij de beraadslaging aanwezig.

Bespreking
De beraadslaging bestond uit de afronding van de meningsvormende 1 vergadering, waarna gestart werd met de meningsvormende 2 vergadering. Hierin zijn twee amendementen en één motie besproken. De fractie van de ChristenUnie dient mogelijk nog een motie in voor de besluitvormende vergadering.

1. Amendement (21A20) "Eerst gesprek over woonwagenlocaties" van de fracties PvdA (Greving), ChristenUnie en Partij voor de Dieren
2. Amendement (21A21) "Belofte maakt schuld - Uitbreiding standplaatsen woonwagens" van de fractie SP
3. Motie (21M62) "Perspectief voor Merwedeterrein" van de fractie D66 (Loor)

Toezegging
Wethouder Bouwkamp zegt toe dat het college vooraf aan de besluitvormende vergadering over het voorstel Visie Merwedeterrein de raad schriftelijk informeert of het college een al aanvraag heeft gedaan bij de minister inzake het extra budget van 50 miljoen dat is vrijgemaakt voor woonwagenstandplaatsen.

Conclusie
Aan het einde van de bespreking heeft de voorzitter geconcludeerd dat de meningsvormende behandeling is afgerond en dat het voorstel kan worden doorgeleid naar de besluitvormende vergadering.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

M. Simonis

Titel/onderwerp: Informeren gemeenteraad over stand van zaken Gashouderskwartier

Raadsadviseur: W. Lammers Telefoonnr: 377 2581 Willem.lammers@arnhem.nl

Van:	College	Ambtenaar:	Harriet Wansink
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp	Telefoonnr:	026-3774081
		E-mailadres:	Harriet.wansink@arnhem.nl
Doel activiteit	Informerend (I)		
Toelichting	Op grond van de actieve informatieplicht heeft het college verzocht de raad te kunnen informeren over de stand van zaken Gashouderskwartier. Gezien de fase waarin zich dit dossier bevindt wil het college dit doen achter gesloten deuren.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Informeren van de raad. Geen verdere vervolgbehandeling voorzien op dit moment		
Spreekrecht publiek	Niet van toepassing		
Behandeladvies	Bij aanvang van de vergadering zullen de deuren gesloten worden. Achter de gesloten deuren bespreekt de raadskamer met de portefeuillehouder waarom de informatie niet in het openbaar verstrekt kan worden. Vervolgens beslist de raadskamer of de deuren gesloten blijven (de woordvoerders van de fracties nemen deel aan de stemming, de stemming verloopt volgens het principe 'one (wo)man, one vote'). Als de informatie achter gesloten deuren wordt gegeven, dan zal voorts aan de raadskamer worden voorgelegd om geheimhouding op te leggen op wat er in de vergadering besproken wordt. Een vergadering achter gesloten deuren wordt vanzelfsprekend niet uitgezonden. Wel zal er een opname worden gemaakt die zal dienen als (beeld)verslag. Tot een besloten vergadering hebben alle raadsleden en fractievolgers toegang. Hetzelfde geldt voor de leden van het college van burgemeester en wethouders, de gemeentesecretaris, de woordvoerder van de portefeuillehouder, de functioneel betrokken ambtenaren en stadsadvocaat en het personeel van de griffie voorzover dat functioneel noodzakelijk is.		
Bijlagen			
Raadsbrief "Informeren middels technische sessie Gashouderskwartier"			

Aan de gemeenteraad

Datum : 14 mei 2021
Zaaknummer :
Contactpersoon : Harriet Wansink
Telefoonnummer : 026 3774081

Onderwerp: Informeren middels technische sessie Gashouderskwartier

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van het aanbod en uitnodiging van het college om u achter gesloten deuren bij te praten over de stand van zaken aangaande lopende bezwaarprocedures in het Gashouderskwartier.

Informeren gemeenteraad over stand van zaken Gashouderskwartier
Voor het Gashouderskwartier zijn bezwaren gekomen op de ingediende omgevingsvergunning. Op dit moment bereidt het college het besluit op bezwaar hierover voor.

Naar aanleiding van de vragen die onder anderen door leden van de raad over dit dossier zijn gesteld en de informatiebehoefte van de gemeenteraad, wil het college u graag in de gelegenheid stellen, voorafgaande aan de besluitvorming in het college, over deze complexe materie geïnformeerd te worden. Dit zou op korte termijn kunnen tijdens een besloten technische sessie op een door de raad voorgesteld moment. Het college zal hierbij de stadsadvocaat vragen een inhoudelijke toelichting te geven. Gezien de juridische gevoeligheden en consequenties van besluitvorming in dit dossier, kan een dergelijke informatievoorziening alleen in beslotenheid.

Gezien de actualiteit en de complexiteit acht het college het van belang om de raad hierover tijdig te informeren.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,

de loco-secretaris, de burgemeester,

P. Altena A. Marcouch

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 53 • Postbus 9200 • 6800 HA Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

From: **Bewoners Gashouderskwartier** <Gashouderbewoners@outlook.com>
Date: Tue, May 18, 2021 at 11:04 AM
Subject: Brandbrief bewonersinitiatief Gashouders

Beste meneer Loor,

Als kopers van woningen in het toekomstige Gashouderskwartier te Arnhem richten wij deze brief aan u en alle andere raadsleden. Als raadslid bent u ongetwijfeld bekend met de problematiek rondom de realisatie van dit nieuwbouwproject, waarvan de bouw wordt vertraagd door bezwaren aangetekend door o.a. van Houtum Recycling B.V.

Al een decennium staat Arnhem in de top 10 van steden met de hoogste woningnood van Nederland. Sinds 2004 heeft de Gemeente Arnhem daarom plannen om het terrein tussen de Westervoortsedijk, de Van Oldenbarneveldtstraat en de Broekstraat geschikt te maken voor de bouw van woningen in het middensegment. Hierover hebben omliggende bedrijven, waaronder van Houtum Recycling B.V., van het begin af aan zorgen uitgesproken m.b.t. geluidsoverlast voor toekomstige bewoners. Hoewel directeur Gilles van Houtum tot nu toe altijd bereid is geweest om samen met de gemeente in oplossingen te denken, wordt hij tot op heden niet in het gelijke gesteld, noch wordt er meegedacht in een oplossing. Het gehele bedrijventerrein, inclusief zware bedrijvigheid, is al gedezoneerd.

Ondertussen heeft projectontwikkelaar BPD, ondanks de bezwaarprocedure, de 86 koopwoningen in dit project verkocht. En daar zit ‘m de crux: inmiddels is er in dit al lang slepende conflict een nieuwe partij betrokken geraakt – wij, de toekomstige bewoners – over wier hoofden de procedures nu verlopen zonder dat zij hierin worden betrokken of tijdig en voldoende geïnformeerd. Terwijl het nu juist inwoners van Arnhem zijn die van dit conflict directe negatieve financiële en emotionele gevolgen ondervinden.

Er is geen enkel perspectief voor bewoners, en als de zaak verder vertraagt, zal de projectontwikkelaar overgaan tot het verhogen van de v.o.n.-prijzen. Dit zal niet alleen de persoonlijke financiële onzekerheid voor bewoners vergroten. Hiermee zal ook een woningbouwproject dat tien jaar geleden door de gemeente is geïnitieerd om de – toen al – oververhitte woningmarkt in regio Arnhem te ontlasten, stijgen tot in een segment dat voor de meeste van de huidige kopers financieel niet haalbaar is.

Zoals te lezen is in bijgevoegde tijdlijn, hebben enkele bewoners de handen ineengeslagen en Bewonersinitiatief Gashouders gevormd ten bate van het bespoedigen van de bouw van deze woningen. We hebben daarin al diverse stappen genomen. Op dit moment zijn wij echter de wanhoop nabij. Door het gebrek aan eigenaarschap en getoonde verantwoordelijkheid van BPD en de gemeente, voelen wij ons de enige daadwerkelijke ‘eigenaar’ van dit probleem. Het gebrek aan urgentie is schrijnend, gezien het bewoners- en algemeen belang in het licht van de huidige woningcrisis.

In uw rol als verkozen volksvertegenwoordiger verzoeken wij u om in deze zaak te pleiten voor spoedige probleemoplossing. U kunt samen met de raad en het college van B&W verdere negatieve emotionele en financiële gevolgen voor bewoners, de gemeente, BPD en Van Houtum voorkomen. Wij hebben transparantie, daadkracht en perspectief nodig van de gemeente Arnhem, die een grote invloed heeft op alle mogelijke oplossingsrichtingen (aanpassing bouwplannen, bedrijfsverplaatsing) en onze belangen dient te behartigen.

Neemt u alstublieft de regie, en vraag het college dit met u te doen. Laat ons zien dat u er bent voor burgers en het algemeen maatschappelijk belang.

Met vriendelijke groet,

X. Frencken

Namens Bewonersinitiatief Gashouders: R. Bosma, E. Supèr, R. Holslag, E. Hofstede, L. Schepers & X. Frencken

deze brandbrief is ook te vinden op
https://www.petities.com/noodkreet_toekomstige_bewoners_vgashouderskwartier_aan_gemeente_arnhem_wij_willen_perspectief?uv=36025639

Naslagwerk: procedure Fluvium Noord/Gashouderskwartier

18 mei 2021

Dit is een naslagwerk opgesteld door Bewonersinitiatief Gashouders, ontstaan door de samenwerking van 6 kopers uit het Gashouderskwartier die zich inzetten ten bate van het bespoedigen van de bouw van Gashouderskwartier Arnhem.

In het licht van de huidige woningcrisis willen we vanuit dit bewonersinitiatief pleiten voor transparantie en een proactieve aanpak door de gemeente. Hierbij willen we dat de gemeente de regie pakt richting een oplossing, en zich niet langer verschuilt achter (juridische) procedures en/of de verantwoordelijkheid van de projectontwikkelaar en bezwaarmaker.

Het voor elkaar krijgen van woningbouw is immers niet alleen in ons ‘kopers’ belang, maar ook in het algemeen maatschappelijk belang gezien de huidige wooncrisis. Wij richten ons met onze brief en dit naslagwerk tot dezelfde gemeente die destijds (in 2004) het initiatief heeft genomen om op deze plek tot woningbouw te komen.

Inhoudsopgave

1. Brandbrief
2. Tijdlijn
3. Links, media en bronvermelding

Brandbrief

Als kopers van woningen in het toekomstige Gashouderskwartier te Arnhem richten wij deze brief aan u. Als raadslid bent u ongetwijfeld bekend met de problematiek rondom de realisatie van dit nieuwbouwproject, waarvan de bouw wordt vertraagd door bezwaren aangetekend door o.a. van Houtum Recycling B.V.

Al een decennium staat Arnhem in de top 10 van steden met de hoogste woningnood van Nederland. Sinds 2004 heeft de Gemeente Arnhem daarom plannen om het terrein tussen de Westervoortsedijk, de Van Oldenbarneveldtstraat en de Broekstraat geschikt te maken voor de bouw van woningen in het middensegment. Hierover hebben omliggende bedrijven, waaronder van Houtum Recycling BV, van het begin af aan zorgen uitgesproken m.b.t. geluidsoverlast voor toekomstige bewoners. Het gehele bedrijventerrein, inclusief zware bedrijvigheid, is al gedezoneerd.

Hoewel Van Houtum tot nu toe altijd bereid is geweest in oplossingen te denken, wordt hij tot op heden niet in het gelijke gesteld noch wordt er meegedacht in een oplossing. Ondertussen heeft projectontwikkelaar BPD, ondanks de bezwaarprocedure, de 86 koopwoningen in dit project verkocht. En daar zit ‘m de crux: inmiddels is er in dit al lang slepende conflict een nieuwe partij betrokken geraakt – wij, de toekomstige bewoners – over wiens hoofden de procedures nu verlopen zonder dat wij hierin worden betrokken noch tijdig en voldoende geïnformeerd. Terwijl het nu juist inwoners van Arnhem zijn die van dit conflict directe negatieve financiële en emotionele gevolgen ondervinden.

Er is geen enkel perspectief voor bewoners, en als de zaak verder vertraagt, zal de projectontwikkelaar overgaan tot het verhogen van de v.o.n.-prijzen. Dit zal niet alleen de

persoonlijke financiële onzekerheid voor bewoners vergroten. Hiermee zal ook een woningbouwproject dat tien jaar geleden door de gemeente is geïnitieerd om de – toen al – oververhitte woningmarkt in regio Arnhem te ontlasten, stijgen tot in een segment dat voor de meeste van de huidige kopers financieel niet haalbaar is.

Zoals te lezen is in bijgevoegde tijdlijn, hebben enkele bewoners de handen ineengeslagen en Bewonersinitiatief Gashouders gevormd ten bate van het bespoedigen van de bouw van deze woningen. We hebben daarin al diverse stappen genomen. Op dit moment zijn wij echter de wanhoop nabij. Door het gebrek aan eigenaarschap en getoonde verantwoordelijkheid van BPD en de gemeente, voelen wij ons als enige daadwerkelijk 'eigenaar' van dit probleem. Het gebrek aan urgentie is schrijnend, gezien het bewoners- en algemeen belang in het licht van de huidige woningcrisis.

In uw rol als verkozen volksvertegenwoordiger verzoeken wij u om in deze zaak te pleiten voor spoedige probleemoplossing. U kunt samen met de raad en het college van B&W verdere negatieve emotionele en financiële gevolgen voor bewoners, de gemeente, BPD en Van Houtum voorkomen.

Wij hebben transparantie, daadkracht en perspectief nodig van de gemeente Arnhem, die een grote invloed heeft op alle mogelijke oplossingsrichtingen (aanpassing bouwplannen, bedrijfsverplaatsing) en onze belangen dient te behartigen.

Neemt u alstublieft de regie, en vraag het college dit met u te doen. Laat ons zien dat u er bent voor burgers en het algemeen maatschappelijk belang.

Tijdlijn procedure Fluvium Noord/Gashouderskwartier

2004

- Gemeente Arnhem kiest voor partiële herziening bedrijventerrein Westervoortsedijk, om hier in de toekomst tot woningbouw te kunnen komen.

2011

- Start sanering oude gasfabriekterrein t.b.v. woningbouw;
- Gemeente informeert omliggende bedrijven;
- Bedrijven uiten direct de zorgen over combinatie (zware) industrie en wonen, die onherroepelijk zal leiden tot geluidsoverlast voor bewoners;
- De gemeente bevestigt dat er niet gewoond kan worden op korte afstand van Van Houtum en andere bedrijven zonder de bedrijfsmogelijkheden te beperken en daarbovenop nog akoestische maatregelen te treffen;
- De eerste stap van de gemeente richting een oplossing is om het volledige bedrijventerrein te dezoneren;
- Van Houtum kan bedrijfsvoering zoals die (gepland) was, daardoor niet voortzetten;
- Van Houtum geeft bij Gemeente Arnhem/behandelend wethouder aan bereid zijn tot bedrijfsverplaatsing;

- Gemeente Arnhem wil hier niet aan mee werken, wel wil zij kijken naar verdere akoestische maatregelen;
- Bezwaren en belangen bedrijven worden niet meegewogen in plan voor woningbouw.

2013

- Onderzoek en rapportage door Gemeente Arnhem i.s.m. bedrijven om een geluidswerende muur van 10 meter hoog naast Van Houtum te plaatsen, waardoor bedrijfsverplaatsing niet nodig zal zijn;
- Het concept onderzoeksrapport dat wordt gepubliceerd inclusief kosten wordt niet afgemaakt;
- Omwille van de kosten wordt dit plan voor de geluidswerende muur niet doorgezet door de Gemeente Arnhem.

2014

- Risicomanagement rapport t.b.v. het E&C-contract (Engineering & Construct) op te stellen voor de bovengrondse infrastructuur inclusief de aanleg van groenstroken (bomen) wordt opgesteld door Movares.
  Onduidelijk blijft of in dit risicomanagement de zorg om bedrijvigheid voldoende is besproken. Rapport opgesteld door: Joof.Tummers@movares.nl 06 53 10 62 63.

2015

- Aanpassing bestemmingsplan Fluvium
  “In een later stadium zal een integrale aanpassing van het gehele gezoneerd industrieterrein in procedure worden gebracht.”
  “L.J. Costerstraat is bestemd wordt bestemd als 'Verkeer-Verblijfsgebied’ i.p.v. het eerdere ‘bedrijventerrein”;
- Provincie Gelderland is voornemens een vergunning te verlenen voor het plaatsen van een mobiele puinbreker op terrein Van Houtum en stelt de wethouder op de hoogte van gebrek aan weigeringsgronden. Datum : 3 juli 2015;
- De door de provincie op handen zijnde vergunning wordt door wethouder Mink verdoezeld/ontkend voor de gemeenteraad in de besluitvorming over Bestemmingsplan Fluvium;
- Bestemmingsplan Fluvium voor wonen wordt vastgesteld op 13 juli 2015;
- Tijdens de behandeling van het bestemmingsplan is de omgevingsvergunning van de puinbreker van Van Houtum uitgebreid besproken en de behandelend wethouder heeft tot en met 13 juli volgehouden dat het in de verwachting lag dat de vergunning niet verleend zou worden;
- Echter, uit nieuwe informatie van de provincie, die via een WOB-verzoek boven water gekomen is, blijkt na het besluit dat de wethouder al op 3 juli op de hoogte is gesteld door de provincie dat zij geen weigeringsgronden had;
- De omgevingsvergunning is dan ook conform verwachting op 14 juli, 1 dag na de vaststelling van het bestemmingsplan, afgegeven;

- Provincie Gelderland verleent de vergunning voor het plaatsen van een mobiele puinbreker op terrein Van Houtum om tot 100.000 kg ton puin te breken. Datum : 14 juli 2015.

2016

- Gemeente Arnhem vecht de door de Provincie Gelderland aan Van Houtum verleende vergunning voor een lichte puinbreker, om 100.000 kg ton afval per jaar mee te breken, aan bij de Raad van State;
- Bestemmingsplan Fluvium-Westervoortsedijk wordt opnieuw geagendeerd;
- PVDA en VVD spreken zorgen uit over plannen Fluvium i.c.m. bedrijvigheid: “De wethouder had beloofd dat de bedrijven de bestaande bedrijfsactiviteiten konden behouden en in goed overleg tot oplossingen te komen. Echter er werden enkel juridische procedures gevoerd met deze bedrijven met alle consequenties van dien. We verwachten van het college van B&W een goede oplossing voor de bedrijven en woningbouw in het gebied.”;
- Wethouder Mink (SP) treedt af (maart 2016);
- Van Houtum maakt meermaals aan de Gemeente Arnhem kenbaar dat zij openstaan voor een bedrijfsverplaatsing. Mede omdat hierdoor ook op korte termijn woningbouw plaats kan vinden op het huidige terrein waar Van Houtum nu bedrijf houdt, en dit verlichting kan bieden in de woningcrisis;
- Gemeente Arnhem gaat hierin niet mee;
- Hiervoor wordt aan Van Houtum noch de media een gedegen motivatie gegeven.

2017

- Gemeente Arnhem verzoekt Van Houtum toch om bedrijfsverplaatsing, omdat het akoestische probleem nog steeds bestaat als bezwaar/complicatie voor woningbouw;
- Van Houtum is bereid hierover met de wethouder (Ron Konig) in gesprek te gaan. Verschillende opties worden besproken;
- Onafhankelijke deskundigen worden ingeschakeld om een juiste herplaatsing van het bedrijf te realiseren;
- Van Houtum oppert de verhuizing zelf te bekostigen, als er op het huidige terrein ook woningbouw wordt toegestaan kan hij de verhuizing met de verkoop van het huidige terrein bekostigen;
- De bouwgrond wordt overgenomen van de Gemeente Arnhem door de projectontwikkelaar, BPD. Eventuele conflicten in de pre-bouwfase over bestemmingsplan en bouwvergunning komen vanaf dit moment voor rekening van de projectontwikkelaar.

2018

- De behandelend wethouder (Ron Konig) van de herplaatsing vertrekt om burgemeester te worden van Deventer;

- Gemeente Arnhem wijzigt haar plannen. Bedrijven worden hierover niet geïnformeerd. Er wordt simpelweg niet meer gewerkt aan herplaatsing;
- Wel wordt gemeld dat er akoestische maatregelen (dove gevel, geluidswal) zullen worden getroffen tijdens de bouw van de woningen.

2020

- Juni/Juli: Projectontwikkelaar BPD start met de verkoop van fase 1 koopwoningen in dit project
- 15 juli: Besluit omgevingsvergunning gemeente Arnhem voor Gashouderskwartier gebied J2 afgegeven. Deadline bezwaar = 26-8-2020;
- 17 juli: Besluit omgevingsvergunning gemeente Arnhem voor Gashouderskwartier gebied J3 afgegeven. Deadline bezwaar = 30-8-2020;
- 23 juli: Besluit omgevingsvergunning gemeente Arnhem voor Gashouderskwartier gebied J1 afgegeven. Deadline bezwaar = 03-9-2020;
- 28 augustus: het eerste pro forma bezwaar van de Smidse wordt ontvangen door de gemeente Arnhem;
- 31 augustus: het 1e bezwaar is door BPD ontvangen vanuit de gemeente;
- 3 september: heeft BPD het bericht aan de makelaars doorgegeven;
- 9 september: een van de kopers van fase 1, Rozerie Bosma, heeft telefonisch contact met de Rabobank waarin wordt gesproken over eventuele bezwaren op de omgevingsvergunning. Adviseur van de Rabobank geeft aan navraag te hebben gedaan bij de Willemsen Makelaars die meldt dat zij nog geen weet hebben van een bezwaar;
- 10 september: een van de kopers van fase 1, Rozerie Bosma, heeft verkoopmakelaar Jim Smith telefonisch gevraagd of er een bezwaar is binnengekomen. Antwoord: Nee. Ook wordt er contact gezocht met Willemsen Makelaars. Zijn niet beschikbaar. Terugbelverzoek is door koper Fase 1 aangevraagd voor maandag 13 september 2020 (= datum deadline ontbindende financiële voorwaarden). Zij wordt niet teruggebeld. Op beschikbare informatie keuze gemaakt om geen gebruik te maken van ontbindende voorwaarden financiering alsook keuze voor hypotheekofferte van 6 maanden;
- Van Houtum concludeert dat de woningen niet volledig voldoen aan de gestelde akoestische eisen waar de Gemeente Arnhem van mening is dat hier wel aan wordt voldaan;
- Oktober: bezwaar van Van Houtum ondersteund door rapport Peutz m.b.t. toetsing omgevingsvergunning;
- Oktober: Projectontwikkelaar BPD en de BAM starten met de verkoop van de 51 koopwoningen in dit project
- Oktober: (Potentiële) kopers wordt door BPD en Willemsen makelaars gemeld dat er nog een klein vergunninkje loopt waartegen van Houtum "*die tot nu toe tegen alles bezwaar heeft gemaakt waartegen zij maar bezwaar konden maken*" bezwaar zal maken, en dat dit hooguit enkele maanden vertraging op kan leveren omdat de Gemeente Arnhem vóór de bouw van de woningen is;

- November: de bezwaren van Van Houtum lijken, indien dit tot aan de Raad van State zal lopen, behoorlijk wat vertraging op te kunnen leveren. Mattijs Loor, D66, stelt hierover vragen aan het college van B&W omdat hij vreest voor de impact die dit zal hebben op de woningcrisis en voor toekomstige bewoners. Marco Bouman publiceert hierover een artikel in de Gelderlander;

- College van B&W reageert met de mededeling dat deze zorgen niet nodig zijn, dat zij in gesprek zijn geweest met Van Houtum over herplaatsing maar niet tot overeenstemming zijn gekomen en dat het proces in het ergste geval 1,5 – 2 jaar vertraging kan opleveren (https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/d7cd7000-c839-40d6-be32-0dd4380fc6ae);

- Gemeente Arnhem verplaatst de geplande zitting over de zaak naar januari 2021, hetgeen het hele traject direct een stuk extra vertraging geeft.

2021

- Het wordt middels de media bekend dat de bezwaren van Van Houtum, indien dit tot aan de Raad van State zal lopen, nog 1,5 – 2 jaar vertraging op te kunnen leveren;

- 29 januari: de zitting van de bezwarencommissie vindt plaats. Tientallen kopers nemen virtueel deel. Er wordt aangegeven dat de commissie zo snel mogelijk met een advies komt, 'binnen 4 weken';

- 9 februari: Bewoners vrezen voor de financiële en emotionele gevolgen van vertraging van het project en formuleren gezamenlijk een brief aan Van Houtum, deze wordt in 24 uur 133 maal onderschreven (https://www.petities.com/signatures/oproep_van_bewoners_aan_van_houtum_recycling_stop_de_bezwaarprocedure_mbt_gashouderskwartier_arnhem/);

- Gilles van Houtum reageert binnen 48 uur met een persoonlijke, meelevende reactie met daarbij een samenvatting van het proces sinds 2011, de eigen beweegredenen en motivatie om niet te kunnen stoppen met de bezwaarprocedure: hij betreurt de gevolgen voor bewoners, maar had al eerder aangegeven bij gemeente dat het zo niet verder kop. Zijn bedrijfsactiviteiten en daaraan gekoppelde vergunningen zijn niet te combineren met woningen op zo'n korte afstand. Het gehele bedrijventerrein, inclusief zware bedrijvigheid, is al gedezoneerd (teruggebracht in toelaatbare milieucategorie en bedrijfsmogelijkheden beperkt). Hij heeft op basis van nieuwe berekeningen en rapporten geconcludeerd dat de woningen niet volledig voldoen aan de gestelde akoestische eisen;

- Januari: Bewonersinitiatief Gashouders komt virtueel samen;

- 21 februari: er is nog geen advies van de bezwarencommissie binnen, en lijkt het erop dat er weinig schot in de zaak zit. BPD laat de kopers van fase 1 al weten dat hun deadline van 1 april niet wordt gehaald, en waarschuwt kopers van fase 2 dat de kans groot is dat 1 mei ook niet wordt gehaald;

- 22 februari: een online informatiebijeenkomst voor bewoners door BPD heeft plaatsgevonden en zij sturen kopers alle stukken toe;
- Februari: Bewonersinitiatief Gashouders komt virtueel samen;

- 5 maart: naar aanleiding van berichten van verschillende bezorgde bewoners en op dringend verzoek van het gevormde ‘Bewonersinitiatief Gashouders’ ontvangen alle kopers via BPD een bericht van de behandelend ambtenaar. Hierin wordt benoemd dat naar verwachting half april een besluit genomen zal worden en wordt bedrijfsverplaatsing als mogelijke oplossingsrichting beschreven;
- 23 maart: er vindt op dringend verzoek van het Bewonersinitiatief Gashouders een gesprek plaats tussen de behandelend ambtenaar en wethouder en twee leden van Bewonersinitiatief Gashouders;
- 15 april: op dringend verzoek van Bewonersinitiatief Gashouders gaan de behandelend wethouder en wethouder economische zaken opnieuw (informeel) in gesprek van Gilles van Houtum, na een bezoek aan Van Houtum Recycling BV. Er vindt geen terugkoppeling plaats door Gemeente Arnhem aan het bewonersinitiatief;
- 23 april: BPD informeert kopers over de stand van zaken, omdat het besluit van de gemeente weer is uitgesteld. Naar verwachting zal het besluit half mei plaatsvinden. De opschortende voorwaarden zullen daarmee dan ook niet gehaald worden;
- 26 april: de uiterste datum die genoemd is in de opschortende voorwaarden, zoals opgenomen in de koop- en aannemingsovereenkomst, wordt door BPD naar een later moment te verschoven. Reden hiervoor is dat de verleende omgevingsvergunning nog niet onherroepelijk is vanwege het lopende bezwaar. Kopers krijgen een overeenkomst met verlenging van de opschortende voorwaarden ter ondertekening. Een deel van de kopers stapt uit;
- 29 april: Marco Bouman publiceert opnieuw een artikel in de Gelderlander;
- 12 mei: de problematiek rond het Gashouderskwartier wordt in beeld gebracht op het Gelders journaal ;
- 14 mei: Het college van B&W verzoekt de gemeenteraad tot een besloten technische informatieve bijeenkomst ;
- 17 mei: Bewonersinitiatief Gashouders komt bijeen;
- 18 mei: Bewonersinitiatief Gashouders stuurt alle gemeenteraadsleden een brandbrief en publiceert ook deze brief op petities.com.

Bronnen

Bewonersinitiatief Gashouders (2021)
https://www.petities.com/signatures/oproep_van_bewoners_aan_van_houtum_recycling_stop_de_bezwaarprocedure_mbt_gashouderskwartier_arnhem/

Marco Bouman (2021)
https://www.gelderlander.nl/arnhem/wanneer-wordt-dat-droomhuis-nou-gebouwd-we-zouden-dolblij-moeten-zijn-maar-zitten-alleen-maar-in-spanning~adecc5ed/

Gelders nieuws (2021)
https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/6896229/Kopers-moeten-misschien-jaren-wachten-op-hun-nieuwbouwhuis

Mattijs Loor (2020)
https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/d7cd7000-c839-40d6-be32-0dd4380fc6ae

Marco Bouman (2020)
https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/verzet-recyclingsbedrijf-vertraagt-gashouderskwartier-arnhem-langer-wachten-op-woning-dreigt~ac98bb4a/

Wijzigingenoverzicht bestemmingsplan Fluvium Midden - Westervoortsedijk West 2017
file:///C:/Users/xenif/Downloads/7.%20Bijlage%201%20Wijzigingenoverzicht%20bp%20FMWW%202017.pdf

PVDA (2016)
https://arnhem.pvda.nl/nieuws/bestemmingsplan-fluvium-westervoortsedijk-opnieuw-geagendeerd/

de Gelderlander (2016)
https://www.gelderlander.nl/arnhem/provincie-is-mild-over-puinbreker-bij-fluvium-in-arnhem~ab44f6da/

PVDA (2016) https://arnhem.pvda.nl/nieuws/sp-wethouder-struikelt-over-puinbreker/

Vergunning puinbreker officiële bekendmaking (2015)
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2015-5276.html

Partiele herziening bedrijventerrein Westervoortsedijk (2004)
https://docplayer.nl/8605476-Bestemmingsplan-bedrijventerrein-westervoortsedijk-van-de-gemeente-arnhem-plankaart-97-04-02-04.html

Informeren gemeenteraad over stand van zaken Gashouderskwartier - openbare deel

Zaaknummer:	n.v.t.
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Kraaijenbrinck (AC), Visser (PvdA), Combee (VVD), Elïens (PvdD), Verheij (PVV), Prinsen (GL), Loor (D66), Becker (CU), Elfrink (SP), Van Dillen (CDA), Aydemir (DENK/VA) en Wiggers (AOP).

Bespreking
Tijdens de beraadslaging heeft de raadskamer vragen gesteld aan het college, en heeft het college die beantwoord voor zo ver dat in de openbaarheid mogelijk was.

Vervolg in beslotenheid
Na het openbare deel is de beraadslaging voortgezet in beslotenheid. In die beslotenheid heeft de raadskamer besloten of er wel of niet in beslotenheid en onder geheimhouding wordt voorgezet.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

R. Maref

Memo

Datum : Woensdag 26 mei 2021

Aan : Gemeenteraad

Van : Cathelijne Bouwkamp

Betreft : Kader technische sessie Gashouderskwartier

Geachte voorzitter en leden,

Tijdens het openbare deel van de technische informatieve sessie over het Gashouderskwartier op 19 mei jl., haalde ik aan dat in het kader van artikel 169 van de Gemeentewet - specifiek het vierde lid van dat artikel, de raad in de gelegenheid zou worden gesteld om wensen en bedenkingen mee te geven aan het college.

Na de raadskamer is gebleken dat dit niet correct is. Het college heeft bij dit onderwerp niet de wettelijke verplichting om wensen en bedenkingen op te halen. Echter, zoals ook aangegeven in de raadsbrief (d.d. 14 mei 2021), acht ik het onverminderd van belang om de raadskamer, gezien de actieve informatieplicht van het college, tijdig en volledig te informeren en betrekken.

Met vriendelijke groet,
Cathelijne Bouwkamp

Titel/onderwerp: **Visie 'Circulaire economie Arnhem'**

Raadsadviseur: W. Lammers Telefoonnr: 377 2581 Willem.lammers@arnhem.nl

College:	Jan van Dellen	Ambtenaar:	Pepijn Bos
		Telefoonnr:	377 4643
		E-mailadres:	pepijn.bos@arnhem.nl
Doel activiteit	Meningsvormend (M2)		
Toelichting	**Inhoud** Met de voorliggende visie 'Circulaire economie Arnhem' worden de Arnhemse ambities op dit thema voor de komende periode bepaald. Daarnaast wordt een plan van aanpak aangeboden. Hierin wordt geschetst welke stappen de gemeente de komende jaren zet om toe te werken naar dat einddoel: volledig circulair Arnhem in 2050. **Afdoen motie en toezeggingen** Met deze visie doet het college een motie en twee toezeggingen af, namelijk 19M125 (waarin wordt verzocht te komen met een concrete visie op circulair Arnhem) en de toezeggingen 338 en 553 (te komen met een plan van aanpak). **Financiën** In de visie wordt een hogere ambitie gezet, waar ook meer middelen voor nodig zijn die nu niet zijn voorzien. In de toekomstige begroting zal hier dan ook rekening mee gehouden moeten worden. In 2023 zal met behulp van een tussenevaluatie worden bezien of (structurele) financiële middelen noodzakelijk zijn om de ambities te realiseren. **Participatie** De visie is totstandgekomen met behulp van diverse stakeholders. Een overzicht van die input is toegevoegd aan de visie.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Afronding van de M2 fase en beslissen of het voorstel kan worden doorgeleid naar de besluitvormende vergadering.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	<u>Vergaderorde M2</u> Het doel van de M2 is het bespreken van de reeds ingediende moties en/of amendementen. Behandeling gebeurt per motie of amendement, op volgorde van volgnummer: 1. Indiener licht motie of amendement toe 2. Woordvoerders van andere fracties krijgen de gelegenheid om vragen te stellen aan de indiener of hun standpunt te delen 3. De portefeuillehouder krijgt de gelegenheid om te reageren op de motie of amendement (pre-advies) 4. Woordvoerders kunnen reageren op de bijdrage van de portefeuillehouder Daarna is de volgende motie of amendement aan de beurt, totdat alle moties of amendementen zijn besproken. Interrupties zijn toegestaan, maar kunnen vanwege de tijd beperkt worden. Als in de m2-behandeling naar het oordeel van de raadskamer alle concept-moties en -amendementen behandeld zijn, kan het voorstel worden doorgeleid naar de besluitvorming.		
Bijlagen			

Raadsvooorstel "Visie Circulaire Economie Arnhem"
Bijlage 1 - Visie circulair Arnhem
Bijlage 2 - Op weg naar een circulair Arnhem (PvA)

Gemeenteraad Arnhem

Bijeen op	16 juni 2021
Ter bespreking van	Visie 'Circulaire Economie Arnhem'
Amendement van het lid	Leo de Groot - Partij voor de Dieren
Titel Amendement	Circulaire economie kan niet zonder plantaardige eiwittransitie
Nummer Zaaknummer	**21A22** 424705

De ondergetekende(n) stel(t)(len) het volgende amendement voor:

De Visie Circulaire Economie als volgt te wijzigen:

Paragraaf 5.1, Groeiende Circulaire Ambities:
Na ambitie 3 een ambitie toe te voegen:

4. Een impuls te geven aan de plantaardige eiwittransitie;

En ambitie 4. te hernummeren als 5.

Aan de paragraaf "Bedrijven stimuleren en faciliteren" de volgende tekst toe te voegen:

"We geven een impuls aan de groei van het aandeel plantaardige eiwitten in ons dieet door bevorderen/stimuleren/aansporen horeca en lokale ondernemers in de levensmiddelenbranche."

Toelichting

Het huidige voedselsysteem, dat draait om de massaproductie van dierlijke eiwitten in wereldomspannende netwerken, is op geen enkele manier circulair te maken. Productie van dierlijk eiwit is de voornaamste drijvende kracht achter ontbossing wereldwijd en van het gigantische stikstofoverschot hier in Nederland. Een meer op plantaardige eiwitten gebaseerd dieet, met veel meer regionale productie, is de enige manier om het voedselsysteem circulair te maken. Een visie op circulaire economie is dan ook incompleet als een ambitie hiervoor ontbreekt.

Leo de Groot - Partij voor de Dieren

Gemeenteraad Arnhem

Bijeen op	12 mei 2020
Ter bespreking van	Visie Circulaire Economie Arnhem
Motie van	Suayip Dilekci - DENK Verenigd Arnhem Klaartje van Dillen - CDA
Titel motie	Arnhem AWARD voor circulariteit & innovatie
Nummer Zaaknummer	**21M45** 424705

De Raad,

Gehoord de beraadslaging,

Constaterende dat:

- Gemeente Arnhem niet achter wil blijven in de transitie van lineaire economie naar circulaire economie;
- Binnen de visie circulaire economie, de stad Arnhem de ambitie heeft om bestaande en nieuwe bedrijven te stimuleren om tot innovatie en circulariteit te komen;
- De gemeente Arnhem hierbij zelf het goede voorbeeld wil geven in haar inkoop en aanbestedingen;
- Circulaire economie al onderdeel is van een aantal opleidingen in de regio (bijv bij Han, ArtEZ, Van Larenstein en Maarten van Rossem);
- De gemeente in haar rol, alle initiatieven wilt stimuleren en faciliteren.

Overwegende dat:

- We ons het doel hebben gesteld om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben;
- Communicatie en presentatie een belangrijk drijfveer is voor het slagen van deze visie en dit doel;.
- Het belangrijk is, om innovaties en start-ups veel ruimte en stimulans te geven, omdat dit een extra boost geeft (evt ism opleidingen) om met circulariteit aan de gang te gaan en te blijven.

Verzoekt het college:

- Om in overleg met bedrijven, partners en opleidingen te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om een jaarlijkse “circulariteit & innovatie award” uit te reiken;
- Om, teneinde zoveel mogelijk bereik te creëren, dit onderzoek vergezeld te doen gaan van een duidelijke communicatieparagraaf over de keuze voor communicatie kanalen en het netwerk waarbinnen deze communicatie wordt uitgezet;

- Binnen dit onderzoek naar het instellen van een award, aandacht te hebben voor diverse branches, waarbinnen circulariteit aandacht behoeft (zoals: agro, food industrie, verpakkingen, bouw en afval) teneinde zoveel mogelijk ideeën te verwerven;
- De raad hierover uiterlijk in juni een voorstel over te doen toekomen.

en gaat over tot de orde van de dag

Suayip Dilekci - DENK Verenigd Arnhem
Klaartje van Dillen - CDA

Gemeenteraad Arnhem

Bij elkaar op	12 mei 2021
Bij de bespreking van	Visie 'Circulaire Economie Arnhem'
Motie van	Maarten Venhoek - D66
Titel van de motie	Werkbudget adviseur circulaire economie
Nummer Zaaknummer	**21M46** 424705

Onderstaande raadsleden stellen de raad voor om in de vergadering van 12 mei 2021 een besluit te nemen over ‘Werkbudget adviseur circulaire economie´.

De aanleiding is dat de gemeente een adviseur circulaire economie wil gaan aanstellen. Voor de financiën is echter alleen rekening gehouden met de ambtelijke capaciteit en niet met een budget voor het uitvoeren van projecten en stimuleringsacties. Door dit voorstel aan te nemen willen we ervoor zorgen dat de adviseur circulaire economie daadwerkelijk iets kan gaan bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en niet alleen een ceremoniële functie wordt.

Omdat we weten dat:

- Er een ambitieus plan ligt vanuit het college om de gemeente meer circulaire te maken.
- De gemeente een adviseur circulaire economie wil aanstellen.
- Binnen het plan geen duidelijke opdracht of werkbudget zit voor deze adviseur.
- In de gemeente Arnhem nog maar “...” % van de productie circulair is.
- Er nog veel te winnen is op het gebied van circulaire economie.

Omdat we vinden dat:

- Het niet alleen een ceremoniële functie moet zijn.
- Een adviseur ook projecten en pilots moeten kunnen uitzetten.
- De adviseur voor de uitvoering van haar taak moet weten wat deze inhoudt.
- De adviseur voor de uitvoering van haar taak moet weten welke middelen daarvoor beschikbaar zijn.
- We zonder budget niet goed kunnen investeren.
- We zonder investeren geen doelen kunnen halen.
- Initiatieven ook daadwerkelijk uitgevoerd moeten kunnen worden.

Daarom vraagt de gemeenteraad aan het college om:

- Bij de perspectiefnota te komen met een voorstel hoe in de begroting een realistisch werkbudget voor de nieuwe adviseur circulaire economie kan worden opgenomen. Zodat de nieuwe adviseur circulaire economie ook daadwerkelijk het verschil kan gaan maken.

- Een duidelijke, ambitieuze en SMART-geformuleerde werkopdracht te maken voor deze adviseur.
- De raad jaarlijks te informeren over de voortgang.

Raadsleden

Maarten Venhoek - D66

Gemeenteraad Arnhem

Bij elkaar op	12 mei 2021
Bij de bespreking van	Visie 'Circulaire Economie Arnhem'
Motie van	Maarten Venhoek - D66 Leo de Groot - Partij voor de Dieren
Titel van de motie	Neem de inwoners mee in de circulaire economie
Nummer Zaaknummer	**21M47** 424705

Onderstaande raadsleden stellen de raad voor om in de vergadering van 12 mei 2021 een besluit te nemen over ‘Neem de inwoners mee in de circulaire economie’.

De aanleiding is dat de gemeente een raadsvoorstel “visie circulaire economie Arnhem” heeft geschreven. Door dit voorstel aan te nemen willen we ervoor zorgen dat alle inwoners van Arnhem begrijpen waar het over gaat en er zo een groot draagvlak wordt gecreëerd.

Omdat we weten dat:

- We hier een ambtelijk stuk vol jargon bespreken, over een belangrijk onderwerp.
- De terminologieën die gebruikt worden binnen de circulaire economie (kringloopeconomie), alsook het begrip circulaire economie zelf, niet voor iedereen duidelijk is.
- Om een optimale circulaire economie te hebben er een groot draagvlak moet zijn.

Omdat we vinden dat:

- Elke inwoner moet kunnen snappen wat de gemeente doet en wat voor invloed dit voor hen heeft.
- Inwoners recht hebben te weten en begrijpen waar het geld naar toe gaat.
- Alle inwoners en bedrijven moeten kunnen begrijpen wat de gemeente op het gebied van circulaire economie van plan is.

Daarom vraagt de gemeenteraad aan het college om:

- De inwoners van Arnhem al vroegtijdig mee te nemen in de verdere besluitvorming over en de ontwikkeling van de circulaire economie.
- Alle communicatie hierover op een voor zo veel mogelijk Arnhemmers begrijpelijke wijze te laten plaatsvinden, bij voorkeur op B1 taalniveau.

Raadsleden

Maarten Venhoek - D66
Leo de Groot - Partij voor de Dieren

Gemeenteraad Arnhem

Bij elkaar op	12 mei 2021
Bij de bespreking van	Visie 'Circulaire economie Arnhem'
Motie van	Menno Loos - VVD Muriël Simonis - GroenLinks Giovanni Visser - PvdA
Titel van de motie	Circulaire ECONOMIE = duurzaam
Nummer Zaaknummer	**21M48** 424705

De Raad, gehoord de beraadslaging,

Omdat we weten dat:

- Circulaire economie zal bijdragen aan een beter klimaat;
- Het afval van de één de grondstof van de ander kan zijn;
- Organisaties/bedrijven dit zelf vaak niet zien dan wel de expertise en tijd niet hebben om dit actief op te pakken;
- Wanneer een instelling/bedrijf wel circulaire mogelijkheden ziet, is het idee op zich zelf vaak te klein voor een subsidie aanvraag, is afstemming met andere ontvangers/ketens tijdrovend en de weg van subsidie aanvraag lang;
- De bij de ronde tafel aanwezige instellingen/organisaties veel van deze (kleine) circulaire kansen zien en zeer bereid te zijn deze collectief uit te uitwerken;
- De transitie naar circulaire economie kansen creëert voor (nieuwe) bedrijven.

Omdat we vinden dat:

- De nieuwe projectleider naast de vastgestelde speerpunten ook partners/derden zo voortvarend mogelijk de kansen moet helpen te vinden en om te kunnen zetten in zelf sturende circulaire projecten; de bestemmingsreserve Duurzaam Arnhem de basis is voor het klimaatfonds en tot doel heeft het ondersteunen van investeringen in de stad die bijdragen aan een rechtvaardige transitie naar een klimaatneutraal, aardgasvrij en klimaatadaptief Arnhem. Met deze BR worden onder meer de doelstellingen van NEMiA ondersteund.

- Wij betrokkenen enige slagkracht moeten geven om project ideeën uit te werken op: circulaire impact, kansen voor (circulaire) bedrijven, werkgelegenheid, haalbaarheid, mogelijke geldschieters, subsidiepotten en hoe op dat project op termijn zelfredzaam zal worden.

Daarom vraagt de gemeenteraad aan het college om:

Maximaal 100.000 euro uit het klimaatfonds beschikbaar te stellen voor het ontwikkelen van circulaire projecten passend bij de doelstellingen van het klimaatfonds en de kaders van de bestemmingsreserve. Op voorwaarde dat direct een gelijke investering, in geld of natura, door minimaal 2 andere organisaties wordt ingebracht.

Raadsleden

Menno Loos - VVD
Muriël Simonis - GroenLinks
Giovanni Visser - PvdA

Gemeenteraad Arnhem

Bij elkaar op	26 mei 2021
Bij de bespreking van	Visie 'Circulaire Economie Arnhem'
Motie van	Muriël Simonis - GroenLinks
Titel van de motie	Inzicht in de Arnhemse stromen, op naar een circulaire samenleving
Nummer Zaaknummer	**21M64** 424705

Onderstaande raadsleden stellen de raad voor om in de vergadering van 26 mei 2021 een besluit te nemen over Visie 'Circulaire Economie Arnhem'.

We weten dat:

- We in 2050 een circulaire samenleving in Nederland willen hebben;
- Inzicht in grondstofstromen, reststromen en afvalstromen hiervoor essentieel is;

We vinden dat:

- Door inzicht in grondstofstomen, reststromen en afvalstromen we kunnen kijken waar we op het gebied van circulariteit het meest impact kunnen bewerkstelligen;
- Het stappen model van de negen R's hierbij een goed uitgangspunt zou zijn om stromen in Arnhem circulair te maken, waarbij 1 het meest duurzaam is en 9 het laagst haalbare (1.Refuse, 2.Reduce, 3.Reuse, 4.Repair, 5.Refurbish, 6.Remanufacture, 7.Repurpose, 8. Recycle, 9.Recover);
- Het vraagstuk van circulariteit een integrale aanpak vereist die veel verschillende maatschappelijke opgave raakt. Deze integrale opgave lastig is, maar waarvoor inzicht in de verschillende stromen in de stad noodzakelijk is.

Daarom roept de gemeenteraad het college op om:

- De verschillende grondstofstomen, reststromen en afvalstromen van Arnhem in kaart te brengen en hierover verslag te doen naar de raad;
- Op basis van de inzichten in de stromen, plannen te maken deze stromen met behulp van onder anderen het model van de 'Negen R's' (1.Refuse, 2.Reduce, 3.Reuse, 4.Repair, 5.Refurbish, 6.Remanufacture, 7.Repurpose, 8. Recycle, 9.Recover);en de voetprint die de stromen hebben, circulariteit te stimuleren en te verduurzamen.

Raadsleden

Muriël Simonis - GroenLinks

Gemeenteraad Arnhem

Bij elkaar op	26 mei 2021
Bij de bespreking van	Visie 'Circulaire Economie Arnhem'
Motie van	Muriël Simonis - GroenLinks
Titel van de motie	Op weg naar een circulaire Arnhemse bouw
Nummer Zaaknummer	**21M65** 424705

Onderstaande raadsleden stellen de raad voor om in de vergadering van 26 mei 2021 een besluit te nemen over Visie 'Circulaire Economie Arnhem'.

We weten dat:

- We een grote opgaven hebben in de bouw;
- Het bouwen van huizen en bebouwing een grote impact heeft op de omgeving en de vraag naar grondstoffen;
- We in Nederland een circulaire samenleving willen in 2050, en om dit te bereiken we nog vele stappen moeten nemen;
- Bebouwing voor langere tijd wordt ontwikkeld waarmee dit tot ver in de komende eeuw gevolgen kan hebben.

We vinden dat:

- Het stimuleren en faciliteren van bouw die zo circulair mogelijk is van groot belang is;
- Er verschillende systemen zijn die bijdragen aan deze circulaire bouw en er door innovatie steeds meer mogelijkheden bijkomen die we als stad zouden moeten ondersteunen. Het stappen model van de negen R's hierbij een goed uitgangspunt zou zijn, waarbij 1 het meest duurzaam is en 9 het laagst haalbare (1.Refuse, 2.Reduce, 3.Reuse, 4.Repair, 5.Refurbish, 6.Remanufacture, 7.Repurpose, 8. Recycle, 9.Recover);
- We weten dat er op het gebied van materialen gebruik in de bouw er CO_2 verslinders en CO_2 binders zijn, waarbij de laatste CO_2 opslaat en de eerste CO_2 verbruikt;
- We weten dat een gebouw dat met het oog op het 'eenvoudig' hergebruiken van de gebruikte materialen in de toekomst, een goeie stap richting een circulaire bouw is;
- We het experiment en de kennis die hiervoor nodig is graag zouden uitbreiden in Arnhem. Dit met het oog op de circulaire samenleving die we in 2050 willen hebben;
- We dit als gemeente kunnen stimuleren en faciliteren doormiddel van informeren, stimulering en beleid.

Daarom roept de gemeenteraad het college op om:

- Een plan te ontwikkelen hoe we in Arnhem met informeren, stimuleren en beleid de kennis op het gebied van circulair bouwen te vergroten.

- Daarin mee te nemen: het model van de ‘Negen R’s’ (1.Refuse, 2.Reduce, 3.Reuse, 4.Repair, 5.Refurbish, 6.Remanufacture, 7.Repurpose, 8. Recycle, 9.Recover), de Co2 verslindende mogelijkheden, en de mogelijkheden van hergebruik van de gebruikten materialen.
Raadsleden Muriël Simonis - GroenLinks

Gemeenteraad Arnhem

Bijeen op	16 juni 2021
Ter bespreking van	Visie Circulaire Economie
Motie van	Leo de Groot – Partij voor de Dieren
Titel motie	Circulaire en tijdelijke woningen op Arnhemse pachtgrond
Nummer Zaaknummer	**21M69** 424705

De woningmarkt is ernstig overspannen. Maar wat we nu bouwen staat over dertig tot vijftig jaar misschien weer voor een flink deel leeg, omdat de bevolking ooit zal gaan afnemen in plaats van groeien en de gezinsverdunning ook ooit zal stoppen. Met de blik op de lange termijn moeten we ook kijken naar creatieve oplossingen om nu de nood te lenigen zonder in de toekomst met de ellende van leegstand te zitten. Tijdelijke woningen op Arnhemse pachtgrond is zo'n optie. We willen dat het college de mogelijkheden daarvoor verkent en met een voorstel komt.

We weten dat:

- Er momenteel een grote vraag naar extra woningen is.
- De verwachtingen voor bevolkingsgroei zich beperken tot de eerste helft van deze eeuw en dat aan het eind daarvan op krimp wordt gerekend.
- We doorgaans huizen bouwen die langer dan 50 jaar blijven staan.

We vinden dat:

- We ook bij het oplossen van de nú acute krapte op de woningmarkt de lange termijn niet moeten vergeten;
- Het mogelijk moet zijn om kwalitatief goede, maar tijdelijke en 100% circulaire woningen te realiseren, bijvoorbeeld op Arnhemse pachtgrond.

We roepen het college op:

- Te verkennen wat de mogelijkheden zijn voor tijdelijke en circulaire woningen, bijvoorbeeld op Arnhemse pachtgrond.
- De raad hiervan verslag te doen en te komen tot een voorstel hoe dit gerealiseerd kan worden.

En gaan over tot de orde van de dag.

Leo de Groot - Partij voor de Dieren

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 424705

Onderwerp: Visie 'Circulaire Economie Arnhem'

Voorstel

1. De visie 'Circulaire Economie Arnhem' vast te stellen.

Inleiding

Op mondiale schaal zijn er ontwikkelingen gaande waardoor er noodzaak ontstaan is om van een lineaire naar een circulaire economie te transformeren. Ook Arnhem wil en kan hier niet in achterblijven.

In 2018 is al een eerste verkenning 'circulaire economie, strategische verkenning' aangeboden aan de gemeenteraad vanuit de Veranderopgave Circulair Arnhem. In het aanvullend coalitieakkoord van 2019 verzoekt uw raad het college te komen met een concrete visie op circulair Arnhem. Dit is bekrachtigd in de motie 'Concrete visie op circulair Arnhem' (19M125), waarin uw raad het college het volgende verzoekt te doen:

De Regio Arnhem Nijmegen is in 2018 uitgeroepen tot de beste circulaire regio van Nederland. Met een nieuwe, concrete visie op circulaire economie willen we dit als gemeente verder versterken, zoals eerder ook al de ambitie was van de Veranderopgave Circulair Arnhem.

In 2020 te komen met een visie op circulaire economie. Dit is een verbreding en verdieping van ons economisch beleid. De gemeente Arnhem speelt daarmee in op de economische en ecologische kansen die circulaire economie biedt. Het draagt bij aan een stad die voorop loopt in de energietransitie, innovatie mogelijk maakt en bedrijven faciliteert in de aanpak van klimaatverandering. Een circulaire stad en circulaire economie zijn goed voor werkgelegenheid en milieu. Ambities in deze visie zijn onder andere:

- *Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;*
- *Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw te gebruiken en grondstoffen te recyclen);*
- *Het creëren van extra werkgelegenheid.*

Vanzelfsprekend geeft de gemeente hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

Het college heeft bovenstaand verzoek uitgewerkt in de visie 'Circulaire Economie Arnhem' welke nu ter besluitvorming voorligt. In het Plan van aanpak 2020-2023 'Op weg naar een circulair Arnhem' (zie bijlage), geeft het college aan welke acties de komende jaren bij moeten dragen aan de eerste stappen om deze visie te verwezenlijken. Wij beschouwen de motie hiermee als afgedaan.

GEMEENTE Arnhem

Er is voor een groeimodel gekozen omdat het onderwerp circulaire economie nog volop in beweging is. Er is kennis en kunde aanwezig, maar deze dient uitgebouwd te worden en er dient ruimte te ontstaan om te kunnen pionieren op het thema. Dit geldt ook voor onze inwoners en partners in de stad. Stap voor stap zal Arnhem groeien naar een circulair Arnhem in 2050.

Beoogd effect

Met de visie 'Circulaire Economie Arnhem' worden de Arnhemse ambities op dit thema voor de komende periode bepaald. Het plan van aanpak 2020-2023 'Op weg naar een circulair Arnhem' schetst welke stappen de gemeente de komende jaren zet om steeds verder toe te werken naar de stip op de horizon, namelijk een volledig circulair Arnhem in 2050.

Argumenten

1.1 De visie 'Circulaire Economie Arnhem' komt tegemoet aan behoefte van uw raad om meer duiding te geven aan het thema circulaire economie.

Uw raad heeft het college verzocht om te komen met een concrete visie op circulair Arnhem (19M125).

In de visie worden deze ambities bevestigd en in het plan van aanpak 2020-2023 wordt beschreven hoe het college beoogt deze ambities de komende jaren na te streven.
Door deze visie vast te stellen wordt voldaan aan de motie 'Concrete visie op circulair Arnhem' (19M125). Tevens wordt, met het vaststellen van deze visie, voldaan aan de toezeggingen 338 en 553 (te komen met een plan van aanpak).

1.2 We zijn al op de goede weg maar kunnen en willen meer als stad.

Uit inventarisatie bij interne en externe stakeholders blijkt dat Arnhem al beschikt over veel mooie en goede voorbeelden van een circulaire economie. Echter, deze voorbeelden zijn vaak voortgekomen uit de eigen (intrinsieke) motivatie van deze stakeholders. Zij zien kansen om dit te vergroten en gemeengoed te maken voor de gehele stad. Dit heeft onder andere te maken met bewustwording en het opdoen en verspreiden van beschikbare kennis en kunde. Dit vraagt tijd en ruimte om te experimenteren en te pionieren. Vandaar dat de ambities uit de visie zijn vertaald naar een concreet plan van aanpak met een voorgesteld groeimodel voor de komende jaren. Om zo uiteindelijk in 2050, in lijn met de landelijke en provinciale ambitie, te komen tot een circulair Arnhem.

Gezien het feit dat nog niet alle inwoners, ondernemers en instellingen in Arnhem helemaal thuis zijn op het gebied van circulaire economie, vraagt dit tijd om een steeds grotere groep hierop mee te krijgen. Alles in een keer realiseren is dan ook niet mogelijk. Daarbij is het realiseren van sommige acties of doelen niet altijd (enkel) de rol van de gemeente. We zijn afhankelijk van andere partners en onze rol is beperkt tot stimuleren en faciliteren in plaats van regie voeren.

1.3 We staan aan het begin van een langjarige ontwikkeling.

In het plan van aanpak is voor de periode 2020-2023 aangegeven wat projecten of kansen zijn die vanuit de gemeente benut dan wel aangejaagd kunnen worden. Met de kennis die daaruit voortvloeit, worden weer stappen gezet in het groeimodel om uiteindelijk in 2050 te komen tot een volledig circulaire economie in Arnhem. Dit vraagt dan ook periodiek om monitoring en bijsturing. Hierbij dient ook gekeken te worden naar beschikbare middelen om verdergaande ambities waar te maken. Om die reden wordt einde 2023 een evaluatie uitgevoerd met de eerste resultaten van deze visie en dit plan van aanpak. Vanuit deze resultaten kan een nieuw plan van aanpak tot 2030 worden opgesteld.

1.4 De visie 'Circulaire Economie Arnhem' betreft een beleidskader voor de komende jaren.

Het vaststellen van beleidskaders is een bevoegdheid van de gemeenteraad, daarbij heeft u als raad het college verzocht om te komen met een visie over Circulair Arnhem.
Met het plan van aanpak laat het college zien op welke wijze zij invulling geeft aan deze visie voor de periode 2020-2023. Hiermee beschouwen wij de motie 'Concrete visie op circulair Arnhem' (19M125) en de toezeggingen 338 en 553 als afgedaan.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Voor de visie 'Circulaire Economie Arnhem' zal in de toekomst aanvullende financiering nodig zijn.

De visie 'Circulaire Economie Arnhem' schept kaders en richtlijnen over hoe Arnhem de ambities op dit thema wil realiseren. Het stappenplan laat met een tijdpad zien wat er mogelijk is om te komen tot de ambitie 'volledig circulair Arnhem in 2050'. Een toenemende ambitie betekent ook dat er naar de toekomst toe meer middelen noodzakelijk zijn om deze ambities te kunnen verwezenlijken. Binnen de huidige middelen gebeurt er wat mogelijk is, maar dit is onvoldoende om een hogere ambitie na te streven in de toekomst. In de toekomstige begroting zal hier dan ook rekening mee gehouden moeten worden.

Participatie

Bij de totstandkoming van de visie 'Circulaire Economie Arnhem' en plan 'Op weg naar een circulair Arnhem' zijn diverse stakeholders bevraagd naar hoe zij naar het onderwerp kijken en waar zij kansen zien. De input is terug te vinden in de visie (bijlage 2 Verkenning externe stakeholders 2020)en is meegenomen in het opstellen ervan. Stakeholders zullen zich dan ook herkennen in de stukken en daarmee is draagvlak gecreëerd in de stad.

Daarnaast spreken we van een groeimodel. Het plan van aanpak 'Op weg naar een circulair Arnhem' zal in de periode 2020-2023 bijdragen aan het bereiken van meer stakeholders in Arnhem over de ambities op dit thema.

Financiën

In het Arnhemse 'Herstelplan coronacrisis' is budget beschikbaar gesteld voor het versterken van strategische agenda's op het gebied van economie, groen en leefbaarheid. Van dit budget wordt €100.000 benut voor aantrekken van een adviseur Circulaire economie voor de duur van twee jaar.
In 2023 zal een tussenevaluatie plaats vinden. Op basis hiervan zal te zijner tijd bekeken worden wat er aan (structurele) financiële middelen noodzakelijk is om de ambities op dit thema te realiseren.

Uitvoering

Uitvoering geschiedt in eerste instantie door het aanstellen van een adviseur Circulaire Economie. Deze adviseur heeft als rol het verbinden van partijen in de stad en verwezenlijken van acties uit het plan van aanpak 2020-2023. Tevens wordt een ambtelijke projectgroep Circulair Arnhem opgezet, welke verbindingen legt zowel intern als extern om doelen te verwezenlijken en kennis te vergroten. Deze projectgroep bestaat uit een afvaardiging vanuit Inkoop en Aanbesteding, het cluster Openbare ruimte en de programma's NEMIA, Vitale Economie en Doorbraak naar Werk.
In 2023 wordt een tussenevaluatie voltooid met daarin aanbevelingen voor de periode 2023 en verder.

Communicatie

Inwoners, ondernemers en instellingen in de stad worden geïnformeerd over de visie en het plan van aanpak door middel van een uit te brengen persbericht.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Visie ' Circulaire Economie Arnhem'
- Op weg naar een circulair Arnhem - plan van aanpak 2020 -2023

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	424705

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 3 november 2020, nummer: 424705;

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

besluit:

1. De visie 'Circulaire Economie Arnhem' vast te stellen

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem

GEMEENTE Arnhem

Visie Circulaire Economie Arnhem

November 2020

Voorwoord

Woorden én daden

Bij het opstellen van deze visie over circulair Arnhem is mij vooral opgevallen hoeveel goede dingen er in Arnhem en de regio gebeuren op het gebied van de circulaire economie. Uiteraard weet ik dat we in onze stad met IPKW het meest circulaire bedrijventerrein van Nederland hebben. Dat we als regio in 2018 zijn verkozen tot beste circulaire regio van Nederland. En aangezien ik als wethouder ook verantwoordelijk ben voor onze gemeentelijke bedrijfsvoering weet ik dat we als gemeentelijke organisatie samen met Sportbedrijf Arnhem en Scalabor flinke stappen zetten in het verduurzamen van onze bedrijfsvoering. Een mooi voorbeeld is de wijze waarop we als gemeente onlangs onze inkoop hebben gemoderniseerd, waarin ook een nadrukkelijke rol is weggelegd voor duurzaamheid en circulariteit.

Niet langer een papieren tijger
En wat te denken van al die prachtige circulaire projecten in onze openbare ruimte, zoals een brug van gerecycled plastic en een fietspad van gras. Het feit dat in Arnhem het eerste kantoor van gerecycled plastic afval is gebouwd en dat in onze regio zelfs het eerste bewoonbare huis van gerecycled plastic staat, bewijst dat circulariteit niet langer een papieren tijger is maar dagelijkse realiteit.

Een wereld te winnen
Waarom dan nog een nota en een visie zou je kunnen denken. Het antwoord erop is eenvoudig. Er valt nog een wereld te winnen op het gebied van circulariteit. Als samenleving putten we onze aarde nog steeds uit, terwijl we weten dat grondstoffen schaars zijn. De uitstoot van CO2 is nog steeds hoog en moeten we zien terug te dringen. Dat kan alleen als we samen met bewoners, bedrijven en overheden er samen de schouders onder zetten. En vooral ook kansen zien. En die zijn er volop. Ik ben ervan overtuigd dat de economie van de toekomst een economie is die is gestoeld op wederkerigheid en circulariteit.

Jan van Dellen

Inhoudsopgave

Voorwoord **2**

1. Aanleiding **4**

1.1 Waarom een circulaire economie? 4
1.2 Circulair Arnhem 4
1.3 Leeswijzer 5

2. Een circulaire economie **6**

2.1 Circulaire economie 6
2.2 Wat levert circulaire economie op? 7
2.3 Sustainable Development Goals 8

3. De context **9**

3.1 Europa en circulaire economie 9
3.2 Nederland en circulaire economie 9
3.3 Provincie Gelderland en circulaire economie 10
3.4 Regio Arnhem-Nijmegen en circulaire economie 11
3.5 Arnhem en circulaire economie 12

4. De rol van de gemeente **14**

4.1 Presterende overheid 14
4.2 Samenwerkende overheid 14
4.3 Rechtmatige overheid 14
4.4 Responsieve overheid 15

5. Visie op circulaire economie in Arnhem **16**

5.1 Groeiende circulaire ambities 16

Bijlage 1 Strategische verkenning uit 2018 ..... **19**

Bijlage 2 Verkenning externe stakeholders 2020 ..... **20**

1. Aanleiding

1.1 Waarom een circulaire economie?

Er is een mondiale ontwikkeling gaande waardoor er een noodzaak is ontstaan om van een lineaire naar een circulaire economie te transformeren. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- Een explosieve vraag naar grondstoffen;
- Meer afhankelijkheid van andere landen;
- Samenhang met de klimaatverandering (uitstoot CO2).

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het noodzakelijk is om efficiënter om te gaan met onze grondstoffen en materialen. Een transitie naar duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen en materialen is noodzakelijk. Dit kan met een circulaire economie. Een circulaire economie biedt daarnaast kansen op het gebied van werkgelegenheid en nieuwe exportmogelijkheden en draagt bovendien bij aan CO2-reductie.

Op mondiaal, Europees, rijks- en provinciaal niveau wordt er gekeken naar de transitie die we door moeten maken. Het Rijk[1] heeft daarom als doel gesteld om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben, met als tussendoel om in 2030 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) te hebben gerealiseerd.

1.2 Circulair Arnhem

Ook Arnhem kan en wil hierin niet achterblijven. In [misschien datum of maand noemen] 2018 is een eerste verkenning[2] 'circulaire economie, strategische verkenning' aangeboden aan de gemeenteraad.

Enkele conclusies uit deze verkenning[3] zijn:

1. Gemeente Arnhem zal een behoorlijke stap extra moeten zetten wat betreft ambities, rollen, capaciteit en middelen. Een en-en aanpak is nodig.
2. Meer focus en integrale aanpak is gewenst. Van de vier thema's die in de verkenning zijn meegenomen past eiwittransitie het minst bij Arnhem en het advies is om daar als gemeente niet op in te zetten.
3. Het advies is om aan te sluiten bij landelijk gehanteerde definities en de gewenste integrale aanpak van de drie passende thema's energietransitie, grondstoffentransitie en klimaatadaptatie te vatten. Er liggen voor Arnhem zeker veel kansen en onbenut potentieel op het gebied van grondstoffen, afval- en reststromen en circulaire economie.
4. Met name de rol van presterende overheid, de voorbeeldrol, kan de gemeente Arnhem actiever en prominenter pakken, mits met bijpassend budget en doorvertaald naar beleid, uitvoering en eisen.
5. Zorg dat middelen, doel en ambitie met elkaar in evenwicht zijn.

In 2018 is afgesproken te gaan werken aan drie richtingen op dit thema, te weten:
1. meer circulair inkopen;
2. zoveel als mogelijk circulair verduurzamen eigen vastgoed;
3. bedrijven faciliteren en stimuleren meer circulair te worden.

Deze richtingen zijn gekozen vooruitlopend op een visie op circulaire economie Arnhem om op deze manier kennis en ervaring op te doen, vanuit vooral de eigen invloedssfeer.

1 "Nederland circulair in 2050" Rijksbreed programma Circulaire Economie
2 1017327-003 Eindrapportage Strategische Verkenning Circulair Arnhem
3 Zie bijlage 1 en 2

Voor het realiseren van deze ambities zijn geen middelen en capaciteit vrijgemaakt. Het is daarom lastig om deze ambities uit te voeren en na te leven (laat staan te controleren). De gemeenteraad heeft hierop gevraagd om een plan van aanpak[4] op te stellen.

Aanvullende afspraken coalitieakkoord
De coalitie heeft in 2019 aanvullende afspraken gemaakt op het coalitieakkoord van 2018-2022[5]. Circulaire economie heeft hierin een prominente plek gekregen, het volgende is opgenomen:

> De Regio Arnhem Nijmegen is in 2018 uitgeroepen tot de beste circulaire regio van Nederland. Met een nieuwe, concrete visie op circulaire economie willen we dit als gemeente verder versterken, zoals eerder ook al de ambitie was van de Veranderopgave Circulair Arnhem.
>
> In 2020 komt er een visie op circulaire economie. Dit is een verbreding en verdieping van ons economisch beleid. De gemeente Arnhem speelt daarmee in op de economische en ecologische kansen die circulaire economie biedt. Het draagt bij aan een stad die voorop loopt in de energietransitie, innovatie mogelijk maakt en bedrijven faciliteert in de aanpak van klimaatverandering. Een circulaire stad en circulaire economie zijn goed voor werkgelegenheid en milieu. Ambities in deze visie zijn onder andere:
> - Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
> - Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw te gebruiken en grondstoffen te recyclen);
> - Het creëren van extra werkgelegenheid.
>
> Vanzelfsprekend geeft de gemeente hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat een circulaire economie is en waar deze allemaal aan bijdraagt. Hoofdstuk 3 beschrijft de context waarin we ons bevinden en wat de maatschappelijke opgave is, zowel op mondiaal, als rijks- en provinciaal niveau. Omdat deze transitie niet zonder stakeholders uitgevoerd kan worden is met een aantal hiervan gesproken (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 kijken we naar de verschillende rollen van een gemeente gebaseerd op de Nederlandse School Openbaar Bestuur (NSOB) en wat haar cirkel van invloed daarin is. We sluiten af met een visie op een circulair Arnhem in hoofdstuk 6.

[4] Toezegging 338: 'Motie 18M78' Naar een vitale circulaire economie.
https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/abaac15e-9609-463e-84bc-b4c0eec2d2c0
[5] Bron: Aanvullende afspraken op coalitieakkoord 2018-2022

2. Een circulaire economie

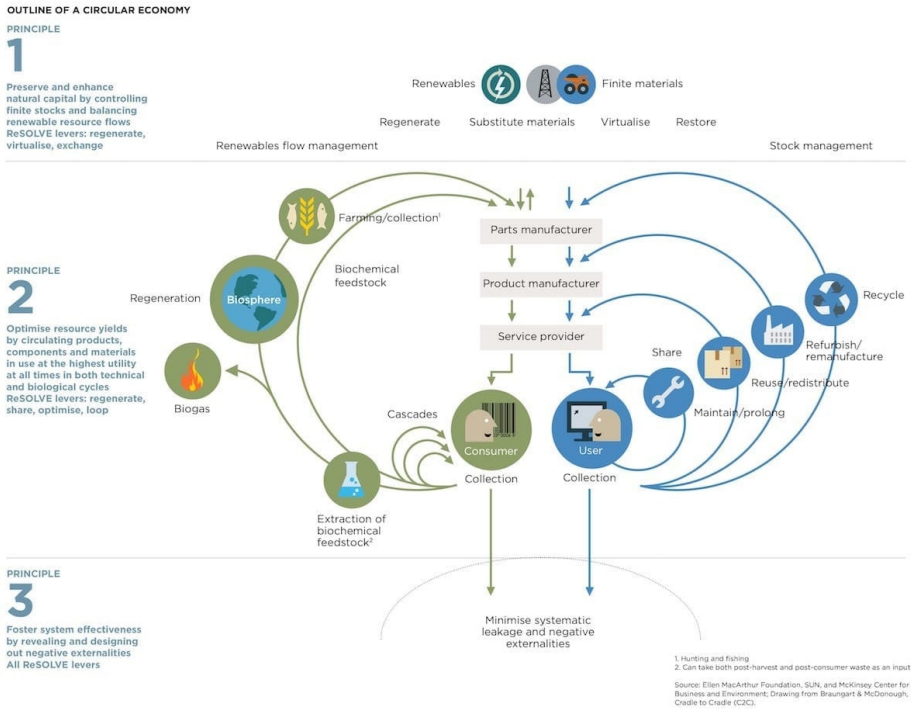
Zoals in de aanleiding al duidelijk werd, is er een mondiale noodzaak om de transitie van een lineaire naar een circulaire economie in te zetten. In dit hoofdstuk wordt de context van een circulaire economie uiteengezet. Wat is een circulaire economie, wat levert deze op en wat hebben de Verenigde Naties hiermee te maken?

2.1 Circulaire economie

Een circulaire economie is een economisch systeem van gesloten kringlopen waarin grondstoffen, onderdelen en producten hun waarde zo min mogelijk verliezen. Hernieuwbare energiebronnen worden gebruikt en systeemdenken staat centraal. Dit betekent dat er wordt gekeken naar hoe verschillende duurzame oplossingen in verbinding staan met elkaar.

Een circulaire economie is een economie die ontworpen is als een herstellend en vernieuwend systeem, waarbij materiaalkringlopen worden gesloten, met het doel om producten, onderdelen en materialen een zo hoog mogelijk waarde te laten behouden.

De basis voor een circulaire economie ligt in het optimaal gebruik van het natuurlijk kapitaal[6]. Enerzijds is natuurlijk kapitaal het middel dat de circulaire economie draaiend houdt, anderzijds is het behouden van natuurlijk kapitaal het doel van een circulaire economie. In de transitie naar een duurzamere economie dient de synergie tussen natuurlijk kapitaal en de circulaire economie te worden benut.

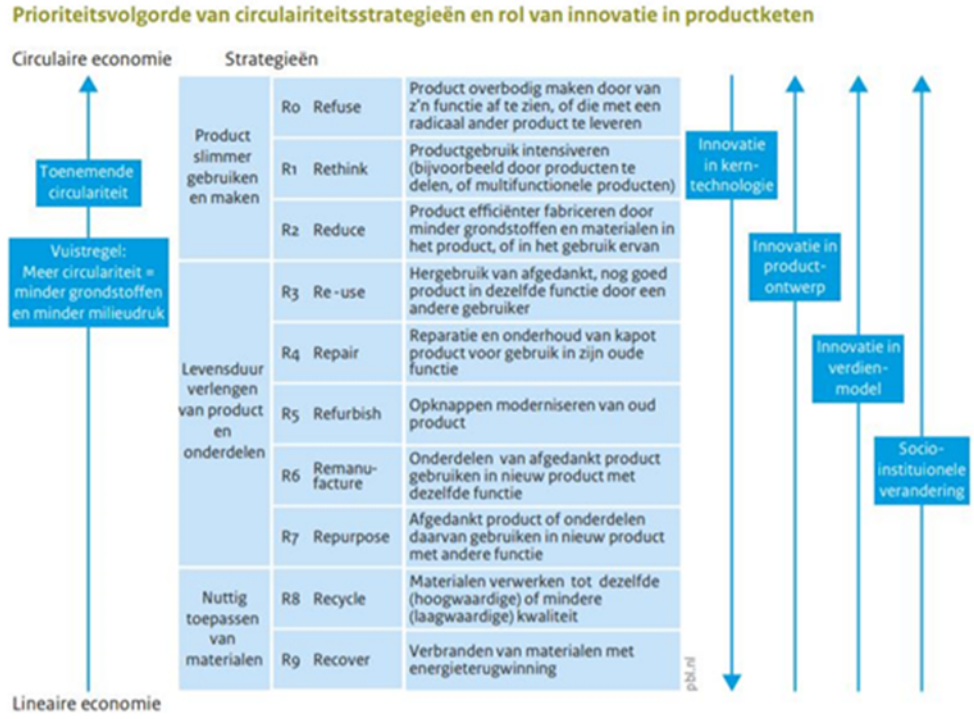


Ellen Macarthur Foundation – model (bron: Ellen Macarthur Foundation)

[6] Natuurlijk kapitaal is de voorraad aan natuurlijke ecosystemen die een stroom van waardevolle producten en diensten voortbrengt, nu en in de toekomst. Het is de uitbreiding van het economische begrip kapitaal (vervaardigde productiemiddelen) met de producten en diensten die de natuurlijke omgeving voortbrengt. Bijvoorbeeld een bos of een vispopulatie brengt een stroom van nieuwe bomen of vis voort, een stroom die oneindig kan doorgaan. Natuurlijk kapitaal kan ook diensten leveren zoals afbreken van verontreinigingen, waterberging en erosiebestrijding. De stroom van diensten uit ecosystemen vereist dat zo'n systeem goed en volledig functioneert. (bron: Wikipedia)

Verschillende niveaus in circulariteitsstrategieën
Het is belangrijk om te beseffen dat een circulaire economie verschillende niveaus kent. Zeker wanneer een lineaire economie omgezet wordt naar een circulaire economie. Dit gaat niet van de ene op de andere dag, maar stapsgewijs.

Circulariteit begint bij het nuttig toepassen van materialen en vervolgens proberen de levensduur van een product te verlengen (zodat er minder snel een nieuw product nodig is). Het hoogste niveau van circulariteit is het product slim ontwerpen zodat het product, of onderdelen ervan, volledig opnieuw te gebruiken is. Onderstaande afbeelding geeft de verschillende niveaus weer, R0 is het hoogste niveau (ideaal) en R9 het laagste niveau.



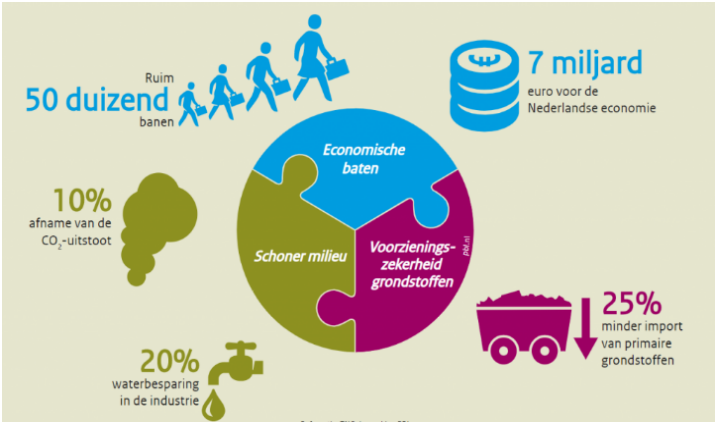
Prioriteitsvolgorde van circulariteitstrategieën en rol van innovatie van productketen. (Bron: PBL)

De opwaartse lijn van R9 Recover tot aan R0 Refuse geeft weer hoe groot de moeite is om de volgende stap in de keten te nemen. In praktijk zie je vaak dat bedrijven al jaren producten produceren en nu beginnen na te denken over schaarste van grondstoffen, overgebleven producten en het hergebruik daarvan. Denk aan het gebruik van repair cafés en textiel upcyclen. Maar nog niet elk bedrijf heeft de stap gemaakt naar het maken van een ander ontwerp waarbij aan de voorkant al goed nagedacht is over de levensduur, het gebruik en de restwaarde.

2.2 Wat levert circulaire economie op?

TNO heeft samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een berekening gemaakt voor wat een circulaire economie voor Nederland kan opleveren. Volgens deze berekeningen kan een circulaire economie uiteindelijk zeven miljard euro gaan opleveren voor de Nederlandse economie en ruim vijftigduizend banen. Qua banen valt te denken aan werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, met name in refurbishment[7] en recycling, maar ook aan kennisbanen omdat er innovatieve oplossingen bedacht worden. Daarnaast zal het ervoor zorgen dat er 25% minder import van primaire grondstoffen zal plaatsvinden.

[7] Refurbishment is het 'opknappen' van apparaten die al eerder gebruikt zijn en die dankzij een opknapbeurt weer als nieuw zijn. Ze worden uitgebreid gecontroleerd, getest, schoongemaakt, gerepareerd, vervangen en gemoderniseerd waar nodig.



Voordelen van een circulaire economie in NL (Bron: PBL 2019)

In de afbeelding hiernaast is bijvoorbeeld te zien dat een volledig circulaire economie zorgt voor 20% waterbesparing in de industrie en het levert een afname van 10% in de CO2-uitstoot op. Een circulaire economie in Nederland in 2030 scheelt al bijna 8Mton CO2-uitstoot, oplopend tot 13Mton in 2050. Daarmee kan een circulaire economie zo'n 15% vormen van de totale vermindering van 56Mton CO2 in 2030 uit het regeerakkoord. Daarmee levert het een substantiële bijdrage aan het behalen van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord.

2.3 Sustainable Development Goals

De Verenigde Naties (VN) hebben Sustainable Development Goals (voortaan SDG's) opgesteld. Dit zijn zeventien doelen om van de wereld een betere plek te maken in 2030. De SDG's zijn bepaald op basis van wereldwijde inbreng van organisaties en individuen. Ze zijn een mondiaal kompas voor uitdagingen als armoede, onderwijs en de klimaatcrisis. Het zijn de opvolgers van de Millenniumdoelen, die liepen van 2000 tot 2015. Achter de zeventien doelen zitten 169 targets.

Ook de Nederlandse regering heeft zich aan de SDG's gecommitteerd. Zonder inzet van de gemeenten is het niet mogelijk om die doelen te behalen. Zoals de VNG schrijft op haar website[8]: *"De doelen raken immers aan belangrijke opgaven voor lokale overheden zoals het terugdringen van ongelijkheid, maatschappelijke integratie, duurzame productie en consumptie, een leefbare en veilige leefomgeving en kwalitatief en participatief bestuur."*

Bij Arnhemse projecten en maatregelen (onder andere in de openbare ruimte) én in het vernieuwde gemeentelijke inkoopbeleid wordt naar de SDG's verwezen; ook in relatie tot een circulaire economie. Veel activiteiten dragen direct of indirect bij aan een of meerdere SDG's.

SDG's zijn ook een middel om meetbaar te maken hoe goed we het doen en waar verbetering nodig is. Daarnaast is het een herkenbaar middel dat handig gebruikt kan worden in de weg naar meer bewustwording. Om deze reden krijgen de SDG's ook een plaats in het Plan van Aanpak 'Op weg naar een circulair Arnhem'



SDG's volgens de Verenigde Naties

[8] https://vng.nl/artikelen/over-gemeenten-4-global-goals

3. De context

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van en daarmee inzicht in de relevantie van internationale, nationale en regionale ambities en afspraken die er liggen op het gebied van circulaire economie.

3.1 Europa en circulaire economie[9]

De Europese Commissie wil de overgang naar een circulaire economie versnellen. Daarom stelde de Commissie in 2015 al het Plan van Aanpak 'Circular Economy Action Plan' op dat bestaat uit 54 concrete maatregelen die van toepassing zijn op productie, consumptie, afvalverwerking en secundaire grondstoffen om de transitie te versoepelen. Voortbouwend daarop is in maart 2020 het 'New Circular Economy Action Plan[10]' gepresenteerd door de Europese Commissie. Dit plan is een van de bouwstenen van de European Green Deal. Dit is de routekaart om de economie van de EU duurzaam te maken.

In het nieuwe actieplan staan voorgestelde maatregelen die zich vooral richten op sectoren die veel grondstoffen gebruiken. In Nederland gaat het dan met name om sectoren die te maken hebben met kunststoffen, constructie en gebouwen en voedingsmiddelen. Het verminderen van afval en het duurzaam aanbesteden zijn ook twee belangrijke onderwerpen in het actieplan.

Ban op plastic

Op 6 maart 2020 ondertekende de minister voor Milieu en Wonen, S. van Veldhoven, het **Europese Plastic Pact**. Dit deed zij samen met een groot aantal Europese landen en koplopers. In 2019 werd het **Nederlandse Plastic Pact** al ondertekend. Hiermee zetten we op nationale schaal al in op het vergroten van plasticrecycling en -hergebruik, en op het verminderen van onnodig gebruik van plastic. Dat gebeurt door het bevorderen van circulair design, verantwoord gebruik, recyclingcapaciteit en het gebruik van gerecycled materiaal.

Met het Europese Plastic Pact wordt deze effectieve aanpak nu doorgetrokken naar Europees niveau. Er wordt invulling gegeven aan een viertal SDG's en tot doel gesteld dat al het plastic in 2025 volledig herbruikbaar moet zijn.

3.2 Nederland en circulaire economie

Omdat Nederland in 2050 een circulaire economie wil hebben heeft het kabinet in 2016 het rijksbrede programma "Nederland circulair in 2050" opgesteld. In dit programma schetst het kabinet hoe we onze economie kunnen ombuigen naar een duurzame, volledig circulaire economie in 2050. Het programma omschrijft wat nodig is om zuiniger en slimmer met grondstoffen, producten en diensten om te gaan. Hierin zijn drie doelstellingen geformuleerd:

- Bestaande productieprocessen maken efficiënter gebruik van grondstoffen, zodat er minder grondstoffen nodig zijn;
- Wanneer nieuwe grondstoffen nodig zijn, wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van duurzaam geproduceerde, hernieuwbare (onuitputtelijke) en algemeen beschikbare grondstoffen.
- Nieuwe productiemethodes ontwikkelen en nieuwe producten circulair ontwerpen.

In vervolg daarop is in 2017 het grondstoffenakkoord[11] ondertekend. Dit is ondertekend door 180 partijen uit het bedrijfsleven en door diverse overheden. Hierin staan afspraken om de Nederlandse economie te laten draaien op herbruikbare grondstoffen.

[9] https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/
[10] https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf
[11] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/24/grondstoffenakkoord-intentieovereenkomst-om-te-komen-tot-transitieagenda-s-voor-de-circulaire-economie

Samen hebben deze partijen in 2018 vijf transitieagenda's[12] opgesteld. Hierbij is gekozen voor vijf sectoren en ketens die belangrijk zijn voor onze economie maar die ook het milieu belasten. In zo'n transitieagenda staat hoe de betreffende sector circulair kan worden in 2050 en welke acties daarvoor nodig zijn. Het gaat om de volgende sectoren:

- Biomassa en voedsel
- Consumptiegoederen
- Kunststoffen
- Maakindustrie
- Circulaire bouweconomie

In 2019 presenteerde het kabinet de 'Uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2019 – 2023'[13]. Het uitvoeringsprogramma vertaalt de vijf transitieagenda's naar concrete acties en projecten voor de periode 2019 tot en met 2023. Elk jaar wordt de voortgang besproken en tweejaarlijks wordt een voortgangsrapport opgesteld. Het streven is nog steeds om in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken.

3.3 Provincie Gelderland en circulaire economie

De provincie Gelderland heeft zich gecommitteerd aan bovengenoemde nationale doelstellingen. Om Gelderland schoon en groen te houden is minder afval en meer kringloop, recycling en hergebruik nodig. De provincie heeft de ambitie om in 2020 een omslag te hebben ingezet bij Gelderse bedrijven om slim en circulair te werken. Daarnaast wil de provincie zelf het goede voorbeeld geven en bedrijven op weg helpen naar nieuwe circulaire businessmodellen. Gelderland heeft de ambitie uitgesproken om de eerste afvalloze provincie te worden. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de huidige grondstofstromen en de verschillende beleidsopties voor een meer circulaire economie. Dit inzicht heeft de provincie vastgelegd in de Circulaire Atlas Gelderland[14].

De Circulaire Atlas
Met de Circulaire Atlas kiest Gedeputeerde Staten voor een brede provinciale aanpak gericht op bedrijven die werken met de grootste grondstofstromen. De provincie stimuleert hiermee bedrijven om substantieel te gaan besparen op grondstoffen en CO2, want een reductie van het grondstofgebruik van 50% vraagt een bijdrage van alle sectoren en partijen. De aandacht richt zich dan ook vooral op sectoren met grote grondstofstromen, zie afbeelding op de volgende pagina.

[12] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/01/15/totstandkoming-van-de-transitieagenda-s-uit-het-grondstoffenakkoord
[13] https://www.kidv.nl/8592/uitvoeringsprogramma-circulaire-economie.pdf
[14] https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/06Werk-en-ondernemen/191125_Circulaire_Atlas_Gelderland.pdf



Sectoren met grote grondstofstromen

De grootste omvang van grondstofstromen, bevindt zich in de sectoren agrofood en bouw. Samen omvatten deze twee ruim 80% van de grondstofstromen in de provincie.

Bij agrofood ligt de focus op aan veeteelt gerelateerde stromen en voedingsmiddelenindustrie. Zo wordt hier gekeken naar het verminderen van voedselverspilling door alternatieve conservering en verpakking van voedselmiddelen.

In de woningopgave is nadrukkelijk aandacht voor circulariteit en het hergebruik van materialen bij woningbouw en weginfrastructuur. Denk hierbij ook aan het hergebruik van en biobased materialen.

Bij consumenten ligt de focus op voedselconsumptie en huishoudelijk afval. Circulaire opties zijn hier het verminderen van voedselverspilling, andere dieetkeuzes (eiwittransitie) en betere afvalscheiding.

In de maakindustrie wordt de focus gelegd op de kunststof-, papier- en kartonindustrie. Circulaire opties zijn hier beter scheiden en productie van kunststof regranulaat, de productie van gerecyclede producten en de inzet van biobased grondstoffen voor kunststofproducten.

Rollen provincie
De provincie heeft naast een stimulerende rol ook de mogelijkheid om vanuit haar rol als vergunningverlener, toezichthouder en/of handhaver te sturen op het principe "van afval naar grondstof" en ervoor te zorgen dat belemmeringen in wet- en regelgeving daarin worden weggenomen.

3.4 Regio Arnhem-Nijmegen en circulaire economie

In 2018 heeft de regio Arnhem-Nijmegen de prijs gewonnen voor meest circulaire regio van Nederland. Deze prijs werd verkregen voor onder andere de gezamenlijke inkoop van groene energie en samenwerking in de regio die versterkend werkt. Dit zet de regio voort door zich te presenteren als Groene Metropoolregio, waarin het ook gaat om circulaire economie. Vanuit het versterkingsproces Regionale Samenwerking worden vijf opgaven geformuleerd en een van deze opgaven betreft ‘Circulaire regio’. Daarnaast is in regio verband gewerkt aan de tot standkoming van de woondeal, waarin ook ambities en doelstellingen rond circulaire bouw zijn opgenomen.

Portefeuillehoudersoverleggen
In de portefeuillehoudersoverleggen (PFO) Duurzaamheid en Economie is het thema circulaire economie ook een belangrijk onderwerp:

- Vanuit het PFO Economie circulaire economie een van de drie ambities. Rond het thema circulaire economie richt het PFO zich daarbij vooral op economische kansen en werkgelegenheid. Hiervoor wordt onder andere gewerkt aan een manifest om bedrijven te attenderen op de urgentie van circulaire economie in relatie tot de bouw- en infraopgaven, en aan verdergaande eisen op gebied van circulaire economie bij inkooptrajecten vanuit overheden;
- Het PFO Duurzaamheid richt zich op:
    - zoveel mogelijk circulaire inkoop (waar mogelijk gezamenlijk);
    - (hout)bouw en urban mining;
    - bedrijfsafval.

  Hiertoe wordt voor het einde van het jaar een regionaal convenant getekend samen met de sectoren bouw en Grond-weg en waterbouw (GWW).

De regio werkt op dit moment aan een versterking van de regionale samenwerking, welke uiting moet gaan krijgen in een regionale agenda met vijf opgaven. De opgaven Circulaire Regio en productieve regio sluiten mooi aan op de ambitie's die reeds gesteld zijn binnen de pfo's Economie en Duurzaamheid.

The Economic Board
The economic board richt zich op het profileren en promoten van de regio op de gebieden Food, Health en Energy. Hierbij sluiten ook zij straks mooi aan bij de opgave productieve regio. Hierbij houden zij sterk rekening met het DNA van deze regio. Vanuit hun opgaven Energy en Slimme Duurzaamheid zijn inhoudelijk goede relaties te leggen met de Arnhemse visie voor circulaire economie en de regio opgaven omtrent dit thema.

3.5 Arnhem en circulaire economie

Ook in de stad Arnhem gebeurt al veel dat het thema circulaire economie raakt. Enkele voorbeelden zijn:

- Het opstellen van een Klimaatplan en certificeren voor de zogeheten CO2-prestatieladder. Hiermee proberen we als organisatie zo min mogelijk CO2-uitstoot te realiseren;
- De Green deal duurzaam GWW 2.0 is ondertekend;
- We zijn aangesloten bij Stichting bouwcirculair;
- We zijn lid van de stuurgroep Regio A-N Duurzaam GWW. Door het ondertekenen van een ambitieverklaring en het opstellen van een uitvoeringsprogramma verkennen we de circulaire kansen in de groene leefomgeving met als doel een circulaire regio;
- Afvalstrategie Arnhem: we zetten in op het voorkomen van afval.

Het is dus belangrijk om het thema circulaire economie integraal op te pakken en daarmee ook verbindingen te leggen met de doelen van New Energy made in Arnhem 2020 - 2030, het Klimaatplan en de economische agenda. Om die reden moet circulaire economie dan ook niet benaderd worden als iets nieuws, maar als iets extra's op de doelen die wij als gemeente al nastreven en de maatregelen die wij al uitvoeren.

Dit komt onder andere tot uiting in de ambities die zijn gevormd in het aanvullend coalitie akkoord van 2019 maar ook in de vastgestelde 'Herstelagenda' van 2020.

Opleidingsinstituten
Naast de gemeente werken ook opleidingsinstituten aan circulariteit. Zo nemen opleidingsinstituten ArtEZ en Van Hall Larenstein dit onderwerp ook mee in de opleidingen. Hogeschool Arnhem Nijmegen biedt een HBO Master circulaire economie. Ook het Maarten van Rossem VMBO is gestart met een praktische leermodule over de circulaire economie.

Circulair ondernemen
Circulair ondernemen is een van de pijlers waarop de Nederlandse economie in de nabije toekomst steunt. Op deze manier ontdekken bedrijven nieuwe markten en leren ze bestaande markten beter te bedienen. Ook kan hiermee beter op zaken als grondstoffenschaarste worden ingespeeld. Arnhem kent ook al een aantal bedrijven dat zeer actief is op het gebied van circulair ondernemen.

Een speciale categorie ondernemingen vormen de zogenaamde ‘impact-first’ of sociale ondernemingen (maatschappelijk verantwoord ondernemen). Dit zijn ondernemingen die werkzaamheden uitvoeren zoals het produceren/assembleren van circulaire producten. Hiermee kunnen zij een doelgroep bedienen die het minder makkelijk heeft op de arbeidsmarkt. Daarmee dragen zij bij aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Daarvoor hebben ze dan ook een werkend businessmodel ontwikkeld. Een voorloper in Arnhem op het gebied van duurzaamheid en Social Enterprise is ‘Slim opgewekt’, actief sinds 2012 en bekroond met tal van awards.

Omdat circulair ondernemen op lokaal en regionaal niveau begint, wil de Rabobank in de regio Arnhem Nijmegen samen met KPMG, MVO Nederland en lokale kennisinstellingen door middel van

een 'company scan' de belangrijkste hulpbronnen, grondstof- en afvalstromen en gerelateerde duurzaamheidvraagstukken, op zowel regio- als bedrijfssectorniveau, in kaart brengen. Daarnaast worden de mogelijkheden onderzocht om te komen tot innovatieve, duurzame en circulaire oplossingen. Met behulp van company scans kunnen alle circulaire opties in beeld worden gebracht[15].

Ook heeft Rabobank sinds 2014 de Circulaire Economie Challenge (inmiddels Circulair Ondernemen Challenge) opgezet, waaraan de gemeente Arnhem op dit moment als organisatie meedoet.

Kiemt is als netwerkorganisatie, gevestigd in Arnhem, ook zeer actief op het gebied van circulaire economie. Kiemt heeft als doel de energietransitie te versnellen, evenals de transitie naar de circulaire economie, en bevordert het innovatieve ondernemersklimaat. Ze faciliteren, ondersteunen en adviseren ondernemingen, overheid, onderwijs- en onderzoeksinstellingen bij complexe vraagstukken. Dit doen zij onder andere met het programma Circles. In dit programma werken zij onder andere met VNO-NCW en de HAN aan Masterclasses, Challenges en concrete veranderingsprojecten voor MKB-bedrijven.

[15] Rapport Arnhem Connect 2017

4. De rol van de gemeente

De gemeente kan verschillende rollen aannemen om de nodige invloed uit te oefenen. Een gemeente is het meest effectief als zij opereert binnen haar *cirkel van invloed* en deze probeert te vergroten door het zoeken van medestanders en partners om stappen mee te zetten. Dat vraagt om durf, creativiteit en een actieve houding.

Aan de hand van het sturingsmodel van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) zien we welke rollen er zijn. In het Plan van Aanpak 'Op weg naar een circulair Arnhem' wordt hierop dieper ingegaan.



Sturingsmodel volgens de NSOB

4.1 Presterende overheid

Een presterende overheid geeft duidelijk richting, voert regie en geeft advies. Wij zijn zelf initiatiefnemer, opdrachtgever, marktpartij of launching customer en geven daarin het goede voorbeeld. Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt als sturend instrument gebruikt voor het realiseren van de transitieopgaven.

Voorbeelden van een presterende overheid zijn circulair inkopen en aanbesteden, beleidskaders opstellen, effectmeting en monitoren.

4.2 Samenwerkende overheid

Een samenwerkende overheid stelt het voeren van de dialoog centraal. We pakken de rol van makelaar: faciliteren, verbinden en informatie delen. Gezamenlijk pakken we projecten op en maken we initiatieven van bewoners, bedrijven en anderen mogelijk.

Voorbeeld van een samenwerkende overheid is bijvoorbeeld het voeren van bestuurlijke overleggen en het opzetten van een convenant of overeenkomsten, ondersteunen van initiatieven uit de stad en deze zonodig voorzien van cofinanciering en deelname aan samenwerkingsplatformen.

4.3 Rechtmatige overheid

De rechtmatige overheid stelt de uitvoering van de wettelijke taak centraal. In deze rol reguleren wij maatschappelijke initiatieven en stellen we kaders voor de uitvoering. We creëren beleidsruimte voor initiatieven (omgevingsvisie) en regelruimte (beperken van onnodige regels en zorgen voor duidelijke regels) om een gelijk speelveld creëren.

Voorbeeld van een rechtmatige overheid is het voorzien in regels, subsidies, beleidskaders, vergunningen en ontheffingen.

4.4 Responsieve overheid

In de rol van responsieve overheid treedt de overheid grotendeels terug, laat ze los en geeft ze ruimte. De gemeente ondersteunt en stimuleert de initiatieven die uit de Arnhemse samenleving komen.

Voorbeeld van een responsieve overheid is lobby, marketing en communicatie, kennisdeling en locatieaanwijzing en subsidieverlening.

5. Visie op circulaire economie in Arnhem

Nederland heeft de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. Gemeente Arnhem kan en wil hierin niet achterblijven. Zo biedt een circulaire economie kansen voor een beter milieu, een betere leefomgeving en draagt het bij aan CO2-reductie. Ook biedt een circulaire economie kansen op het gebied van werkgelegenheid en nieuwe bedrijven en industrieën.

Daarom is het belangrijk om in actie te komen en de komende jaren een transitie[16] door te maken van een lineaire naar een circulaire economie. Allereerst is het belangrijk om ervoor te zorgen dat we allemaal hetzelfde verstaan onder 'een circulaire economie'. Daarom hanteren we in Arnhem de volgende definitie:

"Circulaire economie is het verbinden van economische, sociale en ecologische waarden"

Het gaat daarbij om slim ontwerp, bewust gebruik en meer en beter hergebruik.

De definitie uitgelegd:

- Economische waarden: noodzaak voor ondernemers om hun bedrijfsprocessen en producten circulair te maken om zo een toekomstbestendig bedrijf te hebben en houden. Voor het verkrijgen van opdrachten is circulair ondernemen cruciaal in de toekomst. Dit zorg voor een nieuwe of een andere vorm van werkgelegenheid waardoor medewerkers en toekomstige medewerkers via het onderwijs meegenomen moeten worden in deze transitie.
- Sociale waarden: hier gaat het primair om werkgelegenheid met speciale aandacht voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Secundair: andere sociale effecten zoals armoede en sociale cohesie en SDG's als gezondheid, veiligheid, scholing e.d..
- Ecologische waarden: circulaire economie leidt tot minder gebruik van schaarse grondstoffen en in veel gevallen ook tot een lagere CO2-uitstoot. Dit draagt bij aan klimaatadaptatie en een gezonde leefomgeving.

"Het gaat daarbij om slim ontwerp, bewust gebruik en meer en beter hergebruik". We willen voorkomen dat we de kosten voor behoud van onze huidige levenstandaard leggen bij het milieu en daardoor bij toekomstige generaties. De zoektocht naar een balans tussen het toepassen van hernieuwbare grondstoffen en materialen, waarbij gebruik gemaakt wordt van budgetten gebaseerd op een lineaire economie, vraagt om een transitie. Die transitie zetten we hiermee in gang.

In het Plan van Aanpak "Op weg naar een circulair Arnhem" wordt dit concreet gemaakt.

5.1 Groeiende circulaire ambities

Arnhem volgt de ambities van het Rijk en de provincie Gelderland om in 2050 volledig circulair te zijn. Om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben, richten we ons op de volgende vier Arnhemse ambities:

1. Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
2. Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw te gebruiken en grondstoffen te recyclen);
3. Het creëren van extra werkgelegenheid;
4. Vanzelfsprekend geeft de gemeente hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

[16] Een transitie is een structurele verandering van de maatschappij, die het resultaat is van op elkaar ingrijpende en elkaar versterkende grootschalige technologische, economische, ecologische, sociaal-culturele en institutionele ontwikkelingen. Een transitie is een procesinnovatie die een (deel van de) maatschappij compleet verandert en als vernieuwing de grenzen van organisaties overstijgt. In termen van milieuefficiëntie impliceert een transitie een verandering met een factor 15 tot 20. (Bron: Ministerie van VROM Begrippen rijksoverheid duurzaam bouwen en verbouw)

In de transitie naar een circulaire economie beginnen we klein, vooral vanuit de presterende en samenwerkende overheid. Met de wetenschap dat niet alles in één keer kan en dat we ook hier moeten samenwerken, faciliteren en pionieren. We verwachten dat we gedurende de transitie op sommige vlakken meer afstand kunnen nemen en ook een meer responsieve én rechtmatige rol in kunnen nemen. Om zo uiteindelijk in 2050 een volledig circulaire economie te hebben.

Groeien in stappen
Er zijn een aantal stappen te nemen om uiteindelijk in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. De huidige situatie is niet toereikend om de uiteindelijke doelen te behalen.
De volgende stap is pragmatisch inzetten op een Circulair Arnhem voor een periode tot en met 2023. Hoe we hier uitvoering aan geven, staat beschreven in het Plan van Aanpak (zie bijlage). Eind 2023 volgt een evaluatie om te beoordelen hoe we er op dat moment voorstaan. Op basis daarvan wordt bekeken hoe we verdere invulling kunnen geven aan de volgende stappen, namelijk: circulair Arnhem inclusief afvalscheiding en toewerken naar ketenwerking. Om zo door te groeien naar het hoogste niveau: de doelstelling van 2050.

De gemeente moet verschillende rollen aannemen om zo veel mogelijk binnen onze cirkel van invloed te handelen én resultaten te bereiken. Welke rol wanneer aangenomen wordt, verschilt per onderwerp en activiteit. In algemene zin is het de rol van de gemeente om als aanjager om zowel de organisatie als de maatschappij mee te nemen in dit onderwerp. Dit proberen we te doen door met onze samenwerkingspartners gezamenlijke belangen na te streven en vandaaruit te handelen binnen onze eigen invloedsfeer.

Kansen die zich voordoen kunnen niet altijd worden voorzien. Kansen op het juiste moment herkennen is iets wat in alle rollen moet kunnen! De rol die de gemeente aanneemt zal daarmee in de loop van de tijd ook veranderen en wordt meegenomen in de evaluatie in 2023.

Speerpunten
We gaan ons tot en met 2023 inspannen op de hieronder genoemde speerpunten. Deze dragen allemaal bij aan de Arnhemse ambities. Elk speerpunt kent zijn eigen volwassenheidsniveau en is daarom niet direct gerealiseerd. Om die reden spreken we van een groeimodel tot en met 2023 waarin we onze kennis en kunde vergroten en beter inzicht generen op de rol van de (lokale) overheid op deze speerpunten.

Bedrijven stimuleren en faciliteren
Bedrijven moeten de nieuwe economie gaan maken, waarbij het bijvoorbeeld gaat over anders produceren. Dit leidt tot nieuwe innovaties, (nieuwe) werkgelegenheid, andere producten en een andere manier van afname (bijvoorbeeld lease of huur van producten i.p.v. eigendom). Dit heeft maatschappelijke effecten op de stad zoals het feit dat het invloed heeft op minder en andersoortig afval of de inrichting van de stad (ruimtegebruik). Als gemeente moeten we bedrijven faciliteren en stimuleren om hierin de (eerste) stappen te gaan zetten en de transitie in gang te zetten. We stimuleren ze daarbij ook om minder en anders met grondstoffen om te gaan, zodat ook bedrijven hun bijdrage gaan leveren aan een volledig circulair Arnhem in 2050. Maar ook vormen als shared facility zullen we toejuichen vanwege slim ruimte- en materiaalgebruik.

Restafval
Landelijk is het programma VANG[17] opgesteld. Het programma VANG - Huishoudelijk afval is ontwikkeld om gemeenten te helpen om de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie. De landelijke norm restafval per inwoner in 2020 is 100 kg, de Arnhemse doelstelling ligt op 137 kg. VANG heeft als doelstelling dat het restafval per inwoner per jaar in 2025 nog 30 kg bedraagt. Gemeente Arnhem streeft ernaar dat we in 2025 ruim onder de 100 kg zitten. Al het afval dat goed gescheiden is, kan gerecycled worden en daarom is het terugdringen van rest afval essentieel voor de circulaire economie.

[17] VANG staat voor Van afval naar grondstof

Inkoopkracht
Een belangrijk argument om circulair in te kopen en tevens het eigen vastgoed circulair te verduurzamen, is vanwege onze schaalgrootte en daarmee onze inkoopkracht. Het is ons doel om met behulp van inkoop een andere soort uitvraag te genereren waardoor de markt uitgedaagd wordt op een circulaire manier te gaan denken, werken en produceren. Ook stimuleren we hiermee bewustwording bij onze leveranciers en opdrachtnemers. In het in 2020 vastgestelde inkoopbeleid is daarom de voorwaarde opgenomen ‘circulair tenzij’. Om ervaring op te doen, het goede voorbeeld te geven én om de markt in beweging te krijgen.

Het goede voorbeeld geven
In vrijwel alle gesprekken met stakeholders komt het naar voren: 'en de gemeente dan'? Het is een belangrijk argument om circulair in te kopen en zelf ons eigen vastgoed circulair te verduurzamen. Het is namelijk onmogelijk om de stad in beweging te krijgen, zonder zelf het goede voorbeeld te geven!

Ontwikkeling van de stad
In het verlengde van het slim benutten van leegstaand vastgoed voor transformatie naar nieuwe woon- en werkmilieus (circulair bouwen) is de ambitie en uitdaging om de toekomstige bouwopgave grotendeels op te lossen binnen de bestaande stad. Hiermee beperken we gebruik van grondstoffen en creëren een gunstige conditie voor het benutten van stromen - bouwstromen, mensen en kapitaal. Omdat het niet mogelijk is om in één keer de omslag te maken naar circulair bouwen en slopen, zijn in de woondeal al de eerste doelstellingen opgenomen voor 2023 en 2030.

Zoals al aangegeven is de weg naar een volledig circulaire economie een transitie. Dit alles moet groeien omdat niet alles in één keer te realiseren is. Daarom is het Plan van Aanpak opgesteld met leermomenten, evaluaties en mogelijkheid tot herijking.

Bijlage 1 Strategische verkenning uit 2018

In 2018 is al gesproken met een aantal stakeholders. De input van deze gesprekken is gebruikt voor de 'Strategische verkenning Circulair Arnhem'. Deze input blijkt nog steeds actueel.

4.1.a *Energieke Arnhemse samenleving*
Uit gesprekken met partijen in de stad blijkt dat inwoners, organisaties, bedrijven en de gemeente Arnhem een grote betrokkenheid hebben op dit thema. Ook uit initiatieven in de wijken, de teams leefomgeving (TLO), groepen wijkbewoners, bewonerscollectieven en huurdersverenigingen blijkt een groeiend urgentiebesef en bereidheid in de Arnhemse samenleving om verantwoordelijkheid te nemen, op tal van onderwerpen en manieren.

De voedingsbodem en de omstandigheden zijn er om met elkaar stappen te zetten. Maar dat wil nog niet zeggen dat daarmee duurzame initiatieven en projecten vanzelf tot stand komen. Dat vergt naast ambitie, visie en beleid ook capaciteit, middelen en meerjarige inzet en betrokkenheid van alle partijen.

4.1.b *De verwachting van de stakeholders*
Daar waar Arnhem voor de energietransitie al goed op weg is met de belangrijke bouwstenen, vraagt de ambitie rond circulaire economie nog uitwerking, ondersteuning en opschakelen. Er kan nog veel meer in Arnhem en de ambities en doelen uit het regeerakkoord moeten nog vertaald worden naar Arnhemse ambities.

In het verlengde van hernieuwbare energie en klimaatadaptatie is het belangrijk om voor de aanvullende circulaire doelen het netwerk van samenwerkende partijen verder uit te bouwen, zodat alle benodigde rollen en capaciteiten vertegenwoordigd zijn en elkaar weten te vinden. De geschetste transities binnen circulaire economie vragen een integrale, multidisciplinaire aanpak en samenwerking, dus door inzet van bedrijven, bewoners, maatschappelijke organisaties en niet alleen vanuit overheidswege.

Stakeholders verwachten het volgende van een gemeente rond dit thema:

- **Kaders aangeven:** binnen de energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit kiest de gemeente waar zij impact wil genereren, passend bij het DNA van Arnhem. Onderzoek waarmee je impact kunt hebben en focus daarop. Geef richtinggevende kaders die leidend worden voor de uitvoeringsregels: bij inkoop en aanbesteden (de Connectie), bij subsidies, bij vergunningen en voor de ODRA.
- **Het goede voorbeeld geven en inspireren**: de gemeente werkt binnen die kaders aan een energieneutrale, klimaatbestendige en circulaire eigen bedrijfsvoering en huisvesting en zet bij inkoop en aanbestedingen hierop in met duidelijke doelstellingen, eisen en budgetten. Waar relevant is de gemeente ‘launching customer’.
- **Ruimte geven**: binnen de kaders geeft de gemeente financiële ruimte (zoals fondsen, subsidieregelingen, procesmiddelen), fysieke ruimte (zoals in de omgevingsvisie) en regelruimte (geen onnodige regels en duidelijke regels).
- **Verbinden en ondersteunen**: de gemeente is actief partner in netwerken en kan helpen met het organiseren van 'communities of practice' en kennisontwikkeling. Als het partijen niet helemaal lukt om hun rol te pakken en het gaat om projecten van bovenlokaal belang, kan de gemeente helpen en partnerschap organiseren. De gemeente verbindt hier door het steunen van initiatieven, actieve communicatie en lobbyen. De gemeente speelt een actieve rol in de afstemming met andere gemeenten en Nijmegen in het bijzonder, de provincie en lobby richting EU, Rijk, bedrijven en burgers. Tot slot spreekt de gemeente ook haar partners aan op hun rol.

Bijlage 2 Verkenning externe stakeholders 2020

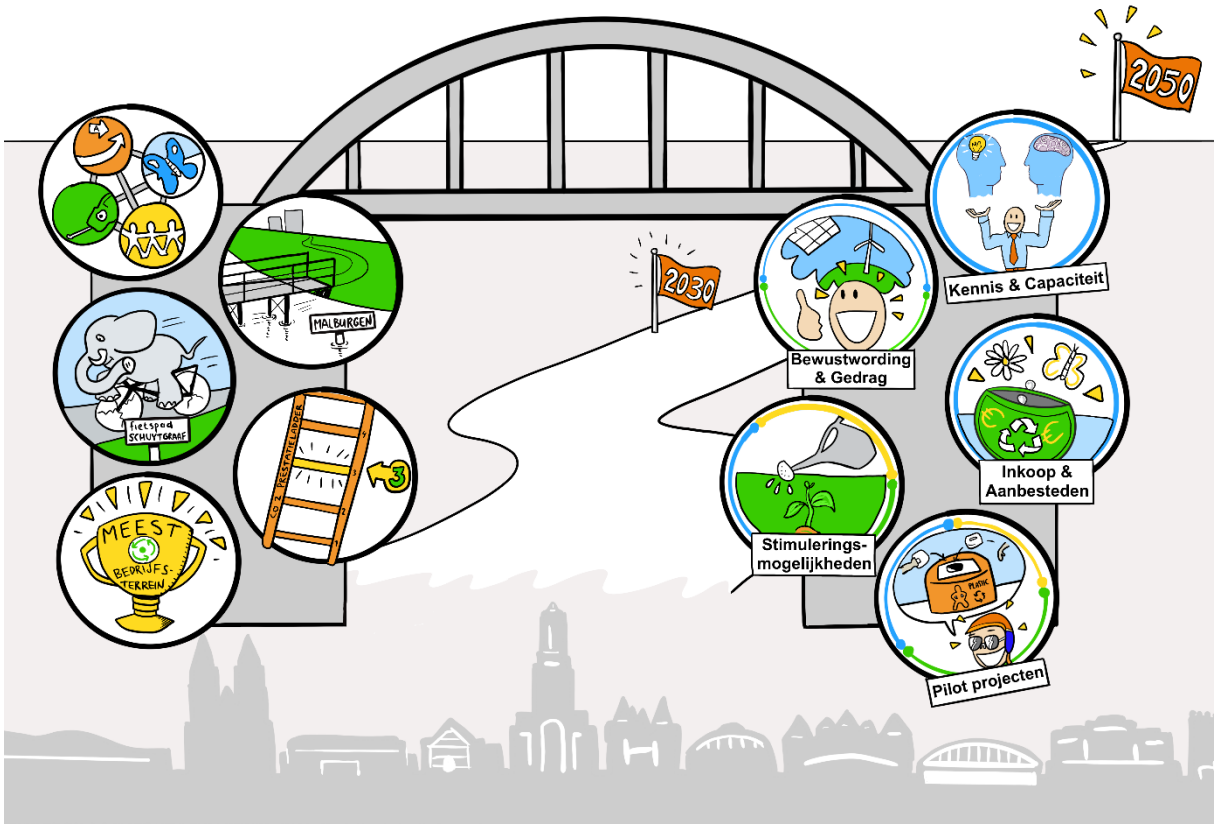
	High-lights gesprek Tips voor gemeente	Wat doen ze zelf
provincie Gelderland	De provincie ziet de gemeente als partner in deze transitie. Het college van GS van de provincie kijkt naar steden en regio's. Aan de hand van de vier tegels uit de Circulaire Atlas wil de provincie graag het gesprek aangaan -> om te kijken welke projecten we samen kunnen oppakken. De provincie heeft 1 mln. beschikbaar. Voorwaarden zijn impact op grondstofgebruik, bijdrage aan CO2-reductie en de economie verder helpen. Praktische tips: • Stop met kleine dingen doen -> focus! • Burgers bereiken door het goede voorbeeld te geven; • Organiseer een circulaire estafette met bedrijven zoals in Nijmegen.	Circulaire Atlas ontwikkeld. Trots op aanpak project 'A325 - middenberm op circulaire wijze vervangen.' Provincie is druk om voedselverspilling te verminderen, minder met verpakkingen. Als gemeente en provincie aansluiten bij landelijke ontwikkeling. Dan een vuist maken maar niet zelf initiëren.
waterschap vallei en veluwe	• Accepteer dat je nu in een transitieperiode zit • Gebruik de R-ladder voor ambitieniveaus (altijd eerst rethink) • Financiering: het gaat om waardebehoud. Anders naar gaan kijken, ook intern • Bestuurders: andere vorm van besluitvorming • Investering ←→ beheer • Kijk waar je impact hebt • Afwegingskader opstellen (why)	• Veranderprogramma Circulair opgezet; • Opgenomen in PDCA cyclus (Plan-Do-Check-Act) • Materiaalstromen inzichtelijk • "wij maken water waardevol" • Middels inkoop de markt stimuleren • Afwegingskader • Gaan SDG's omarmen
Waterschap Rijn en IJssel	• Tip: zoek een repeterend proces in het primaire proces en maak dat elke keer meer circulair. • Maak een grondstoffenkaart van de gehele organisatie en kijk waar impact gemaakt kan worden. Pak dat op. • Het regenwater in hoog Arnhem gaat nu via het riool naar de rivier. Onderzoek hoe het regenwater van hoog Arnhem daar een plek kan krijgen in de openbare ruimte zodat het riool niet meer belast wordt.	Zijn zelf actief bezig met circulariteit. Onderzoeken welke reststromen hergebruikt kunnen worden. Ze hebben een waterinnovatieprijs gewonnen. Er is een visie op de afvalwaterketen ontwikkeld: Visie waarde van de waterketen in 2050. Er is circulair beleid opgesteld. Vanuit het grondstoffenakkoord, doorvertaald naar het waterschap. Men leert door te doen!
Scalabor VERBINDT TALENT & WERK	• Zorg voor ambassadeurs, zoals Peeze, Tom van Otterloo. Kleine dingen kunnen een grote impact hebben. • Verbind lokale bedrijven zodat ketens kunnen ontstaan • Kijk ook naar menselijk kapitaal binnen circulaire economie	Het is pure economische noodzaak om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Dit heeft niets meer met MVO te maken. 53% van de medewerkers van Scalabor stroomt uit en gaat aan het werk bij werkgevers. In 2019 zijn circa 100 mensen uit de uitkering gehaald. Het proces moet omgedraaid worden. Met branches afspraken maken om samen met Scalabor mensen op te leiden en werk te garanderen. Dit draagt ook bij aan extra mensen voor de energietransitie.
Industriepark Kleefse Waard	• Denk aan circulariteit vanuit de Life Port gedachte: het zorgt voor een prettiger, kwalitatief beter leven; • Zoek haakjes om deze transitie aan op te hangen. Het is een toevoeging, niet iets extra's;	IPKW heeft de Circular Economy Award 2019 gewonnen, de prijs voor meest duurzame werkplek van Nederland. IPKW heeft een toekomstvisie op het bedrijventerrein dat onder andere nastreeft om geen afval meer van het

	• Roep niet 'we worden de meest circulaire regio', dat is niet de noodzaak van het probleem; • Laat voorbeelden uit de stad zien en zet ze op het podium, bijvoorbeeld het eerste circulaire kantoor en huis; • Neem menselijke onderwerpen als het uitgangspunt; • Maak maatschappelijke winst zichtbaar; • Start projecten in de stad op en gebruik die als voorbeeld om de bewustwording in gang te zetten.	terrein te laten gaan, maar alles dus te hergebruiken.
kiemt	Circulariteit draagt bij aan CO2-reductie. Want zodra je grondstofverbruik voorkomt draag je daar al aan bij. Risico is dat men te weinig weet over circulariteit waardoor je een circulaire economie probeert toe te voegen aan een lineaire. Je blijft dan lineair en los je het probleem niet op. Banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ontstaan vooral in de refurbishment en recycling hoek. Tip: • Zet een eigen circulaire economie challenge op (voor de stad); • Zorg voor experimenteerruimte binnen de huidige wet- en regelgeving; • Zorg voor informatieve bijeenkomsten voor stakeholders; • Zet in op consument en afval (noem het ook geen afval meer).	Innovatienetwerk om de energietransitie en overgang naar een circulaire economie te versnellen. Kiemt helpt onder andere met; businessplannen, verbinding leggen, verkrijgen financiering en technische vragen. Ook bieden ze opleidingen aan via Circles; Ze zijn bezig met het opzetten van company scans; Kiemt kan helpen funding te generen voor (pilot)projecten.
OKA Ondernemers Kontakt Arnhem	• Geef het goede voorbeeld; • Vorm lokale ketens. Ga bijvoorbeeld plastic op bedrijventerreinen inzamelen. Bijvoorbeeld door Scalabor, laat hen het vervoeren naar een afvalverwerker of kijk wat je met Save Plastics kan. • Laat bedrijven hun afvalstoffen gratis naar de gemeentewerf brengen. Dan is er een trigger om te gaan scheiden.	OKA zet het onderwerp met regelmaat op de agenda. Zo is er 3 februari 2020 een bijeenkomst geweest over de innovatie in de verpakkingsindustrie in relatie tot duurzaamheid en circulariteit en is er op 20 april 2020 een Masterclass verzorgd door de HAN over circulair ondernemen.
oost nl	• Als gemeente stimuleren en bewustzijn vergroten bij bedrijven. Zorg dat ze koploper willen zijn; • Met eigen inkoop het goede voorbeeld stellen, de juiste vragen aan de markt stellen; • Vanuit beleid zorgen voor eenduidige, gemeentebrede aanpak; • Zorg voor een lange adem; • Spiegel regionaal aan collega gemeenten, leer van elkaar; • Probeer dingen uit, doe pilots samen met lokale stakeholders, bijvoorbeeld in rol van launching customer.	• In het kader van business development ondersteunt OostNL ook op het thema circulaire economie; • Er zijn 'Capital Fondsen', zoals het energiefonds in Gelderland beschikbaar om projecten te financieren (lenen, aandelen kopen). Wordt gebruikt voor bijv. zonnepanelen en windmolens. • Aanvragen bij OostNL gaan vaak door naar Kiemt.
Rabobank	• Zorg dat bedrijven kennis met elkaar delen (kan Rabobank een rol in spelen); • Onderzoek financieringsmogelijkheden om het voor bedrijven interessanter/haalbaar te maken om pilots of andere bedrijfsonderdelen op te zetten; • Biedt een circulaire economie scan aan bedrijven aan. Hiermee weet een ondernemer hoe toekomstbestendig hij is.	Rabobank speelt een actieve rol als het gaat om het stimuleren en opleiden van ondernemers en het in gang zetten van innovaties. Zo is er onder andere de Rabobank Circulaire Economie Challenge; Rabobank heeft inmiddels veel kennis opgedaan en heeft een grote achterban aan bedrijven in hun

	• Mag de lokale belasting omhoog gaan voor een beter klimaat? • Zorg dat het op bedrijventerreinen economisch interessant is om meer te gaan delen. Bijvoorbeeld mobiliteit, een 'huismeester' concept etc. Dit zorgt o.a. voor werkgelegenheid.	netwerk. Het is een partij die veel verbindingen (voor ons) kan maken; Rabobank kan lobbyrol vervullen bij bijvoorbeeld de provincie; Rabobank wil graag een partner zijn voor de gemeente;

GEMEENTE Arnhem

Op weg naar een circulair Arnhem
Plan van aanpak 2020-2023



November 2020

GEMEENTE Arnhem

Inhoudsopgave

1 Inleiding ... 3

1.1 Circulaire ambities ... 3
1.2 De impact van de coronacrisis ... 4
1.3 Leeswijzer ... 4

2 Bepalende factoren ... 5

2.1 Ruimte om te pionieren en te ontdekken ... 5
2.2 Samenwerken en medeverantwoordelijk ... 5
2.3 Draagvlak ... 5
2.4 De huidige economische situatie ... 5

3 Huidige stand van zaken circulaire economie in Arnhem ... 7

3.1 De eigen organisatie ... 7
3.2 De stad ... 9
3.3 De regio ... 10

4 Dit willen we gaan doen ... 12

5 De eigen organisatie ... 13

5.1 Kennis & capaciteit ... 13
5.2 Bewustwording & gedrag ... 13
5.3 Inkoop & aanbesteden ... 13
5.4 Subsidies en meer ... 14
5.5 Het cluster Openbare Ruimte ... 14

6 De stad ... 15

6.1 Bewustwording & gedrag ... 15
6.2 Stimuleringsmogelijkheden ... 15
6.3 Circulaireit in de openbare ruimte ... 16
6.4 Circulaire verstedelijking en bouwen ... 16
6.5 De afvalloze gemeente ... 16
6.6 Arnhemse opleidingsinstituten ... 18

7 De regio ... 19

7.1 Circulaire verstedelijking en bouwen ... 19

Bijlage 1 De eigen organisatie ... 20

Bijlage 2 De stad ... 23

Bijlage 3 De regio ... 27

1 Inleiding

Het Rijk heeft de ambitie gesteld om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. Ook de gemeente Arnhem ziet de noodzaak van deze transitie en wil naar dat doel toewerken. Het stuk 'Visie circulaire economie Arnhem' beschrijft de Arnhemse visie. Voor u ligt het Plan van Aanpak 'Op weg naar een circulair Arnhem'. Hierin staat hoe we de komende jaren naarde stip op de horizon uit de visie toewerken.

"Circulaire economie is het verbinden van economische, sociale en ecologische waarden"

Het gaat daarbij om slim ontwerp, bewust gebruik en meer en beter hergebruik

De definitie uitgelegd

- Economische waarden: noodzaak voor ondernemers om hun bedrijfsprocessen en producten circulair te maken om zo een toekomstbestendig bedrijf te hebben en te houden. Voor het verkrijgen van opdrachten is circulair ondernemen cruciaal in de toekomst. Dit zorgt voor een nieuwe of een andere vorm van werkgelegenheid waardoor medewerkers en toekomstige medewerkers via het onderwijs meegenomen moeten worden in deze transitie.
- Sociale waarden: hier gaat het primair om werkgelegenheid met speciale aandacht voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Secundair: andere sociale effecten zoals armoede en sociale cohesie en SDG's als gezondheid, veiligheid, scholing e.d..
- Ecologische waarden: circulaire economie leidt tot minder gebruik van schaarse grondstoffen en in veel gevallen ook tot een lagere CO2-uitstoot. Dit draagt bij aan klimaatadaptatie en een gezonde leefomgeving.

"Het gaat daarbij om slim ontwerp, bewust gebruik en meer en beter hergebruik". We willen voorkomen dat we de kosten voor behoud van onze huidige levenstandaard leggen bij het milieu en daardoor bij toekomstige generaties. De zoektocht naar een balans tussen het toepassen van hernieuwbare grondstoffen en materialen, waarbij gebruik gemaakt wordt van budgetten gebaseerd op een lineaire economie, vraagt om een transitie. Die transitie zetten we hiermee in gang.

1.1 Circulaire ambities

De transitie van een lineaire economie naar een circulaire economie vergt veel werk en inspanning; anders denken en doen. Daarom zijn er vier ambities opgesteld. Die moeten ons helpen deze transitie realistisch en uitvoerbaar te maken. Deze ambities komen uit het aanvullende coalitieakkoord en zien er als volgt uit:

1. Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
2. Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw gebruiken en grondstoffen recyclen);
3. Het creëren van extra werkgelegenheid;
4. De gemeente geeft hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

Speerpunten
Tot 2023 is een vijftal speerpunten benoemd[1], welke uiteraard voortvloeien uit de hierboven genoemde ambities. Elk speerpunt kent zijn eigen volwassenheidsniveau en is daarom niet direct gerealiseerd.

1. Bedrijven stimuleren en faciliteren
2. Restafval
3. Inkoopkracht
4. Het goede voorbeeld geven
5. Ontwikkeling van de stad

[1] Zie visie circulaire economie Arnhem

Eigen handelingsperspectief
Om deze transitie voor de gemeente en haar bedrijven, instellingen en inwoners uitvoerbaar te maken is het volgende handelingsperspectief opgesteld:

"Het lokaal en regionaal verbinden van economische, sociale en ecologische waarden met bijbehorende stakeholders vinden we belangrijk om waardebehoud en waardecreatie te stimuleren en te vergroten. Hiermee wordt meervoudige waarde gecreëerd in de gehele keten. De gemeente Arnhem ziet voor zichzelf een verbindende en faciliterende rol weggelegd en zal daar zelf het goede voorbeeld geven".

1.2 De impact van de coronacrisis

We bevinden ons middenin de coronacrisis. Deze crisis heeft grote economische gevolgen enn zorgt bij veel ondernemers voor onzekerheid en financiële problemen. Eigenlijk toont het aan hoe belangrijk het is om van een lineaire naar een circulaire economie over te gaan. Want door kringlopen te verkorten en te sluiten, kunnen we lokale ondernemers steunen, leveringszekerheid vergroten en minder grondstoffen verbruiken. Een duurzame en vitale economie is van groot belang voor de stad, op onder andere sociaal gebied, werkgelegenheid en gezondheid.

1.3 Leeswijzer

Dit plan van aanpak laat een groeimodel zien en geeft weer waar Arnhem nu staat en hoe Arnhem kan groeien in steeds meer en beter ‘circulair zijn’.

In hoofdstuk 2 staat beschreven welke bepalende factoren er naast de beleidsmatige keuzes zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft de huidige situatie. We maken onderscheid in de eigen organisatie, de stad en de regio.

Hoofdstuk 4 is de inleiding naar het daadwerkelijke plan van aanpak. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt respectievelijk beschreven welke plannen er liggen voor de eigen organisatie, de stad en de regio. Concrete acties worden in de bijlagen 1 -2 en 3 beschreven.

2 Bepalende factoren

2.1 Ruimte om te pionieren en te ontdekken

De transitie naar een circulaire economie is volop in ontwikkeling. Dit betekent dat er ook steeds nieuwe methoden en ideeën ontstaan. Dit zorgt voor doorontwikkelingen en nieuwe innovaties. Belangrijk is om de ruimte te blijven houden voor het pionieren en ontdekken.

Daarnaast is het een zoektocht om te ontdekken wat bij de stad past. Positief bekeken zou de coronacrisis hier een belangrijke activator in kunnen zijn.

2.2 Samenwerken en medeverantwoordelijk

Zoals in de "Visie circulaire economie Arnhem" beschreven staat, pakt de gemeente Arnhem onder andere de rol van samenwerkende overheid op. Op deze manier kan er met andere stakeholders zoals overheden, instellingen, het bedrijfsleven en bewoners kennis worden opgedaan en worden stappen gezet in de transitie naar een circulaire economie. Belangrijk is dat de gemeente vanuit die samenwerkende rol probeert te stimuleren en te faciliteren (regelruimte), waarbij in gelijkwaardigheid met de partijen ook de verantwoordelijkheid samen wordt gedragen.

2.3 Draagvlak

Het coalitieakkoord 2018-2022 opent met de zin: *“Onze stad is een groene, levendige, ondernemende en inclusieve stad”*. De visie op circulariteit draagt daaraan bij! Om te kunnen veranderen van een lineaire naar circulaire economie en te kunnen voldoen aan de landelijke ambitie ‘Nederland Circulair in 2050” is deze transitie nodig.

Deze transitie gaan we het liefste door met intrinsiek gemotiveerde mensen gemeenschappelijk belangen te verkennen. Dat is de enige manier om een soepel proces te doorlopen met draagvlak en versnelling. Anders krijg je een transitie waar men niet achter staat en waarbij er met maatregelen verandering bereikt moet worden. Dat zorgt voor een minder geaccepteerde, duurdere en tragere transitie dan nodig is. Het past ook niet bij de Arnhemse aanpak. In dit plan van aanpak wordt daarom specifiek aandacht gegeven van het creëren van draagvlak, zowel in de eigen organisatie als in de stad.

2.4 De huidige economische situatie

Sinds maart 2020 heeft Nederland te maken met maatregelen om het Covid-19 virus te bestrijden. Deze maatregelen hebben maatschappelijke en economische gevolgen. Op economisch gebied betekende dit beperkte import- en exportmogelijkheden, bedrijven die (tijdelijk) volledig moesten sluiten en voor veel mensen een onzekere toekomst qua behoud van baan en inkomen waardoor er minder geld werd uitgegeven of aan andere zaken dan gebruikelijk. Dit brengt nieuwe inzichten die ook betrekking hebben op circulaire economie.

Waar voorheen import en export van producten heel gebruikelijk was, lag dit nu nagenoeg stil. Hierdoor kwamen ook veel bedrijfsprocessen van Nederlandse bedrijven stil te liggen, omdat zij binnen het proces afhankelijk zijn van grondstoffen of halffabricaten uit andere landen. Dit zet dergelijke bedrijven aan het denken. De verwachting is dat meer bedrijven gaan zoeken naar oplossingen dichter bij hun onderneming of een andere manier van produceren zodat er minder risico is.

Het uitgavepatroon van personen veranderde ook door de crisis. Dagelijkse boodschappen werden met grotere hoeveelheden ingekocht en ook de vraag naar elektronica (laptops, printers en elektrische fietsen) nam significant toe, mede door het vele thuiswerken en thuisonderwijs. Kleding, auto’s en andere luxe producten werden minder afgenomen aangezien men minder bijzondere gelegenheden heeft om iets nieuws voor aan te schaffen.

Afhankelijk van de mate waarin deze lijn zich doortrekt naar de toekomst toe, kan dit patroon blijven veranderen. Ook dit zal van invloed zijn op productontwikkeling en keuzes die gemaakt worden bij aanschaf van producten.

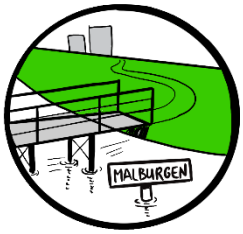
3 Huidige stand van zaken circulaire economie in Arnhem

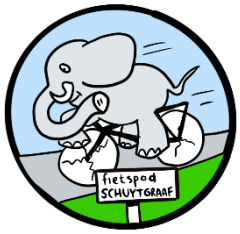
Op dit moment gebeurt er rond circulaire economie al veel in Arnhem. Hieronder volgt een beknopt overzicht. Deze informatie is opgehaald uit gesprekken met diverse stakeholders, zowel intern als extern. Intern gaat het vooral om ambtenaren die vanuit eigen motivatie en binnen hun eigen invloedsferen circulaire thema's toepassen.

We bouwen dit op in de paragrafen 3.1 de eigen organisatie, 3.2 de stad en 3.3 de regio.

3.1 De eigen organisatie

Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid - openbare ruimte
Het cluster Openbare Ruimte (OR) heeft een uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2019-2022 opgesteld. Hierin zijn de gemeentelijke duurzaamheidsambities zo veel mogelijk vertaald om toe te passen in het beheer en onderhoud van de Openbare Ruimte. Circulariteit is één van de vijf hoofd thema's naast klimaatadaptatie, klimaatmitigatie (energietransitie), biodiversiteit en sociale duurzaamheid.





In het cluster wordt de ruimte genomen om te pionieren en te verkennen. Er is al een aardig beeld van wat mogelijk is en wat nog niet. Ook is duidelijk dat een circulaire oplossing daarom nu nog net duurder kan zijn dan een conventionele oplossing. Met pionieren is er al een brug in Malburgen gemaakt van lokaal ingezameld plastic afval. Hebben we bij de reconstructie van de Apeldoornseweg gebruik gemaakt van een grondstoffenplan, is er in Schuytgraaf een fietspad aangelegd met olifantsgras en er is een verkenning gestart naar circulair terreinbeheer van de groene leefomgeving.

Green Deal - Duurzaam GWW 2.0 met de aanpak duurzaam GWW
De Green Deal - Duurzaam GWW heeft als ambitie om duurzaamheid in 2020 een integraal onderdeel te laten zijn van spoor-, grond-, water- en wegenbouwprojecten. Om dit te realiseren is er de praktische aanpak Duurzaam GWW. Het "ambitieweb duurzaamheid" is één van de hulpmiddelen uit de aanpak en wordt veel gebruikt bij projecten in de openbare ruimte.



Circulair beheer groene leefomgeving
Er is een aanzet gemaakt om het beheer van de groene leefomgeving zo veel als mogelijk circulair uit te voeren. Een aanzet is al gemaakt om bladafval met de Bokashi methode te verwerken tot bodemvoeding en het gebruiken van eigen hout bij kap. Denk hieraan aan bankjes of vogelhuisjes.

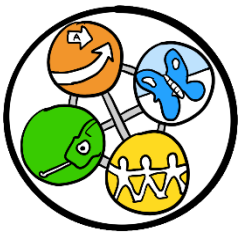
Duurzame pilot projecten
Projecten in de openbare ruimte worden al zoveel mogelijk duurzaam uitgevoerd. Sommige projecten lenen zich als duurzaamheid innovatie project. Hierbij gaan we een stapje verder dan normaal. Een voorbeeld is de herinrichting van de Apeldoornseweg. Ook voor 2020 en 2021 zijn er plannen voor pilot projecten.

Afval
Op het gebied van afval staan we voor een grote uitdaging. De landelijke VANG-doelstelling voor 2020 is 100 kg restafval per inwoner per jaar. In 2019 had Arnhem een gemiddelde van 202 kg restafval per inwoner. Arnhem heeft per 1 juli 2020 'afval scheiden loont' ingevoerd en de opbouw van kosten voor afval veranderd. Het doel is minder restafval en meer hergebruik van waardevolle grondstoffen. In Arnhem koersen we op een gemiddelde hoeveelheid restafval van 174 kg in 2020 en 137 kg in 2021 per inwoner.

In de binnenstad hebben kleine ondernemers, vanuit het oogpunt veiligheid en het verminderen van vervoersbewegingen, de mogelijkheid om hun afval (rest, plastic en papier) mee te laten nemen door de huisafvalwagens. Ze moeten hier wel voor betalen via het reinigingsrecht. Er wordt onderzocht of dit concept ook buiten de binnenstad kan werken.

De verwerking van het huishoudelijk restafval wordt sinds januari 2020 gedaan door Attero. Zij voeren een extra controle uit door middel van nascheiding. De aanbesteding voor het inzamelen van het huisafval (dus het vervoer van het afval van circa 70.000[2] Arnhemse huishoudens naar de verwerker) wordt in 2020 opengesteld. Hier is met name ingezet op CO2 reductie van de voertuigen en het rijden van efficiëntere routes.

Circulair inkopen
We zijn ons bewust van de relatie tussen circulariteit, klimaatadaptatie en -migratie, biodiversiteit en social return. Bij 'sociaal' denken we hierbij aan sociaal ondernemerschap en arbeidsparticipatie. Dit proberen we, waar mogelijk en waar men zich er al bewust van is, mee te nemen in aanbestedingen tijdens inkooptrajecten. Tot nu toe spraken we dan over lokaal, sociaal en duurzaam.



Ook de Connectie is met het thema circulair, in beginsel, bezig. Omdat (regionaal) inkoopbeleid en daarmee kaders hiervoor nog ontbreken[3] is dat vaak een uitdaging.

Toch hebben we al ervaring opgedaan: is circulair inkopen duurder? En betekent circulair inkopen ook een andere manier van (be)rekenen in verband met andere restwaarden of zelfs het niet meer hebben van een product in eigendom maar 'as a service'?

CO2-prestatieladder en het Klimaatplan
Gezamenlijk hebben de gemeente Arnhem, het arbeidsontwikkelbedrijf Scalabor en Sportbedrijf Arnhem zich in 2019 gecertificeerd op trede 3 van de CO2-Prestatieladder. De gemeentelijke organisatie heeft hiervoor een Klimaatplan uitgewerkt. Hierin staan onze CO2-footprint en CO2-reductiemaatregelen en -doelen voor de komende jaren.



In 2020 gaat dit project verder met als doel certificeren op trede 4 (uiterlijk in 2021 gereed). Dit draagt bij aan CO2-reductie en heeft een duidelijk verband met het programma NemiA en dit plan van aanpak.

Op trede 3 richt de CO2-Prestatieladder zich op de CO2-uitstoot van de eigen gemeentelijke organisatie. Vanaf trede 4 richt de ladder en dus het Klimaatplan zich conform de eisen van de ladder ook op de CO2-uitstoot in de keten. Daarbij maken we onderscheid tussen enerzijds de inkoopketen (circulair inkopen) en anderzijds de CO2-effecten van beleid. Voor niveau 4 analyseren we een aantal afgebakende onderwerpen om hier een ketendoelstelling op te formuleren:

1. Aanleg en onderhoud openbare ruimte (materiaalgebruik + brandstofverbruik aannemer);
2. Woon-werkverkeer;
3. Stadslogistiek.

Ketenanalyse aanleg en onderhoud openbare ruimte
Met name de eerste ketenanalyse, die zich richt op de materialen in de openbare ruimte, heeft veel raakvlakken met het thema circulair. De winning, productie, het transport en de verwerking van materialen veroorzaakt veel CO2-uitstoot. Voor de ketenanalyse openbare ruimte beginnen we met het, op hoofdlijnen, grofstoffelijk in kaart brengen van de CO2-uitstoot van de gehele openbare ruimte in de gemeente. Vervolgens zoomen we in op de grootste bronnen van uitstoot, zoals bijvoorbeeld

[2] 70.000 huishoudens, waarvan 40.000 laagbouw met drie containers per huishouden
[3] De verwachting is dat het nieuw inkoopbeleid met daarin 'circulair tenzij' gereed is in 2020

asfalt. Als onderdeel van deze analyse bepalen we de typen en hoeveelheden materialen die nu zijn toegepast in de openbare ruimte.

CO2-reductie
Circulaire strategieën, zoals het vergroten van het gebruik van secundaire en biobased materialen of het stimuleren van direct hergebruik van materialen, dragen vaak ook bij aan significante CO2-reductie. Een kanttekening hierbij is dat het niet automatisch zo is dat een maatregel goed scoort op zowel CO2-reductie als op circulariteit. Bijvoorbeeld: een constructie die gemaakt is om goed herbruikbaar te zijn, kan in de initiële productie om meer materiaal en dus CO2-uitstoot vragen dan een traditionele constructie. Daarom is het van belang om de verdere uitwerking en uitvoering van dit plan van aanpak en van het Klimaatplan in samenhang op te pakken.

3.2 De stad

In de stad zijn diverse initiatieven gaande. Allemaal vanuit intrinsieke motivatie en de wil om een bijdrage te leveren aan de transitie naar een circulaire economie (met als argument de noodzaak tot het gebruik van minder grondstoffen). Een paar, zeer diverse, voorbeelden staan in deze paragraaf beschreven.

IndustriePark Kleefse Waard (IPKW)
IPKW heeft in 2019 een prijs gewonnen voor het meest circulaire bedrijventerrein van dat jaar. Zo gaat IPKW zelf afval inzamelen en verwerken met als ambitie dat het afval op het terrein blijft. Een van de dingen die zij al doen is het inzamelen van plastic (zwerfafval en petflessen). Save plastics (Arnhems ondernemer van het jaar 2019 en ondernemer op IPKW) maakt hier onder andere bankjes en paaltjes van voor op het terrein van IPKW.

Save plastics

Als launching customer en opdrachtgever heeft de gemeente samen met een lokale school, Scalabor en Save plastics plasticafval uit de wijk Malburgen hergebruikt voor een brug in de wijk. Van het plasticafval zijn dekplanken gemaakt. Ook hebben ze de eerste volledig zelfvoorzienende en verplaatsbare woning 'Save Home' van lokaal afvalplastic ontwikkeld. Ook is Save plastics een afvalroute gestart van de Achterhoek naar Arnhem, waar zij bij deelnemende zorginstellingen, onderwijsinstellingen en bedrijven het Pet-afval ophalen om te verwerken.

Betonketen Regio Arnhem Nijmegen - Stichting Bouwcirculair
Beton is een van de meest gebruikte materialen in GWW-projecten en een grote vervuiler. Met lidmaatschap van de Betonketen Arnhem-Nijmegen zetten we in op het samenwerken en stimuleren van de hele betonketen. Bij deze keten zijn opdrachtgevers (gemeenten), producenten, leveranciers en aannemers aangesloten. Een ander doel is het opdoen van kennis en het borgen van de toepassing hiervan. Daarnaast zijn we ons aan het oriënteren op aansluiting op de regionale asfaltketen.

De Blauwe wijkeconomie
In het Spijkerkwartier is, op initiatief van bewoners, in 2012 de Blauwe wijkeconomie opgericht. Het doel was collectief inkopen van energie. De Blauwe wijkeconomie is inmiddels uitgegroeid tot circulair pionier in de stad. Een van de doelstellingen is om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Dit doen ze bijvoorbeeld door bewoners op te leiden en te coachen in het ontdekken en volgen van hun droom en door sociaal ondernemerschap te stimuleren.



Andere activiteiten van de Blauwe wijkeconomie zijn onder andere:

- Het Spijkerbed: als 'toerist' logeren in het 'Spijkerbed';
- Onderzoek naar hoe de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties kunnen helpen met het meetbaar maken van de impact van hun acties. In februari is de SDG ToerMee bus[4] langs geweest in het Spijkerkwartier om hierover te brainstormen;
- Ook stadslandbouw vindt hier plaats: via de SpijkerZwam. Selecta (de nieuwe koffieleverancier aan de gemeente Arnhem) levert het koffiedik van o.a. het stadhuis en stadskantoor aan de SpijkerZwam. Koffiedik is namelijk een rijke reststroom die prima als voedingsbodem fungeert. Een reststroom die drie keer hergebruikt kan worden! Het koffiedik wordt gebruikt als voedingsbodem voor de kweek van oesterzwammen en dient tot slot als grondverbeteraar.
- Het circulair ambachtsplan Spijkerkwartier: vanuit een prijsvraag vanuit het ministerie van IenW opgestart, met een looptijd van twee jaar. Het doel is om de gezamenlijkheid vanuit de wijk te vergroten en het plan stadsbreed inzetbaar te maken. In samenwerking met 2Switch worden oude fietsen van straat gehaald, opgeknapt en weer verkocht, ook wordt er kleding geruild en is er een spullenbibliotheek (voor spullen die je wel nodig hebt, maar weinig gebruikt).

State of Fashion
State of Fashion is hét platform voor actualiteit, vernieuwing en (internationale) avant-garde in mode, waar vooraanstaande denkers en makers op maatschappelijke thema's reflecteren en de blik van publiek en media richten op de toekomst. State of Fashion, met als kernpartners ArtEZ en Museum Arnhem, biedt een podium aan alternatieven voor het huidige modesysteem.

ArtEZ Future Makers
ArtEZ Future Makers geeft samen met de Wageningen Universiteit (WUR) de design hub Arnhem-Wageningen vorm. Kiemt zorgt daarbij voor het aanhaken van het bedrijfsleven. De design hub richt zich op circulair ontwerp en nieuwe (biobased) materialen, en maakt onderdeel uit van Dutch Circulair Textile Valley, die werkt aan het creëren van een circulaire textielketen om de milieu-impact te verminderen. De provincie is vanuit het programma circulaire economie stevig betrokken. Vanuit de gemeente maken we ook onderdeel uit van het netwerk.

3.3 De regio

NOVI-bod
In de regio wordt al intensief samengewerkt aan planvorming rond circulaire economie. Zo wordt de regio Arnhem Nijmegen in het NOVI-bod gepresenteerd als 'Groene Metropoolregio'. Ook is samen opgetrokken rond het binnenhalen van de woondeal waarin circulaire economie een belangrijk aspect is. Een mooi vertrekpunt is natuurlijk dat deze regio in 2018 al is benoemd tot meest circulaire regio van Nederland.

Woondeal
De woondeal regio Arnhem Nijmegen sluit aan bij het NOVI-profiel: de Groene Metropoolregio van Nederland en is hiermee onderscheidend t.o.v. andere woondealregio's in Nederland.

In de woondeal is voor Arnhem het volgende opgenomen over circulair bouwen:

1. Voor de bestaande plannen gaan we bij de locaties die binnen de woondeal vallen in gesprek met de ontwikkelaars over het verhogen van gebruik van circulaire bouwmaterialen naar *minimaal 10%.*

[4] https://www.toermee.nl/

In de nieuwe woningbouwplannen spannen we ons in om minimaal 25% circulair te laten ontwikkelen de komende periode. Vanaf 2030 willen we minimaal 50% circulair bouwen om uiteindelijk in 2050 te komen tot een 100% circulaire leefomgeving.



Circulaire ambities regio Arnhem Nijmegen in de GWW-sector
Vanuit de regio is er de wens om circulariteit in regionale GWW-projecten te stimuleren. De regio heeft in de stuurgroep Duurzaam Regionaal GWW gevraagd om de mogelijkheden hiervoor te verkennen. Er is behoefte aan regionale ambities met een bijbehorend uitvoeringsprogramma. Een adviseur van cluster openbare ruimteneemt namens de gemeente Arnhemdeel aan de stuurgroep. De stuurgroep bestaat verder uit vertegenwoordigers uit de gemeentes Zevenaar en Nijmegen en de provincie Gelderland.

Project circulaire bedrijventerreinen
De gemeente Arnhem participeert in een project circulaire bedrijventerreinen met WUR, HAN, gemeenten Nijmegen en Duiven. Hierbij wordt voor een drietal bedrijventerreinen in de regio (TPN-West/Nijmegen, Seingraaf-Nieuwpoort/Duiven en Het Broek/Arnhem) onderzocht wat afvalstoffen en veelgebruikte grondstoffen zijn op deze terreinen om vervolgens te verkennen of er businesscases mogelijk zijn met diverse ondernemers. Dit moet gereed zijn in 2021.

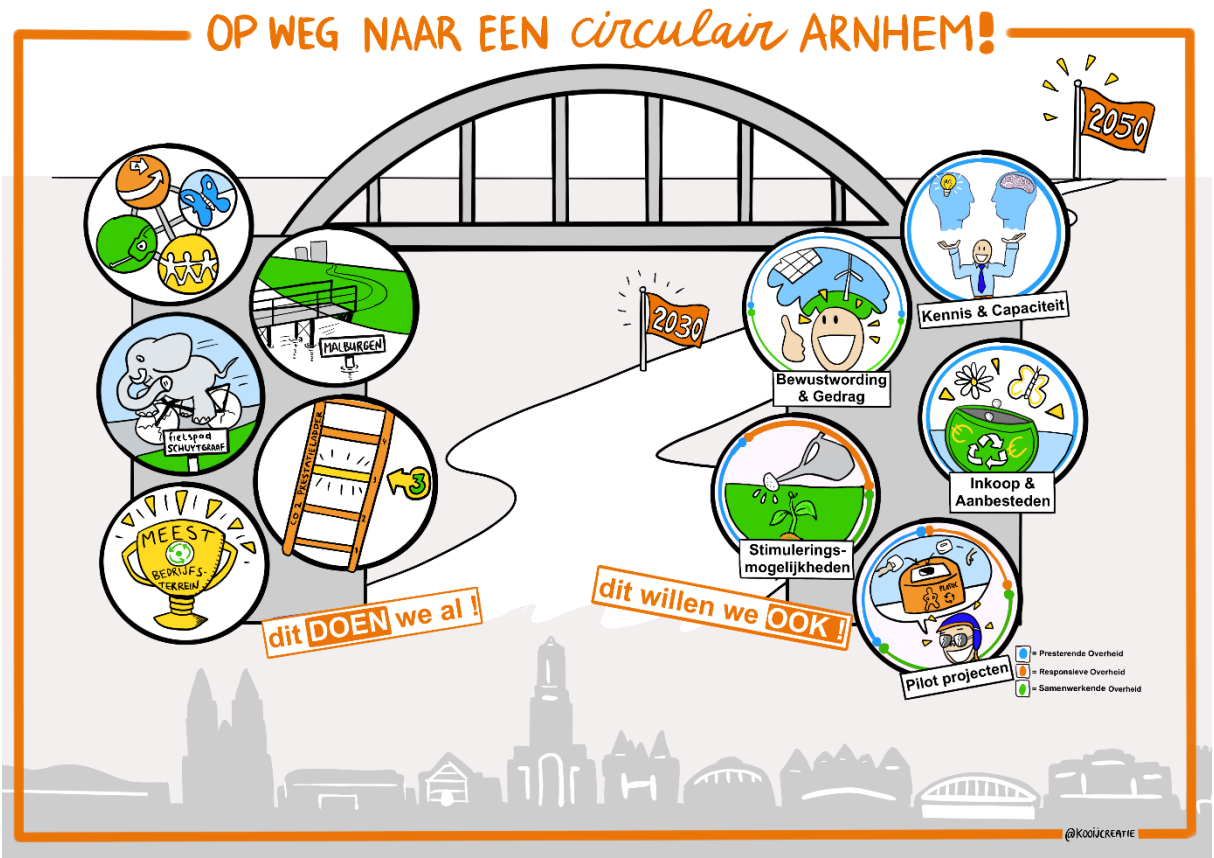
4 Dit willen we gaan doen

In het vorige hoofdstuk staan activiteiten die we doen of al gedaan hebben. Dit is echter nog zonder beleid, capaciteit en beschikbare middelen. Om meer impact te maken en toe te kunnen werken naar een circulaire economie in 2050 is het noodzakelijk een stap verder te gaan. Dit doen we aan de hand van een groeipad. Hierbij houden we tussenstappen aan in 2023 en 2030.

Om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben, houden we ons aan de ambities:

1. Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
2. Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw te gebruiken en grondstoffen te recyclen);
3. Het creëren van extra werkgelegenheid;
4. Vanzelfsprekend geeft de gemeente hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

Om die ambities werkelijkheid te kunnen maken gaan we het volgende doen, afgebeeld in de afbeelding hieronder:



5 De eigen organisatie

In dit hoofdstuk geven we, op hoofdlijnen, een beschrijving van thema's waarop we actie gaan ondernemen. Deze thema's sluiten altijd aan bij de vier ambities. Het hoofdstuk wordt afgesloten met doelstellingen.

In bijlage 1 - De eigen organisatie, is te lezen welke acties er concreet aan elk thema gekoppeld zijn. Daarbij wordt beschreven:

- wat het gewenste resultaat is;
- aan welke ambitie het bijdraagt;
- welke rol de gemeente hier inneemt volgens de Nederlandse School Openbaar Bestuur (NSOB);
- wanneer de actie gereed moet zijn.

5.1 Kennis & capaciteit

De transitie naar een circulaire economie begint bij het vergroten van kennis en capaciteit. Het is noodzakelijk dat we capaciteit organiseren om het thema te borgen. Er is een centraal aanspreekpunt nodig dat de nodige kennis en capaciteit ter beschikking heeft.



Er moet dan ook voor gezorgd worden dat de doorgevoerde veranderingen geborgd worden, in bijvoorbeeld de bestaande Plan-Do-Check-Act cyclus. Dit maakt het mogelijk om verschillende duurzaamheidsthema's[5] ook integraal in samenhang te monitoren en te evalueren.

Dit draagt direct bij aan ambitie 4 - het goede voorbeeld geven.

5.2 Bewustwording & gedrag



Waarom is bewustwording en gedrag in de eigen organisatie zo belangrijk? Van alle kanten horen we het; 'en wat doet de gemeente zelf'?

Zonder zelf het goede voorbeeld te geven in gedrag, in het nemen van beslissingen en in eigen prestaties, is het onmogelijk om de stad in beweging te krijgen. *Daarom is het rand voorwaardelijk om onze eigen organisatie mee te nemen in deze transitie.*

Om zelf de (gedrags)verandering te genereren is veel inzet nodig. Maar de impact die we daarmee genereren is ook hoog! Als *kennis en capaciteit* in de basis geborgd is, kan gewerkt worden aan bewustwording en gedrag.

Dit draagt (in)direct bij aan alle ambities.

5.3 Inkoop & aanbesteden

Met de vierde ambitie "zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen" leveren we aan alle ambities een actieve bijdrage. In het, in 2020 vernieuwde, inkoop- en aanbestedingsbeleid is hier ook een paragaaf over opgenomen.



'Een actieve bijdrage leveren' kan op minimaal twee manieren:

- Door het professionaliseren van ons opdrachtgeverschap;
- door in te zetten op het circulair verduurzamen van het eigen vastgoed.

Hiermee laten we zien dat we het menen. Hiervoor is echter meer kennis, tijd en ervaring nodig dan nu in huis is. De komende periode gebruiken we om ervaring op te doen zodat we SMART doelstellingen op kunnen nemen voor deze ambitie. Alles wat tot die tijd aan ervaring opgedaan wordt is goed, daarna (2023) moet dit behoren tot de reguliere wijze van inkoop.

[5] De CO2 Prestatieladder volgt bijvoorbeeld al de Plan-Do-Check-Act cyclus.

Dit draagt direct bij aan alle ambities.

Werkgelegenheid
Overheden vragen opdrachtnemers, met behulp van aanbestedingen en opdrachtverleningen, een bijdrage te leveren aan het vergroten van arbeidsparticipatie en/of vakmanschap van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit gebeurt op twee manieren:

- Direct: door bijvoorbeeld reguliere banen, leer-werkplekken of stageplaatsen beschikbaar te stellen;
- Indirect: door middel van MVO-activiteiten of sociale inkoop.

In aanbestedingen en opdrachtverleningen wordt regionaal zo uniform als mogelijk uitvraag gedaan om een bijdrage te laten leveren aan het vergroten van arbeidsparticipatie en/of het vakmanschap van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Op sociaal gebied werkt de gemeente mee aan een regionaal expertisepunt social return. Het is belangrijk at binnen dit expertisepunt ook aandacht is voor circulaire bedrijfsprocessen, waar deze doelgroep ook een werkplek kan vinden. In 2020 wordt er een pilot uitgevoerd die in 2022 gereed moet zijn. Het regionaal expertisepunt moet dan gerealiseerd zijn.

Dit draagt bij aan ambitie 3 - creeren van extra werkgelegenheid.

5.4 Subsidies en meer

Waar bij inkoop & aanbestedingstrajecten circulaire en sociale doelen (door middel van social return) al regelmatig meegenomen worden, is dit bij andere financiële relaties nog onderbelicht. Zoals bijvoorbeeld bij subsidierelaties, bij anterieure overeenkomsten, bij verbonden partijen of bijdragen uit fondsen kan dit een gespreksonderwerp zijn. We onderzoeken de juridische mogelijkheden (zoals bijvoorbeeld een ‘kan’- bepaling in de Algemene subsidieverordening). Dit krijgt een plek in de interne campagne (zie 5.2).

Dit draagt bij aan ambities 2 - reduceren van gebruik nieuwe grondstoffen - en 3 - creeren van extra werkgelegenheid.

5.5 Het cluster Openbare Ruimte



Ook hier moeten we het goede voorbeeld geven. De ambitie hiervoor is: "een duurzame en circulaire openbare ruimte".

Circulaire producten zijn op dit moment vaak nog relatief nieuw en worden nog niet massaal geproduceerd. Dit kan, op projectniveau, meerkosten met zich meebrengen



6 De stad

In bijlage 2 - De stad, is te zien welke acties er gekoppeld zijn aan onderstaande thema's. Daarbij is ook beschreven wat het gewenste resultaat is, aan welke ambitie het bijdraagt, welke rol de gemeente hier inneemt volgens het NSOB en wanneer de actie gereed moet zijn.

Opmerking: de sociale component van een circulaire economie wordt vaak niet concreet benoemd. Toch zit het er wel degelijk in. Het is belangrijk dat met het ontwikkelen van de plannen de sociale component meegenomen wordt als randvoorwaarde.

6.1 Bewustwording & gedrag



Ook richting de stad[6] is het belangrijk om een campagne op te zetten om bewustwording en gedrag in deze transitie in gang te zetten. Er is veel inzet nodig om deze (gedrags)verandering te genereren. Maar de impact die we daarmee genereren is ook hoog!

Er komt een stadsbrede doelgroepgerichte campagne om deze transitie in gang te zetten. Met als doel om bedrijven en bewoners intrinsiek te motiveren een actieve bijdrage te leveren aan deze transitie. Met deze campagne maken we de stad bewust van haar eigen invloed, leggen we verbanden met andere thema's zoals de energietransitie en laten we zien dat we actief bezig zijn om onze eigen ambities in te vullen. De campagne draagt dan ook bij aan alle ambities.

Ambassadeurs

We gaan een podium bieden aan onze Arnhemse ambassadeurs en verbinden daarmee ondernemers en bewoners die nog wat minder circulair werken, denken en doen. Te denken valt bijvoorbeeld aan ambassadeurs als Scalabor, Save plastics, Presikhaaf Schoolmeubelen/Koninklijke Ahrend, of bijvoorbeeld Dutch Spirit, 2Switch en de Blauwe wijkeconomie. Dit zijn natuurlijk lang niet alle ambassadeurs die Arnhem al kent. Ook staan er in de toekomst nieuwe ambassadeurs op die ook een plekje in de spotlight verdienen.

Bedrijven en instellingen

Vanuit de bedrijfscontacten is het thema circulariteit ook onderwerp van gesprek. Vanuit die rol worden bedrijven (onderling), kennisinstellingen en financierders slim met elkaar verbonden. Dit met als doel kansen te concretiseren door partijen te koppelen, innovaties op gang te brengen en (extra/nieuwe) werkgelegenheid te creeren.

Dit draagt (in)direct bij aan alle ambities.

6.2 Stimuleringsmogelijkheden

Een van de onderdelen is dat we informeren over de stimuleringsmogelijkheden die zijn. Zo informeren we bedrijven over vormen van circulair ondernemen en businessmodellen als; leasemodel (betalen voor gebruik), statiegeld, verhuur, servicemodel (onderhoudscontract), kostenreductie (minder materiaalgebruik levert besparing op), deelconcepten en industriële symbiose (opnieuw inzetten van reststromen).

Pilot projecten stimuleren



We stimuleren de stad om pilotprojecten uit te voeren. Hierin komen alle aspecten van circulair voor: sociaal, economisch en ecologisch. Om ervaring op te doen, het goede voorbeeld te geven en om een beweging in gang te zetten. We stimuleren het opzetten van pilots en bekijken welke stimuleringsmogelijkheden er zijn.

[6] Waar mogelijk moet de verbinding gelegd worden met klimaatadaptatie en de energietransitie

6.3 Circulaireit in de openbare ruimte

In het uitvoeringsprogramma "duurzaamheid cluster OR" wordt geborgd dat circulariteit de plek krijgt die noodzakelijk is voor deze transitie. Door middel van:

- Het uitvoeren van pilotprojecten;
- mogelijkheden van een versnellingsfonds circulaire kansen onderzoeken;
- verhogen van circulariteit in de groene leefomgeving.

Dit draagt (in)direct bij aan alle ambities.

6.4 Circulaire verstedelijking en bouwen

De gemeente is samenwerkend partner voor Rijk en regio om de circulaire doelstellingen te implementeren in het omgevingsbeleid en kaderstellend bij de projecten in de fysieke leefomgeving. Met name voor verstedelijkings- en bouwopgave van de stad is dit een hele uitdaging gezien de woningbouwopgave van circa 16.000 woningen tot 2040 in Arnhem.

Circulariteit kan op verschillende schaalniveaus worden bereikt:

- Sluiten van kringlopen, stofstromen en proces op de schaal van de stad of een gebied, om zo afhankelijkheid van materialen elders te reduceren, CO2-reductie te behalen en meerwaarde te creëren tussen functies en gebruikers in de keten (bijvoorbeeld: de SpijkerZwam in het Spijkerkwartier);
- Slim en duurzaam ontwerpen op gebouwniveau door:
    - minder materiaal te gebruiken;
    - duurzame biobased materialen te gebruiken;
    - diensten en/of materialen te huren;
    - te delen of te recyclen;

  (Bijvoorbeeld: autodeelsystemen bij woning; licht leasen; houtbouw en urban mining).
- Demontage, opslag en hergebruik van materialen mogelijk maken om zo circulair bouwen te faciliteren, met daarbij behorende instrumenten en randvoorwaarden.
  (Voorbeeld: materialenpaspoort & -depot, certificering en kennis/opleiding in de bouwkolom).

Omgevingsvisie
In de Omgevingsvisie Arnhem 2040 wordt het begrip circulariteit vertaald naar ambities en doelen in de fysieke leefomgeving van de stad. Arnhem streeft naar 25% circulair gebruik van materialen in 2023, 50% in 2030 en 100% in 2050 in de nieuwe (woningbouw-)projecten van de stad. Met deze doelstelling wordt voor woningbouw de inspanningsverplichting uit de woondeal gevolgd. Deze doelstelling wordt hiermee breder getrokken naar andere fysieke projecten in de stad.

Met name speelt hierbij de vraag op welke manier we kringlopen en processen slimmer op elkaar kunnen aansluiten, met als doel om de beperkte ruimte in de stad meervoudig circulair en efficiënter te benutten. En dat ook nog in samenhang met de overige ambities van de stad. De omgevingsvisie is richtinggevend voor het Omgevingsplan waarin de publiekrechtelijke kaderstelling ten aanzien van initiatieven en projecten wordt vastgelegd.

Dit draagt direct bij aan ambitie 2 - reduceren van gebruik nieuwe grondstoffen en indirect aan ambitie 1 en 3.

6.5 De afvalloze gemeente

Afval is landelijk een belangrijk onderwerp. We zijn op weg naar steeds minder restafval. Met de VANG-doelstellingen spreken Nederlandse gemeenten zich uit om in 2050 te staan voor een afvalloze gemeente. In een afvalloze gemeente is maximaal afval scheiden belangrijk, omdat afval wordt gebruikt als grondstof voor nieuwe producten. In Arnhem werken we hard aan een afname van restafval. In 2018 zaten we gemiddeld 221 kg restafval per inwoner, in 2019 was dit 202 kg. Het jaar

2020, met de Corona-crisis, laat de impact zien van deze crisis op het gedrag en de hoeveelheid afval van mensen. We zijn meer thuis. Hierdoor wordt afval anders gescheiden en gaat er meer de verbrandingsoven in. Het was drukker bij de afval brengstations, er is tijdelijk een gratis grofvuil ophaaldienst aangeboden en de ondergrondse restafvalcontainers werden vaker geleegd.
Deze problematiek werkt negatief op de restafvaldoelstelling om van 202 kg naar 174 kg per inwoner in 2020 te gaan. Om dit te realiseren dient niet alleen de hoeveelheid afvalscheiding fors toe te nemen (tot zeker 75%), maar moet er überhaupt minder restafval worden aangeboden.

Handhaving en schonebuurtcoaches
Met de invoer van 'afval scheiden loont' wordt meer inzet gevraagd op handhaving en het uitleggen van de afvalscheidingsspelregels aan bewoners. Uit ervaring van gemeenten die ons voorgingen met het invoeren van Diftar, weten we dat de hoeveelheid bij- en naast plaatsingen van afval toeneemt bij de start. Ook wordt er restafval bij het plastic afval gegooid. Dit zorgt voor meer afkeur van plasticafval, waardoor er minder plastic wordt aangeboden voor recycling. Om ervoor te zorgen dat de afname van plasticrecycling en de toename van dumping van tijdelijke aard is, wordt ingezet op handhaving en opsporen van foutplegers. Daarnaast hebben we een team van schonebuurtcoaches. Zij zijn in de wijk om bewoners meer te vertellen over nut en noodzaak van goed afval scheiden. Dit betreft een functie van werk-naar-werk. Eigenlijk zijn hier altijd plekken vacant en zijn goede coaches welkom.

Grondstoffenbeleidsplan
Momenteel heeft Arnhem een 'Afvalbeleidsplan', dit wordt voortgezet in een grondstoffenbeleidsplan. De nadruk komt te liggen op grondstoffen en hergebruik, in plaats van afval. Hierin komen afspraken te staan over afvalscheiding, hergebruikdoelstellingen en spelregels hoe we hier in Arnhem mee omgaan. Bovendien komt er meer aandacht voor het realiseren van een gedragsverandering om de VANG-doestellingen te halen. Met een bewustwordingscampagne 'afval scheiden loont' vanaf 1 juli 2020 is hierin al een start gemaakt. Dit soort campagnes kosten veel effort, maar kunnen grote impact maken.

Duurzaam milieupark
Het huidige afvalbrengstation biedt aangrijpingspunten om te moderniseren en een slag te maken in verduurzaming. Een mogelijkheid is een herinrichting en benoeming tot duurzaam milieupark. Een milieupark is meer dan een afvalbrengstation. Afval wordt dan gezien als grondstof. Door nog meer verschillende afvalstromen separaat in te zamelen is het de bedoeling dat er zo nog beter gescheiden wordt. Met als doel om grondstoffen te sorteren en zo meer te kunnen hergebruiken.

Een hoger hergebruik kan gerealiseerd worden door onder meer een intensievere samenwerking met 2Switch. 2Switch heeft nieuwbouwplannen en willen meer investeren in opknappen en repareren van producten, naast de verkoop van tweedehands goederen.
De route voordat een product afval wordt, wordt hiermee verlengd:

- Als een product nog best een ronde mee kan, komt het in de winkel van 2Switch;
- Is het product kapot of erg beschadigd? Dan zorgt 2Switch voor een reparatie, opknapbeurt of er wordt iets nieuws voor verkoop in de winkel van gemaakt;
- Kan het niet gerepareerd of opgeknapt worden? Dan wordt het uit elkaar gehaald in verschillende stromen voor hergebruik via gescheiden stromen op een milieupark/afvalbrengstation;
- Pas als dat niet mogelijk is, wordt het verzameld in de restcontainer op het milieupark/afvalbrengstation en afgevoerd voor verbranding.

Afval ambitie van de provincie
De provincie heeft de ambitie gesteld om de eerste afvalloze provincie te zijn, met in 2030 50% minder grondstofgebruik. Om hieraan te kunnen voldoen is er ruimte nodig om te experimenteren. Zo worden drie projecten op gestart:

- Samen met 2Switch onderzoek naar het verven van kleding. De verf wordt dan verkregen uit afval;

- Een pilot in het Spijkerkwartier samen met de Blauwe wijkeconomie. In deze pilot wordt een nieuw samenwerkingsverband getest. Verschillende partijen werken samen waarmee hoogwaardig materiaal- en producthergebruik wordt gerealiseerd. En waarmee kansen worden gecreëerd op het gebied van samenwerking, onderwijs en werkgelegenheid;
- In Geitenkamp lopen verkenningen voor een pilot met het inzamelen van plastic afval (door Save Plastics). Het plastic afval wordt verwerkt tot bijvoorbeeld bankjes waar hemelwater in opgevangen kan worden. Bij de woningen waar een dergelijk bankje komt te staan, kan de hemelwaterafvoer van het riool losgekoppeld worden. Dit project draagt niet alleen bij aan plastic afval hergebruiken, maar ook aan klimaatadaptatie. Het is ook goed mogelijk om een sociale component toe te voegen, door bewoners met een afstand tot de arbeidsmarkt hier werkervaring op te laten doen. Ook worden hiermee ontmoetingsplekken gecreëerd, wat goed is voor de sociale cohesie.

Draagt bij aan alle ambities.

6.6 Arnhemse opleidingsinstituten

Op initiatief van Arnhem Fashion Group wordt Arnhem Dyeing Centre ontwikkeld, een initiatief van Arnhem Fashion Group, het overkoepelende bedrijf achter Hul le Kes en Studio RYN. Doel van dit project is om de wereld klaar te stomen voor een circulaire toekomst waarin mode, textiel, agrofood en landbouw elkaar én het milieu positief stimuleren. Onderzoek, bewustwording en educatie zijn belangrijke pijlers. Betrokken partners zijn o.a. Suez, 2Switch, Rijn IJssel, gemeente Arnhem, Sonsbeek Park en ArtEZ. Via dit project worden twee beoogde, circulaire processen bij elkaar gebracht (textiel en agrofood/landbouw) en voorzien van nieuwe toegevoegde waarden. Arnhem Dyeing Centre verbindt zo het mode-ecosysteem in Arnhem met dat van afvalverwerking, landbouw, educatie en onderzoek.

De HAN heeft een master voor Circulaire economie. We stimuleren bedrijven in de stad om opdrachten bij de HAN uit te zetten en zo studenten kennis te laten maken met Arnhemse bedrijven als potentiële medewerker.

Dit draagt bij aan ambities 1 - stimuleren van bedrijven en 3 - creeren van werkgelegenheid.

7 De regio

In bijlage 3 - De regio, is te zien welke acties er gekoppeld zijn aan onderstaande thema's. Daarbij is ook beschreven wat het gewenste resultaat is, aan welke ambitie het bijdraagt, welke rol de gemeente hier inneemt volgens het NSOB en wanneer de actie gereed moet zijn.

Opmerking: de sociale component van een circulaire economie wordt vaak niet concreet benoemd. Toch zit deze er wel degelijk in. Het is belangrijk dat met het ontwikkelen van de plannen de sociale component meegenomen wordt als randvoorwaarde.

7.1 Circulaire verstedelijking en bouwen

Deelname van Arnhem aan de regionale versnellingstafel in het kader van de Woondeal Arnhem Nijmegen waar circulariteit een vast onderdeel is. Doelstelling is het concept circulariteit te operationaliseren en samen met de provincie en het Rijk te kijken naar procesincentives om circulaire bouw, circulair renoveren en conceptbouw te stimuleren.

Dit draagt bij aan ambitie 2 - reduceren gebruik nieuwe grondstoffen.

Bijlage 1 De eigen organisatie

Om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben, houden we ons aan de ambities:

1. Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
2. Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw te gebruiken en grondstoffen te recyclen);
3. Het creëren van extra werkgelegenheid;
4. Vanzelfsprekend geeft de gemeente hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

Eigen organisatie				
§ 5.2 Bewustwording en gedrag				
Actiepunt	**Resultaat**	**Draagt bij aan bereiken ambitie**	**Rol gemeente**	**Gereed**
Gedragsverandering eigen organisatie, zie hoofdstuk 4. Om de interne organisatie mee te nemen in deze transitie wordt een interne campagne opgezet. Met als doel om onze ambtenaren intrinsiek te motiveren een actieve bijdrage te leveren aan deze transitie. Deze moet in 2021 van start gaan en loopt tot 2023. Deze campagne draagt bij aan: - professioneel opdrachtgeverschap bij inkoop- en aanbestedingstrajecten om zo lokaal, sociaal en duurzaam inkopen te stimuleren; - draagvlak en actuele kennis: men is zich bewust van zijn/haar invloed in deze transitie - ander gedrag en dat in weten te zetten in de transitie richting de stad en de regio.	Acceptatie van nieuwe werkwijze circulaire economie	1, 2, 3, 4	presterende overheid	2023
Koppeling met de CO2 prestatieladder (werkt nu toe naar trede 4)	* Uitvoeren ketenanalyses voor openbare ruimte (waaronder een nulmeting van het huidige verwachte materiaalgebruik in de openbare ruimte), woon-werkverkeer en stadslogistiek (o.a. raakvlakken bij het gebruik van hubs als materialenhubs) * Voorbereiden vaststellen van 2 gekwantificeerde CO2-reductiedoelstellingen voor de keten (waarschijnlijk in ieder geval 1 gericht op materialen OR)	2 en 4	presterende overheid	2020
	*certificering op niveau 4, inclusief het definitief vaststellen van de ketendoelstellingen *plan gereed voor doeljaar en aanpak energie neutrale en klimaat neutrale gemeentelijke organisatie		presterende overheid	2021
	* certificering op niveau 5, inclusief het vaststellen van een reductiestrategie voor de keten (die breder gaat dan de 2 losse ketendoelstellingen) * 40% CO2-reductie voor de eigen footprint ten opzichte van 2018 gerealiseerd		presterende overheid	2023

Eigen organisatie

§ 5.3 Inkoop & aanbesteden

Actiepunt	Resultaat	Draagt bij aan bereiken ambitie	Rol gemeente	Gereed
Verkennen monitoringsmethode voor circulaire economie	Monitoringsmethode voor resultaten van Circulaire Economie. Goed laten zien wat er veranderd draagt bij aan draagvlak en stimuleert om door te gaan.		presterende overheid	2021
In het algemene inkoop beleid de SDG doelstellingen opnemen en inschrijvers uitdagen daar een bijdrage aan te leveren middels hun inschrijving.	Ondernemers uitdagen een bijdrage te leveren aan de SDG's middels hun inschrijving.	1, 2, 3, 4	presterende overheid	2020
Een keuze maken voor een innovatieve inkoopmethodiek en daarmee ook voorbehouden aanbesteden (2:82 Aw)	Meer gebruik maken van (innovatieve)kennis uit de markt. De versnelling stimuleren. Voorbehouden aanbesteden zorgt dat bepaalde zaken voorbehouden kunnen worden aan sociale ondernemingen.	4	presterende overheid	2020 2023
Een afwegingskader opstellen om (inkoop) activiteiten te toetsen aan onze principes	Met behulp van het afwegingskader kan sneller/beter een onderbouwd besluiten genomen worden. Met andere woorden: draagt het bij aan meer circulariteit? Denkrichtingen zijn: 1. Passen de activiteiten binnen de Sustainable Development Goals? 2. De principes van de R ladder zijn doorlopen en zo hoog mogelijk in gestoken 3. Activiteiten worden zoveel als mogelijk lokaal uitgevoerd 4. wat is de mate van impact (grote impact, kleine inspanning of kleine impact, grote inspanning)	4	presterende overheid	2023
Budgethouders ‘trainen’ in circulair inkopen en aanbesteden. Komt voort uit Rabobank Circulaire Economie Challenge 2019 "circulair werken". Belangrijk is dat aan de voorkant van het inkoopproces hier al op ingestoken wordt. We kunnen niet van inkoop adviseurs (connectie) verwachten dat zij achteraf inkooptrajecten gaan corrigeren op dit onderdeel. Kanttekening: het hoeft niet direct 100% circulair. Het gaat erom dat er stappen gemaakt worden en dat er groei in zit. Maak afspraken met leveranciers, steek je aanbesteding anders in.	Budgethouders (inkopers/opdrachtgevers) zijn zich ervan bewust hoe groot hun slagkracht is en dat ze het verschil kunnen maken in het versnellen naar een circulaire economie. Er wordt meer circulair ingekocht.	1, 2, 3, 4	Presterende overheid	2023
Checklist voor inkoopadviseurs van de connectie	Voor een laatste controleslag bij inkoop en aanbestedingen door de connectie	4		2023
Vertegenwoordiging circulair in aanbesteding teams	Borgen dat het thema in aanbestedingen vertegenwoordigd is vanaf het begin van het aanbestedingstraject	4		2020
Concrete inkooptrajecten circulair aanbesteden.	Ervaring opdoen met 'zelf het goede voorbeeld geven'. Ervaring opdoen met circulariteit in aanbestedingen.	1, 2, 3, 4		2023
Social return bij aanbestedingen (naar proportionaliteit)	Inzet mensen met achterstand op de arbeidsmarkt in circulaire bedrijfsprocessen	3	presterende overheid	2023

Eigen organisatie

§5.5 Het cluster openbare ruimte

Actiepunt	Resultaat	Draagt bij aan bereiken ambitie	Rol gemeente	Gereed
Uitvoeringprogramma Duurzaamheid cluster Openbare Ruimte	Borgen van Duurzaamheidthema's in de beheeropgave van cluster OR	2, 3, 4	Presterende overheid	2020
Green Deal Duurzaam GWW 2.0	De green deal zet duurzaamheid als integraal onderdeel van GWW projecten. Met de aanpak Duurzaam GWW geven we Duurzaamheid handen en voeten			
Circulair beheer van de groene leefomgeving	We gaan circulariteit van groen kapitaal meer benutten (voorbeeld bokashi en eigen hout)	2	Presterende en samenwerkende overheid	2023
Mogelijke deelname aan de pilot Zero emissie / Schone lucht akkoord	Ervaring op doen (we bevinden ons in de voorselectie fase)	1, 2, 3	samenwerkende overheid	2021

Bijlage 2 De stad

Om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben, houden we ons aan de ambities:

1. Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
2. Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw te gebruiken en grondstoffen te recyclen);
3. Het creëren van extra werkgelegenheid;
4. Vanzelfsprekend geeft de gemeente hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

De stad				
§6.1 Bewustwording en gedrag				
Actiepunt	**Resultaat**	**Draagt bij aan bereiken ambitie**	**Rol gemeente**	**Gereed**
Een stads brede doelgroepgerichte bewustwordingscampagne om deze transitie in gang te zetten -> gedragsverandering	Bedrijven en bewoners intrinsiek gemotiveerd een actieve bijdrage te leveren aan deze transitie	1, 2, 3	Samenwerkende overheid	2023
Ambassadeurs: gebruiken van groene initiatieven (op wijkniveau) die er al zijn. Deze initiatieven hebben al het vertrouwen van bewoners.	Communicatie rond succesvolle initiatieven	2	Samenwerkende overheid	2020
Vorm een integraal transitieteam met partners zoals energiecoöperaties, bewonersorganisaties, woningcorporaties en het bedrijfsleven. Om zo een toekomstgericht plan rond Circulaire economie uit te werken met concrete doelen en planning. Termijn 2023 en 2030 en perspectief op resultaat op de lange termijn (2050)	Actieplan circulaire economie 2021-2030	1, 2, 3, 4	Samenwerkende overheid	2021
Arnhemse Aanpak - campagne bewoners circulair verduurzamen woning i.s.m. TLO's en gekoppeld aan ArnhemAAN	Verduurzamen van woningen met circulaire materialen, draagt bij aan CO2 reductie	2	Samenwerkende overheid	2023

De stad				
§ 6.2 Stimuleringsmogelijkheden				
Actiepunt	**Resultaat**	**Draagt bij aan bereiken ambitie**	**Rol gemeente**	**Gereed**
Stimuleringsmogelijkheden onderzoeken + opzetten (koppelen aan NEMiA 2030 Bedrijven & Industrie onderzoek).	Meer bedrijven ondersteunen bij circulair verduurzamen.	1	Responsieve overheid	2030
Onderzoeken of het 'buurman' concept een mogelijkheid is (stimuleren naar Arnhem te komen)	Een werkplaats en winkel voor hergebruik van materialen, (bouw)materialen te koop die eerder afval- of restmateriaal waren Mensen met afstand tot arbeidsmarkt kunnen betekenisvol werk doen. Ook kunnen ze zich hier ontwikkelen richting de arbeidsmarkt	1, 2, 3	Samenwerkende overheid	2023
Concept voor hergebruik van bestaand groen opzetten en aanbieden bij sloopprojecten. Laten promoten (door TLO's)	Hergebruik van bestaand groen (voorkomen kapitaal vernietiging) en draagt bij aan klimaatadaptatie. Voor mensen met een kleine portemonnee is het dé mogelijkheid om kosteloos de tuin te vergroenen. Het zorgt ook aantoonbaar voor sociale verbinding in de wijk.	2	Samenwerkende overheid	2023
Repair cafés (i.s.m. TLO's),	Repaircafés voor inwoners van Arnhem Mensen met afstand tot arbeidsmarkt kunnen betekenisvol werk doen. Ook kunnen ze zich hier ontwikkelen richting de arbeidsmarkt. Het draagt ook bij aan "consuminderen".	1, 2, 3	Samenwerkende overheid	2021
Experimenteerruimte				
Experimenteerruimte binnen huidige wet- en regelgeving (omgevingsvisie)	Ondernemers geven aan nu niet te kunnen experimenteren met circulaire zaken, omdat het niet binnen de huidige wet en regelgeving past. Bijvoorbeeld in de bouw. Een deurkozijn uit een sloophuis kan prima hergebruikt worden. Alleen de maten kloppen niet volgens het nieuwe bouwbesluit. De woningbouw mag het kozijn dan niet zomaar hergebruiken.	1	Rechtmatige overheid	2030
§ 6.3 Circulariteit in de openbare ruimte				
Actiepunt	**Resultaat**	**Draagt bij aan bereiken ambitie**	**Rol gemeente**	**Gereed**
Actief lidmaatschap van Stichting Bouw circulair	Circulariteit in de betonketen verhogen Circulariteit in de asfaltketen verhogen	4	Samenwerkende en presterende overheid	2020 2023

De stad

§ 6.4 Circulaire verstedelijking en bouwen

Actiepunt	Resultaat	Draagt bij aan bereiken ambitie	Rol gemeente	Gereed
Publiekrechtelijk: Onderzoek naar het opzetten van een puntensysteem dat voor nieuwbouw gebruikt kan worden door bewoners/ondernemers bij het aanvragen van een omgevingsvergunning. • Met dit puntensysteem wordt er gestimuleerd om natuur inclusief -, circulair- en klimaat adaptief te bouwen. • Dit systeem kan worden gekoppeld aan een anterieure overeenkomst (privaat rechtelijk). Dit kan het Initiatieven Beraad ook gebruiken bij het toetsen van een aanvraag. In die hoedanigheid wordt het vooraf al meegegeven aan een initiatiefnemer die zo kan laten zien wat hij gaat doen. • Dit is een systeem dat met zijn tijd mee kan groeien waardoor innovaties en ontwikkelen continu meegenomen en gewogen worden.	Planologisch toetsingskader in het omgevingsbeleid	2	Rechtmatige overheid	2023
Publiekrechtelijk: onderzoek of we circulariteit ook voor de bestaande stad willen reguleren. Onder de Omgevinsgwet kunnen we straks geboden opleggen en kan gesteld worden dat vanaf moment X een bestaand gebouw aan bepaalde circulaire eisen moet voldoen. We willen onderzoeken of hier maatschappelijk draagvlak voor is en onder welke voorwaarden dit kan.			Rechtmatige overheid	
Privaatrechtelijk: verankeren van de circulaire ambities van de stad (inclusief de woondeal) in de anterieure overeenkomsten bij gebieds- en projectontwikkeling. Hiertoe ontwikkelen van een toolkit circulair wat invulling geeft aan de ambities zoals lokaal (her-)gebruik van grondstoffen, het opstellen van een materialenpaspoort of toepassen van circulair ontwerp door het toepassen van deelsystemen, verminderd materiaalgebruik of inhuur van diensten in plaats van inkoop.	Circulaire ambities verankerd in anterieure overeenkomsten waardoor bij gebieds- en projectontwikkeling circulariteit ook geborgd is.	2	Rechtmatige overheid	2023
Ondersteunen van het publiek- en privaatrechtelijk spoor met een kennis. Onderzoeken hoe we gericht op het inzichtelijk krijgen van rol, instrumenten en randvoorwaarden in de bouwketen om de circulaire doelen waar te maken. Hiertoe deelname aan Cirkelstad Arnhem, benutten van pilots o.a. Bestuurskwartier en de HES, en de randvoorwaarden te onderzoeken die nodig zijn in het fysieke domein (bijvoorbeeld materialendepots, benutten hout- en of systeembouw) maar ook ten aanzien van de business-case (verdienmodellen, total-cost-ownership, contractvorming)	Beleid op circulair bouwen	2	Rechtmatige overheid	

De stad

§ 6.5 De afvalloze gemeente

Actiepunt	Resultaat	Draagt bij aan bereiken ambitie	Rol gemeente	Gereed
Bewustwordingscampagne bewoners afval scheiden doel: omdenken bevorderen. Gebruik hier Spijkerkwartier Blauwe wijkeconomie als voorbeeld. Doel ook om duidelijk te maken waarom het belangrijk is, wat maken we er van na het inzamelen?	Gedragsverandering, minder na scheiding nodig. Besparing in kosten en CO2	1, 2, 3	Samenwerkende overheid	2030
Afval bewustwording & gedrag met behulp van afvalvrije scholen. Bewustzijn over de waarde van afval met het oog op recycling en hergebruik. Beginnen met drie basisscholen in schooljaar 2020-2021. Na een jaar overgaan naar 10 scholen.	Als mensen daar waarde aan hechten gaan ze anders met hun producten om. Kinderen zijn een goede katalysator.	1, 2, 3	Samenwerkende overheid	2022
Project: Prijsvraag plastic afval bij consumenten verminderen	Bewustzijn	2, 3	Samenwerkende overheid	2023
Pilot hergebruik plastic i.p.v. restafval	Gemeente neemt in de OR verantwoordelijkheid voor hergebruik van plastic in projecten. Bijvoorbeeld: welke producten uit plastic afval kunnen we toepassen in de OR?	2, 3	Samenwerkende overheid	2030

Bijlage 3 De regio

Om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben, houden we ons aan de ambities:

1. Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
2. Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw te gebruiken en grondstoffen te recyclen);
3. Het creëren van extra werkgelegenheid;
4. Vanzelfsprekend geeft de gemeente hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen.

De regio				
Actiepunt	**Resultaat**	**Draagt bij aan bereiken ambitie**	**Rol gemeente**	**Gereed**
PFO Economie - top 3 ambitie is circulaire economie	Bedrijven met goede voorbeeld ambassadeur maken, bedrijven bezoeken, lobby voor financieringsconstructie provincie/rijk. Er wordt hier gewerkt aan het opstellen van een manifest waarbij GWW, MKB, Bouw sector opgeroepen worden om zich klaar te maken voor een circulaire economie. Onder andere vanuit inkoop en aanbesteding van de overheid.	1, 2, 3	presterende overheid	2021
Omgevingsvisie	Ambitie circulair bouwen verankeren	1, 2, 3		2023
Omgevingsplan	Opnemen van juridisch-planologische kaders en regels ten aanzien van circulair bouwen	1, 2, 3	Rechtmatige overheid	2023
* uitdaging. Hoe prikkelen we uitvoerders om niet op het minimale te gaan zitten maar om te blijven innoveren? Whats in it for them?	In privaatrechtelijke overeenkomsten afspraken regelen (regionaal opgepakt = werkgroep) o.a. Bestuurskwartier		Rechtmatige overheid	2023
	Ontwikkelen van een (ontwikkelgerichte) toolkit met daarin afwegings principes ten aanzien van circulair bouwen (in afstemming met thema's als klimaatadaptatie/energieneutraal/ sociaal/biodiversiteit)			
Woondeal. Een inspanningsverplichting voor nieuwe woningbouwplannen	minimaal 25% van de bouwmaterialen is circulair	1, 2, 3	Rechtmatige overheid	2023
	minimaal 50% van de bouwmaterialen is circulair			2030
	100% van de bouwmaterialen is circulair			2050

Regionaal expertisepunt social return	Opzetten van een regionaal expertisepunt social return waarmee circulaire bedrijfsprocessen ook uitgevoerd kunnen door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In 2020 wordt een pilot gedaan. Vanaf 2022 moet er structureel resultaat zichtbaar zijn in de regio én de stad	1, 3, 4	presterende overheid	2020
Lobbyrol effectief organiseren in het (regionale) netwerk, naar rijksoverheid en provincie voor wat betreft opheffen beperkende wet- en regelgeving.	Gezamenlijk lobbytraject vanuit de regionale opgave circulaire regio	1, 2, 3, 4	presterende overheid	2021
Regionaal circulair inkopen	Gezamenlijke bewustwording over circulair inkopen. Opdoen van expertise bij GWW. Arnhem doet mee in een pilot.	1, 2, 3, 4	presterende overheid	2023
Circulariteit in de openbare ruimte				
Circulaire ambities in de regio Arnhem-Nijmegen in de GWW sector	Het stimuleren van duurzame/circulaire GWW projecten binnen de Regio Arnhem Nijmegen (middels bijbehorend uitvoeringsprogramma)	1, 2, 3	samenwerkende overheid	2023

Inspraaknotitie Visie Circulaire Economie Arnhem (persoonlijke titel)

Geachte leden van de Raad,

De griffie heeft mij gevraagd of ik in wil spreken op de visie Circulaire Economie. Dat doe ik graag, omdat ik wil bijdragen aan een circulair Arnhem. Ik werk in het dagelijkse leven als programmaleider Circulaire Economie bij de provincie Gelderland, maar spreek hier vandaag als inhoudelijk deskundige en betrokken inwoner van uw stad en dus niet namens het college van GS. Aan mijn bijdrage kunnen dus geen rechten worden ontleend.

Mijn perspectief
Provincie Gelderland werkt sinds 2015 aan een circulaire economie. Ook wij zijn op weg naar een circulaire economie in 2015. Dat kunnen wij niet alleen, maar alleen in samenwerking met bedrijfsleven, kennisinstellingen, waterschappen en gemeenten. Ons college wil impact bereiken en focust hierbij op de grootste grondstofstromen en onze eigen rol. Over dat laatste heeft de Rekenkamer Oost onlangs nog een advies uitgebracht. Onze staten stellen de kaders en willen een tijdspad naar 2050 met tussentijdse mijlpalen waarin we rapporteren over de reductie van grondstoffen en de bijdrage van onze projecten. Dat betekent dat we investeren in monitoring. Ons college heeft een Uitvoeringsprogramma CE opgesteld voor drie jaar met een budget van 7 mln. Hiermee voeren we 25 concrete projecten uit. Hiervoor zoeken we de samenwerking met partners in het veld. We verwachten met name veel impact vanuit de circulaire woningopgave en in de agrofood (verwaarding reststromen, mestverwaarding, reductie voedselverspilling, etc). We komen Arnhem tegen in Bestuurskwartier (hergebruik materialen), Woondeal Arnhem-Nijmegen (circulair bouwen), Duurzaam GWW (18 gemeenten) en op IPKW, een ikoon voor circulaire economie! Onze insteek ligt bij innovatie, kennis en bedrijven. Gemeenten staan dichter bij de burgers en zijn in staat om bewustwording bij burgers te vergroten.

Mijn reactie op visie
We komen Arnhem tegen, maar naar mijn smaak nog te weinig. Ofschoon de stad pareltjes heeft op gebied van CE (IPKW, Blauwe wijkeconomie, ArtEZ) ontbreekt nog een krachtig profiel op CE naar buiten. Zeker in vergelijking met Nijmegen. Ik ben blij dat Arnhem het been nu bijtrekt.

Dan naar de visie. De vier geformuleerde circulaire ambities zijn logisch en helder:
1. Het stimuleren van bestaande en nieuwe bedrijven in innovatie en circulariteit;
2. Het reduceren van gebruik van nieuwe grondstoffen (verlengen van de levensduur, efficiënt en duurzaam grondstoffenverbruik, grondstoffen opnieuw gebruiken en grondstoffen recyclen);
3. Het creëren van extra werkgelegenheid;
4. De gemeente geeft hierbij zelf het goede voorbeeld bij inkoop en aanbestedingen

Advies 1: bepaal focus en tussenresultaten
De visie oogt voorzichtig en kiest een lange termijn perspectief. De circulaire economie is inderdaad ‘work in progress’, maar vraagt ook om zichtbare tussenresultaten en het plukken van laag fruit. Het werkplan is indrukwekkend in omvang van activiteiten. In overleg met uw Raad zou hier een nadere prioritering mogelijk zijn met een jaarplan en op te leveren resultaten. Dat geeft de beoogde

projectleider ook de nodige strepen om intern en extern resultaten te boeken en hierover te rapporteren.

Advies 2: maak gebruik van wat er al is
Doe niet alles zelf, maar klop hiervoor aan bij bestaande organisaties zoals Kiemt, OostNL, RCT's) en maak gebruik van bestaande instrumenten. Doe dit op basis van een heldere analyse van de bedrijvigheid in de stad en selecteer doelgroepen en projecten.

Advies 3: zoek verbinding met krachten in de stad
Voorkom dat CE een interne ambtelijke aangelegenheid wordt en richt je op zichtbare projecten in de stad. Het voorgestelde Transitieteam CE met partners buiten lijkt me een uitstekend idee.

Advies 4: zoek verbinding met de regio
De provincie wil graag zaken doen op regionale schaal en is met Groene Metropoolregio in gesprek over een bestuursakkoord waar Circulaire Economie een belangrijk deel van uit maakt. Gebruik dit gremium om het profiel van Arnhem zichtbaar te maken. Arnhem-Nijmegen is niet voor niets de meest circulaire regio van Nederland. Door regionale samenwerking kunnen we concrete stappen zetten in de circulaire woningbouw, aanbesteding van GWW en in afval. Hiermee geven we de bedrijven in de regio een circulaire zet in de rug.

Advies 5: maak werkbudget vrij
In de visie wordt uw Raad gevraagd om 100.000 vrij te maken voor de aanstelling van een CE-adviseur. Er is vooralsnog geen werkbudget beschikbaar. Zonder werkbudget mist de adviseur naar mijn overtuiging de benodigde slagkracht om met partners projecten in de stad in gang te zetten. Dit geeft ik uw Raad in overweging.

Met vriendelijke groet,

Willem Huntink
Programmaleider Circulaire Economie
Provincie Gelderland

Visie op Circulaire Economie – VNO/NCW

De rijksoverheid heeft zich tot doel gesteld om in 2050 volledig cirulair te zijn. Wat betekent dit? Volgens het rijk gaat het om efficienter gebruik van grondstoffen, het gebruik van duurzaam geproduceerde grondstoffen en inzetten op het ontwikkelen van duurzame producten en productiemethodes. Dit moet resulteren in een verminderde afhankelijkheid van primaire grondstoffen en leiden tot nieuwe verdienmodellen. Dat klinkt mooi, maar wat betekent dat voor de ondernemers in onze regels en voor de lokale overheid? De invloed op de winning en recycling van grondstoffen is nihil, het gebruik van grondstoffen is erg individueel bepaald en de inzet van producten en productiemethodes is ook veelal iets wat niet lokaal bepaald wordt.

Mede op grond van bovenstaande verdient het de voorkeur niet sec naar circulariteit te kijken, maar te spreken over duurzaamheid – zoals ook gedefinieerd in de UN SDGs. Een duurzame economie gaat over duurzaam inzetten van mensen en middelen en biedt op lokaal niveau een veel bredere blik op een bijdrage die uiteindelijk hetzelfde doel nastreeft: een betere planeet en toekomstbestendige economie. We hebben het hiermee over mensen en middelen in de breedste zin des woords: het gebruik van grondstoffen, het beperken van afval, een inclusieve samenleving met kans op werk voor iedereen en een transitie naar duurzame energie. Wat betekent dit dan voor onze regio en de Gemeente in het bijzonder? Wat ons betreft gaat het om 3 thema's:

- Educatie
- Innovatie
- Stimulatie

Educatie betekent een betere verbinding van onderwijs met het bedrijfsleven; laat de generatie van morgen werken aan de duurzaamheidsuitdagingen van vandaag. Onze regio is hierin goed op weg. Door initiatieven als CONNECTR verbinden we onderwijsinstellingen aan bedrijven via praktische problemen in de energietransitie. **Innovatie** kan alleen in een goed innovatieklimaat; een samensmelting van kleine en grote bedrijven, clusteren van kennis, bedrijvigheid en onderwijs. **Stimulatie** is bij uitstek het thema waar de overheid een rol in kan spelen, belonen van het juiste gedrag, creeeren van het juiste klimaat en ondersteunen en faciliteren van samenwerking.

We hebben hier in onze regio al veel in bereikt, maar de inzet is hoog. Vandaar mijn oproep naar de Gemeente Arnhem: kies je speerpunten. Het is belangrijk om zelf het juiste voorbeeld te geven, maar zorg voor gerichte speerpunten en boek daarin concrete resultaten. We hebben een unieke kans voor ondernemerschap en innovatie in de energietransitie, waarmee we als regio bij kunnen dragen in de verduurzaming van het hele land en ver daarbuiten. Focus als gemeente op de juiste prikkel voor educatie, een goed klimaat voor innovatie en stimuleer en realiseer samenwerking – juist als Gemeente. Dit is geen thema dat zich laat vangen binnen stadsgrenzen; althans niet vanuit het perspectief van een duuzame economie. Laat onze regio voorop lopen op die thema's waar we sterk in zijn.

Geachte voorzitter,

Stab heeft zich verdiept in het containerbegrip “de circulaire economie”.

De stichting heeft in de afgelopen jaren de mogelijkheden gemonitord en een aantal proeven opgestart met landelijke recyclers.

Wij starten in september met een pilot recycling project op bedrijventerrein Het Broek, waarvan wij hopen dat naar meer terreinen en andere afvalstromen uit te kunnen breiden.

Daarbij zijn wij erachter gekomen dat het bereiken van een circulaire economie een dusdanig gemeenschappelijke uitdaging is dat deze niet alleen door ons kan worden ingevuld.

Bijvoorbeeld: Het heeft geen zin afval te scheiden als die vervolgens weer samen in dezelfde oven verbrand wordt.

Om dat te voorkomen moet er op nationaal niveau de intentie worden uitgesproken en visie worden uitgezet ondersteund door middelen van de landelijke overheid. Dan kan er op regionaal niveau invulling worden gegeven aan de specifieke regionale omstandigheden.

Gesubsidieerde of staats-recycling, beleid, en liever geen dwang en verbod, zodat het hergebruik van materialen ook echt mogelijk wordt.

De ondernemingen in Arnhem kunnen dat niet. Wij kunnen wel gescheiden aanleveren, en doen dat met passie, ook als dat nadelen heeft voor de bedrijfsvoering maar voordelen voor de maatschappij.

Maar dat lukt niet als er geen landelijk beleid is.

StAB vraagt de gemeente om bij het landelijk bestuur aan te dringen op landelijk beleid aan te geven. Dan kunnen onze regionale initiatieven en inzet ook echt nut hebben.

De ondernemers willen wel, maar ze moeten voelen dat het zin heeft en nuttig is.

Lijst van deelnemers aan rondetafelgesprek Visie circulaire economie

	Inspreker	**Namens**
1	Luc Kikkert	1. Directeur Kiemt 2. Voorzitter BlauweWijkEconomie 3. Penvoerder Circles
2	Ilko Bosman	VNO-NCW Arnhem Nijmegen
3	Willem Huntink	Namens zichzelf
4	Hans Robert van der Doe	Voorzitter van StAB
5	Cris van Arkelen	Rabobank Arnhem en Omstreken

MANIFEST

'Maak werk van CIRCULAIRE ECONOMIE in de bouw en GWW-sector'

Samen maken we ons sterk voor een circulaire Regio Arnhem Nijmegen

WAT

In 2018 mocht de Regio Arnhem Nijmegen zich al de meest circulaire regio van Nederland noemen. In triple helix-verband zijn in de regio diverse voorbeelden te vinden die circulariteit bevorderen en in de praktijk brengen. Het bedrijfsleven heeft al stappen gezet en onderwijsinstellingen bieden opleidingen aan op het vlak van circulariteit. Dit wil niet zeggen dat circulariteit al gemeengoed is geworden en het verbruik van primaire grondstoffen substantieel wordt teruggedrongen. In diverse sectoren worden vorderingen gemaakt, zoals in de maakindustrie, de afvalverwerking, gezondheid en ook in de Bouw &Infra. De koplopers op het gebied van circulariteit zijn al goed op weg maar zijn nog vaak lokaal en kleinschalig.

De uitdaging is nu om verder te innoveren, dat meer bedrijven stappen zetten naar een circulaire economie en circulaire initiatieven op grotere schaal toepassing gaan vinden. Bouw&Infra kennen een hoog grondstofgebruik en tevens lange processen om te komen van plan tot uitvoering, terwijl in de regio nu afspraken zijn gemaakt om circulariteit als voorwaarde op te nemen bij de aanbesteding van Bouw&Infra projecten.

De bouwsector kent hoog- en laagwaardig hergebruik van grondstoffen. Wij willen het bedrijfsleven stimuleren zo veel mogelijk grondstoffen te hergebruiken. Uiteraard heeft de voorkeur een hoogwaardig hergebruik. Om tot hoogwaardig hergebruik te komen is het belangrijk om in de gehele keten bewust bezig te zijn met circulaire economie. Dit begint al bij ontwerp en design. In de regio zijn er veel MKB-bedrijven die innovatieve producten ontwikkelen of al hebben ontwikkeld, welke bijvoorbeeld door de bouw en de infrasector toegepast kunnen worden om nog sneller en makkelijker circulaire processen en ketens te creëren. Circulaire economie raakt dus elke ondernemer in de regio in de toekomst. De transitie naar een circulaire economie verdient voor alle sectoren daarom nu extra aandacht. Zo zorgen we er samen voor dat deze regio een vooruitstrevende circulaire regio blijft!

WAAROM

Noodzaak

We gebruiken wereldwijd meer grondstoffen dan de aarde aankan. Dit zorgt voor toenemende schaarste en (geopolitieke) afhankelijkheid. Ook heeft het huidige grondstoffenverbruik negatieve gevolgen voor het klimaat en het milieu. Dit maakt een transitie noodzakelijk naar een circulaire economie waarbij we duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen inzetten. Deze transitie biedt kansen op het gebied van werkgelegenheid, nieuwe exportmogelijkheden en draagt significant bij aan CO2 reductiedoelstellingen.

Ambitie

De Regio Arnhem Nijmegen en provincie Gelderland hebben grote ambities als het gaat om circulariteit:

- De Rijksoverheid en ook de provincie Gelderland heeft zich ten doel gesteld om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. Het tussendoel is om in 2030 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) te hebben gerealiseerd. Wanneer we kijken naar volumes en tonnages in de Circulaire Atlas Gelderland heeft 80% van alle grondstoffen - en reststromen te maken met AgroFood en Bouw en is slechts 20% is te linken aan Consumenten en Industrie.

- De Regio Arnhem Nijmegen heeft samen met Foodvalley in de propositie aan de Nationale Omgevingsvisie de ambitie uitgesproken om zich te ontwikkelen tot een groene metropoolregio. De metropoolregio Arnhem Nijmegen Foodvalley wil zich onderscheiden als dé circulaire topregio in 2050. Dit zal een positief effect op het vestigingsklimaat en de aantrekkelijkheid van de regio voor vooruitstrevende bedrijven, investeerders en werknemers.

Urgentie

De circulaire ambities zijn door de regio al opgepakt en vertaald in een tweetal overeenkomsten die betrekking hebben op de Bouw &Infra sector:

Woondeal Regio Arnhem – Nijmegen
In de samenwerkingsagenda voor de woningbouwopgave in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen hebben de gemeenten in de Regio Arnhem Nijmegen, de provincie Gelderland en het Rijk op 4 maart 2020 afgesproken dat:

- Voor de bestaande plannen opdrachtgevers van de locaties die onderdeel zijn van de woondeal in gesprek gaan met de ontwikkelaars over het verhogen van gebruik van circulaire bouwmaterialen naar minimaal 10%.
- In de nieuwe woningbouwplannen partijen zich inspannen om minimaal 25% circulair te laten ontwikkelen. Vanaf 2030 wil de regio minimaal 50% circulair bouwen om uiteindelijk in 2050 te komen tot een circulaire leefomgeving.

Regionale ambitieverklaring Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW)
De gemeenten in de Regio Arnhem-Nijmegen en de provincie Gelderland willen gezamenlijk en in afstemming met elkaar bereiken dat in de komende jaren in de hele Regio Arnhem-Nijmegen voor GWW projecten circulair opdrachtgeverschap plaatsvindt en dat circulair wordt ingekocht. De samenwerkende overheden willen als opdrachtgevers als collectief in regionaal verband het verschil maken en de circulaire economie stimuleren. De officiële ondertekening is voorzien op 2 december 2020.

HOE

Wij, de samenwerkende gemeenten in de Regio Arnhem Nijmegen, en brancheverenigingen en ondernemerskoepels, roepen het bedrijfsleven in de regio op:

- Meer circulair te gaan werken om de kansen die de Woondeal en het regionale ambitieverklaring GWW bieden te kunnen benutten, welke tot uiting komen in overheidsaanbestedingen
- Zich samen met overheden en kennisinstellingen in te zetten voor innovatie van producten en bedrijfsprocessen om circulair te kunnen werken en (nieuwe) ketens te gaan vormen
- Personeel in de gelegenheid te stellen zich te scholen in circulair werken en hier ervaring in op te doen
- Hun bedrijf klaar te stomen voor een volledig circulaire economie.

Aldus vastgelegd op 2 december 2020

BEHANDELRESULTAAT

Rondetafelgesprek - 24-03-2021

Raadsvoorstel "Visie circulaire economie Arnhem"

Zaaknummer:	424705
Portefeuillehouder:	Jan van Dellen

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Loos (VVD), Venhoek (D66), De Vries (PvdA), Manders (AC), Witberg (PvdD), Henzen (PVV) Hutten (CDA), Nede (CU) en Dilekci (Denk VA).
De fracties van de SP en de Arnhemse Ouderen Partij waren niet bij de beraadslagingen aanwezig.

Bespreking
Aan het rondetafelgesprek hebben vijf insprekers deelgenomen. Tijdens het gesprek hebben de insprekers zich voorgesteld en de belangrijkste boodschap aan de raad meegegeven. Vervolgens zijn vragen gesteld door de aanwezige fractievertegenwoordigers.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van het rondetafelgesprek geconcludeerd dat hiermee de informatieve fase is afgerond en de beraadslaging kan worden voortgezet in de meningsvormende fase.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

E. Greving

BEHANDELRESULTAAT

Rondetafelgesprek - 07-04-2021

Raadsvoorstel "Visie circulaire economie Arnhem"

Zaaknummer:	424705
Portefeuillehouder:	Jan van Dellen

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Loos (VVD), Steenvoort (D66), Visser (PvdA), Manders (AC), De Groot (PvdD), Henzen (PVV) Van Dillen (CDA), Tujeehut (AOP) en Dilekci (Denk VA).
De fracties van de SP en de ChristenUnie waren niet bij de beraadslagingen aanwezig.

Bespreking
Tijdens de beraadslaging is de eerste termijn van de M1 behandeld. Hierin hebben fractievertegenwoordigers vragen aan de portefeuillehouder gesteld en zijn die beantwoord.

Toezegging
Wethouder Van Dellen zegt toe de concept-opgave circulariteit van de Groene Metropoolregio naar de raad te sturen.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de M1 behandeling nog niet is afgerond, maar dat de vervolgsessie een gecombineerde M1 en M2 behandeling kan zijn. Daarvoor is het nodig dat fracties tijdig mogelijke moties of amendementen indienen.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

R. Maref

"De portefeuillehouder heeft op 7 april 2021 toegezegd naar de raad de conceptopgave Circulaire regio van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen te verzenden. Deze opgave is te vinden op de pagina's 36 t/m 47 van dit document: "de Regionale Agenda van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen" van 15 oktober 2020. Binnenkort zal een geactualiseerde versie verschijnen die eerst naar colleges zal worden verzonden."



Regio Arnhem-Nijmegen

Regionale Agenda

15 oktober 2020

Stuurgroep Versterking regionale samenwerking
Regio Arnhem-Nijmegen

regio arnhem nijmegen

In het kort

Onze gezamenlijke visie op de regio Arnhem Nijmegen

Horizon
Onze gezamenlijke ambitie:
- we positioneren ons als dé groene metropoolregio van Nederland
- we profileren ons als dé (inter)nationale circulaire topregio 2050
- we werken samen aan dé ontspannen groeiregio in balans

Hiervoor werken we als regio samen:

Fundament
We werken samen aan het behoud van de identiteit van de regio:
- we zetten ons in voor een gevarieerd cultuurlandschap
- we houden de regio strategisch bereikbaar
- we ontwikkelen de culturele netwerken in de regio

Heden
We werken samen aan de ontwikkeling van de regio:
- we ontwikkelen de regio als compleet stedelijk netwerk
- we ontwikkelen energy, food, health en hightech als topsectoren
- we benutten talent en het menselijk kapitaal in de regio

Perspectief
We werken samen aan de koers van de regio:
- we maken onze regio veerkrachtig voor klimaat en energie
- we zetten breed in op de circulariteit van onze economie
- we werken aan een vitale en ontspannen leefomgeving



Inhoud

Introductie: Regionale Agenda

Verbonden regio

- Speerpunt #1: Gebiedsgerichte corridoraanpak
- Speerpunt #2: Regionaal (snel)fietsnetwerk
- Speerpunt #3: Mobiliteitshubs en knooppunten
- Speerpunt #4: Gedragsaanpak duurzame mobiliteit
- Actieagenda Verbonden regio

Productieve regio

- Speerpunt #1: Ontwikkeling van (inter)nationale clusters
- Speerpunt #2: Vestigingskwaliteit van werklocaties
- Speerpunt #3: Human Capital - onderwijs en arbeidsmarkt
- Speerpunt #4: Ondernemerschap in het MKB
- Speerpunt #5: Versterking van duurzame logistiek
- Actieagenda Productieve regio

Circulaire regio

- Speerpunt #1: Circulaire bouw en infrastructuur
- Speerpunt #2: Circulaire economie: grondstoffen en ketens
- Speerpunt #3: Water en klimaatadaptatie
- Speerpunt #4: Transitie naar duurzame energie
- Actieagenda Circulaire regio

Ontspannen regio

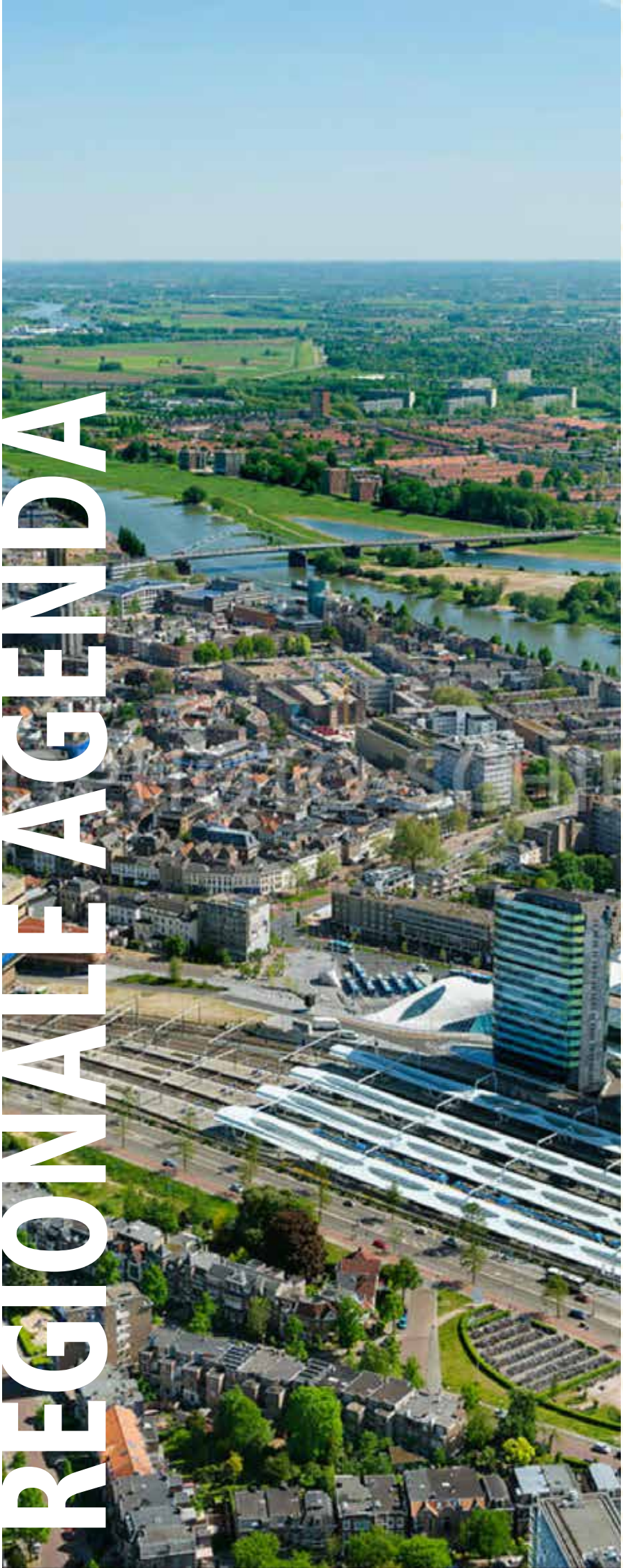
- Speerpunt #1: Duurzaam toerisme in de regio
- Speerpunt #2: Bruisende binnensteden en krachtige kernen
- Speerpunt #3: Landschappelijk recreatief netwerk
- Speerpunt #4: Sterk regionaal cultuuraanbod
- Actieagenda Ontspannen regio

Groene groeiregio

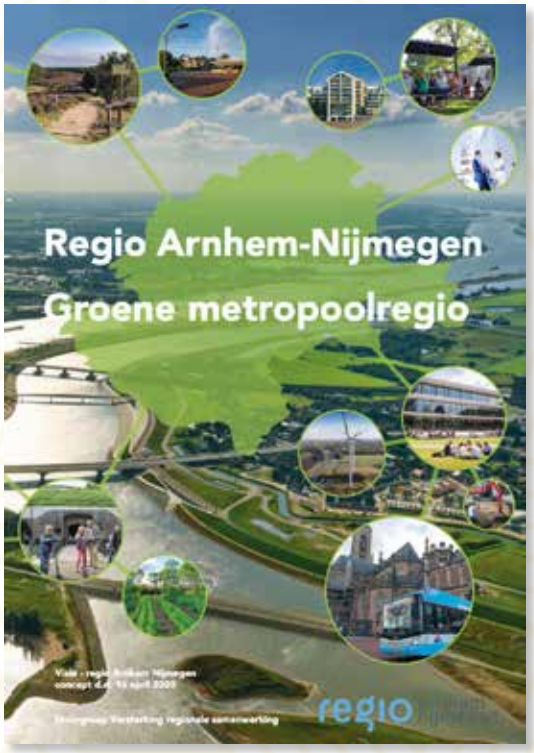
- Speerpunt #1: Wonen in stad, dorp en ommeland
- Speerpunt #2: Leefomgeving: integraal ruimteclaims afwegen
- Speerpunt #3: Agglomeratiekracht – groene metropoolregio
- Actieagenda Groene groeiregio

Colofon

REGIONALE AGENDA



Met deze Regionale Agenda geven we richting aan de versterkte regionale samenwerking. We geven vorm en inhoud aan onze gedeelde ambitie voor kwalitatieve groene groei. Onze inzet: elkaar actief opzoeken, partijen verbinden en samen zoeken naar nieuwe kansen!





REGIONALE AGENDA REGIO ARNHEM-NIJMEGEN

Dit is de nieuwe Regionale Agenda voor de regio Arnhem-Nijmegen. Hiermee vertalen we onze gezamenlijke visie 'Groene metropoolregio' naar vijf centrale opgaven, met hierbinnen gerichte speerpunten en concrete acties. Het is de gezamenlijke agenda die richting geeft aan onze inhoudelijke samenwerking als regio: fris, innovatief, integraal en verbindend. Ons inhoudelijk kompas voor versterking van de regionale samenwerking in de komende jaren.

Ambitie: versterkte samenwerking
De regio Arnhem-Nijmegen staat voor uitdagingen op het gebied van verstedelijking, wonen, werk en bereikbaarheid, maar ook op nieuwe thema's zoals klimaat, energie, circulariteit, gezondheid en leefkwaliteit. Onze grootste uitdaging is om die opgaven op een evenwichtige manier te combineren.

We zijn een bloeiend stedelijk netwerk, maar zonder de overdruk van de Randstad. Dat willen we zo houden. We verwachten dat onze regio nog verder zal groeien, in inwoners, in werkgelegenheid, in mobiliteit. We hebben een forse woningbehoefte van circa 35.000 extra woningen tot 2030. We ondersteunen dit om onze inwoners blijvend werk en huisvesting te bieden. Maar we zien ook dat onze gekoesterde leefkwaliteit bedreigd wordt als we niet gezamenlijk sturen op de groei die op ons afkomt. Als gemeenten willen we daarom op regionaal niveau samenwerken, met elkaar en onze partners: hoe geleiden we de groei gezamenlijk, op zo'n manier dat we de typische balans tussen stedelijke ontwikkeling en ontspannen leefkwaliteit kunnen behouden? Daarom: groene groei!

Opgavegericht samenwerken
Deze centrale ambitie hebben we uitgewerkt en onderbouwd in de regionale visie 'Regio Arnhem-Nijmegen, de groene metropoolregio'. In deze visie hebben we negen uitdagingen geformuleerd vanuit urgentie, fundament, heden en perspectief. Dit zijn de uitdagingen die we in de opgaven van deze Regionale Agenda bijeenbrengen. Op deze manier komen we los van de traditionele sectoren. Immers,

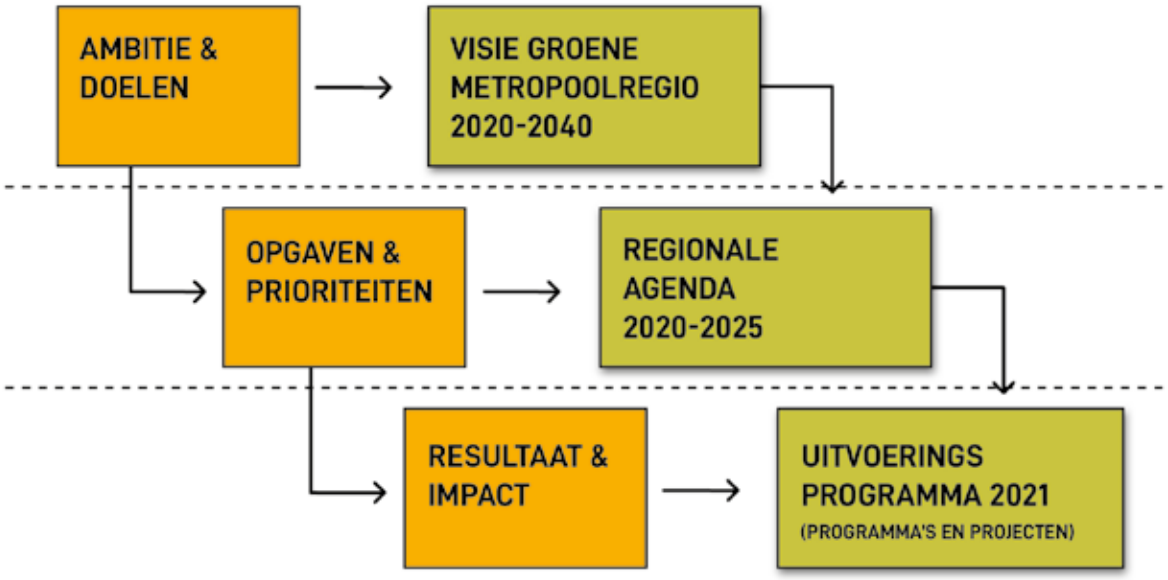
resultaten voor onze maatschappelijke opgaven boeken we alleen met een meer integrale aanpak in samenwerking met diverse overheden én met onze private en maatschappelijke partners. De nieuwe Regionale Agenda gaat deze beweging naar samenwerking in allianties ondersteunen.

Integraal werken vraagt van gemeenten een sterke regionale samenwerking, met meer slagkracht en betere democratische legitimatie. Om slagkracht en legitimatie te kunnen verenigen kiezen we voor een opgavegerichte samenwerking, via een voortschrijdende Regionale Agenda met een beperkt aantal maatschappelijke opgaven. De opgaven in deze Regionale Agenda zijn niet meer ingedeeld naar traditionele beleidsdomeinen, maar bieden focus op concrete speerpunten vanuit een integrale blik.

Vijf integrale opgaven
Vijf opgaven staan in deze Regionale Agenda centraal. Opgaven die bepaalde sectoren en domeinen aan elkaar koppelen, en zo een samenhangend maatschappelijk vraagstuk adresseren. De opgaven bestrijken een logische 'deelverzameling' van het integraal werken: natuurlijk hangt alles met alles samen, maar deze agenda wil richtinggevend zijn en integraliteit beheersbaar en handzaam maken.

Een opgave in de Regionale Agenda voldoet aan de volgende kenmerken:

- De opgave draagt positief bij aan ontwikkeling van de regionale ambities, aansluitend bij de ambities uit de lokale collegeprogramma's én de agenda's van hogere overheden.
- De opgave betreft een integraal maatschappelijk vraagstuk, die verbinding legt tussen meerdere sectoren en domeinen die vertaald worden in concrete acties en resultaten.
- De opgave vereist samenwerking in allianties met andere private en maatschappelijke partners op bovenlokaal niveau, alsmede met andere overheden op provinciaal, rijks- en Europees niveau.
- De opgave biedt toegevoegde waarde op regionaal niveau met lokale impact in meerdere gemeenten die door de regionale aanpak in hun ontwikkeling worden gestimuleerd.

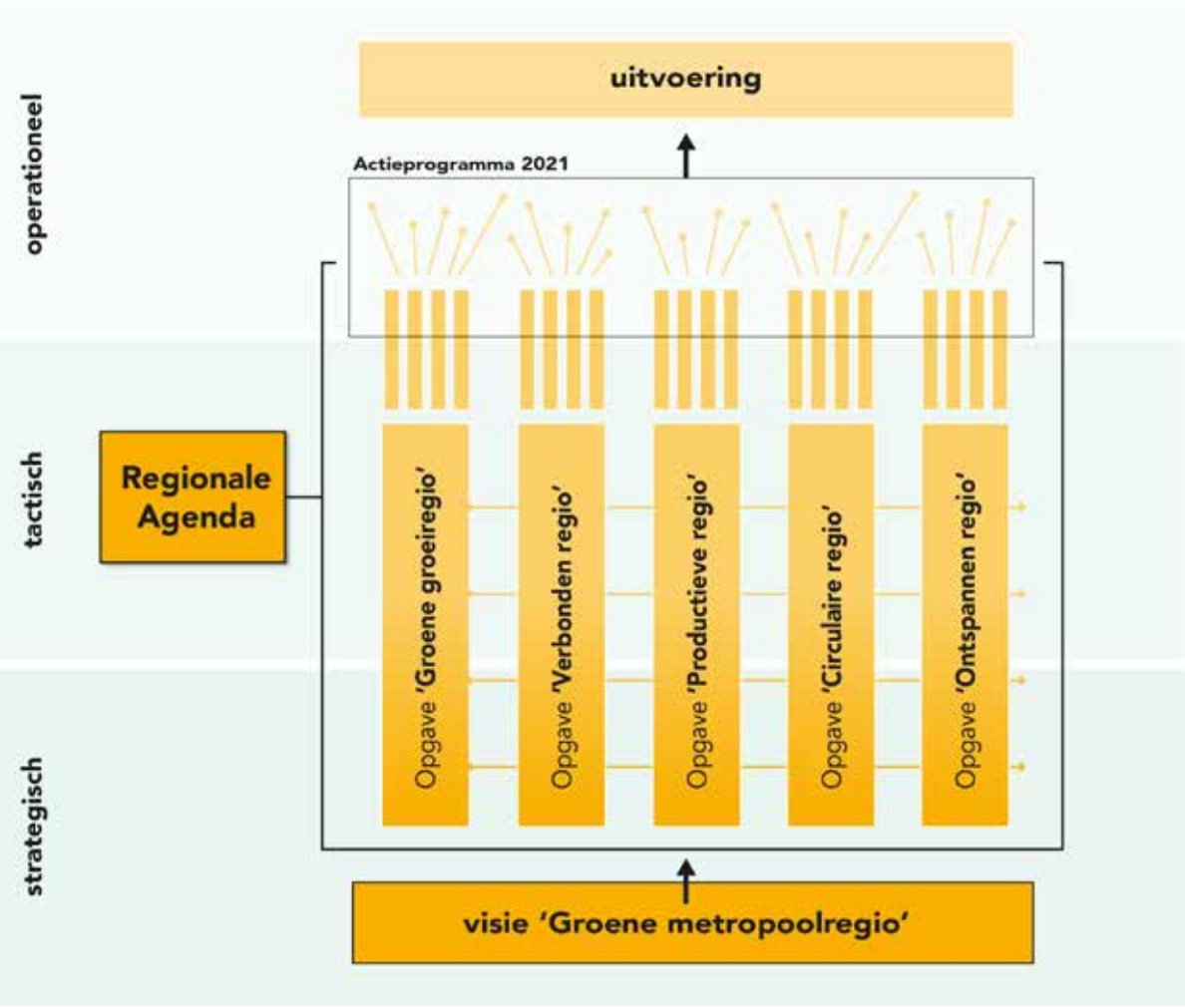


Hoofdlijnen producten regionaal versterkingsproces

Op grond van deze criteria hebben we vijf opgaven in deze Regionale Agenda uitgewerkt, die in samenhang invulling geven aan onze centrale ambitie van groene groei: de Verbonden regio, de Productieve regio, de Circulaire regio, de Ontspannen regio en de Groene groeiregio. De eerste vier opgaven combineren ieder een aantal beleidssectoren en domeinen met elkaar zodat rond die maatschappelijke vragen integraal gewerkt kan worden. De Groene groeiregio zet juist de integrale samenwerking en integrale afweging van ruimteclaims in de leefomgeving centraal, en adresseert zo de kernambitie van de visie. In de Groene groeiregio brengen we meerdere opgaven samen.

Actieagenda: speerpunten en acties
In deze Regionale Agenda hebben we handen en voeten gegeven aan de vijf integrale opgaven door per opgave prioriteit te leggen bij een select aantal speerpunten. Het zijn drie, vier, en soms vijf regionale speerpunten die inhoudelijk richting geven aan iedere ontwikkelopgave. Per speerpunt hebben we het beoogd resultaat benoemd dat we in 2025 zouden willen bereiken. Datgene dat we in de komende vijf jaar samen willen bereiken.

Bovendien hebben we ieder speerpunt vertaald naar een concreet pakket van acties. Acties waarmee een speerpunt een handelingsperspectief krijgt: dit is wat we als regio gaan doen, dit is wat we gaan ondernemen in de komende vijf jaar. Als actie benoemen we uitvoeringsacties voor projecten en programma's, maar ook acties om bepaalde onderwerpen nader te verkennen, of hiervoor lobby te organiseren of beleidsacties



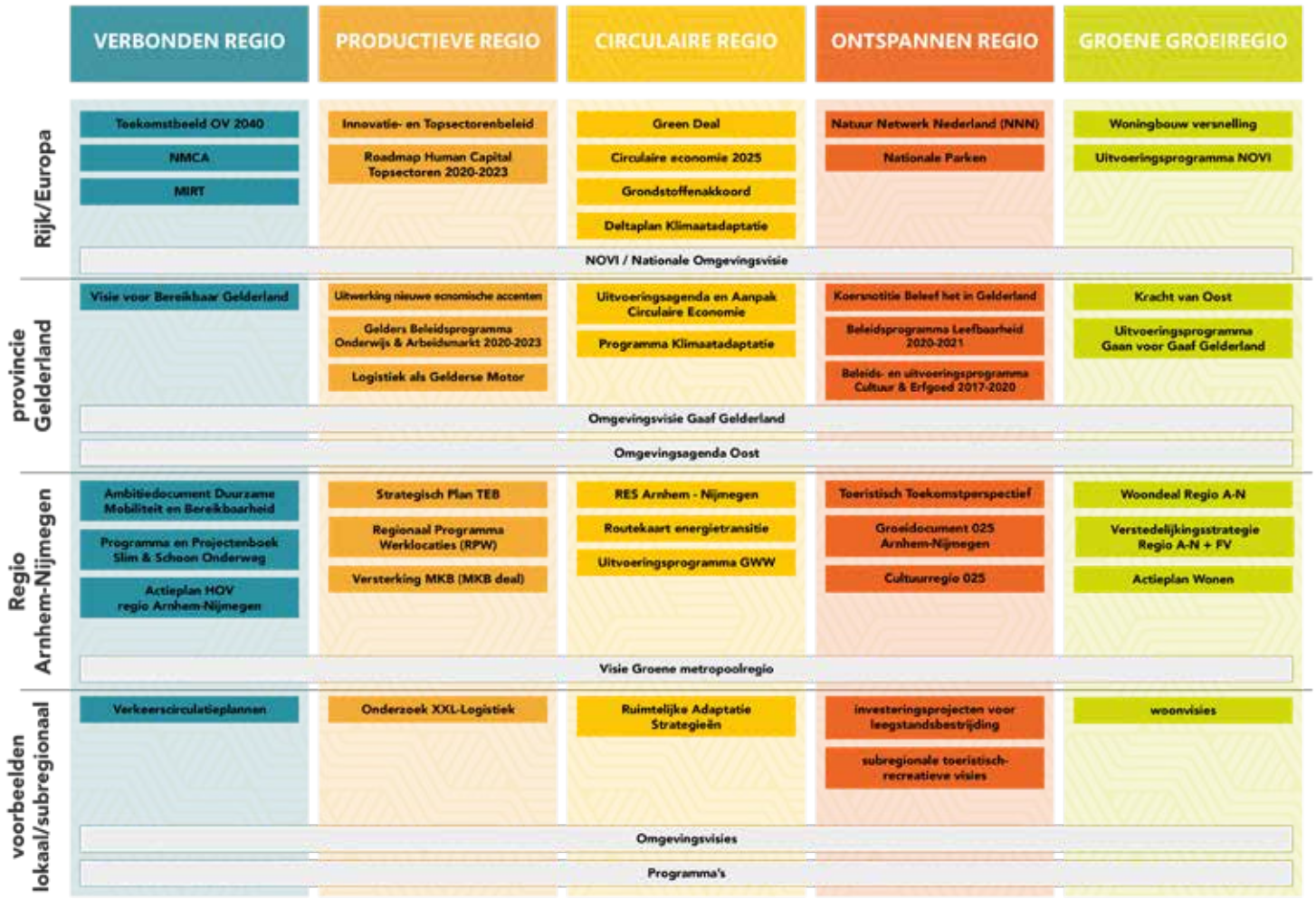
Van visie naar uitvoering via vijf regionale opgaven

voor bepaalde onderwerpen die om besluitvorming vragen of waarvoor een verankering in formeel beleid nodig is. Kortom, een divers pakket aan acties per speerpunt.

Met alle speerpunten tezamen leidt dit per opgave tot een Actieagenda met concrete acties met indicatief aangegeven fasering. Deze Actieagenda's voor iedere opgave worden de komende maanden verder uitgewerkt.

Koppeling aan lopende trajecten
Per opgave wordt in deze Regionale Agenda ook een directe koppeling gemaakt met lopende beleids- en investeringstrajecten op regionaal niveau die verbonden zijn aan de huidige structuur van onder meer de PFO's economie, wonen, mobiliteit en duurzaamheid. In de opgaven vinden alle lopende trajecten hun plaats en wordt in de uitwerking vooralsnog voortgebouwd op de ingezette lijnen en afspraken. Het bijgevoegde schema biedt een eerste overzicht van lopende trajecten die in de vijf nieuwe opgaven worden ondergebracht. En bij ieder speerpunt benoemen we de meest relevante lopende trajecten.

Resultaat van een proces van co-creatie
Deze Regionale Agenda is niet een product van een kleine kring betrokkenen, maar het resultaat van een breed proces van co-creatie met en door de 18 regiogemeenten. Als vervolg op de 'Contouren voor de Regionale Agenda' hebben we zowel voorafgaand aan de zomervakantie als erna een serie van vijf zogenoemde Regio Meet-up's georganiseerd, voor iedere opgave twee Regio-Meet-up's. Hierin zijn ambtelijke



Eerste inventarisatie van lopende trajecten binnen de vijf regionale opgaven

deskundigen en vertegenwoordigers vanuit alle regiogemeenten genodigd om op een interactieve manier samen te komen tot invulling van de speerpunten en het formuleren van de acties binnen de opgaven. Tevens hebben we een zogenoemd Breed Beraad georganiseerd met en voor al onze private en maatschappelijke partnerorganisaties in de regio. Hierin zijn de benoemde speerpunten gewogen, is aansluiting gezocht met de agenda's van de partners, en hebben we alle partijen uitdrukkelijk uitgenodigd om de samenwerking met ons aan te gaan in de vijf opgaven.

Bovendien is de concept-Regionale Agenda op twee verschillende gelegenheden gepresenteerd en bediscussieerd met en door de leden van de Colleges van B&W van de 18 regiogemeenten. De bijeenkomsten Regio Ontmoet waren hier het moment voor om met elkaar in gesprek te gaan over de vijf opgaven, speerpunten en acties. Ook de raadsleden van alle 18 gemeenten hebben recent kennis genomen van de concept-Regionale Agenda via een brede online bijeenkomst en eerste vragen en signalen meegegeven. Deze bestuurlijke consultaties hebben steeds geleid tot verfijning van deze agenda.

Triple Helix-samenwerking en intentieovereenkomst

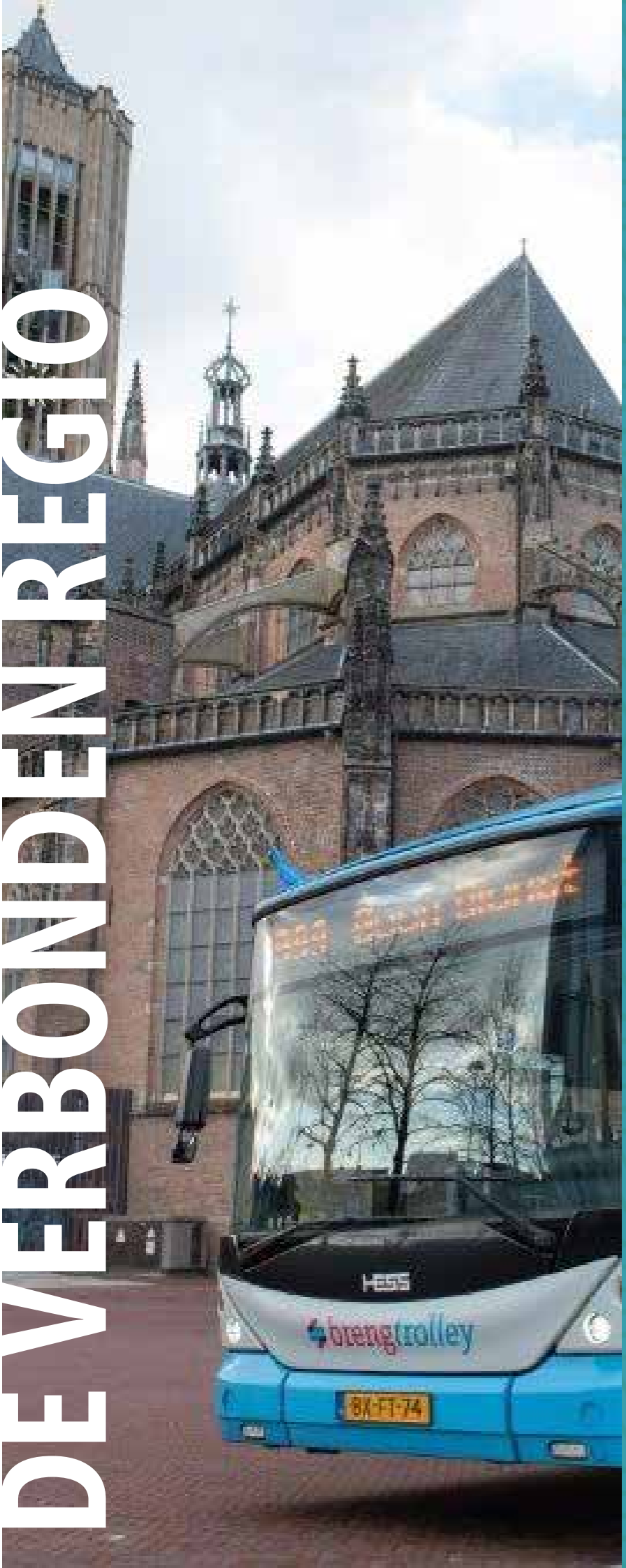
Werkelijke resultaten met toegevoegde waarde voor onze maatschappelijke opgaven boeken we alleen met een meer integrale aanpak en in een samenwerking met uiteenlopende partijen (overheid, bedrijfsleven, onderwijs en onderzoek). De nieuwe Regionale Agenda gaat deze beweging aanjagen en tot bloei brengen. De provincie Gelderland en The Economic Board dragen bij aan de opgaven en samen brengen we de ambitie van de regio op een hoger plan. Om deze samenwerking goed te regelen, willen de regiogemeenten, provincie en The Economic Board een nieuw bestuursakkoord sluiten. Dit bestuursakkoord en bijbehorende investeringsagenda zullen in het eerste kwartaal van 2021 worden voorbereid.

Oproep: aan de slag!

Met deze Regionale Agenda geven we richting aan de versterkte regionale samenwerking, en geven we vorm en inhoud aan onze gedeelde ambitie voor kwalitatieve groene groei. Deze agenda verbindt de verschillende gemeenten onderling en met de medeoverheden. En vormt de uitnodiging aan alle private en maatschappelijke partners die vanuit hun eigen doelstellingen willen meewerken aan de opgaven van deze regio. Zij juichen de versterking van de regionale samenwerking toe en roepen op geen nieuwe overlegvormen of gremia te creëren, maar vooral bestaande netwerken te benutten en te verbinden. Elkaar actief opzoeken, partijen verbinden en samen zoeken naar nieuwe kansen!

Maar bovenal roepen maatschappelijke partners en medeoverheden op tot actie: laten we aan de slag gaan! Innoveren en leren van experimenten, living labs, proeftuinen, en samen investeren in concrete projecten en programma's. En dat is een uitnodiging aan de regiogemeenten: samen aan de slag. Met het slagvaardig en opgavegericht samenwerken, met de internationale positionering van de regio, met de profilering als 'groene metropoolregio': de enige metropoolregio waarin op een zorgvuldige manier de groei en bloei wordt gekoppeld aan de ontspannen leefkwaliteit. Gericht op een aantrekkelijke groene metropoolregio waarin we ons allemaal thuis voelen. Nu én straks!

DE VERBONDEN REGIO



Snel, comfortabel, veilig, schoon en betrouwbaar reizen. Dat is het devies. We bieden duurzame oplossingen voor een robuust wegennet, betrouwbaar spoor, (H)OV voor iedereen en een aantrekkelijk fietsnetwerk.



Station Mook-Molenhoek - Mook en Middelaar

AMBITIES DE VERBONDEN REGIO

Versterken van onze (inter)nationale schakelfunctie
Onze regio kent een strategische ligging tussen de Randstad en het Ruhrgebied en binnen Nederland zelf. De regio is goed verbonden via vele modaliteiten en fungeert als schakel- en knooppunt op verschillende schaalniveaus. De ambitie van de regio is om deze schakelfunctie nog beter te benutten op een duurzame en schone manier. Zo zetten wij in op betere internationale spoorverbindingen zowel richting Frankfurt (ICE) en Wenen (nachttrein) als op termijn naar Berlijn (ICE). Dit als alternatief en ter vervanging van de niet-duurzame luchtvaart naar deze bestemmingen. Het multimodale netwerk in de regio komt echter steeds meer onder druk te staan. Met de groei van de regio en de groeiende mobiliteit (in zowel reizigers als goederen) is het van belang dat zowel de bereikbaarheid als de leefkwaliteit van de regio gegarandeerd blijven. Dat is primair in het belang van onze eigen inwoners maar ook in relatie met de aansluiting op de (inter)nationale infrastructuur.

Toekomstbestendig mobiliteitsnetwerk
De opgave Verbonden regio richt zich op het bereikbaar houden van de regio vanuit een brede benadering gericht op 1) het beter benutten van het huidige netwerk op slimme en nieuwe manieren; en 2) het vergroten van de capaciteit op het netwerk voor diverse modaliteiten. We werken aan speerpunten die structureel een positief effect hebben op het duurzaam gebruik van ons mobiliteitsnetwerk. Dat betekent ook (experimenteren met) nieuwe vormen van 'smart mobility', ontwikkelen van mobiliteitshubs en knooppunten en het beïnvloeden van het reizigersgedrag naar duurzame mobiliteit. Ons doel is een robuust en toekomstbestendig mobiliteitsnetwerk waarmee we de verstedelijkingsopgave kunnen opvangen en tegelijkertijd kunnen bijdragen aan de ontspannen leefkwaliteit. Hierbij passen zorgvuldige afwegingen tussen het goederenvervoer (o.a. via spoor, de zogenoemde Noordtak Betuweroute) en het toenemend reizigersvervoer (op dezelfde corridor), maar vooral ook met de leefbaarheid van de kernen en de verstedelijkingsopgaven in en langs deze corridors.

Samen werken aan duurzame mobiliteit
Snel, comfortabel, veilig, betrouwbaar en schoon reizen. Dat is het devies. We bieden duurzame oplossingsrichtingen voor een robuust wegennet, betrouwbaar spoor, (H)OV voor iedereen en een aantrekkelijk fietsnetwerk. Samen met onze partners werken we aan een verkeersveilige omgeving en stimuleren we duurzaam reisgedrag. We zetten grotere stappen richting het beter benutten van de mobiliteitsnetwerken en richten ons daarbij specifiek op het gebruik van actieve en schone mobiliteit (fiets, openbaar vervoer, elektrisch vervoer etc.). Méér schone kilometers in onze dagelijkse verplaatsingen en die van goederen is ons streven. Samen, steviger en sterker voor een gezonde en duurzaam bereikbare regio waar het prettig wonen, werken en reizen is.

Speerpunt 1

Gebiedsgerichte corridoraanpak



Multimodale verbinding A15

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- realiseren we samen gebiedsgerichte projecten in corridors van weg, rail en water
- met goede (OV-)verbindingen naar Utrecht, Eindhoven, Zwolle én Duitsland (ICE)
- waarmee we de capaciteit van het regionale infrastructuurnetwerk vergroten
- en met projecten bijdragen aan verbetering van de leefomgeving

Gebiedsgerichte corridoraanpak

Dit speerpunt richt zich op de ontwikkeling van de infrastructuurcorridors in de regio vanuit een gebiedsgerichte aanpak. Het gaat om het bevorderen van interne en externe verbindingen over weg, rail en water vanuit een integrale blik op de leefomgeving. Het versterken van verbindingen doen we door het beter benutten van de multimodale infrastructuur. Het vergroten van de capaciteit op het netwerk willen we koppelen aan het verbeteren van de directe leefomgeving. Voor onze inwoners, werknemers, bezoekers en passanten. Dit vraagt onder meer een zorgvuldige afwegingen tussen het goederenvervoer (per spoor) en het toenemend reizigersvervoer, maar ook met de ontwikkeling van de verstedelijking en de leefbaarheid in de kernen langs de corridors. In dit speerpunt richten we ons ook op de versterking van verbindingen tussen economische kerngebieden. Hierbij gaat het om de verbindingen met drukbezochte (werk) locaties in de regio en externe verbindingen met onze buurregio's zoals Utrecht, Eindhoven en Zwolle. Maar ook op internationaal niveau staat de verbinding met Duitsland, de ICE en de verkenning van euregionale verbindingen met het Europese achterland op de agenda.

LOPENDE TRAJECTEN

- Ambitiedocument Duurzame Mobiliteit – regio Arnhem-Nijmegen
- Programma Slim & Schoon Onderweg – regio Arnhem-Nijmegen
- A50 corridor (o.a. MIRT-verkenning Bankhoef), ViA50, etc.
- Visie voor een bereikbaar Gelderland – provincie Gelderland
- Toekomstbeeld OV 2040
- Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA)
- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

PARTNERSCHAPPEN

Vervoerbedrijven, bedrijven, eigenaren, ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties, ondernemers- en bewonersgroepen, kennisinstellingen (RU, HAN, VHL, ROC's), provincie Gelderland, Ministerie van IenW, Ministerie van EZK, internationale partners

ACTIES

- **Regionale uitwerking Toekomstbeeld OV 2040**
Regionale vertaling van het Toekomstbeeld OV 2040 inclusief uitvoeringsagenda.

- **Verkenning van regionaal spoor in de regio**
Nadere verkenning naar functioneren en toekomst van het regionaal spoor in en vanuit de regio, gericht op regionale lijn Arnhem-Tiel, Arnhem-Doetinchem, Nijmegen-Venlo.

- **Economische analyse en lobbydocument ICE Frankfurt en Berlijn**
Nadere verkenning naar de ruimtelijk-economische effecten van de ICE naar Frankfurt en Berlijn, en op basis hiervan ontwikkelen van een lobbydocument voor beleidsontwikkeling en investeringen.

- **Uitrol van actieplan voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer**
Nadere uitwerking en uitrol van het HOV-actieplan in samenwerking met provincie en gemeenten.

- **Regionaal kader voor multimodaal netwerkmanagement**
Opstellen van een regionaal kader en ontwikkelen van een multimodaal model (incl. monitoringssysteem) voor het multimodaal netwerkmanagement voor betere beheersing en benutten van verschillende verkeers- en vervoersstromen in en door de regio.

- **Verkenning en lobby A12 spoorcorridor incl. Arnhem-Oost**
Verkenning van de gebiedsgerichte aanpak voor de A12 spoorcorridor (Schiphol-Utrecht-Arnhem/Nijmegen) inclusief spoorzone Arnhem-Oost en het opzetten van de A12 alliantie in samenhang met de bestaande gedragsaanpak A12.

- **Uitwerking gebiedsaanpak A325 corridor en de zuid- en westflank Nijmegen**
Uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak voor A325 corridor en de zuid- (A73 corridor) en westflank (A50 corridor) van Nijmegen, waarbij de capaciteits- en benuttingsmaatregelen voor infrastructuur worden gecombineerd met leefbaarheidsmaatregelen.



Corridoraanpak A12

De A12 tussen Arnhem en de Duitse grens is in beide richtingen een filegevoelig traject. Om de regio nu en in de toekomst bereikbaar te houden werkt het bedrijfsleven samen met de provincie Gelderland, de betrokken gemeenten en Rijkswaterstaat aan maatregelen voor de corridor A12 tussen Arnhem en de Duitse grens.

Speerpunt 2

Regionaal (snel)fietsnetwerk



Regionale fietsverbindingen: fietsbrug 't Groentje bij station Nijmegen Lent

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- gebruiken inwoners, werknemers en bezoekers steeds vaker de fiets
- en fietsen zij gemiddeld langere afstanden op meer verkeersveilige routes in de regio
- door uitbreiding en betere aansluiting op het lokale fietsnetwerk (woon-werk en recreatief)

Regionaal (snel)fietsnetwerk

We zetten vol in op de fiets! De fiets, zeker met de komst van de e-bike, wordt steeds populairder. Deze groeiende populariteit van de fiets stimuleren en faciliteren we richting 2025. Het doel is om al op korte termijn een sterke toename van het fietsgebruik in de regio te behalen met de positieve gevolgen voor gezondheid, luchtkwaliteit en leefomgeving van dien. Het gaat om meer mensen op de fiets krijgen dan gemiddeld, op gemiddeld gezien langere afstanden. Een uitgebreid fietsnetwerk en verkeerveilige en snelle fietsroutes zijn middelen waar we op inzetten. Enerzijds gaat dit om uitbreiding van het bestaande regionale fietsnetwerk en anderzijds om het verbeteren van de aansluiting tussen het regionale fietsnetwerk, met snelfietsroutes, en lokale fietsnetwerken. Zowel voor woon-werkverkeer als voor recreatief verkeer.

LOPENDE TRAJECTEN

- Ambitiedocument Duurzame Mobiliteit – regio Arnhem-Nijmegen
- Programma Slim & Schoon Onderweg – regio Arnhem-Nijmegen
- Visie voor een bereikbaar Gelderland – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Belangenorganisaties, bedrijven, aannemers, ontwerpers, grondeigenaren, werklocaties, kennisinstellingen (RU, HAN, VHL, ROC's), provincie Gelderland, Ministerie van IenW

ACTIES

- **Meerjarige investeringsagenda voor fietsprojecten**

Ontwikkelen van een meerjarige regionale investeringsagenda voor de fiets, gericht op een betere prioritering en programmering van (potentiele) fietsprojecten in de regio, en op een betere aansluiting tussen het regionale fietsnetwerk en stedelijke, lokale fietsnetwerken.

- **Verkenning van utilitaire fietsroutes en recreatief fietsnetwerk**

Nader verkenning naar een betere aansluiting en gebruik van utilitaire fietsroutes (voor woon-werkverkeer) op het recreatieve fietsnetwerk in de regio. Inclusief een analyse van de aansluiting op het stedelijk fietsnetwerk in relatie tot intelligente VRI's (datagedreven stoplichten).

- **Fietsstimulering: campagne 'Heel Gelderland fietst'**

Regionale uitwerking van de provinciale campagne 'Heel Gelderland fietst' met actieve gedragsstimulering om het gebruik van de fiets te vergroten door bijv. fietschallenges, in samenwerking met bedrijven, bewonersgroepen, kennisinstellingen en overheden.

- **Verkenning van nieuwe snelle fietsroutes**

Verkenning van potentieel te realiseren snelle fietsroutes tussen Wijchen en Oss, Om de Noord in Arnhem en Arnhem-Huissen, en nader verkenning van knelpunten in de aansluiting op lokale netwerken.

- **Verkenning en planvoorbereiding Westflankroute Arnhem – Elst – Nijmegen**

Nadere verkenning en planvoorbereiding voor een nieuwe (snel) fietsroute tussen Arnhem en Nijmegen via de westkant van Elst.



Snelle regionale fietsroutes

De regio werkt aan snelle fietsroutes in een regionaal netwerk. Een verfijnde hoofdstructuur voor de fiets maakt een goede verbinding tussen de verschillende kernen en de voorzieningen op fietsafstand goed bereikbaar. Voorbeelden zijn het in 2020 geopende Maaswaalpad tussen Nijmegen-Malden-Mook-Cuijk en een nieuwe snelfietsverbinding aan de westflank tussen Arnhem-Elst-Nijmegen.

Speerpunt 3

Mobiliteitshubs en knooppunten



Regionaal mobiliteitsnetwerk met ov-knooppunten: stationsomgeving Wijchen

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- realiseren we met partners (nieuwe) mobiliteitshubs en knooppunten in stad en regio
- waar we nieuwe vormen van duurzame mobiliteit aanbieden (deelvervoer, elektrisch, MaaS)
- 'mobiliteit op maat' bieden voor vraagafhankelijk vervoer in de regio
- en zo een betere koppeling maken tussen het regionale en stedelijke infrastructuurnetwerk

Mobiliteitshubs en knooppunten

Dit speerpunt richt zich op het zo efficiënt mogelijk verknopen van multimodaliteit op strategische locaties en het versterken van multimodale ketens in stad en regio. Met de ontwikkeling van knooppunten en mobiliteitshubs werken we samen met onze partners aan steeds beter bereikbare faciliteiten in de regio. Het gaat om het aanbieden van alternatieven op het gebruik van de auto en de verkeersdeelnemer te verleiden de overstap te maken op actieve en duurzame vormen van mobiliteit. Het kan hier gaan om fysieke ontwikkeling van knooppunten of de ontwikkeling van ehubs, deelvervoer, elektrisch vervoer en Mobility as a Service constructies. Waarbij we inspelen op vraagafhankelijk vervoer in de kleinere kernen van de regio met mobiliteit op maat constructies. Hier trekken we samen in op. De knooppunten en mobiliteitshubs fungeren als scharnierpunten tussen regionale en lokale netwerken en maken het reizen door de regio voor een bredere groep (betaalbaar) beschikbaar. Op de knooppunten en mobiliteitshubs maken we de koppeling tussen het regionale mobiliteitsnetwerk en lokale (drukbezochte) plekken, werklocaties en voorzieningen. Een integrale benadering staat ook hier centraal waarbij we de leefomgeving van inwoners, werknemers en bezoekers verbeteren.

LOPENDE TRAJECTEN

- Visie voor een bereikbaar Gelderland – provincie Gelderland
- Ambitiedocument Duurzame Mobiliteit – regio Arnhem Nijmegen
- Programma Slim & Schoon Onderweg – regio Arnhem Nijmegen
- Actieplan HOV – regio Arnhem-Nijmegen

PARTNERSCHAPPEN

Projectontwikkelaars, (institutionele) investeerders, vervoerders, provincie Gelderland, Ministerie van EZK, Ministerie van IenW

ACTIES

- **Meerjarige investeringsagenda 'Hubs en knooppunten' ontwikkelen**

Ontwikkelen van een meerjarig regionaal investeringsprogramma voor de realisatie van mobiliteitshubs en knooppunten binnen de regio.

- **Ontwikkelen van 1e fase investeringsimpuls mobiliteitshubs**

Verkenning, planvoorbereiding en verkenning van 1e fase investeringsimpuls in mobiliteitshubs, w.o. spoorknoop Arnhem-Zuid, hub station Nijmegen Goffert, hub station Nijmegen Dukenburg, Zevenaar-Oost en P&R Zevenaar, hub station Rheden, Druten, Kronenburg Arnhem, Waalfront Nijmegen, in combinatie met fietsparkeren op deze hubs.

- **Verkenning en lobby stationsgebied Nijmegen**

Nadere planvoorbereiding en realisatie van het stationsgebied Nijmegen, inclusief verbetering van de kwaliteit van de stationsomgeving met het oog op de realisatie van wonen en werken in de directe omgeving. Deel van de uitvoering start in 2023 aan de westkant van het station.

- **Mobiliteit op Maat (i.r.t. hubtaxi)**

Planvoorbereiding en voorbereiding van implementatie 'Mobiliteit op Maat' 2022 in relatie tot het project hubtaxi van de provincie Gelderland.



Stationsgebied Nijmegen

Om het groeiend aantal reizigers op te vangen wordt de oostkant van het stationsgebied Nijmegen aangepast. De fietsroute voor het station zal worden verdiept, zodat fietsers en voetgangers elkaar niet in de weg zitten. Met een grote ondergrondse fietsenstalling en uitbreiding van het busstation wordt het station aantrekkelijker voor het gebruik van openbaar vervoer.

Speerpunt 4

Gedragsaanpak duurzame mobiliteit



Gedragsaanpakken mobiliteit: Slim Spitsen Waalbrug

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- maken meer inwoners, werknemers en bezoekers gebruik van duurzame vormen van mobiliteit
- door een actieve beïnvloeding van mobiliteitsgedrag en vervoermiddelkeuze
- met een goede samenwerking tussen werkgevers, mobiliteitsaanbieders en overheden
- waardoor de capaciteit van het regionale infrastructuurnetwerk beter wordt benut

Gedragsaanpak duurzame mobiliteit

Dit speerpunt richt zich op gedragsbeïnvloeding van verkeersdeelnemers in de regio vanuit het programma Slim & Schoon Onderweg. In dit programma werken de 18 regiogemeenten samen aan een beter bereikbare en schonere regio. Met diverse oplossingen helpen we inwoners en werkgevers om duurzamer, slimmer, sneller en gezonder te reizen. Met actieve beïnvloeding van het mobiliteitsgedrag is nog een wereld in te winnen. Hiervoor zoeken we naar nieuwe partnerschappen: werkgevers, mobiliteitsaanbieders, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties slaan de handen ineen. Het gaat om samen experimenteren en het opschalen van effectieve oplossingen. Met slimme maatregelen maar ook met het slim benutten van informatie en data die beschikbaar is over het mobiliteitssysteem. Het doel is het beter benutten van de het mobiliteitsnetwerk door ons, in plaats van met grotere en meer kostbare infrastructurele ingrepen, nadrukkelijk te richten op de beïnvloeding van mobiliteitsgedrag en vervoermiddelkeuzen. Hierbij past ook extra aandacht voor het verbeteren van de verkeersveiligheid waarvoor in 2019 het Startakkoord Strategisch Plan Verkeersveiligheid is getekend. Hiervoor werkt regio al samen met de provincie en het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid aan onder meer een integraal en uniform verkeersveiligheidsbeleid.

LOPENDE TRAJECTEN

- Programma Slim & Schoon Onderweg – regio Arnhem-Nijmegen
- Visie voor een bereikbaar Gelderland – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Vervoerders, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, werkgevers, dataspecialisten, communicatiespecialisten, provincie Gelderland, Ministerie van IenW

ACTIES

- **Uitvoeringsprogramma Slim & Schoon Onderweg**

Uitvoeringsprogramma werkpakketten 'Slim & Schoon Onderweg' in drie programmalijnen: programmalijn 1 SAMEN (gedragsverandering – o.a. Gedragsaanpak A12, werkgeversaanpak); programmalijn 2: SLIM (slimme wegen – o.a. data op orde, i-VRI's); programmalijn 3: SCHOON (o.a. E-hubs, deelmobiliteit, duurzame last mile logistiek).

- **Communicatie en monitoring gedrag en verkeersdeelname**

Ontwikkelen van regionale campagnes gericht op werknemers, werkgevers, bewoners en bezoekers voor verduurzaming van hun mobiliteitsgedrag, en digitale monitoring van de verkeersdeelname, en analyse van mobiliteitsdata.

- **Verkenning en realisatie van innovatieve mobiliteitsprojecten**

Verkenning en realisatie van innovatieve projecten, inclusief subsidies hiervoor, van duurzame pilots of experimenten in de regio voor vernieuwende vormen van duurzame mobiliteit.

- **Regionale uitwerking Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV)**

De regio initieert en coördineert regionale studies die bijdragen aan de kaders van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) inclusief het opstellen van een meerjarige agenda van gemeentelijke projecten in het kader van het SPV.



Digitaliseringsopgave van mobiliteitsdata

Wegbeheerders zijn eigenaar of beheren diverse data-items en vormen dus een belangrijke bron van data. Zij profiteren van een efficiënter gebruik van het verkeersnetwerk als diensten grootschalig worden gebruikt. Doel is om te komen tot een gezamenlijke aanpak voor productie, beheer en kwaliteitsborging van publieke mobiliteitsdata in de regio. Hiermee kunnen we efficiënter werken in onze werkprocessen en komt er meer data beschikbaar voor monitoring van beleidskeuzen.

Opgave Verbonden regio

Actieagenda

speerpunt 1

GEBIEDSGERICHTE CORRIDORAANPAK

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Regionale uitwerking Toekomstbeeld OV 2040	beleidsactie	lopend	
Verkenning van regionaal spoor in de regio	verkenning	starten na 2021	
Economische analyse en lobbydocument ICE Frankfurt en Berlijn	beleidsactie, lobby	lopend	
Uitwerking van actieplan voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer	uitvoering	starten in 2021	
Regionaal kader voor multimodaal netwerkmanagement	beleidsactie, uitvoering	starten in 2021	
Verkenning en lobby A12 spoorcorridor incl. Arnhem-Oost	verkenning, lobby	starten in 2021	
Uitwerking gebiedsaanpak A325 corridor en de zuid- en westflank Nijmegen	uitvoering	lopend en starten in 2021	

speerpunt 2

REGIONALE (SNEL)FIETSROUTES

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Meerjarige investeringsagenda voor fietsprojecten	beleidsactie, lobby	lopend	
Verkenning van utilitaire fietsroutes en recreatief fietsnetwerk	verkenning	starten in 2021	
Fietsstimulering: campagne 'Heel Gelderland fietst'	uitvoering, lobby	lopend	
Verkenning van nieuwe snelle fietsroutes	verkenning	starten in 2021	
Verkenning en planvoorbereiding Westflankroute Arnhem – Elst – Nijmegen	uitvoering	starten in 2021	

speerpunt 3

MOBILITEITHUBS EN KNOOPPUNTEN

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Meerjarige investeringsagenda 'Hubs en knooppunten' ontwikkelen	beleidsactie, lobby	starten in 2021	
Ontwikkelen van 1e fase investeringsimpuls mobiliteitshubs	uitvoering	lopend	
Verkenning en lobby stationsgebied Nijmegen	verkenning, lobby	lopend	
Mobiliteit op Maat (i.r.t. hubtaxi)	uitvoering	starten na 2021	

speerpunt 4

GEDRAGSAANPAK DUURZAME MOBILITEIT

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Uitvoeringsprogramma Schoon Onderweg en Verkeersveilige omgeving	beleidsactie	lopend	
Communicatie en monitoring gedrag en verkeersdeelname	verkenning, uitvoeren	starten in 2021	
Verkenning en realisatie van innovatieve mobiliteitsprojecten Slim & Schoon	verkenning, uitvoeren	lopend	
Regionale uitwerking Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV)	beleidsactie, uitvoering	starten in 2021	

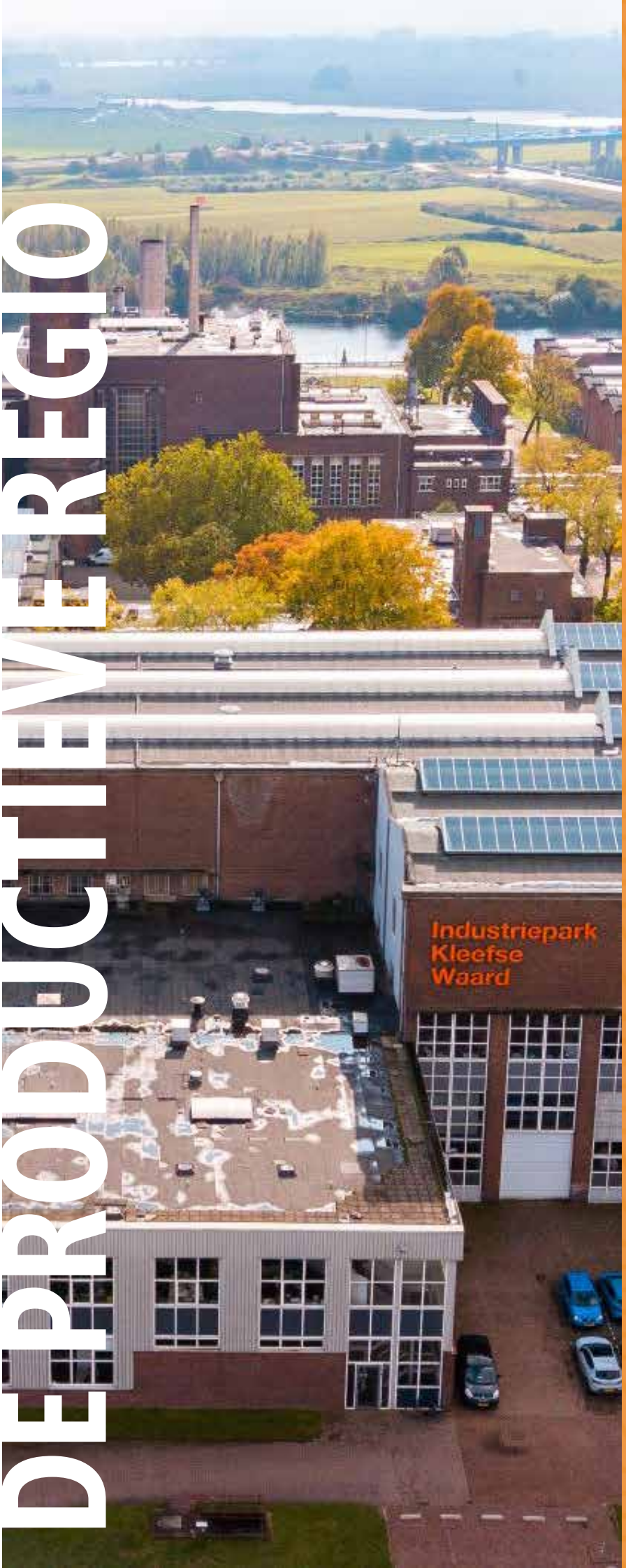








DE PRODUCTIEVE REGIO



We investeren in de structuurversterking en innovatiekracht van onze economie. Vanuit een brede economische basis versterken we de positie en productiviteit van onze bedrijven, het innovatieve vermogen en de doorstroming naar beschikbaar werk voor iedereen.



Bedrijventerrein Schoenaker - Beuningen

AMBITIES DE PRODUCTIEVE REGIO

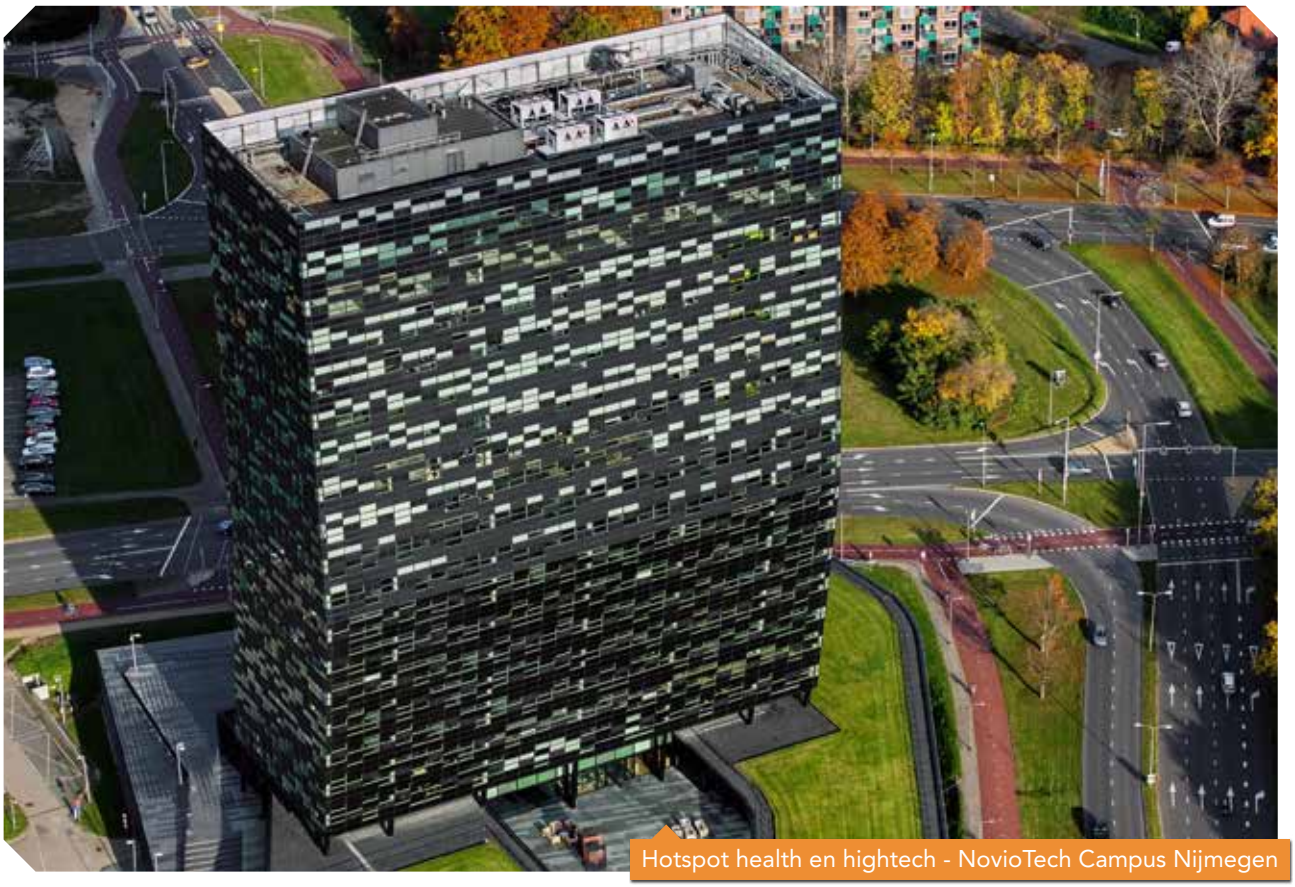
Economische structuurversterking
De regio Arnhem-Nijmegen is meer en meer in ontwikkeling als een compleet stedelijk netwerk. Ruimtelijk, economisch en maatschappelijk. We zien de synergie tussen de twee steden en stad en ommeland groeien. Synergie tussen de verschillende verzorgingsgebieden, werklocaties en woonlocaties. De forse woningbouwopgave waar we voor staan vraagt ook om een gezamenlijke inspanning om te zorgen voor voldoende werkgelegenheid. We zetten ons gezamenlijk in voor een versterking van de economische basis, waarin bedrijven zich willen vestigen en kunnen groeien. Dit is belangrijk voor de werkgelegenheid en de welvaart van onze inwoners. Vanuit de versterkte regionale samenwerking kunnen we op een aantal thema's bijdragen aan deze structuurversterking, het innovatieve vermogen van onze economie en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Innovatiekracht en banengroei
De regio Arnhem-Nijmegen creëert ruim 70% van het Gelderse aandeel in het Bruto Binnenlands Product (BBP). Er is veel innovatiekracht geconcentreerd in onze regio en de vestigingskwaliteit van onze werklocaties scoort boven het landelijk gemiddelde. Tegelijkertijd zien we de opgave om onze de kwaliteiten van onze regio steviger te profileren en de economische potenties beter te benutten. We versterken daarom onze inzet op innovatiekracht in de iconische clusters Energy, Health & Hightech en de cross-over met Food. Dit legt de basis voor een sterkte (inter)nationale positie en productiviteit van toonaangevende bedrijven. Dit sterke economische profiel zorgt ervoor dat onze regio interessant is voor talenten. De ambitie is groei te faciliteren en aan te jagen voor een forse banengroei in een goede balans met de leefkwaliteit in de regio. Dit doen we samen met The Economic Board en andere betrokken partijen.

Topsectoren, werklocaties en human capital
We zetten in op behoud en aantrekken van (nieuwe) bedrijvigheid in de regio. Op verschillende niveaus: van zelfstandigen en start-ups tot het MKB en internationals. We versterken de kwaliteiten van de werklocaties, zodat nieuwe bedrijven zich vestigen en dat ondernemerschap en innovatie gestimuleerd worden. We verbinden lokale bedrijven, instellingen en activiteiten aan de topsectoren en bieden synergievoordelen en ondersteuning bij het uitwerken van ideeën tot concrete projecten.
We zetten in op de ontwikkeling van campussen en het opwaarderen van onze werklocaties door herstructurering en duurzame transformatie. We versterken de samenwerking met partijen in het onderwijs, gericht op een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, passend bij de vraag van ondernemers en de skills van werknemers en werkzoekenden.

Speerpunt 1

Ontwikkeling van (inter)nationale clusters



Hotspot health en hightech - NovioTech Campus Nijmegen

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- zijn we zichtbaar als (inter)nationaal toonaangevende regio
- op innovaties en sleuteltechnologieën op gebied van health, hightech en energy
- zetten we deze innovaties in voor onze maatschappelijke opgaven (o.a. meer banen)
- en werken we met Foodvalley samen aan crossovers tussen health en food

Ontwikkeling van (inter)nationale clusters

Dit eerste speerpunt is gericht op de doorontwikkeling van de (inter)nationale clusters health en hightech, en energy, met crossovers naar food. De ambitie is om deze topsectoren – waarin onze regio al voorop loopt – nóg verder te versterken en internationaal toonaangevend te maken. Onze regio is ook sterk in de mogelijkheden voor directe implementatie en innovatieve toepassingen ervan met proefopstellingen, prototypen of nieuwe toepassingsmogelijkheden. Onze innovatieve krachten in health, hightech en energymoeten we ook vooral (inter) nationaal zichtbaar maken, met toepassingsgerichte innovaties en sleuteltechnologieën volop in de schijnwerpers. De zichtbaarheid kunnen we verbeteren door innovaties en initiatieven beter te bundelen en onze lobby beter te structureren. Bovendien zijn er veel kansen om de ontwikkeling van onze topsectoren in te zetten voor de maatschappelijke opgaven waarvoor de regio staat, zoals energietransitie, een gezonder klimaat maar ook de groei van nieuwe banen op alle niveaus. We zien volop mogelijkheden voor een nauwe samenwerking met Foodvalley. Met name op het gebied van (agro)food zijn hier cross-overs te verkennen met de topsectoren health en hightech. En dit geldt evenzeer voor cross-overs met de foodsector binnen onze regio (zoals met Next Garden en Van Hall Larenstein). De uitvoering van dit speerpunt ligt voor een belangrijk deel in handen van The Economic Board.

LOPENDE TRAJECTEN

- Strategisch en Tactisch Plan TEB – The Economic Board
- Economische beleidsplannen van gemeenten
- Een Economie voor de Toekomst – provincie Gelderland
- Uitwerking nieuwe economische accenten – provincie Gelderland
- Innovatie- en topsectorenbeleid – Ministerie van EZK

PARTNERSCHAPPEN

Start-ups, kennis- en technologie bedrijven, institutionele en private investeerders, maatschappelijke instellingen, kennisinstellingen (RU, HAN, ROC's), Health Valley Nederland, The Economic Board, Oost NL, provincie Gelderland, Ministerie van EZK

ACTIES

- **Betekenis van health&hightech, energy en food voor regiogemeenten uitwerken**

Nader uitwerken van de koppeling van de (inter)nationale clusters aan bedrijven en instellingen in de verschillende regiogemeenten en verkennen van kansen voor verdere netwerk- en clustervorming in de regio voor bedrijven, kennisinstellingen en gemeenten.

- **Acceleratieprogramma imec iStart doorontwikkelen**

We ondersteunen de ontwikkeling van het iStart acceleratieprogramma (van imec) om nieuwe innovaties te stimuleren bij start-ups en scale-ups op het gebied van health, hightech en crossovers met food.

- **Ontwikkeling van het Chip Integration Technology Centre**

Uitvoering geven aan de verdere ontwikkeling van Chip Integration Technology Centre (CITC) als brandpunt van de kennisontwikkeling op gebied van hoogwaardige chiptechnologie in de regio en inzet van toepassingsmogelijkheden.

- **ConnectR – innovatielab voor sleuteltechnologieën energy en mobiliteit**

Verdere ontwikkeling ondersteunen van 'ConnectR' op het IPKW Arnhem als hét (inter)nationale innovatielab – het flagship – voor nieuwe sleuteltechnologieën op het gebied van energie en mobiliteit, bijv. op batterijtechnologie.

- **Roadmap Artificial Intelligence for Life uitvoeren**

Doorontwikkelen van het regionale bedrijfsleven op gebied van Artificial Intelligence (AI) met nieuwe projecten, prototypen en onderzoek in de AI Hub Oost-Nederland met crossovers naar andere regio's (w.o. Brainport Eindhoven en Twente).

- **Uitvoering geven aan supportprogramma's Briskr 2.0, Startlife en Orion**

De programma's Briskr 2.0, Startlife en Orion zijn brede supportprogramma's voor bedrijven voor brede ondersteuning in kennis, techniek, faciliteiten, ondernemerschap en financiering op het gebied van health & hightech en energy.

- **Beter gestructureerde lobby en profilering van de (inter)nationale clusters**

Economische kennis, innovaties en initiatieven in de regio beter bundelen en extern uitdragen door een beter gestructureerde lobby voor beleidskoppelingen en subsidie- en investeringsfondsen bij het Rijk en in Europese verband.



Chip Integration Technology Center (CITC)

Dit topcentrum voor innovatie in chipintegratie en fotonica is een koploper op het gebied van Hightech, één van de regionale topsectoren. Op de Nijmeegse Novio Tech Campus werken vijftien verschillende bedrijven en kennisinstellingen samen om nieuwe technologieën en toepassingen mogelijk te maken.

Speerpunt 2

Vestigingskwaliteit van werklocaties



Campus Heyendaal - Nijmegen

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- worden de werklocaties in onze regio hoger gewaardeerd door ondernemers
- op het gebied van bereikbaarheid, voorzieningen en duurzaamheid
- en draagt de leefkwaliteit van wonen en landschap substantieel bij aan onze vestigingskwaliteit

Vestigingskwaliteit van werklocaties

De regio kent allerlei werklocaties, in verschillende soorten en maten, van bedrijventerreinen tot binnensteden en campuslocaties. In en rond de steden maar ook in de omliggende kernen. Deze werklocaties worden gewaardeerd door ondernemers en werknemers, maar onze ambitie is om die waardering van onze werklocaties flink boven het gemiddelde te laten stijgen. Ten eerste gaat het om een betere afstemming van vraag en aanbod van werklocaties in verschillende deelmarkten, en uitvoering van regionale afspraken in het kader van het Regionaal Programma Werklocaties (RPW). Hiernaast gaat het om het versterken van de vestigingskwaliteit van de toplocaties in de regio, en de campuslocaties in het bijzonder, met een goede bereikbaarheid, hoog niveau voorzieningen en duurzaamheid in een hoogwaardige ruimtelijke setting. Ook het duurzaam en toekomstbestendig maken van reguliere, gemengde bedrijventerreinen vraagt om een regionale aanpak. Herstructurering en soms transformatie zijn nodig om deze werklocaties weer 'bij de tijd' te krijgen en te laten voorzien in veranderde behoeften van ondernemers en werknemers op gebied van bereikbaarheid, voorzieningen, groen, uitstraling en duurzaamheid. Hierbij past een brede benadering met een koppeling naar wonen en woonklimaat en kwaliteit van het landschap als belangrijke vestigingsfactoren voor (nieuwe) bedrijvigheid in de regio.

LOPENDE TRAJECTEN

- Regionaal Programma Werklocaties (RPW) – regio Arnhem-Nijmegen
- Verstedelijkingsstrategie – regio Arnhem-Nijmegen / Foodvalley

PARTNERSCHAPPEN

Grond- en vastgoedeigenaren, ondernemers(verenigingen) en grote bedrijven, projectontwikkelaars, beleggers, kennisinstellingen (RU, HAN, ROC's), The Economic Board, provincie Gelderland, Ministerie van EZK, Ministerie van BZK

ACTIES

- **Uitvoering van Regionaal Programma Werklocaties (RPW)**

Beleidsmatige vertaling en uitvoering van het Regionaal Programma Werklocaties in lokale plannen voor afstemming vraag en aanbod, herstructurering en kwaliteitsverbetering van werklocaties, onder leiding van het Intergemeentelijk Overleg Werklocaties (IOW).

- **Regionale campuslocaties verder doorontwikkelen**

Bijzondere campuslocaties, met een clustering van specifieke bedrijven en toeleveranciers rond een bepaald profiel/branche, doorontwikkelen als campuslocatie met een (inter)nationale uitstraling. NovioTech Campus, Universiteitscampus Heyendaal, IPKW Arnhem en Arnhems Buiten zijn voorbeelden.

- **Impuls voor duurzame energie op werklocaties in de regio**

Versterking van de gebiedsontwikkeling van werklocaties gericht op gebruik van duurzame energie op werklocaties zoals laadpaleninfrastructuur, waterstof noodstroomvoorziening Rijnstate ziekenhuis Arnhem, de Energy Hub rond de AVR Duiven, het ontwikkelen van een waterstofcluster, of voor duurzaam energiegebruik Next Garden.

- **Herstructurering van gemengde bedrijventerreinen**

Verkennen van een regionaal herstructureringsprogramma voor gemengde bedrijventerreinen en werklocaties in de regio waar een verbetering van het ruimtegebruik, bereikbaarheid, voorzieningen en gemeenschappelijk parkmanagement van waarde is. Gericht op veiligheid, leefbaarheid, human capital en duurzaamheid. Inzet van instrument stedelijke kavelruil.

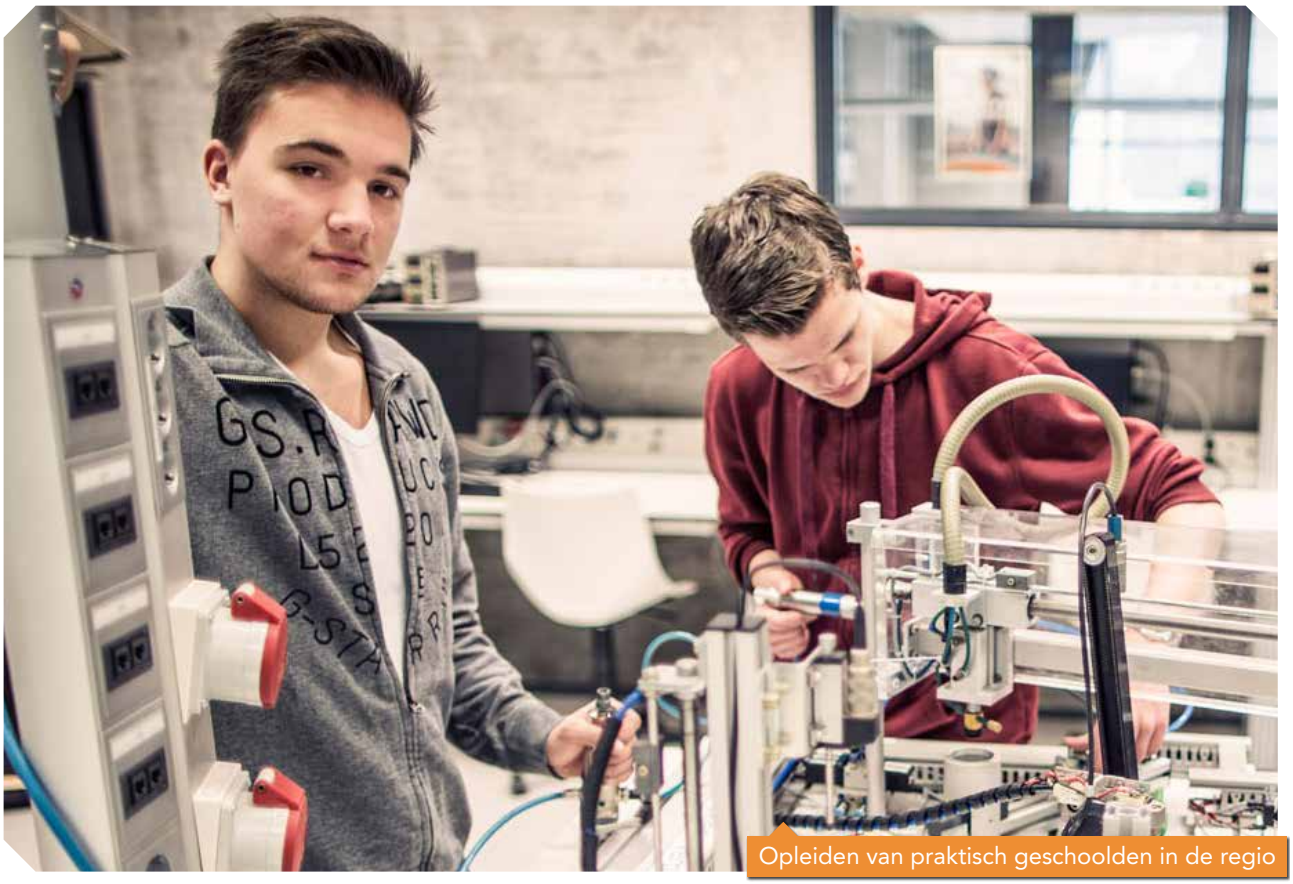


Bedrijventerrein Tatelaar/ Hengelder – Zevenaar

De bedrijventerreinen Tatelaar en Hengelder in Zevenaar zijn gemengde bedrijventerrein die op sommige plekken aan vernieuwing toe zijn. Door herstructurering van de kavelstructuur, clustering van bedrijven, pleksgewijze integratie met wonen en kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte en de uitstraling worden deze bedrijventerreinen weer aantrekkelijke vestigingsplekken.

Speerpunt 3

Human Capital - onderwijs en arbeidsmarkt



Opleiden van praktisch geschoolden in de regio

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- hebben we een wendbare arbeidsmarkt waardoor het aantal banen in de regio is gegroeid
- en realiseren bedrijfsleven en onderwijsinstellingen in de regio steeds meer samen
- in projecten die zorgen voor een betere aansluiting van MBO, HBO en WO op de arbeidsmarkt

Human capital – onderwijs en arbeidsmarkt

Human capital is een belangrijk vraagstuk dat bij veel regiogemeenten hoog op de agenda staat. Het doel is het ontwikkelen van een wendbare regionale arbeidsmarkt door 'een leven lang leren' van werknemers en (nieuwe) werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Met een betere koppeling tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en gericht op meer baankansen tot 2025. Innovatieve ontwikkelingen in de topsectoren health&hightech en energy bieden nieuwe uitdagingen voor hooggekwalificeerde werknemers. Dit vraagt om het vasthouden van hoogopgeleide talenten na afronding van hun studie op Radboud Universiteit of aan een van de hogescholen in de regio. Ook voor praktische geschoolden bieden deze sectoren nieuwe kansen. Deze kansen zijn er ook op het gebied van circulaire economie en verduurzaming. En die kansen beperken zich niet tot de steden, maar zijn van betekenis voor alle regiogemeenten. We willen inzetten op bij- of omscholing op verschillende opleidingsniveaus, van WO tot praktisch geschoolden, bijvoorbeeld in grondstoffenbeheer of installatietechniek. Het speerpunt richt zich op intensiveren van de samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en gemeenten in een vroeg stadium in onderwijstrajecten. Met concrete projecten zorgen we voor een betere aansluiting van MBO, HBO en WO op de vraag en behoeften van het regionaal bedrijfsleven. De uitwerking van het speerpunt Human capital doen we in nauwe samenwerking met The Economic Board.

LOPENDE TRAJECTEN

- Randvoorwaardelijk cluster Human Capital – The Economic Board
- Gelders beleidsprogramma Onderwijs en arbeidsmarkt 2020-2023 – provincie Gelderland
- Roadmap Human Capital Topsectoren 2020-2023

PARTNERSCHAPPEN

Bedrijfsleven, ondernemersverenigingen, (sub)regionale werkbedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen, UWV, Liemers Ambassade, The Economic Board, provincie Gelderland, Ministerie van VWS, Ministerie van EZK

ACTIES

- **Regiobrede Human Capital Agenda ontwikkelen**

Ontwikkelen van een beleidsagenda voor Human Capital voor alle regiogemeenten tezamen voor een betere aansluiting van werkzoekenden op behoeften van het regionale bedrijfsleven en voor een betere aansluiting van onderwijs (MBO, HBO en WO) op de regionale arbeidsmarkt.

- **Netwerkvorming tussen regionale bedrijfsleven – onderwijs – overheid versterken**

Versterken van coalities met private en maatschappelijke partners om (sub)regionale programma's te ontwikkelen voor een 'leven lang ontwikkelen' met learning communities, Fieldlabs, Skillslabs en Communities of Practice (CoP). Ook een regionaal Techniekpact of Katapult, en lectoraten en practoraten kunnen helpen om innovaties regionaal te laten renderen in onderwijs en bedrijven.

- **Ontwikkelen van regionale pilot Skills Lab**

Verkennen en ontwikkelen van de 'Skills Lab' als regionale pilot om kennis, kunde en vaardigheden van werknemers en werkzoekenden te verbeteren door bij- en omscholing naar passend werk. En vanuit werkgeversperspectief nieuwe vaardigheden te ontwikkelen die passen bij de maatschappelijke behoeften van de New Economy in termen van diensteneconomie, innovaties, toegepaste technologie en duurzaamheid.

- **Hybride leer-werkomgevingen voor praktisch geschoolden**

Ontwikkelen van hybride leer-werkomgeving voor VMBO, MBO en HBO in de regio, verbonden aan specifieke werklocaties in logistiek, electronica, energie of maak-, food- en consumentenindustrie, waar innovaties, werken en leren dicht op elkaar worden georganiseerd met ook hybride rollen voor ondernemers als opleiders en praktijkbegeleiders.

- **Energie in Stroom**

De energietransitie gebruiken we als middel om duurzame baankansen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en voor zij-instromers/doorstromers. Dit project is al opgestart i.s.m. Arnhem, Nijmegen, TEB en wordt opgetild op regionaal niveau en uitgebreid met partners als corporaties, bouwers, installatiebranche, producenten, leveranciers en onderwijsinstellingen.



Regionaal Skills Lab

In samenwerking met House of Skills Amsterdam denken we na over een regionaal 'Skills Lab' dat samen met bedrijven werkt aan een matching tool tussen werknemer en werkgever. Gericht op de vaardigheden van (potentiële) werknemers. Het uitgangspunt is een wendbare arbeidsmarkt en meer uitwisseling tussen sectoren.

Speerpunt 4

Ondernemerschap in het MKB



Hotspot voor ondernemerschap - Modekwartier Arnhem

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- hebben we in de regio meer start-ups en nieuwe bedrijven in retail, horeca en andere MKB
- stimuleren we ondernemerschap via (lokale) broedplaatsen, training en opleidingen
- en verbinden we ondernemers aan kennis- en investeringsnetwerken in regionaal en nationaal verband

Ondernemerschap in het MKB

Met dit speerpunt willen we een flinke impuls geven aan de ontwikkeling van het MKB in de regio. Het MKB zorgt voor een brede basis in onze regionale economie en zit als het ware 'onder de motorkap'. In deze veranderende tijden moet ook het MKB in beweging blijven. En het stimuleren van het ondernemerschap zorgt voor nieuwe dynamiek in de regio. Met innovatieve ondernemers, met start-up's en scale-up's, gericht op nieuwe behoefte en ontwikkelingen in de retail, horeca, makers-industrie of andere vormen van MKB. Het MKB levert een grote bijdrage aan de innovatiekracht van de regio, waarvoor we het ondernemerschap willen stimuleren. Veel MKB'ers hebben echter niet voldoende kennis, kunde of slagkracht om te kunnen groeien, zeker niet als starter. Hiervoor zijn trainingen, broedplaatsen, opleidingen en het verbinden van ondernemers aan regionale kennis- en investeringsnetwerken het streven. Zo geven we ook een flinke impuls aan de digitalisering via de MKB-deal voor onze regio. Daarnaast sluiten we aan op provinciale en landelijke MKB-programma's.

LOPENDE TRAJECTEN

- MKB-deal – regio Arnhem Nijmegen
- Een Economie voor de Toekomst – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Ondernemers(verenigingen), koepelorganisaties, start-ups, bedrijven, Kamer van Koophandel, institutionele en private investeerders, The Economic Board, provincie Gelderland, Ministerie van EZK

ACTIES

- **MKB-deal voor digitalisering en uitvoering ervan**

Uitvoering geven aan de MKB-deal voor de regio, waarbij de 18 regiogemeenten tezamen met belangen- en ondernemersverenigingen met provincie en Ministerie van EZK willen afspreken om 1,6 miljoen te investeren in de periode 2021-2023 in de digitalisering van het regionale MKB.

- **Investeringsnetwerken verbinden aan bedrijven en ondernemers**

Veel bedrijven en ondernemers hebben behoefte aan kennis- en ondersteuning op het gebied van investeren en financieren, maar zien verspreide, ongestructureerde subsidie- en investeringsfondsen. Een betere structurering, ontsluiting en procedurele begeleiding helpt om (MKB-)ondernemers te verbinden aan provinciale of nationale investeringsmogelijkheden. Zoals het TOP-fonds Gelderland.

- **Ontwikkelen van een Community of Practice voor start-up's**

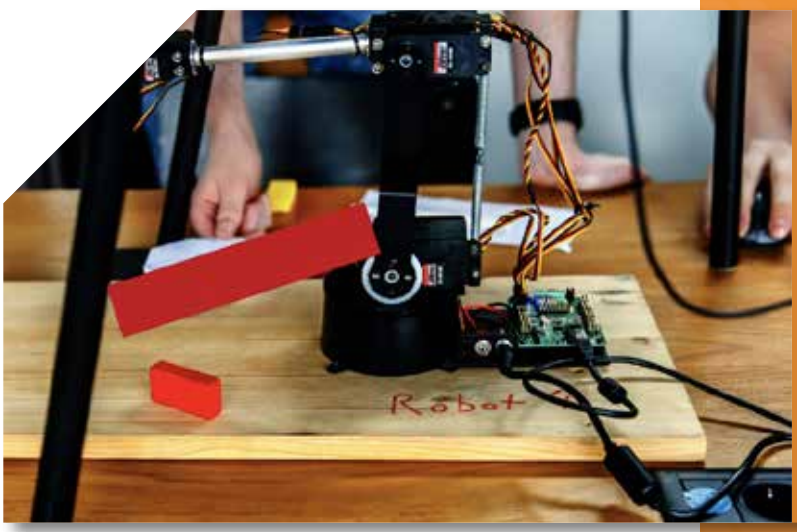
Het regionaal organiseren van de kennisontwikkeling en -uitwisseling voor starters in de vele facetten van ondernemerschap (productie, sales, marketing, administratie, fiscus, ect.) door middel van trainingen en opleidingen en begeleiding door ervaren (oud-)MKB-ondernemers.

- **Regionale incubator: ecosysteem ontwikkelen tussen grote MKB en start-up's**

Verkennen van de kansen voor een regionale 'incubator' door een ecosysteem te ontwikkelen tussen grote MKB-bedrijven, ervaren ondernemers en nieuwe start-up's en scale-up's in het MKB. Projecten en tools kunnen worden ontwikkeld waarmee zowel start-up's als 'corporate MKB' zich kunnen spiegelen aan hun 'peers' op het gebied van nieuwe ontwikkelingen in samenleving en MKB.

- **Regionaliseren van de Digitale Werkplaats Arnhem Nijmegen (DWAN)**

De Digitale Werkplaats Arnhem Nijmegen (DWAN) van de HAN is de plek voor MKB-ondernemers voor praktisch advies en ondersteuning op het gebied van digitalisering. Studenten en professionals helpen MKB'ers bij het vormgeven van de eerste stappen in het digitaal ondernemen. We verkennen de inzet van de HAN voor MKB-ondernemers in alle regiogemeenten.



Digitale Werkplaats Arnhem Nijmegen (DWAN)

De Digitale Werkplaats is een regionale publiek-private samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid. De HAN organiseert deze plek waar studenten uit het hbo, wo of het mbo onder begeleiding van docenten en experts MKB-ondernemers helpen met het benutten van data en automatisering, inclusief online verkoop, marketing en social media.

Speerpunt 5

Versterking van duurzame logistiek



Verduurzaming van stadsdistributie in binnensteden

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- hebben we onze kansrijke ligging aan weg, rail en water voor logistiek, handel en transport verzilverd
- met een verminderde milieubelasting en slimmer en bewuster gebruik van de ruimte
- door samenwerking tussen logistieke bedrijven, transporteurs, kennisinstellingen en overheden

Versterking van duurzame logistiek

Vanwege de strategische ligging als schakelpunt tussen Randstad en het Europese achterland heeft onze regio van oudsher een belangrijke rol op het gebied van logistiek en distributie. Onze ambitie is om die strategische rol nog verder te verzilveren door de kansen voor multimodaal transport via weg, rail en water goed te benutten. Hiervoor zetten we in op de vele, nieuwe mogelijkheden voor verdere verduurzaming van de logistieke sector, gericht op het verminderen van de milieubelasting en vermindering van het ruimtebeslag. In samenwerking met logistieke bedrijven, transporteurs, kennisinstellingen en overheden onderzoeken we mogelijkheden voor verduurzaming en bewuster ruimtegebruik in deze sector. Dat geldt niet alleen voor logistiek over de weg of spoor, maar zeker ook voor het vervoer over water. We zien kansen om onze havens beter te positioneren en verduurzaming van de binnenvaart te stimuleren. Voor grote bedrijventerreinen, zoals Park A15, 7Poort Zevenaar of DocksNLD Montferland, geschikt voor grootschalige logistiek, zien we nieuwe mogelijkheden binnen het knooppunt EMZ (Emmerich-Montferland-Zevenaar) voor schone energie en efficiënt en schoon transport over de weg. Hiernaast zetten we ons ook in voor nieuwe vormen van kleinschalige stadsdistributie. Met de groeiende druk van de distributie van pakketten, producten en bevoorradingen groeit nut en noodzaak om nieuwe duurzame vormen van kleinschalige distributie te ontwikkelen, niet alleen in de steden maar ook voor de kleine kernen.

LOPENDE TRAJECTEN

- Ambitiedocument Duurzame Mobiliteit – regio Arnhem-Nijmegen
- Onderzoek XXL-logistiek – regio Arnhem-Nijmegen
- Logistiek als Gelderse Motor – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Logistieke bedrijven, Logistics Valley, transporteurs, kennisinstellingen, brandstofleveranciers, binnenhavens en overslagplaatsen, Liemers Ambassade, The Economic Board, provincie Gelderland, Ministerie van EZK, Ministerie van IenW

ACTIES

- **Verkennen van nieuwe logistieke concepten; smart logistics**

Regionale verkenning naar nieuwe ontwikkelingen in smart logistics en nieuwe handel-, opslag- en supplychainconcepten, en de betekenis hiervan voor de regio op gebied van economie en mobiliteit. Met kansen voor vermindering van de milieubelasting en voor een efficiëntere benutting van ruimte voor overslag en opslag, inclusief de beleidsontwikkeling rond XXL-logistiek in de regio.

- **Beleidsontwikkeling voor slimme stadsdistributie**

Verkenning naar kansen voor nieuwe vormen van stadsdistributie van goederen en bevoorradingen op stedelijk en regionaal niveau gericht op verduurzaming en inzet van nieuwe technologische mogelijkheden, en de beleidsmatige ontwikkeling hiervan, met inzicht in regionale belemmeringen en obstakels op ruimtelijk, economisch, organisatorisch, juridisch en financieel gebied.

- **Project Energycorridor 2030 doorontwikkelen**

Brede ontwikkeling van de corridor A15 als 'handels- en transport' corridor van weg (snelweg A15), rail (Betuweroute) en water (Waal) gericht op de vermindering van de milieubelasting door inzet van elektrisch vervoer en schone brandstoffen (zoals waterstof) voor het multimodaal transport van goederen.

- **Engieterrein/BCTN Nijmegen – Energy Hub**

Op het terrein van de voormalige Gelderland centrale aan de Waal in Nijmegen komt een duurzame (snel)laadmogelijkheid voor accucontainers voor binnenvaartschepen. Deze containers wordt geladen met zon- en windenergie. Vervolgens worden ze gebruikt om een elektrisch aangedreven binnenvaartschip van stroom te voorzien. We verkennen hoe deze lokale oplossing ook op regionaal niveau toepast kan worden.



Energy Corridor 2030

Verduurzamen van transport en logistiek op corridor tussen Rotterdam en Duitsland via de weg (A15), spoor (Betuweroute) en binnenvaart (Waal). Dit project zet in op de transitie naar green logistics met elektrisch vervoer en schone brandstoffen, zoals waterstof. Met oplaadpunten bij inland containerterminals en nieuwe batterijtechnologie voor schone binnenvaart.

Opgave Productieve regio

Actieagenda

speerpunt 1

ONTWIKKELING (INTER)NATIONALE CLUSTERS

acties	type	begroot budget 2021	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Betekenis van health&hightech, energy en food voor regioregiogemeenten uitwerken	verkenning, lobby	starten in 2021	
Acceleratieprogramma imec iStart doorontwikkelen	lobby	starten in 2021	
Ontwikkeling van het Chip Integration Technology Centre (CITC)	uitvoering	lopend	
ConnectR – innovatielab voor sleuteltechnologieën energy en mobiliteit	verkenning, uitvoering	lopend	
Roadmap Artificial Intelligence for Life uitvoeren	beleidsactie, uitvoering	lopend	
Uitvoering geven aan supportprogramma's Briskr 2.0, Startlife en Orion	uitvoering	lopend	
Beter gestructureerde lobby en profilering van de (inter)nationale clusters	lobby, uitvoering	starten in 2021	

speerpunt 2

VESTIGINGSKWALITEIT WERKLOCATIES

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Uitvoering van Regionaal Programma Werklocaties (RPW)	beleidsactie, lobby	lopend	
Regionale campuslocaties verder doorontwikkelen	uitvoering	lopend	
Impuls voor duurzame energie op werklocaties in de regio	verkenning, uitvoering	starten na 2021	
Herstructurering van gemengde bedrijventerreinen	beleidsactie	starten na 2021	



speerpunt 3

HUMAN CAPITAL - ONDERWIJS EN ARBEIDSMARKT

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Regiobrede Human Capital Agenda ontwikkelen	beleidsactie	starten in 2021	
Netwerkvorming regionaal bedrijfsleven – onderwijs – overheid versterken	beleidsactie, uitvoering	lopend	
Ontwikkelen van regionale pilot Skills Lab	verkenning, uitvoering	starten in 2021	
Hybride leer-werkomgevingen voor praktisch geschoolden	verkenning, beleidsactie	starten na 2021	
Energie in Stroom	uitvoering	lopend	

speerpunt 4

ONDERNEMERSCHAP IN HET MKB

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
MKB-deal voor digitalisering en uitvoering ervan	beleidsactie	starten in 2021	
Investeringsnetwerken verbinden aan bedrijven en ondernemers	beleidsactie, uitvoering	lopend	
Ontwikkelen van een Community of Practice voor start-up's in MKB	beleidsactie, uitvoering	starten na 2021	
Regionale incubator: ecosysteem ontwikkelen tussen grote MKB en start-up'	beleidsactie, uitvoering	starten na 2021	
Regionaliseren van de Digitale Werkplaats Arnhem Nijmegen (DWAN)	uitvoering	starten in 2021	

speerpunt 5

VERSTERKING DUURZAME LOGISTIEK

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Verkennen van nieuwe logistieke concepten; smart logistics	verkenning	starten na 2021	
Beleidsontwikkeling voor slimme stadsdistributie	beleidsactie	starten in 2021	
Project Energycorridor 2030 doorontwikkelen	uitvoering	lopend	
Engieterrein/BCTN Nijmegen – Energy Hub	uitvoering	lopend	





DE CIRCULAIRE REGIO

We versterken onze positie als circulaire topregio met internationale zichtbaarheid. Door projecten op te schalen naar regionaal niveau waarbij we circulariteit zichtbaar maken in economische processen, leefomgeving en samenleving.



Aanleg circulair 'Grasfalt' fietspad - Zevenaar

AMBITIES DE CIRCULAIRE REGIO

Naar een circulaire topregio
Als regio willen we toonaangevend worden op het gebied van circulariteit. Als dé circulaire topregio in Nederland en in Europa. De ambitie is dat onze regio (inter)nationaal wordt (h)erkend als gidsregio voor circulair denken en handelen. Een ambitie die vraagt om inzet van iedereen in de regio, van de regiogemeenten zelf tot onze bedrijvigheid, maatschappelijke organisaties én onze inwoners. Het gaat om samen experimenteren, bewustwording creëren op regionaal niveau en doelgericht tot uitvoering komen. We bouwen hiermee voort op de eerdere uitverkiezing tot 'circulaire topregio' en 'Green Capital' en op de ambities verwoord in de NOVI-propositie 'Naar een groene metropoolregio'.

Volhoudbaar handelen
Circulariteit staat voor toekomstbestendig handelen. Het gaat om volhoudbaarheid van ons handelen zonder afwenteling naar andere groepen, andere tijden of andere gebieden. Zonder afval of uitval, een duurzaam leven waarin iedereen kan en mag meedoen. Circulariteit is geen aparte economische sector, business of domein. Het is een manier van denken en doen. Het gaat om gesloten ketens en kringlopen voor een toekomstbestendige leefomgeving; economisch, ruimtelijk en sociaal-maatschappelijk.

Focus op vier domeinen
De opgave circulaire regio zet in op vier domeinen: duurzame verstedelijking; circulaire economie; energietransitie; klimaatbestendig groen en water en in bredere zin op sociaal inclusief handelen. Met koppelingen en cross-overs hiertussen op niveau van de regio. Circulariteit biedt grote kansen voor nieuwe werkgelegenheid. We werken in deze opgave nauw samen met The Economic Board en haar clusterprogramma 'Slimme Duurzaamheid'. Vanuit een economisch perspectief is het noodzakelijk om aantrekkelijk te zijn voor talenten, bedrijven en investeringen. Met het groene investeringsklimaat van de regio kunnen we deze talenten aantrekken, opleiden en in de regio houden. En bieden we nieuwe werkgelegenheid aan praktisch geschoolden en werkzoekenden.

Speerpunt 1

Circulaire bouw en infrastructuur



Houten woningen - Nijmegen

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar:

- hebben we (woning)bouw en infrastructuur circulair gerealiseerd, meer dan landelijk gemiddeld
- door een beter (her)gebruik van duurzame bouwmaterialen en sloopafval, en slimme logistiek
- als gevolg van een intensieve samenwerking in de bouwketen en GWW-keten

Circulaire bouw en infrastructuur

Dit speerpunt over circulair bouwen gaat over het besparen en hergebruiken van grondstoffen en voorkomen van afval en uitval. Het is een ontwikkeling die (inter)nationaal gaande is om de gehele bouw- en GWW-sector substantieel circulair te maken met (her) gebruik van duurzame materialen en grondstoffen, bijvoorbeeld door gebruik van materialenpaspoorten en meer. De ambitie van onze regio is met omvang en aantal circulaire bouwprojecten hoger uit te komen dan landelijk gemiddeld. Hier kan veel geleerd worden van eerste projecten en experimenten. Uiteindelijk is het de bedoeling dat het hergebruik van bouwmaterialen en ook de bouwlogistiek, dus het vervoer en bewerken van materialen, te verduurzamen. Juist door een betere en intensieve samenwerking in de gehele bouwketen en in de GWW-keten.

LOPENDE TRAJECTEN

- Uitvoering Woondeal – regio Arnhem-Nijmegen
- Regionaal convenant en uitvoeringsprogramma GWW-projecten – regio Arnhem-Nijmegen
- Programma Slimme Duurzaamheid – The Economic Board
- Aanpak Circulaire Economie – provincie Gelderland
- Uitvoeringsagenda Circulaire Economie – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Projectontwikkelaars, institutionele beleggers, aannemers, woningcorporaties, kennisinstellingen RU, HAN, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van EZK, Ministerie van BZK, Ministerie van IenW

ACTIES

- **Uitwerken van circulaire bouwopgaven uit Woondeal**

Uitwerken van de uitvoeringsstrategie voor de circulaire bouw doelstellingen uit de Woondeal en organiseren van de partijen en samenwerking in de keten (kennis, praktijk, opleidingen, gemeenten). Met inventarisatie en prioriteren van (mogelijke) circulaire bouwprojecten.

- **Regionaal kenniscentrum voor circulair bouwen**

Ontwikkelen van brede onderzoeksprogramma's met kennisinstellingen (RU, HAN, ROC's, VHL) voor circulair bouwen en versterken van een regionaal kenniscentrum voor circulaire bouw.

- **Circulair opdrachtgeverschap bij inkoop en aanbestedingen**

Gezamenlijke inkoop en aanbestedingen door de regiogemeenten samen, met schaalvoordelen en circulariteit als kwaliteitscriterium bij woningbouw- en GWW-projecten. Inclusief het inrichten van een kennisconsortium en kennisplatform (o.a. GWW-sector) en uitwerking van het convenant GWW en het Regiomanifest Economie.

- **Bouw nieuwe woningen circulair uitvoeren**

Start met de realisatie van de circulaire bouw van 25% van de bouwopgave van 60.000 woningen tot 2040 volgens afspraken in de Woondeal, en ontwikkeling van materiaalpaspoorten.

- **Stimuleren van houtbouw in de regio**

Verkenning naar de mogelijkheden voor circulaire houtbouw in de woningbouw in de regio met grote ontwikkelaars, corporaties, aannemers, kennisinstellingen en overheden.

- **Proeftuinen en experimentlocaties voor circulaire bouw**

Ontwikkeling van proeftuinen en locaties voor innovatieve praktijkprojecten in de regio als 'living labs' voor experimenteren met circulaire bouw en bouwlogistiek.

- **Community of Practice voor Circulaire Bouw**

Kennisuitwisseling organiseren tussen de 18 regiogemeenten over concrete circulaire bouwprojecten, om te leren van de kennis, kunde en ervaringen die hiermee zijn opgedaan.



Kenniscentrum Circulaire Bouw Hubertusstraat

Dit kenniscentrum aan de St. Hubertusstraat in Nijmegen is een voorbeeld waar kennis en kunde over circulaire bouw wordt samengebracht. Het centrum voorziet in kennisdeling, opleidingen en exposities over het onderwerp en helpt bij invulling geven aan opdrachten van opdrachtgevers en aannemers die circulair willen bouwen.

Speerpunt 2

Circulaire economie: grondstoffen en ketens



Circulaire afvalverwerking in de regio - DAR, ARN, AVR

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar:

- hebben we goed zicht op de afval- en grondstoffenstromen in de regio
- hebben we korte en efficiënte ketens gerealiseerd in de maak- en productieketens
- plukken we de vruchten van gedragsbeïnvloeding van consumenten en producenten
- en is het hergebruik van materialen en grondstoffen fors toegenomen

Circulaire economie

Dit speerpunt over circulaire economie gaat primair om het hergebruik van grondstoffen en verkorten van productieketens. We hebben in 2025 beter (in) zicht gekregen op de afval- en grondstofstromen in de regio voor verschillende economische sectoren. Hiervoor is nog veel kennis en uitzoekwerk nodig om de technische, juridische, beleidsmatige en organisatorische belemmeringen te beslechten. Naast het hergebruik gaat het ook om het efficiënter en korter maken van de productieketens. Dus over minder lange vervoersafstanden internationaal en makkelijker binnen korte regionale ketens, vooral in de producerende sectoren, de maak- en consumentenindustrie en de agrofood-industrie. Inmiddels worden ook de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW) flinke stappen naar circulair handelen gezet, middels een regionale ambitieverklaring met een uitvoeringsprogramma. In dit speerpunt zetten we ook in op actieve gedragsbeïnvloeding. Want besparing, het voorkomen van verspilling, is voor consumenten en producenten nog steeds de beste bijdrage die je op circulair gebied kunt doen. Uiteindelijk bedoeld om het hergebruik van grondstoffen fors te laten toenemen.

LOPENDE TRAJECTEN

- Regiomanifest Economie – regio Arnhem-Nijmegen
- Regionaal convenant en uitvoeringsprogramma GWW-projecten – regio Arnhem-Nijmegen
- Programma Slimme Duurzaamheid – The Economic Board
- Aanpak Circulaire Economie – provincie Gelderland
- Uitvoeringsagenda Circulaire Economie – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Productiebedrijven, afvalverwerkers en dienstverleners, koepelorganisaties zoals VNO-NCW, ondernemersverenigingen, maatschappelijke instellingen, kennisinstellingen RU, HAN, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van EZK

ACTIES

- **Verkenning naar regionale grondstoffenstromen**

Inzicht in regionale stromen van grondstoffen, producten materialen en zicht op de productie- en logistieke keten met inzet van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden.

- **Kansen voor regionale grondstoffenbank en grondstoffenhubs**

Verkenning naar (on)mogelijkheden voor regionale grondstoffenbank/hubs (fysiek en/of digitaal) voor een betere uitwisseling tussen vragers en aanbieders van materialen en grondstoffen in de regio.

- **Breed onderzoeksprogramma 'Circulaire economie' opzetten**

Breed onderzoeksprogramma met kennisinstellingen (RU, HAN, Artez, VHL, ROC's) in de regio opzetten, gekoppeld aan opleidingen en onderwijsprogramma's (zoals de HAN recent gestart is). Voor (sub) regio inrichten van een circulair programma van projecten, zoals nu gestart is voor het Rijk van Nijmegen.

- **Beleidsontwikkeling op grondstoffenstromen en materiaalgebruik**

Streven naar circulariteit in grondstoffenstromen en materiaalgebruik beleidsmatig verankeren in gemeentelijke beleidsplannen en omgevingsvisies, en slechten van technische, juridische en organisatorische belemmeringen.

- **Uitvoeringsprogramma Circulaire GWW-sector**

Uitvoering van projecten voor circulaire projecten in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW-sector) als vervolg op de regionale ambitieverklaring van de regiogemeenten.

- **Programma voor actieve gedragsbeïnvloeding uitwerken**

Uitwerken van een regionaal programma voor gedragsbeïnvloeding bij producenten en consumenten om bewustwording te stimuleren en verspilling tegen te gaan, w.o. bewustwording van gezonde voeding en het voorkomen van voedselverspilling.

- **Innovatiewerkplaats Synergiepark Innofase doorontwikkelen**

Synergiepark Innofase Duiven ontwikkelt zich als regionale hotspot voor clustering van allerlei op het gebied van grondstoffen- en ketenbeheer. Het verder doorontwikkelen van dit synergiepark vraagt om verdere uitwerking van businesscases, investeringen en implementatie.

- **Human Capital – werkervaringsplekken voor praktisch geschoolden**

Stimuleren van leer-werkplekken in de regio om praktisch geschoolden en ongeschoolden werkervaring te laten opdoen in de circulaire economie. Zoals de leer-werkplekken bij de electronicahub bij de Dar Nijmegen.

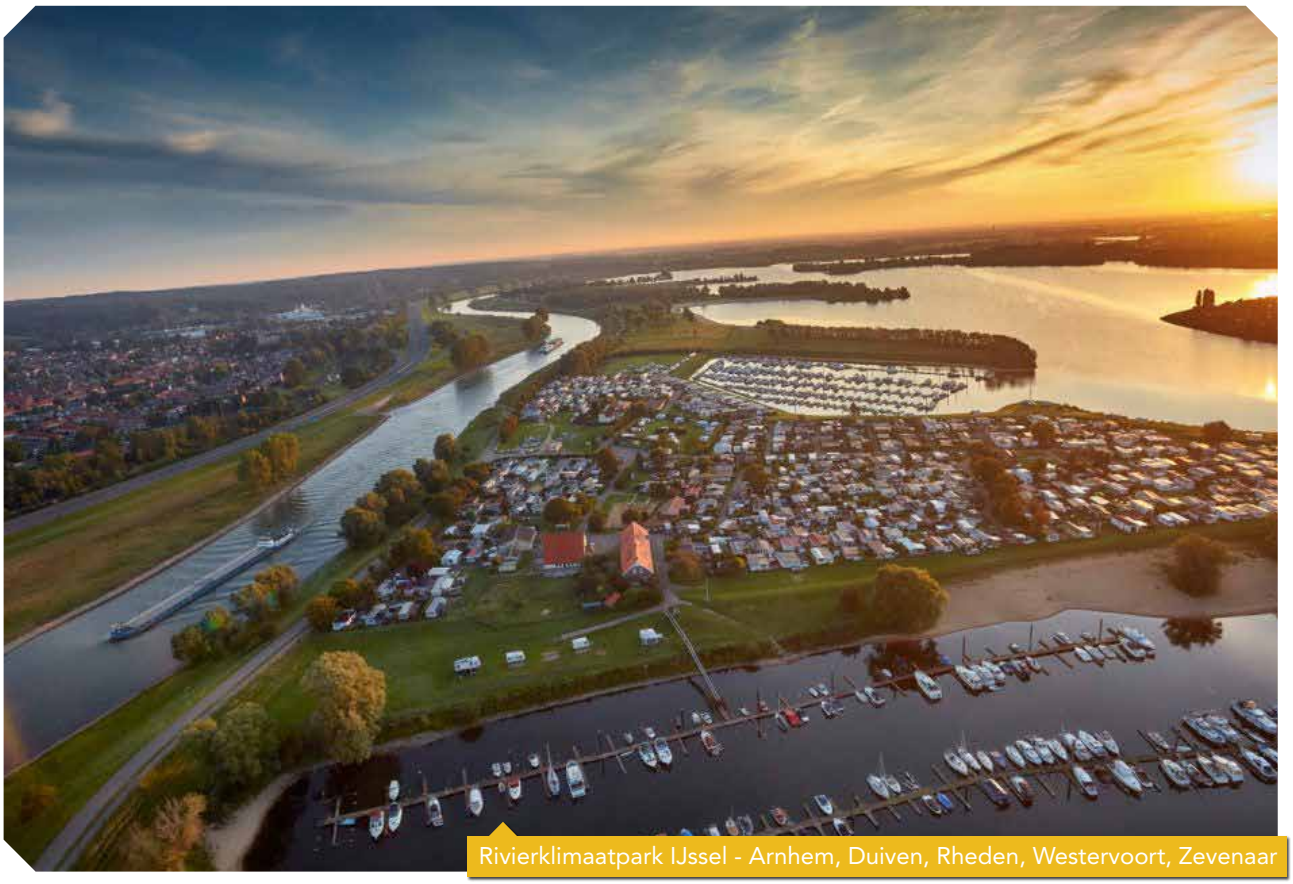


Leer- en werkplek Elektronicahub

Deze regionale hub in het Dar in Nijmegen zorgt voor de inzameling en verwerking van huishoudelijke elektrische apparaten en het terugwinnen van waardevolle metalen, met inzet van mensen met afstand arbeidsmarkt.

Speerpunt 3

Water en klimaatadaptatie



Rivierklimaatpark IJssel - Arnhem, Duiven, Rheden, Westervoort, Zevenaar

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar:

- hebben we het opvangen, vasthouden en hergebruiken van water geperfectioneerd in de regio
- hebben we het bebouwd gebied in stad en dorp verder vergroend
- en zijn maatregelen genomen om wateroverlast, droogte of hittestress fors te verminderen

Water en klimaatadaptatie

Dit speerpunt over water en klimaatadapatie gaat over de inzet op groen en water als twee-eiige tweeling waarin we in de regio meer ruimte geven aan vergroening en landschapsontwikkeling in combinatie met water. Van oudsher heeft onze regio al een bijzondere relatie met water vanwege de ontstaansgeschiedenis van de grote rivieren en de grote reliëfverschillen binnen de regio. Dit maakt water een belangrijke sleutel voor klimaatadaptatie: in de regio willen we water beter opvangen, vasthouden en ook weer hergebruiken. Dat doen we al en weten we tot 2025 verder te perfectioneren. Niet alleen in het landelijk gebied maar ook in het bebouwd, versteend gebied in de steden en dorpen: hier benutten we kansen om het versteende gebied substantieel te vergroenen. Hiermee nemen we maatregelen om wateroverlast met piekbuien en hittestress, met droogte, in de regio aanzienlijk te verminderen.

LOPENDE TRAJECTEN

- Regionale Adaptatie Strategieën in drie waterschappen
- Programma Slimme Duurzaamheid – The Economic Board
- Programma Klimaatadaptatie – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Waterschappen, natuur- en landschapsorganisaties zoals Gelders Landschap, GWW-bedrijven en hoveniersbedrijven, bewonerscoöperaties, kennisinstellingen RU, HAN, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van EZK, Ministerie van IenW

ACTIES

- **Regionale Adaptatie Strategieën uitwerken**

De drie Regionale Adaptatie strategieën uitwerken voor de regio op het gebied van water, droogte, hittestress en vitaal platteland, inclusief uitvoeringsplan. In nauwe samenwerking met waterschappen en provincie Gelderland. De RAS Rivierenland is inmiddels vastgesteld en wordt uitgewerkt in een regionaal uitvoeringsprogramma.

- **Innovatieplatform 'Living Lab Delta Oost' ontwikkelen**

Verkennen van volgende fase van het Living Lab Delta Oost als regionaal innovatieplatform voor vraagstukken op het gebied van water, biodiversiteit, klimaat en vitaal landelijk gebied.

- **Strategie 'Bouwen met Natuur' uitwerken**

Ontwikkelen van haalbare businesscases voor 'bouwen met natuur', gericht op het combineren van beperkte woningbouw als financiële drager voor natuurontwikkeling (rood voor groen).

- **Klimaatproeftuinen en vergroeningsprojecten**

Stimuleren van proeftuinen voor water en klimaatmaatregelen en vergroeningsprojecten in steden, dorpen en ommeland, met initiatieven van bewonersgroepen, ondernemers en anderen. Zoals de aanpak van 'hitte-eilanden' in centrum en Malburgen Arnhem, woonbuurt Jeruzalem en voedselbos Nijmegen, Next Garden en Park Lingezegen.

- **Rivierklimaatpark IJssel – Arnhem-Rheden-Westervoort-Duiven-Zevenaar**

Verkennen van de realisatie van een Rivierklimaatpark IJssel met de gemeenten Rheden, Westervoort, Duiven, Zevenaar en Arnhem, gericht op een duurzame, waterrijke landschapsontwikkeling langs de IJssel.

- **Park Lingezegen – Boven Linge**

Doorontwikkeling van Park Lingezegen als regionaal klimaatpark in combinatie met vraagstukken op gebied van water (o.a. Linge), vergroening, landbouw, voedsel, natuur en recreatie.



Living Lab Delta Oost

In dit living lab zijn een verzameling van verschillende publieke en private partijen, stakeholders, bijeen gebracht die een belang hebben of betrokken zijn in het verstedelijkt rivierengebied. Samen stemmen zijn een tal aan (lopende) projecten in het rivierengebied beter op elkaar af en wordt synergie opgezocht. Met als doel het realiseren van een geïntegreerde, duurzame toekomst voor het rivierengebied Delta Oost.

Speerpunt 4

Transitie naar duurzame energie



Energie Netwerkbedrijf Liander - duurzaam kantoor Duiven

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar:

- hebben we stappen gezet naar een energie-efficiënte regio
- waarin door gedragsbeïnvloeding minder energie wordt gebruikt
- en het aandeel schone energie dat we in de regio gebruiken groter is dan landelijk gemiddeld
- door een betere opwekking, opslag en transport van duurzame energie

Transitie naar duurzame energie

De energietransitie wordt inmiddels (inter)nationaal breed erkend en staat hoog op de agenda. Met dit speerpunt geven we invulling aan de ambitie om een energie-efficiënte regio te worden. Enerzijds door het besparen van energie en tegengaan van verspilling door een actieve gedragsbeïnvloeding van producenten en consumenten. Anderzijds door gebruik van een hoger aandeel aan schone, duurzame energie in de regio. Dit vraagt om verdere kennisontwikkeling en -uitwisseling tussen gemeenten onderling en met kennispartners. Maar ook op het opschalen van energieprojecten in woningbouw en op bedrijventerreinen, en om een goede ruimtelijke inpassing in het landschap. Het doel is om regionaal op termijn tot een hoger aandeel in gebruik van duurzame energie te komen dan het landelijk gemiddelde. Dat wordt mogelijk gemaakt door een betere opwekking, opslag en transport van duurzame energie in onze regio.

LOPENDE TRAJECTEN

- Regionale Energie Strategie – regio Arnhem Nijmegen
- Programma Slimme Duurzaamheid – The Economic Board

PARTNERSCHAPPEN

Energiebedrijven, netwerkbeheerders, bedrijfsleven, projectontwikkelaars, institutionele beleggers, aannemers, woningcorporaties, kennisinstellingen RU, HAN, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van EZK, Ministerie van BZK

ACTIES

- **Regionale Energiestrategie verankeren in beleid**

Opstellen van het definitieve bod voor de Regionale Energiestrategie en de Routekaart Energiestrategie verankeren in het regionale en lokale beleid. En vervolgens het ontwikkelen van een implementatiestrategie met en voor gemeenten en andere partners.

- **Regionale aanpak van bedrijventerreinen voor energie en duurzaamheid**

Ontwikkelen van een regionale aanpak voor verduurzaming van bedrijventerreinen in regio op het gebied van energie, water en klimaat, w.o. haalbaarheidsonderzoek naar recycling van zonnepanelen op IPKW Arnhem.

- **Regionaal plan voor energiebesparing voor woningen en bedrijfspanden**

Opstellen van een Plan van Aanpak voor energiebesparing van woningen (via corporaties, VvE's, vastgoedeigenaren en particulieren) en bedrijfspanden (o.a. via Regionaal Energieloket).

- **Investeringen in (landschappelijke inpassing) van zonneparken**

De energietransitie vraagt om een zorgvuldige landschappelijke inpassing van zonneparken en zonnevelden door middel van (investeringen in) landschapsplannen voor bijvoorbeeld Zonnepark Elst, Larendeel Druten of zonnepark Bankhoef in Wijchen.

- **Kennisdeling voor projecten Aardgasvrije wijken**

Organiseren van regionale kennisdeling tussen de 18 regiogemeenten, provincie en andere kennispartijen over kennis, kunde en ervaringen met aardgasvrij maken van woonwijken.

- **Programma voor gedragsbeïnvloeding ontwikkelen**

Ontwikkelen van een regionaal programma voor gedragsbeïnvloeding bij consumenten en producenten voor energiebesparing, tegengaan verspilling en (her)gebruik van schone energie.

- **Regionaal investeringsprogramma Waterstof**

Verkenning naar de mogelijkheden voor een regionaal investeringsprogramma op gebied van waterstof (ontwikkeling en toepassing) en andere schone brandstoffen, inclusief lobby.

- **Human Capital – werkervaringsplekken voor praktisch geschoolden**

Stimuleren van leer-werkplekken in de regio voor omscholing van praktisch geschoolden werkervaring te laten opdoen in de energietransitie (o.a. installatie zonnepanelen).



Next Garden - Lingewaard

NEXTgarden werkt aan een energieneutraal tuinbouwgebied. De aansluiting van het gebied op het warmtenet dat Arnhem en Nijmegen verbindt is hier onderdeel van. Sinds 2018 heeft NEXTgarden een drijvend zonnepark op een gietwaterbassin en een biovergistingsinstallatie die afvalstoffen uit onder meer bermgrassen, dierlijke mest en tuinbouwafval vergist.

Opgave Circulaire regio

Actieagenda

speerpunt 1

CIRCULAIRE BOUW EN INFRASTRUCTUUR

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Uitwerken van circulaire bouwopgaven uit Woondeal	beleidsactie, uitvoering	starten in 2021	
Regionaal kenniscentrum voor circulair bouwen	verkenning	starten in 2021	
Circulair opdrachtgeverschap bij inkoop en aanbestedingen	beleidsactie, uitvoering	lopend	
Bouw nieuwe woningen circulair uitvoeren	uitvoering	starten na 2021	
Stimuleren van houtbouw in de regio	verkenning	starten na 2021	
Proeftuinen en experimentlocaties voor circulaire bouw	uitvoering	lopend	
Community of Practice voor Circulaire Bouw	uitvoering	starten na 2021	

speerpunt 2

CIRCULAIRE ECONOMIE: GRONDSTOFFEN EN KETENS

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Verkenning naar regionale grondstoffenstromen	verkenning	starten in 2021	
Kansen voor regionale grondstoffenbank en grondstoffenhubs	verkenning, beleidsactie	starten na 2021	
Breed onderzoeksprogramma 'Circulaire economie' opzetten	verkenning, uitvoering	starten in 2021	
Uitvoeringsprogramma Circulaire GWW-sector	uitvoering	lopend	
Beleidsontwikkeling op grondstoffenstromen en materiaalgebruik	beleidsactie	starten na 2021	
Programma voor actieve gedragsbeïnvloeding uitwerken	beleidsactie	starten na 2021	
Innovatiewerkplaats Synergiepark Innofase doorontwikkelen	uitvoering	lopend	
Human Capital – werkervaringsplekken voor praktisch geschoolden	uitvoering	starten in 2021	

speerpunt 3

WATER EN KLIMAATADAPTATIE

acties	type	uitovering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Regionale Adaptatie Strategieën uitwerken	beleidsactie	lopend	
Innovatieplatform 'Living Lab Delta Oost' ontwikkelen	verkenning, uitvoering	starten in 2021	
Strategie 'Bouwen met Natuur' uitwerken	verkenning, beleidsactie	starten na 2021	
Klimaatproeftuinen en vergroeningsprojecten	uitvoering	lopend	
Klimaatpark IJssel	uitvoering	starten in 2021	
Park Lingezegen – Boven Linge	uitvoering	starten na 2021	

speerpunt 4

TRANSITIE NAAR DUURZAME ENERGIE

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Regionale Energiestrategie verankeren in beleid	beleidsactie	lopend	
Regionale aanpak van bedrijventerreinen voor energie en duurzaamheid	beleidsactie, uitvoering	starten in 2021	
Regionaal plan voor energiebesparing voor woningen en bedrijfspanden	beleidsactie	starten na 2021	
Investeringen in (landschappelijke inpassing) van zonneparken	uitvoering	starten in 2021	
Kennisdeling voor projecten Aardgasvrije wijken	uitvoering	lopend	
Programma voor gedragsbeïnvloeding ontwikkelen	beleidsactie, uitvoering	starten na 2021	
Regionaal investeringsprogramma Waterstof	uitvoering	starten na 2021	
Human Capital – werkervaringsplekken voor praktisch geschoolden	uitvoering	starten na 2021	





DE ONTSPANNEN REGIO



We willen leven in een ontspannen regio. Stedelijke ontwikkelingen van wonen, economie en mobiliteit groeien nog sterk. Dit brengen we in balans met onze goede leefkwaliteit en de aantrekkelijkheid van onze cultuur, recreatie, ons erfgoed en landschap.



Bruisende binnensteden: binnenstadsmanagement Arnhem

AMBITIES DE ONTSPANNEN REGIO

Aantrekkelijke regio in balans
Onze regio is in verandering. Stad en land vormen steeds meer één samenhangend netwerk. Wonen, mobiliteit en economie groeien nog sterk door. Met de opgave ontspannen regio willen we deze groei in balans brengen met onze leefkwaliteit en aantrekkelijkheid van cultuur, recreatie en landschap. Gericht op de leefkwaliteit voor inwoners en aantrekkelijkheid voor ondernemers en bezoekers. We willen het voorzieningenniveau op peil houden in onze steden en dorpen en de kwaliteiten van ons erfgoed, landschap en culturele activiteiten in de regio versterken. We verbinden hierbij de kwaliteit van de leefomgeving met de kwaliteit van de vrijetijdseconomie voor onze inwoners en bezoekers.

Bruisende, levendige regio
De opgave ontspannen regio zet in op een bruisende, levendige regio: in onze steden en omliggende kernen, op het behoud van basisvoorzieningen, het verduurzamen van toerisme en een waardevol recreatief cultuurlandschap. Het behouden en versterken van onze ontspannen leefkwaliteit in de regio is hierbij het primaire doel. We zien de sterke binnensteden als een belangrijke motor voor de regionale voorzieningen, zoals horeca, winkels en kunst en cultuur(historie), en als vestigingsfactor voor werknemers en werkgevers en een bruisende omgeving voor jongeren. Bruisende dorps- en stadscentra en duurzaam toerisme zijn belangrijke dragers van onze regionale economie. Hier liggen dan ook belangrijke koppelingen met de opgave Productieve regio. Deze economische dimensie verbinden we in deze opgave Ontspannen regio met de bijzondere landschappen van onze regio en met het aantrekkelijke woon- en leefklimaat in de omliggende kernen. We versterken deze kwaliteiten met extra aandacht voor multifunctionaliteit en combinaties van landschap, toerisme, voedselproductie, cultuur en beleving.

Complementaire steden, dorpen en ommeland
We ontwikkelen onze culturele rijkdommen in steden en kernen, en onze aantrekkelijke natuur. Het groen in buurten en wijken en ons landschap wordt toegankelijk gemaakt voor bewoners en bezoekers. Recreatie en toerisme ondersteunen de leefbaarheid en werkgelegenheid. Een breed en gevarieerd vrijetijdsaanbod draagt bij aan welvaart, welzijn en de leefkwaliteit voor onze inwoners. En aan een aantrekkelijk regionaal cultuurprofiel, waarin steden en omliggende gebieden complementair zijn en bijdragen aan zowel de economie, het sociale klimaat als de leefbaarheid.

Speerpunt 1

Duurzaam toerisme in de regio



Toeristische hotspot Fort Pannerden - Lingewaard

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar:

- hebben we meer bezoekers en (recreatie)ondernemers naar onze regio weten te trekken
- kunnen we de groei van bezoekersstromen reguleren en verbinden aan toeristische hotspots
- en versterken we de (basis)voorzieningen en leefbaarheid in de kernen
- waardoor levendigheid en leefbaarheid lokaal duurzaam in balans blijven

Duurzaam toerisme in de regio

Dit speerpunt richt zich op het beter regionaal reguleren en 'managen' van bezoekersstromen op het gebied van toerisme en recreatie. Enerzijds gaat dit speerpunt over het aantrekken van meer en een grotere diversiteit in bezoekers en recreatieondernemers naar de regio, gericht op hoogwaardige duurzame toeristische activiteiten. Anderzijds vraagt de groei van bezoekersstromen, die sowieso in onze regio verwacht wordt, om een goede regulering en beheersing om de rust voor bewoners te bewaren. Het is zaak die groei in bezoekersstromen beter te verbinden aan toeristische hotspots en arrangementen. Hoe beter we op regionaal niveau bezoekersstromen weten te begeleiden in tijd en plaats, hoe beter we de balans tussen levendigheid en leefbaarheid weten te behouden. Beide zijn nodig: de levendigheid van bezoekers levert een bijdrage aan het versterken van voorzieningen in de kernen. En de gemeenschap plukt ook economisch de vruchten van voldoende toeristische drukte. Tegelijkertijd is het nodig om de leefbaarheid in steden en kernen duurzaam te behouden en bewoners voldoende rust en gemak te bieden in een zorgvuldige balans.

LOPENDE TRAJECTEN

- Toeristisch toekomstperspectief – regio Arnhem-Nijmegen
- Regionale uitvoeringsagenda Toeristisch toekomstperspectief – regio Arnhem-Nijmegen
- (Sub)regionale toeristisch-recreatieve visies – bijv. voor Veluwezoom, Rijk van Nijmegen
- Uitvoeringsagenda 2020 'Beleef het in Gelderland' – provincie Gelderland
- Gelderse Taskforce Toerisme – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Recreatieondernemers, toeristische platforms, toeristisch bedrijfsleven, Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen (TVAN), koepelorganisaties RECRON, HISWA en Koninklijke Horeca Nederland, kennisinstellingen RU, HAN, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van EZK

ACTIES

- **Verkenning naar de vitaliteit van het toeristisch aanbod**

Regionale verkenning naar de vitaliteit en ontwikkelingsmogelijkheden van het huidige toeristische aanbod met en voor ondernemers, voor een toekomstbestendige en duurzame toerismesector.

- **Uitwerken van bestemmingsmanagement in de regio**

Regionaal bestemmingsmanagement uitwerken voor reguleren van bezoekersstromen voor de balans tussen levendigheid en rust, met inzicht in actuele en volledige data via een data-alliantie zodat er actueel inzicht is in de spreiding van bezoekersaantallen over de regio.

- **Uitvoeringsagenda Toeristisch toekomstperspectief regio Arnhem Nijmegen**

Investeren in concrete uitvoeringsacties en 'quick wins' uit het regionaal uitvoeringsplan van het Toeristisch toekomstperspectief en ondersteunen en begeleiden naar realisatie van projecten.

- **Stichting Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen aan het werk**

Opdrachtverstrekking van de regio aan stichting Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen op het gebied van toeristische promotie, gebiedsmarketing, gastheerschap en ontwikkeling van aanbod.

- **Uitvoering geven aan regionale recreatieve campagnes**

Ontwikkelen en uitvoeren van toeristisch-recreatieve campagnes voor bewoners en bezoekers, gericht op de gehele regio, zoals de campagne 'Ontdek de eigen regio' #mooidichtbij.

- **Human capital – 'House of Leisure'**

Uitwerken van 'House of Leisure' om (hoge)scholen te verbinden aan het toeristisch bedrijfsleven in de regio, en inwoners met weinig perspectief op de arbeidsmarkt, een baan te bieden in de vrijetijdseconomie via leerwerkplekken en zo de doorstroming naar werk te verbeteren.



Ontdek de regio - #MooiDichtbij

Deze campagne #MooiDichtbij laat op social media de mooie en bijzondere plekken op de Veluwe, in de regio Arnhem en het Rijk van Nijmegen zien, die lijken op foto's van verre bestemmingen. In deze campagne van TVAN worden bezoekers en recreanten opgeroepen om foto's op social media te delen en zo te laten zien dat je niet ver hoeft te gaan om je op een verre bestemming te wanen.

Speerpunt 2

Bruisende binnensteden en krachtige kernen



Centrum van Hanzestad Doesburg

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar:

- hebben we een sterk complementair aanbod van voorzieningen in onze steden en dorpen
- is de leegstand in onze kernen fors gedaald en zijn basisvoorzieningen blijvend beschikbaar
- door intensieve samenwerking van ondernemers, investeerders, kennispartners en overheden

Bruisende binnensteden en krachtige kernen

In dit speerpunt gaat het om het behoud en versterken van de vitaliteit van de centra in de steden en kernen in de regio. De centra veranderen in snel tempo als gevolg van veranderingen in retail en consumentengedrag, bijvoorbeeld door stijging van online aankopen. Groeiende leegstand dreigt en dit wordt ook zichtbaar, mede als gevolg van de coronacrisis. Dit speerpunt gaat primair over het structureel versterken van het voorzieningenniveau in de steden en behoud van een basisniveau aan voorzieningen in de dorpen en kernen, ook voor de lange termijn. Dit vraagt om acties om leegstand actief te bestrijden en te voorkomen, en de centra te ondersteunen in de overgang van place-to-buy naar place-to-meet: van koopcentrum naar verblijfscentrum. Om aantrekkelijke dorps- en stadscentra te ontwikkelen waar het prettig toeven is en je elkaar kunt ontmoeten in een aantrekkelijke, gezonde omgeving. Dit vraagt in centra om intensieve samenwerking tussen ondernemers, inwoners, investeerders, kennispartners en overheden. En vraagt om een verlenging van het stimuleringsbeleid, ook na de coronacrisis, om de ontwikkeling van binnensteden te ondersteunen, maar ook om de basisvoorzieningen in de kleine kernen in stand te houden. Voor de uitwerking van dit speerpunt liggen belangrijke koppelingen met de opgave Productieve regio en met lopende lokale investeringsprogramma's van gemeenten.

LOPENDE TRAJECTEN

- Gemeentelijke investeringsprogramma's voor leegstandsbestrijding
- (Sub)regionale toeristisch-recreatieve visies – bijv. voor Veluwezoom, Rijk van Nijmegen
- Beleidsprogramma Leefbaarheid 2020-2021 – provincie Gelderland
- Programma Steengoed Benutten – provincie Gelderland
- Programma Bruisende Steden – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Winkeliers, ondernemers, inwoners, vastgoedeigenaren, institutionele beleggers, koepel-, winkeliers- en ondernemersverenigingen, cultuurnetwerken, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen RU, HAN, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van EZK

ACTIES

- **Regionale verkenning voorzieningenniveaus steden en kernen**

Uitvoeren van verkenning van voorzieningenniveaus in steden en kernen door informatie en visies van regiogemeenten bijeen te brengen, gericht op complementariteit, leegstand voorkomen en verbeteren van leefbaarheid.

- **Nieuwe ontwikkelingen in detailhandel beleidsmatig uitwerken**

Nieuwe trends en ontwikkeling in retail en detailhandel opnemen en uitwerken als onderdeel van het Regionaal Programma Werklocaties (RPW), in samenhang met opgave Productieve regio.

- **Centrummanagement en ondernemerschap in steden en kernen versterken**

Samenwerking tussen winkeliers, ondernemers, voorzieningen en instellingen versterken door versterking van het centrummanagement en de organisatiegraad in de binnensteden en de kernen. Gekoppeld aan versterking van het ondernemerschap in MKB (zie Productieve regio).

- **Bestrijding van leegstand in binnensteden en kernen**

Programma voor bestrijden van leegstand in steden en kernen door ondersteuning te bieden om structurele leegstand anders in te vullen, voor transformatie en verduurzaming van panden, herbestemmen naar andere functies dan detailhandel of horeca. Koppelen aan programma 'Steengoed benutten' van de provincie Gelderland.

- **Investeringsimpuls in economische structuurversterking binnensteden en kernen**

Economische structuurversterking in de binnensteden en kleinere kernen door gebiedsontwikkeling en investeringen in strategische culturele locaties en infrastructuur.

- **Investeringsprogramma openbare ruimte binnensteden en kernen**

Anticyclisch investeren in de verblijfskwaliteit van de openbare ruimte en een gezonde en klimaatadaptieve inrichting van kleine en grote centra tot een prettig en groen verblijfsgebied.

- **Kansen benutten van investeringsfondsen voor retail en binnensteden**

Verkenning naar de mogelijkheden voor benutten van het nationale groeifonds en andere investeringsfondsen voor versterking van retail, kleine centra en binnensteden.



Krachtige kernen: leefbaarheid centrum Renkum

Renkum is aan de slag om van het centrum weer een favoriete ontmoetingsplek te maken. Ook recreatie en toerisme is van groot belang voor de ondernemers in de kleine kernen. Bezoekers dragen bij aan het behoud van voorzieningen en zorgen voor extra levendigheid. Samenwerking met het Platform Lage Veluwe leidt tot een toename van bezoekers en werkgelegenheid.

Speerpunt 3

Landschappelijk recreatief raamwerk



Wandelroute Veluwe-Posbank - Arnhem, Rheden, Rozendaal

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar:

- waarderen recreanten onze waardevolle natuur, landschap en cultureel erfgoed nog hoger
- op basis van een richtinggevend regionaal landschappelijk en recreatief raamwerk
- voor duurzaam behoud en versterking van recreatie, erfgoed, natuur en landschap

Landschappelijk recreatief raamwerk

In dit speerpunt gaat het om het duurzaam behoud en versterking van natuurwaarden, waardevolle landschappen en cultuurhistorisch erfgoed. Onze regio kent een rijke variëteit aan landschappen en erfgoed uit allerlei tijdsperioden. De inzet is enerzijds erop gericht om deze waarden en kwaliteiten duurzaam te behouden en anderzijds deze kwaliteiten beter zichtbaar en beleefbaar te maken. Ook hier is het zoeken naar een zorgvuldige balans, zodat bewoners en bezoekers onze landschappen en erfgoed hoger gaan waarderen en dat ook duurzaam blijven doen. Dit vraagt om goede ruimtelijke en functionele verbindingen en een (nog) betere toegankelijkheid en beleefbaarheid van de kwaliteiten. Hiervoor zetten we in op het ontwikkelen van een richtinggevend landschappelijk raamwerk, als casco voor recreatieve activiteiten en voor ruimteclaims voor water, klimaat, energie en verstedelijking. Het landschappelijk raamwerk dient als duurzaam casco voor natuur- en landschapsontwikkeling, biodiversiteit, waterberging en klimaatadaptatie, en verbindt plekken en gebieden tot een regionaal samenhangende landschapsstructuur die nieuwe activiteiten en ruimteclaims kan opvangen.

LOPENDE TRAJECTEN

- Toeristisch toekomstperspectief – regio Arnhem-Nijmegen
- Regionale uitvoeringsagenda Toeristisch toekomstperspectief – regio Arnhem-Nijmegen
- Regionale Adaptatie Strategieën – drie regio's
- Agenda Landschap – provincie Gelderland
- Beleidsprogramma Cultuur en Erfgoed – provincie Gelderland
- Programma Klimaatadaptatie – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN

Natuur- en landschapsorganisaties, Staatsbosbeheer, particuliere natuurbeheerders, waterschappen, landbouworganisaties, eigenaren cultuurhistorisch erfgoed, recreatieondernemers, horeca-ondernemers, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen RU, HAN, VHL, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van LNV

ACTIES

- **Regionale visie op landschappelijk raamwerk ontwikkelen**

Gezamenlijk ontwikkelen van een landschappelijk raamwerk van natuurgebieden, waardevolle landschappen, cultureel erfgoed als casco voor toeristisch-recreatieve functies en activiteiten, en ruimtevragende functies vanuit water, klimaat en energie. Verbinden van toeristische hotspots.

- **Toeristische hotspots en toeristische overstapplaatsen verbinden**

Regionale verkenning naar het verbinden van de verspreid liggende toeristische hotspots, en hoe deze onderling te verbinden vanuit oogpunt van bereikbaarheid, arrangementen en ruimtelijk. En verbeteren van de TOP's (Toeristische overstapplaatsen) qua netwerk, plekken en kwaliteit.

- **Uitwerken van de 'customer journey' in relatie tot landschap**

Belevings- en gebruikswaarde van het landschap in de regio verbeteren, alsmede de toegankelijkheid tot natuur, landschap en erfgoed vanuit inzichten in de wensen en ervaringen vanuit oogpunt van bezoekers en bewoners. Uitwerken van regionale customer journeys in relatie tot landschap.

- **Investeringsimpuls in het regionaal landschappelijk raamwerk**

Uitwerken van investeringsimpuls in concrete strategische projecten binnen het landschappelijk raamwerken, zoals bijvoorbeeld Gastvrije Waaldijk, Bovenlinge, Rivierklimaatpark IJssel, Park Lingezegen, of het Gelderse Arcadië (landgoederenzone langs de Veluwezoom).



UNESCO-werelderfgoed – Fort Pannerden

Fort Pannerden is een oud verdedigingsfort in de splitsing tussen de Waal en het Pannerdensch Kanaal, richting IJssel. Het landschap is een mooie combinatie van water, natuur (Natura 2000) en cultuurhistorie: fort Pannerden is onderdeel van de Hollandse Waterlinie. Deze is genomineerd voor opname als UNESCO-werelderfgoed dat naar verwachting in 2021 wordt toegekend.

Speerpunt 4

Sterk regionaal cultuuraanbod



Duurzaam festival Framed - Arnhem

BEOOGD RESULTAAT 2025

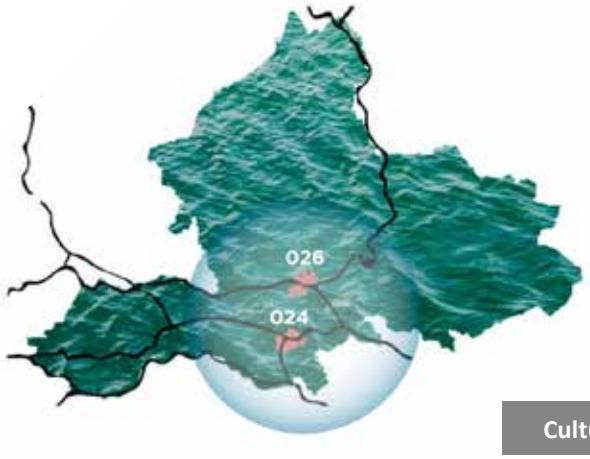
In vijf jaar:

- is aanbod en kwaliteit van culturele activiteiten en voorzieningen in de regio gegroeid
- werken we aan een betere regionale programmering van het cultuuraanbod
- en weten we een breed en gevarieerd publiek binnen en buiten de regio aan te trekken

Sterk regionaal cultuuraanbod
Dit speerpunt richt zich op het versterken van het aanbod aan culturele activiteiten en instellingen in de regio. Deze ontwikkeling is al in gang gezet met onder andere de 'Cultuurregio 025' waarin Arnhem en Nijmegen gestart zijn met intensivering van hun samenwerking. In de speerpunt wordt ook nadrukkelijk gezocht naar verbreding van deze samenwerking naar andere gemeenten binnen de regio. De inzet van die samenwerking is om gezamenlijk aanbod, diversiteit, kwaliteit en cross-overs van culturele activiteiten en voorzieningen in de regio te laten groeien. Dit vraagt om een regionaal gedeelde visie op cultuur, om een betere regionale programmering en afstemming van het culturele aanbod en investeringen in de infrastructuur en voorzieningen. Beoogd resultaat is dat we als regio samen een veel breder en gevarieerder publiek weten te trekken, binnen én buiten de regio. Hiermee dragen we, zowel direct als indirect, bij aan het vestigingsklimaat van de regio zowel in economische termen als in sociale termen. Een sterk regionaal cultuuraanbod maakt hiervan integraal deel uit.

LOPENDE TRAJECTEN
- Groeidocument 025 Arnhem Nijmegen
- Cultuurregio 025 – regio Arnhem-Nijmegen
- Beleidsprogramma Cultuur en Erfgoed – provincie Gelderland
- Beleids- en uitvoeringsprogramma Cultuur en Erfgoed 2017-2020 – provincie Gelderland
- Uitgangspuntenbrief Aanpak Cultuur en Erfgoed vanaf 2021 – provincie Gelderland

PARTNERSCHAPPEN
Culturele instellingen, creatieve en culturele ondernemers, instellingen, culturele platforms, gezelschappen, verenigingen, culturele broedplaatsen, kennisinstellingen RU, ArtEZ, HAN, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van OCW



Cultuurregio 025

ACTIES

- **Doorontwikkeling regionale visie Cultuurregio 025**
Verbreden en doorontwikkelen van de visie Cultuurregio 025 met aandacht voor cultuurbeoefening in zowel de steden als in de kleine kernen, met verbreding, ondersteuning en in stand houden van de cultuurbeoefening in verschillende segmenten (van cultuureducatie, amateurcultuur tot toptalent).

- **Gezamenlijke promotie en harmonisatie van culturele agenda**
Verkennen van mogelijkheden voor gezamenlijke promotie en het regionaal harmoniseren van de culturele agenda's tot o.a. een regionale cultuuragenda als instrument van verbrede Cultuurregio 025. Initiatieven kunnen in brede regio beter gebundeld en uitgedragen worden.

- **Investeringsimpuls in strategische culturele infrastructuur**
Investeren in de strategische culturele infrastructuur en ontwikkelingen in de Cultuurregio 025 van (boven)regionaal belang, zoals de renovatie van het Stadstheater Arnhem, gebiedsontwikkeling Valkhofkwartier en renovatie Stadsschouwburg Nijmegen.

- **Gezamenlijke visie op ontwikkeling van cultuureducatie in de regio**
Ontwikkelen van een gezamenlijke visie op behoud en versterking van cultuureducatie in de regio, met doorgaande leerlijnen (bijv. muziekles, lezen, etc.) en het optimaliseren van binnen- en buitenschoolse cultuureducatie in de steden en dorpen in de regio.

- **Kansen voor culturele broedplaatsen met faciliteiten**
Verkennen van kansen voor culturele broedplaatsen met voorzieningen en faciliteiten voor makers en kunstenaars door opdrachtversterking door regiogemeenten, via subsidieregelingen of in de vorm van ateliers, proefpodia en betaalbare woon-werkruimten.

- **Regionale ondersteuning en kennisuitwisseling**
Verkennen van behoeften aan uitwisseling van kennis en ervaringen zoals: ondersteuning van amateurverenigingen op gebied van bijvoorbeeld vrijwilligers en experts, samenwerking op gebied van ticketing, marketing, materialen e.d..

- **Human Capital – Schakel025 en Cultuur Academy**
Investeren in de brede, duurzame inzetbaarheid van ondernemers en inwoners die nu werkzaam zijn in de cultuursector, ook op lange termijn na de coronacrisis, en niet alleen voor toptalent maar ook voor andere segmenten in de cultuursector, o.a. door verbreding activiteiten Schakel 025 en Cultuur Academy naar de regio te halen.

Cultuurregio 025

De Cultuurregio 025 is een koploper voor regionale samenwerking. Door cultureel programma regionaal af te stemmen en het cultuurprofiel te versterken wordt het publiek van de regio bediend met een rijk en gevarieerd pakket aan culturele activiteiten. De gehele cultuurketen wordt bij elkaar gebracht, van opleidingen tot presentatie.

Opgave Ontspannen regio

Actieagenda

speerpunt 1

DUURZAAM TOERISME IN DE REGIO

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Verkenning naar de vitaliteit van het toeristisch aanbod	verkenning, beleidsactie	starten in 2021	
Uitwerken van bestemmingsmanagement in de regio	verkenning, beleidsactie	starten in 2021	
Uitvoeringsplan Toeristisch toekomstperspectief regio Arnhem Nijmegen	uitvoering	starten in 2021	
Stichting Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen aan het werk	uitvoering	lopend	
Uitvoering geven aan regionale recreatieve campagnes	uitvoering	starten na 2021	
Human capital – 'House of Leisure'	uitvoering	starten na 2021	

speerpunt 2

BRUISENDE BINNENSTEDEN EN KRACHTIGE KERNEN

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Regionale verkenning voorzieningenniveaus steden en kernen	verkenning, beleidsactie	starten in 2021	
Nieuwe ontwikkelingen in detailhandel beleidsmatig uitwerken	verkenning, beleidactie	starten na 2021	
Centrummanagement en ondernemerschap in steden en kernen versterken	uitvoering, lobby	lopend	
Bestrijding van leegstand in binnensteden en kleine kernen	uitvoering	lopend	
Investeringsimpuls in economische structuurversterking binnensteden en kernen	uitvoering	lopend	
Investeringsprogramma openbare ruimte binnensteden en kernen	beleidsactie, uitvoering	starten na 2021	
Kansen benutten van investeringsfondsen voor retail en binnensteden	verkenning	starten in 2021	

speerpunt 3

LANDSCHAPPELIJK RECREATIEF RAAMWERK

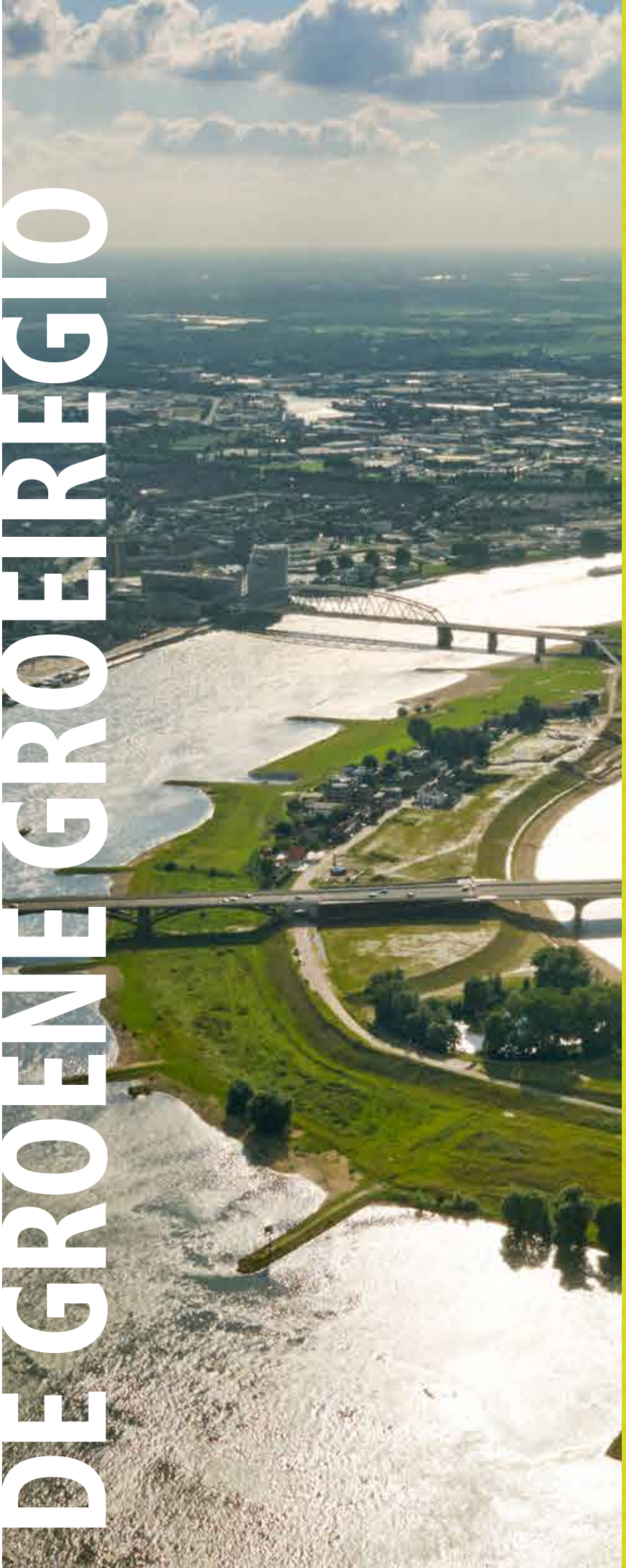
acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Regionale visie op landschappelijk raamwerk ontwikkelen	beleidsactie, lobby	starten in 2021	
Toeristische hotspots en toeristische overstapplaatsen verbinden	verkenning	starten na 2021	
Uitwerken van de 'customer journey' in relatie tot landschap	verkenning, lobby	starten in 2021	
Investeringsimpuls in het regionaal landschappelijk raamwerk	uitvoering	starten na 2021	

speerpunt 4

STERK REGIONAAL CULTUURAANBOD

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Doorontwikkeling regionale visie Cultuurregio 025	beleidsactie, lobby	lopend	
Gezamenlijke promotie en harmonisatie van culturele agenda	verkenning, lobby	lopend	
Investeringsimpuls in strategische culturele infrastructuur	uitvoering	starten na 2021	
Gezamenlijke visie op ontwikkeling van cultuureducatie in de regio	beleidsactie	starten in 2021	
Kansen voor culturele broedplaatsen met faciliteiten	verkenning, lobby	starten na 2021	
Regionale ondersteuning en kennisuitwisseling	verkenning	starten na 2021	
Human Capital – Schakel025 en Cultuur Academy	uitvoering	starten na 2021	

DE GROENE REGIO



Samen regisseren we de groei in de regio. Op zo'n manier dat we de typische balans tussen stedelijke ontwikkeling en ontspannen leefkwaliteit behouden. Hierdoor worden we herkenbaar als dé groene metropoolregio.



Groene kwaliteiten in de regio: Wijngaard de Holdeurn, Berg en Dal

AMBITIES DE GROENE GROEIREGIO

Integraal aan groei werken
In deze regionale opgave gaat het om het faciliteren en coördineren van groei (in wonen, werken en voorzieningen) in de regio en het tegelijkertijd versterken en gezamenlijk uitdragen van ons profiel als groene metropoolregio. We vullen deze groei zo in dat de typische balans tussen levendige stedelijkheid en een meer ontspannen leefkwaliteit in de regio in stand blijft. Door hierbij integraal samen te werken op regionaal niveau ontstaat een nieuw perspectief om de opgaven in stad, dorp, wijk en ommeland op te pakken. Zo maken we gebruik van de schaalgrootte van het stedelijk netwerk, de complementariteit van regiogemeenten en de agglomeratiekracht van de regio.

Groene groei in ruimteclaims
In de opgave groene groeiregio verbinden we de doelstellingen op het gebied van wonen en werk, mobiliteit, klimaatadaptatie en energie én agrarisch en recreatief cultuurlandschap. Ook de landbouw blijft een belangrijke rol spelen als drager van het landelijk gebied. We benaderen de uitdagingen die op de regio afkomen vanuit drie invalshoeken: wonen, leefomgeving en agglomeratiekracht. Door verschillende ruimteclaims in afstemming met elkaar te bekijken, benutten we het integrale karakter van deze opgave optimaal. Het doel is een toekomstbestendige en leefbare regio met gedifferentieerde dorpen, wijken en steden, met een evenwichtige verdeling van woon- en werkmilieus en een passend voorzieningenniveau, binnen ons profiel als groene metropoolregio.

Samen sterk als groene metropoolregio
Om onze doelen op het gebied van wonen, werken, energie en landschap (in relatie tot natuur, landbouw en klimaatadaptatie) daadwerkelijk te bereiken, kiest de regio voor samenwerking en profilering als ‘groene metropoolregio’. Zo kan de regio ook de krachten van verschillende overheidslagen intensiever bundelen en inzetten. Deze opgave vormt de basis voor een langjarig partnerschap die we als regio aangaan met provincie en Rijk en in nauwe samenwerking met economische en maatschappelijke partners, én onze bewoners, bezoekers en ondernemers.

Speerpunt 1

Wonen in stad, dorp en ommeland

Balans tussen vraag en aanbod in wonen



Aantrekkelijke woonmilieus in dorpen - Didam, Montferland

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- hebben we een evenwichtige regionale woningmarkt
- met goede afstemming tussen de marktvraag en een gevarieerd aanbod
- waarbij de woningtekorten zijn gedaald en meer betaalbare woningen zijn gerealiseerd

Wonen in stad, dorp en ommeland

Dit speerpunt richt zich op het bouwen van voldoende duurzame en betaalbare woningen in de regio. Hierbij gaat het om nadere invulling en uitvoering geven aan de afspraken uit de Woondeal tussen regio, provincie en het Rijk. Enerzijds is dit gericht op het versnellen van de woningbouwproductie, en het verminderen en voorkomen van planuitval van potentiële bouwlocaties. Doel op korte termijn is het gezamenlijk inlopen van het woningbouwtekort in de regio (naar 2% in 2030) en het regionaal organiseren van een stabiele en continue woningbouwproductie. Tot 2025 is de ambitie om tot een woningbouwversnelling te komen van 20.000 woningen. Op lange termijn groeit de regionale woningbehoefte naar 50.000-60.000 woningen over de periode 2020-2040. Hieraan gekoppeld zet de regio zich in voor toekomstbestendige en gedifferentieerde wijken waarbij middenhuur, betaalbare koopwoningen en vrije sectorwoningen meer worden gemengd in kwetsbare gebieden in de regio. Met name betaalbaarheid van woningen heeft hierbij de aandacht. Dit alles vraagt om inzet van innovatieve instrumenten, slimme procedures en middelen, waarvoor de kennisuitwisseling tussen gemeenten onderlingen en met provincie en het Rijk actief georganiseerd moet worden.

LOPENDE TRAJECTEN

- Actieplan Wonen – provincie Gelderland
- Steengoed Benutten – provincie Gelderland
- Wijken van de Toekomst – provincie Gelderland
- Uitvoeringafspraken Woondeal regio Arnhem Nijmegen
- Gemeentelijke woonvisies en omgevingsvisies

PARTNERSCHAPPEN

Woningcorporaties, projectontwikkelaars, institutionele beleggers, vastgoedeigenaren, aannemers, dorps- en wijkorganisaties, bewonersgroepen, kennisinstellingen RU, HAN, VHL, ROC's, provincie Gelderland, Ministerie van EZK, Ministerie van BZK, Ministerie van IenW

ACTIELIJST

- **Woningbouwversnelling en Versnellingstafel**

Implementatie van de versnelling van de bouwproductie tot 20.000 woningen in 2025, met een gemiddelde bouwproductie van 4000 woningen per jaar. Inrichten van de regionale Versnellingstafel om uitval te verminderen, risico's beheersbaar te maken en programmering vorm en inhoud te geven, inclusief kennisuitwisseling op gebied van contractering.

- **Adaptief programmeren van woningbouwplannen**

Voorkomen van vertraging en uitval van (potentiële) bouwplannen door het ontwikkelen van een werkwijze van regionaal adaptief programmeren. De regionale woningbouwprogrammering moet zorgen voor voldoende plancapaciteit zodat volume, continuiteit en snelheid en in bouwstromen duurzaam kan worden georganiseerd. Inclusief het opzetten van een regionaal monitoringssysteem van de planvoorraad, inzichtelijk voor regio, provincie en Rijk, die hiervoor ook kennis leveren.

- **Strategische visie op toekomstbestendige en gedifferentieerde wijken**

Ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op sterke, toekomstbestendige en gemengde wijken, in samenwerking met corporaties en marktpartijen, waarbij meer middenhuur, betaalbare koopwoningen en vrije sectorwoningen worden gemengd in kwetsbare gebieden in de regio. Hierbij wordt ook gekeken naar instrumenten en middelen uit provinciale programma's Wijken van de Toekomst, Steengoed Benutten, Leefbaarheid en Klimaatadaptatie, en mogelijke pilots verkend.

- **Uitwerken en afspraken over het conceptueel bouwen**

Het versneld bouwen van voldoende duurzame en betaalbare woningen vraagt om vormen van innovatie, standaardisatie en industrialisatie zodat de gewenste bouwproductie slimmer kan worden georganiseerd. De regio werkt dit zogenoemde conceptueel bouwen verder uit, ondersteund door de provincie en het Rijk, en maakt zij hierover afspraken met corporaties en marktpartijen.

- **Uitvoeringsstrategie voor betaalbaar wonen**

Uitwerken van een uitvoeringsstrategie voor woningbouw, waarbij de regio 50% van de zachte plancapaciteit in het betaalbare segment (sociaal, middeldure huur en betaalbare koop) wil realiseren. Hiervoor wordt kennisuitwisseling georganiseerd tussen regio, provincie en Rijk over innovatieve instrumenten en procedures (zoals woonplicht, kettingbedingen, etc.).



Woondeal regio Arnhem-Nijmegen

De regionale Woondeal is een voorbeeld van de samenwerking tussen regio, provincie en het Rijk op de verstedelijkingsopgave van 60.000 woningen waar we tot 2040 voor staan. In de uitwerking van de Woondeal staat de balans tussen groei en leefkwaliteit centraal: het bijbouwen van voldoende (betaalbare) woningen en het versterken van het groene ontspannen profiel.

Speerpunt 2

Leefomgeving: integraal ruimteclaims afwegen

Balans tussen ruimteclaims van verstedelijking, mobiliteit, water, energie en landschap



Ruimteclaims in de leefomgeving: windturbines langs de A15

BEOOGD RESULTAAT 2025

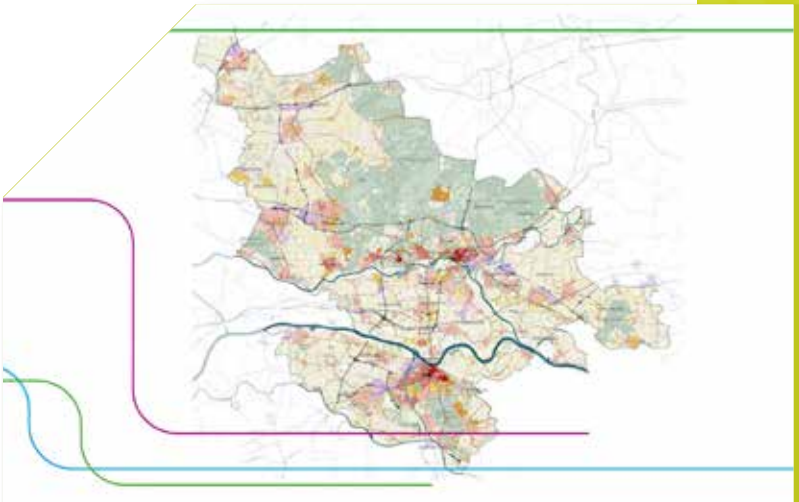
In vijf jaar...

- nemen we ruimteclaims van verstedelijking, mobiliteit, water en energie in het landschap op
- door het realiseren van meervoudig ruimtegebruik en slimme functiecombinaties
- weten we de milieubelasting te beperken en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren
- en zijn natuur-, recreatieve en landschappelijke waarden behouden en versterkt

Leefomgeving: integraal ruimteclaims afwegen
Dit speerpunt richt zich op de integrale afweging van verschillende ruimteclaims die vanuit de andere opgaven (o.a. voor mobiliteit, bedrijventerreinen, water, energie, klimaat en verstedelijking) op de regio afkomen. Het gaat primair om de ruimtelijke dimensie van de andere opgaven, dus de ruimteclaims die voortvloeien uit de Verbonden, Productieve, Circulaire en Ontspannen regio. In de basis staat in dit speerpunt behoud en versterking van de kwaliteit van de leefomgeving (inclusief natuur en landschap) centraal. Dit krijgt vorm en inhoud door enerzijds het verkennen en agenderen van trends en ontwikkelingen, en het schetsen van inspirerende toekomstscenario's en nieuwe keuzevraagstukken waar de regio voor komt te staan. Anderzijds gaat het om het organiseren en verankeren van integrale regionale afspraken met het Rijk (o.m. over de Verstedelijkingsstrategie) en het vastleggen ervan in provinciale en gemeentelijke (omgevings)visies en beleidsplannen. Ook speelt het opzetten van een integrale monitoring van ontwikkelingen en afgesproken doelen een belangrijke rol door het ontwikkelen van een regionaal 'dashboard' voor groene groei als basis voor integrale afwegingen over de leefomgeving in de regio.

LOPENDE TRAJECTEN
- Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen en Foodvalley
- Gemeentelijke omgevingsvisies
- Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' – provincie Gelderland
- Uitvoeringsprogramma 'Gaan voor Gaaf Gelderland' – provincie Gelderland
- Uitvoeringsprogramma Nationale Omgevingsvisie (NOVI) – ministerie van BZK

PARTNERSCHAPPEN
Ondernemers, bewonersgroepen, regionaal bedrijfsleven, private ontwikkelende en investerende partijen, maatschappelijke organisaties en instellingen, kennisinstellingen in de regio, provincie Gelderland, Ministeries van BZK, EZK, LNV en OCW.



ACTIELIJST

- **Uitwerken van de Verstedelijkingsstrategie**

De concept-Verstedelijkingsstrategie uitwerken tot een definitieve Verstedelijkingsstrategie die moet leiden tot (besluitvorming) over afspraken in een Verstedelijkingsakkoord met het Rijk tijdens met BO-MIRT in najaar 2021. Hierin trekt de regio samen op met regio Foodvalley.

- **Verstedelijkingsstrategie verankeren in omgevingsvisies**

Beleidsmatig uitwerken van de Verstedelijkingsstrategie in provinciale beleidsplannen en gemeentelijke beleidsplannen en/of omgevingsvisies. En verkennen van de nut en noodzaak van een samenhangende ruimtelijke visie of -agenda voor de regio.

- **Koppeling versterken met landelijk en provinciaal beleid voor de leefomgeving**

Versterken van de koppelingen met het Rijksbeleid en provinciaal beleid voor de leefomgeving, inclusief verstedelijkingsstrategie. Met het (Uitvoeringsprogramma) NOVI, Omgevingsagenda Oost en de Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' en specifieke rijksbeleidskaders zoals het Toekomstbeeld OV 2040, Topsectorenbeleid of het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie.

- **Regionale toekomstscenario's voor lange termijn**

Ontwikkelen van integrale toekomstscenario's voor de regio voor de lange termijn (bijv. 2050) waarin nieuwe maatschappelijke trends en ontwikkelingen worden geagendeerd en vertaald naar mogelijke ontwikkelscenario's en de keuzevraagstukken waarvoor de regio op lange termijn komt te staan, en wat dit betekent voor de koersbepaling van de ontwikkeling van de regio.

- **Regionaal dashboard voor groene groei ontwikkelen**

Ontwikkelen van een regionaal dashboard als instrument voor inzicht in de ontwikkeling van de groene groeiregio, inclusief de verstedelijkingsopgave. Basis hiervoor zijn verschillende typen monitors: de regionale woningmarktmonitor, IBIS (inzake RPW), monitor RES, etc. Integratie van verschillende monitordata tot een helder dashboard als basis voor bestuurlijke afwegingen.

Verstedelijkingsstrategie regio Arnhem-Nijmegen en Foodvalley

De verstedelijkingsstrategie is een routekaart om voor de regio Arnhem-Nijmegen-Foodvalley te komen tot een gezonde en groene groei van de regio. Hoe worden bijvoorbeeld de 60.000 extra woningen tot 2040 in onze regio gerealiseerd met behoud van leefklimaat, bereikbaarheid en de kwaliteit van het landschap?

Speerpunt 3

Agglomeratiekracht – groene metropoolregio

Balans tussen eigen kracht en complementariteit van steden en dorpen



Een groene metropoolregio - stedelijk gebied Arnhem

BEOOGD RESULTAAT 2025

In vijf jaar...

- is de complementariteit en samenhang tussen stad, dorp en ommeland toegenomen
- waarbij de steden en dorpen zich samen profileren als 'groene metropoolregio'
- om de netwerkkracht en concurrerend vermogen van de regio (inter)nationaal te vergroten

Agglomeratiekracht - groene metropoolregio

Dit speerpunt richt zich op het versterken van de positionering van onze regio als 'groene metropoolregio' richting provincie, Rijk en Europa. Enerzijds gaat het om het versterken van de internationale concurrentiepositie voor bewoners, ondernemers en bezoekers en anderzijds om een betere lobby, agendering en verankering van (investerings)afspraken met provincie, Rijk en Europa. Hiervoor is de gemeenschappelijke samenwerking van de 18 gemeenten als regio Arnhem-Nijmegen onontbeerlijk. Hierin zoeken we naar de complementariteit tussen de steden onderling en met de dorpen, kleine kernen en het landelijk gebied. Hierbij wordt iedereen in zijn eigen kracht gezet, en bundelen we al deze krachten tot een sterke samenhangende regio. Het perspectief: eenheid in verscheidenheid. Agglomeratiekracht vraagt om een slagvaardig handelingsperspectief en krachtig instrumentarium om actieagenda's uit te voeren en projecten te realiseren. Het uitwisselen van kennis, kunde en ervaringen met participatie- en realisatieprocessen en inzet van instrumenten helpt alle gemeenten invulling te geven aan een slagvaardige regio. Ook vanuit The Economic Board wordt gekeken hoe de agglomeratiekracht vanuit de triple helix samenwerking kan worden versterkt. Ook onze samenwerking met de regio Foodvalley in de Verstedelijkingsstrategie draagt hieraan bij.

LOPENDE TRAJECTEN

- Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen en Foodvalley
- Regiobod NOVI-propositie 'Naar een groene metropoolregio' – regio Arnhem-Nijmegen
- De Kracht van Oost – regio's en provincies Gelderland en Overijssel
- Omgevingsagenda Oost / BO MIRT /BO Leefomgeving – regio, provincie, Rijk
- Uitvoeringsprogramma Nationale Omgevingsvisie – ministerie van BZK
- Green Deal – Europese Commissie

PARTNERSCHAPPEN

Ondernemers, bewonersgroepen, regionaal bedrijfsleven, private ontwikkelende en investerende partijen, maatschappelijke organisaties en instellingen, kennisinstellingen in de regio, provincie Gelderland, Ministeries van BZK, EZK, LNV en OCW.



ACTIELIJST

- **Verkenning naar versterking van de agglomeratiekracht van de regio**

Verkennen van de inhoudelijke doelen, strategie en governance om de agglomeratie van de regio te versterken in het perspectief van de ruimtelijk-economische ontwikkeling en concurrentiepositie van de regio in (inter)nationaal verband. Hoe kunnen we de agglomeratiekracht met 18 gemeenten versterken en netwerkkracht ontwikkelen op het profiel als 'groene metropoolregio'? Aan het onderzoek 'De kracht van Oost' en de Brede Welvaartsmonitor kan relevante input worden ontleend.

- **Community of Practice en toolkit instrumentarium voor regiogemeenten**

Er bestaat brede behoefte aan uitwisseling van kennis en ervaringen over het handelingsperspectief en instrumentarium (#hoedan) bij de regiogemeenten voor het realiseren van de vijf opgaven. Betere uitwisseling voorkomt uitvinden van hetzelfde wiel, en versterkt de samenwerking en realisatie van de actieagenda's. Dit kan onder meer in de vorm van een regionale Community of Practice (CoP) en het ontwikkelen van een instrumentenkist/toolkit voor realiseren van de actieagenda's.

NOVI-propositie 'Naar een groene metropoolregio'

Een groene metropoolregio van internationale betekenis. Zichtbaar als topregio in food, health en energy, samen met Foodvalley. Als dé circulaire topregio van ons land en van Europa. Als het vijfde kroonjuweel van metropoolregio's in ons land. Dit is de kern van de gezamenlijke propositie aan de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Opgave Groene groeiregio

Actieagenda

speerpunt 1

WONEN IN STAD, DORP EN OMMELAND

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Woningbouwversnelling en Versnellingstafel	beleidsactie	lopend	
Adaptief programmeren van woningbouwplannen	verkenning, beleidsactie	opstarten in 2021	
Strategische visie op toekomstbestendige en gedifferentieerde wijken	beleidsactie	opstarten na 2021	
Uitwerken en afspraken over het conceptueel bouwen	uitvoering	opstarten na 2021	
Uitvoeringsstrategie voor betaalbaar wonen	uitvoering	opstarten na 2021	

speerpunt 2

LEEFOMGEVING: INTEGRAAL RUIMTECLAIMS AFWEGEN

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Uitwerken van de Verstedelijkingsstrategie	beleidsactie, uitvoering	starten in 2021	
Verstedelijkingsstrategie verankeren in omgevingsvisies	beleidsactie, uitvoering	starten na 2021	
Koppeling versterken met landelijk en provinciaal beleid voor de leefomgeving	uitvoering	starten in 2021	
Regionale toekomstscenario's voor lange termijn	verkenning	starten na 2021	
Regionaal dashboard voor groene groei ontwikkelen	beleidsactie, uitvoering	starten na 2021	







speerpunt 3

AGGLOMERATIEKRACHT - GROENE METROPOOLREGIO

acties	type	uitvoering	fasering '21 '22 '23 '24 '25
Verkenning naar versterking van de agglomeratiekracht van de regio	verkenning	starten in 2021	
Community of Practice en toolkit instrumentarium voor regiogemeenten	uitvoering	starten na 2021	







Colofon

Deze Regionale Agenda voor de regio Arnhem-Nijmegen is onderdeel van het proces voor versterking van de regionale samenwerking. Gekoppeld aan deze agenda zijn een regionale visie 'Regio Arnhem-Nijmegen - Groene metropoolregio', een gemeenschappelijke regeling en een bedrijfsplan voor governance en werkwijze ontwikkeld.

Deze Regionale Agenda is ontwikkeld door de Stuurgroep Regionale versterking:

Stuurgroep Regionale Versterking

Hubert Bruls	burgemeester gemeente Nijmegen
Nick Derks	wethouder gemeente Wijchen
Sylvia Fleuren	wethouder gemeente Berg en Dal
Ahmed Marcouch	burgemeester gemeente Arnhem
Lucien van Riswijk	burgemeester gemeente Zevenaar (voorzitter)
Jasper Verstand	wethouder gemeente Renkum [tot 1 okt. 2020]
Helga Witjes	wethouder gemeente Lingewaard
Arne van Hout	gemeentesecretaris Nijmegen, Kring Gemeentesecretarissen
Jan Herman de Baas	kwartiermaker Versterking regionale samenwerking
Henk van den Berg	secretaris Regio Arnhem-Nijmegen (secretaris)

Ondersteund door het projectteam Opgaven, bestaande uit medewerkers van regiogemeenten uit alle delen van de regio en de provincie Gelderland. En vele ambtelijke deskundigen en vertegenwoordigers van de 18 gemeenten, regionale coördinatoren en van de provincie Gelderland die in verschillende werkbijeenkomsten intensief zijn betrokken bij koers en inhoud van de Regionale Agenda.

Begeleiding en uitvoering

UUM | Unlimited Urban Management – www.uum.nl

Edwin van Uum	procesmanager / planoloog
Mathijs Dielissen	planoloog en landschapsontwerper
Koen Vermeulen	stedenbouwkundige

regio arnhem nijmegen

UUM
UNLIMITED URBAN MANAGEMENT

https://www.grasfalt.nl/

https://www.duurzaam-ondernemen.nl/industriepark-kleefse-waard-wint-circular-economy-award-2019/

https://www.duurzaam-ondernemen.nl/regio-arnhem-nijmegen-zet-in-op-circulariteit-met-manifest-maak-werk-van-de-circulaire-economie/

BEHANDELRESULTAAT

Rondetafelgesprek - 07-04-2021

Raadsvoorstel "Visie circulaire economie Arnhem"

Zaaknummer:	424705
Portefeuillehouder:	Jan van Dellen

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Loos (VVD), Steenvoort (D66), Visser (PvdA), Manders (AC), De Groot (PvdD), Henzen (PVV) Van Dillen (CDA), Tujeehut (AOP) en Dilekci (Denk VA).
De fracties van de SP en de ChristenUnie waren niet bij de beraadslagingen aanwezig.

Bespreking
Tijdens de beraadslaging is de eerste termijn van de M1 behandeld. Hierin hebben fractievertegenwoordigers vragen aan de portefeuillehouder gesteld en zijn die beantwoord.

Toezegging
Wethouder Van Dellen zegt toe de concept-opgave circulariteit van de Groene Metropoolregio naar de raad te sturen.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de M1 behandeling nog niet is afgerond, maar dat de vervolgsessie een gecombineerde M1 en M2 behandeling kan zijn. Daarvoor is het nodig dat fracties tijdig mogelijke moties of amendementen indienen.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

R. Maref

Van: Heleen Sauer
Verzonden: woensdag 21 april 2021
Onderwerp: RE: Technische vraag circulaire economie

Beste Karlijn,

Hierbij ontvang je de beantwoording van de technische vragen van D66 over circulaire economie.

Namens de fractie van D66 ben ik bezig met informatie verzamelen omtrent de circulaire economie. Helaas kan ik nergens terug vinden hoeveel procent de gemeente momenteel circulair inkoopt en produceert. Graag zou ik deze gegevens van u ontvangen.
Het is op dit moment niet mogelijk om voor álle inkopen exact aan te geven hoeveel procent circulaire inkoop er plaatsvindt. Anders dan bij bijvoorbeeld Social Return on Investment is het op dit moment bij circulariteit niet mogelijk om in percentages uit te drukken hoeveel procent van de inkoopomvang van een project ingezet wordt voor circulariteit. De ontwikkeling van een monitoringstool kan in de toekomst helpen deze percentages daar waar mogelijk meer in beeld te krijgen.
Als gekeken wordt naar het Plan van Aanpak m.b.t. circulariteit wordt er in een specifiek geval wél een percentage benoemd. Arnhem streeft naar 25% circulair gebruik van materialen in 2023, 50% in 2030 en 100% in 2050 in de nieuwe (woningbouw-)projecten van de stad. Met deze doelstelling wordt voor het onderdeel woningbouw de inspanningsverplichting uit de woondeal gevolgd.
Het segment bouw is een segment dat bij uitstek geschikt is om circulaire doelstellingen toe te passen aangezien op dit vlak wezenlijke resultaten te behalen zijn.
Bij projecten die vallen binnen Openbare Ruimte wordt circulariteit al in veel gevallen meegenomen in het proces en worden al goede resultaten behaald. Een voorbeeld hiervan is de circulaire herinrichting Apeldoornseweg. Ook daar waar het projecten betreft die binnen het Fysieke Domein vallen, waar de woondeal onder valt, worden al circulaire voorwaarden toegepast. Een mooi voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het Ruimtelijk raamwerk Schuytgraaf veld 3 Noord dat onlangs (14 april) is vastgesteld door de gemeenteraad. In dit raamwerk is specifiek het hergebruik van materialen opgenomen (materialenpaspoort). Hieruit blijkt dat de recente doelstellingen uit het Plan van Aanpak circulariteit nu al worden meegenomen in trajecten.
Naast de concrete toepassing van circulaire voorwaarden om te voldoen aan de gestelde doelstellingen werkt de gemeente Arnhem, zoals reeds benoemd, ook aan een monitoringstool om circulaire resultaten beter in kaart te brengen. Want naast resultaten uit bouw gerelateerde trajecten wil de gemeente ook circulaire oplossingen bij andere trajecten beter kunnen monitoren. Er worden bij de aanschaf van producten ook circulaire oplossingen gecontracteerd, echter het is wenslijk om deze resultaten met behulp van een monitoringstool ook uit te kunnen drukken in bijvoorbeeld percentages.

Naast het ontwikkelen van een monitoringstool op circulair gebied speelt er binnen Openbare Ruimte nog een ontwikkeling die hier deels op aansluit.
In het kader van het klimaatplan Arnhem waar de focus ligt op CO2 reductie is een projectsheet ontwikkelt voor projecten van het cluster in samenwerking met adviesbureau Primum. De sheet richt zich op co2 en de mate van circulariteit en heeft daarbij een basisjaar als nulmeting. De sheet is nog in opbouw. In 2021 wordt gestart met de implementatie van dit projectsheet op pilot status. De inzet is om dit structureel toe te gaan passen.

Ik vertrouw erop je hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

GEMEENTE Arnhem

Eusebiusbuitensingel 53
6828 HZ Arnhem
Postbus 5465
6802 EL Arnhem

Heleen Sauer
Programmamanager Vitale Economie
Afdeling Strategie, Beleid en Regie

BEHANDELRESULTAAT

M1/M2 - 21-04-2021

GEMEENTE Arnhem

Raadsvoorstel "Visie circulaire economie Arnhem"

Zaaknummer:	424705
Portefeuillehouder:	Jan van Dellen

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Pape (VVD), Steenvoort (D66), Visser (PvdA), Manders (AC), De Groot (PvdD), Henzen (PVV) Van den Broek (CDA), Tujeehut (AOP), Becker (ChristenUnie) en Dilekci (Denk VA).
De fractie van de SP was niet bij de beraadslagingen aanwezig.

Bespreking
Tijdens de beraadslaging is de tweede termijn van de M1 afgerond.

Moties
De volgende moties zijn besproken:

- 21M46 "Werkbudget adviseur circulaire economie" - D66 (Venhoek)
- 21M47 "Neem de inwoners mee in de circulaire economie" - D66 (Venhoek), Partij voor de Dieren (De Groot)
- 21M48 " Circulaire ECONOMIE = duurzaam" - VVD (Loos), GroenLinks (Simonis), PvdA (Visser)

De volgende motie is nog niet besproken:

- 21M45 "Arnhem AWARD voor circulariteit & innovatie" - DENK (Dilekci) en CDA (Van Dillen).

Door de fracties van GroenLinks en Partij voor de Dieren is aangegeven dat zij nog meedere moties willen indienen.

Toezegging
Wethouder Van Dellen zegt toe de raad eind 2021 een uitvoeringsplan (inclusief financiële paragraaf) aan te bieden.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de M2 behandeling nog niet is afgerond. De M2 behandeling zal worden voortgezet met de nog niet besproken motie en worden aangevuld met de door de fracties van GroenLinks en Partij voor de Dieren in te dienen moties.

De griffier,

J. Kersten

De voorzitter,

S. van Ommen

Visie Circulaire Economie Arnhem

Voor de gemeenteraadsvergadering d.d.:	26 mei 2021
Zaaknummer:	424705
Portefeuillehouder:	Van Dellen

Aan de gemeenteraad, 19 mei 2021

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Pape (VVD), Steenvoort (D66), Visser (PvdA), Manders (AC), De Groot (PvdD), Henzen (PVV) Van den Broek (CDA), Tujeehut (AOP), Becker (ChristenUnie) en Dilekci (Denk VA).
De fractie van de SP was niet bij de beraadslagingen aanwezig.

Verder aanwezig: Wethouder Van Dellen.

Moties
De volgende moties zijn besproken:
- 21M45 "Arnhem AWARD voor circulariteit & innovatie" - DENK (Dilekci) en CDA (Van Dillen)
- 21M64 "Inzicht in de Arnhemse stromen, op naar een circulaire samenleving" van de fractie GroenLinks (Simonis)
- 21M65 "Op weg naar een circulaire Arnhemse bouw" van de fractie GroenLinks (Simonis)

De fractie van de Partij voor de Dieren kondigt een motie aan die betrekking zal hebben op kaders en bouwvoorschriften bij tijdelijke woningbouw.

Toezegging
1. Wethouder Van Dellen zegt toe in overleg te zullen gaan met De Groene Vos om te onderzoeken of de Dirk Zeldenrust Duurzaamheidsprijs ingezet kan worden als "circulariteitsprijs" met meerdere categorieën. Daarmee kan er aan de prijs ook meer bekendheid worden gegeven. Op basis van de toezegging wordt motie 21M45 "Arnhem AWARD voor circulariteit & innovatie" ingetrokken.
2. Wethouder Van Dellen gaat onderzoeken of uitvoering van de motie 21M64 "Inzicht in de Arnhemse stromen, op naar een circulaire samenleving" binnen bestaande projecten of initiatieven ingepast kan worden en zal dit (in het bijzonder wanneer dit financiële consequenties heeft) terugleggen aan de raad.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de M2 behandeling is afgerond.

De raadsadviseur, De voorzitter,

P. Wielaard E.J. Greving

Titel/onderwerp: **Agenderingsverzoek AVAN-PAS** (vervolg)

Raadsadviseur: E.J.S. Dirksen Telefoonnr: 377 4712 Elsebee.dirksen@arnhem.nl

Van:	Arnhem Centraal	Ambtenaar:	Ellen Krabbenborg/Esther Vaessen
Initiatiefnemers	Manders		
Portefeuillehouder:	R. van der Zee	Telefoonnr:	377 4628 / 377 5150
		E-mailadres:	Ellen.krabbenborg@arnhem.nl Esther.vaessen@arnhem.nl
Doel activiteit	Bespreking van het onderwerp stelt de raadskamer in staat het door het college gevoerde beleid te controleren		
Toelichting	**Inhoud** *(voor de complete tekst van het agenderingsverzoek zie bijlage)* "Vanuit verschillende hoeken is gebleken dat de verzwaarde criteria m.b.t. het verschaffen van een AVAN-pas bij de doelgroep problemen geeft, die blijkbaar ook niet via maatwerk worden opgelost." Arnhem Centraal heeft middels een agenderingsverzoek verzocht om een rondetafelgesprek te organiseren. Hiervoor zijn naast vertegenwoordigers uit de doelgroep ook het APCG, de WMO-adviesraad, de SWOA en de wijkteams uitgenodigd. Aansluitend heeft Arnhem Centraal een aantal vragen aan het college: 1. Hoe komt het dat het ongevraagde APCGadvies niet bij de collegestukken zit? Is dit advies toen wel meegenomen? 2. Wordt motie 19M172 in de praktijk goed uitgevoerd? 3. Is het niet beter om mensen met een scootmobiel gewoon toegang te geven tot de AVAN-pas? Met goed weer en een goede gezondheid zullen zij vanzelf wel onafhankelijk buiten willen rijden. 4.Vind het college dat recht wordt gedaan aan het VN verdrag of is dit gewoon een kwestie van bezuinigen? 5. Is het college bereid via maatwerk de problemen op te (laten) lossen van de scootmobielers, diegenen die niet kunnen lopen op kleinere afstanden en het minimum criteria van 12 keer jaarlijks? **Politieke Avond 21 april** Op 21 april heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met zeven deelnemers, zie bijgevoegd behandelresultaat.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Beslissen of met het rondetafelgesprek en de behandeling voldaan is aan het agenderingsverzoek of dat een vervolgbehandeling wenselijk is.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	**Agenderingsverzoek:** - Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld. Bij een agenderingsverzoek krijgt de indiener(s) van het verzoek als eerste het woord in de eerste termijn. - De wethouder reageert na de termijn van de raad als alle fracties aan het woord zijn geweest en beantwoordt de vragen, waarbij hij antwoorden kan samenvoegen zodat herhaling van vrijwel overeenkomstige punten achterwege blijft. De voorzitter ziet erop toe dat de beantwoording van de wethouder ter zake is en in gaat op de gestelde vragen. - Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan.		

	Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken.
Bijlagen	

Agenderingsverzoek "Ronde tafel gesprek Avan-Pas" van de fractie Arnhem Centraal
Collegenota "Wmo-beleidsregels Passende zorg"
Raadsbrief "Wmo-beleidsregels en afdoening moties 19M172 en 19M54", d.d. 10-12-2019
Bijlage 1 - Wmo-beleidsregels
Bijlage 2 - Visie op transformatie van zorg Raadsbrief "Stand van zaken doelgroepenvervoer" d.d. 09-02-21
Bijlage 1 - Kaderbrief 2022
Bijlage 2 - Syntheserapport "Financiële toekomst Avan" d.d. 01-12-2020
Bijlage 3 - Factsheet Avan
Bijlage 4 - Rapport "Gesprekken stakeholders" d.d. 01-12-2020
Bijlage 5 - Rapport "Kwantitatieve analyse ritdata Avan" d.d. 01-12-2020
Bijlage 6 - Rapport "Peiling contactambtenaren en Wmo consulenten" d.d. 01-12-2020
Bijlage 7 - Rapport "Peiling pashouders Avan" d.d. 01-12-2020
Ongevraagd advies APCG - Beleidsregels WMO
Tekst mail APCG aan de gemeente Arnhem d.d. 20-01-2021
Tekst mail APCG aan de wijkteams d.d. 21-01-2021
Reactie op mail APCG inzake brief maatregel Wmo-pas Avan en mail APCG inzake maatwerk aan het Wijkteam d.d. 23-02-2021
Schriftelijke bijdrage mw. G. Schnellen
Lijst van deelnemers aan rondetafelgesprek 21-4-21
Behandelresultaat rondetafelgesprek d.d. 21 april 2021

AGENDERINGSVERZOEK RONDE TAFEL GESPREK AVAN-PAS

Vanuit verschillende hoeken is gebleken dat de verzwaarde criteria mbt het verschaffen van een AVAN-pas bij de doelgroep problemen geeft, die blijkbaar ook niet via maatwerk worden opgelost. APCG heeft de wethouder een ongevraagd negatief advies gegeven en refereert aan het VN-verdrag Handicap, dat zegt over mobiliteit: *Artikel 20 - De Staten die Partij zijn nemen alle effectieve maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen onder meer door: de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap te faciliteren op de wijze en op het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs;*

In de raadsbrief van 17 december 2019 is te lezen: Afdoen motie 19M172 en stand van zaken toezegging tijdens raadsdebat Wmo-verordening 27-11 *Op 27 november heeft uw raad de motie Doen wat nodig is boven richtlijnen (19M172) aangenomen. In deze motie wordt het college verzocht:*

- *De vast te stellen richtlijnen dusdanig vorm te geven dat de wijkcoaches ''doen wat nodig is'' als uitgangspunt blijven hanteren;*

- *De richtlijnen dusdanig vorm te geven dat indien een inwoner op grond van de richtlijnen niet de voor hem of haar best passende zorg zou krijgen, de richtlijnen in dat geval niet gehanteerd hoeven te worden.*

Problemen die tot dusverre aan de orde zijn:

- Men komt niet aan de 12 ritten per jaar, waardoor de pas vervalt. Vooral corona maakt dit moeilijk of onmogelijk. Daarnaast is de gezondheidstoestand van de doelgroep kwetsbaar waardoor afspraken verzet moeten worden en dan opeens de 12 keer niet wordt gehaald.
- Op te kleine afstanden kan geen gebruik meer gemaakt worden van vervoer via de pas. Echter, voor iemand met een rollator kan en kilometer al erg ver of zelfs onmogelijk zijn.
- Veel wijkcoaches zijn nu zeer terughoudend om af te wijken van de regels . In hoeverre is hen dat toegestaan? Welke speelruimte is er?
- De scootmobiel kan moeilijk of niet mee met andere vormen van vervoer.
- Men wordt geacht 5 kilometer met de scootmobiel te kunnen overbruggen. Met slechte weeromstandigheden is dit een probleem voor een kwetsbare groep.
- De kosten gaan stevig omhoog zonder WMO-pas, hetgeen een probleem is voor een financieel minder draagkrachtige doelgroep.

Graag wil de fractie van Arnhem Centraal de raadsbrief aangepast vervoer en het ongevraagde advies van de APCG agenderen en belanghebbenden de gelegenheid geven mee te praten via een ronde tafelgesprek.

Daarnaast wil de fractie de wethouder de ruimte geven om te reageren op de problemen en op de samenhang met het VNverdrag . En om samen te kijken naar mogelijke oplossingen. Ook ziet d fractie bij de online stukken : MANDAATNOTA WMO BELUIDSREGELS VERSIE 2 17 DEC 2019 het ongevraagde advies van de APCG niet bijgevoegd. Deels is dit meegenomen in het advies van de WMO raad, maar het college vindt te hebben voldaan aan het verdrag en het niet nodig te vinden voor de scootmobiel een extra regeling in te voeren voor slechte weersomstandigheden.

Onze vragen:

1. Hoe komt het dat het ongevraagde APCGadvies niet bij de collegestukken zit? Is dit advies toen wel meegenomen?
2. Wordt motie 19M172 in de praktijk goed uitgevoerd?
3. Is het niet beter om mensen met een scootmobiel gewoon toegang te geven tot de AVAN-pas? Met goed weer en een goede gezondheid zullen zij vanzelf wel onafhankelijk buiten willen rijden.
4. Vind het college dat recht wordt gedaan aan het VN verdrag of is dit gewoon een kwestie van bezuinigen?
5. Is het college bereid via maatwerk de problemen op te (laten) lossen van de scootmobielers, diegenen die niet kunnen lopen op kleinere afstanden en het minimum criteria van 12 keer jaarlijks?

Namens de fractie van Arnhem Centraal

Lea Manders

Bijlagen:

MANDAATNOTA WMO BELUIDSREGELS VERSIE 2 17 DEC 2019 en bijlagen

Uit advies WMO raad:

WMO RAAD: Mensen moet zelfstandig kunnen reizen, dit is een uitgangspunt volgens het VN verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap. Advies: neem dit punt als algemeen uitgangspunt bij de beleidsregel vervoersvoorziening.

Reactie gemeente: De gemeente is van mening dat dit voldoende is opgenomen in de teksten zoals nu opgenomen in de beleidsregels.

WMO RAAD Er wordt verwacht om 5 kilometer met een scootmobiel te kunnen rijden. In de winter is dit een behoorlijke afstand. Vraag: is het mogelijk om in de winter een tijdelijke pas voor vervoer aan te vragen?

Reactie gemeente: Nee, uitgangspunt is dat een scootmobiel voor korte afstanden ook in de winter een passende vervoersvoorziening is. Daarnaast is het technisch gezien te ingewikkeld om dit in te regelen met Avan.

Aan burgemeester en wethouders

Zaaknummer	415760	Portefeuillehouder(s)	Roeland van der Zee
Programmamanager	Ellen Krabbenborg		
Ambtenaar	Gerard Fidder	Vertrouwelijk	Nee
Telefoonnummer	026-377 2303	Datum in college	10-12-2019
		Datum fataal	17-12-2019

Onderwerp: Wmo-beleidsregels Passende zorg

Voorstel

1. De Wmo-beleidsregels vast te stellen.
2. Moties 19M172 en 19M54 af te doen .
3. De raad over bovenstaande onderwerpen te informeren met bijgaande brief.

Inleiding

Op verzoek van de sociale wijkteams zijn de Wmo-beleidsregels ontwikkeld. De Wmo beleidsregels geven meer duidelijkheid aan inwoners, sociale wijkteams en aanbieders wat onder passende, effectieve en efficiënte zorg (doen wat nodig is) wordt verstaan en hoe dit ingezet moet worden. Op dit moment zijn er geen beleidsregels/richtlijnen en is de wijkcoach volledig autonoom om "te doen wat nodig is". Het bieden van duidelijkheid en ondersteuning aan wijkcoaches leidt er toe dat er meer sturing en grip komt op de zorguitgaven, zodat deze aansluiten op de vastgestelde MJPB 2020-2023.

De komende periode zal het college richting de Perspectiefnota een brede visie op het sociaal domein verder uitwerken. Dit kan ook leiden tot aanpassing van de Wmo-beleidsregels. Gelet op de oplopende zorguitgaven en de noodzaak om hier meer sturing en grip op te krijgen kan het vaststellen en invoeren van deze beleidsregels niet wachten op deze aangepaste visie. Het college kan de beleidsregels op ieder moment wijzigen zodra inhoudelijke of financiële ontwikkelingen in de praktijk hierom vragen of de aangepaste visie hiertoe aanleiding geeft.

Het ontwikkelen van de nu vastgestelde beleidsregels - inclusief richtlijnen - is aangekondigd in de Perspectiefnota. De inhoud van de beleidsregels is in nauwe samenwerking met de sociale wijkteams tot stand gekomen en wordt door hen gedragen. Daarnaast heeft de Adviesraad Wmo een gevraagd advies afgegeven over deze beleidsregels. Dit advies is waar nodig en mogelijk verwerkt. Het gevraagde advies en de wijze waarop dit is verwerkt is bijgevoegd. Op verzoek van de Adviesraad is ook een bijlage toegevoegd waarin de huidige visie van de gemeente Arnhem op de transformatie van zorg is beschreven. Daarin zijn de leidende principes van de nota *Naar een veerkrachtige samenleving* van een actuele toelichting voorzien en in samenhang gebracht met de transformatiebewegingen die we

in de Perspectiefnota hebben geschetst. Een samenvatting van deze huidige visie is verwerkt in de raadsbrief.

Naast de Wmo-beleidsregels wordt momenteel ook gewerkt aan beleidsregels - inclusief richtlijnen - voor de jeugdhulp. Deze zijn ter advisering voorgelegd aan de Adviesraad Jeugd en zullen naar verwachting komende week aan u worden voorgelegd. Aangezien de gemeente langer ervaring heeft met de Wmo en er meer jurisprudentie beschikbaar is, zijn de Wmo-beleidsregels iets sneller gereed dan de beleidsregels jeugdhulp.

Beoogd effect

Het bieden van passende, effectieve en efficiënte zorg, waarbij inwoners zoveel mogelijk regie over hun eigen leven kunnen houden. Hiertoe wordt de zelfredzaamheid van inwoners zoveel mogelijk gestimuleerd of anders gestabiliseerd, waar mogelijk ondersteund via het sociale netwerk van inwoners.

Deze aanpak draagt er toe bij dat er meer sturing en grip komt op de zorguitgaven, zodat deze aansluiten bij de vastgestelde MJPB.

Argumenten

1.1 De Wmo-beleidsregels dragen bij aan passende, effectieve en efficiënte zorg.

De Wmo-beleidsregels geven houvast wat onder passende, effectieve en efficiënte zorg wordt verstaan. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan "doen wat nodig is". Het gaat er om dat een inwoner zicht krijgt op hetgeen hem gaat helpen om tot een duurzame oplossing van zijn vraag te komen. Hiertoe verkent de inwoner samen met het wijkteam zijn ondersteuningsvraag, zijn behoeften en de noodzakelijke resultaten. Daarbij wordt ook verkend wat hij op eigen kracht, met mantelzorg of met hulp uit het sociaal netwerk of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kan doen om zijn zelfredzaamheid en participatie te verbeteren of te handhaven. In aanvulling hierop wordt gekeken of een algemene voorziening passend is of dat eventueel een maatwerkvoorziening nodig is. De beleidsregels geven daarbij inzicht welke maatwerkvoorziening passend, effectief en efficiënt is.

1.2 De Wmo-beleidsregels geven meer duidelijkheid en sturing aan inwoners, sociale wijkteams en aanbieders over het bieden van passende zorg.

De Wmo-beleidsregels bouwen voort op de werkwijze die sociale wijkteams in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en waarmee invulling is gegeven aan "doen wat nodig is". Tegelijkertijd wordt via de Wmo-beleidsregels deze aanpak nu explicieter gemaakt en aangescherpt, waardoor dit meer duidelijkheid en sturing geeft aan inwoners, sociale wijkteams en aanbieders wat onder passende, effectieve en efficiënte zorg wordt verstaan en hoe dit ingezet moet worden.

2.1 Zie pagina 3 en 4 van de raadsbrief voor toelichting op de afdoening van de moties

Kanttekeningen en risico's

1.1 De Wmo-beleidsregels kunnen (bij onjuist gebruik) leiden tot minder maatwerk en minder 'doen wat nodig is'.

De Wmo is een maatwerkwet. Dat houdt in dat op individueel niveau wordt vastgesteld of ondersteuning noodzakelijk is. Een zorgvuldige beoordeling en toegangsprocedure tot de inzet van maatwerkvoorzieningen staan centraal en worden nu beter gefaciliteerd en geobjectiveerd met de Wmo-beleidsregels. Het werken met een vaste gedragslijn, neergelegd in beleidsregels, voorkomt eventuele willekeur bij de inzet van zorg.

Als beleidsregels zijn vastgesteld is een bestuursorgaan verplicht conform zijn eigen beleidsregels te handelen, maar is het ook verplicht tot afwijking van die beleidsregels wanneer het vasthouden daaraan wegens bijzondere omstandigheden tot gevolgen leidt die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de beleidsregels.

Indien noodzakelijk is het dus mogelijk om beargumenteerd af te wijken van de beleidsregels. Dit zal in de voorlichting aan sociale wijkteams ook nadrukkelijk worden meegegeven.

Financiën

De Wmo-beleidsregels dragen er toe bij dat er meer sturing en grip komt op de zorguitgaven, zodat deze aansluiten op de MJPB. Hiermee wordt ook bijgedragen aan het realiseren van maatregelen op de producten beschermd wonen/beschermd thuis, begeleiding, groepsbegeleiding, doelgroepenvervoer, hulpmiddelen en activerend werk (zie pagina 10 van de MJPB 2020-2023).

Uitvoering

Na vaststelling van de Wmo-beleidsregels zal in februari gestart worden met een implementatie- en voorlichtingscampagne voor alle wijkcoaches van de sociale wijkteams. De gemeente Arnhem en teamleiders van de sociale wijkteams zullen deze voorlichting gezamenlijk verzorgen.
Conform een toezegging aan de raad gaan de beleidsregels niet eerder in dan 1 februari 2020. In januari 2020 zal het college een wijzigingsbesluit van de verordeningen Wmo en jeugdhulp voorleggen aan de raad waarin een extra waarborg voor een zorgvuldige invoering van de beleidsregels wordt voorgesteld.

Communicatie

De Wmo-beleidsregels worden gepubliceerd in het Gemeenteblad op www.overheid.nl. Via de sociale wijkteams worden inwoners en aanbieders geïnformeerd over de Wmo-beleidsregels.

De Wmo-beleidsregels sluiten voor de producten huishoudelijke ondersteuning, begeleiding, groepsbegeleiding, activerend werk en beschermd wonen/beschermd thuis nauw aan op de aanbesteding die op 1 juli 2020 tot nieuwe contracten leidt met aanbieders. Vanuit de regionale

Inkooporganisatie Sociaal Domein Centraal Gelderland worden sociale wijkteams/lokale toegang en aanbieders ook geïnformeerd over de nieuwe aanpak.

Na het eerste half jaar zal het college de werking van de beleidsregels evalueren en de uitkomsten delen met de raad.

Bijlagen

Stukken voor college

- Raadsbrief Wmo-beleidsregels Passende zorg
- Wmo-beleidsregels
- Bijlage Visie op transformatie van zorg
- Gevraagd advies van de Adviesraad Wmo, inclusief wijze van verwerken (2 bijlagen)
- Kwaliteitskader
- PGB Uitgangspuntennotitie
- Moties 19M54 en 19M172

Stukken voor gemeenteraad

- Raadsbrief Wmo-beleidsregels Passende zorg
- Wmo-beleidsregels
- Bijlage Visie op transformatie van zorg
- Gevraagd advies van de Adviesraad Wmo, inclusief wijze van verwerken (2 bijlagen)
- Kwaliteitskader
- PGB Uitgangspuntennotitie

Aan de gemeenteraad

Datum : 10 december 2019
Zaaknummer : 415760
Contactpersoon : Gerard Fidder
Telefoonnummer : 026 3772303

Onderwerp: Wmo-beleidsregels en afdoening moties 19M172 en 19M54

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van ons besluit om de Wmo-beleidsregels vast te stellen.

Inleiding
Op verzoek van de sociale wijkteams zijn de Wmo-beleidsregels ontwikkeld. De Wmo-beleidsregels geven meer duidelijkheid aan inwoners, sociale wijkteams en aanbieders wat onder passende, effectieve en efficiënte zorg (doen wat nodig is) wordt verstaan en hoe dit ingezet moet worden. Op dit moment zijn er geen beleidsregels/richtlijnen en is de wijkcoach volledig autonoom om "te doen wat nodig is". Het bieden van duidelijkheid en ondersteuning aan wijkcoaches leidt er toe dat er meer sturing en grip komt op de zorguitgaven, zodat deze aansluiten op de vastgestelde MJPB 2020-2023. De komende periode zal het college richting de Perspectiefnota een brede visie op het sociaal domein verder uitwerken. Dit kan ook leiden tot aanpassing van de Wmo-beleidsregels. Gelet op de oplopende zorguitgaven en de noodzaak om hier meer sturing en grip op te krijgen kan het vaststellen en invoeren van deze beleidsregels niet wachten op deze aangepaste visie. Het college zal de beleidsregels op ieder moment wijzigen zodra inhoudelijke of financiële ontwikkelingen in de praktijk hierom vragen of de aangepaste visie hiertoe aanleiding geeft.

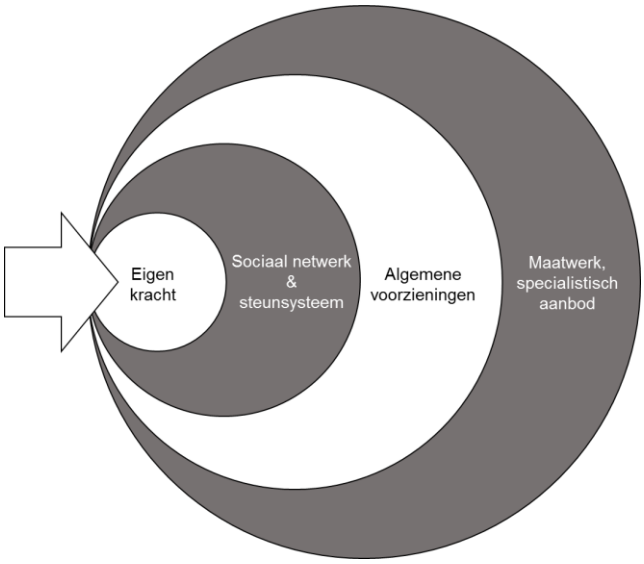
Het ontwikkelen van de nu vastgestelde beleidsregels - inclusief richtlijnen - is aangekondigd in de Perspectiefnota. De inhoud van de beleidsregels is in nauwe samenwerking met de sociale wijkteams tot stand gekomen en wordt door hen gedragen. Daarnaast heeft de Adviesraad Wmo een gevraagd advies afgegeven over deze beleidsregels. Dit advies is waar nodig en mogelijk verwerkt. Het gevraagde advies en de wijze waarop dit is verwerkt is bijgevoegd. Op verzoek van de Adviesraad is ook een bijlage toegevoegd waarin de huidige visie van de gemeente Arnhem op de transformatie van zorg is beschreven. Daarin zijn de leidende principes van de nota *Naar een veerkrachtige samenleving* van een actuele toelichting voorzien en in samenhang gebracht met de transformatiebewegingen die we in de Perspectiefnota hebben geschetst. De leidende principes zijn:

- Dat wat mensen kunnen staat centraal.
- Dichtbij, dienstverlening in de buurt.
- Ondersteuning integraal en overzichtelijk.
- Kostenbewust.

Het sociaal wijkteam werkt in lijn met deze leidende principes en met behulp van de beleidsregels. Daarbij wordt de volgende aanpak gehanteerd:

1. De wijkcoach vormt samen met de inwoner een beeld van hoe de inwoner meedoet in de samenleving en doet een integrale uitvraag op de diverse leefgebieden, dus breder dan alleen zorg, om in beeld te krijgen wat speelt en wat nodig is.
2. Inwoners hebben regie (eventueel met ondersteuning door de wijkcoach) op het vinden van eigen oplossingen; zij zijn zich bewust van wat zij zelf kunnen. Zij zijn in staat zelf oplosingen te vinden en uit te voeren. Als de inwoner niet (volledig) zelf de regie kan voeren, wordt de rol van de wijkcoach groter.
3. Inwoners gebruiken hun eigen netwerk: zij zijn zich bewust van de ondersteuningsmogelijkheden in hun directe omgeving en zetten die ook in.
4. Inwoners benutten de beschikbare algemene voorzieningen. De wijkcoach ondersteunt bij het vinden van deze algemene voorzieningen, in de wijk of daarbuiten.
5. Afhankelijk van de situatie verleent de wijkcoach zelf eventuele laagdrempelige zorg en ondersteuning.
6. De wijkcoach zet tijdig (door de gemeente ingekochte) specialistische vormen van ondersteuning in. In het belang van de inwoner maakt de wijkcoach resultaatafspraken met de uitvoerende partij en bewaakt de realisatie.
7. De wijkcoach beziet samen met de inwoner wanneer en op welke wijze een lichtere vorm van ondersteuning ingezet kan worden.

Bovenstaande aanpak is in lijn met de transformatiebeweging die in de Perspectiefnota via onderstaand plaatje is geschetst:



Op deze wijze zijn de Wmo-beleidsregels gericht op het bieden van passende, effectieve en efficiënte zorg, waarbij inwoners zoveel mogelijk regie over hun eigen leven kunnen houden. De Wmo-beleidsregels helpen om de Arnhemse visie op de transformatie van zorg te realiseren en bouwen voort

op de werkwijze die sociale wijkteams in de afgelopen periode hebben ontwikkeld en waarmee invulling is gegeven aan "doen wat nodig is". Via de beleidsregels wordt de aanpak nu explicieter gemaakt en aangescherpt. Dit geeft meer duidelijkheid aan inwoners, sociale wijkteams en aanbieders wat onder passende, effectieve en efficiënte zorg wordt verstaan en hoe dit ingezet moet worden. Hierdoor komt er meer sturing en grip op de zorguitgaven, zodat deze aansluiten op de vastgestelde MJPB 2020-2023.

Afdoen motie 19M172 en stand van zaken toezegging tijdens raadsdebat Wmo-verordening 27-11
Op 27 november heeft uw raad de motie *Doen wat nodig is boven richtlijnen* (19M172) aangenomen. In deze motie wordt het college verzocht:

- De vast te stellen richtlijnen dusdanig vorm te geven dat de wijkcoaches "doen wat nodig is" als uitgangspunt blijven hanteren;
- De richtlijnen dusdanig vorm te geven dat indien een inwoner op grond van de richtlijnen niet de voor hem of haar best passende zorg zou krijgen, de richtlijnen in dat geval niet gehanteerd hoeven te worden.

Zoals hierboven toegelicht geven de beleidsregels invulling aan "doen wat nodig is" en het bieden van passende, effectieve en efficiënte zorg. Zoals tijdens het raadsdebat is toegelicht zijn in onze ogen de begrippen best passend, effectief en efficiënt ook in lijn met "goedkoopst adequaat", zoals vastgelegd in de Wmo-verordening en de Wmo-beleidsregels. Hiermee doen we deze motie af.

Daarnaast is toegezegd om de beleidsregels niet eerder dan 1 februari 2020 te laten ingaan. Dit is verwerkt in de bijgevoegde beleidsregels. In januari 2020 zal het college een wijzigingsbesluit van de verordeningen Wmo en jeugdhulp aan u voorleggen waarin een extra waarborg voor een zorgvuldige invoering van de beleidsregels wordt voorgesteld.

Beleidsregels jeugdhulp
Naast de Wmo-beleidsregels wordt momenteel ook gewerkt aan beleidsregels - inclusief richtlijnen - voor de jeugdhulp. Het college verwacht medio december hierover een besluit te kunnen nemen en uw raad hierover te informeren. Aangezien de gemeente langer ervaring heeft met de Wmo en er meer jurisprudentie beschikbaar is, zijn de Wmo-beleidsregels iets sneller gereed dan de beleidsregels jeugdhulp.

Wmo-beleidsregels
De Wmo-beleidsregels bestaan uit een algemeen deel en een deel met richtlijnen voor de verschillende zorgvormen. In het vervolg van deze brief lichten wij de verschillende onderdelen op hoofdlijnen toe.

<u>Algemeen deel</u>
In het algemene deel wordt benadrukt dat maatwerk centraal staat. Dit houdt in dat op individueel niveau wordt vastgesteld of ondersteuning noodzakelijk is. Het gaat er om dat een inwoner zicht krijgt op wat hem gaat helpen om tot een duurzame oplossing van zijn vraag te komen. Hiertoe verkent de inwoner samen met het wijkteam zijn ondersteuningsvraag, zijn behoeften en de noodzakelijke resultaten. Daarbij wordt ook verkend wat hij op eigen kracht, met mantelzorg of met hulp uit het sociaal netwerk of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kan doen, om zijn zelfredzaamheid en participatie te verbeteren of te handhaven. In aanvulling hierop wordt gekeken of een algemene voorziening passend is

of dat ook een maatwerkvoorziening nodig is. De algemene afwegingen en de stappen die daarin gezet worden, zijn beschreven in het algemene deel.

Richtlijn Huishoudelijke ondersteuning

Algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning breder toegankelijk

De algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning (nu nog Huishoudelijke Hulp Toelage/HHT genoemd) wordt met ingang van 1 juli 2020 breder toegankelijk voor inwoners vanaf 18 jaar t/m 74 jaar. Het gaat dan om inwoners bij wie sprake is van een langdurige fysieke beperking, die niet of onvoldoende in staat zijn het huishouden te doen, maar wel zelf hulp kunnen regelen via gecontracteerde aanbieders. In grote lijnen wordt hiermee het bestaande beleid en de bestaande uitvoering van de algemene voorziening HHT gecontinueerd; alleen wordt er het leeftijdscriterium afgehaald. Dit leidt tot een verschuiving van de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning (nu nog hulp bij huishouden genoemd) naar de (voorliggende) algemene voorziening 'huishoudelijke ondersteuning' voor inwoners die zelf regie kunnen voeren.
Voordelen van de algemene voorziening zitten in meer passende zorg voor inwoners met zelfregie, de lagere drempel, de flexibiliteit, de vermindering van de administratieve last voor aanbieders en vermindering van de werkdruk van de sociale wijkteams.

Richtlijn huishoudelijke ondersteuning:

De richtlijn huishoudelijke ondersteuning geeft de sociale wijkteams meer houvast over welke huishoudelijke activiteiten wel/niet onder huishoudelijke ondersteuning vallen. Indien een inwoner huishoudelijke ondersteuning nodig heeft en de voorliggende algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning niet passend is, komt de inwoner in aanmerking voor de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning. De maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning bestaat daarbij uit basisuren (105 uren per jaar/2 uur per week) met een eventuele opplusmogelijkheid op basis van wat aanvullend individueel en op maat toegekend kan worden.

Afdoen motie 19M54

Op 3 juli 2019 heeft uw raad de motie "voorkom pijnlijke en dure rechtszaken huishoudelijke hulp" (19M54) aangenomen. Hierbij werd het college verzocht om er voor te zorgen dat "Arnhem altijd een urenindicatie afgeeft".
Met de opgestelde richtlijn huishoudelijke ondersteuning en een voortzetting van het beleid om in uren de huishoudelijke hulp toe te kennen, ook in de nieuwe aanbesteding/inkoopronde 2020, beschouwen wij deze motie 19M54 (zaaknummer 386735) als afgedaan.

Richtlijn Begeleiding

De inhoud van de richtlijn Begeleiding komt voort uit de wijzigingen in de inkoop die per 1 juli 2020 ingaan. Begeleiding bestaat uit individuele begeleiding thuis of elders - niet op de locatie van een aanbieder - en is gericht op het ontwikkelen of anders stabiliseren van de zelfredzaamheid van inwoners, zodat deze zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Indien de inwoner weer zelfredzamer kan worden en - samen met het sociale netwerk of door inzet van algemene voorzieningen - meer regie over het eigen leven kan krijgen, is de begeleiding ook tijdelijk of dient een passend volume aan begeleiding te worden ingezet. Daarbij wordt in de richtlijn ook verduidelijkt in welke situaties gespecialiseerde

begeleiding (begeleiding door een ambulant begeleider op minimaal HBO-niveau) of basisbegeleiding (begeleiding door een ambulant begeleider op minimaal MBO-niveau) wordt ingezet.

Richtlijn Groepsbegeleiding

De inhoud van de richtlijn Groepsbegeleiding komt voort uit de wijzigingen in de inkoop die per 1 juli 2020 ingaan. De maatwerkvoorziening Dagbesteding is inhoudelijk getransformeerd en heeft een nieuwe naam gekregen: Groepsbegeleiding. Waar Dagbesteding meer gericht was op het hebben van een zinvolle daginvulling legt Groepsbegeleiding de nadruk op het actief stimuleren en/of onderhouden van fysieke en cognitieve vaardigheden. Op deze manier kan de inwoner zo lang mogelijk zelfstandig thuis blijven wonen. Daarnaast ligt bij Groepsbegeleiding meer nadruk op de talenten en mogelijkheden van de inwoner. Tevens is het uitgangspunt dat de inwoner zo lokaal mogelijk naar de Groepsbegeleiding gaat. Zo draagt Groepsbegeleiding bij aan het uitbreiden van het netwerk van de inwoner in diens eigen woonomgeving en wordt de inzet van maatwerkvervoer verminderd. Deze inhoudelijke transformatie is tot stand gekomen in afstemming met gebruikers van dagbesteding, de adviesraad Sociaal Domein, het sociale wijkteam, zorgaanbieders en regiogemeenten. De richtlijn biedt tevens een aangescherpt kader voor wijkcoaches in de toekenning van Groepsbegeleiding. Wijkcoaches hebben vanaf 1 juli 2020 de keuze uit twee productsoorten:

- Groepsbegeleiding Ontwikkeling richt zich op het actief verbeteren of voorkomen van verslechtering van de zelfredzaamheid (met concrete ontwikkeldoelen).
- Groepsbegeleiding Stabiel richt zich op het stabiel houden van de situatie van de inwoner.

Richtlijn Activerend werk

Activerend Werk is ten opzichte van de start in 2017 weinig veranderd. De wijzigingen behelzen het aanscherpen van de omschrijving Activerend Werk en het afbakenen wanneer Activerend Werk niet van toepassing is. Dit is ook in de richtlijn opgenomen waardoor het voor wijkcoaches duidelijker wordt en zij activerend werk eenduidiger en passend kunnen inzetten.

Richtlijn Beschermd wonen / beschermd thuis

Een afwegingskader voor de inzet van beschermd wonen, schept duidelijkheid naar de regiogemeenten in verband met de regionale samenwerking. Door extra gelden voor de groep inwoners met een licht verstandelijke beperking (LVB) per 1-1-2017 en de afspraken die hierover met de regio zijn gemaakt is het wenselijk om duidelijker invulling te geven aan de toegang tot beschermd wonen. Daarnaast schept een afwegingskader duidelijkheid naar inwoners, zorgaanbieders en consulenten/wijkcoaches.

Richtlijnen Wonen, rollen en vervoer

'Wonen, rollen en vervoer' heeft betrekking op woningaanpassingen en hulpmiddelen (inclusief rolstoelen) en doelgroepenvervoer. De richtlijnen verduidelijken waar de grenzen liggen van de inzet vanuit de Wmo, waar een eigen verantwoordelijkheid ligt bij de inwoner, of waar een verantwoordelijkheid ligt bij andere domeinen, zoals de zorgverzekeraars. Op basis van o.a. wetgeving, jurisprudentie, casuïstiek en de huidige uitvoering van het vervoer zijn de richtlijnen opgesteld.

Communicatie
Na vaststelling van de Wmo-beleidsregels zal in februari gestart worden met een implementatie- en voorlichtingscampagne richting alle wijkcoaches van de sociale wijkteams. De gemeente Arnhem en teamleiders van de sociale wijkteams zullen deze voorlichting gezamenlijk verzorgen. Via de sociale wijkteams worden inwoners en aanbieders geïnformeerd over de Wmo-beleidsregels.

De Wmo-beleidsregels sluiten voor de producten huishoudelijke ondersteuning, begeleiding, groepsbegeleiding, activerend werk en beschermd wonen/beschermd thuis nauw aan op de aanbesteding die op 1 juli 2020 tot nieuwe contracten leidt met aanbieders. Alle aanbestedingsdocumenten zijn te vinden op de website van de Inkoop-SDCG. Vanuit de regionale Inkooporganisatie Sociaal Domein Centraal Gelderland worden sociale wijkteams en aanbieders ook geïnformeerd over de nieuwe aanpak.

Na het eerste half jaar zal het college de werking van de beleidsregels evalueren en de uitkomsten delen met de raad.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

Bijlagen:
- Wmo-beleidsregels
- Bijlage Visie op transformatie van zorg
- Gevraagd advies van de Adviesraad Wmo, inclusief wijze van verwerken (2 bijlagen)
- Kwaliteitskader
- PGB Uitgangspuntennotitie

COLLEGEBESLUIT

Besluit van	10 december 2019
Zaaknummer	4157608

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN ARNHEM;

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit vast te stellen de volgende

Beleidsregels Wmo gemeente Arnhem 2020

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit document, de Beleidsregels Wmo gemeente Arnhem 2020, staat hoe het college in de uitvoering van de Wmo 2015 omgaat met de bevoegdheden op grond van de wet, de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Arnhem en de Nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Arnhem.
De reden voor het vaststellen van deze Beleidsregels is tweeledig.
Allereerst is in de MJPB 2020-2023 opgenomen dat het college met maatregelen komt om meer sturing te geven op het sociaal domein. Dit mede om de inzet van de beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten voor de inwoners die dit het hardst nodig hebben. Hiervoor zijn beleidsregels ontwikkeld. In de beleidsregels wordt verduidelijkt wat onder passende, effectieve en efficiënte zorg wordt verstaan (doen wat nodig is).
Daarnaast hebben de gemeenten in Centraal Gelderland besloten om nieuwe afspraken te maken met aanbieders van zorg. De nieuwe contracten zullen in werking treden per 1-7-2020. Uitgangspunten en afwegingskaders bij de in te zetten nieuwe producten zijn opgenomen in deze Beleidsregels.

Leeswijzer
In hoofdstuk 2 van deze Beleidsregels wordt een aantal wettelijke begrippen nader geduid en worden criteria benoemd die een rol spelen bij de afweging of een inwoner in aanmerking komt voor ondersteuning op grond van de Wmo 2015.
In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de noodzaak tot het bieden van een maatwerkvoorziening samen met de inwoner wordt onderzocht.
Hoofdstuk 4 beschrijft geeft handvatten voor de beoordeling of de maatschappelijke ondersteuning in de vorm van een persoonsgebonden budget verstrekt kan worden.
Hoofdstuk 5 handelt over de kwaliteitseisen die worden gesteld aan maatwerkvoorzieningen.
Hoofdstuk 6 regelt inwerkingtreding en citeertitel van deze beleidsregels.
De Richtlijnen in de bijlagen bevatten de meer specifieke afwegingskaders die behoren bij de betreffende maatwerkvoorzieningen. Deze zijn aanvullend op het algemeen afwegingskader in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 2 Algemeen afwegingskader

Inleiding
Deze Beleidsregels zijn een verdere uitwerking van de geldende verordening Maatschappelijke ondersteuning gemeente Arnhem en de Nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Arnhem.
De Wmo is een maatwerkwet. Dat houdt in dat op individueel niveau wordt vastgesteld of ondersteuning noodzakelijk is. Er bestaat geen categoriaal recht op een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo zelf. Daarom staat in de Wmo een zorgvuldige toegangsprocedure tot de maatwerkvoorziening centraal.
Het gaat erom dat een inwoner zicht krijgt op hetgeen hem gaat helpen om tot een duurzame oplossing van zijn vraag te komen. Hiertoe verkent de inwoner samen met het wijkteam zijn ondersteuningsvraag, zijn behoeften en de noodzakelijke resultaten en ook wat hij op eigen kracht, met mantelzorg of hulp uit het sociaal netwerk dan wel door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kan doen om zijn zelfredzaamheid en participatie te handhaven of te verbeteren. In aanvulling hierop wordt gekeken of een algemene voorziening passend is of dat (ook) een maatwerkvoorziening nodig is. Het wettelijke kader en de Verordening leggen de kaders van de toegangsprocedure vast. Het resultaat van de procedure moet steeds zijn dat een passende bijdrage wordt geleverd aan zelfredzaamheid en participatie.

Individueel én objectief
Als een inwoner aanspraak maakt op ondersteuning op grond van de Wmo zal dit verzoek gewogen worden. Het gaat daarbij om een individuele weging en de uitkomst kan daarom per inwoner verschillen. Hoewel de weging dus altijd individueel is, moet deze tegelijkertijd objectief zijn. Daarom worden altijd de volgende elementen op de hierna beschreven wijze betrokken bij de weging:

1. Eigen mogelijkheden / eigen kracht
Niet iedere beperking leidt tot verminderde zelfredzaamheid of een participatieprobleem zoals bedoeld in de Wmo. En niet elke beperking van de zelfredzaamheid of participatie vraagt om overheidsondersteuning. Door eigen oplossingen in te zetten kan in veel gevallen een levenspatroon voortgezet worden dat als aanvaardbaar gezien kan worden. Dat zou anders kunnen zijn wanneer de beperkingen leiden tot een participatieprobleem dat niet met eigen oplossingen of hulp van anderen kan worden opgelost.
Om te kunnen bepalen of en welke ondersteuning nodig is, is zorgvuldig onderzoek noodzakelijk. Dat onderzoek richt zich eerst op het geobjectiveerd vaststellen van beperkingen en het verlies van zelfredzaamheid en participatie dat hieruit voortkomt. Daarna wordt bekeken welke eigen mogelijkheden de inwoner heeft om de nodige hulp en ondersteuning hierbij te krijgen.
Onder eigen mogelijkheden wordt onder meer verstaan dat gebruik gemaakt wordt van voorliggende voorzieningen zoals de Zorgverzekeringswet (basis- en aanvullende verzekering) of voorzieningen via het UWV (Zie ook: 8. Afstemmen op andere voorzieningen).
Dat rekening gehouden wordt met datgene wat de inwoner op eigen kracht *kan* doen ter bevordering van zijn zelfredzaamheid en participatie, impliceert ook dat soms consequenties van eigen keuzes voor eigen rekening van de inwoner blijven.

2. Algemeen gebruikelijke voorzieningen
Eigen kracht kan ook betekenen zelf betalen. Soms kan een ondersteuningsvraag worden opgelost met het aanschaffen van een algemeen gebruikelijke voorziening. Een algemeen gebruikelijke voorziening is een voorziening die
- normaal in de handel verkrijgbaar is,

- ook door mensen zonder beperkingen wordt aangeschaft en gebruikt of
- die niet aanzienlijk duurder is dan voorzieningen met vergelijkbare functies.

Dit betekent dat indien de inwoner vraagt om een voorziening die voor een persoon zonder beperkingen in een financieel vergelijkbare positie (waarbij behalve naar het inkomen ook wordt gekeken naar zorguitgaven) tot het normale aanschaffingspatroon behoort, hij deze zelf moet bekostigen. Het verstrekken van dergelijke voorzieningen op grond van de Wmo is dan niet redelijk en strookt niet met de doelstelling van de wet.
Het betekent ook dat diensten die iemand zelf al adequaat sinds geruime tijd betrekt om de beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en participatie te verminderen of weg te nemen en die overlappen met de gevraagde maatwerkvoorziening, niet hoeven te worden verstrekt. Als bijvoorbeeld iemand al jaren een eigen hulp heeft dan kan de particuliere hulp als algemeen gebruikelijk worden beschouwd. Een dergelijke beslissing moet heroverwogen worden als de inwoner stopt met het betrekken van de diensten, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van financiële draagkracht.
Wat algemeen gebruikelijk is wordt beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen, die aan verandering onderhevig zijn. Voorbeelden van een algemeen gebruikelijke voorziening zijn een e-bike, tandem, openbaar vervoer, thermostatische kranen en het lid zijn van een vereniging of club.
In individuele gevallen kan een voorziening die op zichzelf als algemeen gebruikelijk kan worden beschouwd, vanwege omstandigheden van de persoon toch niet algemeen gebruikelijk zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om een plotseling optredende beperking waardoor algemeen gebruikelijke voorzieningen eerder dan normaal moeten worden vervangen of moeten worden aangepast.

3. Algemene voorzieningen

Algemene voorzieningen zijn laagdrempelig toegankelijk. In de stad is een gevarieerd aanbod aan voorzieningen aanwezig. Met de activiteit of ondersteuning die via deze algemene voorzieningen wordt geboden kan een individuele inwoner (een deel van) zijn participatieproblemen verminderen of zijn zelfredzaamheid verhogen. In deze gevallen is het niet noodzakelijk een maatwerkvoorziening in te zetten of kan volstaan worden met een aanvulling op de algemene voorziening. Er zal altijd op individueel niveau onderzocht worden of de inwoner met de algemene voorziening voldoende resultaat kan behalen.

4. Aanvaardbaar niveau

Het streven is om de inwoner op het niveau van participatie en zelfredzaamheid te brengen dat bij zijn situatie past. Daarbij zijn van belang de situatie van de inwoner voordat hij getroffen werd door zijn beperkingen, alsmede de situatie van personen in vergelijkbare omstandigheden en in dezelfde leeftijdscategorie die geen beperkingen hebben.
Aanvaardbaar wil aan de andere kant zeggen, dat de inwoner zich er soms bij neer moet leggen dat er belemmeringen blijven, of dat hij zich enige beperkingen zal moeten getroosten. De ondersteuning beperkt zich in die zin tot wat noodzakelijk is in het licht van zelfredzaamheid en participatie, en breidt zich niet uit tot wat de inwoner noodzakelijk vindt in het kader van smaak. Het betekent ook niet per definitie dat hij alle hobby's moet kunnen uitoefenen die hij voorheen uitoefende.

5. Financiële mogelijkheden

De wet staat niet toe dat slechts op basis van inkomen ondersteuning wordt verleend of geweigerd. Tegelijkertijd biedt het beschikken over financiële middelen de mogelijkheid in eigen oplossingen te voorzien. Het college mag hierop een beroep doen in het gesprek met de burger.

6. Gebruikelijke hulp

Gebruikelijke hulp is hulp die verwacht wordt van huisgenoten en die “normaal” wordt geacht in de relatie tussen huisgenoten. Het is de normale, dagelijkse hulp die partners of ouders, inwonende kinderen of andere volwassen huisgenoten geacht worden elkaar onderling te bieden omdat ze als leefeenheid samen een huishouden voeren en op die grond een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van dat huishouden en voor elkaar.

Ondersteuning wordt in de volgende gevallen als gebruikelijke hulp beschouwd:

1. In kortdurende situaties (maximaal 3 maanden): als uitzicht op herstel (van de zelfredzaamheid) dusdanig is dat ondersteuning daarna niet meer nodig zal zijn.
2. In langdurige situaties:
   - bij normaal maatschappelijk verkeer binnen de persoonlijke levenssfeer (bezoek familie/vrienden, bezoek arts, brengen en halen van kinderen naar school, sport of clubjes, etc.);
   - hulp bij overnemen van alle taken die bij een huishouden behoren zoals de thuisadministratie, het schoonhouden van het huis, et cetera;
   - het leren omgaan van derden (familie/vrienden/leerkracht etc.) met de inwoner;
   - ouderlijk toezicht op kinderen, de aard en mate hiervan is afhankelijk van de leeftijd van het kind.

Deze afbakening is overgenomen van het CIZProtocol gebruikelijke zorg uit 2015.

In individuele gevallen kan het voorkomen dat een huisgenoot of partner geen gebruikelijke hulp kan leveren omdat deze zodanige gezondheidsproblemen heeft of zodanige overbelasting dreigt dat redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat de betreffende taken niet uitgevoerd kunnen worden. Het is aan de inwoner en de betreffende leden van het huishouden om dit te onderbouwen met objectieve en relevante gegevens. Deze onderbouwing kan betrokken worden bij de weging of een maatwerkvoorziening noodzakelijk is.
Wanneer de partner of huisgenoot gezondheidsproblemen en beperkingen heeft of door de combinatie van een (volledige) werkkring of opleiding en het voeren van het huishouden overbelast dreigt te raken, zullen de (medische) gegevens ter onderbouwing daarvan door de inwoner moeten worden aangeleverd. De gemeente moet daar een geobjectiveerd oordeel over kunnen vormen.
Wanneer de dreigende overbelasting wordt veroorzaakt door een combinatie van werk en gebruikelijke hulp en andere activiteiten dan werk en huishouden, gaan werk en gebruikelijke hulp voor. Het beoefenen van vrijetijdsbesteding kan op zich geen reden zijn om alsnog een maatwerkvoorziening toe te kennen voor taken die in redelijkheid overgenomen kunnen worden door huisgenoten in het kader van gebruikelijke hulp.
In geval de leden van een leefeenheid overbelast dreigen te raken door de combinatie van werk en verzorging van de zieke partner/huisgenoot, gaat het aanvragen van persoonlijke verzorging via de Zorgverzekeringswet voor op het eventueel bieden van een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo.

Indien de enige huisgenoot van de inwoner vanwege zijn/haar werk fysiek niet aanwezig is, wordt dit betrokken bij de afweging of de gebruikelijke hulp daadwerkelijk geleverd kan worden. Hiermee kan alleen rekening worden gehouden, wanneer het om aaneengesloten perioden van ten minste zeven etmalen gaat. De afwezigheid van de huisgenoot moet een verplichtend karakter hebben en inherent zijn aan diens werk, denk hierbij aan offshore werk, internationaal vrachtverkeer en werk in het buitenland. Wanneer de enige huisgenoot een aaneengesloten periode van ten minste zeven etmalen van huis is, is er in die periode feitelijk sprake van een éénpersoonshuishouden en kan er geen gebruikelijke hulp worden geleverd.

In geval de inwoner een zeer korte, bekende levensverwachting heeft kan, ter ontlasting van de leefeenheid van de inwoner, afgewogen worden of taken die redelijkerwijs onder de gebruikelijke hulp vallen toch in aanmerking kunnen komen voor een maatwerkvoorziening.

7. Ondersteuning door mantelzorgers en vrijwilligers

Wanneer verminderde zelfredzaamheid of een participatieprobleem (gedeeltelijk) kan worden opgelost door een mantelzorger of vrijwilliger, kan aanvullend daarop een algemene of maatwerkvoorziening nodig zijn. Indien noodzakelijk wordt bij het bepalen van de meest passende ondersteuningsvorm rekening gehouden met de belangen van de mantelzorger of vrijwilliger.

8. Afstemmen op andere voorzieningen

Dit zijn (wettelijke) voorzieningen waar eerst een beroep op kan worden gedaan alvorens een maatwerkvoorziening wordt overwogen:

• Voorliggend op de Wmo is een voorziening/dienst op grond van een andere wettelijke regeling, zoals de Zorgverzekeringswet (Zvw) of via het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV). Indien dit het geval is, zal er op grond van de Wmo geen voorziening worden verstrekt.

• Onderwijs: begeleiding van kinderen met problemen is de verantwoordelijkheid van school en de ouders. Tevens zijn er mogelijkheden vanuit de Wet passend onderwijs. Daarnaast kan een beroep gedaan worden op de Jeugdwet.

• Arbeidsvoorzieningen: op grond van de Ziektewet, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen(WIA), de Wajong en de Participatiewet zijn er mogelijkheden voor aangepast werk.

• Hoewel de Wet langdurige zorg (Wlz) formeel niet als een voorliggende voorziening kan worden beschouwd kan ondersteuning via de Wmo geweigerd worden als een inwoner aanspraak heeft op ondersteuning op grond van de Wlz of er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de inwoner hierop aanspraak kan maken en dit weigert te onderzoeken.

9. Goedkoopst adequate voorziening

Indien een voorziening moet worden ingezet, wordt gekeken naar de inzet van algemene voorzieningen. Zijn deze niet aanwezig of bieden ze geen of onvoldoende oplossing, dan kan (aanvullend daarop) een maatwerkvoorziening worden ingezet.

Bij een maatwerkvoorziening wordt gekozen voor de goedkoopst adequate voorziening. Er zijn vaak meerdere geschikte oplossingen, maar er wordt gekozen voor de oplossing die naar objectieve maatstaven de goedkoopste is. Indien de inwoner een duurdere voorziening wil (die eveneens adequaat is) komen de meerkosten voor rekening van de inwoner.

10. Langdurig noodzakelijk

Bij het bepalen van de goedkoopst adequate voorziening, wordt rekening gehouden met de (te verwachten) gebruiksduur en intensiteit van het gebruik. Bij kortdurend of incidenteel gebruik, kan een groter beroep op eigen mogelijkheden of de inzet van voorliggende of algemene voorzieningen worden gedaan. Uiteraard wordt hierbij rekening gehouden met de feitelijke aanwezigheid van eigen mogelijkheden, voorliggende of algemene voorzieningen.

11. Voorzienbaarheid

In situaties dat een inwoner zijn hulpvraag redelijkerwijs van tevoren had kunnen voorzien en zelf actie had kunnen ondernemen om te voorkomen dat deze hulpvraag zou ontstaan, kan besloten worden een

aanvraag voor een voorziening af te wijzen. Van inwoners wordt namelijk verwacht dat zij zelf of samen met het eigen netwerk oplossingen zoeken voor *ervaren of toekomstig redelijkerwijs te verwachten* belemmeringen. Zo ook wordt verwacht dat zij bij het doen van een aanschaf of bij een verhuizing rekening houden met de al aanwezige beperkingen en de redelijkerwijs te verwachten ontwikkeling hiervan.
De mogelijkheid een aanvraag af te wijzen vanwege "voorzienbaarheid" van de hulpvraag gaat echter níet zo ver dat van een inwoner verwacht kan worden dat hij preventief maatregelen treft en investeringen doet die tot doel hebben te voorkomen dat toekomstige onzekere gebeurtenissen in zijn gezondheidstoestand als gevolg van het ouder worden leiden tot een beroep op deze wet.
Indien een inwoner die naar een inadequate woning is verhuisd kan aantonen dat hij deze keuze heeft gemaakt omdat er geen reëel alternatief voorhanden was, dan zal hiermee rekening gehouden worden bij de afweging.

Hoofdstuk 3 Het toekennen van een maatwerkvoorziening

Na de melding wordt de inwoner uitgenodigd voor een keukentafelgesprek. Tijdens dat gesprek en de verdere gesprekken die eventueel nog volgen, wordt de inwoner door het wijkteam geholpen om zijn situatie in kaart te brengen en een analyse te maken, liefst in samenspraak met het netwerk van de inwoner. Er wordt integraal gekeken, dat wil zeggen dat alle aspecten van de situatie besproken en onderzocht worden en er gezocht wordt naar een samenhangende aanpak. Deze werkwijze leidt tot een plan, dat de inwoner in principe zelf, maar zo nodig samen met het wijkteam, opstelt.
In dit plan staat welke resultaten noodzakelijk zijn om de beperkingen in de zelfredzaamheid en participatie, dan wel de problemen die aanleiding zijn voor de behoefte aan beschermd wonen of opvang, op te lossen. Ook staat daar in wat de inwoner op eigen kracht, met mantelzorg of met hulp van zijn netwerk gaat doen om zijn zelfredzaamheid en participatie te handhaven of te verbeteren.
In aansluiting hierop geeft de inwoner aan of hij gebruik wil maken van een algemene voorziening of (ook) aanspraak wil maken op een maatwerkvoorziening. In de weging of de maatwerkvoorziening kan worden toegekend worden de resultaten van bovenstaande verkenning meegenomen.

Stappenplan Wmo-onderzoek
In navolging van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 21 maart 2018 moet uit de weging blijken dat het onderzoek in het kader van de Wmo 2015 heeft plaatsgevonden volgens het volgende "stappenplan".

1. Na een melding zal het college allereerst moeten vaststellen wat de hulpvraag is.
2. Vervolgens moet het college concreet vaststellen welke problemen zich voordoen bij de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, dan wel het zich kunnen handhaven in de samenleving.
3. Als die problemen voldoende in kaart zijn gebracht kan het college vaststellen welke ondersteuning naar aard en omvang nodig is om een passende bijdrage te leveren aan de zelfredzaamheid of participatie.
4. Vervolgens dient het college te onderzoeken of en in hoeverre
   - de eigen mogelijkheden, gebruikelijke hulp, mantelzorg of ondersteuning door anderen uit het sociale netwerk en
   - voorliggende (algemene) voorzieningen de nodige hulp en ondersteuning kunnen bieden.
   Slechts voor zover die mogelijkheden ontoereikend zijn dient het college een individuele maatwerkvoorziening te verlenen.
5. Daarbij is van belang dat als voor het onderzoek naar de nodige ondersteuning specifieke deskundigheid is vereist, een specifiek deskundig oordeel en advies niet mogen ontbreken.

In het algemene afwegingskader zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze Beleidsregels worden de bij stap 4 te onderzoeken aspecten nader geduid.

De noodzaak tot het bieden van een maatwerkvoorziening wordt op bovenstaande wijze samen met de inwoner onderzocht en vastgelegd in het ondersteuningsplan (Mijn plan-Ons plan, MPOP).

Maatwerkvoorzieningen
Maatwerkvoorzieningen kennen verschillende verschijningsvormen, passend bij het resultaat dat behaald moet worden. Naast het algemene afwegingskader zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze Beleidsregels wordt bij de beoordeling van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening het specifieke afwegingskader van de betreffende maatwerkvoorziening betrokken. Deze afwegingskaders zijn

beschikbaar in de vorm van de richtlijnen die onderdeel zijn van deze Beleidsregels en als bijlagen zijn bijgevoegd.
Naast de richtlijnen maken wijkcoaches gebruik van professionele consultatie en winnen ze, indien noodzakelijk, advies in van experts. De aard, omvang, duur en eventuele andere specificaties van een maatwerkvoorziening worden daar waar nodig vastgesteld in overleg met aanbieders van aanvullende zorg/ maatwerkvoorzieningen en met professionals met expertise op het gebied van beperkingen en ziektebeelden van de klantgroep. Hierbij valt te denken aan expertise op het gebied van psychiatrische stoornissen, zintuiglijke beperkingen, niet aangeboren hersenletsel, fysieke beperkingen, dementie en gedragsproblemen, etc.

Richtlijnen
In de bijlagen zijn de volgende richtlijnen beschikbaar met meer informatie over maatwerkvoorzieningen en het specifieke afwegingskader dat daarbij gehanteerd wordt.

Bijlage 1: Richtlijn Huishoudelijke ondersteuning
Bijlage 2: Richtlijn Combi-ondersteuning thuis
Bijlage 3: Richtlijn Begeleiding
Bijlage 4: Richtlijn Groepsbegeleiding
Bijlage 5: Richtlijn Activerend werk
Bijlage 6: Richtlijn Beschermd wonen
Bijlage 7: Richtlijn Woonvoorzieningen
Bijlage 8: Richtlijn Vervoersvoorzieningen
Bijlage 9: Richtlijn Rolstoelvoorzieningen

Hoofdstuk 4 Persoonsgebonden budget

Inleiding
Een persoonsgebonden budget (pgb) draagt bij aan de mogelijkheden van de inwoner om regie te voeren over het eigen leven en kan een oplossing zijn bij ondersteuningsvormen die niet of onvoldoende geleverd worden door een instelling.

PGB-beleid
In de Uitgangspuntennotitie PGB Arnhem 2017, (zaaknummer: 2016-12-00159, documentnummer: 2016.0.061.046) door het college vastgesteld op 13 december 2016, is het gemeentelijk PGB-beleid uitgebreid beschreven. De Uitgangspuntennotitie maakt onderdeel uit van deze beleidsregels.
De belangrijkste uitgangspunten hieruit zijn hieronder weergegeven:

- **Koppeling aan doelen**
  De zelfredzaamheid van de inwoner staat altijd centraal. Deze leidt tot het stellen van doelen en het bepalen van een aanpak in het Mijn Plan / Ons Plan. Van daaruit beoordeelt en beslist de wijkcoach of een maatwerkvoorziening noodzakelijk is en tenslotte wordt de leveringsvorm (ZIN of PGB) bepaald. De ZIN of het PGB worden dus altijd gekoppeld aan de afgesproken doelen in Mijn Plan / Ons Plan.
- **Ja mits**
  Het PGB is in beginsel beschikbaar voor alle Arnhemmers die in aanmerking komen voor ondersteuning op grond van de Jeugdwet en/of Wmo 2015. Wel is het van belang dat Arnhemmers die een PGB willen een bewuste keuze maken en weten welke verantwoordelijkheden daarmee samenhangen. We noemen dit daarom een 'Ja, mits' beleid. (Zie hierboven onder het kopje PGB-toets).
  De "mitsen" betreffen niet alleen het beheren van het budget maar ook het aansturen van de hulp (regievoeren). Ook moet de geleverde zorg van voldoende kwaliteit zijn. De wijkcoach toetst of aan de voorwaarden is voldaan.
- **Regie over PGB door vertegenwoordiger**
  In het geval de inwoner zelf niet beschikt over de benodigde vaardigheden om de regie te voeren over het PGB, kan in een aantal situaties toch een PGB worden verstrekt. Zo kan bijvoorbeeld iemand uit het netwerk of een wettelijk vertegenwoordiger de regierol op zich nemen. Ook in zo'n geval beoordeelt de wijkcoach op basis van de individuele situatie of een PGB toegekend kan worden. Daarbij gelden voor de beoordeling van de vertegenwoordiger vergelijkbare afwegingscriteria als bij beoordeling van een inwoner.
- **Regie en zorgverlening in principe niet in één hand**
  Een belangrijk punt ter overweging is dat geen sprake mag zijn van een onwenselijke vermenging van rollen. Het risico van regie over het pgb en zorgverlening in één hand is dat niet gewaarborgd is dat de belangen van de inwoner zullen prevaleren boven dat van de zorgverlener. Slechts in bepaalde goed gemotiveerde uitzonderingssituaties is het toegestaan dat het aansturen van de hulp en het uitvoeren van de ondersteuning door één en dezelfde persoon wordt gedaan. Waarom in dat geval sprake is van zo'n uitzonderingssituatie moet dan duidelijk blijken uit het zorg- en budgetplan dat voorligt.
- **Bewindvoerder als vertegenwoordiger?**
  Een ander specifiek aandachtspunt is de rol van een bewindvoerder. Bewindvoerders zijn wettelijk vertegenwoordigers die kunnen ondersteunen bij met name de financiële en administratieve kant van het PGB. In de praktijk blijkt dat er regelmatig situaties voorkomen waarbij inwoners zelf onvoldoende in staat zijn om regie te voeren over het PGB (zorginhoudelijk en financieel) en dat daarom een bewindvoerder wordt ingezet. De bewindvoerder vervult veelal geen regierol op de inhoud en invulling

van de zorg. Daarom kiest de gemeente Arnhem ervoor om een bewindvoerder alleen toe te staan als deze zelf betrokken kan en wil zijn bij de regie op de zorginhoud (in afstemming met de inwoner). Of wanneer er naast een bewindvoerder een andere regievoerder op de zorginhoud is (inwoner zelf of iemand uit zijn netwerk of een mentor).
Onder regie op de zorginhoud verstaan we:
- Op de hoogte van de zorgbehoefte van de inwoner zoals ook vastgelegd in MijnPlan /OnsPlan;
- Betrokken bij de inhoudelijke afspraken met zorgverleners over de inhoud van en momenten van ondersteuning;
- Betrokken bij de evaluatie van de geboden ondersteuning door de aanbieder en inwoner.
Wanneer hieraan niet wordt voldaan en de bewindvoerder 'slechts' de financiële en administratieve kant uitvoert, en er ook geen andere regievoerder op de zorginhoud is, is dit een grond om het verzoek tot een PGB af te wijzen.

- **PGB voor ondersteuning uit sociaal netwerk**
  Het is mogelijk om met een PGB ondersteuning of zorg in te kopen bij een persoon uit het sociale netwerk. Dit noemen we ook wel informele ondersteuning. Hiervoor gelden lagere tarieven. Betaling vanuit het PGB voor ondersteuning door het sociaal netwerk is slechts mogelijk als dit buiten datgene valt van wat redelijkerwijs van dit netwerk verwacht mag worden. Overbelasting dient daarbij voorkomen te worden. Wijkcoaches toetsen hierop. Ook moet de ondersteuning van voldoende kwaliteit zijn (net zoals dat geldt voor de Zorg in natura).
- **Andere niet-professionele zorgverleners (niet-bedrijfsmatig verleende hulp)**
  Daarnaast kan een PGB ingezet worden voor andere niet-professionele zorgverleners, die niet direct uit het sociale netwerk komen. Net als voor informele ondersteuning geldt voor niet-professionele/niet bedrijfsmatig verleende hulp een ander - lager - PGB tarief dan voor professionele/bedrijfsmatig verleende hulp.
- **Gezamenlijk ondersteuning inkopen**
  Het is toegestaan dat meerdere budgethouders samen ondersteuning inkopen met het PGB. Dit gebeurt bijvoorbeeld in gezamenlijke woonprojecten of andere vormen van collectieve zorgverlening. Het zorgdoel, de aanvraag, afhandeling en verantwoording blijft wel individueel.

Hoofdstuk 5 Eisen aan de kwaliteit van maatwerkvoorzieningen

Inleiding

Kwaliteitstoezicht draagt bij aan passende en kwalitatief goede ondersteuning. Met het oog daarop is met de nota Aanpak kwaliteit, toezicht en handhaving Wmo 2015 en Jeugdwet, door het college vastgesteld op 25 juni 2019 (zaaknummer 360223), het (regionaal ontwikkelde) gemeentelijk kwaliteitsbeleid met betrekking tot in te kopen zorg en ondersteuning in het kader van Wmo 2015 en Jeugdwet vastgesteld. De aanpak is erop gericht om de kwaliteitseisen aan aanbieders te verhogen en meer toetsbaar te maken. Dit biedt vervolgens ook mogelijkheden om intensiever te gaan toetsen of aanbieders voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.

Onderdeel van genoemde nota is het Afsprakenkader "Zicht op kwaliteit". Bijlage 2a van dit afsprakenkader is het Kwaliteitskader, wat de algemene kwaliteitseisen bevat die gesteld worden aan zowel Wmo– als Jeugdhulpaanbieders.

Het Kwaliteitskader maakt onderdeel uit van deze beleidsregels.

Het kwaliteitskader in het kort

Het uitgangspunt van het kwaliteitskader is een gedeelde visie op de vraag wat goede zorg is voor mensen die voor een bepaalde periode hulp of ondersteuning nodig hebben.

Aanbieders van zorg en ondersteuning en alle zorgverleners die door deze aanbieders worden ingezet op opdrachten, dienen over voldoende deskundigheid te beschikken op het gebied van de betreffende zorg- en ondersteuningsvorm(en). Dit geldt tevens voor de benodigde kennis van wet- en regelgeving die hierop van toepassing is.

Het kwaliteitskader biedt een overzicht van de kwaliteitseisen die zo veel mogelijk concreet en toetsbaar zijn. Het preciseert aan welke kwaliteitseisen gecontracteerde aanbieders dienen te voldoen en het geeft duidelijkheid naar inwoners over wat zij mogen zij verwachten van de geboden zorg en ondersteuning. Bovendien helpt het organisaties en medewerkers die de zorg uitvoeren bij het voortdurend werken aan en sturen op kwaliteitsverbetering.

De kwaliteitseisen zijn vertaald naar de contracten met aanbieders. Uiteraard gelden te allen tijde óók de productspecifieke eisen: deze zijn aanvullend op de eisen uit het kwaliteitskader.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Inwerkingtreding
Deze beleidsregels treden in werking op 1 februari 2020, met uitzondering van de bijlagen 3 tot en met 6, welke in werking treden op 1 juli 2020.

Citeertitel
Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels Wmo gemeente Arnhem 2020.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Arnhem in haar vergadering van 10 december 2019.

Het college van burgemeester en wethouders voornoemd,
de secretaris, de burgemeester,

Bijlage 1: Richtlijn huishoudelijke ondersteuning

1. Inleiding

Huishoudelijke ondersteuning (HO) is bedoeld voor personen die thuis wonen met een vorm van beperking (conform de Wmo 2015). We kennen de algemene voorziening en de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning. De mate waarin een inwoner in staat is om te gaan met zijn beperking is bepalend voor de te bieden ondersteuning. Een belangrijke vraag hierbij is in welke mate de inwoner in staat is om eigen regie te voeren, nog leerbaar is in het aanleren van omgaan met zijn beperkingen. Daarnaast hebben ook andere aspecten invloed op de behoefte van de inwoner aan ondersteuning zoals de gezinssamenstelling, het eigen sociale netwerk, de woning en de financiële situatie. De algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning (AV-HO) is voorliggend op de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning (MV-HO). Wanneer de inwoner in aanmerking komt voor de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning wordt door middel van het keukentafelgesprek door de wijkcoach geborgd dat de inwoner een maatwerkvoorziening krijgt, die optimaal is afgestemd op zijn behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden.

2. Uitgangspunten

- de algemene- en maatwerkvoorziening HO kan worden ingezet daar waar eigen kracht van inwoners en sociale netwerken niet afdoende zijn;
- de algemene voorziening HO is voorliggend op de maatwerkvoorziening HO;
- de gemeentelijke ondersteuning bij het voeren van een huishouden neemt de verantwoordelijkheid van de inwoner niet over, maar ondersteunt de inwoner om het resultaat te behalen.

3. Doel algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning (AV-HO)

Het doel van de algemene voorziening is het bieden van ondersteuning aan volwassenen, die vanwege een beperking niet of onvoldoende in staat zijn op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociaal netwerk, een schoon en leefbaar huis te realiseren, de was te kunnen verzorgen en/of boodschappen te doen. Daarnaast komen onder bepaalde voorwaarden ook tijdelijk zieken en mantelzorgers ervoor in aanmerking, zie onder "Voor wie". AV-HO is bedoeld voor inwoners die in staat zijn zelf regie te voeren over hun huishouden en huishoudelijke taken. Met de geboden ondersteuning is de inwoner in staat langer zelfstandig thuis te wonen.
De inzet van de AV-HO komt rechtstreeks tot stand tussen inwoner en de door de gemeente gecontracteerde aanbieders AV-HO. Aanbieder en inwoner bepalen gezamenlijk hoeveel uren worden ingezet (tot maximaal 2,5 uur per week per huishouden[1]), voor welke duur, voor welke activiteiten en met welke frequentie.

[1] Samenhang uren algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning versus basisuren en aanvullende uren:
De Algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning kent een bovengrens van maximaal 2,5 uur per week. Deze uren richten zich op het uitvoeren van het lichte -en zware schoonmaakwerk alsmede de wasverzorging en/of boodschappen verzorgen. Boodschappen verzorgen zit enkel nog in de algemene voorziening HO en valt niet onder de maatwerkvoorziening HO.
Het maximale aantal uren per week AV-HO van 2,5 uur komt overeen met inzet basisuren maatwerkvoorziening HO alsmede wasverzorging en boodschappen doen. Wanneer de bovengrens van 2,5 uur per week niet meer volstaat, vanwege bijv. complexere problematiek of regieverlies, dan gaat dit via de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning.

4. Omschrijving algemene voorziening Huishoudelijke ondersteuning (AV-HO)

De AV-HO kan bestaan uit het uitvoeren van:

- lichte huishoudelijke taken: (bed opmaken, stoffen, afwassen, kamers opruimen, vuilniszak verwisselen) en zware huishoudelijke taken (stofzuigen, schrobben/soppen van sanitair en keuken dweilen, bedden verschonen, opruimen huishoudelijk afval);
- wasverzorging (wassen in wasmachine, drogen in droger of ophangen/afhalen). We gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van de inwoner. Deze dient zoveel als mogelijk te zorgen voor strijkvrij wasgoed en/of;
- boodschappen doen.

5. Voor wie

De algemene voorziening HO is bedoeld voor de volgende doelgroepen:

- Zelfstandig wonende inwoners van 75 jaar of ouder of;
- **per 1-7-2020**: Zelfstandig wonende inwoners vanaf 18 jaar t/m 74 jaar, bij wie sprake is van zodanig fysieke beperkingen dat men langdurig niet in staat is het huishouden te doen en/of;
- Inwoners die tijdelijk ziek zijn en/of;
- Inwoners die transferzorg nodig hebben om vanuit een ziekenhuis naar huis te kunnen en/of;
- Inwoners die mantelzorg verlenen en die overbelast zijn of dreigen te worden.
  Bij verzilvering van het mantelzorgcompliment kan gekozen worden voor uren algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning.

6. Doel maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning

Het bieden van ondersteuning aan volwassenen, die vanwege zware en/of complexe problematiek niet of onvoldoende in staat zijn op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg, met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk, of met de Algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning, een schoon en leefbaar huis te realiseren. Er is geen eigen regie over het huishouden, dan wel licht verminderde eigen regie. Met het bieden van ondersteuning is de inwoner in staat langer zelfstandig thuis te wonen.

De aanbieder werkt met een ondersteuningsplan waarin de doelen en methodische aanpak worden gedefinieerd in lijn met het plan dat vanuit de wijkcoach is opgesteld. Aanbieder en wijkcoach evalueren periodiek de verdere aanpak, in ieder geval voor afloop van de toewijzing.

De doelen en het in te zetten product worden altijd afgestemd en ingezet met de goedkeuring van de inwoner en/of de mantelzorger/familie.

7. Omschrijving maatwerkvoorziening Huishoudelijke ondersteuning (MV-HO)

De MV-HO is gericht op:

- activeren van de inwoner zodat zij een eigen huishouden kunnen (blijven) voeren;
- aanleren van huishoudelijke taken;
- stimuleren van de zelfredzaamheid van de inwoner in de huishouding via instructie, advies en voorlichting;
- organiseren en structureren van de dagelijkse huishoudelijke taken en dagelijks leven;
- indien een inwoner geen eigen regie over het huishouden kan voeren, ondersteunen bij regie voeren;
- overname van huishoudelijke taken wanneer activeren en aanleren niet mogelijk zijn;

De maatwerkvoorziening HO kan bestaan uit een of meerdere van de hieronder vermelde specifieke taken:

- Licht en zwaar huishoudelijk werk (in de woning);

- De was verzorgen (wassen, ophangen, afhalen, vouwen, eventueel strijken en opbergen). We gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van de inwoner. Deze dient zoveel als mogelijk te zorgen voor strijkvrij wasgoed;
- Het bereiden en klaarzetten van broodmaaltijden, het opwarmen van kant- en klaar maaltijden in de magnetron en in het geval van kinderen t/m 5 jaar kan dit ook betekenen het bereiden en klaarzetten van de volledige maaltijd (ook buiten reguliere werktijden).
- Het gedeeltelijk overnemen van de organisatie van het huishouden waaronder afstemming met aanwezige zorg (meervoudige problematiek);
- Het stimuleren van de zelfwerkzaamheid van de inwoner in diens huishouden via instructie, advies en voorlichting gericht op het huishouden;
- Het aanleren van werkzaamheden gericht op het huishouden waaronder ook het bereiden en klaarzetten van (brood) maaltijden en zelfverzorging (hieronder wordt verstaan het verzorgen van de inwoner, zijn gezinsleden en kinderen);
- De huishoudelijke ondersteuner heeft een actieve signalerende functie t.a.v. de gezondheidssituatie, de leefomstandigheden en de sociale omgeving van de inwoner.

8. Voor wie

De maatwerkvoorziening HO is bedoeld voor inwoners vanaf 18 jaar die zelfstandig wonen en:

- bij wie sprake is van zodanig fysieke beperkingen dat men langdurig niet in staat is het huishouden te doen en
- niet zelf de regie kunnen voeren en ondersteuning/ sturing nodig hebben bij de uitvoering van huishoudelijke taken en
- een ondersteuningsbehoefte hebben waarvoor de Algemene voorziening HO niet toereikend is.

9. Afwegingskader maatwerkvoorziening Huishoudelijke ondersteuning

Hulp bij het voeren van een huishouden wordt alleen geboden wanneer er geen andere oplossingen (zoals eigen mogelijkheden, gebruikelijke hulp, mantelzorg, vrijwilligershulp of de Algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning) zijn die problemen op dit leefgebied kunnen voorkomen of oplossen. Gemeentelijke ondersteuning bij het voeren van een huishouden neemt de verantwoordelijkheid van de inwoner niet over, maar helpt de inwoner om het resultaat te behalen.

Activiteiten die door de inwoner zelf kunnen worden uitgevoerd, behoren tot de eigen verantwoordelijkheid van de inwoner. Voorbeelden van het benutten van de eigen mogelijkheden zijn:

- deel van het huishouden wordt door de inwoner uitgevoerd en voor een andere deel wordt ondersteuning geboden;
- bij de inrichting van de woning en de planning van huishoudelijke werkzaamheden dient de inwoner zoveel mogelijk medewerking te verlenen aan een zo efficiënt mogelijke ondersteuning (bijv. zo ver als mogelijk voorbereiden van de was, ergonomisch verantwoord inrichten van de woning).

Uit de eigen verantwoordelijkheid vloeit ook voort dat geen rekening gehouden wordt met de gevolgen van keuzes waarop de inwoner zelf invloed heeft, bijvoorbeeld:

- het type en de grootte van de woning zijn niet van invloed op de hoeveelheid te verstrekken hulp;
- het hebben van huisdieren (niet zijnde hulphonden/-dieren) en de consequenties daarvan (extra vervuiling van het huis, verzorging van het dier) behoort tot eigen verantwoordelijkheid;
- het onderhoud van de tuin wordt niet tot het huishouden gerekend.

Als na bovenstaande afweging ondersteuning bij het huishouden noodzakelijk blijkt, wordt de voorziening toegekend. De maatwerkvoorziening HO bestaat uit basisuren die, als dat noodzakelijk is, aangevuld worden met extra uren op maat.

10. Basisuren: **105 uren per jaar** (2 uur per week)
De basisuren worden altijd toegekend als betrokkene recht heeft op ondersteuning bij het huishouden. Met de basisuren kan het huis schoon gehouden worden op het door de gemeente gedefinieerde niveau van schoon: een schoon huis betekent dat iedereen gebruik moet kunnen maken van een schone woonkamer, als slaapvertrek in gebruik zijnde ruimtes, de keuken, sanitaire ruimtes en trap/gang. Het huis dient zodanig schoon te zijn dat het niet vervuilt en zo een algemeen aanvaard basisniveau van schoon houden wordt gerealiseerd.
De taken die leiden tot een schoon en leefbaar huis, conform bovenstaande definitie is door experts vastgesteld en beschreven in het onafhankelijke en objectieve onderzoek, uitgevoerd door KPMG Plexus en Bureau HHM, juli 2016.
Ten behoeve van het realiseren van een schoon huis worden 105 uur per jaar beschikbaar gesteld inde vorm van basisuren. Via het onafhankelijke en objectieve onderzoek is vastgesteld dat met dit aantal uren het resultaat schoon huis behaald kan worden.
De basisuren HO richten zich op het uitvoeren van het lichte en zware schoonmaakwerk. Denk aan het afnemen van stof, stofzuigen, reinigen van ramen (alleen binnenzijde), vloeren en sanitair en bedden verschonen.
In de basisnorm is naast de activiteiten ook indirecte tijd gerekend voor aankomst en vertrek, het pakken van materialen en sociaal contact met de inwoner. Via de basisuren krijgt de inwoner de beschikking over 105 uren ondersteuning per jaar, die naar eigen inzicht ingezet kunnen worden voor het realiseren van het resultaat ‘schoon huis’. De inwoner kan deze uren verzilveren bij een aanbieder waarmee de gemeente een contract heeft afgesloten voor het leveren van huishoudelijke ondersteuning.

11. Aanvullende uren: op maat
Wanneer als gevolg van objectiveerbare (medische) beperkingen de inwoner onvoldoende ondersteund wordt door de basisuren bij het realiseren van een schoon huis of als er een ander noodzakelijk resultaat behaald moet worden, kunnen er aanvullende uren ingezet worden.
De grootte van het huis of het huishouden is, in het algemeen, geen aanleiding om aanvullende uren toe te kennen. Ook de aanwezigheid van dieren (uitgezonderd hulphonden e.d.) is geen aanleiding voor het toekennen van aanvullende uren. De gevolgen hiervan op de omvang van de schoonmaaktaak en het zoeken van oplossingen daarvoor behoort, in de eerste plaats, tot de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager.

Aanvullende ondersteuning:
A. Een hoger niveau van hygiëne of schoonhouden realiseren
Dat kan nodig zijn vanwege *objectiveerbare* medische/fysieke beperkingen als gevolg waarvan:
- betrokkene niet tot enige huishoudelijke werkzaamheden in staat is (dit geldt alleen bij ernstige fysieke beperkingen) of
- een meer dan gebruikelijke hygiëne noodzakelijk is, of
- een snellere vervuiling van het huis plaatsvindt.

Daarnaast kan de noodzaak van een hoger niveau van hygiëne of van schoonhouden ingegeven zijn door de aanwezigheid van kinderen onder de 13 jaar, wanneer dit leidt tot een snellere vervuiling van het huis.

Tot slot kunnen er andere noodzakelijke factoren zijn die buiten de beïnvloedingssfeer van de aanvrager liggen en meegewogen moeten worden.
Voordat op deze grond aanvullende ondersteuning wordt toegekend wordt altijd eerst onderzocht of en in hoeverre de inwoner via de eigen mogelijkheden, het eigen netwerk en de eigen kracht in combinatie met de basisuren in staat is (een deel van) het noodzakelijke hoger niveau van hygiëne of schoonmaken te realiseren.

B. Ondersteuning bij wasverzorging
Ondersteuning ten behoeve van deze taken wordt geboden als een persoon een belemmering heeft bij het op orde en schoon houden van het linnen- en/of beddengoed en kleding.
De verzorging van de was omvat het machinaal wassen, laten drogen, en opvouwen van kleding en linnen- en beddengoed. Tot de verantwoordelijkheid van de inwoner behoort het beschikken over een wasmachine, wasdroger, strijkvrije kleding, beperken van extra zware was bijvoorbeeld door het gebruik van incontinentiemateriaal of anti-allergieproducten.

C. Ondersteuning bij maaltijden
Indien een persoon niet (meer) in staat is zelf of met hulp van de omgeving maaltijden te verzorgen en voorliggende voorzieningen niet of onvoldoende tot de noodzakelijke oplossing leiden, kan ondersteuning door de gemeente worden bezien.
Onder maaltijdverzorging wordt verstaan het verzorgen van de broodmaaltijd, koffie en thee zetten, warme maaltijd opwarmen. Uitgangspunt hierbij is: 1 keer per dag de broodmaaltijd bereiden en klaarzetten en 1 keer per dag een warme maaltijd opwarmen en/of klaarzetten.

D. Ondersteuning bij organiseren van huishoudelijke taken
Dit is mogelijk wanneer betrokkene niet tot zelfregie en planning van de werkzaamheden in staat is. Het overnemen van de regie over het huishouden kan noodzakelijk zijn als in redelijkheid niet meer van de inwoner verwacht kan worden dat hij zelfstandig beslissingen neemt (bijv. een terminale situatie) of als disfunctioneren dreigt. Dat kan zich uiten in vervuiling (van de woning of van kleding), verwaarlozing (eten en drinken) of ontreddering van zichzelf of van afhankelijke huisgenoten waardoor het functioneren in huis maar ook buitenshuis belemmerd wordt.
Naast het overnemen van de huishoudelijke taken heeft de hulp, aansturende en regietaken. Daarbij geldt voor de hulp een verantwoordelijkheid bij het signaleren van ongewenste situaties of toenemende kwetsbaarheid bij betrokkene. Ook kan ondersteuning bestaan uit het helpen handhaven, verkrijgen of herkrijgen van structuur in het huishouden

E. Thuis zorgen voor kinderen tot en met 5 jaar
Het zorgen voor kinderen is een taak van ouder en/of verzorgers. Dat geldt ook voor ouders die door beperkingen niet in staat zijn hun kinderen te verzorgen. Elke ouder is zelf verantwoordelijk voor de opvang en (het organiseren van de noodzakelijke) verzorging van zijn of haar kinderen. Ondersteuning is alleen mogelijk als ouders door acuut ontstane problemen een oplossing nodig hebben voor kinderen tot en met de leeftijd van 5 jaar en is per definitie tijdelijk (maximaal 3 maanden), in afwachting van een definitieve oplossing.
De zorg voor kinderen omvat het wassen, douchen, aankleden, verschonen van luiers en het voeden van baby's. Het passen op kinderen valt niet onder deze ondersteuning.

Voor het individueel vaststellen van de benodigde aanvullende uren ondersteuning wordt gebruik gemaakt van onderstaande tabel: Richtlijn individuele weging, die is gebaseerd op het Protocol voor huishoudelijke hulp van het CIZ uit 2006. In deze tabel, die dient als richtlijn presenteren we categorieën en activiteiten en de daarbij behorende richttijden. Uitgangspunt is altijd dat de ondersteuning op de goedkoopste en meest efficiënte wijze vorm krijgt.

Richtlijn individuele weging extra aanvullende uren ondersteuning (bovenop basisuren van 2 uur per week)

Resultaat	**Taken**	**Norm per week**
	Het gaat niet om een limitatieve lijst	De aanwezigheid van meerdere aandoeningen leidt niet (automatisch) tot een cumulatie aan uren. Deze norm is een richtlijn, de afweging wordt individueel gemaakt
Ondersteuning bij een hoger niveau van hygiëne of schoonhouden realiseren tgv fysieke beperkingen of tgv aanwezigheid van kinderen tot 13 jaar	Extra lichte en zware taken noodzakelijk a.g.v.: -medisch geobjectiveerde allergieën voor huisstofmijt/ernstige klachten tgv COPD problematiek; -hogere vervuilingsgraad door gebruik noodzakelijke hulpmiddelen; -extra schoonmaak ivm incontinentie, speekselverlies, spugen; -extra schoonmaak ivm ernstige beperkingen in gebruik van armen en handen.	30 min. per week
Ondersteuning bij wasverzorging	-wassen en centrifugeren in wasmachine. Deze drogen in droger of ophangen; -vouwen en opbergen; -er kan sprake zijn van extra bewassing als gevolg van bijv. incontinentie of bedlegerigheid	30 min. per week bij een eenpersoonshuishouden; 45 min. per week bij een meerpersoonshuishouden
Ondersteuning bij maaltijden	-broodmaaltijd bereiden en klaarzetten; -koffie/thee zetten; -warme maaltijd opwarmen	Op basis van 30 min. per dag, 5 dagen in de week is de richttijd 2,5 uur per week

Ondersteuning bij organiseren van huishoudelijke taken	-opslaan en beheer levensmiddelen; -organisatie huishoudelijke activiteiten; -helpen handhaven, verkrijgen of herkrijgen van structuur in het huishouden; -signalerende, aansturende en regie taken	30 min. per week

Let op: Tijdnormering is indicatief. Er wordt altijd een afweging gemaakt op basis van individuele casus. Als er, op basis van uitzondering, reden is om af te wijken van bovenstaande normeringen, kan dat, mits onderbouwd.

Let op: Bovenstaande tabel is excl. thuis zorgen voor kinderen tot en met 5 jaar. Hiervoor is geen richttijd uitgewerkt. De inzet hiervan is altijd van tijdelijke aard (maximaal 3 maanden).

In de opdracht aan de aanbieder/ondersteuner staat vermeld het aantal in te zetten uren huishoudelijke ondersteuner, de uit te voeren werkzaamheden en frequentie.

Bijlage 2: Richtlijn Combi-ondersteuning thuis (COT)

Omschrijving

Combi-ondersteuning thuis (COT) is het geheel of gedeeltelijk overnemen van bepaalde huishoudelijke taken en ondersteuning bij de organisatie van het huishouden, gecombineerd met ondersteuning bij het aanbrengen van (dag)structuur. Met het combineren van de taken vanuit de maatwerkvoorziening Huishoudelijke ondersteuning met begeleiding die door dezelfde zorgverlener wordt geleverd, ontstaat het geïntegreerde aanbod van COT.

De maatwerkvoorziening COT is, net als de maatwerkvoorziening Huishoudelijke ondersteuning, gericht op:

- activeren van de inwoner zodat zij een eigen huishouden kunnen (blijven) voeren;
- aanleren van huishoudelijke taken;
- stimuleren van de zelfredzaamheid van de inwoner in de huishouding via instructie, advies en voorlichting;
- organiseren en structureren van de dagelijkse huishoudelijke taken en dagelijks leven;
- regie voeren of ondersteunen bij regie voeren;
- overname van huishoudelijke taken wanneer activeren en aanleren niet mogelijk zijn.

In aanvulling op de ondersteuning die valt onder Huishoudelijke ondersteuning biedt COT daarnaast ook nog ondersteuning bij:

- zelfverzorging: het verzorgen van de inwoner en andere gezinsleden (ook kinderen). Het gaat hier om de hulp daarbij, bijvoorbeeld een maaltijd klaarzetten en een po legen. Het gaat niet om activiteiten die onder de Zvw/Wlz- functie "persoonlijke verzorging " vallen (daarvan is sprake als de behoefte eraan verband houdt met de behoefte aan geneeskundige zorg of een hoog risico daarop) ;
- het organiseren van het dagelijks leven, zoals weekstructuur, dagplanning, organiseren van belangrijke afspraken;
- het begeleiden en ondersteunen bij (administratieve) handelingen, zijnde geen financiële handelingen, zoals bankzaken, overschrijvingen of zaken met Digi-D;
- toeleiden naar financiële ondersteuning wanneer nodig;
- contacten aangaan met het netwerk;
- het begeleiden en stimuleren naar algemene en voorliggende voorzieningen, bijvoorbeeld naar een buurt- of inloophuis.

Doel

Het bieden van ondersteuning van volwassenen, die vanwege zware en/of complexe problematiek niet of onvoldoende in staat zijn op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk, een schoon en leefbaar huis, een gestructureerd huishouden en regie over het dagelijks leven te realiseren.

Afwegingskader

Bij het bepalen of een inwoner in aanmerking komt voor Combi-ondersteuning thuis worden de volgende voorwaarden gehanteerd:

- er is sprake van zware en/of complexe problematiek waardoor de inwoner niet of onvoldoende in staat is op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk een schoon en leefbaar huis te realiseren;

- er is geen of sterk verminderde eigen regie over het huishouden als gevolg van bijvoorbeeld verminderde sociale redzaamheid, gedragsproblemen en/of een psychische stoornis;
- huishoudelijke ondersteuning alleen is niet meer toereikend.

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij COT:

- Resultaat, activiteiten en frequentie van de COT worden op basis van het keukentafelgesprek bepaald. De inzet wordt afgestemd op de problematiek van de inwoner.
- De doelen en het in te zetten product worden altijd afgestemd en ingezet met de goedkeuring van de inwoner en/of de mantelzorger/familie.
- Indien mogelijk wordt afgeschaald naar de algemene voorziening dan wel de maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning, of naar de eigen mogelijkheden van de inwoner.
- De aanbieder werkt met een ondersteuningsplan waarin de doelen en methodische aanpak worden gedefinieerd in lijn met het plan dat vanuit de lokale toegang is opgesteld. Aanbieder en lokale toegang evalueren periodiek de verdere aanpak, in ieder geval voor afloop van de toewijzing.

Bijlage 3: Richtlijn Begeleiding

Geldig vanaf 1-7-2020

Omschrijving

Begeleiding bestaat uit individuele begeleiding thuis of elders, niet zijnde op de locatie van de aanbieder, en/of persoonlijke verzorging die is gericht op het bevorderen/ontwikkelen en -indien dit niet meer mogelijk is- behouden/stabiliseren van de zelfredzaamheid en de participatie van de inwoner opdat deze zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen leefomgeving kan blijven wonen.
De begeleiding kan zich richten op alle leefgebieden voor zover nodig: zelfstandig wonen, werk, , sociale contacten, financiën, gezondheid e.d.

Doel

- Ontwikkelen van zelfredzaamheid. De begeleiding is met name bedoeld om een verandering tot stand te helpen brengen opdat de inwoner zo lang mogelijk zelfstandig thuis kan blijven wonen en kan participeren.
- Stabiliseren van zelfredzaamheid, indien ontwikkelen van zelfredzaamheid nog niet of niet meer haalbaar is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij inwoners die zorg mijden of inwoners met beginnende dementie.
- Het ontmoeten van anderen kan een onderdeel zijn van het doel waarvoor begeleiding wordt ingezet, maar is nooit het hoofddoel (zie ook het Afwegingskader).

De doelen en het in te zetten product worden altijd afgestemd en ingezet met de goedkeuring van de inwoner en/of de mantelzorger/familie. De aanbieder werkt met een ondersteuningsplan waarin de doelen en methodische aanpak worden gedefinieerd in lijn met het plan dat vanuit de lokale toegang samen met de inwoner is opgesteld. Aanbieder en lokale toegang evalueren periodiek de verdere voortgang, in ieder geval voor afloop van de toewijzing. Indien blijkt dat de inwoner structureel onvoldoende meewerkt aan de uitvoering van dit ondersteuningsplan, dan kan dat reden zijn om de begeleiding te beëindigen.

Afwegingskader

- De voorwaarden die gehanteerd worden bij het bepalen of er noodzaak bestaat voor ondersteuning in de vorm van begeleiding variëren per product en staan vermeld bij de Productsoorten.Voor alle productsoorten geldt dat de benodigde ondersteuning niet het ontmoeten van anderen als hoofddoel moet hebben. Indien de ondersteuningsbehoefte hoofdzakelijk op het gebied van ontmoeten ligt, adviseert de lokale toegang de inwoner over een passend aanbod in de wijk, waaraan de inwoner zelf of eventueel met behulp van eigen netwerk, vrijwilligers of aangestuurd door een ambulant begeleider kan deelnemen.
- Als de inwoner ondersteuning nodig heeft die in groepsverband kan worden opgepakt, is Groepsbegeleiding voorliggend. Als de inwoner ondersteuning nodig heeft bij het aanbrengen van (dag)structuur gecombineerd met het geheel of gedeeltelijk overnemen van bepaalde huishoudelijke taken en ondersteuning bij de organisatie van het huishouden, is Combi-ondersteuning voorliggend.
- De combinatie individuele Begeleiding en Activerend Werk/Groepsbegeleiding is mogelijk als er tijdelijk begeleiding nodig is om naar de locatie van Activerend Werk of Groepsbegeleiding te gaan of als de individuele begeleiding zich richt op het toepassen van vaardigheden in de thuissituatie. Aanvullende individuele Begeleiding op de locatie van Activerend Werk of Groepsbegeleiding is niet mogelijk.

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij begeleiding

- Zo passend mogelijk: de talenten, mogelijkheden (eigen kracht naar draagkracht op dat moment) en ondersteuningsbehoefte van de inwoner in relatie tot de gestelde doelen staan centraal
- Zo inclusief mogelijk: Het sociale netwerk van de inwoner en passende algemene voorzieningen in de wijk worden maximaal ingezet om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte van de inwoner. Het kan een (tijdelijk) begeleidingsdoel zijn dat de ambulant begeleider de inwoner stimuleert om voor zaken als vervoer, boodschappen doen en taalondersteuning gebruik te maken van het sociale netwerk en passende (algemene) voorzieningen in de wijk. Ambulant begeleiders hebben kennis van passende algemene voorzieningen in de wijk.
- Zo licht mogelijk: begeleiding is - indien de inwoner weer zelfredzaam kan worden - tijdelijk en dient zo snel mogelijk afgeschaald te worden door het aantal uren te verminderen en/of het inzetten van een zo licht mogelijk begeleidingsproduct (basis- in plaats van gespecialiseerde begeleiding, al dan niet in combinatie). De aanbieder kan hierin ook initiatief nemen; de lokale toegang is dan volgend.
- Gericht op zelfredzaamheid: er is tijdens de begeleiding zoveel mogelijk focus op de zelfredzaamheid van de inwoner. Het is dan ook niet de bedoeling dat ambulant begeleiders zelf inwoners vervoeren, boodschappen doen en taalondersteuning bieden (volgens bovenstaande voorbeelden), maar dat zij de inwoner stimuleren hier hulp bij te zoeken bijvoorbeeld in het sociale netwerk.

Productsoorten Begeleiding

I Basisbegeleiding

Basisbegeleiding kan ingezet worden voor

- activeren en aanbrengen dagstructuur;
- stabiliseren (op orde brengen) of handhaven van de situatie;
- oefenen en inslijpen/toepassen van praktische vaardigheden om achteruitgang te voorkomen;
- ondersteunen bij het regelen/overnemen van dagelijks/praktische bezigheden (financien, dagstructuur, zelfstandig wonen, participatie, sociale contacten, gezondheid/persoonlijke verzorging e.d.);
- ondersteuning mantelzorger of persoon die gebruikelijke hulp levert.

De begeleiding is planbaar en vindt vrijwel altijd plaats op geplande momenten.
Van persoonlijke verzorging op grond van de Wmo is alleen sprake als de behoefte eraan samenvalt met de behoefte aan individuele begeleiding en geen verband houdt met de behoefte aan geneeskundige zorg of een hoog risico daarop.

Voor wie?
Inwoners met alleen een verstandelijke, lichamelijk/somatische of geriatrische beperking, en inwoners uit de doelgroep GGZ- en NAH-cliënten, al dan niet in combinatie met een verstandelijke beperking, bij wie sprake is van een zelfredzaamheidsvraagstuk en bij wie bovendien het merendeel van onderstaande criteria van toepassing is:

- Inwoner vertoont gedrag dat redelijk constant is;
- Beperkt regieverlies en/of beperkte gevolgen voor het dagelijks leven;
- Situatie is redelijk voorspelbaar;
- Inwoner is nog redelijk actief;
- Inwoner heeft redelijk inzicht in eigen beperking/ziekte;
- Stabiel medicatiegebruik.

II Gespecialiseerde begeleiding

Gespecialiseerde begeleiding kan ingezet worden:

- ter overbrugging tot behandeling of ter motivatie tot behandeling;
- voor het methodisch trainen van vaardigheden die geleerd moeten worden uit de behandeling;
- voor het ontwikkelingsgericht trainen van vaardigheden met behulp van methodische interventies.

Voor wie?

Inwoners uit de doelgroep GGZ- en NAH-cliënten al dan niet in combinatie met een verstandelijke beperking, bij wie sprake is van een zelfredzaamheidsvraagstuk en bij wie bovendien het merendeel van onderstaande criteria van toepassing is:

- Inwoner vertoont zeer regelmatig onvoorspelbaar gedrag;
- De situatie is onvoorspelbaar; de inwoner is zeer snel (psychisch) uit balans (met bijvoorbeeld psychoses tot gevolg);
- Ernstig regieverlies en grote gevolgen voor het dagelijks leven;
- Inwoner is veelal passief / zeer beperkt actief;
- Inwoner heeft geen of beperkt ziekte-inzicht;
- Inwoner moet nog leren omgaan met veranderingen in bijvoorbeeld medicatiegebruik.

Gespecialiseerde begeleiding kan plaatsvinden op geplande en ongeplande momenten.

Gespecialiseerde begeleiding is niet bedoeld voor mensen met alleen een verstandelijke, lichamelijk/somatische of geriatrische beperking.

Bijlage 4: Richtlijn Groepsbegeleiding

Geldig vanaf 1-7-2020

Omschrijving

Groepsbegeleiding is begeleiding in groepsverband die overdag plaatsvindt, op een locatie buiten de woonsituatie. Groepsbegeleiding bestaat uit activiteiten waarbij de vaardigheden van een inwoner worden getraind of onderhouden zodat de inwoner zo lang mogelijk zelfstandig thuis kan blijven wonen. Het gaat hierbij om vaardigheden met betrekking tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden. Er vindt begeleiding op de groep plaats maar er is (naast groepsactiviteiten) ruimte voor inwoners om individuele activiteiten te verrichten afgestemd op hun talenten, mogelijkheden en ondersteuningsbehoefte. Een belangrijke afweging bij het kiezen voor groepsbegeleiding in plaats van individuele begeleiding is de inschatting dat begeleiding van de inwoner in een groep ook effectief is, waarbij de gestelde doelen middels groepsbegeleiding tegen lagere kosten behaald kunnen worden.

De begeleiding is gericht op het bereiken van een goed omschreven doel waarbij de inwoner, de mantelzorger en het netwerk actief worden betrokken. Het is bedoeld voor inwoners met verstandelijke, zintuiglijke, lichamelijke en/of psychische of geriatrische (dementie) beperking bij wie sprake is van een zelfredzaamheidsvraagstuk.

Doel

Groepsbegeleiding heeft als doel om de cognitieve en/of fysieke zelfredzaamheid van de inwoner te bevorderen of de achteruitgang hiervan te vertragen.[2]

Afwegingskader

Bij het bepalen of er noodzaak bestaat voor ondersteuning in de vorm van groepsbegeleiding worden de volgende voorwaarden gehanteerd:

- De inwoner heeft beperkingen op het gebied van fysieke en/of cognitieve zelfredzaamheid.
- De inwoner heeft een hulpvraag die in groepsverband kan worden opgepakt.
- De inwoner heeft de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.
- De inwoner heeft de pensioengerechtigde leeftijd niet bereikt en Activerend Werk is niet passend (een combinatie van Groepsbegeleiding en Activerend Werk is niet mogelijk).
- De inwoner heeft onvoldoende eigen netwerk of het netwerk en de mantelzorger zijn niet in staat om gedurende de volledige week beperkingen in de zelfredzaamheid te compenseren.
- De benodigde ondersteuning heeft niet als hoofddoel het ontmoeten van anderen (in het kader van bestrijding van eenzaamheid). Indien de ondersteuningsbehoefte hoofdzakelijk op het gebied van ontmoeten ligt, adviseert de lokale toegang de inwoner over een passend aanbod in de wijk waaraan de inwoner zelf of eventueel met behulp van eigen netwerk, vrijwilligers of aangestuurd door een ambulant begeleider kan deelnemen.
- Er zijn voor de inwoner geen algemene voorzieningen aanwezig om in de ondersteuningsbehoefte te voorzien.
- De inwoner komt niet in aanmerking voor zorg uit de Wlz.

[2] Onder fysieke zelfredzaamheid verstaan we het vermogen zich fysiek aan te passen in de eigen context en eigen regie te voeren. Hieronder vallen onder andere de vaardigheden van het algemeen dagelijks leven, zoals lopen, fietsen, boodschappen doen, met of zonder (technologische) ondersteuning.
Onder cognitieve zelfredzaamheid verstaan we het vermogen zich cognitief aan te passen in de eigen context en eigen regie te voeren. Hieronder vallen onder andere de vaardigheden zoals het vermogen om goed te leren, het kunnen begrijpen en uitvoeren van complexe dagelijkse handelingen en een goed geheugen.

De combinatie individuele Begeleiding en Groepsbegeleiding is mogelijk als er tijdelijke begeleiding nodig is om naar de Groepsbegeleidingslocatie te gaan of als de individuele Begeleiding zich richt op het toepassen van vaardigheden in de thuissituatie. De combinatie vindt altijd plaats in goede afstemming en onder voorwaarde dat er geen overlap is in ondersteuning.

Indien betrokkene ook sociaal medische hulpverlening krijgt, vindt overleg met deze hulpverlener(s) plaats. Afstemming met de hulpverlener vindt altijd plaats met toestemming van inwoner. De informatie van bijvoorbeeld huisarts, wijkverpleegkundige, thuiszorg, geriater en/of casemanager dementie, wordt betrokken bij de afweging.

Groepsbegeleiding vindt altijd plaats onder verantwoordelijkheid van en in aanwezigheid van een professional. Eventuele vrijwilligers zijn getraind in het omgaan met de inwoners.

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij groepsbegeleiding:

- Zo passend mogelijk: de talenten, mogelijkheden en ondersteuningsbehoefte van de inwoner in relatie tot de gestelde doelen staan centraal (niet de problematiek).
- Zo lokaal mogelijk: groepsbegeleiding vindt plaats in de wijk waar de inwoner woont. Als de benodigde groepsbegeleiding niet aanwezig is in de wijk wordt naar het dichtstbijzijnde alternatief gekeken.

Hierbij geldt dat het uitgangspunt 'Zo passend mogelijk' voorrang heeft op het uitgangspunt 'Zo lokaal mogelijk'.

Productsoorten Groepsbegeleiding

Er bestaan twee vormen van Groepsbegeleiding: Stabiel en Ontwikkeling. Het uitgangspunt is dat er eerst wordt gekeken of de inwoner in aanmerking komt voor Ontwikkeling. Bij het kiezen van de juiste vorm worden de volgende elementen bij de weging betrokken.

I Ontwikkeling:

- Hierbij ligt de nadruk op het actief verbeteren of voorkomen van verslechtering van de zelfredzaamheid van de inwoner. Groepsbegeleiding Ontwikkeling kan alleen worden ingezet met de doelstelling voorkomen van verslechtering bij inwoners met beginnende dementie. Er zijn concrete ontwikkeldoelen geformuleerd voor de inwoner. Een voorwaarde hiervoor is dat de inwoner leerbaar/stuurbaar is.
- De werkwijze richt zich primair op:
    - Het binnen 3 maanden nader uitwerken van een ondersteuningsplan met verder gedefinieerde ontwikkeldoelen en de benodigde begeleiding. Dit wordt geëvalueerd samen met de lokale toegang, hierbij wordt besproken wat het passende vervolg is en of aanpassing van de toewijzing nodig is. Na deze vervolgperiode wordt in ieder geval na maximaal 9 maanden weer geëvalueerd. Hierbij wordt beoordeeld of de gestelde doelen zijn behaald en wat het passende vervolg is;
    - Het methodisch trainen, aanleren en actief onderhouden van vaardigheden aan de hand van deze ontwikkeldoelen. Hierbij wordt aangesloten bij de talenten van de inwoner.
- Subresultaten van deze werkwijze zijn:
    - het bieden van structuur
    - het ontlasten van de mantelzorger

- het aanbieden van een gevarieerd aanbod van activiteiten gericht op het fysiek en cognitief welbevinden en een gezonde leefstijl (voeding, beweging etc.).
- ondersteuning op algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL)

II Stabiel:

- De focus ligt op het stabiel houden van de situatie van de inwoner. Er is geen concreet ontwikkeldoel geformuleerd voor de inwoner.
- De werkwijze richt zich primair op:
  - het bieden van structuur
  - het ontlasten van de mantelzorger
  - het aanbieden van een gevarieerd aanbod van activiteiten gericht op het fysiek en mentaal welbevinden en een gezonde leefstijl (voeding, beweging etc.).
  - prikkelen tot ontwikkeling (indien mogelijk)
  - ondersteuning op algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL)

Bijlage 5: Richtlijn Activerend Werk

Omschrijving
Activerend Werk bestaat uit het aanbieden van passende werkzaamheden inclusief de bijbehorende begeleiding, waardoor inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij. Wanneer de inwoner zich kan ontwikkelen naar een volgende trede op de participatieladder[3] omvat Activerend Werk ook de begeleiding van het traject dat de inwoner hiervoor moet doorlopen. De mate van begeleiding is afhankelijk van de positie van de inwoner op de participatieladder. Bij de keuze van passende werkzaamheden wordt uitgegaan van de kracht en de kwaliteiten van de inwoner en het werk dat daarbij past, in plaats van de belemmeringen en de zorg die nodig is.

Doel
Activerend werk heeft als doel het ondersteunen van inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die actief een bijdrage willen leveren aan de samenleving / willen werken en hierbij ondersteuning nodig hebben. Voor deze inwoners wordt passend werk georganiseerd, zo lokaal en regulier mogelijk en gericht op ontwikkeling.
Resultaten zijn:

- maatschappelijke (her)integratie van de inwoner (participatie).
- de inwoner levert naar vermogen een bijdrage; waar mogelijk betaald of als vrijwilliger.
- ontwikkeling van de inwoner in brede zin.

Afwegingskader
Bij het bepalen of een inwoner in aanmerking komt voor ondersteuning in de vorm van Activerend Werk worden de volgende voorwaarden gehanteerd:

- De inwoner behoort tot de beroepsbevolking (16 jaar tot aan pensioengerechtigde leeftijd).
- De inwoner is niet in staat zelfstandig, al dan niet met ondersteuning, betaald werk uit te voeren.
- De inwoner is niet in staat om zelfstandig vrijwilligerswerk te verrichten.
- Een traject naar betaald werk vanuit de Participatiewet of het UWV is (nog) niet passend voor de inwoner.
- De inwoner is gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan de maatschappij.
- De benodigde ondersteuning heeft niet als hoofddoel het ontmoeten van anderen (in het kader van bestrijding van eenzaamheid). Indien de ondersteuningsbehoefte hoofdzakelijk op het gebied van ontmoeten ligt, adviseert de lokale toegang de inwoner over een passend aanbod in de wijk waaraan de inwoner zelf of eventueel met behulp van eigen netwerk, vrijwilligers of aangestuurd door een ambulant begeleider kan deelnemen.
- Er zijn voor de inwoner geen algemene voorzieningen aanwezig om in de ondersteuningsbehoefte te voorzien.
- De benodigde ondersteuning heeft niet als primair doel om de mentale en/of fysieke zelfredzaamheid van de inwoner te bevorderen of de achteruitgang hiervan te vertragen. In een dergelijke ondersteuningsbehoefte kan mogelijk worden voorzien met groeps- of individuele begeleiding (combinatie Groepsbegeleiding en Activerend Werk is niet mogelijk).
- De inwoner komt niet in aanmerking voor zorg uit de Wlz.

De combinatie individuele Begeleiding en Activerend Werk is mogelijk als er in de thuissituatie begeleiding nodig is met een ander doel en/of als er tijdelijk begeleiding nodig is om naar de werkplek te gaan. Aanvullende individuele Begeleiding op de Activerend Werkplek is niet mogelijk.

[3] De participatieladder is een hulpmiddel om de mate van participatie in de samenleving van een inwoner en daarmee de afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen.

Uitgangspunten
De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij Activerend Werk:

- zo passend mogelijk: de kracht , kwaliteiten, mogelijkheden en ondersteuningsvraag van de inwoner in relatie tot de gestelde doelen staan centraal;
- zo lokaal mogelijk: werkplekken worden zoveel mogelijk in de nabijheid van de woonsituatie van de inwoner georganiseerd (in ieder geval in de woonplaats of aangelegen woonplaats);
- zo regulier mogelijk: bij voorkeur vindt het werk plaats op een reguliere werkplek;
- gericht op ontwikkeling: het vergroten, versterken of behouden van de mate van participatie, (gekoppeld aan de participatieladder) én op persoonlijk vlak (bijvoorbeeld: groei van zelfvertrouwen en sociale vaardigheden, betere zelfbeheersing en gezondheid.

Productsoorten Activerend Werk
Er bestaan drie productsoorten van Activerend Werk: Oriëntatiefase, Ontwikkelarrangementen en Stabiele arrangementen.

I. Oriëntatiefase

Het traject is er op gericht om inzicht te geven in de wensen, mogelijkheden en perspectief ten aanzien van werk. Het traject wordt afgesloten met een schriftelijk advies over een passende werkplek en/of werkveld, opleidingsmogelijkheden en de te nemen vervolgstappen.
De oriëntatiefase wordt door het Centrum voor Activerend Werk uitgevoerd en duurt maximaal 3 maanden

II. Ontwikkelarrangementen

- bij een ontwikkelarrangement gaat het om de ontwikkeling naar een volgende trede op de participatieladder (resultaat gericht);
- het arrangement bevat, naast een aanbod van passende werkzaamheden inclusief bijbehorende begeleiding, de begeleiding van het traject dat de inwoner moet doorlopen om een volgende trede op de participatieladder te bereiken;
- de begeleiding van het traject is gericht op de persoonlijke ontwikkeling volgens de gestelde doelen;
- de begeleiding van het traject en de begeleiding op de werkplek kunnen door verschillende organisaties uitgevoerd worden; slechts aan één organisatie wordt de toewijzing verstrekt;
- het ontwikkelarrangement duurt zes maanden en kan indien nodig een keer worden verlengd;
- er geldt een vaste arrangementsprijs.

III. Stabiele arrangementen

- bij een stabiel arrangement gaat het om het behouden of versterken van de mate van participatie binnen een trede van de participatieladder;
- het arrangement omvat een aanbod van passende werkzaamheden inclusief de bijbehorende begeleiding;
- het arrangement duurt maximaal 2 jaar en kan worden verlengd;
- vergoeding vindt plaats op basis van aantal uren per week (maatwerk) met een vast uurtarief.

Voor II en III geldt:

- aanbieder legt de regie waar mogelijk bij de inwoner;
- aanbieder ondersteunt de inwoner bij het opzetten en onderhouden van een portfolio, waarin de talenten, opgedane kennis en werkzaamheden en behaalde certificaten in beeld worden gebracht;

- aanbieder geeft wanneer nodig lichte ondersteuning op de algemene dagelijkse levensverrichtingen tijdens de taken/werkzaamheden.

Bijlage 6: Richtlijn Beschermd Wonen

Geldig vanaf 1-7-2020

Aanleiding

Een afwegingskader voor de inzet van beschermd wonen, schept duidelijkheid naar de regiogemeenten i.v.m. regionale samenwerking. Door extra gelden voor de LVB-groep per 1-1-2017 en de afspraken die hierover met de regio zijn gemaakt is het wenselijk om duidelijker invulling te geven aan de toegang tot beschermd wonen. Daarnaast schept een afwegingskader duidelijkheid naar inwoners, zorgaanbieders en consulenten/wijkcoaches.

Omschrijving

In deze richtlijn wordt met beschermd wonen zowel bedoeld intramuraal beschermd wonen, zoals in de wet beschreven[4], als lichtere vormen van begeleid wonen, waarbij wonen en zorg gescheiden zijn en intensieve begeleiding in het licht van de ambulantisering voor deze doelgroep.

Doel

Het belangrijkste doel van de hervorming van de GGZ is om mensen met psychiatrische problemen volwaardig te laten participeren in de samenleving. Het nadeel van zorg met verblijf is dat mensen snel uit hun eigen omgeving worden gehaald voor hun begeleid verblijf. Terugkeer in de samenleving is na (langdurig) verblijf in een psychiatrische instelling voor veel mensen lastig. Het streven binnen de psychiatrie wordt daarom meer gericht op ambulante zorg en begeleiding. De gemeenten spelen daarin een belangrijke rol. Ambulantisering betekent ook dat de maatschappij (weer) zal moeten wennen aan de aanwezigheid van mensen met psychiatrische problemen in ‘normale’ wijken en woningen.

Afwegingskader

Het college stelt aan de hand van onderstaande criteria vast of de inwoner tot de doelgroep behoort.

- De inwoner is 18 jaar of ouder en heeft de Nederlandse nationaliteit of verblijft rechtmatig in Nederland (art. 1.2.2 lid 1 Wmo 2015);
- Er is sprake van een inwoner:
  - die een psychiatrische aandoening heeft en/of een licht verstandelijke beperking (IQ-grens 50-85) en/of ernstige psychosociale problemen (op meerdere levensdomeinen)[5],

[4] Wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (art. 1.1.1 Wmo 2015)

[5] Toelichting: uitgangspunt is dat de inwonersgroep die uit de AWBZ is overgekomen de groep betreft die een indicatie heeft voor een zorgzwaartepakket (ZZP) C; psychiatrische aandoening is daarvoor de grondslag. In de wettekst wordt ook de groep psychosociaal genoemd. Die laatstgenoemde groep kan:

- als sprake is van dakloosheid en beperkte zelfredzaamheid vallen onder de doelgroep voor de opvang;
- als geen sprake is van dakloosheid ondersteund worden in de thuissituatie (dus lichter Wmo-aanbod, zoals ambulante ondersteuning;
- als geen sprake is van beperkte zelfredzaamheid maar wel van dakloosheid gebruik maken van lichter Wmo-aanbod, zoals maatschappelijke dienstverlening.

De criteria beogen enerzijds het benoemen van de cliëntgroep voor de Wmo en tegelijkertijd afbakening naar:

- lichtere groepen (voormalige ZZP 1 en 2 GGZ, huidige MO);
- zwaardere groepen (huidige GGZ ZZP B, die tot de doelgroep van de Wlz dan wel Zvw behoren);

  - en waarbij er voor hem sprake is van noodzaak tot bescherming van zichzelf of zijn omgeving,
  - waarbij die noodzaak direct voortkomt uit de psychiatrische beperking en/of de verstandelijke beperking en/of ernstige psychosociale problemen op meerder levensdomeinen
- De problemen die de inwoner ondervindt in het zelfstandig handhaven in de samenleving zijn niet op te lossen op eigen kracht, bijvoorbeeld met behulp van gebruikelijke hulp, mantelzorg, hulp van andere personen uit het sociale netwerk, gebruikmaking van algemene gebruikelijke voorzieningen, of voorliggende voorzieningen, (para)medische zorg en/of door reguliere begeleiding (individueel).
- Er is door de toegang vastgesteld dat de inwoner niet zelfstandig kan wonen zonder daarbij intensief te worden begeleid met een vorm van 24-uurs begeleiding.
- Intramurale behandeling voor de psychiatrische aandoening / beperking is afgerond of staat niet (meer) op de voorgrond. Gebaseerd op de mogelijkheden van de inwoner staat de op participatie gerichte ondersteuning vanuit de beschermende woonomgeving op de voorgrond.
- Noodzaak aan 24-uurs nabijheid (begeleiding / toezicht) vanwege de noodzaak aan onplanbare zorg (hoge mate van onvoorspelbaarheid en/of hoge intensiteit van zorg). Zorg in de nabijheid is noodzakelijk; iemand kan zelf niet of onvoldoende risico's inschatten en adequaat en op tijd om hulp vragen of iemand kan zijn hulpvraag niet uitstellen. Dan kunnen risico's optreden als (zelf)verwaarlozing of overlast.
- De inwoner accepteert een begeleidings- / ontwikkelingstraject dat met inachtneming van zijn mogelijkheden is gericht op het realiseren van een situatie, waarin hij in staat wordt gesteld zich zo snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving.
- Er is geen sprake van een andere (voorliggende) voorziening, zoals de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), Jeugdwet (JW), of de Wet forensische zorg (Wfz).
- Er is geen sprake van een acute crisissituatie in de geestelijke gezondheid en/of op andere levensdomeinen.
- Het (feitelijk) dakloos zijn of slachtoffer zijn van huiselijk geweld en/of mensenhandel is geen grond voor de toegang tot beschermd wonen.

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn van toepassing bij beschermd wonen:

- Zo licht mogelijk: de voorziening beschermd wonen kent vier verschillende niveaus die lopen van lichtere naar zware vormen van ondersteuning. Er wordt naar gestreefd om met de lichtste vorm van ondersteuning het noodzakelijke resultaat te behalen.
- Intramurale vormen van beschermd wonen zijn tijdelijk van aard, er dient vrijwel altijd een perspectief te zijn op afschaling van de ondersteuning.
- Beschermd wonen is gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van de inwoner.
- Voor inwoners aan wie beschermd wonen geboden moet worden, geldt dat zij hun voorkeur mogen aangeven, maar dat de gemeente uiteindelijk bepaalt aan welke aanbieder de opdracht tot levering van de ondersteuning wordt gegeven. Hierbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de wens van de inwoner.
- De totale inzet per week van uren begeleiding en beschermingscomponent, via 'Zelfstandig wonen met intensieve begeleiding', kan nooit tot een hoger niveau van kosten leiden, dan zevenmaal het etmaaltarief voor Intramuraal Beschermd Wonen Intensief, exclusief de wooncomponent.
- De aanbieder heeft een acceptatieplicht en levert ondersteuning aan alle inwoners voor wie de opdrachtgever dit noodzakelijk acht. Dit tenzij:
  a. de inwoner valt onder de uitsluitingscriteria van de aanbieder én

---

- andere problematiek die op de voorgrond staat (bijvoorbeeld somatiek).

b. na afstemming met de regionale toegang de situatie onhoudbaar wordt geacht.

- Indien de aanbieder het product Intramuraal beschermd wonen intensief aanbiedt, geldt een acceptatieplicht voor alle inwoners, voor wie de opdrachtgever dit noodzakelijk acht en kan er geen beroep op uitsluitingscriteria worden gedaan.
- Van ieder product in deze zorgvorm maakt nadrukkelijk ook onderdeel uit dat aanbieder de cliënt ook (mede) begeleidt naar een vorm van daginvulling zoals (activerend) werk.

Productsoorten Beschermd Wonen

I Zelfstandig wonen met intensieve begeleiding

Het begeleidingsdoel is gericht op het aanleren en/of versterken van vaardigheden die nodig zijn om zo zelfstandig mogelijk te functioneren en te participeren. Indien een netwerk van de inwoner in beeld is, wordt deze betrokken bij de hulpverlening. Als er geen netwerk in beeld is of het is afwezig, dan werkt de opdrachtnemer aan het ontwikkelen van een netwerk.
Naast de zorg op afspraak en afroep heeft de opdrachtnemer een belangrijke signalerende rol. Deze signalerende rol vervangt het 'toezicht' dat inwoners binnen een intramurale setting ontvangen. De opdrachtnemer signaleert terugval en zet in overleg met de regionale toegang adequate zorg in. De opdrachtnemer maakt hierover afspraken met de inwoner en de regionale toegang (bijvoorbeeld hoe te handelen als de inwoner afspraken niet nakomt / de deur niet opent).

Voor wie?
Het gaat om kwetsbare inwoners die te maken hebben met ernstige psychosociale problemen, die problemen ervaren op meerdere levensgebieden.
Deze inwoners zijn alleen met intensieve ondersteuning, zowel gepland als ongepland, in staat om zelfstandig te wonen.
De doelgroep die gebruik maakt van zelfstandig wonen met intensieve begeleiding is psychisch kwetsbaar en moet leren omgaan met de problematiek.
Terugval in functioneren is realistisch.
De inwoner huurt of bezit zelf een woning / kamer.

In schema:

Doelgroep & ondersteuningsbehoefte	▪ (Ernstige) psychosociale problemen; ▪ Beperkt in staat om zelf de regie te voeren over meerdere leefgebieden; ▪ Alleen met intensieve en ongeplande ondersteuning in staat om zelfstandig te wonen; ▪ 24-uurs bereikbaarheid van begeleiding (binnen 5 minuten) is noodzakelijk; ▪ 24-uurs beschikbaarheid van begeleiding binnen een half uur is noodzakelijk.
Planbaarheid ondersteuning	Gepland en ongepland, signalerende functie noodzakelijk.
Frequentie ondersteuning	In principe dagelijks, zo nodig meerdere momenten per dag (in een mix van face-to-face, telefonisch en/of digitaal), ook buiten kantoortijden.
In staat zelf hulp in te roepen	Deels, niet uitstelbaar (continue bereikbaarheid noodzakelijk). Hierom is ook de signalerende functie van de zorgaanbieder noodzakelijk.
Aanwezigheid / bereikbaarheid zorgaanbieder	24 uur per dag bereikbaar (binnen 5 min), zo nodig beschikbaar (binnen 30 min).

II Groepswonen met intensieve begeleiding

Het begeleidingsdoel is gericht op het aanleren en/of versterken van vaardigheden die nodig zijn om zo zelfstandig mogelijk te functioneren en te participeren. Indien een netwerk van de inwoner in beeld is, wordt deze betrokken bij de hulpverlening. Als er geen netwerk in beeld is of het is afwezig, dan werkt de opdrachtnemer aan het ontwikkelen van een netwerk.

Voor wie?

Het gaat om kwetsbare inwoners die te maken hebben met ernstige psychosociale problemen, die problemen ervaren op meerdere levensgebieden. Deze inwoners hebben intensieve ondersteuning nodig, zowel gepland als ongepland.

Inwoners hebben behoefte aan een vorm van geclusterd wonen (kleinschalig) in verband met problemen in het organiseren van de dagstructuur.

De doelgroep die gebruik maakt van groepswonen met intensieve begeleiding is psychisch kwetsbaar en moet leren omgaan met de problematiek. De doelgroep heeft voldoende leervermogen om te mogen verwachten dat doorstroom naar zelfstandig (begeleid) wonen na verloop van tijd mogelijk is.

Terugval in functioneren is realistisch.

Het product groepswonen met intensieve begeleiding wordt in principe voor een periode van maximaal 2 jaar ingezet, met als doel doorstroming naar (begeleid) zelfstandig wonen. De inwoner huurt of bezit zelf een woning / kamer. In de praktijk betekent dit dat de inwoner een (on)zelfstandige woonruimte huurt van bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie of een particuliere verhuurder.

In schema:

Doelgroep & ondersteuningsbehoefte	▪ (Ernstige) psychosociale problemen; ▪ Gestructureerde leefomgeving noodzakelijk; ▪ Niet in staat om zelf de regie te voeren over meerdere leefgebieden; ▪ Voldoende leervermogen om te mogen verwachten dat doorstroom naar zelfstandig (begeleid) wonen verloop van tijd mogelijk is; ▪ Nabijheid van ondersteuning gedurende de dag is noodzakelijk; ▪ 's Nachts: bereikbaarheid binnen 5 minuten en beschikbaarheid binnen 30 minuten.
Planbaarheid ondersteuning	Gepland en ongepland, signalerende functie noodzakelijk.
Frequentie ondersteuning	In principe dagelijks, zo nodig meerdere momenten per dag (in een mix van face-to-face, telefonisch en/of digitaal), ook buiten kantoortijden. De begeleiding wordt deels individueel en deels in groepsverband geboden.
In staat zelf hulp in te roepen	Deels, niet uitstelbaar (continue bereikbaarheid noodzakelijk). Hierom is ook de signalerende functie van de zorgaanbieder noodzakelijk.
Aanwezigheid / bereikbaarheid zorgaanbieder	24 uur per dag bereikbaar (binnen 5 min), zo nodig beschikbaar (binnen 30 min).

III Intramuraal beschermd wonen

Het begeleidingsdoel is gericht op het zo zelfstandig mogelijk functioneren, gericht op maximale persoonlijke ontplooiing. Het (h)erkennen van de eigen problematiek en het (verder) aanleren van vaardigheden heeft daarop betrekking. Dit binnen een setting die bescherming biedt.
Voor inwoners bij wie er perspectief is om na circa 1 tot 3 jaar zelfstandig (begeleid) te gaan wonen, heeft de opdrachtnemer specifieke aandacht voor een terugkeer naar zelfstandig (begeleid) wonen. Dat betekent dat ingezet wordt op het versterken, dan wel ontwikkelen, van het netwerk en op het aanleren van vaardigheden om zelfstandig te wonen. Het gaat in ieder geval om:

- Financiële vaardigheden / administratie (inclusief ondersteuning bij financiële veranderingen als gevolg van een verandering van intramuraal verblijf naar zelfstandig wonen);
- Woonvaardigheden, zoals: koken, huishouden, boodschappen doen;
- Emotionele vaardigheden: de inwoner moet weten wat hij/zij nodig heeft aan structuur, het inroepen van hulp, vaardigheden om hulp te vragen, het opbouwen, gebruiken en onderhouden van het eigen netwerk;
- Sociale vaardigheden: werken aan de vaardigheden die nodig zijn voor sociale interactie en participatie.

Voor inwoners voor wie er geen perspectief is om binnen 1 tot 3 jaar zelfstandig (begeleid) te gaan wonen, ligt de nadruk op het behouden van vaardigheden en stimuleren tot participatie in de vorm van bijvoorbeeld daginvulling en het uitvoeren van taken in het dagelijks leven (zoals boodschappen doen en koken).

Voor wie?
Inwoners met complexe problemen als gevolg van psychische aandoening(en), die niet in staat zijn om zelfstandig te wonen en waarbij permanente nabijheid (24 uur per dag) van ondersteuning noodzakelijk is. Dit, omdat de inwoner tijdelijk niet in staat is om zelf de regie te voeren over meerdere leefgebieden. Daarbij ontbreekt veelal inzicht in de problematiek en de impact ervan op de omgeving. Bij onverwachte gebeurtenissen kan de problematiek verergeren.

De inwoner verblijft op een locatie, waarbij gedurende de dag duidelijke structuur wordt geboden door de ondersteuning. Ook 's nachts is begeleiding op wijkniveau aanwezig en binnen een kort tijdsbestek (maximaal 10 minuten) bij de inwoner aanwezig.
De doelgroep heeft voldoende leervermogen om te mogen verwachten dat doorstroom naar zelfstandig begeleid wonen na verloop van tijd mogelijk is.

In schema:

Doelgroep & ondersteuningsbehoefte	▪ Complexe problemen a.g.v. psychische aandoening(en); ▪ Ontbreken van, of beperkt inzicht in de problematiek en de impact ervan op de omgeving; ▪ Gestructureerde leefomgeving noodzakelijk; ▪ Niet in staat om zelf de regie te voeren over meerdere leefgebieden; overname regie over leefgebieden kan nodig zijn; ▪ Voldoende leervermogen om te mogen verwachten dat doorstroom naar ambulante begeleiding na verloop van tijd mogelijk is; ▪ Permanente nabijheid van zorg gedurende dag en nabijheid van zorg in de nacht noodzakelijk.
Planbaarheid ondersteuning	Gepland, ongepland en toezicht (incl. signaleringsfunctie).
Frequentie ondersteuning	Continue.
In staat zelf hulp in te roepen	Veelal signalerende functie zorgaanbieder.
Aanwezigheid / bereikbaarheid zorgaanbieder	Overdag en 's avonds aanwezig, in de nacht in de wijk aanwezig en binnen 10 minuten aanwezig op de woonzorglocatie.

IV Intramuraal beschermd wonen intensief
Het begeleidingsdoel is gericht op het zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren binnen een beschermde setting. Het behouden en aanleren van vaardigheden is gericht op meedoen in de samenleving. Daar komt bij dat de begeleiding zich richt op het bijsturen en corrigeren van gedragsproblemen het (verder) ontwikkelen van strategieën om hiermee om te gaan.
Waar nodig ondersteunt de begeleiding de inwoner bij de algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL). Het gaat dan bijvoorbeeld om helpen bij wassen/douchen en aankleden. In sommige gevallen kan dit betekenen dat de ondersteuning deze taken volledig overneemt vanwege de beperkingen van de inwoner. Ook wanneer er sprake is van somatische zorg (verzorging en / of verpleging) wordt dit door de begeleiding geboden.
Indien een netwerk van de bewoner in beeld is, wordt deze betrokken bij de hulpverlening. Als er geen netwerk in beeld is of het is afwezig, dan werkt de opdrachtnemer aan het ontwikkelen van een netwerk.

Voor wie?
Inwoners met complexe problemen als gevolg van psychische aandoening(en) en ernstige gedragsproblematiek (bijvoorbeeld zelfbeschadiging, agressie, manipulatief gedrag, vervuiling, vereenzaming, et cetera) of somatische problematiek, die daardoor niet in staat zijn om zelfstandig te wonen en waarbij permanente nabijheid (24 uur per dag) van ondersteuning noodzakelijk is. De inwoner verblijft op een locatie waarbij de nadruk ligt op het stabiliseren. Er is een duidelijke structuur in de dag en ondersteuning is continu in de nabijheid. Dat betekent dat ondersteuning in de woning aanwezig is en

direct kan reageren op situaties die het dagelijks leven van inwoners verstoren. Ook 's nachts is begeleiding aanwezig.

Indien de aanbieder het product Intramuraal beschermd wonen intensief aanbiedt, geldt een acceptatieplicht voor alle inwoners, voor wie de opdrachtgever dit noodzakelijk acht en kan er geen beroep op uitsluitingscriteria worden gedaan.

In schema:

Doelgroep & ondersteuningsbehoefte	▪ Complexe problemen a.g.v. psychische aandoening(en); ▪ Ernstige gedragsproblematiek, somatische problematiek (bijkomend); ▪ Inwoner is aangewezen op een omgeving die afwijkend gedrag kan hanteren en reguleren; ▪ Op vrijwel alle leefgebieden is ondersteuning nodig; ▪ Waar nodig ondersteuning bij ADL; ▪ Gestructureerde leefomgeving noodzakelijk; ▪ Nadruk op stabiliseren, gericht op herstel; ▪ Ondersteuning 24 uur aanwezig.
Planbaarheid ondersteuning	Gepland, ongepland en toezicht (24 uurs aanwezigheid en het signaleren van hulpvragen).
Frequentie ondersteuning	Continue en nabij.
In staat zelf hulp in te roepen	Veelal signalerende functie zorgaanbieder.
Aanwezigheid / bereikbaarheid zorgaanbieder	24 uur aanwezig.
Acceptatieplicht	Voor dit product geldt een acceptatieplicht voor alle inwoners, voor wie de opdrachtgever dit noodzakelijk acht. Er kan geen beroep op uitsluitingscriteria worden gedaan.

V Afwezigheidsdag

Dit product is bedoeld voor inwoners met een toewijzing voor Intramuraal beschermd wonen of Intramuraal beschermd wonen intensief:

- van wie het verblijf tijdelijk wordt onderbroken in verband met een klinische opname. Voor hen wordt het product Afwezigheidsdag voor maximaal 6 weken doorbetaald. In bijzondere gevallen - af te stemmen met de regionale toegang - wordt een eventuele verlenging van nog eens maximaal 6 weken doorbetaald. Daarbij geldt als voorwaarde dat er perspectief moet zijn dat de inwoner binnen die termijn ook daadwerkelijk terug kan keren naar de beschermde woonsituatie.
- die gedurende een langere periode niet de volledige week aanwezig zijn op de instelling; bijvoorbeeld elk weekend afwezig zijn. Voor hen wordt het product Afwezigheidsdag doorbetaald voor zolang de toegang dit nodig acht.
- die gedurende het verblijf overleden zijn. Na overlijden dient tot maximaal twee weken het product Afwezigheidsdag te worden gedeclareerd.

Bijlage 7: Richtlijn woonvoorzieningen

Omschrijving

Een woonvoorziening kan bestaan uit:

- een bouwkundige of woontechnische woonvoorziening, hierna: woningaanpassing;
- een niet bouwkundige of niet woontechnische roerende voorziening, hierna: roerende woonvoorziening;
- een pgb voor de verhuis- en inrichtingskosten.

Doel

Een woningaanpassing heeft als doel het normaal gebruik van de woning mogelijk te maken. Onder normaal gebruik wordt verstaan dat de elementaire woonfuncties mogelijk moeten zijn: slapen, lichaamsreiniging, toiletgang, het bereiden en consumeren van voedsel en het zich verplaatsen in en om de woning.

Afwegingskader

Aanvullend op het algemene afwegingskader in hoofdstuk 1 van de Beleidsregels spelen specifiek voor woonvoorzieningen nog andere afwegingen een rol.

- Langdurige noodzaak
  Dit element uit het algemene afwegingskader kan voor woonvoorzieningen als volgt verder uitgewerkt worden: de persoon met beperkingen moet de voorziening niet slechts tijdelijk nodig hebben, maar voor langere tijd. Hiermee sluiten we aan op de termijnen die gelden voor gebruik van hulpmiddelen uit het zgn. hulpmiddelendepot dat op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw) beschikbaar is. Uit dat hulpmiddelendepot kan gedurende drie maanden, éénmaal te verlengen met nog eens drie maanden, een hulpmiddel worden geleend. Na die periode bestaat de mogelijkheid het hulpmiddel tegen betaling te huren.
  Dat wil evenwel niet zeggen dat de grens van wat "langdurig noodzakelijk" is op zes maanden ligt. De grens wordt eerder bepaald door de vraag: gaat de beperking over of is het blijvend. Als iemand een probleem heeft dat acht of tien maanden zal duren maar daarna over zal zijn, mag er van worden uitgegaan dat geen sprake is van langdurige noodzaak.
  Dat geldt overigens niet bij aanvragen voor een roerende woonvoorziening van een aanvrager die terminaal ziek is. Als de levensverwachting bijvoorbeeld vier maanden is, is duidelijk dat het probleem voor betrokkene blijvend is. Er wordt dan uitgegaan van langdurige noodzaak.
- Verhuisprimaat
  Indien een woningaanpassing of een roerende woonvoorziening is geïndiceerd waarvan de kosten hoger zijn dan € 25.000,-, moet de inwoner in beginsel omzien naar andere adequate of op goedkopere wijze adequaat te maken woonruimte.
- Productspecifieke afwegingen
  De specifieke afwegingen staan per product vermeld onder productsoorten.

Productsoorten

I Woningaanpassingen

Woningaanpassingen kunnen verbeteringen van de toegankelijkheid, de doorgankelijkheid of de bruikbaarheid van de woning betreffen. Onder toegankelijkheid verstaan we dat de

woning in ieder geval via één ingang rolstoeltoegankelijk is en de eerste verdieping (indien noodzakelijk) bereikt kan worden.
Bij de beoordeling in hoeverre woningaanpassingen nodig zijn, wordt van de inwoner verwacht dat hij meewerkt aan oplossingen die binnen zijn eigen mogelijkheden liggen, zoals het anders organiseren van taken en een herschikking van de inrichting.

In de volgende gevallen wordt geen woningaanpassing verstrekt:

- als er geen sprake is van langdurige noodzaak (zie uitleg boven);
- als het gaat om problemen die een incidenteel karakter hebben, (bijvoorbeeld incidenteel gebruikte en niet-essentiële onderdelen van de woning);
- voor voorzieningen die puur als noodvoorziening hebben te gelden (bijvoorbeeld vluchtvoorzieningen of branddeuren);
- voor ruimtes die geen elementaire woonfunctie hebben zoals zolders, hobbyruimtes en studeerkamers;
- voor voorzieningen met een therapeutisch doel zoals dialyseruimte en therapeutisch baden.

Bij een aanvraag voor een aanpassing van een badkamer of keuken wordt rekening gehouden met de leeftijd van de badkamer of keuken. Het wordt algemeen gebruikelijk geacht dat elke badkamer eens in de 20 jaar vernieuwd wordt en elke keuken eens in de 15 jaar. De kosten van renovatie van een verouderde keuken of badkamer zijn dan ook voor rekening van de eigenaar/verhuurder. Alleen de kosten van handicap-specifieke aanpassingen kunnen in zo'n geval via de Wmo worden vergoed.

Bij toekenning van woningaanpassingen die waardevermeerderend zijn voor de woning kunnen afspraken worden gemaakt over (gedeeltelijke) terugbetaling van de woningaanpassing bij verkoop van de woning. Deze afspraken worden vastgelegd in een beschikking. Het gaat hierbij alleen om woningaanpassingen waarvan de kosten hoger liggen dan het grensbedrag primaat verhuizing, zoals vastgelegd in de Nadere regels Maatschappelijke ondersteuning.

Een woningaanpassing wordt in het kader van de Wmo in beginsel alleen verleend indien de inwoner het ontstaan van de beperkingen, en de verminderde zelfredzaamheid en participatieproblemen die daarvan het gevolg zijn niet redelijkerwijs had kunnen voorzien en niet had kunnen voorkomen door andere keuzes te maken. Er moet daarbij altijd gekeken worden naar de concrete (individuele) omstandigheden van de inwoner en dit wordt tijdens een keukentafelgesprek uitvoerig besproken.

Mocht de inwoner voor het eerst verhuizen naar een zelfstandige woonruimte dan wordt verwacht dat gekozen wordt voor een zo adequaat mogelijke woning. Heeft de inwoner hier geen rekening mee gehouden dan kan een woningaanpassing of woonvoorziening worden geweigerd.

Bezoekbaar maken
Een inwoner die in Arnhem in een Wlz-instelling woont kan verzoeken één woning (binnen of buiten Arnhem) waar hij regelmatig op bezoek komt (bijvoorbeeld van ouders) bezoekbaar te maken. Bezoekbaar houdt in dat de cliënt toegang tot de woning, één verblijfsruimte (bijvoorbeeld de woonkamer) en het toilet heeft. Er worden geen aanpassingen vergoed om logeren mogelijk te maken.

II Roerende woonvoorzieningen

Roerende woonvoorzieningen zijn woonvoorzieningen van niet-bouwkundige of woontechnische aard. Het gaat uitsluitend om tilliften en losse sanitaire voorzieningen die niet algemeen gebruikelijk zijn. Deze voorzieningen worden in bruikleen verstrekt aan de inwoner.

Tilliften
De tillift is een hulpmiddel voor transfers in en uit het bed, naar en van het toilet enzovoort. Het verplaatsen van een persoon met beperkingen vanuit en naar de rolstoel kan in een aantal gevallen problemen opleveren. Een tillift kan dan een oplossing bieden.
Er zijn verschillende soorten tilliften, te weten:
- vaste of plafondliften (deze vallen onder de woningaanpassingen omdat ze aard- en nagelvast zijn aangebracht in de woning) en
- losse mobiele tilliften.
De tillift wordt verstrekt in bruikleen of als pgb.

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor deze voorziening is dat de inwoner niet in staat is zelfstandig in en uit bed te gaan, noch om zelfstandig in een rolstoel plaats te nemen. De inwoner moet langdurig op het gebruik van deze voorziening zijn aangewezen.

De functiebeperkingen van de inwoner spelen een belangrijke rol. Een bepaalde vorm van lichaamsondersteuning kan gebonden zijn aan een bepaald type tillift.
Een mobiele tillift heeft de voorkeur boven een vaste omdat dit doorgaans de goedkoopste oplossing biedt. Of een mobiele tillift mogelijk is hangt af van de bouwkundige situatie ter plekke, de beschikbare ruimte en de noodzakelijke lichaamsondersteuning die de voorziening moet bieden. Als er voldoende ruimte is, kan de keuze vallen op een mobiele tillift, anders ligt een vaste plafondlift meer voor de hand.

Losse sanitaire voorzieningen
Losse sanitaire voorzieningen zijn hulpmiddelen bij het douchen en toiletgebruik. Deze voorzieningen worden verstrekt in bruikleen of als pgb. Hieronder vallen ook kindvoorzieningen.
Losse voorzieningen zijn veelal voorliggend op bouwkundige woonvoorzieningen, bijvoorbeeld een douchestoel in plaats van een douchezitje aan de muur.
Voorwaarde om in aanmerking te komen voor deze voorziening is dat de inwoner niet staande kan douchen of problemen ondervindt bij de toiletgang of bij het gebruik van het bad, en een algemeen gebruikelijke voorziening de beperkingen niet (voldoende) opheft.

III Onderhoud, keuring en reparaties van woonvoorzieningen
De kosten van onderhoud, keuring en reparatie van voorzieningen die in het kader van de Wmo verstrekt zijn, komen voor rekening van de gemeente. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om reparaties, onderhoud en – indien noodzakelijk – keuringen van toegekende voorzieningen, bijvoorbeeld van trapliften, tilliften en douche- en toiletstoelen.

IV PGB
Bij roerende woonvoorzieningen die aangeschaft worden met een pgb wordt er van uitgegaan dat deze een technische levensduur van minimaal zeven (7) jaar hebben. Uitzondering hierop vormen douche- en toilethulpmiddelen en kindvoorzieningen, waarvoor een technische levensduur van minimaal vijf (5) jaar geldt, en trapliften, waarvoor een minimaal technische levensduur van tien (10) jaar geldt. Het is inherent aan de keuze voor een pgb dat de consequentie van het aanschaffen van een hulpmiddel met een kortere

levensduur voor eigen risico en rekening komt. Dit alles betekent dat er, in beginsel, pas na het verstrijken van de hierboven genoemde technische levensduur een vervangende voorziening toegekend kan worden.

Ook voor woningaanpassingen die worden bekostig met een pgb geldt dat de inwoner er zelf verantwoordelijk voor is dat deze op deugdelijke en duurzame wijze worden uitgevoerd. Als dit niet het geval is kunnen de gevolgen hiervan niet op de gemeente worden afgewenteld.

Tegemoetkoming en/of pgb voor verhuis- en herinrichtingskosten
Voor een verhuizing die noodzakelijk is omdat de inwoner vanwege beperkingen belemmerd wordt in het normale gebruik van zijn woning, kan de inwoner in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten van de verhuizing en de herinrichting van de nieuwe woning. Voorwaarde is dat de inwoner verhuist naar een woning waarin hij, eventueel met nog enkele aanpassingen, wél adequaat kan wonen en dat dit de goedkoopst adequate oplossing is. De noodzaak van de verhuizing en de geschiktheid van de nieuwe woning moeten door het wijkteam zijn vastgesteld.
De kosten die in aanmerking komen voor vergoeding zijn de *aantoonbare* kosten van de verhuizing zelf en de *aantoonbare noodzakelijke* kosten die gemaakt moeten worden om de nieuwe woning in te richten. Daarbij valt te denken aan kosten van basale vloer- en raambekleding en vanwege de beperkingen noodzakelijke keukeninrichting, voor zover deze niet aanwezig is in de nieuwe woning en niet mee te nemen is uit de oude woning. Tot een bedrag van maximaal € 2500,- kan vergoeding plaatsvinden via een tegemoetkoming, waarvoor geen eigen bijdrage is verschuldigd. Zijn de aantoonbare noodzakelijke kosten van verhuizing en herinrichting hoger dan € 2500,-, dan kan, om toch maatwerk te kunnen leveren, voor het meerdere een PGB worden verstrekt. Voor het PGB is de inwoner een eigen bijdrage verschuldigd.

V Verhuisindicatie en mantelzorgurgentieverklaring

Op grond van de Huisvestingsverordening gemeente Arnhem 2016 kunnen twee verklaringen worden afgegeven: de Wmo-indicatie (in de praktijk verhuisindicatie genoemd) en de mantelzorgurgentieverklaring.

- Een Wmo- of verhuisindicatie heeft de inwoner nodig om in aanmerking te komen voor een speciale woning: een Rowo-woning of een levensloopgeschikte woning. Met de verhuisindicatie kan de inwoner zich tot een woningcorporatie wenden om zich te laten registreren voor de betreffende soort woning.
- Met een mantelzorgurgentieverklaring kan een woningzoekende voorrang krijgen bij de toewijzing van een woning.

Verhuisindicaties en mantelzorgurgentieverklaringen worden aangevraagd bij het wijkteam. Op een dergelijke aanvraag moet het wijkteam altijd een beschikking afgeven, aangezien de inwoner deze moet tonen aan de betreffende woningcorporatie.

Verhuisindicatie
Het gaat er bij een verhuisindicatie niet om of iemand een noodzaak heeft om te verhuizen. Er wordt alleen gekeken of de inwoner vanwege lichamelijke omstandigheden in aanmerking komt voor een Rowo-woning of een levensloopgeschikte woning.

- Rowo-woning:
  Dit is een rolstoel toe- en doorgankelijke woning. Een inwoner kan ervoor in aanmerking komen indien hij gezien de aard van zijn fysieke beperking is aangewezen op een als Rowo bestempelde woning. Hij moet afhankelijk zijn van een rolstoel.

- Levensloopbestendige woning:
  Een inwoner kan hiervoor in aanmerking komen indien hij gezien de aard van zijn fysieke beperking is aangewezen op een als levensloopgeschikt bestempelde woning.

Inwoners met een verhuisindicatie worden niet bemiddeld naar een woning, maar moeten zelf reageren op het woningaanbod.

Ook inwoners met een Wlz-indicatie kunnen een verhuisindicatie krijgen.

Mantelzorgurgentieverklaring
Deze verklaring kan worden afgegeven aan degene die de mantelzorg ontvangt of aan degene die de mantelzorg verleent, mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. er is sprake van een ondersteuningsvraag; en
2. er is sprake van een mantelzorgrelatie waarin de mantelzorger minimaal 10 uur per week besteedt aan het bieden van mantelzorg; en
3. de verwachting is dat de mantelzorgrelatie minimaal een jaar in stand blijft.

Daarnaast kan de afstand of reistijd tussen de ontvanger en verlener van mantelzorg bij de beoordeling van een aanvraag om een mantelzorgurgentieverklaring worden betrokken.
De mantelzorgurgentieverklaring is alleen geldig in de gemeente die deze verklaring heeft afgegeven. Dit is de gemeente waar de mantelzorg wordt of gaat worden verleend en ontvangen.

Woningzoekenden met een mantelzorgurgentieverklaring worden niet bemiddeld naar een woning, maar moeten zelf reageren op het woningaanbod.

Verhuis- en herinrichtingskosten
Het verstrekken van een verhuisindicatie of mantelzorgurgentieverklaring op grond van de Huisvestingsverordening staat los van de vraag of er op grond van de Wmo een vergoeding voor verhuis- en herinrichtingskosten moet worden verstrekt. Dit is een separate afweging. In tegenstelling tot de verhuisindicatie gaat het er bij verhuis- en herinrichtingskosten wél om of er een noodzaak was tot de verhuizing. Indien dit niet het geval is, bijvoorbeeld omdat de inwoner al adequaat woonde, heeft de inwoner geen recht op een vergoeding voor verhuis- en herinrichtingskosten.

Bijlage 8: Richtlijn Vervoersvoorzieningen

Omschrijving:

Het zich kunnen verplaatsen is van belang bij zelfstandige maatschappelijke participatie. Vandaar dat Arnhem ook bijdraagt aan een openbaar vervoer in de regio welke in principe rolstoel- en rollatortoegankelijk is voor mensen met een fysieke beperking: gemeente Arnhem heeft geïnvesteerd in het toegankelijk maken van bushaltes en bussen, zodat deze voor een zo groot mogelijk publiek bereikbaar zijn. Daardoor wordt verwacht dat het grootste deel van de inwoners in staat is om gebruik te maken van het openbaar vervoer, ook wanneer iemand rolstoelafhankelijk is. Het openbaar vervoer geldt als algemene voorziening dan ook expliciet als voorliggend op een aanspraak op vervoersvoorzieningen op grond van de Wmo 2015. Dat is ook wenselijk omdat het openbaar vervoer mensen een relatief grote vorm van verplaatsingsvrijheid biedt. Indien gebruik maken van het reguliere openbaar vervoer door beperkingen niet mogelijk is, dan kan de inwoner mogelijk in aanmerking komen voor een vervoersvoorziening op grond van de Wmo 2015.

Doel:

Deelnemen aan het maatschappelijk verkeer c.q. sociale verbanden aangaan, brengt met zich mee dat men zich met een vervoermiddel in de directe leefomgeving moet kunnen verplaatsen. Wanneer een cliënt een probleem ervaart op het gebied van zelfredzaamheid en participatie in relatie tot het vervoer kan daarvoor gezocht worden naar een oplossing. Er wordt onderzocht in hoeverre men zelf in de vervoersbehoefte kan voorzien, hulp kan inschakelen van het eigen netwerk of gebruik kan maken van een algemene voorziening. In het gesprek met de inwoner zal overlegd worden voor welke verplaatsingen op welke afstanden de beperkingen ondervonden worden en hoe deze het beste zijn op te lossen. De verplaatsingen moeten passen in het kader van het leven van alledag.

Afwegingskader

Aanvullend op het algemene afwegingskader in hoofdstuk 1 van de Beleidsregels spelen specifiek voor vervoersvoorzieningen nog andere afwegingen een rol.

- Langdurige noodzaak
  Dit element uit het algemene afwegingskader kan voor vervoersvoorzieningen als volgt verder uitgewerkt worden: de persoon met beperkingen moet de voorziening niet slechts tijdelijk nodig hebben, maar voor langere tijd. De grens van wat langdurig noodzakelijk is wordt bepaald door de vraag: gaat de beperking over of is het blijvend. Als iemand een probleem heeft dat acht of tien maanden zal duren maar daarna over zal zijn, mag er van worden uitgegaan dat geen sprake is van langdurige noodzaak.
  Dat geldt overigens niet bij een aanvrager die terminaal ziek is. Als de levensverwachting bijvoorbeeld vier maanden is, is duidelijk dat het probleem voor betrokkene blijvend is. Er wordt dan uitgegaan van langdurige noodzaak.
- Structurele vervoersbehoefte
  Om voor een vervoersvoorziening in aanmerking te komen moet naast langdurige noodzaak sprake zijn van een structurele vervoersbehoefte. Onder een structurele vervoersbehoefte wordt verstaan dat de inwoner meerdere malen per maand (in ieder geval meer dan 12 keer per jaar) een vervoersprobleemervaart als bedoeld in art.3.3.1 van de verordening.
- Productspecifieke afwegingen
  De specifieke afwegingen staan per product vermeld onder productsoorten.

In de volgende gevallen wordt geen vervoersvoorziening verstrekt:

- Als het gaat om woon-werkverkeer
  De vervoersvoorziening is niet bedoeld om te reizen naar bijvoorbeeld een sociale werkplaats of verplaatsingen in het kader van een betaalde baan Het woon-werkverkeer valt niet onder de Wmo 2015, daarvoor blijven werkgever en werknemer gezamenlijk verantwoordelijk (aanvraag via UWV).
- Als het gaat om zittend ziekenvervoer
  De vervoersvoorziening is niet bedoeld voor reizen naar medische behandelingen waarvoor vervoer via de Zvw mogelijk is.
- Dubbele of overlappende voorzieningen
  In principe worden er niet meerdere vervoersvoorzieningen en/of rolstoelvoorzieningen gecombineerd verstrekt. Zo is een combinatie van scootmobiel en elektrische rolstoel niet mogelijk. Uitzondering hierop zou enkel de Avan-pas kunnen zijn; deze kan, indien de individuele vervoersbehoefte daartoe noodzaakt, worden gecombineerd met een hulpmiddel voor vervoer
- Bovenregionaal vervoer (Valys)
  Alle bovenregionale vervoersdoelen (meer dan 25 kilometer) vallen buiten de reikwijdte van de Wmo 2015. Daarvoor wordt door het Ministerie van VWS Valys beschikbaar gesteld. Valys is een vervoerssysteem voor bovenregionaal vervoer en valt buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente.
- Boodschappen doen
  Voor enkel het doen van boodschappen wordt geen vervoersvoorziening ingezet, hiervoor wordt verwezen naar boodschappenservices die o.a. vanuit verschillende supermarkten worden aangeboden of (indien van toepassing) de algemene voorziening huishoudelijke ondersteuning.

Uitgangspunten

- De bijdrage van de gemeente beperkt zich tot het verplaatsen per vervoermiddel in de eigen woon- en leefomgeving. Het gaat om lokaal verplaatsen, dat wil zeggen verplaatsingen in een straal van 25 kilometer rond de woning.
- Bij de vaststelling van het meest geschikte vervoermiddel wordt rekening gehouden met de persoonskenmerken en vervoersbehoefte van de inwoner.
- Er wordt geen onbeperkte kosteloze vervoermogelijkheid aangeboden. Immers ook een persoon zonder beperkingen moet voor vervoer kosten maken.Als er na het optreden van beperkingen geen sprake is van een andere situatie op vervoersgebied dan daarvoor (men heeft bijvoorbeeld al een auto en is gewend daarmee in de vervoersbehoefte te voorzien) is er geen noodzaak tot het bieden van een oplossing.

Als eerste wordt gekeken of een inwoner beperkingen heeft bij het buitenshuis verplaatsen die opgelost kunnen worden door zelfstandig gebruik te maken van het openbaar vervoer, al dan niet met een daarop gerichte training (o.a. De Reiskoffer). En of hij/zij met beschikbare hulp van personen uit zijn sociale netwerk en/of van vrijwilligers kan reizen. Tot slot wordt ook gekeken of hij/zij niet in zijn vervoersbehoefte kan voorzien door gebruikmaking van een in het huishouden beschikbare auto en/of voorliggende voorzieningen zoals bijvoorbeeld Automaatje of de Zonnebloemauto.
Als al deze opties niet mogelijk zijn kan de inwoner mogelijk in aanmerking komen voor een vervoersvoorziening.

Productsoorten

I Collectief vraagafhankelijk vervoer (Wmo)

Voor sociaal recreatief vervoer kennen we het collectief vraagafhankelijk vervoer (Avan). Op deze voorziening geldt het primaat, dat wil zeggen dat alleen wanneer door het wijkteam, zo nodig op basis van medisch advies, is vastgesteld dat deze voorziening om medische of sociale redenen ongeschikt is, een andere vervoersvoorziening mogelijk is.
Voor het collectief vraagafhankelijk vervoer (regiotaxi) in Avan kennen we een Wmo-vervoerspas. Met de pas kan de inwoner tegen gereduceerd tarief reizen met de regiotaxi van Avan. Aan de hand van de vervoersbehoefte wordt bepaald hoeveel kilometer de inwoner op jaarbasis tegen gereduceerd tarief gebruik kan maken van Avan.

Voor het collectief vraagafhankelijk vervoer via Avan gelden de volgende kaders:

1. Het vraagafhankelijk vervoer is van deur tot deur. De chauffeur helpt bij het in- en uitstappen en begeleidt, indien nodig en mogelijk, tot aan de deur.
2. De deur als bedoeld in 1 is bij bijvoorbeeld een flat, appartementencomplex of verzorgingshuis de centrale toegangsdeur.
3. De minimale afstand waarover een inwoner vervoerd kan worden is 500 meter voor een enkele rit.
4. In Avan mogen hulpmiddelen zoals rolstoel, rollator en scootmobiel worden meegenomen. Het is echter niet mogelijk om de scootmobiel mee te nemen als de enkele reis 5 km of korter is.
5. Indien een inwoner herhaaldelijk zonder afzegging geen gebruik maakt van ritten die hij heeft aangevraagd (zgn. loosmeldingen) kan (al dan niet tijdelijk) zijn Wmo-vervoerspas geblokkeerd worden, waardoor gebruik van Avan niet meer mogelijk is.
6. Als er sprake is van structurele begeleiding voor en na de rit en dezelfde begeleider de inwoner ook tijdens de rit begeleidt, dan dient onderzocht te worden of het niet mogelijk is om gebruik te maken van het OV als voorliggende voorziening.

Voor het aantal kilometers dat tegen gereduceerd tarief gereisd kan worden met het vraagafhankelijk vervoer geldt:

- Maximaal 1500 kilometer per jaar, aangezien dit voldoende is voor de stadse omgeving;
- Maximaal 750 kilometer per jaar voor inwoners die naast de Wmo-vervoerspas tevens een andere op grond van de Wmo verstrekte vervoersvoorziening hebben, bijvoorbeeld een scootmobiel.

Bijzondere indicaties:
Deze extra indicaties kunnen worden toegekend indien de aanvrager al is geïndiceerd voor collectief vervoer.

- Kamer tot Kamer en individueel vervoer
  Voor de extra indicaties kamer-tot-kamer vervoer en individueel vervoer (voorheen Zorgtaxi) kan men in aanmerking komen mits er sprake is van een medische verklaring afgegeven door een medisch specialist waarin is geformuleerd waarom de indicatie noodzakelijk is.
- Collectief aanvullend vervoer per rolstoeltaxibus
  Indien inwoner een rolstoel moet meenemen die niet opvouwbaar is, dan wel gezeten in de rolstoel vervoerd moet worden, komt de rolstoeltaxibus aan de orde. De rolstoel moet voldoen aan de daarvoor gestelde eisen van zittend rolstoel vervoer.
- Collectief aanvullend vervoer per personenauto

Indien het vervoer per taxibus om medische redenen niet mogelijk is, kan als oplossing voor vervoersproblemen gekozen worden voor vervoer per personenauto.

- Voorinzitgarantie
  Bij vervoer met Avan bestaat de mogelijkheid van de voorinzitgarantie. Dit is de aanduiding voor de omstandigheid dat betrokkene te allen tijde voorin de taxi, d.w.z. naast de bestuurder, kan zitten tijdens de rit. Deze voorinzitgarantie wordt bijvoorbeeld gegeven als er problemen zijn met de beschikbare beenruimte achterin.
- Medisch begeleider
  Indien het tijdens de rit (medisch) noodzakelijk is dat er een begeleider aanwezig is kan er een indicatie medisch begeleider worden afgegeven. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het uitvoeren van medisch noodzakelijke handelingen tijdens de rit of zeer ernstig gedragsmatige redenen. Voor de begeleider wordt geen ritbijdrage gevraagd. Voor deze extra indicatie kan men in aanmerking komen mits er sprake is van een medische verklaring afgegeven door een medisch specialist waarin is geformuleerd waarom de indicatie noodzakelijk is.
  In het collectief vervoer kennen we geen bijzondere indicatie voor een sociaal begeleider.

Van bijzondere indicaties wordt terughoudend gebruik gemaakt. Voor alle bijzondere indicaties geldt dat ze vermeld worden in de toekenningsbeschikking.

Mocht na toewijzing van de voorziening vraagafhankelijk vervoer uit gegevens van Avan blijken dat de inwoner minimaal 1 jaar geen of incidenteel gebruik maakt van Avan, kan het college de voorziening stop zetten. Als de inwoner daarna alsnog gebruik wenst te maken van de voorziening dient er opnieuw een keukentafelgesprek met de inwoner gevoerd te worden om de noodzaak van de voorziening vast te stellen.

II Vervoer groepsbegeleiding Wmo

Bij vervoer van en naar groepsbegeleiding wordt er altijd eerst gekeken naar vervoersmogelijkheden die voorliggend zijn op het maatwerkvervoer. De lokale toegang onderzoekt of de inwoner zelfstandig, met behulp van het netwerk of met behulp van een voorliggende voorziening zich naar de groepsbegeleidingslocatie kan verplaatsen.

Vervoer naar groepsbegeleiding is een aparte maatwerkvoorziening die als aanvullende bouwsteen op de maatwerkvoorziening groepsbegeleiding wordt verstrekt. Indien er op basis van de uitgangspunten van groepsbegeleiding dichtbij een geschikte plek is en de inwoner wenst een plek verder weg, dan regelt de inwoner het vervoer zelf en op eigen kosten.

Voor het vervoer groepsbegeleiding Wmo via Avan gelden, *naast* de kaders 1 t/m 6 vermeld onder I Collectief vraagafhankelijk vervoer, de volgende kaders:

1. De gemeente geeft aan Avan de tijden door waarop een inwoner aanwezig dient te zijn op de locatie. Avan plant daarmee de ophaaltijden, hiervan kan niet afgeweken worden.
2. Er gelden vaste start- en eindtijden voor het vervoer naar de groepsbegeleiding. Het vervoer wordt ingepland door Avan. Inwoners worden tussen 9.30 en 10.00 gebracht en worden tussen 16.00 en 16.15 opgehaald.
3. Voor inwoners die een halve dag aanwezig zijn geldt dat zij worden opgehaald tussen 13.00 - 13.15 en gebracht tussen 12.45 en 13.00.

4. Inwoners die niet op de gebruikelijke start- en eindtijden aankomen en vertrekken, worden in beginsel op het hele uur opgehaald of gebracht. Vervoerder kan van dit uitgangspunt afwijken mits hiervoor toestemming is van de gemeente / lokale toegang.
5. Bij het plannen van de ritten door Avan kan het voorkomen dat jeugdigen en volwassenen met elkaar gecombineerd worden tijdens een rit.

Bijzondere indicaties:
Voor vervoer naar groepsbegeleiding Wmo zijn dezelfde bijzondere indicaties mogelijk als vermeld onder I Collectief vraagafhankelijk vervoer.

III Individuele maatwerk vervoervoorzieningen
Deze voorzieningen worden in bruikleen verstrekt aan de inwoner.

Aangepaste fiets
Hiermee worden fietsen bedoeld die speciaal ontworpen en bestemd zijn voor mensen met een beperking en die alleen bij gespecialiseerde bedrijven worden verkocht, denk aan de driewielfiets en de duofiets. Fietsen met een lage instap of met een hulpmotor of elektrische fietsen zijn niet speciaal ontworpen voor mensen met een beperking en worden in de reguliere handel verkocht. Daarom worden deze fietsen als algemeen gebruikelijk beschouwd, ook al zijn de aanschafkosten hoger dan een normale fiets.
De aangepaste fiets kan worden gecombineerd met collectief vervoer als er zich buiten het bereik van de fiets een vervoersprobleem voordoet. De aangepaste fiets kan niet worden gecombineerd met een scootmobiel of een andere voorziening voor de zeer korte en korte afstand.

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor een aangepaste fiets is dat de inwoner belemmeringen heeft in de sta- en loopfunctie en hiervan problemen ondervindt bij het verplaatsen buitenshuis. Er is een dagelijkse vervoersbehoefte in het gebruiksgebied van de fiets (dat wil zeggen: binnen een straal van ongeveer 8 kilometer van de woning) waarin niet of niet volledig op andere wijze voorzien kan worden (bijvoorbeeld met het openbaar vervoer, een algemeen gebruikelijk vervoermiddel zoals een bromfiets, scooter of snorfiets, een vervoermiddel dat de inwoner al heeft, of een al eerder verstrekte rolstoel of andere vervoersvoorziening).

Aanpassingen aan aangepaste fiets
Bijzondere eisen die aan het vervoermiddel worden gesteld die voortkomen uit de beperkingen en de fysieke gesteldheid van de persoon met beperkingen en/of die van de vaste begeleider. Dergelijke aanpassingen komen in aanmerking voor vergoeding indien deze medisch noodzakelijk zijn. De aanpassingen kunnen onder meer betrekking hebben op:

- bediening
- zadel en vering
- zithouding

Scootmobiel
Een scootmobiel is bedoeld om te voorzien in de dagelijkse vervoersbehoefte op de (zeer) korte en middellange afstanden.
Er zijn verschillende uitvoeringen met onder andere verschil in actieradius en snelheid. Scootmobielen met extra grote actieradius en afwijkende hoge snelheid (meer dan 15 kilometer per uur) worden in beginsel

niet verstrekt. Aan personen voor wie een zwaardere, bredere of beter geveerde uitvoering medisch noodzakelijk is, kan wel een andere dan de gebruikelijke uitvoering worden toegekend.

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor een scootmobiel is dat er objectief aangetoonde ernstige belemmeringen zijn in de sta- en loopfunctie en dat er ten gevolge hiervan problemen bij het verplaatsen buitenshuis zijn op de zeer korte afstand (tot 100 meter) of de iets langere afstanden (tot 500 meter). De inwoner kan geen gebruik maken van o.a. het openbaar vervoer, de (brom)fiets, een brommer/scooter, een rolstoel, rollator, stok, en dergelijke.

Als er een scootmobielpool is waarmee de inwoner voldoende wordt gecompenseerd is deze voorliggend. Uitzondering hierop is het structureel gebruik (meer dan drie dagen in de week). Voor het gebruik van de poolvoorzieningis geen eigen bijdrage verschuldigd. De poolvoorzieningen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gecontracteerde hulpmiddelenleverancier(s).
Bij een indicatie voor een individuele scootmobiel moet een geschikte stallingsmogelijkheid met aansluitpunt voor opladen aanwezig zijn, of die mogelijkheid moet gerealiseerd kunnen worden.
Als er zich ook buiten het bereik van de scootmobiel een vervoersprobleem voordoet, dan kan de voorziening worden gecombineerd met collectief vervoer.

<u>Aanpassingen aan scootmobiel</u>
Bijzondere eisen die aan het vervoermiddel worden gesteld die voortkomen uit de beperkingen en de fysieke gesteldheid van de persoon met beperkingen. De aanpassingen kunnen onder meer betrekking hebben op:

- bediening
- stoel en vering
- zithouding
- meenemen van een loopmiddel

Dergelijke aanpassingen komen in aanmerking voor vergoeding indien deze medisch noodzakelijk zijn.

Bijzondere eisen die aan het vervoermiddel worden gesteld in verband met de noodzaak een kind mee te nemen. Deze aanpassing betreft:

- een kinderzitje op de scootmobiel

Als algemeen gebruikelijke oplossingen niet mogelijk zijn en er een noodzaak bestaat om een kind mee te nemen bij verplaatsingen in het kader van het leven van alledag, dan kan er een kinderzitje op een scootmobiel worden geplaatst (mits dit technisch gezien mogelijk is).

<u>Gewenningslessen scootmobiel</u>
Het betreft theoretisch en praktisch onderricht in de bediening van de scootmobiel, het rijden en manoeuvreren met de scootmobiel en de kennis en toepassing van de verkeersregels.
Er kunnen in principe maximaal drie lessen worden verstrekt. De gewenningslessen worden gevolgd na verstrekking van de scootmobiel, dus met het eigen hulpmiddel.
Een inwoner kan in aanmerking komen voor gewenningslessen indien in de indicatiefase, al dan niet na proeflessen, of na verstrekking van de scootmobiel, gebleken is dat de inwoner nog onvoldoende vaardigheid heeft om de scootmobiel te bedienen en/of onvoldoende rijvaardig is om zelfstandig aan het verkeer deel te nemen.

In de gewenningslessen moeten deze vaardigheden alsnog worden geleerd. Blijkt de persoon met beperkingen na gewenningslessen toch niet om te kunnen gaan met de scootmobiel, dan wordt de scootmobiel weer ingenomen omdat de voorziening niet adequaat blijkt te zijn.

Stalling vervoersvoorzieningen

Voor vervoersvoorzieningen, zoals scootermobielen en driewielfietsen, moet een geschikte stalling aanwezig zijn. Is er geen geschikte stalling aanwezig, dan moet samen met de belanghebbende worden onderzocht wat de goedkoopst adequate oplossing is. Dat kan bijvoorbeeld een zogeheten scooterpyjama zijn die de scootmobiel beschermt tegen de elementen. Bij elektrische voorzieningen behoort de oplaadmogelijkheid tot de eigen verantwoordelijkheid. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt wanneer in het geheel geen geschikte stroomvoorziening aanwezig is, bijvoorbeeld in een kelderbox met enkel zwakstroom.

Gesloten buitenwagen

Een gesloten buitenwagen is een speciaal voor gehandicapten ingericht overdekt voertuig dat niet harder dan 45 km/uur rijdt en waarvoor aparte (verkeers)regels gelden.
De gesloten buitenwagen dient onderscheiden te worden van de brommobiel, die eveneens niet harder dan 45 kilometer rijdt, maar waarvoor geen aparte verkeersregels gelden. De brommobiel is niet specifiek voor gehandicapten bedoeld en wordt als algemeen gebruikelijk beschouwd.
Een gesloten buitenwagen wordt door de aanvrager vaak als gewenste oplossing voor het vervoersprobleem beschouwd, maar is meestal niet het de goedkoopst adequate oplossing. Alleen als op basis van (medisch) advies is vastgesteld dat geen van de andere (voorliggende) voorzieningen voldoet kan een gesloten buitenwagen worden overwogen. Uitgangspunt voor deze voorziening is dat hiermee de in het kader van het leven van alledag noodzakelijke en voor de persoon met beperkingen zeer essentiële vervoersbehoefte kan worden ingevuld. Het moet gaan om een vervoersbehoefte om sociaal-maatschappelijk te kunnen participeren, die niet uitstelbaar en/of planbaar is.

Overigens geldt dat op grond van de Wmo slechts een vervoersvoorziening wordt verstrekt ten behoeve van sociaal vervoer in de directe woonomgeving. Dat met een gesloten buitenwagen verder kan worden gereden is een bijkomende eigenschap van de voorziening, maar geen grond voor de verstrekking.

Aangepaste (auto)bus

Het gaat hier om een vervoermiddel dat voorziet in de vervoersbehoefte op de korte afstand (vanaf 100 meter) tot zeer lange afstanden (verder dan 100 kilometer).
Uitgangspunt van deze voorziening is dat hiermee de dagelijks noodzakelijke en voor de persoon met beperkingen zeer essentiële vervoersbehoefte kan worden ingevuld. Het openbaar vervoer, collectief vervoer en/of andere verplaatsingsmiddelen (bijvoorbeeld fiets, taxi, scootmobiel, gesloten buitenwagen) komen op medische gronden niet in aanmerking en kunnen niet als een adequate voorziening worden beschouwd.
Het is de combinatie van medische, sociale en functionele beperkingen en mogelijkheden van de persoon met beperkingen die tot de conclusie moet leiden dat een auto of autobus de enige adequate oplossing voor het probleem is. Hiervoor wordt een medisch advies opgevraagd.
Bij de afweging wordt mee gewogen of een auto(bus) voor betrokkene als algemeen gebruikelijk kan worden aangemerkt. Als dat het geval is, is verstrekking niet aan de orde. De aanvrager of degene die de bus bestuurt moet in bezit zijn van een geldig rijbewijs. Het halen van een rijbewijs is algemeen gebruikelijk; de kosten van rijlessen worden daarom niet vergoed.

Overigens geldt dat op grond van de Wmo slechts een vervoersvoorziening wordt verstrekt ten behoeve van sociaal vervoer in de directe woonomgeving. Dat met een auto(bus) verder kan worden gereden is een bijkomende eigenschap van de voorziening, maar geen grond voor de verstrekking.

Aanpassingen eigen auto

Als een inwoner zonder autoaanpassingen geen gebruik kan maken van de eigen auto en het vraagafhankelijk vervoer niet voldoet, kan overwogen worden of een autoaanpassing wordt vergoed. Bij autoaanpassingen wordt beoordeeld of het specifiek voor mensen met een beperking bedoelde voorzieningen betreft die meer kosten dan gebruikelijke autoaanpassingen. Bij verstrekking van autoaanpassingen is het daarom redelijk om van de aanvrager te verlangen dat hij aantoont dat de aan te passen auto de investering nog waard is (dus naar verwachting nog minimaal 5-7 jaar mee kan, een autokeuring dient dit vast te stellen).
De kosten van het plaatsen van de aanpassing in de eigen auto worden maximaal eenmaal in een periode van 5 jaar vergoed. Binnen deze periode wordt het overplaatsen van aanpassingen in een andere auto alleen vergoed wanneer is aangetoond dat vervanging van de auto noodzakelijk was als gevolg van een gewijzigde medische of sociale situatie.
Aanpassingen worden verstrekt voor het vervoer van de persoon met beperkingen in de directe woonomgeving. Het voorzieningenniveau is daarop afgestemd. Dit betekent dat er geen aanpassingen worden verstrekt uitsluitend om het mogelijk te maken buiten Arnhem (meer dan 25 kilometer vanaf de woning) te reizen. Als een aanpassing aan de eigen auto wordt toegekend, gebeurt dit in de vorm van een persoonsgebonden budget.

Kindvoorzieningen: Fiets-/ autozitje

Speciaal voor gehandicapte kinderen ontwikkeld zitelement voor op de fiets of in de auto.
Het gebruik van een aangepast kinderzitje maakt het mogelijk dat ouders een gehandicapt kind veilig mee kunnen nemen op de fiets of in de auto.

Om hiervoor in aanmerking te komen moet er voor de ouders een noodzaak zijn dat zij hun gehandicapt kind meenemen bij hun verplaatsingen in het kader van het leven van alledag. Algemeen gebruikelijke oplossingen zijn niet mogelijk (zoals: kind kan niet worden gedragen, niet in een gewone kinderwagen, niet in een standaardzitje op fiets of in auto, gebruik van openbaar vervoer is niet mogelijk). Als al sprake is van de verstrekking van een andere voorziening dan wordt beoordeeld in hoeverre deze reeds voorziet in de vervoersbehoefte.

De kosten van het plaatsen van het autozitje in de eigen auto worden maximaal eenmaal in een periode van 5 jaar vergoed. Binnen deze periode wordt het overplaatsen van het reeds verstrekte autozitje in een andere auto alleen vergoed wanneer is aangetoond dat vervanging van de auto noodzakelijk was als gevolg van een gewijzigde medische of sociale situatie.

Bijlage 9: Richtlijn Rolstoelvoorziening

Omschrijving:
In het kader van de Wmo kunnen voor verplaatsingen binnen- en buitenshuis rolstoelen worden verstrekt. Voor dergelijke verplaatsingen zijn er twee soorten rolstoelen: de handbewogen rolstoel en de elektrische rolstoel. Deze voorzieningen worden in bruikleen verstrekt aan de inwoner.
In dit hoofdstuk wordt ook de mogelijkheid van een financiële tegemoetkoming voor een sportrolstoel beschreven. Een sportrolstoel is specifiek bedoeld voor het kunnen beoefenen van een sport.

Doel:
Voor de persoon met beperkingen is er een medische noodzaak tot het zich in belangrijke mate zittend moeten verplaatsen. De persoon met beperkingen kan zich in een handbewogen of elektrische rolstoel zelfstandig voortbewegen of (indien nodig) geduwd worden.

Afwegingskader
Aanvullend op het algemene afwegingskader in hoofdstuk 1 van de Beleidsregels spelen specifiek voor rolstoelvoorzieningen nog andere afwegingen een rol.

- Langdurige noodzaak
  Dit element uit het algemene afwegingskader kan voor rolstoelvoorzieningen als volgt verder uitgewerkt worden: de persoon met beperkingen moet de voorziening niet slechts tijdelijk nodig hebben, maar voor langere tijd. Hiermee sluiten we aan op de termijnen die gelden voor gebruik van hulpmiddelen uit het zgn. hulpmiddelendepot dat op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw) beschikbaar is. Uit dat hulpmiddelendepot kan gedurende drie maanden, éénmaal te verlengen met nog eens drie maanden, een hulpmiddel worden geleend. Na die periode bestaat de mogelijkheid het middel tegen betaling te huren. Dat wil evenwel niet zeggen dat de grens van langdurig noodzakelijk op zes maanden ligt. De grens wordt eerder bepaald door de vraag: gaat de beperking over of is het blijvend. Als iemand een probleem heeft dat acht of tien maanden zal duren maar daarna over zal zijn, mag er van worden uitgegaan dat geen sprake is van langdurige noodzaak.
  Dat geldt overigens niet bij een aanvrager die terminaal ziek is. Als de levensverwachting bijvoorbeeld vier maanden is, is duidelijk dat het probleem voor betrokkene blijvend is. Er wordt dan uitgegaan van langdurige noodzaak.
- Productspecifieke afwegingen
  De specifieke afwegingen staan per product vermeld onder productsoorten.

In de volgende gevallen wordt geen rolstoelvoorziening verstrekt:

- Als Zvw voorliggend is
  Loophulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld een trippelstoel die op grond van de Zvw worden verstrekt zijn voorliggend.
- Dubbele of overlappende toewijzingen
  In principe worden er niet meerdere vervoersvoorzieningen en/of rolstoelvoorzieningen gecombineerd verstrekt. Zo is een combinatie van elektrische rolstoel en scootmobiel niet mogelijk. Uitzondering hierop zou enkel de Avan-pas kunnen zijn; deze kan, indien de individuele vervoersbehoefte daartoe noodzaakt, worden gecombineerd met een rolstoelvoorziening.

Productsoorten

I Rolstoelen voor verplaatsing binnen- en buitenshuis

Handbewogen rolstoelen en duwwandelwagens
Onder handbewogen rolstoelen vallen rolstoelen die de persoon met beperkingen zelf voortbeweegt en duwwandelwagens.
De zogenaamde zelfbewegers bestaan uit een frame van buizen met eenmalig instelbare of verstelbare zitting en/of rugleuning, grote wielen achter met hoepels voor handmatig voortbewegen, kleine zwenkwielen voor, en beensteunen.
Duwwandelwagens zijn rolstoelen met vier kleine wielen en worden door derden voortbewogen.
Een duwwandelwagen voorziet in twee zeer uiteenlopende situaties, namelijk:

- de persoon met beperkingen kan zich niet zelfstandig voortbewegen, noch in een handbewogen, noch in een elektrische rolstoel;
- de inwoner heeft zelf de voorkeur voor een duwwandelwagen boven een handbewogen rolstoel, bijvoorbeeld omdat – in eenvoudige uitvoering – de duwwandelwagen makkelijker mee te nemen is in een auto.

Voor de duwwandelwagen geldt dat er een partner, huisgenoot, mantelzorger of hulpverlener beschikbaar moet zijn die de rolstoel kan duwen.

Als er een rolstoelpool is waarmee de persoon met beperkingen voldoende wordt gecompenseerd is deze voorliggend. Dit geldt niet wanneer de rolstoel structureel (dagelijks) gebruikt wordt. Voor het gebruik van poolvoorzieningen is geen eigen bijdrage verschuldigd.
De poolvoorzieningen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gecontracteerde hulpmiddelenleverancier(s).

Elektrische rolstoelen
Elektrische rolstoelen zijn rolstoelen die worden aangedreven door een elektromotor. De rolstoel kan met behulp van zeer uiteenlopende besturingssystemen bestuurd worden door de gebruiker zelf, of de rolstoel heeft een elektrische aandrijving ter ondersteuning van het duwen.
Bij elektrische rolstoelen moet naast de medische noodzaak tot zittend verplaatsen blijken dat een handbewogen rolstoel niet geschikt of toepasbaar is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als gevolg van een beperkte arm- of handfunctie, of energetische problemen waardoor niet meer dan een aantal meters met een handbewogen rolstoel gereden kan worden.

De rolstoel kan ook bedoeld zijn om zittend in de rolstoel vervoerd te kunnen worden in het collectief vervoer, in eigen vervoer of in een rolstoeltaxi (hierbij moet de rolstoel voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het zittend in een rolstoel vervoeren van een rolstoel in een vervoersmiddel).

II Sportrolstoel
Het college kan een financiële tegemoetkoming verstrekken voor een sportrolstoel of vergelijkbare voorziening. Aangezien het geen maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid of participatie betreft is hiervoor geen eigen bijdrage verschuldigd.

De financiële tegemoetkoming is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van aanschaf en onderhoud voor een periode van ten minste drie jaar. Om in aanmerking te komen voor een dergelijke tegemoetkoming is een bewijs van lidmaatschap van een sportvereniging noodzakelijk.

III Aanpassingen aan rolstoelen
Met aanpassingen wordt bedoeld: extra onderdelen die niet standaard op een rolstoel zitten, maar wel noodzakelijk zijn voor de cliënt. De noodzaak voor de aanpassingen moet medisch aangetoond zijn. Accessoires moet worden onderscheiden van aanpassingen. Accesoires zijn doorgaans niet noodzakelijk, maar wenselijk en worden daarom niet vergoed.

IV Onderhoud en reparatie
De kosten van onderhoud, keuring en reparatie van rolstoelvoorzieningen die in het kader van de Wmo verstrekt zijn, komen voor rekening van de gemeente.

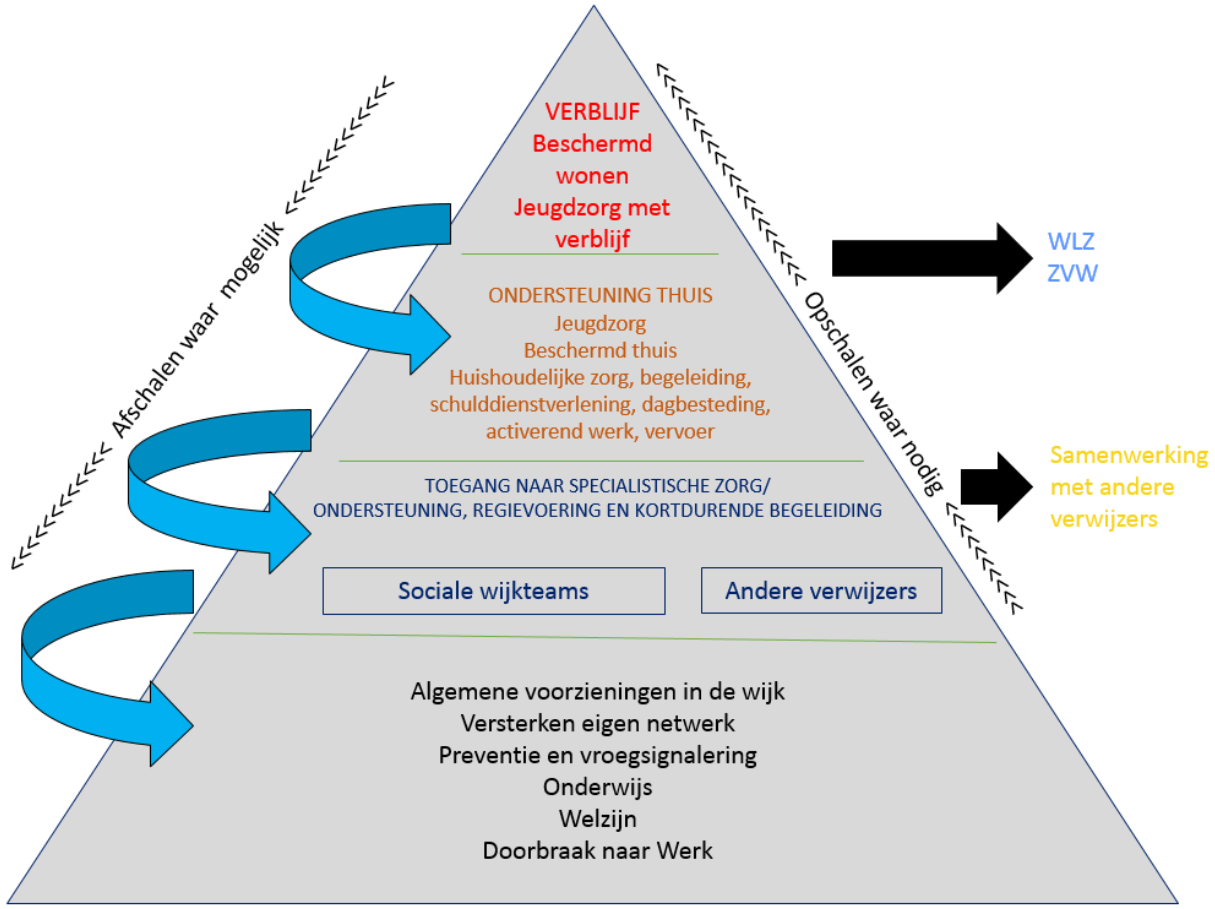
V PGB
Bij rolstoelvoorzieningen die aangeschaft worden met een pgb wordt er van uitgegaan dat deze een technische levensduur van minimaal zeven (7) jaar hebben. Uitzondering hierop vormen kindvoorzieningen, waarvoor een technische levensduur van minimaal vijf (5) jaar geldt.
Het is inherent aan de keuze voor een pgb dat de consequentie van het aanschaffen van een voorziening met een kortere levensduur voor eigen risico en rekening komt. Dit alles betekent dat er, in beginsel, pas na het verstrijken van de hierboven genoemde technische levensduur een vervangende voorziening toegekend kan worden.

Transformatie van zorg

In de Nota 'Naar een veerkrachtige samenleving' (2013) zijn vier leidende principes geformuleerd die nog altijd actueel zijn:

- Dat wat mensen kunnen staat centraal
- Dichtbij, dienstverlening in de buurt
- Ondersteuning integraal en overzichtelijk- één huishouden, één plan, één regisseur
- Kostenbewust; budgetten per gebied

De vertaling van deze leidende principes naar de dagelijkse praktijk van wijkcoaches vindt plaats aan de hand van de 'Zorgpiramide':



Leidende principes in de praktijk

<u>Dat wat mensen kunnen staat centraal</u>

Het sociaal wijkteam is primair de uitvoerende organisatie die namens het college in gesprek gaat met inwoners. Daarbij vormt de wijkcoach een beeld van hoe de inwoner meedoet in de samenleving en doet een integrale uitvraag op de diverse leefgebieden, dus breder dan alleen zorg, om in beeld te krijgen wat speelt en wat nodig is. Samen met de inwoner bepaalt de wijkcoach de noodzaak:

1. Inwoners hebben regie (eventueel met ondersteuning door de wijkcoach) op het vinden van eigen oplossingen: zij zijn zich bewust van wat zij zelf kunnen. Zij zijn in staat zelf oplossingen te vinden en uit te voeren.
2. Inwoners gebruiken hun eigen netwerk: zij zijn zich bewust van de ondersteungingsmogelijkheden in hun directe omgeving en zetten die ook in.

3. Inwoners benutten de beschikbare algemene voorzieningen. De wijkcoach ondersteunt bij het vinden van deze algemene voorzieningen, in de wijk of daarbuiten.
4. Afhankelijk van de situatie verleent de wijkcoach zelf eventuele laagdrempelige zorg en ondersteuning.
5. De wijkcoach zet tijdig (door de gemeente ingekochte) specialistische vormen van ondersteuning in. In het belang van de inwoner maakt de wijkcoach resultaatafspraken met de uitvoerende partij en bewaakt de realisatie.
6. De wijkcoach beziet samen met de inwoner wanneer en op welke wijze een lichtere vorm van ondersteuning ingezet kan worden.

Het voeren van de regie door de wijkcoach, vereist dat de wijkcoach een netwerk heeft van partners in de wijk en daarbuiten en dus kan inspelen op de veranderende situatie van de inwoner. De wijkcoach is vindbaar voor deze partners, bijvoorbeeld wijkagenten, maatschappelijke organisaties, cluster W&I en andere werkpartners, zorgorganisatie, reclassering en onderneemt zo nodig actie, dit na onderling overleg. Andersom zoekt de wijkcoach deze partners ook actief op indien de situatie van de inwoners daartoe aanleiding geeft en zorgt de wijkcoach voor een warme overdracht.
De wijkcoach kan hiermee, al voordat problemen ontstaan, de vraag signaleren en daardoor preventief gepaste, lichte interventies inzetten.

De relatie tussen participatie en financiële stabiliteit enerzijds en zorg & welzijn anderzijds is zeer belangrijk: dit zijn communicerende vaten. De visie van de gemeente op hoe je inwoners vooruit helpt is dat participatie - bij voorkeur in de vorm van (betaald) werk - een goed middel is en dat rust en stabiliteit in de financiën randvoorwaardelijk zijn voor het werken aan andere problemen en het zetten van stappen. Oftewel, inzetten op participatie en financiële stabiliteit bevordert het welzijn van inwoners, wat leidt tot een effectievere inzet van zorg en uiteindelijk een afname van de zorgvraag. Vertaald naar de ondersteuning in een individueel geval betekent dit dat aandacht voor en ondersteuning bij participatie en financiële stabiliteit voor de wijkcoach altijd belangrijk is en nooit bijzaak: ondersteuning bij hulp- en zorgvragen gaat altijd samen met de inzet op participatie en financiële rust.

<u>Dichtbij, dienstverlening in de buurt</u>
Wijkcoaches kennen het voorzieningenaanbod in de wijk en (direct) daarbuiten. Hierdoor kunnen zij de geconstateerde ondersteuningsbehoefte van individuele inwoners verbinden met dit aanbod. Daarnaast heeft sociale wijkteams een signalerende functie, ook richting de teams Leefomgeving:
- Sluit het beschikbare aanbod aan op de behoefte?
- Gemotiveerd aangeven dat ander, aanvullend aanbod nodig is.

<u>Ondersteuning integraal en overzichtelijk</u>
Het centrale uitgangspunt is ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Daarom worden zorg en maatschappelijke ondersteuning effectief georganiseerd. Inwoners krijgen niet meer te maken met langs elkaar heen werkende professionals. De ondersteuning is eenvoudig en samenhangend.
- Iedere inwoner met een hulp-/ ondersteuningsvraag heeft één plan, dat hij zelf en/of met hulp van zijn coach maakt en waarvan hij zelf eigenaar is.
- De wijkcoach heeft een ondersteunende rol naar de inwoner. Als deze als eigenaar niet (volledig) zelf de regie kan voeren, wordt de rol van de wijkcoach groter.
- Een goed plan heeft realistische, meetbare doelen. Hiermee heeft de inwoner inzichtelijk welke ondersteuning hij waarvoor, van wie en op welk moment krijgt. Inwoner en coach zijn er zelf verantwoordelijk voor om de realisatie te monitoren (indien van toepassing, op basis van informatie van de ondersteuner) en doelen waar nodig bij te stellen.
- De wijkcoaches bewaken met de inwoner dat er sprake is van integraal afgestemde ondersteuning: het is voor alle betrokkenen duidelijk wie wat doet. Het plan is hiervoor de basis. De daarin als betrokkenen genoemde hulp-/dienstverleners stemmen met elkaar af en werken samen waarbij de wijkcoach in het belang van de inwoner.

<u>Kostenbewust</u>
De gemeente stelt een budget per wijk vast voor maatwerk- en specialistische voorzieningen. Sociale wijkteams zijn verantwoordelijk voor de inzet van voorzieningen bij de inwoners van de wijk met een vraag voor zorg en ondersteuning, binnen dit budgettaire kader. Dit gebeurt op een duidelijke en transparante manier.
Op individueel niveau zetten wijkcoaches passende zorg in: ze kijken per vraag wat aan inzet noodzakelijk is om het te realiseren resultaat te behalen. Dit evalueren zij regelmatig samen met de inwoner.

Door de inzet van passende zorg bereikt de Stichting Sociale Wijkteams Arnhem een verschuiving van hoog specialistische dure zorg naar alternatieve en lichtere vormen van zorg die dichterbij huis wordt geboden, dit bij een minimaal gelijkblijvende inwonerstevredenheid.

Aan de gemeenteraad

Datum : 9 februari 2021
Zaaknummer : 547592
Contactpersoon : Esther Vaessen
Telefoonnummer : 026 3775150

Onderwerp: Stand van zaken doelgroepenvervoer

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van de stand van zaken doelgroepenvervoer.

Inleiding
In de raadsbrief "Voortgang crisismaatregelen tegen coronavirus (13)" van 16 oktober 2020 bent u voor het laatst geïnformeerd over de ontwikkelingen in het doelgroepenvervoer. Met deze raadsbrief willen wij u graag op de hoogte brengen van de huidige stand van zaken en de ontwikkelingen.

Corona
Door de ingestelde avondklok zijn er aangepaste regels als het gaat om het reserveren van de ritten. Omdat de avondklok om 21:00 uur ingaat, kunnen ritten tot uiterlijk 19:00 uur geboekt worden. Net als het OV, blijven AVAN taxi's rijden voor de mensen die noodzakelijk naar buiten moeten. Een rit met AVAN tijdens de avondklok kan alleen telefonisch geboekt worden tot 19:00 uur op dezelfde avond. Het is niet mogelijk online te reserveren voor ritten tussen 21:00 en 00:00 uur. De reiziger moet altijd zelf de juiste formulieren bij zich dragen om aan te kunnen tonen dat hij/zij na 21:00 uur buiten mag zijn.

De eerder ingestelde coronamaatregelen (zoals verplicht mondkapje, geen contante betaling en het wegvallen van enkele indicaties) blijven ook nu nog van kracht. Alle maatregelen staan beschreven op www.avan-vervoer.nl.

Vanaf de start van de mondkapjesplicht en vooral gedurende de zomer 2020 kwamen er klachten binnen over chauffeurs die zich niet aan de mondkapjesplicht hielden. Daar is meerdere malen met de vervoerders over gesproken en ook hebben er diverse controles op de weg plaatsgevonden, zowel in het vraagafhankelijk vervoer als in het routevervoer. Signalen van reizigers of andere belanghebbenden, zoals ouders, zijn serieus door de vervoerders opgepakt. Mochten inwoners nog steeds ervaren dat chauffeurs zich niet aan de maatregelen houden zoals vastgesteld voor het vervoer door Avan, dan kunnen deze inwoners een klacht indienen via het klachtenmeldpunt van Avan.

Door corona is het niet meer mogelijk om contant te betalen. Aangezien bijna 100% van de ritten tegenwoordig via pinbetalingen of automatische incasso wordt betaald, heeft de BVO DRAN besloten om contante betalingen vanaf heden helemaal niet meer te accepteren, dit in navolging van het OV. Dit betekent dat ook na corona, contante betalingen in Avan niet meer mogelijk zijn. Reizigers kunnen gebruik maken van het betalen per pin of gebruik maken van het reizen op rekening dat middels een automatische incasso 1 keer per maand wordt afgeschreven van de rekening. Deze betaalmethoden zijn veiliger en tevens efficiënter.

Tarieven ritbijdrage vraagafhankelijk vervoer

In de Verordening Maatschappelijke ondersteuning gemeente Arnhem is opgenomen dat de ritbijdrage voor het vraagafhankelijk vervoer, oftewel de Wmo-pas, gebaseerd is op de ritbijdrage die passagiers jonger dan 65 jaar moeten betalen bij deelname aan het regulier openbaar vervoer. Ieder jaar wordt dit OV-tarief door de Provincie opnieuw vastgesteld. Echter stelt de Provincie dit tarief vaak pas eind november/begin december vast, waardoor vaststelling in het Algemeen Bestuur van de BVO DRAN te laat plaatsvindt om implementatie en communicatie over de aangepaste tarieven tijdig te realiseren. Daarom is besloten, ook op basis van een positief advies van de RAD, dat dit niet ieder jaar door het Algemeen Bestuur van de BVO DRAN vastgesteld hoeft te worden. Dit zolang de ritbijdrage voor het Wmo tarief met korting gelijk is aan het OV-tarief.
Het tarief voor 2021 bestaat uit een vast tarief van €0,99 (in 2020 was dit €0,98) en een kilometertarief van €0,17 (in 2020 was dit ook €0,17).

Beleidsregels Wmo vraagafhankelijk vervoer

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in het toegankelijk maken van het OV en het ontwikkelen van algemene voorzieningen, dit op de volgende wijze:

- De OV-halten zijn opgehoogd en de OV-bussen zijn aangepast zodat er gelijkvloers ingestapt kan worden. Hierdoor zijn de OV-bussen ook met de rollator en rolstoel toegankelijk
- Sinds de start van Avan kan ook met de OV-pas gebruik worden gemaakt van Avan Dit is het aanvullend OV vanuit de Provincie en hiervan kan iedere inwoner gebruik maken.
- De SWOA heeft de afgelopen jaren, met subsidie vanuit de gemeente Arnhem, Automaatje opgezet. Dit is een vervoerservice waarbij vrijwillige chauffeurs minder mobiele plaatsgenoten vervoeren. De chauffeurs gebruiken daarvoor hun eigen auto.
- Inwoners kunnen door vrijwillige OV-ambassadeurs geholpen worden bij het (opnieuw) leren reizen met het OV.

Al deze maatregelen zijn genomen om ervoor te zorgen dat inwoners kunnen blijven participeren en zich zoveel mogelijk zelfstandig kunnen verplaatsen. Veel inwoners, vooral die een incidentele vervoersbehoefte hebben, kunnen hiervan gebruik maken.

Daarnaast zagen we de kosten voor het doelgroepenvervoer de afgelopen jaren oplopen van € 5.184.000,- (Gewijzigde begroting 2019 BVO DRAN) naar € 6.263.000,- (Gewijzigde begroting 2020 BVO DRAN). Uw raad heeft de afgelopen jaren meerdere malen aangegeven dat de sturing op de kosten onvoldoende is of moeilijk lijkt, zo ook in het aangenomen amendement "Scherper sturen en rapporteren" van 17 juni 2020 (20A44). Omdat de roep om scherper op kosten te sturen vanuit meerdere gemeenten kwam, heeft de BVO DRAN zich de afgelopen jaren tot doel gesteld om de kostenstijging te beperken. Dit was ook een belangrijk uitgangspunt bij de nieuwe aanbesteding. De BVO DRAN kan dit alleen doen op de uitvoering van het vervoer. De stijging van de kosten wordt echter ook veroorzaakt door een toename van het aantal toewijzingen voor doelgroepenvervoer (c.q. het gebruik), waaronder ook de Wmo-pas. Hierover is de raad geïnformeerd in het raadsvoorstel Ontwerp Meerjarenbegroting BVO DRAN 2021-2024 (inclusief gewijzigde begroting 2020) dat op 17 juni 2020 is behandeld tijdens de raadsvergadering

In december 2019 bent u middels de raadsbrief Wmo beleidsregels Passende Zorg geïnformeerd over de nieuwe beleidsregels die zijn opgesteld op verzoek van de Sociale Wijkteams. Daarbij zijn ook beleidsregels opgesteld voor het doelgroepenvervoer; voor de Wmo gaat het dan om het vraagafhankelijk vervoer, oftewel de Wmo-pas. In deze beleidsregels, bijlage 8 Richtlijnen Vervoersvoorzieningen van de Beleidsregels Wmo gemeente Arnhem 2020, is duidelijker omschreven:

- Wanneer een inwoner in aanmerking komt voor de Wmo-pas.
- Wat wordt verstaan onder een structureel vervoersprobleem.
- Wanneer geen beroep meer kan worden gedaan op de Wmo-pas (namelijk bij ritten onder de 500 meter en bij ritten met een scootmobiel onder de 5 kilometer).

Deze beleidsregels worden vanaf 1 april 2021 van kracht.

Rond 15 januari jl. hebben alle inwoners die in het bezit zijn van een Wmo-pas een brief van de sociale wijkteams ontvangen. In totaal zijn er ruim 3200 brieven verzonden.
Ruim 2100 inwoners hebben een brief gehad waarin ze alleen geïnformeerd worden over de wijzigingen in het kader van de structurele vervoersbehoefte en dat er geen ritten onder de 500 meter en ritten onder de 5 kilometer met scootmobiel meer kunnen worden geboekt per 1-4-2021.
Ruim 1100 inwoners hebben een brief gehad waarin is aangekondigd dat hun Wmo-pas per 1-4-2021 wordt stopgezet, omdat gebleken is dat ze er de afgelopen jaren weinig tot geen gebruik van hebben gemaakt. Het gaat dan om mensen met minder dan 12 keer per jaar een vervoersprobleem. Hierbij is gekeken naar de jaren 2018 en 2019 (2020 is alleen als extra check gebruikt). Inwoners die in 2020 de pas voor het eerst toegewezen hebben gekregen horen niet bij deze groep, hun pas wordt niet stopgezet. In de brief over stopzetting van de WMO-pas wordt aan alle inwoners de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan met het wijkteam. Daarnaast worden in de brief alternatieven genoemd waarvan inwoners gebruik kunnen maken bij een incidentele vervoersbehoefte. Het gaat hier om de voorziening Automaatje en het gebruik van de OV-pas van Avan. Echter zijn er ook andere mogelijkheden, zoals gebruik van het eigen netwerk, het huren van een Zonnebloemauto, gebruik maken van het zittend ziekenvervoer via de zorgverzekering. Onder voorwaarden zijn bepaalde vervoerskosten ook aftrekbaar bij de belastingaangifte.

Er is een apart team bereikbaar om inwoners telefonisch te woord te staan als ze vragen hebben over de brief van januari. Zij kunnen de eerste vragen van inwoners over de brief beantwoorden. Als dat niet voldoende is, bijvoorbeeld omdat inwoners aangeven geen gebruik te kunnen maken van andere voorzieningen, dan wordt de wijkcoach van de inwoner betrokken. In de eerste twee weken heeft het team ongeveer 215 inwoners gesproken (dat is 6,5% van de inwoners die een brief hebben ontvangen). Hiervan hebben 69 inwoners de informatiebrief gehad en 146 inwoners de stopbrief. Doordat er bij de start een aantal technische problemen waren met de telefoon kon helaas niet iedereen direct door dit team te woord worden gestaan. Dit is opgevangen door de Klantenservice en de wijkcoaches. Daar waar nodig, zijn de inwoners alsnog teruggebeld door het team.
De meeste inwoners die bellen, hebben behoefte aan meer uitleg over de brief. Na deze uitleg hebben 62 inwoners aangegeven het niet eens te zijn met het besluit om de pas stop te zetten. Voor deze inwoners wordt de komende weken een keukentafelgesprek ingepland met het eigen wijkteam/de wijkcoach. Het gaat hierbij om inwoners die aangeven geen gebruik te kunnen maken van alternatieven. Samen met de wijkcoach wordt gekeken wat de vervoersbehoefte is en wordt naar de verschillende oplossingen gekeken. Op basis van dit gesprek kan door de wijkcoach worden besloten dat een maatwerkvoorziening in de vorm van een Wmo-pas noodzakelijk is en ontvangt de inwoner een nieuwe toekenningsbeschikking voor de Wmo-pas. .

Er zijn signalen dat niet iedere inwoner die heeft gebeld zich gehoord voelt, en dat vinden we uiterst vervelend. Daarnaast hebben we gesignaleerd dat dit met name de inwoners betreft die een incidenteel vervoersprobleem hebben en afhankelijk zijn van het kunnen meenemen van hun scootmobiel. Deze groep inwoners heeft namelijk niet de mogelijkheid om gebruik te maken van de OV-pas of Automaatje, aangezien daarin de scootmobiel niet meegenomen kan worden. We vragen deze inwoners opnieuw contact op te nemen met het team en tijdens het gesprek te verzoeken om een gesprek met de het betreffende wijkteam/wijkcoach. Daarbij zal specifiek voor de inwoners die aangeven afhankelijk te zijn van het meenemen van de scootmobiel, gekeken worden naar oplossingen die passend zijn bij de vervoersbehoefte en de mogelijkheden van de inwoner.

Marktonderzoek Avan
Als gevolg van demografische ontwikkelingen (toegenomen levensverwachting, langer zelfstandig wonen) is de algemene verwachting dat het aantal gebruikers en de vervoersvraag binnen het vraagafhankelijk vervoer de komende jaren verder zal stijgen. Aanvullend groeit het ambitieniveau van gemeenten (en vervoerders) als het gaat om duurzaamheid, zoals ook in de huidige contracten van Avan vastgelegd. De komende jaren moet een balans gevonden worden tussen behoud van een passend kwaliteitsniveau van de voorzieningen, zero emissie en het beheersen van de (maatschappelijke) kosten.

Moventem heeft in opdracht van BVO DRAN een studie uitgevoerd naar mogelijkheden om de (uitvoerings-)kosten van het vraagafhankelijk vervoer beter te beheersen/ reduceren, zonder dat dit (te veel) ten koste gaat van de vervoersvoorzieningen voor de doelgroep.

In de bijlage treft u het rapport dat de uitkomsten van het meerledige onderzoek naar de financiële toekomst van het vraagafhankelijk vervoer van Avan beschrijft. Deze rapportage geeft handvatten voor het vervolg waarbij de regiogemeenten met elkaar bekijken welke set aan maatregelen de hoogste betaalbaarheid én optimaal behoud van het voorzieningenniveau leveren. Op dit moment geeft de BVO DRAN hieraan een vervolg. De maatregelen die zijn onderzocht komen vanuit het Knoppenplan uit 2018 en een verdere inventarisatie bij de regiogemeenten van maatregelen die reeds zijn geïmplementeerd of in voorbereiding waren/zijn. Het knoppenplan heeft u ontvangen als bijlage bij de raadsbrief van 21 december 2018.

Een deel van de maatregelen heeft te maken met het vervoersysteem. Als deze worden geïmplementeerd, dan gelden deze voor alle gemeenten. Het andere deel betreft gemeentelijk beleid. In Arnhem is een aantal maatregelen al verwerkt in het huidige Wmo-beleid.

Kaderbrief 2022
In de Regeling BVO Regio Arnhem-Nijmegen is in artikel 19 opgenomen dat het bestuur voor 1 maart van elk lopend boekjaar inzicht geeft in de te verwachten ontwikkelingen alsmede de algemene financiële kaders voor het daarop volgende jaar. Dit stelt de gemeenten in staat daarop in hun begrotingscyclus te anticiperen.
In bijgevoegde Kaderbrief 2022 zijn de data opgenomen van de te ondernemen processtappen. Deze moeten uiterlijk 15 juli 2021 resulteren in een vastgestelde Meerjarenprogrammabegroting (MJPB) inclusief de gewijzigde begroting 2021.
Samenvattend wordt in de kaderbrief ingegaan op de algemeen verwachte ontwikkelingen die invloed hebben op de kosten per eenheid en de hoeveelheden, waarmee rekening gehouden moet worden bij het opstellen van de meerjarige begroting. De hieruit volgende uitgangspunten voor de meerjarig te hanteren prijzen en hoeveelheden zijn per begrotingspost opgesomd.
Met betrekking tot de kosten per eenheid dient onder meer rekening gehouden te worden met de huidige overeenkomsten, de indexatie, de afbouw van Wmo subsidie en eventueel gemeentelijk beleid. Met betrekking tot de hoeveelheid vervoer (het aantal ritten) dient rekening gehouden te worden met toe- of afname van het gebruik en eventueel gemeentelijk beleid. Corona-effecten worden buiten beschouwing gelaten. Er wordt bij de uitgangspunten een onderscheid gemaakt tussen de meerjarenbegroting vanaf 2022 en de gewijzigde begroting 2021.

In de kaderbrief is over volumegroei het volgende opgenomen: "*In zijn algemeenheid wordt ter bepaling van de hoeveelheid als basis het gemiddelde genomen van de laatste 4 maanden van het voorgaande jaar. De ervaring leert dat dit gemiddelde een goede indicatie is voor de eerste 6 maanden van het nieuwe jaar. Vanaf de 7e maand van het nieuwe jaar wordt rekening gehouden met een verdere toename ten opzichte van het eerste half jaar van het gebruik van vervoer in het kader van Jeugdwet (+15%), Dagbesteding (+5%), Leerlingenvervoer (+5%) en Vraagafhankelijk vervoer (+10%).*"

Voor vraagafhankelijk vervoer zal uitgegaan worden van de bedragen die in de MJPB 2020 waren vastgesteld, aangezien er op dit moment nog niet voldoende zicht is op de ontwikkeling in dit vervoer in verband met corona. Gelet op de ontwikkelingen in het kader van de Jeugdwet verwachten wij als gemeente Arnhem gemeenten geen groei van +15%, daarom is verzocht om al in de concept MJPB BVO DRAN 2022-2025 rekening te houden met een groei van +5 %.

Vervoerskosten 2020

Met als doel de continuïteit van het vervoer te waarborgen heeft de BVO DRAN, conform de richtlijnen van de VNG, aan vervoerders een tegemoetkoming betaald voor het wegvallen van omzet. Deze tegemoetkoming betrof 80% van de wegvallende omzet tot aan juli 2020. Dit als aanvulling op het vergoeden van de kosten voor het feitelijke vervoer, dat in deze periode heeft plaatsgevonden. De BVO DRAN heeft besloten om dit voor het vraagafhankelijk vervoer de resterende maanden in 2020 door te zetten. Vanaf augustus 2020 zijn deze vervoerders gecompenseerd tot 80% van de begrote omzet. Op dit moment is de BVO DRAN met de vervoerders in gesprek over een tegemoetkoming voor 2021, het gaat hierbij dan ook alleen om het vraagafhankelijk vervoer.

Onderstaand overzicht vermeldt de financiële ontwikkelingen vervoerskosten met betrekking tot de periode januari t/m december 2020. Dit is de prognose van de totale bruto vervoerskosten 2020 vanuit de BVO DRAN (95% zekerheid, aangezien de facturen van december 2020 nog gecontroleerd worden door de BVO DRAN). Alle bedragen zijn exclusief btw en vergeleken met de gewijzigde begroting 2020.
De cijfers worden gebruikt voor de gemeentelijke jaarrekening 2020 en zullen voor leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer als basis worden gebruikt voor het opstellen van de komende ontwerpbegroting van de BVO DRAN.

Gemeente	**Begroting**	**Realisatie**	**Tegemoetkoming**	**Realisatie totaal**	**Resultaat**	
Arnhem	€ 6.347.746	€ 3.841.402	€ 1.148.187	€ 4.989.589	€ 1.358.156	-21%
DAGBESTEDING	**Begroting**	**Realisatie**	**Tegemoetkoming**	**Realisatie totaal**	**Resultaat**	
Arnhem	€ 712.970	€ 312.725	€ 117.008	€ 429.733	€ 283.237	-40%
LEERLINGENVERVOER	**Begroting**	**Realisatie**	**Tegemoetkoming**	**Realisatie totaal**	**Resultaat**	
Arnhem	€ 2.455.023	€ 1.589.177	€ 287.149	€ 1.876.326	€ 578.697	-24%
WMO	**Begroting**	**Realisatie**	**Tegemoetkoming**	**Realisatie totaal**	**Resultaat**	
Arnhem	€ 2.833.025	€ 1.728.613	€ 700.385	€ 2.428.999	€ 404.026	-14%
JEUGDWET	**Begroting**	**Realisatie**	**Tegemoetkoming**	**Realisatie totaal**	**Resultaat**	
Arnhem	€ 346.727	€ 210.886	€ 43.645	€ 254.531	€ 92.196	-27%

Het resultaat van een voordeel van €1.358.156,- is voor dagbesteding en Wmo toe te rekenen aan het minder uitvoeren van ritten door corona. De verwachting is dat in 2021 het effect van corona op de Wmo- en dagbestedingsritten vooral in de eerste helft van het jaar van invloed zal zijn. Daarna zal het aantal ritten weer toenemen en mogelijk op het oude niveau uitkomen. Daar wordt in de begroting 2021 dan ook rekening mee gehouden.

Voor leerlingenvervoer en in mindere mate voor jeugdwetvervoer geldt dat corona deels van invloed is geweest, aangezien een groot deel van de kinderen ook gebruik maakt van de noodopvang en het naar verhouding kortere perioden betreft waarin vervoer niet nodig was. Bij beide heeft het aanpassen van beleidsregels en voor leerlingenvervoer het vaststellen van een nieuwe Verordening invloed gehad op de kosten. Voornamelijk de invoering van de kilometergrens heeft tot gevolg dat minder kinderen gebruik maken van het leerlingen- en jeugdwetvervoer. Daarnaast lijkt het, gelet ook op de resultaten van de regiogemeenten, dat de aanbesteding van het routevervoer in de praktijk minder kostenverhogend is dan in eerste instantie ingeschat was door de BVO DRAN. Dit laatste wordt nog verder uitgezocht.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de loco-secretaris, de burgemeester,

P.J. Altena A. Marcouch

Bijlage(n)
- Kaderbrief 2022
- Syntheserapport Financiële toekomst Avan 01-12-2020
- Factsheet Avan
- Rapport Gesprekken stakeholders 01-12-2020
- Rapport Kwantitatieve analyse ritdata Avan 01-12-2020
- Rapport Peiling contactambtenaren en Wmo-consulenten 01-12-2020
- Rapport Peiling pashouders Avan 01-12-2020

Kaderbrief 2022

Versie 5 november 2020

regio arnhem nijmegen VERVOERSORGANISATIE

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. Algemene ontwikkelingen 3

3. Financiële uitgangspunten 5

1. Inleiding

In de Regeling BVO Regio Arnhem-Nijmegen is in artikel 19 opgenomen dat het bestuur voor 1 maart van elk lopend boekjaar inzicht geeft in de te verwachten ontwikkelingen alsmede de algemene financiële kaders voor het opvolgende jaar. Dit stelt de gemeenten in staat daarop in hun begrotingscyclus te anticiperen.

Met deze kaderbrief geeft het bestuur procesmatig dit inzicht ter voorbereiding op de Meerjarenprogrammabegroting (MJPB) 2022-2025 en de gewijzigde begroting 2021.

Op basis van de door het bestuur vastgestelde kaderbrief 2022 zullen de MJPB 2022-2025 en de gewijzigde begroting 2021 in concept door de vervoersorganisatie worden opgesteld. Om te komen tot tijdige vaststelling van de MJPB 2022-2025 en rekening te houden met de gemeentelijke raadsplanningen, wordt de volgende planning gehanteerd:

PROCESSTAP MJPB 2022-2025	DATUM
Behandeling voorbereidend ambtelijk overleg	4 maart 2021
Vaststelling ontwerp MJPB 2022-2025 door algemeen bestuur	25 maart 2021
Verzending ontwerp MJPB 2022-2025 aan gemeenten	26 maart 2021
Behandeling voorbereidend ambtelijk overleg	17 juni 2021
Deadline indienen zienswijze door gemeenteraden	**18 juni 2021**
Vaststelling MJPB 2022-2025 door algemeen bestuur	8 juli 2021
Verzending MJPB 2022-2025 aan gemeenten	9 juli 2021

Hoofdstuk 2 behandelt de algemene ontwikkelingen die van invloed zijn op de (gewijzigde) begroting vanaf 2021. In hoofdstuk 3 worden de financiële uitgangspunten voor het opstellen van de MJPB 2022-2025 en de gewijzigde begroting 2021 per begrotingspost weergegeven.

2. Algemene ontwikkelingen

Ontwikkelingen zijn afhankelijk van de componenten prijs (P) per eenheid en hoeveelheid (Q).

Sinds 1 augustus 2020 zijn de nieuwe contracten ingegaan. De prijs (P) per perceel is contractueel vastgelegd en is daarmee een gegeven en enkel nog onderhevig aan een jaarlijkse prijsindexatie (NEA index). Ook het contract met het callcenter is ingegaan op 1 augustus 2020. Ook hier is de prijs (P) contractueel vastgelegd en enkel nog onderhevig aan jaarlijkse indexatie (CPI index).

De hoeveelheid (Q) is afhankelijk van het feitelijk gebruik. Analyses van dit gebruik laten vanaf de start van AVAN over de gehele linie een toename zien. Gemeentelijk beleid beïnvloedt in sterke mate het feitelijk gebruik van het vervoer.

Vanaf medio maart 2020 heeft de Coronacrisis forse impact op het feitelijk gebruik van het vervoer. Naar verwachting zullen deze effecten merkbaar blijven tot ver in 2021. Vanwege de onvoorspelbaarheid van deze effecten is het weinig zinvol om bij het opstellen van de begroting hiermee rekening te houden. Dit leidt ertoe dat voor de MJPB 2022-2025 en de gewijzigde begroting 2021 Coronaeffecten buiten beschouwing worden gelaten.

Door deze wijze van begroten kunnen eventuele extra kosten ten gevolge van de Coronacrisis vanaf 2021 gedekt worden uit budgetonderschrijding door lagere kosten ten gevolge van de afname van het feitelijke gebruik van het vervoer.

Doordat de effecten van de Coronacrisis gedurende het gehele jaar 2020 impact hadden op het feitelijk gebruik van het vraagafhankelijk vervoer, is de afgelopen september vastgestelde gewijzigde begroting 2020 het uitgangspunt voor het vraagafhankelijk vervoer bij het opstellen van de MJPB 2022-2025 en de gewijzigde begroting 2021.
Voor het routevervoer is het feitelijk gebruik na de zomervakantie 2020 wel te gebruiken als uitgangspunt voor het opstellen van de nieuwe meerjarige begroting (stand van zaken oktober 2020). In deze periode wordt het vervoer, met uitzondering van het vervoer voor dagbestedingen, namelijk wel weer volledig uitgevoerd. Voor dagbesteding worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd als het vraagafhankelijk vervoer.

Voor de jaarlijks verwachte toename van het vervoer worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd als in de MJPB 2021-2024. Dit betekent dat reeds door gemeenten aangegeven afwijkende uitgangspunten voor de meerjarige toename van vervoer gehandhaaft blijven bij het opstellen van de nieuwe meerjarige begroting. Het betreft hier afwijkingen ten opzichte van de algemene uitgangspunten voor de meerjarige toename van het vervoer.

In zijn algemeenheid wordt ter bepaling van de hoeveelheid als basis het gemiddelde genomen van de laatste 4 maanden van het voorgaande jaar. De ervaring leert dat dit gemiddelde een goede indicatie is voor de eerste 6 maanden van het nieuwe jaar. Vanaf de 7e maand van het nieuwe jaar wordt rekening gehouden met een verdere toename ten opzichte van het eerste half jaar van het gebruik van vervoer in het kader van Jeugdwet (+15%), Dagbesteding (+5%), Leerlingenvervoer (+5%) en Vraagafhankelijk vervoer (+10%).

Op verzoek van een gemeente kan worden afgeweken van de algemene uitgangspunten voor het opstellen van de meerjarige begroting. Dit verzoek gaat gepaard met een (financiële) onderbouwing ten behoeve van toekomstige analyses.

In de jaren 2021 tot en met 2023 vindt jaarlijkse afbouw plaats van de Wmo subsidie tot nihil in 2024. De over deze jaren te ontvangen subsidies bedragen respectievelijk € 1,7 mln, € 1,2 mln en € 0,6 mln. Binnen deze bedragen is ook een bijdrage beheerskosten opgenomen ter dekking van de BVO lasten. Deze afbouw van de Wmo subsidie leidt tot een kostentoename voor de gemeenten.

In 2020 is besloten om de samenwerkingsovereenkomst met de provincie betreffende het OV Vangnet met een jaar te verlengen. De samenwerking eindigt nu per 31 december 2021. Bestedingsplannen kunnen niet meer worden ingediend. Op dit moment is de provincie met de zes Gelderse regio's en de reizigersorganisaties in gesprek over een vernieuwd vervoersysteem ter vervanging van het OV Vangnet vanaf 2022. Aangezien het OV Vangnet en een mogelijk vervolg daarop een gemandateerde taak is die volledig wordt vergoed door de provincie, heeft dit naar verwachting geen effect op de gemeentelijke bijdragen.

3. Financiële uitgangspunten

3.1 Meerjarenprogrammabegroting 2022-2025

Voor het opstellen van de MJPB 2022-2025 worden per begrotingspost uitgangspunten gekozen ten aanzien van prijs en hoeveelheid. Op basis van deze uitgangspunten worden per jaar de verwachte lasten en baten bepaald. Met behulp van de reeds vastgestelde verdeelsleutels worden vervolgens de meerjarige bijdragen per deelnemer bepaald. In onderstaand schema worden de uitgangspunten benoemd.

	Begrotingspost	L/B	Prijs	Hoeveelheid
P1	Vervoer vraagafhankelijk	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Gewijzigde begroting 2020
P1	Callcenter vraagafhankelijk	Lasten	Tarief contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv CPI index)	Gewijzigde begroting 2020
P1	Eigen bijdragen vraagafhankelijk	Baten	Indexatie OV tarieven provincie	Gewijzigde begroting 2020
P1	Wmo subsidie provincie	Baten	Beschikking 2021-2023	Beschikking 2021-2023
P2	Vervoer routegebonden jeugdwet en LLV	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Ervaringscijfers 2020
P2	Vervoer routegebonden dagbesteding	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Gewijzigde begroting 2020
P2	Begeleiding routegebonden	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Ervaringscijfers 2020
O1	Bedrijfsvoerings-organisatie	Lasten	Indexatie obv CPI index	MJPB 2021-2024
O1	Bijdrage beheerskosten provincie	Baten	Beschikking 2021-2023	Beschikking 2021-2023

Tabel 1: uitgangspunten MJPB 2022-2025

3.2 Gewijzigde begroting 2021

Voor het opstellen van de gewijzigde begroting 2021 worden per begrotingspost uitgangspunten gekozen ten aanzien van prijs en hoeveelheid. Op basis van deze uitgangspunten worden de verwachte lasten en baten bepaald. Met behulp van de reeds vastgestelde verdeelsleutels worden vervolgens de bijdragen per deelnemer bepaald. In onderstaand schema worden de uitgangspunten benoemd.

	Begrotingspost	L/B	Prijs	Hoeveelheid
P1	Vervoer vraagafhankelijk	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Gewijzigde begroting 2020
P1	Callcenter vraagafhankelijk	Lasten	Tarief contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv CPI index)	Gewijzigde begroting 2020
P1	Eigen bijdragen vraagafhankelijk	Baten	Indexatie OV tarieven provincie	Gewijzigde begroting 2020
P1	Wmo subsidie provincie	Baten	Beschikking 2021-2023	Beschikking 2021-2023
P2	Vervoer routegebonden jeugdwet en LLV	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Ervaringscijfers 2020
P2	Vervoer routegebonden dagbesteding	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Gewijzigde begroting 2020
P2	Begeleiding routegebonden	Lasten	Tarieven contract (indexatie vanaf 1-1-2021 obv NEA index)	Ervaringscijfers 2020
O1	Bedrijfsvoerings-organisatie	Lasten	Indexatie obv CPI index	MJPB 2021-2024
O1	Bijdrage beheerskosten provincie	Baten	Beschikking 2021-2023	Beschikking 2021-2023

Tabel 2: uitgangspunten gewijzigde begroting 2021

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Syntheserapport Financiële toekomst Vraagafhankelijk WMO-vervoer Avan

Vervoersorganisatie Regio Arnhem en Nijmegen



DATUM 01-12-2020
VERSIE DEFINITIEF
REFERENTIE 19099

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Syntheserapport Financiële toekomst Vraagafhankelijk WMO-vervoer Avan

Vervoersorganisatie Regio Arnhem en Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Onze referentie: 19099

Dit document is vertrouwelijk en uitsluitend in te zien door of met toestemming van: Vervoersorganisatie Regio Arnhem en Nijmegen (de Vervoersorganisatie)

Auteurs:
Maarten van Setten
Michel Hartemink
Roanne van de Wijgaart

Moventem
Pollaan 48 A-1; 7202 BX Zutphen
T 0575 84 3738
E info@moventem.nl
W www.moventem.nl

Moventem is aangesloten bij de Nederlandse Marktonderzoek Associatie (MOA), Center for Information Based Decision Making & Marketing Research. Moventem is tevens aangesloten bij the World Association of Opinion & Marketing Research Professionals (ESOMAR).

MOA Center for Information Based Decision Making & Marketing Research

ESOMAR WORLD RESEARCH ESOMAR MEMBER

- Samenvatting -

De komende jaren moet een balans gevonden worden tussen behoud van een passend kwaliteitsniveau van de voorzieningen binnen het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan en het beheersen van de (maatschappelijke) kosten. Moventem heeft in opdracht van de Vervoersorganisatie Arnhem Nijmegen (BVO DRAN) een studie gedaan om de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

"Welke maatregelen dragen het meest bij aan een gezonde balans tussen kostenreductie-/ beheersing én behoud van een passend voorzieningenniveau?"

In deze studie zijn 12 maatregelen getoetst aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

I. Hoe is het uitvoerend draagvlak binnen de deelnemende gemeenten voor de maatregelen?
II. Hoe groot is de systeemtechnische en praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen?
III. Wat is het advies van de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer?
IV. Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op korte termijn (binnen 4 jaar)?
V. Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op lange termijn (over 4 jaar)?
VI. Hoe groot zijn de (negatieve) gevolgen voor de pashouders?
VII. In welke mate worden de maatregelen geaccepteerd door de pashouders?

De studie is opgebouwd uit verschillende deelonderzoeken waarmee alle relevante stakeholders zijn meegenomen en een betrouwbaar beeld is ontstaan vanuit verschillende invalshoeken. Er heeft een literatuurstudie plaatsgevonden en er zijn gesprekken gevoerd met de vervoerders, het callcenter en de RAD. Contactambtenaren en Wmo-consulenten zijn geraadpleegd via een enquête en een brainstromsessie. Er is een kwantitatieve analyse uitgevoerd op de data van alle Wmo-ritten uit 2019 en de mening van pashouders is opgehaald via een enquête onder een betrouwbare en representatieve steekproef. Alle opgehaalde data en informatie zijn gebundeld in een Multicriteria-analyse, waarmee de maatregelen gerangschikt zijn naar de bijdrage aan een gezonde balans tussen kostenreductie en een passend voorzieningenniveau.

In de tabel op de volgende pagina zijn alle maatregelen gerangschikt op de MCA score. Hoe hoger de score, des te groter de bijdrage aan een goede balans. Tevens wordt een (sterk verkort) advies gegeven voor het al dan niet implementeren en/of invullen van de maatregel op basis van de uitkomsten van de studie. Los van de specifieke maatregelen, komen wij op basis van de studie tot de volgende generieke aanbevelingen:

1. **Benut de potentie van OV als voorliggende voorziening**
   Circa een derde van de Wmo-ritten (zonder aanvullende indicaties) voldoet aan de OV-criteria. Geef aan deze pashouders vrijblijvend OV-advies.
2. **Inventariseer vrijwilligersinitiatieven incl. systeemkenmerken**
   Breng de systeemkenmerken van alle vrijwilligersinitiatieven in kaart, zodat het callcenter hier gericht op kan adviseren.
3. **Bevorder uitwisseling van kennis en ervaringen tussen en binnen gemeenten**
   Faciliteer en stimuleer kennisuitwisseling binnen en tussen de gemeenten.
4. **Neem duurzaamheid mee in de overwegingen**
   Dit is van toenemend belang in aanloop naar de infasering van zero emissie voertuigen. Het vliegwieleffect van minder voertuigen wordt nog groter.
5. **Stimuleer online reserveren**
   Circa twee derde van de pashouders die (regelmatig) internetten, boekt momenteel (vrijwel) nooit online een Avan-rit.
6. **Minder is niet altijd beter**
   Als het aantal ritten te sterk daalt kan dat uiteindelijk leiden tot lagere efficiëntie van de rituitvoering.
7. **Overweeg kortere openingstijden**
   De rustige late avonduren zijn relatief kostbaar.
8. **Onderzoek automatische communicatie over ophaaltijden**
   Door actuele en accurate informatie over de ophaaltijd die kort van tevoren gegeven wordt, worden grotere initiële ophaalmarges significant meer geaccepteerd door reizigers.
9. **Maak kosten inzichtelijk van (aanvullende) indicaties**
   Wmo-consulenten overzien niet alle financiële gevolgen van (aanvullende) indicaties en hebben hier wel behoefte aan.
10. **Volg reisgedrag van bestaande pashouders**
    Reizigers kunnen dan gerichter gewezen worden op alternatieven en mogelijkheden voor (her)indicaties kunnen sneller worden benut.

Maatregel	MCA score	Beoogd effect	Advies
Toeslag bij kort van tevoren reserveren	**0,8**	Efficiënter vervoer	**Implementeren:** Leidt tot relatief weinig weerstand, heeft weinig impact op het voorzieningenniveau en kan op lange termijn aanzienlijke kostenbesparing opleveren. Stimuleer daarnaast online reserveren, hier zit nog onbenut potentieel.
Kilometerdrempel invoeren	**0,7**	Minder ritten	**Implementeren:** De mogelijke besparing is gemiddeld. Wanneer er in specifieke gevallen uitzonderingen mogelijk blijven is de weerstand beperkt.
Boete bij verwijtbare loosmelding	**0,6**	Efficiënter vervoer	**Implementeren, maar:** Groot draagvlak (want rechtvaardig), maar verwijtbaarheid is lastig vast te stellen. Pas dit gericht toe op pashouders met veel loosmeldingen.
Ondergrens toewijzing Avan-pas	**0,5**	Minder pashouders	**Implementeren:** Relatief groot draagvlak (met name binnen gemeenten) en levert grote besparing op (> €100.000,-). Behoud wel ruimte voor (tijdelijke) uitzonderingen.
Eigen bijdrage Avan-pas	**0,5**	Minder pashouders	**Implementeren, maar:** De basisgedachte wordt ondersteund, maar € 25,- per jaar is te veel. De kosten moeten in worden gebracht met de kosten voor een OV-chipkaart. Het gevolg is dan wel dat het financieel voordeel kleiner wordt door een lagere reizigersbijdrage en lagere drempel.
Spitstarief invoeren	**0,2**	Lagere capaciteit	**Implementeren, maar:** Naar analogie met het OV, dus relatief groot draagvlak. Beperk de spitsperiode tot twee korte tijdvensters (13-14u. en 15-16u.), zodat de betaalbaarheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het systeem zoveel mogelijk behouden blijven.
Standaard OV-training	**0,0**	Minder ritten	**Niet implementeren, tenzij:** Generiek invoeren is schieten met hagel. Breng o.b.v. reisgedrag (en OV-scan) gericht in kaart bij welke pashouders een training opportuun is.
Tarief Wmo zonder korting verhogen	**-0,1**	Minder ritten	**Niet implementeren:** De (financiële) voordelen zijn te klein gezien het beperkte aantal ritten waarop dit tarief van toepassing is
Bindend alternatief bij drukte	**-0,4**	Lagere capaciteit	**Implementeren, maar:** Beperk de spitsperiode tot twee korte tijdvensters (13-14u. en 15-16u.), zodat de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het systeem zoveel mogelijk behouden blijven
Maximale omrijtijd verhogen	**-0,6**	Efficiënter vervoer	**Niet implementeren, tenzij:** De negatieve impact op het voorzieningenniveau weegt niet op tegen de mogelijke (financiële) voordelen, tenzij vervoerders zich kunnen en willen committeren aan lagere tarieven bij X% hogere combinatiegraad na 2024.
Bindend OV-advies op maat	**-0,8**	Minder ritten	**Implementeren, maar:** Ondanks lage MCA score heeft meer toeleiding naar OV veel potentie. Maak het advies niet direct bindend en zorg voor concrete adviezen. Combineer dit met OV-training voor specifieke doelgroep.
Verruimen ophaalmarges	**-0,9**	Efficiënter vervoer	**Niet implementeren, tenzij:** De negatieve impact op het voorzieningenniveau weegt niet op tegen de mogelijke (financiële) voordelen, tenzij vervoerders zich kunnen en willen committeren aan lagere tarieven bij X% hogere combinatiegraad na 2024.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 7

1.1 Aanleiding 7
1.2 Hoofdvraag en onderzoeksvragen 7
1.3 Scope onderzoek 8
1.4 COVID-19 8
1.5 Werkgroep Marktonderzoek 9
1.6 Leeswijzer 9

2 Methodiek 11

2.1 Ophaalfase 11
2.2 Analysefase 11
2.3 Toetsingsfase 11
2.4 Adviseringsfase 12

3 Hoofdlijnen deelonderzoeken 14

3.1 Diepte-interviews stakeholders 14
3.2 Peiling contactambtenaren en consulenten 15
3.3 Brainstorm contactambtenaren en consulenten 16
3.4 Peiling pashouders 17

4 Beschouwing maatregelen 19

4.1 Toeslag bij kort van tevoren reserveren 20
4.2 Verruimen ophaalmarges 21
4.3 Maximale omrijtijd verhogen 22
4.4 Boete bij verwijtbare loosmelding 23
4.5 Spitstarief invoeren 24
4.6 Bindend alternatief bij drukte 25
4.7 Kilometerdrempel invoeren 26
4.8 Bindend OV-advies op maat 27
4.9 Standaard OV-training 28
4.10 Tarief Wmo zonder korting verhogen 29
4.11 Vaste eigen bijdrage van Avan-pas 30
4.12 Ondergrens toewijzing Avan-pas 31

5 Beantwoording onderzoeksvragen 32

5.1 Hoe is het uitvoerend draagvlak binnen de deelnemende gemeenten voor de maatregelen? 33
5.2 Hoe groot is de systeemtechnische en praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen? 34
5.3 Wat is het advies van de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer? 34
5.4 Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op korte termijn (binnen 4 jaar)? 35
5.5 Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op lange termijn (over 4 jaar)? 35
5.6 Hoe groot zijn de (negatieve) gevolgen voor de pashouders? 36
5.7 In welke mate worden de maatregelen geaccepteerd door de pashouders? 36

6 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen 37

6.1 Uitkomsten MCA 37
6.2 Advies per maatregel 38
6.3 Generieke aanbevelingen 39

Bijlagen

Bijlage 1 – De maatregelen 42
Bijlage 2 – Uitvoerend draagvlak gemeenten 43
Bijlage 3 – Uitvoerbaarheid 44
Bijlage 4 – Advies RAD 46
Bijlage 5 – Kostenbesparing korte termijn (< 4 jaar) 47
Bijlage 6 – Kostenbesparing lange termijn (> 4 jaar) 50
Bijlage 7 – Gevolgen pashouders 53
Bijlage 8 – Acceptatie pashouders 55

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding



INLEIDING

1 Inleiding

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van het meerledige onderzoek naar de financiële toekomst van het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan. Deze rapportage geeft handvatten om vast te stellen welke (set van) maatregelen de komende jaren de grootste bijdrage leveren aan betaalbaarheid én optimaal behoud van het voorzieningenniveau. Samen schakelen naar de toekomst.

1.1 Aanleiding

Als gevolg van demografische ontwikkelingen (toegenomen levensverwachting, langer zelfstandig wonen) is de algemene verwachting dat het aantal gebruikers en de vervoersvraag binnen het vraagafhankelijke Wmo-vervoer de komende jaren stijgt[1].

Aanvullend groeit het ambitieniveau van gemeenten (en vervoerders) als het gaat om duurzaamheid. De convenant Zero emissie doelgroepenvervoer 2025 vindt inmiddels haar vertaling in gemeentebeleid. Zeker in de transitieperiode tot 2030 moet rekening gehouden worden met extra investeringen in dit kader.

Tegelijkertijd neemt het belang van een inclusieve samenleving toe. In 2006 hebben de Verenigde Naties het Verdrag voor rechten van personen met een handicap aangenomen. Het belangrijkste uitgangspunt is dat mensen met een beperking net zo goed aan de samenleving moeten kunnen deelnemen als mensen zonder een beperking.

Dit uitgangspunt wordt steeds meer en beter vertaald naar de praktijk. Een voorwaarde voor maatschappelijke participatie is een goede mobiliteits-voorziening. Het belang van een kwalitatief hoogwaardig vervoerssysteem dat aansluit bij de klantbehoeften is dus groot, zeker voor de doelgroep die erop is aangewezen.

De komende jaren moet een balans gevonden worden tussen behoud van een passend kwaliteitsniveau van de voorzieningen en het beheersen van de (maatschappelijke) kosten.

Moventem heeft in opdracht van de Vervoersorganisatie Arnhem Nijmegen (BVO DRAN) een studie uitgevoerd naar mogelijkheden om de (uitvoerings-)kosten van het vraagafhankelijke Wmo-vervoer beter te beheersen/ reduceren, zonder dat dit (te veel) ten koste gaat van de vervoersvoorzieningen voor de doelgroep.

1.2 Hoofdvraag en onderzoeksvragen

De studie moet antwoord geven op de volgende hoofdvraag:

“Welke maatregelen dragen het meest bij aan een gezonde balans tussen kostenreductie-/ beheersing én behoud van een passend voorzieningenniveau?”

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

I. **Hoe is het uitvoerend draagvlak binnen de deelnemende gemeenten voor de maatregelen?**

II. **Hoe groot is de systeemtechnische en praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen?**

III. **Wat is het advies van de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer?**

[1] *Uit een prognose van het Kennisinstituut instituut Mobiliteit (KiM) in 2016 blijkt dat het aantal mensen met een indicatie binnen de Wmo, Valys en Wlz tot 2030 met maximaal 8,3% zal toenemen.*

IV. **Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op korte termijn (binnen 4 jaar)?**

V. **Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op lange termijn (over 4 jaar)?**

VI. **Hoe groot zijn de (negatieve) gevolgen voor de pashouders?**

VII. **In welke mate worden de maatregelen geaccepteerd door de pashouders?**

1.3 Scope onderzoek

Het onderzoek is gericht op het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan. Vanaf juli 2020 wordt dit vervoer in vier percelen uitgevoerd door Citax (perceel Oost), Munckhof (perceel Noord), Personenvervoer Midden-Nederland (Haars Groep) (perceel Zuid) en Willemsen-de Koning (WdK) (perceel West). De callcenter-functie wordt sindsdien ingevuld door DVG. BVO DRAN is namens 18 deelnemende gemeenten opdrachtgever voor dit vervoer.

Maatregelen
In deze studie worden 12 maatregelen getoetst aan de hand van hoofd- en onderzoeksvragen. Bij de selectie van de maatregelen heeft het Knoppenplan uit 2018 als basis gediend. Hierin is een groot aantal mogelijke maatregelen benoemd die zijn gericht op kostenbeheersing en -reductie binnen alle vervoersvormen van Avan.

Voor dit onderzoek is een selectie gemaakt van de (Wmo-gerelateerde) maatregelen uit dit Knoppenplan. In samenspraak met de werkgroep (zie § 1.5) is een selectie gemaakt van 12 maatregelen die aan de hand van deze studie worden getoetst. Daarmee borduurt dit onderzoek voort op het werk dat al is verricht om tot het Knoppenplan te komen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle maatregelen. Het uitgangspunt binnen dit onderzoek is dat de maatregelen regionaal (kunnen) worden ingevoerd, maar dat lokaal maatwerk mogelijk blijft.

Draagvlak
De onderzoeksopzet is erop gericht dat de uitkomsten ervan breed gedragen worden door de verschillende stakeholders. Daarom is zoveel mogelijk bestaande kennis benut, en zijn alle relevante partijen betrokken in de verschillende fasen van de studie.

Geen exacte financiële doorrekening
In het onderzoek is geen gedetailleerde financiële doorrekening gedaan van de maatregelen. Dit is in veel gevallen in deze fase niet met voldoende nauwkeurigheid te realiseren. Op basis van de verschillende bronnen is een onderbouwde kwalitatieve kwalificatie gegeven van de financiële consequenties van de maatregelen.

Nieuwe contractperiode
In augustus 2020 is een nieuwe contractperiode ingegaan met vier nieuwe vervoerders en een callcenter. Daarmee is een einde gekomen aan de regiecentrale. Een belangrijke overweging om over te stappen op het callcentermodel waren de kosten. In plaats van vergoeding van de tijd dat chauffeurs en voertuigen beschikbaar zijn, worden alleen daadwerkelijk gereden ritten vergoed. De gedachte is dat vervoerders hierdoor meer mogelijkheden hebben om ritten te combineren en chauffeurs en voertuigen effectiever en efficiënter inzetten.

De contracten zijn aangegaan voor 10 jaar, met een initiële looptijd van vier jaar en twee verlengingsopties. Naast de geleverde uitvoeringskwaliteit is ook het infaseringsplan zero emissie onderdeel van de overwegingen om gebruik te maken van de verlengingsopties.

1.4 COVID-19

De studie is gestart in januari 2020. In maart heeft de uitbraak van COVID-19 in Nederland er onder meer voor gezorgd dat de Wmo-vervoersvraag sterk is gedaald. Op het moment van schrijven is nog steeds sprake van significant minder vervoer ten opzichte van voorgaande jaren. De gevolgen op de lange termijn zijn nog niet te voorspellen. Dankzij de methodiek, het brede draagvlak en de betrouwbaarheid van de uitkomsten, geeft het onderzoek relevante uitgangspunten die toepasbaar blijven.

1.5 Werkgroep Marktonderzoek

De studie is uitgevoerd in opdracht van BVO DRAN. Voor inhoudelijke en procesmatige afstemming en begeleiding tijdens de studie is de werkgroep Marktonderzoek in het leven geroepen. Deze werkgroep bestaat uit drie contactambtenaren van deelnemende gemeenten (Arnhem, Renkum en Overbetuwe) en de contractmanager van de Vervoersorganisatie. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door financiële ondersteuning van provincie Gelderland.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport geeft een samenvatting en synthese van de deelonderzoeken die binnen deze studie zijn uitgevoerd om de hoofd- en onderzoeksvragen te beantwoorden.

In deelrapportages (die als separate bijlagen zijn bijgevoegd) worden de onderzoeksopzet, -verantwoording en resultaten van de deelonderzoeken nader beschreven. Deze rapportage beperkt zich tot de hoofdlijnen en beschrijft het integrale beeld dat uit de verschillende onderzoeken naar voren komt.

De deelrapportages geven een beeld van de uitkomsten per deelonderzoek, maar dienen in samenhang met de andere deelonderzoeken en dit Syntheserapport worden geïnterpreteerd.

In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe de studie is uitgevoerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de relevante hoofdlijnen van de deelonderzoeken en beschrijft de uitkomsten die verband houden met de maatregelen. Dit hoofdstuk is bedoeld om meer context en nuance aan te brengen aan de beschouwing van de verschillende maatregelen die in hoofdstuk 4 wordt gegeven. Alle uitkomsten worden in hoofdstuk 5 gebruikt om de deelvragen te beantwoorden. In hoofdstuk 6 geven wij antwoord op de hoofdvraag door de feiten uit de voorgaande hoofdstukken te bundelen en te voorzien van duiding, zodat hieruit een aantal conclusies te trekken is. Ook geven wij in dit hoofdstuk de belangrijkste aanbevelingen die hieruit voortvloeien.

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

METHODIEK



2 Methodiek

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de studie is opgebouwd. We behandelen de belangrijkste bouwstenen van het onderzoek om een goed beeld te geven van de wijze waarop onze bevindingen tot stand zijn gekomen.

2.1 Ophaalfase

In de ophaalfase is bestaande kennis, data en informatie verzameld. We hebben beschikbare documenten ontvangen en bestudeerd. Op basis van het Knoppenplan uit 2018 hebben we in samenspraak met de Werkgroep bepaald welke maatregelen getoetst worden in de studie. Hierbij is geselecteerd op maatregelen die…:

- … betrekking hebben op Wmo-vervoer;
- … regionaal ingevoerd kunnen worden;
- … een reële besparing met zich meebrengen;
- … nog niet tot in detail zijn uitgewerkt en voor nadere invulling vatbaar zijn;
- … nog niet (in alle gemeenten) zijn geïmplementeerd;
- … goed zijn uit te leggen aan en te toetsen bij de verschillende doelgroepen.

Dit heeft geleid tot 12 maatregelen die onderwerp zijn van deze studie. Deze worden in hoofdstuk 4 (en bijlage 1) beschreven. De maatregelen zijn op voorhand niet tot in detail ingevuld. Hiervoor is bewust gekozen, zodat er bij (eventuele) implementatie van maatregelen ruimte is voor varianten die recht doen aan de uitkomsten van de studie. Tevens biedt dit mogelijkheden voor lokaal maatwerk.

Vervolgens is een online enquête uitgevoerd onder de contactambtenaren en Wmo-consulenten om een kwantitatief beeld te krijgen van (de perceptie op) de huidige wijze van indicatiestelling en de mate waarin zij de geselecteerde maatregelen acceptabel vinden.

Parallel aan de enquête zijn in deze fase gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de vier vervoerders (Citax, Haarsgroep, Munckhof en Willemsen- de Koning), het callcenter (DVG) en de Regionale Adviesraad Doelgroepenveroer (RAD). Het doel van deze gesprekken was om kwalitatief inzicht te krijgen in de verwachtingen die deze partijen hebben van de uitvoeringskosten, welke componenten bepalend zijn voor de kosten, welke mogelijkheden er zijn om kosten te besparen, hoe zij aankijken tegen de maatregelen en welke impact de maatregelen volgens hen op de pashouders hebben.

2.2 Analysefase

In deze fase is een kwantitatieve analyse gedaan van de data van alle vraagafhankelijke Wmo-ritten uit 2019. Het doel hiervan was om cijfermatig inzicht te krijgen in de opbrengsten, mogelijke besparingen en effecten van de verschillende maatregelen als deze in 2019 zouden zijn toegepast. Hiermee is onder meer in kaart gebracht op hoeveel ritten en pashouders de maatregelen effect hebben.

2.3 Toetsingsfase

Tijdens de toetsingsfase zijn we (mede op basis van de uitkomsten van de voorgaande fasen) in gesprek gegaan met de contactambtenaren en Wmo-consulenten. Dit om de uitkomsten op kwalitatieve wijze te toetsen en verder in gesprek te gaan over de voor- en nadelen van de maatregelen en de mogelijke invulling daarvan. Deze brainstormsessie heeft plaatsgevonden op 27 augustus 2020 in de raadszaal van het stadhuis van gemeente Arnhem (met inachtneming van de toen geldende corona-richtlijnen).

Vervolgens is een kwantitatieve peiling uitgevoerd onder een steekproef van alle pashouders. Hiermee is cijfermatige informatie opgehaald over het gedrag, de houding en de veranderingsbereidheid bij de pashouders ten aanzien van een aantal thema's die samenhangen met de maatregelen. Tevens is hiermee per maatregel opgehaald in hoeverre deze acceptabel worden bevonden door de doelgroep.

2.4 Adviseringsfase



Alle opgehaalde data en informatie zijn gebruikt in een multicriteria-analyse (MCA). Met deze MCA zijn de maatregelen gerangschikt op de mate waarin deze bijdragen aan een goede balans tussen behoud van kwaliteit enerzijds en kostenreductie/ -beheersing anderzijds. Alle onderzoeksvragen komen in deze analyse terug en krijgen een score op basis van de uitkomsten van de deelonderzoeken. Met deze onderbouwde rangschikking kunnen antwoord op de hoofdvraag van de studie.

De MCA is goed onderbouwd en heeft ruimte voor interpretatie zoveel mogelijk weggenomen, maar het is geen absolute wetenschap. Alle keuzes die zijn gemaakt zijn beschreven, zodat het proces transparant en reproduceerbaar is. De MCA, en de uitkomsten daarvan, worden toegelicht in hoofdstuk 5.

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

RESULTATEN



3 Hoofdlijnen deelonderzoeken

Dit hoofdstuk beschrijft de relevante en opvallende uitkomsten van de deelonderzoeken. In hoofdstuk 4 wordt een opsomming gegeven van de uitkomsten in relatie tot de maatregelen.

3.1 Diepte-interviews stakeholders

In februari/ maart 2020 zijn zes één-op-één gesprekken gevoerd met de vier (toen) toekomstige Wmo-vervoerders, de Regionale Adviesraad Doelgroepen-vervoer (RAD) en de partij die de callcenterfunctie invult. De eerste coronamaatregelen waren al ingevoerd (geen handen schudden en afstand houden), maar de omvang en impact van het virus werd pas later duidelijk.

Kosten gaan stijgen
Alle stakeholders delen de verwachting dat de kosten gaan stijgen. Aanvullend op de demografische trend en de ambitie rondom duurzaamheid, worden de volgende oorzaken benoemd:

- Toenemende congestie, waardoor de productiviteit van chauffeurs afneemt. Er kunnen immers minder ritten per uur worden gereden;
- Het aandeel klanten met hulpmiddelen (rollator, rolstoel, scootmobiel) neemt toe, waardoor relatief meer tijd nodig is voor in- en uitstapbewegingen;
- Vervoerders verwachten een groeiend tekort aan chauffeurs (vooral parttime). Het relatief oude chauffeurskorps gaat de komende jaren met pensioen en voor jongere mensen is taxichauffeur geen voorkeursberoep. Er moeten kosten worden gemaakt voor werving, opleiding en behoud van personeel.

Vrijwilligersinitiatieven? Graag, maar…
Bij de vervoerders en het callcenter bestaat zeker de wil om meer samen te werken met vrijwilligersinitiatieven, in de hoop dat het aantal minder rendabele (met name korte) ritten afneemt. Voor een goede integratie ontbreekt het op dit moment echter aan een volledig en bruikbaar overzicht van de bestaande initiatieven per gemeenten.

De vervoerskenmerken zijn divers waardoor het niet mogelijk is om deze te integreren in de planningstools. Ook wordt genoemd dat de kwaliteit en continuïteit van de vrijwilligersinitiatieven nog niet in alle gevallen voldoende geborgd is. Hierdoor bestaan twijfels over de (praktische) haalbaarheid en wenselijkheid van het opnemen van vrijwilligersinitiatieven als voorliggende voorziening.

Indicatiestelling
De stakeholders hebben het gevoel dat Wmo-consulenten zich niet altijd voldoende bewust zijn van de financiële gevolgen van (aanvullende) indicatiestellingen. Er valt in hun optiek winst te behalen als er meer aandacht wordt besteed aan het informeren en opleiden van de consulenten. Ook is genoemd dat de mogelijkheden om meer maatwerk toe te passen verder uitgebreid kunnen worden, bijvoorbeeld met tijdelijke indicatiestellingen.

Inclusieve mobiliteit
De RAD benadrukt het belang van gelijkwaardigheid voor iedereen. Elke aanpassing in het voorzieningenniveau wordt door hen getoetst op het VN-verdrag en de impact op inclusiviteit. Daarbij is gelijkwaardigheid in hun optiek belangrijker dan de mate waarin maatregelen worden geaccepteerd door de pashouders.

Van regie- naar callcentermodel
De gesprekken vonden plaats vóór de start van de huidige contractperiode waarin volgens het callcentermodel wordt gewerkt. De stakeholders spraken de verwachting uit dat deze overgang leidt tot meer efficiëntie in de uitvoering, dus tot een kostenbesparing. De kosten per rit zullen afnemen, zowel voor de vervoerders als voor de opdrachtgevers. De verwachting is dat de stijging van de vervoersvraag waarschijnlijk groter is. Per saldo wordt dus verwacht dat de uitvoeringskosten zullen toenemen.

3.2 Peiling contactambtenaren en consulenten

In maart/ april 2020 is een peiling uitgevoerd onder de contactambtenaren en Wmo-consulenten van de deelnemende gemeenten. In totaal hebben 17 contactambtenaren en 66 Wmo-consulenten meegedaan aan dit deelonderzoek.

Keukentafelgesprekken
De meeste Wmo-consulenten geven aan dat vervoer in minder dan 50% van de keukentafelgesprekken onderdeel uitmaakt van de aanvraag. In die gevallen ervaren zij dat er (ruim) voldoende tijd is voor dit onderdeel. Gemiddeld neemt vervoer 25 minuten in beslag, circa 10% geeft aan hier een uur voor nodig te hebben.

Detailniveau vervoersvraag
Enkele contactambtenaren hebben het idee dat de consulenten/ wijkcoaches niet voldoende op detail inzoomen op de vervoersvraag van de cliënt. Voornamelijk als gevolg van tijdgebrek, of gebrek aan kennis. Ook wordt de snel veranderende vervoersvraag genoemd als oorzaak.

De Wmo-consulenten vinden dat voldoende wordt ingezoomd en zijn over het algemeen bereid om (nog) meer op detail in te zoomen op de vraag. Een kleinere groep geeft aan dat dit niet mogelijk is, voornamelijk door tijdgebrek.

Maatwerk
De meeste contactambtenaren vinden dat gemeenten (ruim) voldoende mogelijkheden hebben om maatwerk toe te passen bij het toekennen van een indicatie. Een meerderheid van de Wmo-consulenten heeft onvoldoende zicht op de (extra) kosten die specifieke vervoersindicaties met zich mee brengen, terwijl zij dit wel zouden willen.

Eigen netwerk en voorliggende voorzieningen
Volgens vrijwel alle Wmo-consulenten worden de vervoersmogelijkheden binnen het eigen netwerk van de cliënt en de voorliggende voorzieningen (ruim) voldoende meegenomen bij de indicatiestelling. Contactambtenaren zijn hierover iets meer verdeeld. Circa een derde heeft hier onvoldoende zicht op en circa een kwart vindt dat voorliggende voorzieningen (ruim) onvoldoende meegenomen worden.

Vrijwilligersinitiatieven
Bijna alle Wmo-consulenten kennen minimaal één vrijwilligersinitiatief in de gemeente waarin zij werken. De meest genoemde initiatieven zijn de PlusBus en Automaatje.

Regulier openbaar vervoer
De meeste Wmo-consulenten en contactambtenaren vinden het reguliere OV in hun gemeente voldoende toegankelijk voor minder validen. In Arnhem en Nijmegen ligt dit percentage hoger dan in de overige (meer landelijke) gemeenten (80% vs. 55%). De meest Wmo-consulenten vinden dat binnen de gemeenten voldoende actuele kennis aanwezig is over de mogelijkheden van het OV. Wmo-consulenten geven over het algemeen aan goed bekend te zijn met het OV-netwerk in de gemeente waarin zij werken. Ook zegt een ruime meerderheid te weten waar zij informatie kunnen vinden over (de toegankelijkheid) van het OV. Circa een derde van de contactambtenaren is het (volledig) oneens met de stelling dat er binnen de gemeente voldoende actuele kennis is over de mogelijkheden van het OV.

Toekennen Avan-vervoerspas
Het grootste deel van de Wmo-consulenten en contactambtenaren schat in dat meer dan de helft van de aanvragen leidt tot een toekenning van de vervoerspas. Voornamelijk contactambtenaren denken dat het aantal keer dan een Avan-vervoerspas wordt toegekend kan worden verminderd. Bijvoorbeeld door strenger indiceren, beter doorvragen op mogelijkheden binnen het eigen netwerk en voorliggende voorzieningen. Wmo-consulenten zijn hier wat meer verdeeld over, maar een meerderheid denkt dat het aantal toewijzingen verminderd kan worden. Van alle respondenten geeft 60% aan dat het aantal keer dat een pas wordt toegekend zeker of waarschijnlijk kan worden verminderd.

Ongeveer de helft van de Wmo-consulenten loopt tegen een aantal zaken aan bij het toewijzen van een Avan-vervoerspas. Veel genoemde punten zijn onder andere de begeleiding en het beoordelen van de vervoersvraag. Contactambtenaren hebben voornamelijk behoefte aan ondersteuning bij het opstellen van het beleid voor toewijzen van Avan-vervoerspassen voor het Wmo-vervoer. Zij spreken de behoefte uit aan meer uitwisseling van kennis en ideeën tussen de gemeenten en een meer gedetailleerde (en uniforme) uitwerking van de criteria.

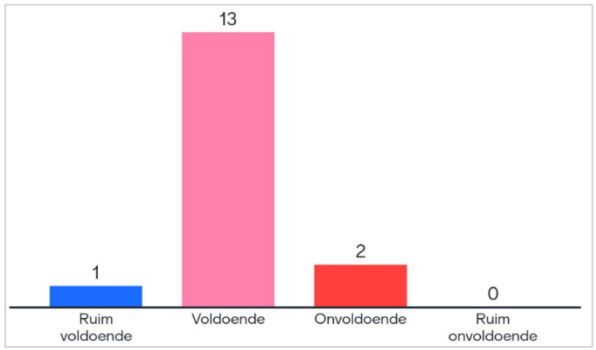
Kostenbeheersing/ -reductie
Zowel Wmo-consulenten als contactambtenaren zien een (zeer) grote noodzaak om de kosten voor het vraagafhankelijke Wmo-vervoer te beheersen en/of reduceren.

3.3 Brainstorm contactambtenaren en consulenten

Op 27 augustus heeft een brainstormsessie plaatsgevonden waarvoor alle contactambtenaren en enkele Wmo-consulenten van de deelnemende gemeenten uitgenodigd zijn. In totaal hebben 11 contactambtenaren en 6 Wmo-consulenten deelgenomen aan de sessie. Zij vertegenwoordigden 14 verschillende gemeenten.

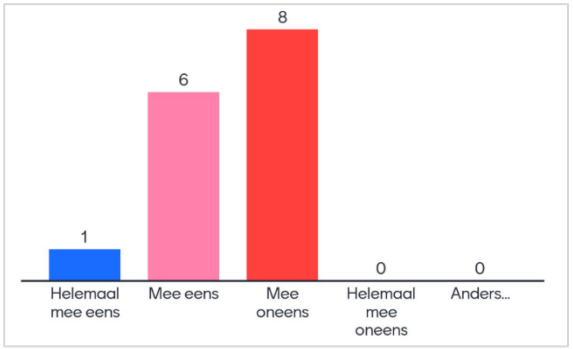
Tijdens de sessie is een korte toelichting gegeven op de aanleiding, de status en voorlopige resultaten. Vervolgens is in drie deelgroepen een gesprek gevoerd over de 12 maatregelen. Tot slot is plenair een aantal stellingen voorgelegd waar de deelnemers direct met hun telefoon op konden reageren en is hierover kort gediscussieerd. Hieronder staat de opbrengst per stelling:

Stelling 1: Er zijn op dit moment voldoende mogelijkheden voor maatwerk bij het toekennen van vervoersindicaties



De meeste deelnemers vinden dat er ruim voldoende mogelijkheden zijn voor maatwerk. Deelnemers die het hier niet mee eens zijn geven aan dat de feitelijke vervoersvraag te divers is. Ook is de vervoersvraag op voorhand niet op detailniveau in te schatten door de aanvrager noch door de Wmo-consulent. Er werd daarom gepleit om na toekenning van de indicatie beter te monitoren op feitelijk reisgedrag, zodat de indicaties op basis daarvan bijgesteld kunnen worden. Kanttekening die geplaatst wordt bij maatwerk is dat er een max zit aan maatwerk, zowel in financiële als in praktische zin.

Stelling 2: De Wmo-doelgroep kan en moet meer gebruik gaan maken van het reguliere Openbaar Vervoer



In de optiek van een aantal deelnemers zijn er in het verleden wel vervoerspassen verstrekt zonder dat hier een strikte onderbouwing aan ten grondslag lag. Tevens wordt benoemd dat in het eerste kwartaal van 2020 door ‘slechts’ 40% van de pashouders is gereisd. Dit roept de vraag op hoe heeft de resterende 60% dan gereisd en hebben deze mensen allemaal daadwerkelijk een vervoerspas nodig? Ook is in dit kader genoemd dat de laatste jaren veel is geïnvesteerd in de toegankelijkheid van het OV, waarmee het voor een groter deel van de pashouders een reëel alternatief is geworden. In theorie zou het OV voor een klein deel van de pashouders een alternatief zijn, maar het gevoel overheerst dat dit niet altijd de praktijk is.

Stelling 3: Welke gevolgen heeft Corona de komende 3 jaar op (de kosten van) het vraagafhankelijke Wmo-vervoer?
De woordenwolk op de volgende pagina toont de meest genoemde steekwoorden die bij deze vraag zijn genoemd door de deelnemers;

Deze open vraag is gesteld om het beeld op te halen dat de deelnemers hebben van de gevolgen van COVID-19 voor Avan.

In dit verband werd een voorbeeld genoemd van een dagbesteding die vóór de coronamaatregelen een structurele vervoersvraag genereerde. Na de heropening (in juli) herstelde de vervoersvraag zich niet, omdat bleek dat veel mensen lopend naar de dagbesteding kwamen.



De algemene verwachting tijdens de sessie was dat de vraag naar vervoer zich op termijn zal herstellen, maar dat de kosten voor het vervoer (door specifieke maatregelen) zullen toenemen.

3.4 Peiling pashouders

In september 2020 is een peiling uitgevoerd onder de Wmo-pashouders van de deelnemende gemeenten. In totaal hebben 423 pashouders meegedaan aan dit deelonderzoek, met een goede spreiding over de deelnemende gemeenten. Hierdoor geven de uitkomsten een betrouwbaar beeld van alle pashouders.

De steekproef is getrokken uit alle pashouders, inclusief de reizigers die recent geen rit hebben geboekt. Er is hiervoor gekozen omdat een deel van de maatregelen ook van toepassing is op inactieve pashouders.

Profiel reizigers
Twee derde van de respondenten is vrouw, meer dan de helft is 70 jaar of ouder.

Reismotief- en frequentie
Het Wmo-vervoer wordt voornamelijk gebruikt voor familiebezoek en om naar een medische afspraak te gaan. Ruim twee derde van de respondenten reist twee dagen per maand of minder. In Arnhem en Nijmegen ligt de gemiddelde reisfrequentie iets hoger dan in de andere gemeenten.

Eigen vervoersmogelijkheden
Ongeveer de helft van de respondenten benoemt dat er tijdens het gesprek over de aanvraag van de vervoerspas gevraagd is naar de mogelijkheden binnen hun eigen netwerk. Circa een derde weet het niet meer.

Tijdig reserveren
Een meerderheid reserveert de taxirit tussen 8 uur en 2 dagen van tevoren. Circa 17% reserveert 3 uur of korter van tevoren. Minimaal drie uur van tevoren boeken is voor het grootste deel haalbaar, slechts 9% geeft aan dat dit voor (vrijwel) geen van de ritten die zij maken haalbaar is.

Online reserveren
De helft van de respondenten maakt dagelijks/ regelmatig gebruik van het internet. De meerderheid van deze groep boekt echter nooit ritten via de website van Avan. Zij bellen liever, omdat dat zij dat makkelijker vinden en direct antwoord krijgen, of omdat zij door een (visuele) beperking moeite hebben met online boeken. Iets meer dan een derde van alle respondenten verwacht dat zij in de toekomst (waarschijnlijk) ritten (vaker) zullen boeken via internet.
Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het aandeel respondenten dat per e-mail is uitgenodigd (50%) hoger ligt dan het aandeel pashouders waarvan een e-mailadres bekend is (17%). Respondenten die per e-mail hebben deelgenomen en dus bekend zijn met internet, zijn mogelijk oververtegenwoordigd in deze resultaten. Hierdoor kan een scheef beeld ontstaan van de volledige doelgroep op dit thema.

Ophaalmarge van 30 minuten acceptabel?
Iets minder dan de helft van de respondenten vindt een margetijd van 30 minuten in geen enkel geval acceptabel. Wanneer de exacte aankomsttijd één uur van tevoren bekend is, vindt 60% deze margetijd wél (enigszins) acceptabel.
Het krijgen van een korting blijkt minder interessant: voor 39% zou dat een reden zijn om een ophaalmarge van 30 minuten wel te accepteren.

Spreiding over de dag
De respondenten reizen voornamelijk op werkdagen tussen 10:00 en 12:00 uur en op werkdagen tussen 14:00 uur en 16:00 uur. Juist binnen deze tijdsblokken geldt dat een relatief klein deel de ritten niet op een ander moment kan maken; respectievelijk 34% en 39%.

Tijdsduur taxiritten
Over het algemeen zijn respondenten (zeer) tevreden over de tijdsduur van hun taxiritten en vinden zij dit ook (heel) belangrijk.

Openbaar vervoer, onbekend maakt onbemind
7% van de respondenten zegt gebruik te kunnen maken van het openbaar vervoer. Respondenten die geen gebruik kunnen maken van het OV geven voornamelijk medische redenen als oorzaak. Andere redenen zijn te grote afstand tot de halte (10%), te vaak overstappen (7%) en onbekend met de werking van OV (4%). Deze laatste categorieën zijn deels oplosbaar.

De gemiddelde haltedichtheid in Arnhem en Nijmegen is groter dan in de overige gemeenten. Desondanks is het aandeel respondenten dat aangeeft dat de halte/het station te ver weg is in de hele Avan-regio nagenoeg gelijk (10%).

In de groep die wel gebruik kan maken van het OV geeft ruim een derde aan dat een (klein) deel van de taxiritten ook met het OV gemaakt had kunnen worden. Bijna de helft van alle respondenten is bekend met het OV in hun gemeente. Ook weten zij waar zij informatie kunnen vinden over de toegankelijkheid van het OV.

Bijna de helft van de respondenten uit Arnhem en Nijmegen geeft aan dat er voldoende OV-aanbod is in hun gemeente, tegenover 38% in de andere gemeenten. Ruim een derde weet dit niet. Minder dan een kwart is het (volledig) eens met de stelling dat het OV voldoende toegankelijk is voor minder validen, bijna de helft geeft aan dit niet te weten. Ruim een kwart van alle respondenten weet niet of het OV toegankelijk is voor minder validen en een derde geeft aan dat dit niet het geval is.

Vrijwilligersinitiatieven
Er wordt weinig gebruik gemaakt van vrijwilligersinitiatieven in de deelnemende gemeenten. Dit komt voornamelijk doordat respondenten geen vrijwilligersinitiatieven kennen.

Hier zijn de verschillen tussen Arnhem en Nijmegen en de overige gemeenten groot: in Arnhem en Nijmegen kent 56% geen vrijwilligersinitiatieven, tegenover 40% in de overige gemeenten.

4 Beschouwing maatregelen

Dit hoofdstuk beschrijft de lessen van de deelonderzoeken in relatie tot de maatregelen. Hierbij zijn de maatregelen als volgt geclusterd op basis van het beoogde effect ervan.

Beoogd effect	Maatregel
Efficiënter vervoer (hogere combinatiegraad)	Toeslag bij kort van tevoren reserveren Verruimen ophaalmarges Maximale omrijtijd verhogen Boete bij verwijtbare loosmelding
Lagere piekcapaciteit	Spitstarief invoeren Bindend alternatief bij drukte
Minder ritten	Kilometerdrempel invoeren Bindend OV-advies op maat Standaard OV-training Tarief Wmo zonder korting verhogen
Minder pashouders	Ondergrens toewijzing Avan-pas Eigen bijdrage Avan-pas

4.1 Toeslag bij kort van tevoren reserveren

Op dit moment kan tot 1 uur van tevoren een rit geboekt worden (de vooraanmeldtijd). Het voorstel is om de vooraanmeldtijd te verlengen naar minimaal 3 uur. Een kortere vooraanmeldtijd blijft mogelijk, maar dan wordt een toeslag in rekening gebracht

.

4.1.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Dit heeft mogelijk een effect op de efficiëntie van de ritten, maar vervoerders verwachten geen grote verschillen;
- Bijkomend voordeel is dat de ophaaltijden nauwkeuriger voorspeld kunnen worden richting reizigers;
- Er wordt nu in veel gevallen al erg efficiënt gepland en in andere gevallen zijn de mogelijkheden om te combineren beperkt.

4.1.2 Gesprek RAD

- Mogelijkheid om kort van tevoren te reserveren moet blijven bestaan;
- Liever belonen bij vroeg boeken, dan ‘straffen’ bij laat boeken;

4.1.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 4: 78% acceptabel – 22% onacceptabel. Er zijn 3 maatregelen die door meer respondenten worden geaccepteerd en 8 die in minder mate worden geaccepteerd.
- Mogelijkheid om kort van tevoren te reserveren moet blijven bestaan
- De eindtijd van veel medische bezoeken is niet goed te voorspellen
- Goede communicatie hierover is essentieel.

4.1.4 Ritdata 2019

- 24,2% van alle ritten is minder dan 3 uur van tevoren geboekt (126.151 ritten). Hier zitten nieuwe boekingen na loosmeldingen tussen (binnen 30 minuten) en reserveringen die net na het hele uur zijn geboekt.
- 18,3% van alle ritten is 1 tot 3 uur van tevoren geboekt. 5,9% van de ritten is korter dan 1 uur van tevoren aangemeld.
- Uitgaande van een toeslag van €0,95 (instaptarief 2019) bij een korte aanmeldtijd bedragen de aanvullende reizigersbijdrage tussen €90.628,- en €119.843,-. Hierbij is geen rekening gehouden met de effecten van de maatregel.

4.1.5 Peiling pashouders

- Positie 2: 41% (zeer) acceptabel - 21% (zeer) onacceptabel. 1 maatregel wordt door meer respondenten geaccepteerd en 10 maatregelen worden door minder respondenten worden geaccepteerd.
- 48% reserveert meer dan 1 dag van tevoren
- 17% reserveert minder dan 3 uur van tevoren
- Voor 76% is het haalbaar om minimaal 3 uur van tevoren te reserveren. Wanneer deze 76% daadwerkelijk allemaal minimaal 3 uur van tevoren zouden reserveren, bedraagt de aanvullende reizigersbijdrage tussen €23.300,- en €31.000,-
- Circa 50% maakt dagelijks of regelmatig gebruik van internet, daarvan boekt circa een derde alle of een groot deel van de ritten via internet.
- Een relatief groot deel is uitgenodigd per e-mail, de percentages liggen in werkelijkheid waarschijnlijk lager.

4.2 Verruimen ophaalmarges

Op dit moment is de ophaalmarge 15 minuten. Het voorstel is om deze margetijd te verruimen tot 30 minuten voor of na de reserveringstijd. Bij een reservering om 13:00 uur, kunt u dus worden opgehaald tussen 12:30 en 13:30 uur.

4.2.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Combinatiegraad gaat mogelijk omhoog.
- Meningen over de impact verschillen. Een vervoerder verwacht beperkte kostenbesparing, anderen verwachten een groot effect. Grotere vervoerders zullen hier het meeste van merken, want zij hebben meer combinatiemogelijkheden.
- Risico dat chauffeurs langer moeten wachten op reizigers, omdat die nog niet klaar staan.
- Voorwaarde is goede (geautomatiseerde) communicatie over werkelijke tijden. Dit is technisch mogelijk.

4.2.2 Gesprek RAD

- Schending van VN-verdrag, omdat de drempel om gebruik te maken van het systeem te groot wordt.

4.2.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 12: 30% acceptabel – 70% onacceptabel
- Erg klantonvriendelijk. Thuis, maar zeker in ziekenhuizen of in andere openbare gebouwen, is een uur wachten echt te lang.
- Alleen acceptabel wanneer het een substantieel financieel voordeel oplevert.

4.2.4 Ritdata 2019

- 20% van alle ritten voldeed in 2019 niet aan de bestaande ophaalmarge van 15 minuten.
- In 18,5% van de uitgevoerde ritten was de ophaalmarge tussen 15 en 30 minuten. Dat zijn de ritten waarop deze maatregel effect heeft.
- 2,0% van de uitgevoerde ritten voldeed niet aan een ophaalmarge van 30 minuten en zal bij uitvoering van deze maatregel nog steeds buiten de ophaalmarge vallen.

4.2.5 Peiling pashouders

- Positie 6: 26% (zeer) acceptabel – 46% (zeer) onacceptabel
- Van de gevraagde voorwaarden heeft het krijgen van korting bij het accepteren van een ruimere ophaalmarge heeft het minst effect op de acceptatie.
- Wanneer een uur van tevoren de precieze ophaaltijd wordt gecommuniceerd, is de acceptatie het hoogst.
- Voor 30% is een ruimere ophaalmarge nooit acceptabel
- De voorwaarden voor deze maatregel zijn: duidelijk communiceren, op tijd komen en rekening houden met noodzakelijke reizen.

4.3 Maximale omrijtijd verhogen

Op dit moment is de omrijtijd bij korte ritten maximaal 15 minuten en bij lange ritten maximaal 30 minuten. Het voorstel is om dit te verlengen naar respectievelijk 30 en 45 minuten.

4.3.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Het levert (mogelijk) een kostenbesparing op, want het biedt meer mogelijkheden om ritten te combineren. De combinatiegraad is een van de indicatoren die de prijs per rit bepalen.
- De vervoerders verschillen op dit onderwerp van mening:
  - Een vervoerder verwacht een minimale impact, want nu speelt congestie al een belangrijke rol in de omrijtijden.
  - Het is mogelijk een theoretische besparing, aangezien er een optimum is in de efficiëntie bij het plannen van ritten. Soms is het efficiënter om een rit niet te combineren. Te efficiënt roosteren levert niets op. Andere vervoerders geven aan dat dit optimum nog niet is bereikt.
  - De combinatiemogelijkheden in met name de landelijke gebieden (met lange ritten en grote spreiding van adressen) zijn klein en zullen niet veel toenemen door deze maatregel.
- Voor met name de korte ritten wordt de drempel hoger om met Avan te reizen, dus dat levert ook een besparing op.
- Op momenten met een kleine vervoersvraag (in de avonden) levert dit het meeste voordeel op, voornamelijk in de stedelijke gebieden.

4.3.2 Gesprek RAD

- Dit gaan reizigers niet accepteren. Als men dan een rit van een kwartier boekt, heeft men hier in het ergste geval 1 uur en 15 minuten voor nodig (uitgaande van bestaande ophaalmarges).
- Deze maatregel is in strijd met het VN-verdrag.

4.3.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 11: 39% acceptabel – 61% onacceptabel.
- Aantal voorwaarden:
  - Maatregel moet echt leiden tot financiële voordelen.
  - Goede communicatie richting de klant over de omrijtijd en verwachte aankomsttijd.
  - Gegarandeerde aankomst moet mogelijk blijven.
  - Omrijtijden moeten in verhouding blijven staan tot de geplande ritduur.
- Voor kwetsbare groepen is het (te) belastend om nog langer in de voertuigen te zitten.
- Deze maatregel brengt een inperking van de beweegvrijheid van de pashouders met zich mee.

4.3.4 Ritdata 2019

- 6% van alle uitgevoerde ritten voldeed in 2019 niet aan maximale omrijtijd.
- Van de 269.981 korte ritten (<8 km) voldeed 7,7% niet aan de maximale omrijtijd.
- Van de 211.362 lange ritten (> 8 km) voldeed 3,6% niet aan de maximale omrijtijd.

4.3.5 Peiling pashouders

- Positie 10: 22% (zeer) acceptabel - 42% (zeer) onacceptabel.
- Ruime meerderheid is (zeer) tevreden over huidige tijdsduur taxiritten.
- Circa 64% vindt de tijdsduur van de taxirit (heel) belangrijk. 7% vindt dit (heel) onbelangrijk.

4.4 Boete bij verwijtbare loosmelding

Volgens het vervoerreglement is Avan gemachtigd een boete van € 10,- toe te kennen bij een verwijtbare loosmelding.

4.4.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Loosmeldingen zijn duur voor vervoerders, dus een afname is zeker wenselijk.
- Nu worden loosmeldingen ingecalculeerd in de ritprijs. Bij minder loosmeldingen kunnen vervoerders een lagere ritprijs aanbieden.
- Ervaring in andere gebieden hebben geleerd dat het in de praktijk een lastig uitvoerbare maatregel is. Het kost veel tijd om de discussie over verwijtbaarheid te voeren en het innen van het boetegeld brengt ook kosten met zich mee.
- Het heeft wel een preventief effect door duidelijker te communiceren over de boetes.
- Het gaat vaker mis bij ritten die lang van tevoren zijn geboekt. Dan wordt vergeten dat ze al geboekt hebben en/ of boekt men een rit op een moment dat net eerder/ later ligt.
- Technisch is het mogelijk om (geautomatiseerd) te communiceren over locaties en ophaaltijden, maar de doelgroep is hier nog niet klaar voor.

4.4.2 Gesprek RAD

- Het is moeilijk om te bepalen waar de schuldvraag ligt.
- Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij de vervoerders en het callcenter om goed te communiceren over de ophaaltijden en locaties.

4.4.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 1: 90% acceptabel – 10% onacceptabel.
- Terechte maatregel, maar in de praktijk lastig vast te stellen wanneer een loosmelding verwijtbaar is.
- Coulanter is het om na de tweede of derde verwijtbare loosmelding over te gaan tot beboeting.
- Verwijtbaarheid bij dementerende reizigers is altijd discutabel.
- Ook vervoerders moeten chauffeurs goed wijzen op hun plicht om de goede opstaplocatie te vinden en het callcenter moet hier goed op letten bij de ritaanname.

4.4.4 Ritdata 2019

- 2,6% van alle ritten in 2019 is loosgemeld (13.927 ritten) door 4.783 unieke Wmo-pashouders.
- Uit de MaRap blijkt dat gemiddeld in circa 60% van de gevallen de vervoerder niet verwijtbaar was.
- Wanneer elke verwijtbate loosmelding een boetebedrag van €10,- zou ‘opleveren’, bedraagt de aanvullende reizigersbijdrage €83.562,- (13.927 ritten*€10*60%). Hierbij is geen rekening gehouden met een daling van het aantal loosmeldingen en boetes die niet worden geïnd.
- De besparing bedraagt bij circa €3,50 per loosgemelde rit: €48.745,-.

4.4.5 Peiling pashouders

- Positie 1: 48% (zeer) acceptabel - 14% (zeer) onacceptabel
- Voorwaarden:
  - Goed en duidelijk communiceren over wat verwijtbaar is
  - Voordeel voor reiziger als Avan verwijtbaar is

4.5 Spitstarief invoeren

Het voorstel is om de eigen bijdrage voor het reizen tijdens de spits te verhogen. De spitstijden zijn de tijden waarop veel wordt gereisd met Avan.

4.5.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Door afvlakken van de piek is minder capaciteit nodig, dat leidt tot besparing op aantal benodigde voertuigen.
- Door meer spreiding kunnen calamiteiten en vertragingen beter worden opgelost gedurende de dag, want tijdens de pieken is er geen/ weinig restcapaciteit voor onvoorziene omstandigheden. Dat blijft de hele dag merkbaar.
- De vervoerders hebben beperkt ervaring in andere gebieden, dus hebben geen zicht op het mogelijke effect van een spitstarief.

4.5.2 Gesprek RAD

- Onder de voorwaarde dat de mogelijkheid moet blijven bestaan om tijdens de drukke momenten te reizen.

4.5.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 9: 66% acceptabel – 34% onacceptabel
- Houd rekening met noodzakelijke reizen.
- Goede communicatie hierover is essentieel.
- Maak het spitstarief niet te hoog of pas dalkorting toe.

4.5.4 Ritdata 2019

- De ritten zijn redelijk verdeeld over de dagdelen en -soorten.
- De drukste tijdvensters zijn op werkdagen tussen 12 en 17 uur (39,5% van alle uitgevoerde Wmo-ritten).
- Wanneer het spitstarief wordt toegepast op de ritten tussen 12:00 en 17:00 uur (200.786 ritten en 1.513.646 kilometer), bedraagt de aanvullende reizigersbijdrage circa €227.000,- (bij een toeslag van 50%).[2]
- In deze berekening is geen rekening gehouden met minder spitsreizen als gevolg van het hogere tarief.
- De hierboven gekozen spitstijden van tussen 12:00 uur en 17:00 uur zijn vanuit het perspectief van de reiziger niet realistisch, aangezien de kans klein is dat een reiziger zo flexibel is in het moment van reizen.

4.5.5 Peiling pashouders

- Positie 8: 23% (zeer) acceptabel - 31% (zeer) onacceptabel
- De meeste reizen worden gemaakt op werkdagen tussen 10 en 12 uur en tussen 14 en 16 uur.
- Mogelijkheden om op een ander moment te reizen variëren per tijdvenster.
  - Minste flexibiliteit bij ritten op werkdagen tussen 8 en 10 uur en tussen 12 en 18 uur.
  - Meeste flexibiliteit bij ritten in het weekend en op werkdagen tussen 10 en 12
- Voorwaarden:
  - Toeslag niet ‘te hoog’ maken
  - Uitzondering maken voor noodzakelijke reizen
  - Duidelijk communiceren over de spitstijden

[2] *In 2 andere regio’s wordt een spitstarief gehanteerd: Regio IJsselland (Mijn taxi op maat) hanteert vóór 9.00 uur en van 14.30 – 17.00 uur een toeslag van 60%. ZOOV hanteert voor 9.00 uur een toeslag van circa 40-50% (afhankelijk van ritlengte).*

4.6 Bindend alternatief bij drukte

In drukke periodes worden reizigers in overleg eerder of later ingepland dan gewenst.

4.6.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Het afvlakken van de piek scheelt capaciteit, dus het bespaart kosten.
- Lastig te voorspellen, maar de algemene verwachting is dat de besparing klein tot middel is, afhankelijk van de effecten van de maatregel.
- Risico is dat vervoerders 'misbruik' maken van de maatregel, als niet goed is gedefinieerd wanneer het te druk is en door wie en hoe dat wordt bepaald (callcenter of vervoerder).
- Wanneer de piek met 20% kan worden afgevlakt, hebben vervoerders al 10 rolstoelbussen minder nodig.

4.6.2 Gesprek RAD

- Absoluut niet klantvriendelijk, maar in het OV komt het ook voor dat de capaciteit bereikt is.
- Vrijblijvend advies heeft grote voorkeur, zeker in combinatie met de mededeling dat de kans dan groter is dat de rit op het afgesproken tijdstip vertrekt.

4.6.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 7: 72% acceptabel – 28% onacceptabel
- Deze maatregel moet altijd in goed overleg gebeuren in verband met de vervoersplicht.
- Een alternatief is om reizen op het gewenste tijdstip mogelijk te maken tegen een hoger tarief.
- Leg goed vast wie bepaalt wanneer de capaciteit vol is.

4.6.4 Ritdata 2019

- 92% van de pashouders heeft minimaal 1 keer tijdens de piekuren (tussen 12:00 en 17:00 uur) gereisd.

4.6.5 Peiling pashouders

- Positie 4: 32% (zeer) acceptabel - 30% (zeer) onacceptabel
- Van de respondenten krijgt 34% zelden, regelmatig of altijd het advies om op een ander tijdstip te reizen
- Slechts 5% van deze groep volgt dat advies nooit op. 39% zegt dit vrijwel altijd te doen.
- Voorwaarden
  - Houd rekening met noodzakelijke reizen
  - Duidelijke communicatie over het alternatieve moment
  - Wees bij alternatief wel op tijd

4.7 Kilometerdrempel invoeren

Geen ritten uitvoeren die korter zijn dan 500 meter. Voor reizigers met een scootmobiel wordt de ondergrens 5 kilometer.

4.7.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Korte ritten zijn relatief kostbaar door in- en uitstaptijden, zeker voor reizigers met een rolstoel of scootmobiel en genereren weinig omzet.
- De gemiddelde ritlengte is voor vervoerders een belangrijke indicator bij de tariefberekening in aanbestedingstrajecten. Minder korte ritten leidt voor vervoerders tot een lagere inschrijfprijs.

4.7.2 Gesprek RAD

- Deze maatregel is niet klantvriendelijk.
- Maatwerk is vereist voor (tijdelijke) mobiliteitsbeperkingen.

4.7.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 6: 73% acceptabel – 27% onacceptabel
- Scootmobiel is juist bedoeld voor deze afstanden en op zichzelf al een dure voorziening.
- Voor kortere afstanden zijn vrijwilligersinitiatieven geschikt.
- Weersomstandigheden en tijdelijke mobiliteitsbeperkingen moeten worden meegewogen.

4.7.4 Ritdata 2019

- 0,8% (4.216) van alle gereden Wmo-ritten in 2019 was korter dan 500 meter. Deze ritten samen bedroegen 1.470 km (0,03% van het totaal aantal gereden kilometers).
- Deze ritten werden gereden door 420 unieke pashouders (2,8% van alle pashouders). 588 van deze korte ritten zijn door 1 pashouder gemaakt.
- 0,4% (2.108) van alle gereden Wmo-ritten met indicatie scootmobiel was korter dan 5 kilometer. Deze ritten samen bedroegen 6.661 km (0,2% van het totaal aantal gereden kilometers).
- Deze ritten werden gereden door 271 unieke pashouders, waarvan er één 142 van dergelijke ritten maakte.
- De daling van de reizigersbijdrage voor ritten onder de 500 meter zijn €4.382,-. De daling van de reizigersbijdrage van Avan voor scootmobielritten onder de 5 kilometer zijn €3.198,-.
- Ervan uitgaande dat de reizigersbijdrage circa 15% van de kosten dekt die BVO DRAN maakt voor de uitvoering van de ritten, bedraagt de besparing circa €50.000,-.
- De netto kostenbesparing is dan circa €40.000,-

4.7.5 Peiling pashouders

- Positie 3: 41% (zeer) acceptabel - 22% (zeer) onacceptabel
- Deze maatregel is acceptabel(er) onder de voorwaarde dat er ruimte is voor (tijdelijke) uitzonderingen.

4.8 Bindend OV-advies op maat

Reizigers waarvoor het OV een reëel alternatief is, krijgen geen mogelijkheid om ritten te boeken met de Avan-pas. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de reiziger.

4.8.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Met name in de stedelijke gebieden is het OV voor een deel van de ritten een alternatief. Vervoerders zien voornamelijk voordelen voor de kortere ritten.
- Ervaring leert dat pashouders vaker voor het OV kiezen als ze eenmaal over de drempel zijn.
- De vrijblijvende OV-adviezen zijn vaak te generiek, waardoor deze nauwelijks wordt opgevolgd.
- Een variant is om OV-advies op te nemen voor een deel van de reis, waarbij het voor- en/of natransport met Avan is.

4.8.2 Gesprek RAD

- Het OV is nog niet voldoende toegankelijk en beschikbaar voor een groot deel van de pashouders.
- De mate waarin OV een alternatief is verschilt per dag, reis en fysieke gesteldheid. Dit leidt tot veel variabelen, wat de toepassing van de maatregelen bemoeilijkt.

4.8.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 10: 57% acceptabel – 43% onacceptabel
- De acceptatie in stedelijke gemeenten ligt lager dan in landelijke gemeenten (respectievelijk 45% en 57%).
- Alleen wanneer goed maatwerk wordt toegepast per reiziger of zelfs per rit.
- In de praktijk lastig uit te voeren, ook in verband met her-indicering bij bestaande pashouders.
- OV-check wordt als het goed is aan de voorkant gedaan (bij indiceren).
- Wmo-consulenten moeten beter geïnformeerd worden over mogelijkheden.

4.8.4 Ritdata 2019

- In 2019 is bij Wmo-ritten geen OV advies gegeven.
- In 4.067 (0,8% van de) uitgevoerde Wmo-ritten is een OV-advies afgegeven aan de reisbegeleiders.
- Circa 36% van de ritten (zonder aanvullende indicatie) voldoet aan de bestaande criteria voor OV-advies[3]. Dat zijn circa 140.000 ritten.

4.8.5 Peiling pashouders

- Positie 9: 22% (zeer) acceptabel - 35% (zeer) onacceptabel
- Een klein deel (7%) zegt gebruik te kunnen maken van het OV, grotendeels minder dan 2 dagen per maand.
- Medische reden wordt het meest genoemd als reden om niet met het OV te kunnen reizen. Voor 10% is de halte te ver weg, 7% moet te vaak overstappen.
- Circa een kwart vindt het OV niet voldoende toegankelijk voor minder validen. 27% weet niet waar zij informatie kunnen vinden over de toegankelijkheid van het OV.
- Een kwart is geheel onbekend met het OV-aanbod in de woongemeente.

[3] *Op dit moment wordt alleen bij OV-ritten een OV advies gegeven om het tarief te bepalen voor de rit. OV geldt als alternatief bij 1) loopafstand naar halte is maximaal 500 meter (zowel aan herkomst- als bestemmingszijde; 2) Vertrektijd OV valt binnen -15 en +45 minuten van de gewenst vertrektijd; 3) Maximaal 1 overstap; 3) Maximale extra reistijd van +30 minuten t.o.v. directe reis.*

4.9 Standaard OV-training

Alle pashouders trainen om zelfstandig met OV te kunnen reizen, zodat er minder gebruik wordt gemaakt van de Avan-pas.

4.9.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Vervoerders betwijfelen om de kosten voor een standaard OV-training opwegen tegen de besparing die het oplevert.
- Vervoerders geven aan dat dit mogelijk leidt tot minder inkomsten.
- In de optiek van enkele vervoerders worden de mogelijkheden van het OV momenteel nog niet voldoende benut, zeker gezien de grote investeringen in het toegankelijk maken van het OV.

4.9.2 Gesprek RAD

- Het OV is nog niet voldoende toegankelijk en beschikbaar voor een groot deel van de pashouders.
- De mate waarin OV een alternatief is verschilt per dag, reis en fysieke gesteldheid. Dit leidt tot veel variabelen, wat de toepassing van de maatregelen bemoeilijkt.

4.9.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 5: 75% acceptabel – 25% onacceptabel.
- De verschillen tussen gemeenten zijn minimaal.
- Voor een specifiek deel van de reizigers nuttig, maar het is niet nuttig als generieke maatregel.
- Als iemand met het OV kan reizen, zou hij/zij gaan aanvraag indienen en zeker geen vervoerspas moeten krijgen.

4.9.4 Ritdata 2019

- In totaal is bij 4.067 uitgevoerde Wmo-ritten een OV-advies afgegeven (0,8%). Deze ritten zijn gereden door 1.455 individuele pashouders.
- 136 pashouders hebben bij 75% tot 100% van de ritten een OV-advies gekregen, 117 pashouders bij 50% tot 75%, 202 pashouders bij 25% tot 50% en 1.000 pashouders bij 0% tot 25% van de ritten.
- Circa 36% van de ritten zonder aanvullende indicatie voldoet volgens aan de bestaande criteria voor een OV-advies.
- In 2019 waren er 11.562 actieve pashouders zonder aanvullende indicaties. Uit de OV scan blijkt dat er voor 5.650 van deze pashouders een reëel OV alternatief is voor minstens één van hun reizen. OV-training zal voor een deel van hen een mogelijke optie zijn.

4.9.5 Peiling pashouders

- Positie 12: 10% (zeer) acceptabel - 55% (zeer) onacceptabel.
- De onbekendheid met (toegankelijkheid van) het OV is groot.
- Voorwaarden:
  - OV moet beter (toegankelijk) zijn.
  - Niet standaard training voor iedereen, maar inzetten bij de mensen waarvoor het ook echt een alternatief is.

4.10 Tarief Wmo zonder korting verhogen

Het Wmo-tarief zonder korting geldt in sommige gemeenten voor Wmo-reizigers die hun kilometerbudget hebben overschreden. Op dit moment is het Wmo-tarief zonder korting gelijk aan het OV-tarief zonder passend OV alternatief. Het voorstel is om dit te verhogen.

4.10.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- De verwachting is dat dit een beperkte kostenbesparing oplevert, gezien er een klein aantal ritten/ pashouders is waarvoor het tarief zonder korting geldt.

4.10.2 Gesprek RAD

- Niet hoger maken dan OV-tarief, want dan is er geen sprake meer van gelijkwaardigheid.

4.10.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 8: 69% acceptabel – 31% onacceptabel
- Hierdoor gaan mensen bewuster reizen.
- Tarief mag niet hoger worden dan het OV-tarief.
- In de gemeenten met beperkte OV-voorzieningen zou het kilometerbudget. hoger moeten liggen, omdat reizigers daar sneller aan hun plafond zitten.

4.10.4 Ritdata 2019

- Uit de MaRap blijkt dat 0,3% van de kilometers en 0,3% van de ritten zijn gereden met het tarief Wmo zonder korting.
- In 2019 zijn 1.912 ritten Wmo zonder korting verreden, met in totaal 18.004 kilometer. De totale reizigersbijdrage was €4.877,-.
- Bij een verhoging van 10% bedraagt de aanvullende reizigersbijdrage dus circa €487,-.

4.10.5 Peiling pashouders

- Positie 11: 14% (zeer) acceptabel - 24% (zeer) onacceptabel.
- Er is een relatief hoog aandeel respondenten dat ‘neutraal’ heeft geantwoord. Dit is te verklaren door de kleine groep reizigers die met dit tarief te maken krijgen.
- Voorwaarden:
  - Niet hoger maken dan OV-tarief.
  - Inkomensafhankelijk maken.

4.11 Vaste eigen bijdrage van Avan-pas

Het voorstel is om een jaarlijkse bijdrage van € 25,- in te voeren voor alle houders van een Avan-vervoerspas.

4.11.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Afhankelijk van de hoogte van de bijdrage zorgt dit voor een filter aan de voorkant. Dan zijn er minder pashouders en dus minder ritten per jaar.
- Anderzijds kan het ook leiden tot meer reizen door de mensen in het systeem: 'Als ik ervoor betaal, maak ik er ook gebruik van'.
- Een mogelijke variant is om pashouders een kilometerbudget te laten inkopen: voor € 25,- kunt u 2.500 kilometer reizen met Avan. Dit biedt ook mogelijkheid voor meer maatwerk.

4.11.2 Gesprek RAD

- Feitelijk worden reizigers geweigerd die de eigen bijdrage niet kunnen betalen.
- Anderzijds kost het aanschaffen van een OV-chipkaart ook geld, maar wel beduidend minder dan € 25,- per jaar.

4.11.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 2: 86% acceptabel – 14% onacceptabel
- Maak de bijdrage inkomensafhankelijk en houd mogelijkheden voor uitzonderingen.
- Past dit binnen de wettelijke kaders van het Wmo?
- Er is al sprake van eigen bijdrage in de kilometerprijs.
- € 25,- is voor een grote groep pashouders veel geld.

4.11.4 Ritdata 2019

- In 2019 waren er 14.505 actieve Wmo-pashouders (die minimaal 1 rit hebben gemaakt in 2019). De aanvullende reizigersbijdrage van € 25,- voor het bezit van een Avan-pas bedraagt €362.625,- per jaar.
- Uit de MaRap blijkt dat er in totaal ongeveer 21.000 Wmo-pashouders zijn. Wanneer ook de inactieve Wmo-pashouders worden meegenomen, bedraagt de aanvullende reizigersbijdrage €522.575,-. Hierbij is geen rekening gehouden met een afname van het aantal pashouders.

4.11.5 Peiling pashouders

- Positie 7: 24% (zeer) acceptabel – 43% (zeer) onacceptabel
- Wanneer de 43% die deze maatregel (zeer) onacceptabel vindt ervoor kiest om de Avan-vervoerspas stop te zetten, dan bedraagt de extra reizigersbijdrage voor Avan €728.876,-.
- Voorwaarden
  - Inkomensafhankelijk maken
  - Geen jaarlijkse verhoging
  - Lager bedrag van maken

4.12 Ondergrens toewijzing Avan-pas

Alleen een Avan-vervoerspas verstrekken wanneer minimaal zes keer per jaar met Avan wordt gereisd.

4.12.1 Gesprekken vervoerders/ Callcenter

- Wellicht heeft de tegenovergestelde maatregel meer effect: een maximum stellen aan het aantal reizen per jaar.
- We moeten juist blij zijn met pashouders die het systeem selectief ‘belasten’.
- Deze maatregel kan ook leiden tot meer ‘onnodige’ reizen door mensen die hun pas willen behouden.

4.12.2 Gesprek RAD

- Deze maatregel is niet in lijn met VN-verdrag en zeker niet klantvriendelijk.
- Maatwerk is vereist voor (tijdelijke) mobiliteitsbeperkingen.

4.12.3 Peiling ambtenaren/ Consulenten

- Positie 3: 83% acceptabel – 17% onacceptabel
- De vervoersvoorziening is bedoeld voor invulling van een structurele vervoersbehoefte.
- Voor klein aantal ritten kan waarschijnlijk beroep worden gedaan op het eigen netwerk of voorliggende voorzieningen.
- De uitdaging zit in de handhaving: hoe en wanneer controleren? Pas intrekken na één jaar geeft een (veel) hogere workload bij gemeenten en is belastend voor pashouders.

4.12.4 Ritdata 2019

- 28% van de unieke actieve pashouders reist minder dan 6 keer per jaar. Dat zijn 3.999 pashouders.
- 2,1% van alle gereden ritten is gemaakt door pashouders die minder dan 6 keer hebben gereisd (dat zijn 10.845 ritten).
- Cumulatief heeft deze groep 105.248 kilometers gereisd, met gemiddeld 9,7 kilometer per rit.
- Uit de MaRap blijkt dat er in totaal ongeveer 21.000 Wmo-pashouders zijn. Deze maatregel bereikt dus circa 20% van alle Wmo-pashouders bereiken.
- Deze maatregel had in 2019 geleid tot circa €28.000,- minder reizigersbijdrage.
- Ervan uitgaande dat de reizigersbijdrage circa 15% van de kosten dekt die BVO DRAN maakt voor de uitvoering van de rit, bedraagt de besparing circa €187.000,-.
- De netto kostenbesparing is circa €160.000,- (€187.000,- minus €28.000,-).

4.12.5 Peiling pashouders

- Positie 5: 30% (zeer) acceptabel - 34% (zeer) onacceptabel
- Voorwaarden:
  - Houd rekening met minder reizen als gevolg van corona
  - Goed kijken naar de oorzaak van lage frequentie

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding



CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

5 Beantwoording onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Hierbij is gebruik gemaakt van een Multicriteria-analyse (MCA). De MCA is een instrument waarmee voor- en nadelen vanuit verschillende invalshoeken tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Met de MCA zijn de maatregelen op basis van een aantal criteria beoordeeld, onderling vergeleken en gerangschikt. De criteria zijn bepaald aan de hand van de verschillende onderzoeksvragen (zie §1.2).

Alle maatregelen zijn op dezelfde wijze beoordeeld ('gescoord') per criterium met een vijfpuntsschaal, welke per criterium is geoperationaliseerd. De uitkomst is een gemiddelde score aan de hand waarvan alle maatregelen gerangschikt worden op grootste bijdrage aan de optimale balans tussen kostenreductie/ -beheersing en behoud van een passend voorzieningenniveau.

Bij het proces van het ontwerpen en vullen van de MCA stonden de reproduceerbaarheid en de onderbouwing van de gemaakte keuzes centraal. Het vullen van het instrument is geen exacte wetenschap. Doordat verschillende invalshoeken en nuances moeten worden meegenomen, blijft er altijd ruimte voor interpretatie. Deze ruimte hebben we tot het minimum beperkt.

In dit hoofdstuk nemen we u mee in het proces en de uitkomsten ervan aan de hand van de onderzoeksvragen/ criteria.

5.1 Hoe is het uitvoerend draagvlak binnen de deelnemende gemeenten voor de maatregelen?

Definitie	De mate waarin contactambtenaren en Wmo-consulenten de maatregel 'acceptabel' vinden'.
Bron(nen)	• Peiling contactambtenaren en consulenten
Scores	**-2** : 0 – 20% vindt de maatregel acceptabel **-1** : 20 – 40% vindt de maatregel acceptabel **0** : 40 – 60% vindt de maatregel acceptabel **1** : 60 – 80% vindt de maatregel acceptabel **2** : 80 – 100% vindt de maatregel acceptabel

In de peiling onder de contactambtenaren is gevraagd om per maatregel aan te geven of zij deze acceptabel vinden. Hierop kon met 'ja' of 'nee' worden geantwoord (in een open invulveld konden toelichtingen en nuances worden gegeven). De toekenning van de scores is gebaseerd op de uitkomsten van deze vraag. Het resultaat wordt in bijlage 2 getoond.

Voor vrijwel alle maatregel bestaat (in meer of mindere mate) uitvoerend draagvlak binnen de gemeenten. Met name het toekennen van een boete bij verwijtbare loosmeldingen, een eigen bijdrage voor de Avan-pas en een ondergrens bij het toewijzen van een Avan-pas worden breed geaccepteerd.

De meningen over een bindend OV-advies op maat zijn verdeeld.

Het verruimen van de ophaalmarges en het verhogen van de maximale omrijtijden worden het minst geaccepteerd, voornamelijk omdat dit te veel afbreuk zou doen aan het voorzieningenniveau.

5.2 Hoe groot is de systeemtechnische en praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen?

Definitie	De mate waarin een maatregel uitvoerbaar is, onderverdeeld in technische en praktische uitvoerbaarheid.
Bron(nen)	• Gesprekken vervoerders, callcenter en RAD • Oordeel werkgroep
Scores	**-2** : Zeer complex **-1** : Complex **0** : Neutraal **1** : Eenvoudig **2** : Zeer eenvoudig

Het antwoord op deze vraag is opgebouwd uit twee elementen: een kwalitatieve score op technische en praktische uitvoerbaarheid. Bij het opstellen van het Knoppenplan is al getoetst op de juridische uitvoerbaarheid, dus dat is in de onderhavige analyse niet meegenomen. In bijlage 3 worden de resultaten getoond. De gesprekken met alle stakeholders hebben als voornaamste input gediend bij het toekennen van de scores. Aanvullend is de kennis en ervaring van de werkgroep meegenomen.

Technisch zijn vrijwel alle maatregelen (zeer) eenvoudig door te voeren, behalve een bindend alternatief bij drukte en een bindend OV-advies op maat. De complexiteit zit voornamelijk in het beheren en definiëren van de maatregelen en op welke manier dit vervolgens vertaald wordt in de systemen. Voor het bindend OV-advies geldt aanvullend dat het grote aantal factoren dat een rol speelt en eventuele uitzonderingssituaties zorgen voor complexiteit.
De praktische uitvoerbaarheid is van een aantal maatregelen wat complexer. Zo is het in de praktijk complex om de verwijtbaarheid van een loosmelding vast te stellen, zeker bij gebouwen met meer ingangen. Het vergt tijd en kosten om de verwijtbaarheid vast te stellen en om het boetegeld daadwerkelijk te innen. Het bindend OV-advies leidt in de praktijk ook tot complexiteit. In verband met de vervoersplicht moet in dit kader worden gedefinieerd wat noodzakelijke reizen zijn en welke partij hier wanneer op toetst. Het instellen van een ondergrens bij het toekennen van een Avan-pas leidt mogelijk tot ‘onnodig’ reizen. Hier moet een oplossing voor worden gevonden. Ook is het in de praktijk slecht mogelijk om op voorhand te bepalen hoe groot de vervoersvraag exact wordt.

5.3 Wat is het advies van de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer?

Definitie	De mate waarin de RAD de maatregelen acceptabel vindt
Bron(nen)	• Gesprek RAD
Scores	**-2** : Zeer onacceptabel **-1** : Onacceptabel **0** : Neutraal **1** : Acceptabel **2** : Zeer acceptabel

Tijdens het gesprek met de RAD zijn alle 12 maatregelen besproken en heeft de RAD aangegeven in hoeverre deze in hun optiek acceptabel zouden zijn. Op basis hiervan is een kwalitatieve score toegekend per maatregel. Het resultaat is in bijlage 4 opgenomen.

Wanneer de OV-training op vrijwillige basis wordt aangeboden, is de RAD positief over deze maategel. Ook het invoeren van een toeslag bij kort reserveren kan op (enige) steun rekeningen, maar de RAD zou liever een korting zien voor reizigers die vroeg boeken. Een spitstarief is acceptabel, aangezien dit ook voor OV-reizen geldt, al liggen de spitstijden in het Wmo-vervoer anders dan in het OV.

Het verruimen van de ophaalmarges is zeer onacceptabel in de optiek van RAD, omdat dit de bewegingsvrijheid te veel beperkt. Zeker in combinatie met het verhogen van de maximale omrijtijd. Voor beide maatregelen geldt dat dit alleen acceptabel is bij reizigers die hier expliciet toestemming voor hebben gegeven (en hier financieel voordeel van hebben). Het verhogen van het Wmo-tarief zonder korting is zeer onacceptabel voor de RAD, aangezien dit tarief niet hoger mag liggen dan het OV-tarief.

Voor een groot deel van de maatregelen geldt dat de acceptatie van de RAD grotendeels afhangt van een drietal kernelementen: de exacte invulling ervan, de mate waarin maatwerk kan worden toegepast en in hoeverre de maatregel strookt met het VN-verdrag.

5.4 Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op korte termijn (binnen 4 jaar)?

Definitie	De mate verwachtte kostenbesparing binnen nu en 4 jaar, met aftrek van de implementatiekosten
Bron(nen)	• Gesprekken stakeholders • Kwantitatieve analyse • Peiling pashouders • Oordeel werkgroep/ BVO DRAN
Scores	Zie scoretabel in bijlage 5

Het antwoord op deze vraag is gebaseerd op een cijfermatig onderbouwde kwalificatie van de implementatiekosten, de aanvullende opbrengsten en de mogelijke besparingen per maatregel. Deze subcriteria worden even zwaar meegewogen in de score. De uitkomsten zijn in bijlage 5 opgenomen.

Op korte termijn kunnen besparingen voornamelijk worden gerealiseerd door het aantal ritten en pashouders te verminderen. Elke rit die niet wordt uitgevoerd leidt immers direct tot besparing. Het invoeren van een ondergrens bij het toewijzen van een Avan-pas en een kilometerdrempel scoren dan ook goed op dit criterium. De implementatiekosten van deze maatregelen zijn laag.

Het invoeren van een eigen bijdrage voor het bezit van een Avan-pas scoort hoog, door het effect van de aanvullende reizigersbijdrage die dit oplevert in combinatie met de lage implementatiekosten.

Ook de toeslag bij het kort van tevoren reserveren en het invoeren van een spitstarief en het scoren relatief goed op dit criterium, voornamelijk als gevolg van de aanvullende reizigersbijdragen die deze maatregelen genereren.

Het besparingspotentieel van de maatregelen die betrekking hebben op meer OV-gebruik zijn hoog. Hier staat tegenover dat de implementatiekosten ook relatief hoog zijn en de aanvullende reizigersbijdragen laag.

Het wijzigen van systeemkenmerken zoals het verruimen van de ophaalmarges en het verhogen van de maximale omrijtijd leiden op korte termijn tot zeer beperkte besparing. Het grootste deel van de ritten wordt immers nog steeds gereden en tot 2024 ligt het kilometertarief van de vervoerders vast.

5.5 Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op lange termijn (over 4 jaar)?

Definitie	De mate verwachtte kostenbesparing over 4 jaar, met aftrek van de implementatiekosten
Bron(nen)	• Gesprekken stakeholders • Kwantitatieve analyse • Peiling pashouders • Oordeel werkgroep/ BVO DRAN
Scores	Zie scoretabel in bijlage 6

Het antwoord op deze vraag is gebaseerd op een cijfermatig onderbouwde kwalificatie van de implementatiekosten, de aanvullende opbrengsten en de mogelijke besparingen per maatregel. Deze subcriteria worden even zwaar meegewogen in de score. De uitkomsten zijn in bijlage 6 opgenomen.

De besparing op lange termijn is mede afhankelijk van de invloed van de maatregelen op de combinatiegraad van het vervoer en de benodigde capaciteit. Dit laatste is met name voor het infaseringsplan zero emissie vervoer een belangrijke component, elk ZE-voertuig dat niet aangeschaft hoeft te worden leidt tot directe besparing.

De potentiële besparing van de maatregelen die leiden tot meer efficiënte of een lagere benodigde capaciteit zijn dan ook hoog. Met name het invoeren van een toeslag bij kort van tevoren reserveren en het invoeren van een spitstarief scoren hoog op dit criterium.

Het effect van wijzigingen in de systeemkenmerken (verruimen ophaalmarges en omrijtijden) op de mogelijke besparing is relatief klein.

5.6 Hoe groot zijn de (negatieve) gevolgen voor de pashouders?

Definitie	De mate waarin de gevolgen merkbaar zijn voor de pashouders, onderverdeeld naar: - Bereik: hoeveel pashouders merken de gevolgen? - Impact: hoe groot zijn de gevolgen voor deze pashouders
Bron(nen)	• Kwantitatieve analyse • Peiling pashouders
Scores	

		IMPACT		
		klein	***middel***	***groot***
BEREIK	***klein***	2	1	0
	middel	1	0	-1
	groot	0	-1	-2

Om deze vraag te beantwoorden is een cijfermatig onderbouwde kwalificatie gegeven aan het bereik (op basis van de kwantitatieve analyse) en de impact (op basis van de peiling onder de pashouders) van de maatregel. Met deze beide elementen samen is de score bepaald middels de hierboven getoonde scoretabel. Aangezien alle maatregelen een negatief effect hebben voor de reiziger, wordt de score lager naarmate het bereik en de impact groter worden. Het resultaat is opgenomen in bijlage 7.

De gevolgen voor pashouders zijn het kleinst wanneer alleen een Avan-pas wordt toegewezen bij een structurele vervoersbehoefte (ondergrens van 6 ritten per jaar). Gevolgd door het instellen van een kilometerdrempel, het verhogen van het tarief Wmo zonder korting en boete bij verwijtbare loosmelding.

Het invoeren van een spitstarief, een eigen bijdrage voor het bezit van een Avan-pas en een bindend OV-advies op maat hebben de grootste gevolgen. De gevolgen van het spitstarief hangen echter in grote mate af van het tijdsblok dat wordt aangemerkt als spits (en de hoogte van de toeslag). De hoogte van de eigen bijdrage is bepalend voor de gevolgen van de maatregel om een eigen bijdrage te heffen voor het bezit van een Avan-vervoerspas.

5.7 In welke mate worden de maatregelen geaccepteerd door de pashouders?

Definitie	De mate waarin de pashouders de maatregel accepteren
Bron(nen)	• Peiling pashouders
Scores	**-2** : Gemiddelde score < -0,5 **-1** : Gemiddelde score > -0,5 en < -0,2 **0** : Gemiddelde score > -0,2 en < 0,2 **1** : Gemiddelde score > 0,2 en < 0,5 **2** : Gemiddelde score > 0,5

De pashouders is gevraagd op basis van een vijfpuntsschaal aan te geven in hoeverre zij de 12 maatregelen acceptabel vinden. Aan de individuele antwoorden hebben wij scores toegekend: Zeer acceptabel (2); Acceptabel onder de voorwaarde dat… (1); Neutraal (0); Onacceptabel, tenzij… (-1); Zeer onacceptabel (-2). Op basis van het gemiddelde van alle respondenten zijn de scores bepaald voor dit criterium, het resultaat is te zien in bijlage 8.

Het toekennen van een boete bij verwijtbare loosmelding is het meest acceptabel voor de pashouders.

Het invoeren van een kilometerdrempel en een toeslag bij kort van tevoren reserveren vallen in de score 1 (acceptabel).

Het aanbieden van een standaard OV-training komt als minst acceptabel uit de bus. Opvallend, aangezien in de beschrijving van de maatregelen geen verdere consequenties zijn verbonden aan (de uitkomst van) deze OV-training.

6 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord aan de hand van de integrale uitkomsten van de MCA. In het voorgaande hoofdstuk is per onderzoeksvraag toegelicht hoe de verschillende criteria scoren. Door het gemiddelde van deze scores te berekenen, wordt bepaald hoe de verschillende maatregelen overall scoren op de mate waarin deze de komende bijdragen aan een goede balans tussen behoud van een passend voorzieningenniveau en het beheersen van de (maatschappelijke) kosten.

6.1 Uitkomsten MCA

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de scores per criterium van alle getoetste maatregelen. Tevens wordt de MCA score weergegeven, dat is de gemiddelde score, waarin alle criteria even zwaar mee zijn meegewogen. Op basis van de gemiddelde score is als volgt een kleur toegekend aan de MCA-scores.

MCA score	Bijdrage aan goede balans voorzieningenniveau / kosten
- 2,0 tot - 1,5	Zeer klein
- 1,5 tot - 0,5	Klein
- 0,5 tot + 0,5	Neutraal
+ 0,5 tot + 1,5	Groot
+ 1,5 tot + 2,0	Zeer groot

Maatregel	MCA score	Uitvoerend draagvlak deelnemende gemeenten	Advies RAD	Uitvoerbaarheid (systeemtechnisch/praktisch)	Netto kostenbesparing korte termijn	Netto kostenbesparing lange termijn	Gevolgen voor pashouders/ reizigers	Acceptatie pashouders/ reizigers
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	0,8	1,0	1,0	1,0	0,0	1,3	0,0	1,0
02. Verruimen ophaalmarges	-0,9	-1,0	-2,0	0,5	-2,0	-0,7	0,0	-1,0
03. Spitstarief	0,2	1,0	1,0	1,0	0,0	1,3	-2,0	-1,0
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	0,5	2,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,0	0,0
05. Bindend alternatief bij drukte	-0,4	1,0	-1,0	-1,5	-1,3	0,0	0,0	0,0
06. Bindend OV-advies op maat	-0,8	0,0	0,0	-1,0	-0,7	-0,7	-2,0	-1,0
07. Maximale omrijtijd verhogen	-0,6	-1,0	-1,0	1,5	-2,0	-0,7	0,0	-1,0
08. Kilometerdrempel invoeren	0,7	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	-0,1	1,0	-2,0	1,5	-0,7	-0,7	1,0	-1,0
10. Standaard OV-training	0,0	1,0	2,0	0,0	-0,7	-0,7	0,0	-2,0
11. Eigen bijdrage Avan-pas	0,5	2,0	0,0	1,5	1,3	1,3	-2,0	-1,0
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	0,6	2,0	1,0	-0,5	-0,7	-0,7	1,0	2,0

6.2 Advies per maatregel

Maatregel	MCA score	Beoogd effect	Advies
Toeslag bij kort van tevoren reserveren	**0,8**	Efficiënter vervoer	**Implementeren:** Leidt tot relatief weinig weerstand, heeft weinig impact op het voorzieningenniveau en kan op lange termijn aanzienlijke kostenbesparing opleveren. Stimuleer daarnaast online reserveren, hier zit nog onbenut potentieel.
Kilometerdrempel invoeren	**0,7**	Minder ritten	**Implementeren:** De mogelijke besparing is gemiddeld. Wanneer er in specifieke gevallen uitzonderingen mogelijk blijven is de weerstand beperkt.
Boete bij verwijtbare loosmelding	**0,6**	Efficiënter vervoer	**Implementeren, maar:** Groot draagvlak (want rechtvaardig), maar verwijtbaarheid is lastig vast te stellen. Pas dit gericht toe op pashouders met veel loosmeldingen.
Ondergrens toewijzing Avan-pas	**0,5**	Minder pashouders	**Implementeren:** Relatief groot draagvlak (met name binnen gemeenten) en levert grote besparing op (> €100.000,-). Behoud wel ruimte voor (tijdelijke) uitzonderingen.
Eigen bijdrage Avan-pas	**0,5**	Minder pashouders	**Implementeren, maar:** De basisgedachte wordt ondersteund, maar € 25,- per jaar is te veel. De kosten moeten in worden gebracht met de kosten voor een OV-chipkaart. Het gevolg is dan wel dat het financieel voordeel kleiner wordt door een lagere reizigersbijdrage en lagere drempel.
Spitstarief invoeren	**0,2**	Lagere capaciteit	**Implementeren, maar:** Naar analogie met het OV, dus relatief groot draagvlak. Beperk de spitsperiode tot twee korte tijdvensters, zodat de betaalbaarheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het systeem niet te veel worden aangetast.
Standaard OV-training	**0,0**	Minder ritten	**Niet implementeren, tenzij:** Generiek invoeren is schieten met hagel. Breng o.b.v. reisgedrag (en OV-scan) gericht in kaart bij welke pashouders een training opportuun is.
Tarief Wmo zonder korting verhogen	**-0,1**	Minder ritten	**Niet implementeren:** De (financiële) voordelen zijn te klein gezien het beperkte aantal ritten waarop dit tarief van toepassing is
Bindend alternatief bij drukte	**-0,4**	Lagere capaciteit	**Implementeren, maar:** Beperk de spitsperiode tot twee korte tijdvensters, zodat de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het systeem niet te veel worden aangetast.
Maximale omrijtijd verhogen	**-0,6**	Efficiënter vervoer	**Niet implementeren, tenzij:** De negatieve impact op het voorzieningenniveau weegt niet op tegen de mogelijke (financiële) voordelen, tenzij vervoerders zich kunnen en willen committeren aan lagere tarieven bij X% hogere combinatiegraad na 2024.
Bindend OV-advies op maat	**-0,8**	Minder ritten	**Implementeren, maar:** Ondanks lage MCA score heeft meer toeleiding naar OV veel potentie. Maak het advies niet direct bindend en zorg voor concrete adviezen. Combineer dit met OV-training voor specifieke doelgroep.
Verruimen ophaalmarges	**-0,9**	Efficiënter vervoer	**Niet implementeren, tenzij:** De negatieve impact op het voorzieningenniveau weegt niet op tegen de mogelijke (financiële) voordelen, tenzij vervoerders zich kunnen en willen committeren aan lagere tarieven bij X% hogere combinatiegraad na 2024.

6.3 Generieke aanbevelingen

Aanvullend op de adviezen per maatregel, komen wij op basis van de studie tot de volgende generieke aanbevelingen:

1. Benut de potentie van OV als voorliggende voorziening

Er ligt veel potentie in het beter benutten van het OV als voorliggende voorziening. Uit de OV-scan blijkt dat ruim een derde van de Wmo-ritten (waarbij geen sprake was van aanvullende indicaties) aan de OV-criteria voldeed. Een eerste grote slag kan in onze optiek al worden geslagen door bij de ritaanname structureel vrijblijvende OV-adviezen te verstrekken bij ritten die voldoen aan de OV-criteria. Pashouders hebben hierbij behoefte aan zo concreet mogelijke adviezen inclusief lijnnummers, vertrek- en aankomsttijden en -locaties en looproutes. Een belangrijke voorwaarde is dat hier energie wordt gestoken om de grote onbekendheid die pashouders hebben met het OV weg te nemen. Het meest effectief is door specifiek aandacht te geven aan de pashouders die vaak ritten boeken met een reëel OV alternatief.

2. Inventariseer vrijwilligersinitiatieven inclusief systeemkenmerken

Alle partijen hebben de wil om en zien de voordelen van meer samenwerking met vrijwilligersinitiatieven. Het belangrijkste struikelblok is een goede centrale ontsluiting van alle bestaande initiatieven, inclusief de noodzakelijke informatie om deze als alternatief aan te kunnen bieden bij een reservering. Onderzoek de mogelijkheden om dit overzicht te verkrijgen en op te kunnen nemen in de planning van het callcenter.

3. Bevorder uitwisseling van kennis en ervaringen tussen en binnen gemeenten

De studie heeft geleerd dat de afstemming tussen beleid en uitvoering binnen de gemeenten en de uitwisseling van kennis tussen de individuele gemeenten nog niet optimaal is. Uiteraard heeft elke gemeente de vrijheid om lokaal maatwerk toe te passen, maar wij zien toegevoegde waarde in het organiseren van meer uitwisseling van kennis, ervaringen en lessen. BVO DRAN kan hierin een faciliterende rol spelen. In het licht van deze studie kan dit betekenen dat maatregelen worden geïmplementeerd in een (deel van de) gemeente(n), en afhankelijk van de successen vervolgens al dan niet regionaal uitgerold worden.

4. Neem duurzaamheid mee in de overwegingen

Binnen deze studie is duurzaamheid niet expliciet opgenomen. De effecten van de individuele maatregelen op duurzaamheid zijn immers nauwelijks te kwantificeren. De financiële gevolgen van meer duurzaam vervoer worden concreet bij het opstellen van het infaseringsplan Zero Emissie, waarbij onder meer het aantal aan te schaffen ZE-voertuigen moet worden bepaald. Op korte termijn geldt dat elke voertuigkilometer die bespaard wordt, de meest duurzame kilometers zijn. Afhankelijk van het eventuele alternatieve vervoermiddel waarmee pashouders zich verplaatsen.

5. Stimuleer online reserveren

Alhoewel het aantal online reserveringen relatief hoog ligt, zien wij dat de potentie op korte termijn nog niet optimaal is benut: van de pashouders die regelmatig gebruikmaken van internet, boekt twee derde nooit online. Communiceer over de voordelen van online boeken, in combinatie met vroeg boeken. Benoem hierbij dat ook een online bevestiging van de reservering geldig is.

6. Minder is niet altijd beter

Er is een ondergrens in het aantal pashouders en ritten. Keerzijde van het terugbrengen van het reduceren van de vervoersvraag is namelijk dat de mogelijkheden om te combineren afnemen. Er is een optimum tussen besparing op aantal ritten versus het verhogen van de combinatiegraad. Dit geldt zeker voor de landelijke gebieden op de rustige momenten. Ga hierover in gesprek met vervoerders en callcenter en formuleer samen met hen duidelijke en realistische doelstellingen als het gaat om vervoersomvang en combinatiegraad.

7. Overweeg kortere openingstijden

De maatregelen die in deze studie zijn getoetst zijn niet uitputtend. Een suggestie voor een aanvullende/alternatieve maatregel is om in de avonduren minder lang ‘open te zijn’. Dit zijn relatief dure uren in verband met onregelmatigheids-toeslagen voor personeel, beperkte combinatiemogelijkheden en lage bezettingsgraad. Eerder sluiten heeft voor een beperkte groep reizigers impact. Alternatief is om een hoger tarief in te voeren voor de late avonduren.

8. Onderzoek automatische communicatie over ophaaltijden

De acceptatie van een grotere ophaalmarge wordt significant hoger als de exacte aankomsttijd minimaal één uur van tevoren wordt gecommuniceerd, zo blijkt uit de pashoudersenquête. Enkele vervoerders geven aan dat het technisch al mogelijk is om deze communicatie te automatiseren, maar dat de doelgroep hier niet altijd klaar voor is. Onderzoek samen met het callcenter en de vervoerders de mogelijkheden om automatisch gegenereerde stem- of tekstberichten te sturen over de actuele ophaaltijd.

9. Maak kosten inzichtelijk van (aanvullende) indicaties

Geef Wmo-consulenten inzicht in de (extra) kosten die aanvullende indicaties met zich meebrengen. Een meerderheid mist dit inzicht en heeft hier behoefte aan.

10. Volg reisgedrag van bestaande pashouders en handel daarnaar

Benut het reizigersregistratiesysteem om de pashouder beter te kunnen volgen, adviseren en (waar mogelijk) toe te leiden naar alternatieven of te herindiceren. Voer op basis van daadwerkelijk reisgedrag gericht gesprekken met de pashouders en neem indien nodig maatregelen. Concreet kan hierbij worden gedacht aan:

- Het geven van gerichte adviezen en training aan pashouders die (terugkerende) ritten maken waarvoor het OV een goed alternatief. Hierdoor kan de zelfredzaamheid worden vergroot
- Het in overleg met de pashouder stopzetten van indicaties bij geen of langdurig zeer laagfrequent gebruik. Hiermee kan invulling gegeven worden aan de maatregel ondergrens bij toewijzing (en behoud) Avan-pas;
- Het herkennen van en handelen bij veelvuldige loosmeldingen;
- Actief sturen op langere aanmeldtijden bij pashouders die structureel kort van tevoren reserveren;
- Zicht houden op ‘oneigenlijk’ gebruik van de Wmo-vervoersvoorziening voor ritten naar dagbesteding en sociale werkplaatsen;

Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat dit AVG-proof wordt ingericht. Dit is eenvoudig af te dekken middels de privacyverklaring.

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Bijlagen

Bijlage 1 – De maatregelen

1. Toeslag bij kort van tevoren reserveren

Op dit moment kan tot 1 uur van tevoren een rit geboekt worden (de vooraanmeldtijd). Het voorstel is de vooraanmeldtijd te verlengen naar minimaal 3 uur. Een kortere vooraanmeldtijd blijft mogelijk, maar dan wordt een toeslag in rekening gebracht ter grootte van het instaptarief: € 0,98.

2. Verruimen ophaalmarges

Op dit moment worden reizigers 15 minuten voor of na de gereserveerde tijd opgehaald. Het voorstel is om deze margetijd te verruimen tot 30 minuten voor of na de reserveringstijd. Voorbeeld: Bij een reservering om 13:00 uur, wordt de reiziger opgehaald tussen 12.30 en 13.30 uur.

3. Invoeren spitstarief

Het voorstel is om de eigen bijdrage voor het reizen tijdens de spits te verhogen. De spitstijden zijn de tijden waarop veel wordt gereisd met Avan.

4. Ondergrens voor toewijzing Wmo-pas

Het voorstel is om alleen een Avan-vervoerspas te verstrekken wanneer er sprake is van een structurele vervoersbehoefte. De ondergrens komt te liggen op zes ritten per jaar.

5. Bindend alternatief bij drukte

In drukke periodes worden reizigers in overleg eerder of later ingepland dan gewenst. Op dit moment is er al sprake van een vrijblijvend advies, het voorstel is om hier een bindend advies van te maken.

6. Bindend OV-advies op maat

Het voorstel is om reizigers waarvoor het OV een reëel alternatief is, geen mogelijkheid te geven om ritten te boeken met de Avan-pas. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de reiziger.

7. Maximale omrijtijd verhogen

Op dit moment is de omrijtijd bij korte ritten (<8 kilometer) maximaal 15 minuten en bij lange ritten maximaal 30 minuten. Het voorstel is om de maximale omrijtijd te verlengen naar respectievelijk 30 en 45 minuten.

8. Kilometerdrempel

Het voorstel is om geen ritten te rijden die korter zijn dan 500 meter. Voor reizigers met een scootmobiel wordt de ondergrens 5 kilometer (die ligt nu in een aantal gemeenten op 3 kilometer).

9. Tarief ‘Wmo zonder korting’ verhogen

In sommige gemeenten hebben reizigers een kilometerbudget. Wanneer zij dit overschrijden, moeten zij een hoger tarief betalen als zij gebruikmaken van Avan. Het voorstel is om het tarief ‘Wmo zonder korting te verhogen. Enkele gemeenten hebben Avan-passen uitgereikt waarbij reizigers altijd het Wmo-tarief zonder korting betalen. Op dit moment is het Wmo-tarief zonder korting gelijk aan het OV-tarief zonder passend OV alternatief. Het voorstel is om dit te verhogen.

10. Standaard beginnen met OV-training voor reizigers

Het voorstel is om reizigers te trainen, zodat zij beter in staat zijn om zelfstandig met OV te reizen.

11. Een bijdrage voor bezit van een Avan-vervoerspas

Het voorstel is om een jaarlijkse bijdrage van € 25,- te introduceren voor alle houders van een Avan-vervoerspas.

12. Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding

Volgens het vervoerreglement is Avan gemachtigd een boete van € 10,- toe te kennen bij een verwijtbare loosmelding. Dit wordt momenteel te beperkt tot uitvoering gebracht.

Bijlage 2 – Uitvoerend draagvlak gemeenten

MAATREGEL	Score	% Acceptabel	% Onacceptabel
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	2	90%	10%
11. Eigen bijdrage Avan-pas	2	86%	14%
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	2	83%	17%
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	1	78%	22%
10. Standaard OV-training	1	75%	25%
08. Kilometerdrempel invoeren	1	73%	27%
05. Bindend alternatief bij drukte	1	72%	28%
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	1	69%	31%
03. Spitstarief	1	66%	34%
06. Bindend OV-advies op maat	0	54%	46%
07. Maximale omrijtijd verhogen	-1	39%	61%
02. Verruimen ophaalmarges	-1	30%	70%

Bijlage 3 – Uitvoerbaarheid

MAATREGEL	MCA-Score	Score technische uitvoerbaarheid	Score praktische uitvoerbaarheid
07. Maximale omrijtijd verhogen	1,5	2	1
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	1,5	2	1
11. Eigen bijdrage Avan-pas	1,5	2	1
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	1,0	1	1
03. Spitstarief	1,0	1	1
08. Kilometerdrempel invoeren	1,0	2	0
02. Verruimen ophaalmarges	0,5	1	0
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	0,0	1	-1
10. Standaard OV-training	0,0	1	-1
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	-0,5	1	-2
06. Bindend OV-advies op maat	-1,0	-1	-1
05. Bindend alternatief bij drukte	-1,5	-1	-2

TOELICHTING BIJ TECHNISCHE UITVOERBAARHEID

Maatregel	Oordeel	Toelichting bij oordeel
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	Eenvoudig	
02. Verruimen ophaalmarges	Eenvoudig	
03. Spitstarief	Eenvoudig	
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	Eenvoudig	
05. Bindend alternatief bij drukte	Complex	Wanneer Vol? Hoe te beheren?
06. Bindend OV-advies op maat	Complex	Afhankelijk van veel factoren die per dag en reis kunnen verschillen
07. Maximale omrijtijd verhogen	Zeer eenvoudig	
08. Kilometerdrempel invoeren	Zeer eenvoudig	
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	Zeer eenvoudig	
10. Standaard OV-training	Eenvoudig	
11. Eigen bijdrage Avan-pas	Zeer eenvoudig	
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	Eenvoudig	Verwijtbaarheid blijft aandachtspunt

Zie toelichting praktische uitvoerbaarheid op volgende pagina

PRAKTISCHE UITVOERBAARHEID

Maatregel	score	Toelichting bij score
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	Eenvoudig	Hoe omgaan met ritten die niet eerder gereserveerd kunnen worden?
02. Verruimen ophaalmarges	Gemiddeld	
03. Spitstarief	Eenvoudig	Hoe omgaan met reizigers die niet op een ander moment kunnen reizen?
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	Complex	Wanneer/hoe vindt controle plaats? Hoe omgaan met 'onnodig' reizen om de pas te behouden?
05. Bindend alternatief bij drukte	Zeer complex	Hoe om te gaan met noodzakelijke reizen? En hoe noodzaak bepalen?
06. Bindend OV-advies op maat	Complex	Alleen zinvol voor reizen en reizigers waar OV reëel alternatief is. Dit kan per reis en dag verschillen.
07. Maximale omrijtijd verhogen	Eenvoudig	
08. Kilometerdrempel invoeren	Gemiddeld	Sommige reizigers hebben voor korte ritten geen alternatief. Ook bij slecht weer te handhaven?
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	Eenvoudig	
10. Standaard OV-training	Complex	Alleen zinvol voor reizen en reizigers waar OV reëel alternatief is. Dit kan per reis en dag verschillen
11. Eigen bijdrage Avan-pas	Eenvoudig	
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	Zeer complex	Discussie over verwijtbaarheid. Effort (kosten) om boetes te innen kunnen hoog oplopen.

Bijlage 4 – Advies RAD

MAATREGEL	Score	Toelichting
10. Standaard OV-training	2,0	"Wel op vrijwillige basis"
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	1,0	"Voorkeur voor omgekeerde regeling: Korting bij vroeg boeken."
03. Spitstarief	1,0	"Ook in het OV gelden spitstarieven". Wel andere spitstijden aanhouden
08. Kilometerdrempel invoeren	1,0	"Mensen met scootmobiel krijgen al minder zones, dus 5 km is te ver."
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	1,0	"Wel lastig te handhaven en belangrijk om goede afspraken te maken."
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	0,0	"Je moet juist blij zijn met laagfrequente reizigers. Die maken bewust gebruik van het systeem. Kleine besparing"
06. Bindend OV-advies op maat	0,0	"Afhankelijk van dag, weer, gesteldheid, etc. Voorwaarde is maatwerk."
11. Eigen bijdrage Avan-pas	0,0	"Voor de OV-chipkaart betaal ik ook een (gering) bedrag per jaar, maar € 25,- is te hoog."
05. Bindend alternatief bij drukte	-1,0	"Advies kan, plicht niet. Verre van gelijkheid."
07. Maximale omrijtijd verhogen	-1,0	"Alleen wanneer reizigers die langere omrijtijd accepteren beloond worden."
02. Verruimen ophaalmarges	-2,0	"Absoluut niet". Alleen wanneer individuele reizigers dit expliciet goedkeuren en korting krijgen
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	-2,0	"Het tarief moet OV-gerelateerd zijn anders gooi je gelijkwaardigheid overboord. Dus uitgesloten."

Bijlage 5 – Kostenbesparing korte termijn (< 4 jaar)

Scoretabel o.b.v. oordeel

	hoog	*middel*	*laag*
Implemenatiekosten	-2	0	2
Extra inkomsten Obv 2019	2	0	-2
Mogelijke besparing	2	0	-2

MAATREGEL	Score	Implementatie-kosten	Aanvullende reizigers-bijdrage	Mogelijke besparing
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	0,0	middel	hoog	laag
02. Verruimen ophaalmarges	-2,0	hoog	laag	laag
03. Spitstarief	0,0	middel	hoog	laag
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	0,7	laag	laag	hoog
05. Bindend alternatief bij drukte	-1,3	middel	laag	laag
06. Bindend OV-advies op maat	-0,7	hoog	laag	hoog
07. Maximale omrijtijd verhogen	-2,0	hoog	laag	laag
08. Kilometerdrempel invoeren	0,0	laag	laag	middel
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	-0,7	laag	laag	laag
10. Standaard OV-training	-0,7	hoog	laag	hoog
11. Eigen bijdrage Avan-pas	1,3	laag	hoog	middel
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	-0,7	middel	middel	laag

*N.B.: Een negatieve score bij dit aspect betekent dat er sprake is van een lage kostenbesparing. Dit wil dus **niet** zeggen dat er sprake is van een negatieve kostenbesparing.*

Op volgende pagina's worden de oordelen op implementatiekosten, aanvullende reizigersbijdrage en mogelijke besparing toegelicht.

Implementatiekosten

Maatregel	Oordeel	Toelichting bij oordeel
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	middel	Systeemwijzigingen bij callcenter
02. Verruimen ophaalmarges	hoog	Aanpassen contracten met vervoerders en systeemtechnische wijziging callcenter en vervoerders (t.b.v. MaRap en plansystemen)
03. Spitstarief	middel	Systeemwijzigingen bij callcenter
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	laag	Aanvullende uren van consulenten en diepere analyse bestaande pashouders
05. Bindend alternatief bij drukte	middel	Systeemwijzigingen bij callcenter en opstellen protocol om vast te stellen wanneer capaciteit is bereikt
06. Bindend OV-advies op maat	hoog	Systeemwijzigingen bij callcenter en mybility (reizigersregistratiesysteem)
07. Maximale omrijtijd verhogen	hoog	Aanpassen contracten met vervoerders en systeemtechnische wijziging callcenter en vervoerders (t.b.v. MaRap en plansystemen)
08. Kilometerdrempel invoeren	laag	Bestaat nu al als collectieve regeling voor aantal gemeenten. Minimale wijzigingen noodzakelijk
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	laag	Geen wijzigingen noodzakelijk, dit gebeurt al jaarlijks
10. Standaard OV-training	hoog	Jaarlijks terugkerende kosten voor verzorgen OV-training
11. Eigen bijdrage Avan-pas	laag	Systeemwijzigingen bij callcenter en mybility (reizigersregistratiesysteem)
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	middel	Juridische kosten + terugkerende kosten voor vaststellen verwijtbaarheid

De inschatting van de implementatiekosten is gedaan door BVO DRAN

Aanvullende Reizigersbijdrage

Maatregel	Oordeel	Toelichting bij oordeel
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	hoog	Bij toeslag van € 0,95 (instaptarief 2019): €90.628,- en €119.843,-
02. Verruimen ophaalmarges	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
03. Spitstarief	hoog	Bij spitstoeslag van 50% tussen 12:00 en 17:00 uur: €227.000,-
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	laag	Lagere reizigersbijdrage €28.000,-
05. Bindend alternatief bij drukte	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
06. Bindend OV-advies op maat	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
07. Maximale omrijtijd verhogen	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
08. Kilometerdrempel invoeren	laag	Lagere reizigersbijdrage door wegvallen ritten: €4.382,- en €3.198,-
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	laag	Aanvullende reizigersbijdrage circa €500,- (bij verhoging van 10%).
10. Standaard OV-training	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
11. Eigen bijdrage Avan-pas	hoog	Bij € 25,- per jaar voor alle pashouders: €522.575,-
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	middel	Bij € 10,- per loosmelding verwijtbaar aan reiziger: €83.562,-

Mogelijke besparing

Maatregel	Oordeel	Toelichting bij oordeel
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	laag	Na 2024 mogelijk betere prijsafspraken met vervoerder als gevolg van hogere combinatiegraad. Op korte termijn daalt vervoersvraag mogelijk licht.
02. Verruimen ophaalmarges	laag	Na 2024 mogelijk betere prijsafspraken met vervoerder als gevolg van hogere combinatiegraad. Op korte termijn daalt vervoersvraag mogelijk licht
03. Spitstarief	laag	Na 2024 mogelijk betere prijsafspraken met vervoerder als gevolg van hogere combinatiegraad. Op korte termijn daalt vervoersvraag mogelijk licht
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	hoog	Netto jaarlijkse besparing ca.: € 160.000,-
05. Bindend alternatief bij drukte	laag	Na 2024 mogelijk voordeel door betere prijsafspraken met vervoerder als gevolg van hogere combinatiegraad. Op korte termijn daalt vervoersvraag mogelijk licht
06. Bindend OV-advies op maat	hoog	Uit OV-scan blijkt dat 36% van de Wmo-ritten zonder aanvullende indicaties voldoet aan OV-criteria.
07. Maximale omrijtijd verhogen	laag	Na 2024 mogelijk voordeel door betere prijsafspraken met vervoerder als gevolg van hogere combinatiegraad. Op korte termijn daalt vervoersvraag mogelijk licht
08. Kilometerdrempel invoeren	middel	Netto jaarlijkse besparing ca.: € 40.000,-
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	laag	Mogelijk minder ritten a.g.v. vraaguitval.
10. Standaard OV-training	hoog	Uit OV-scan blijkt dat 36% van de Wmo-ritten zonder aanvullende indicaties voldoet aan OV-criteria.
11. Eigen bijdrage Avan-pas	middel	Uitval van pashouders, dus minder ritten
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	laag	Maximale theoretische besparing ca. € 50.000,- (als alle loosritten worden vermeden).

Bijlage 6 – Kostenbesparing lange termijn (> 4 jaar)

Scoretabel o.b.v. oordeel

	hoog	*middel*	*laag*
Implemenatiekosten	-2	0	2
Extra inkomsten Obv 2019	2	0	-2
Mogelijke besparing	2	0	-2

MAATREGEL	Score	Implementatie-kosten	Aanvullende reizigers-bijdrage	Mogelijke besparing
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	1,3	middel	hoog	hoog
02. Verruimen ophaalmarges	-0,7	hoog	laag	hoog
03. Spitstarief	1,3	middel	hoog	hoog
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	0,7	laag	laag	hoog
05. Bindend alternatief bij drukte	0,0	middel	laag	hoog
06. Bindend OV-advies op maat	-0,7	hoog	laag	hoog
07. Maximale omrijtijd verhogen	-0,7	hoog	laag	hoog
08. Kilometerdrempel invoeren	0,0	laag	laag	middel
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	-0,7	laag	laag	laag
10. Standaard OV-training	-0,7	hoog	laag	hoog
11. Eigen bijdrage Avan-pas	1,3	laag	hoog	middel
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	-0,7	middel	middel	laag

*N.B.: Een negatieve score bij dit aspect betekent dat er sprake is van een lage kostenbesparing. Dit wil dus **niet** zeggen dat er sprake is van een negatieve kostenbesparing.*

Op volgende pagina's worden de oordelen op implementatiekosten, aanvullende reizigersbijdrage en mogelijke besparing toegelicht.

Implementatiekosten

Maatregel	Oordeel	Toelichting bij oordeel
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	middel	Systeemwijzigingen bij callcenter
02. Verruimen ophaalmarges	hoog	Aanpassen contracten met vervoerders en systeemtechnische wijziging callcenter en vervoerders (t.b.v. MaRap en plansystemen)
03. Spitstarief	middel	Systeemwijzigingen bij callcenter
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	laag	Aanvullende uren van consulenten en diepere analyse bestaande pashouders
05. Bindend alternatief bij drukte	middel	Systeemwijzigingen bij callcenter en opstellen protocol om vast te stellen wanneer capaciteit is bereikt
06. Bindend OV-advies op maat	hoog	Systeemwijzigingen bij callcenter en mybility (reizigersregistratiesysteem)
07. Maximale omrijtijd verhogen	hoog	Aanpassen contracten met vervoerders en systeemtechnische wijziging callcenter en vervoerders (t.b.v. MaRap en plansystemen)
08. Kilometerdrempel invoeren	laag	Bestaat nu al als collectieve regeling voor aantal gemeenten. Minimale wijzigingen noodzakelijk
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	laag	Geen wijzigingen noodzakelijk, dit gebeurt al jaarlijks
10. Standaard OV-training	hoog	Jaarlijks terugkerende kosten voor verzorgen OV-training
11. Eigen bijdrage Avan-pas	laag	Systeemwijzigingen bij callcenter en mybility (reizigersregistratiesysteem)
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	middel	Juridische kosten + terugkerende kosten voor vaststellen verwijtbaarheid

De inschatting van de implementatiekosten is gedaan door BVO DRAN

Aanvullende Reizigersbijdrage

Maatregel	Oordeel	Toelichting bij oordeel
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	hoog	Bij toeslag van € 0,95 (instaptarief 2019): €90.628,- en €119.843,-
02. Verruimen ophaalmarges	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
03. Spitstarief	hoog	Bij spitstoeslag van 50% tussen 12:00 en 17:00 uur: €227.000,-
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	laag	Minder reizigersbijdrage uit eigen bijdrage door wegvallen ritten: €28.000,-
05. Bindend alternatief bij drukte	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
06. Bindend OV-advies op maat	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
07. Maximale omrijtijd verhogen	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
08. Kilometerdrempel invoeren	laag	Minder reizigersbijdrage door wegvallen ritten: €4.382,- en €3.198,-
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	laag	Aanvullende reizigersbijdrage circa €500,- (bij verhoging van 10%).
10. Standaard OV-training	laag	Geen aanvullende reizigersbijdrage
11. Eigen bijdrage Avan-pas	hoog	Bij € 25,- per jaar voor alle pashouders: €522.575,-
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	middel	Bij € 10,- per loosmelding verwijtbaar aan reiziger: €83.562,-

Mogelijke besparing

Maatregel	Oordeel	Toelichting bij oordeel
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	hoog	hogere combinatiegraad. Mogelijk deel vraaguitval: 25% pashouders kunnen niet minimaal 3 uur van tevoren reserveren. Minder voertuigen nodig
02. Verruimen ophaalmarges	hoog	Betere combinatiegraad. Mogelijk vraaguitval: voor 30% is een ruimere ophaalmarge nooit acceptabel. Minder voertuigen nodig
03. Spitstarief	hoog	Lagere piekcapaciteit: Volgens vervoerder zijn 10 rolstoelbussen minder nodig bij 20% afvlakking van de piek.
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	hoog	Netto besparing circa €160.000,- per jaar
05. Bindend alternatief bij drukte	hoog	Lagere piekcapaciteit: Volgens vervoerder zijn 10 rolstoelbussen minder nodig bij 20% afvlakking van de piek.
06. Bindend OV-advies op maat	hoog	Uit OV-scan blijkt dat 36% van de Wmo-ritten voldoet aan OV-criteria.
07. Maximale omrijtijd verhogen	hoog	Betere combinatiegraad. Mogelijk deel vraaguitval: Voor 42% van pashouders is deze maatregel (zeer) onacceptabel. Minder voertuigen nodig
08. Kilometerdrempel invoeren	middel	Netto besparing circa € 0.000,- per jaar
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	laag	Mogelijk minder ritten als gevolg vraaguitval, maar zeer beperkte doelgroep.
10. Standaard OV-training	hoog	Uit OV-scan blijkt dat 36% van de ritten voldoet aan OV-criteria. In potentie is hier veel op te besparen.
11. Eigen bijdrage Avan-pas	middel	Uitval van pashouders, dus minder ritaanvragen. 43% van de pashouders vindt de maatregel (zeer) onacceptabel.
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	laag	Maximale theoretische besparing circa €50.000,- (als alle loosritten worden vermeden).

Bijlage 7 – Gevolgen pashouders

		IMPACT		
		klein	***middel***	***groot***
BEREIK	***klein***	2	1	0
	middel	1	0	-1
	groot	0	-1	-2

MAATREGEL	Score	bereik	impact
08. Kilometerdrempel invoeren	1	klein	middel
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	1	klein	middel
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	1	middel	klein
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	0	groot	klein
02. Verruimen ophaalmarges	0	middel	middel
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	0	groot	klein
05. Bindend alternatief bij drukte	0	groot	klein
07. Maximale omrijtijd verhogen	0	klein	groot
10. Standaard OV-training	0	middel	middel
03. Spitstarief	-2	groot	groot
06. Bindend OV-advies op maat	-2	groot	groot
11. Eigen bijdrage Avan-pas	-2	groot	groot

Zie onderbouwing op volgende pagina

Maatregel	Oordeel bereik	Kwantitatieve analyse	Oordeel impact	Peiling pashouders
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	groot	24,2% van de ritten is 0 tot 3 uur van tevoren geboekt. Het betreft 73,6% van pashouders die wel eens minder dan 3 uur van tevoren boekt (10.628 pashouders)	klein	17% van pashouders zegt 3 uur of korter van tevoren te boeken. 14% zegt dat aanmeldtijd van minimaal 3 uur niet haalbaar is, de impact voor de reizigers lijkt dus klein.
02. Verruimen ophaalmarges	middel	Deze maatregel heeft effect op 18% van de uitgevoerde Wmo-ritten. Gemiddeld 36 ritten per jaar per pash., dus 6 keer per jaar merkbaar effect voor individuele reizigers (18%*36 ritten).	middel	Voor circa een derde is een margetijd van 30 minuten niet acceptabel, dus de impact is middelgroot
03. Spitstarief	groot	38% v/d. ritten wordt gemaakt tijdens de piek (12-17u.) door 13.386 unieke pashouders (92% pashouders).	groot	Voor circa 40% is het (vrijwel) nooit mogelijk om de spitsritten te verplaatsen. Bij een toeslag van 50% is de (financiele) impact voor reizigers middelgroot tot groot.
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	groot	Deze maatregel heeft effect op 76% van alle pashouders, op 27% van de actieve pashouders en op 2,1% van gereden ritten (10.845 ritten).	klein	37% geeft aan minder dan 2 dagen per maand te reizen. De impact voor deze reizgers is klein, gezien de lage frequentie waarmee een beroep wordt gedaan op Avan
05. Bindend alternatief bij drukte	groot	Uitgaande van 12:00 tot 17:00 uur als spitstijd gaat het om 38% van de ritten in 2019 en 92% van de pashouders.	klein	33% krijgt zelden of vaker advies om op een ander tijdstip te reizen. 21% daarvan volgt dit niet of zelden op. Van alle respondenten kan/wil 7% een gegeven advies dus niet opvolgen. De impact voor reizgers is daarmee klein
06. Bindend OV-advies op maat	groot	In 0,8% van de ritten is OV-advies gegeven (1.455 pashouders). Volgens OV-scan voldeed 36,3% van de ritten aan criteria. In potentie gaat het dus om veel ritten en pashouders	groot	Klein deel zegt gebruik te (kunnen) maken van het OV. Onbekendheid met en over OV is groot (circa 1/3 geeft weet niet aan bij de OV vragen). De impact voor de reiziger is dus groot.
07. Maximale omrijtijd verhogen	klein	Deze maatregel heeft effect op 6,8% van de korte Wmo-ritten en op 3,0% van de lange Wmo-ritten.	groot	Meerderheid is (zeer) tevreden over de huidige rijtijden (71%). 64% vindt de tijdsduur van de taxiritten (heel) belangrijk. De impact is dus groot
08. Kilometerdrempel invoeren	klein	0,8% Wmo-ritten was < 500 meter (420 unieke pashouders). 0,4% van scootmobielritten was <5 km (271 unieke pash.).	middel	*AANNAME: Soms (medische) noodzaak voor korte ritten, wel veel vrijwilligersinitiatieven. Scootmobiel is bedoeld voor korte ritten. Impact ingeschat op middel.*
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	klein	MaRap: 03,% van ritten en 0,3% van kilometers in 2019	middel	*Aanname: gaat om reizigers die al over kilometerbudget heen zijn, dus wellicht zeer afhankelijk zijn van Avan. Bij een verhoging van 10% schatten wij de impact op middel.*
10. Standaard OV-training	middel	10% van pashouders heeft 1 (of meer) OV-adviezen gekregen (1.455 pashouders/ 4.428 ritten). OV-scan leert dat potentieel veel hoger ligt: 36% van de ritten voldeed aan OV-criteria.	middel	*AANNAME: De impact van een training zonder consquenties is klein. Toch vindt 55% dit (zeer) onacceptabel*
11. Eigen bijdrage Avan-pas	groot	Heeft effect voor alle actieve Wmo-pashouders. In 2019 waren 14.505 unieke pashouders actief. Uit de MaRap blijkt dat 66% van pashouders in 2019 inactief was (niet rijdende pashouders).	groot	*Aanname: van geen vast eigen bijdrage naar € 25,- is een grote stap, zeker voor (deels) kwetsbare doelgroep. Jaarlijkse bijdrage voor OV-chipkaart is € 1,50. Impact is groot.*
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	middel	2,6% van de ritten is loosgemeld (13.927 ritten). 32% van de pashouders heeft minimaal 1 loosmelding gehad (4.776 pashouders). 60% is verwijtbaar aan reizigers.	klein	Acceptatie is hoog en grootste deel van de pashouder heeft dit zelf in de hand, dus kleine impact

Bijlage 8 – Acceptatie pashouders

MAATREGEL	Score	Gemiddelde score alle respondenten
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	2	0,6
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	1	0,3
08. Kilometerdrempel invoeren	1	0,3
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	0	0,0
05. Bindend alternatief bij drukte	0	-0,1
03. Spitstarief	-1	-0,2
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	-1	-0,2
06. Bindend OV-advies op maat	-1	-0,3
02. Verruimen ophaalmarges	-1	-0,4
07. Maximale omrijtijd verhogen	-1	-0,4
11. Eigen bijdrage Avan-pas	-1	-0,4
10. Standaard OV-training	-2	-0,9

Deze factsheet beschrijft de uitkomsten van het meerledige onderzoek naar de financiële toekomst van het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan. Dit onderzoek is uitgevoerd om de volgende hoofd- en onderzoeksvragen te beantwoorden:

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding



Welke maatregelen dragen het meest bij aan een gezonde balans tussen *kostenreductie* en *behoud van een passend voorzieningenniveau*?

Onderzoeksvragen

I. Hoe is het uitvoerend draagvlak binnen de deelnemende gemeenten voor de maatregelen?

II. Hoe groot is de systeemtechnische en praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen?

III. Wat is het advies van de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer?

IV. Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op korte termijn?

V. Hoe groot is de netto kostenbesparing voor BVO DRAN op lange termijn?

VI. Hoe groot zijn de (negatieve) gevolgen voor pashouders?

VII. Worden de maatregelen geaccepteerd door de pashouders?

Methodiek

Ophaalfase
- Literatuurstudie (o.a. Knoppenplan)
- Enquête contactambtenaren & Wmo-consulenten
- Gesprekken met vervoerders, callcenter en RAD

Analysefase
- Kwantitatieve analyse ritdata 2019

Toetsingsfase
- Brainstormsessie met contactambtenaren & Wmo-consulenten
- Enquête pashouders

Adviseringsfase
- Bundelen en beoordelen opgehaalde data
- Multicriteria-analyse

De studie is opgebouwd uit meerdere deelonderzoeken waarmee alle relevante stakeholders zijn meegenomen en een betrouwbaar beeld is ontstaan vanuit verschillende invalshoeken. Er is een literatuurstudie gedaan en er zijn gesprekken gevoerd met de vervoerders, het callcenter en de RAD. Ook zijn contactambtenaren en Wmo-consulenten geraadpleegd via een enquête en een brainstormsessie. Een kwantitatieve analyse is uitgevoerd op alle Wmo-ritten (2019). De mening van pashouders is opgehaald via een enquête met een betrouwbare en representatieve steekproef. Alle data en informatie zijn gebundeld in een multicriteria-analyse (MCA). In deze MCA zijn alle maatregelen gerangschikt naar de bijdrage aan een gezonde balans tussen kostenreductie en een passend voorzieningenniveau.

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Resultaten

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de scores per criterium van alle getoetste maatregelen. Tevens wordt de MCA score weergegeven. De criteria waarop is getoetst zijn gebaseerd op de 7 onderzoeksvragen.

Algemene aanbevelingen

- Benut de potentie van OV als voorliggende voorziening
- Inventariseer vrijwilligersinitiatieven inclusief systeemkenmerken
- Bevorder uitwisseling van kennis en ervaringen tussen en binnen gemeenten
- Neem duurzaamheid mee in de overwegingen
- Stimuleer online reserveren
- Minder ritten is niet altijd beter
- Overweeg kortere openingstijden
- Onderzoek automatische communicatie over ophaaltijden
- Maak kosten inzichtelijk van (aanvullende) indicaties
- Volg reisgedrag van bestaande pashouders

Maatregel	MCA score	Uitvoerend draagvlak deelnemende gemeenten	Advies RAD	Uitvoerbaarheid (systeemtechnisch / praktisch)	Netto kostenbesparing korte termijn	Netto kostenbesparing lange termijn	Gevolgen voor pashouders/ reizigers	Acceptatie pashouders/ reizigers
01. Toeslag bij kort van tevoren reserveren	**0,9**	1,0	1,0	1,0	0,0	2,0	0,0	1,0
02. Verruimen ophaalmarges	**-0,9**	-1,0	-2,0	0,5	-2,0	-0,7	0,0	-1,0
03. Spitstarief	**0,2**	1,0	1,0	1,0	0,0	1,3	-2,0	-1,0
04. Ondergrens toewijzing Avan-pas	**0,5**	2,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,0	0,0
05. Bindend alternatief bij drukte	**-0,4**	1,0	-1,0	-1,5	-1,3	0,0	0,0	0,0
06. Bindend OV-advies op maat	**-0,8**	0,0	0,0	-1,0	-0,7	-0,7	-2,0	-1,0
07. Maximale omrijtijd verhogen	**-0,6**	-1,0	-1,0	1,5	-2,0	-0,7	0,0	-1,0
08. Kilometerdrempel invoeren	**0,7**	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0
09. Tarief Wmo zonder korting verhogen	**-0,1**	1,0	-2,0	1,5	-0,7	-0,7	1,0	-1,0
10. Standaard OV-training	**0,0**	1,0	2,0	0,0	-0,7	-0,7	0,0	-2,0
11. Eigen bijdrage Avan-pas	**0,5**	2,0	0,0	1,5	1,3	1,3	-2,0	-1,0
12. Boete bij verwijtbare loosmelding	**0,6**	2,0	1,0	-0,5	-0,7	-0,7	1,0	2,0

Advies per maatregel

IMPLEMENTEREN

Toeslag kort van tevoren reserveren
Hanteer een toeslag €0,98 bij aanmeldtijd <3 uur

Kilometerdrempel
Rijd geen ritten <500 meter
Hanteer voor reizigers met scootmobiel een ondergrens van 5 kilometer

Ondergrens toewijzing Avan-pas
Alleen bij een structurele vervoersbehoefte een Avan-pas verstrekken, met minimaal 6 ritten per jaar. Houd rekening met tijdelijke uitzonderingen

NIET IMPLEMENTEREN, TENZIJ

Standaard OV-training
Geen generieke training voor alle pashouders, maar gericht toepassen op pashouders die regelmatig ritten boeken waar OV een alternatief is.

Omrijtijd verhogen & verruimen ophaalmarges
De negatieve impact op het voorzieningenniveau weegt niet op tegen de mogelijke (financiële) voordelen, tenzij vervoerders zich kunnen en willen committeren aan lagere tarieven. Deze maatregelen zullen een grote impact hebben op (het ervaren van) de kwaliteit

IMPLEMENTEREN, MAAR

Boete bij verwijtbare loosmelding
Er is een groot draagvlak (want rechtvaardig), maar verwijtbaarheid is lastig vast te stellen. Pas een boete gericht toe op pashouders met veel loosmeldingen

Eigen bijdrage Avan-pas
De eigen bijdrage van de Avan-pas is met € 25,- per jaar te veel. Mindering van dit bedrag heeft wel tot gevolg dat het financieel voordeel kleiner wordt door een lagere reizigersbijdrage en lagere drempel

Spitstarief & Bindend alternatief bij drukte
Beperk de spitsperiode tot twee korte spitsblokken (13-14u, 15-16u), zodat de betaalbaarheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het systeem niet te veel worden aangetast

Bindend OV advies op maat
Er zit veel potentie in de toeleiding naar OV. Geef een OV advies, maar maak dit wel vrijblijvend en concreet

NIET IMPLEMENTEREN

Tarief WMO zonder korting verhogen
De (financiële) voordelen zijn te klein gezien het beperkte aantal ritten waarop dit tarief van toepassing is. Dit zou ook effect hebben op het OV-tarief

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Meer weten?

Deze factsheet is een sterk verkorte weergave van de opzet van, de uitkomsten van en de aanbevelingen die voortvloeien uit het meerledige onderzoek dat is uitgevoerd tussen februari en november 2020. Voor een meer diepgaande beschrijving wordt verwezen naar het Synthese-rapport van 1 december waarin de uitkomsten van alle deel-onderzoeken worden gebundeld, wordt beschreven hoe de MCA is uitgevoerd en wordt toegelicht hoe wij tot onze aanbevelingen zijn gekomen. Hierin wordt verwezen naar onderliggende rapporten over de verschillende deelonderzoeken.

Het onderzoek is uitgevoerd door:

Moventem
Pollaan 48 A-1
7202 BX Zutphen

T 0575 84 3738
E info@moventem.nl
W www.moventem.nl

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Deelrapportage
Gesprekken stakeholders

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Referentie: 19099

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding



Deelrapportage
Gesprekken stakeholders

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Onze referentie: 19099

Auteurs:
Maarten van Setten
Michel Hartemink
Roanne van de Wijgaart

Moventem BV
T 0575 84 3738
E info@moventem.nl
W www.moventem.nl

Moventem werkt conform de Gedragscode voor Onderzoek & Statistiek van de Nederlandse Marktonderzoek Associatie (MOA) en mag het Fair Data Keurmerk voeren, waarmee wordt aangetoond dat op verantwoorde wijze met data en persoonsgegevens wordt omgaan. Tevens is Moventem aangesloten bij de Europese Vereniging voor Marktonderzoek (ESOMAR) en wordt voldaan aan de Internationale Code voor Markt- en Sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit rapport is met grote zorg samengesteld. Desondanks kan het voorkomen dat informatie fout en/of onvolledig is. Moventem is niet aansprakelijk voor enige directe of indirecte schade die zou kunnen ontstaan door het gebruik van de aangeboden informatie.

MOA
Center for Information Based Decision Making & Marketing Research

ESOMAR WORLD RESEARCH ESOMAR MEMBER

Inhoudsopgave

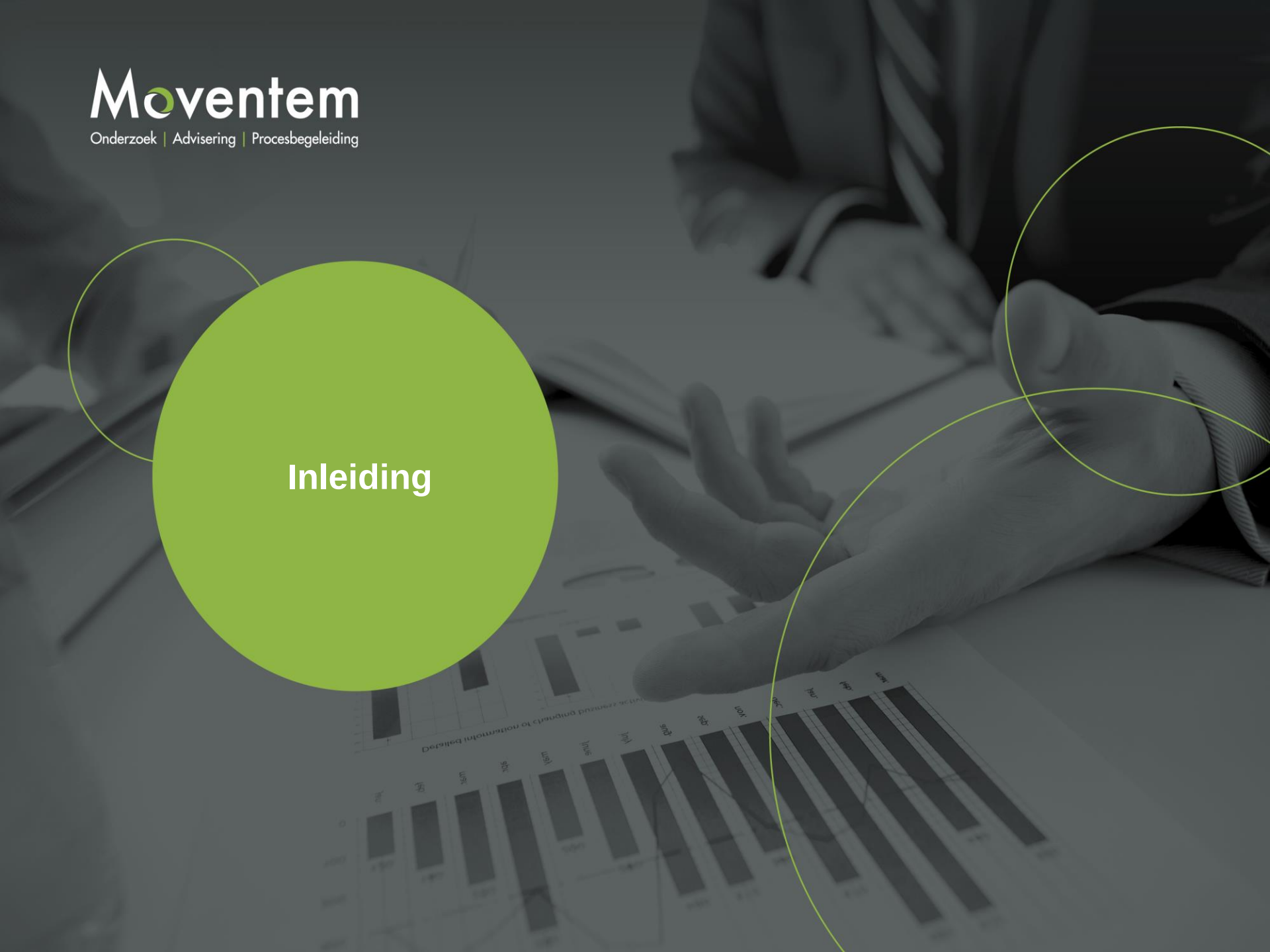
Inleiding **Pagina 4**
Aanleiding en onderzoeksopzet Pagina 5
Deelrapportage Pagina 6

Resultaten **Pagina 7**
Onderzoeksopzet Pagina 8
Resultaten Pagina 9

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Inleiding



Aanleiding en onderzoeksopzet

Aanleiding

De verwachting is dat de kosten voor het vraagafhankelijke vervoer de komende jaren toenemen. De Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN) wil daarom zo breed mogelijk input ophalen om gerichte en gedragen aanpassingen te kunnen adviseren en/of doorvoeren om het vraagafhankelijke Wmo-vervoerssysteem in de regio Arnhem Nijmegen ook in de toekomst betaalbaar te houden. Moventem doet in verschillende fasen onderzoek om het draagvlak en de acceptatie van deze aanpassingen te verkennen. De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

"Welke maatregelen dragen het meest bij aan een gezonde balans tussen kostenreductie-/ beheersing én behoud van een passend voorzieningenniveau?"

Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan in de contractperiode vanaf augustus 2020 en bestaat uit de volgende fasen:

FASE 1 – Ophalen

In deze fase wordt in kaart gebracht welke informatie beschikbaar is en wordt opgehaald hoe verschillende stakeholders aankijken tegen de ontwikkeling van de kosten voor het Wmo-vervoer. Hierbij zijn gesprekken gevoerd met de 4 nieuwe vervoerders (Willemsen de Koning, Citax, Haars groep, Munckhof), het callcenter (DVG) en de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer (RAD). Tevens is een online enquête uitgevoerd onder de Wmo-consulenten/ Wijkcoaches en contactambtenaren/leidinggevenden binnen de deelnemende gemeenten. Belangrijk onderdeel in beide onderzoeken was het toetsen van de acceptatie, wenselijkheid, haalbaarheid en toegevoegde waarde van een aantal kostenbesparende/ - beheersende maatregelen.

FASE II – Analyseren

Op basis van de ritgegevens worden kwantitatieve analyses uitgevoerd die de effecten van de maatregelen in kaart brengen.

FASE III – Toetsen

In de toetsingsfase worden de ideeën tijdens een brainstorm-sessie voorgelegd aan de contactambtenaren van de deelnemende gemeenten. Tevens is een kwantitatieve enquête uitgevoerd onder de actieve pashouders om het draagvlak onder deze doelgroep te toetsen.

FASE IV – Adviseren

Tot slot worden de uitkomsten van de voorgaande fasen gebundeld in een adviesnotitie met een overzicht van de meest gedragen, kansrijke, haalbare en reële maatregelen die bij kunnen dragen aan beter beheersbare kosten en/of een kostenreductie.

Aanleiding en onderzoeksopzet

Deelrapportage

In deze deelrapportage worden de uitkomsten van de individuele gesprekken met de zes stakeholders (deelonderzoek Fase I) beschreven. De stakeholders zijn hierbij de vier vervoerders (Willemsen de Koning, Citax, Haars groep, Munckhof), het callcenter (DVG) en de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer (RAD). Deze rapportage geeft de uitkomsten weer van een onderzoek dat deel uitmaakt van een bredere studie waarmee de beschreven hoofdvraag wordt beantwoord. De resultaten die in deze deelrapportage worden beschreven moeten in samenhang worden gezien met de uitkomsten van de andere deelonderzoeken. Voor een integraal antwoord op de hoofdvraag verwijzen wij naar het Syntheserapport.

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Resultaten



Onderzoeksopzet

- In maart 2020 zijn zes individuele gesprekken gevoerd met vier toekomstige vervoerders, de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer (RAD) en de partij die op dit moment de regiecentrale verzorgt en per 1 augustus het callcenter wordt. Het doel van deze gesprekken is om beschikbare informatie/kennis te verzamelen, op te halen wat er leeft onder de verschillende stakeholders en de bestaande ideeën uit het knoppenplan te toetsen.

- Tijdens deze gesprekken zijn de volgende thema's aan bod gekomen:
  - Welke verwachtingen hebben zij van de ontwikkeling van de kosten voor het vraagafhankelijke Wmo-vervoer de komende contractperiode;
  - Welke noodzaak voelt men om de kosten te beheersen/ reduceren?;
  - Loopt men ergens tegenaan bij het beheersen van de kosten en zo ja, wat is dat?.

- De kern van het gesprek was het toetsen van een aantal maatregelen bij de stakeholders. Deze maatregelen zijn vorig jaar door BVO DRAN in een knoppenplan samengesteld. In samenspraak met de projectgroep van het onderhavige onderzoek zijn we gekomen tot de volgende maatregelen die we hebben voorgelegd aan de gesprekspartners:

Getoetste maatregelen
1. Toeslag bij kort van tevoren reserveren
2. Verruimen ophaalmarges
3. Spitstarief
4. Ondergrens voor toewijzing Wmo-pas
5. Bindend alternatief bij drukte
6. Bindend OV-advies op maat
7. Maximale omrijtijd verhogen
8. Kilometerdrempel
9. Tarief 'Wmo zonder korting' verhogen
10. Standaard beginnen met OV-training voor reizigers
11. Een bijdrage voor bezit van een Avan-vervoerspas
12. Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding

- Allereerst worden de uitkomsten teruggekoppeld over de bovengenoemde thema's en vervolgens worden de resultaten per maatregel toegelicht. Per maatregel worden de gevolgen voor de vervoerders (), de gemeente () en de reizigers () toegelicht.

Individuele gesprekken stakeholders

Kostenstijging

- De reissnelheid per uur neemt elk jaar af. Daardoor zakt de arbeidsproductiviteit van een chauffeur. Dat heeft gevolgen voor de kosten.
- Mensen worden steeds ouder en worden minder mobiel. Het kost tijd om die mensen te helpen en dat is een kostenverhogende factor. Daarnaast wordt de behoefte aan vervoer waarschijnlijk groter door de vergrijzing.
- Het inkorten van het bedieningsvenster levert voor de vervoerders en gemeenten/Avan een kostenbesparing op. Met name de late uren in de nacht zijn kostbaar i.v.m. toeslagen, terwijl de vervoersvraag zeer beperkt is.

Callcentermodel in plaats van regiemodel

- Vervoerders hebben er in het nieuwe contract belang bij om de ritten zo efficiënt mogelijk uit te voeren (met een optimale combinatiegraad). In het verleden stonden voertuigen en chauffeurs die wel betaald kregen regelmatig stil.
- De kosten per rit nemen hierdoor af, zowel voor de vervoerders als voor de opdrachtgevers. De stijging van de vervoersvraag neemt waarschijnlijk meer toe. Per saldo zullen de kosten toenemen.
- Er zit een centrale tussen de klant en de vervoerder (en dat kost geld). Vervoerders geven aan de ritaanname ook zelf te kunnen verzorgen.
- Toegevoegde waarde callcenter: voorkomen fraude (vervoerders kunnen niet zelf hun rit inboeken), alles is gecentreerd voor de reiziger, verminderen van loosmeldingen, borgen van een betere spreiding van de ritten en het geven van OV-advies.

Zero emissie

- De verwachting is dat dit soort vervoer (zeker op korte termijn) erg duur gaat worden. Door aanschaf (extra) voertuigen en stilstand door laden.
- Elektrisch rijden is op dit moment nog niet efficiënt, omdat het aantal kilometers per dag niet met één voertuig gereden kan worden. Een vervoerder geeft aan dat het daarnaast momenteel ingewikkeld is om elektrische taxi's op het juiste moment aan de juiste laadpaal te krijgen.
- Dit geldt voornamelijk voor de bussen voor rolstoelvervoer, in mindere mate voor reguliere auto's.
- Het is wenselijk dat er geïnvesteerd wordt in snellaadpunten. Dit moet ook worden ingecalculeerd.
- Het is moeilijk te voorspellen of het lukt om in 2025 helemaal zero emissie te rijden.
- Een gemiste kans in de aanbesteding is dat er geen combinatie is gemaakt met het waterstoftankstation in Arnhem.

Personeel

- Vervoerders verwachten een tekort aan chauffeurs (vooral parttime). Oudere chauffeurs gaan met pensioen en voor jongere mensen is taxichauffeur vaak geen voorkeursberoep. Eén vervoerder geeft aan dat zij daar bij de inschrijving rekening mee hebben gehouden; ze hebben dit ingecalculeerd.
- Ervaren chauffeurs zijn duur en mensen die nieuw instromen hebben vaak nog geen kennis. Je moet hen opleiden en dat kost geld.
- Loonstijging zorgt voor een kostenstijging.

Individuele gesprekken stakeholders

Vrijwilligersinitiatieven

- Er zijn projecten in de omgeving met vrijwilligers/vrijwilligersinitiatieven, maar deze zijn kleinschalig en versnipperd. Ook komen deze initiatieven nog nergens samen en ontbreekt het overzicht.
- Op dit moment kunnen Wmo-reizigers niet goed geïnformeerd worden over alternatieve vervoersopties.
- Wanneer meer Wmo-reizigers gebruik maken van vrijwilligersinitiatieven, dan krijgt de vervoerder minder ritten. Dit is een kostenbesparing voor de gemeente/Avan. Het is wel belangrijk dat het vervoer een bepaald kwaliteitsniveau continuïteit heeft
- Momenteel ontbreekt een sluitend systeem waarmee de vrijwilligersinitatieven meegenomen kunnen worden in de planning. Alleen informatie over het bestaan van een systeem is hiervoor niet voldoende.

Indiceren

- Een quote: *“Wanneer indicaties makkelijk worden verstrekt, maakt dat het vervoer niet makkelijker. Daarnaast zit er ook een kostenaspect in voor de gemeente: aanvullende indicaties zorgen voor meer vergoeding. In het algemeen denk ik dat Wmo-consulenten daar niet heel veel bij stil staan.”*
- Een andere stakeholder denkt dat er op momenteel in sommige gevallen zeker ruimhartig wordt geïndiceerd. Veel blijvende indicaties worden gegeven voor tijdelijke problemen. Nadat mensen hersteld zijn, behouden ze de indicatie met bijbehorende rechten.
- Het is belangrijk om meer maatwerk te leveren.

Maatregel 1 - Toeslag bij kort van tevoren reserveren

- Op dit moment kan tot 1 uur van tevoren een rit geboekt worden (de vooraanmeldtijd). Het voorstel is de vooraanmeldtijd te verlengen naar minimaal 3 uur. Een kortere vooraanmeldtijd blijft mogelijk, maar dan wordt een toeslag in rekening gebracht.



- Er kan (mogelijk) efficiënter worden gereden, wat voordelen heeft op het gebied van kosten (en milieu).
- De vervoeder weet mogelijk nauwkeuriger hoe laat hij aankomt, wat gecommuniceerd kan worden aan de reiziger.
- Vervoerders verwachten echter geen (hoge) kostenreductie voor henzelf.



- In het nieuwe contract betaalt de gemeente per uitgevoerde rit. De rit wordt nog steeds gereden, dus er is geen sprake van kostenreductie.
- Als een toeslag wordt gehanteerd op het moment dat reizigers laat hun rit boeken, worden er via deze toeslag extra opbrengsten gegeneerd. Dat levert een kostenbesparing op.



- Veel reizigers weten meestal van tevoren wanneer ze willen gaan reizen. Hiervoor zou het een goede maatregel zijn. Bij impulsieve ritten niet.
- Als de mogelijkheid blijft om kort van tevoren te kunnen reserveren, dan is de maatregel acceptabel.
- Belonen van ‘vroegboekers’ is beter dan straffen van ‘laatboekers’.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Van tevoren moet in de rittenbak worden gekeken of het veel voorkomt dat ritten laat worden geboekt. Als dit maar weinig voorkomt, dan heeft deze maatregel ook weinig effect.
- Invoering van deze maatregel kan leiden tot discussies: is het verwijtbaar dat de rit kort van tevoren gereserveerd wordt? Als jouw boot/bus/trein vertraagd is, kun je dit niet ver van tevoren weten.
- Goede en duidelijke communicatie is nodig bij toepassing van deze maatregel.

Maatregel 2 - Verruimen ophaalmarges

- Op dit moment word je 15 minuten voor of na de reserveringstijd opgehaald. Het voorstel is om deze tijd te verlengen tot 30 minuten voor of 30 minuten na de reserveringstijd. Bij een reservering om 13:00 word je dus opgehaald tussen 12:30 en 13:30.



- Er kan (mogelijk) efficiënter gereden worden, omdat er meer gecombineerd kan worden.
- Enkele vervoerders geven aan dat het zou gaan om een kleine kostenbesparing voor henzelf, anderen verwachten een grote kostenbesparing.
- De maatregel kan echter ook nadelen hebben voor de vervoerder. Een quote: *"Stel, iemand wil om 13:00 opgehaald worden, dan kan hij tussen 12:30 en 13:30 opgehaald worden. Het is vervelend als een klant moet wachten, maar het is ook vervelend voor de taxi als je er al bent en de klant staat nog niet klaar. Dan komt de rest van het schema in het nauw."*



- In het nieuwe contract betaalt de gemeente per rit. De rit wordt nog steeds gereden, dus er is geen sprake van kostenreductie voor de gemeenten.
- Wanneer de combinatiegraad echter structureel omhoog gaat, kan dit aanleiding geven voor onderhandelingen met vervoerders.



- De maatregel heeft grote impact op de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid. De klant moet lange marges hebben om te wachten op de taxi. Dit strookt niet met het VN-verdrag m.b.t. inclusiviteit.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- De weerstand tegen deze maatregel kan mogelijk ondervangen worden door duidelijke communicatie naar de klant wat die kan verwachten. Als je de klant bijvoorbeeld goed informeert via een app/sms over de feitelijk ophaaltijd, is deze maatregel mogelijk wel een optie.
- Communicatie moet echter makkelijk beschikbaar zijn voor de klanten. De doelgroep moet hier wel klaar voor zijn. De vervoerders geven aan dat dit technisch haalbaar is.

Maatregel 3 - Spitstarief

- Het voorstel is om de eigen bijdrage voor het reizen tijdens de spits te verhogen. De spitstijden worden gelijk gesteld aan de OV-spitstijden (voor 9:00 en tussen 16:00 en 18:30).



- De spits is het ijkpunt voor de benodigde capaciteit. Door de piek in de spits af te vlakken, hebben vervoerders minder capaciteit nodig. Hierdoor is een kostenbesparing te realiseren.
- Een vervoerder kan buiten de spits nauwkeuriger plannen, door minder vertraging die tijdens de spits wordt opgelopen.
- Door een betere spreiding van reizigers kunnen calamiteiten (zoals bijvoorbeeld een lekke band), zowel in als buiten de spits, makkelijker worden opgelost.



- Als de eigen bijdrage van het reizen tijdens de spits wordt verhoogd, dan genereert deze toeslag extra opbrengsten. Dat levert een geringe kostenbesparing op voor de opdrachtgevers.
- Ook zou deze maatregel op langere termijn aanleiding kunnen zijn om met de vervoerders te onderhandelen over de tarieven.



- Als de mogelijkheid blijft om in de spits te kunnen reizen, dan is de maatregel acceptabel. Een quote: *“Ook in het OV gelden er spitstarieven, dus waarom in het doelgroepenvervoer niet?”*
- Ook hier geldt dat een gereduceerd daltarief vriendelijker is dan een hoger spitstarief.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Door deze maatregel gaan mensen beter overwegen of het echt nodig is om in de spits te rijden. Echter, er blijven altijd mensen die in de spits moeten reizen.
- Verschillende vervoerders geven daarnaast aan dat je niet moet aansluiten op de spitstijden van het OV, maar op de spits van het doelgroepenvervoer die ‘s ochtends voor 9.00 uur plaatsvindt en ‘s middags tussen ongeveer 14.00 uur en 15.00 uur.
- Door de scheiding van vraagafhankelijk en routegebonden vervoer zijn de mogelijkheden om capaciteit uit te wisselen beperkt. Bij gecombineerde contracten was de besparing (nog) groter geweest.

Maatregel 4 - Ondergrens voor toewijzing Wmo-pas

- Het voorstel is om alleen een Avan-vervoerspas toe te kennen bij een structurele vervoersbehoefte. Concreet wordt hierbij gedacht aan minimaal zes keer per jaar reizen.



- Een quote: *"Als er te veel ritten worden uitgefilterd, dan worden wij hier als vervoerder niet blij van."* Dan nemen immers de mogelijkheden om te combineren ook af.
- Een andere quote: "*Als de gemeente wil bezuinigen, dan is het voor ons van belang dat onze omzet hierdoor niet gaat dalen. Er moeten dus duidelijke afspraken worden gemaakt en transparant worden gecommuniceerd."*



- Afhankelijk van het aantal ritten. Als het om weinig ritten gaat, dan levert deze maatregel ook niet zoveel op.



- Het is geen servicegerichte maatregel.
- In de praktijk is het lastig in te schatten of iemand er minimaal 6 keer gebruik van gaat maken.
- Een quote: *"Als je er geen gebruik van maakt, dan kost het de gemeente toch ook niks? Je bespaart in verhouding niks en je komt aan ieders individuele recht op mobiliteit. Plus dat het ook op ieder moment kan veranderen."*

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Een quote: *"Je moet juist blij zijn met die klanten. Die mogen elke dag gebruik maken van het systeem, maar ze zijn heel selectief. Niet omdat het systeem niet deugt, maar omdat ze hun zelfstandigheid voorop stellen."*
- Het risico van deze maatregel is dat het leidt tot meer gebruik, zodat mensen de pas mogen behouden.
- Een aantal stakeholders noemt dat deze maatregel ook omgedraaid zou kunnen worden: restricties opleggen voor mensen die extreem veel gebruik maken van de regiotaxi.

Maatregel 5 - Bindend alternatief bij drukte

- Het Wmo-vervoer kent drukke periodes. Het voorstel is om de reizigers in deze drukke periodes in overleg eerder of later in te plannen dan gewenst. Niet als vrijblijvend, maar als bindend advies.



- Vervoerders hoeven minder voertuigen in te zetten. Een quote: *“Nu zijn er op bepaalde tijden extra voertuigen nodig die daarna weer stilstaan. In dit geval heb je minder restcapaciteit nodig en dat gaat wat opleveren”.*
- Er zullen vervoerders zijn die hier misbruik van proberen te maken, als is hier binnen het callcenter model goed op te sturen en te handhaven.



- In het nieuwe contract betaalt de gemeente per rit. De rit wordt nog steeds gereden, dus er is geen sprake van kostenreductie.



- Hierover zijn de meningen verdeeld. Enerzijds is het niet wenselijk voor de reizigers, maar anderzijds heeft een normale bus in het OV ook een maximale capaciteit.
- Een stakeholder noemt dat je reizigers het advies kunt geven voor een alternatieve ophaaltijd, maar er blijft een vervoersplicht.
- Hierbij moet ook op voorhand glashelder zijn wanneer er sprake is van ‘vol’.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Dit moet heel goed gecommuniceerd worden. ‘Vol is vol’ komt niet goed over bij de klant. Als je uitlegt dat er meer zekerheid is op het moment dat ze op een ander tijdstip boeken, dan komt dat al beter over.
- Als deze maatregel gecombineerd wordt met een spitstarief, dan is het dubbel effectief.
- Met deze regel wordt ook het voorboeken gestimuleerd.

Maatregel 6 - Bindend OV-advies op maat

- Het voorstel is dat de gemeente voor een reiziger kan bepalen dat deze onder bepaalde omstandigheden met OV moet reizen (bijvoorbeeld maximaal één overstap). Als er onder deze voorwaarden een OV-alternatief is, kan er voor die reizen geen rit geboekt worden op de Avan-vervoerspas van een reiziger.



- Vervoerders geven aan dat zij hierdoor mogelijk inkomsten mislopen.
- Anderzijds is het OV met name in de stedelijke gebieden een alternatief, dus wellicht wordt het aantal korte ritten hierdoor minder en blijven meer lange (en rendabele) ritten over.



- Het is (mogelijk) een besparing, maar dan moet het OV advies echt bindend zijn.
- Nu volgt bijna niemand het OV advies op. Als je reizigers voor één bepaalde rit in het OV krijgt, dan kan dit doorwerken in het totaal.



- Het is afhankelijk van de individuele situatie en de fysieke gesteldheid op dat moment. Dit kan per dag en per bestemming verschillen. Het is dus noodzakelijk om voorzichtig en realistisch te zijn in het geven van het advies.
- Ook is het OV nog lang niet voldoende toegankelijk voor een groot deel van de doelgroep.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Een quote: *“Als er maar 2 bussen rijden in een bepaalde omgeving, dan hoef je niet op een OV-advies aan te sturen.”*
- Verschillende stakeholders geven aan dat het een lastige maatregel is om strikt toe te passen, omdat er gekeken moet worden naar de omstandigheden op dat moment.
- Bij deze maatregel is maatwerk van belang. Zet dit advies alleen in voor reizigers én momenten waar het OV echt een alternatief is. Anders is het schieten met hagel en leidt het tot veel weerstand.
- Dit kan ook voor een deel van de reis worden ingezet. Dan kan Avan worden ingezet als voor- of natransportmiddel voor het reguliere OV.

Maatregel 7 - Maximale omrijtijd verhogen

- Op dit moment is de omrijtijd bij korte ritten maximaal 15 minuten en bij lange ritten maximaal 30 minuten. Het voorstel is om dit te verlengen naar respectievelijk 30 minuten en 45 minuten.



- Twee vervoerders geven aan dat het een kostenbesparing is omdat er meer ritten per uur gereden kunnen worden, omdat de vervoerder efficiënter kan combineren.
- Een andere vervoerder geeft aan dat deze maatregel niet veel toegevoegde waarde heeft en dat je moet oppassen voor te efficiënte planningen. De eerste roosters kunnen dan super efficiënt zijn, maar de andere roosters zijn dan dusdanig inefficiënt dat het per saldo niets oplevert.



- Een aantal reizigers wordt mogelijk weerhouden om een bepaalde rit te boeken, waardoor er kosten bespaard kunnen worden.



- Het is afhankelijk van de persoonlijke situatie. Een rit van een kwartier mag dan een uur over gedaan worden. Dit is ingrijpend. Een quote: *“Het is de vraag of mensen dit goed gaan begrijpen en accepteren.”*
- Zeker in combinatie met verruiming van de ophaalmarges zou dit onacceptabel zijn.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Je kan mensen ook belonen als ze een langere omrijtijd accepteren.
- De maatregel kan ook in de avond/na 19:00 worden ingevoerd.
- Een vervoerder vult aan dat het verhogen van de maximale omrijtijd niet leidt tot kostenbesparing. Bij grote congestie is er al sprake van langere rijtijden, hier kan weinig invloed op worden uitgeoefend.

Maatregel 8 - Kilometerdrempel

- Het voorstel is dat er geen ritten worden geboekt die korter zijn dan 500 meter. In geval van een reiziger met scootmobiel is de ondergrens 5 kilometer.



- Op het moment dat dit soort ritten eruit worden gehaald, dan levert dat mogelijk een kleine besparing op voor vervoerders. Zij kunnen zich dan in het vervolg goedkoper inschrijven.
- Voornamelijk ritten met een scootmobiel en/of rolstoel is de in- en uitstaptijd lang terwijl daar bij korte ritten weinig opbrengsten tegenover staan.



- Er worden mogelijk minder ritten gereden en dus minder kosten gemaakt.



- Het is niet klantvriendelijk.
- Als een persoon (tijdelijk) 500 meter niet kan lopen door omstandigheden, dan moet die persoon met de taxi kunnen.
- Bij personen met een scootmobiel is het afhankelijk van de situatie. Een quote: *“Als je boodschappen gaat doen, dan kan dat met een scootmobiel. Bij een vergadering of een afscheidsreceptie wil je niet met een scootmobiel, omdat die veel te groot is om in grote groepen te rijden. Daar wil je dus op een andere manier naar binnen en dus heb je ander vervoer nodig.”*
- Maatwerk is dus nodig.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Het is wenselijk dat Wmo-consulenten tijdelijk afwijkende indicaties kunnen geven. Zij moeten ook goed beseffen welke consequenties hun indicaties hebben.
- Daarnaast kan mogelijk een buurtdienst, wijkopper of iets dergelijks ingeschakeld worden voor deze korte ritten op ‘pantoffelafstand’. Het is wel belangrijk dat deze alternatieven een bepaald kwaliteitsniveau hebben, zoals voertuigen die er goed uit zien, professionele chauffeurs en borging van de continuïteit.

Maatregel 9 - Tarief ‘Wmo zonder korting’ verhogen

- Het Wmo-tarief zonder korting geldt in sommige gemeenten voor Wmo-reizigers die hun kilometerbudget hebben overschreden. Enkele gemeenten hebben Avan-passen uitgereikt waarbij reizigers altijd het Wmo-tarief zonder korting betalen. Op dit moment is het Wmo-tarief zonder korting gelijk aan het OV-tarief zonder passend OV alternatief. Het voorstel is om het Wmo-tarief zonder korting te verhogen.



- Een vervoerder noemt dat het dure ritten zijn voor hen omdat deze groep reizigers vroeger op de dag mag reizen. Deze ritten kunnen dus moeilijker gecombineerd worden.
- De verwachte kostenreductie is beperkt.



- Een andere tariefstructuur kan leiden tot afname van ritten.
- Volgens stakeholders is er een kleine groep die hiervan gebruikt maakt, dus er wordt weinig kostenreductie verwacht.



- Een stakeholder noemt dat het tarief OV-gerelateerd moet zijn, omdat deze reizigers anders niet gelijkwaardig zijn aan OV-reizigers.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Een vervoerder noemt dat het een kostenbesparing zou zijn als deze mensen helemaal niet meer mogen reizen, maar dat gaat volgens hem niet. Als je als gemeente je bereikbaarheid wilt behouden, dan moet je dat niet doen.
- De indruk bestaat dat er regelmatig misbruik wordt gemaakt van het systeem door bijvoorbeeld jongeren die zo goedkoop naar een uitgaansgelegenheid kunnen reizen. Dergelijke ritten zouden eigenlijk door reguliere taxi’s gereden moeten worden.

Maatregel 10 - Standaard beginnen met OV-training

- Het voorstel is om standaard te beginnen met een OV-training voor reizigers.



- Vervoerders geven aan dat zij hierdoor mogelijk inkomsten mislopen.



- Het is de vraag wat zo'n training kost en wat het oplevert.
- Bij frequente reizigers zou een OV-training zinvol kunnen zijn, maar dan is het de vraag of ze dit aankunnen. Dat besluit ligt bij de Wmo-consulent.
- Een quote van een vervoerder: *"Het is al 10 jaar zo dat het OV toegankelijk moet zijn voor mensen met een beperking. Langzaamaan vind ik dat er toch moet worden gekeken naar welke mensen voor welke reizen wel het OV moeten kunnen gebruiken. Anders blijven er mensen Wmo-vervoer gebruiken die eigenlijk ook het OV zouden kunnen gebruiken. Je maakt dan 2 keer kosten (OV toegankelijk maken én het Wmo vervoer in stand houden)."*



- Afhankelijk per persoon, dag, situatie en reisdoel.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Het OV is redelijk ingericht voor mensen met een beperking, maar zeker nog niet optimaal.
- Je kunt een OV-training inzetten als de Wmo-consulent denkt er binnen het reisidee van die persoon winst te behalen valt met een OV-training. Als er geen bus rijdt in het dorp waar die persoon woont, dan heeft het bijvoorbeeld geen zin. Deze training moet dus gericht ingezet worden.
- De provincie is bezig met een nieuwe OV-concessie, waarbij veel dunne lijnen eruit gehaald worden. Er wordt dan mogelijk een groter beroep gedaan op het Wmo-vervoer.

Maatregel 11 - Een bijdrage voor de Avan-vervoerspas

- Op dit moment zijn geen kosten verbonden aan het bezit van een Avan-vervoerspas. Het voorstel is om een jaarlijkse bijdrage van €25,- te vragen aan alle houders van een Avan-vervoerspas.



- Als er minder ritten gereden worden, dan lopen vervoerders inkomsten mis. Dit kan zorgen voor een filter aan de voorkant, wat leidt tot minder ritten.



- Het levert geld op, vanwege de inkomsten uit de bijdrage.
- Daarnaast kan het werken als filter; je voorkomt dat mensen een Avan-vervoerspas hebben terwijl zij maar twee keer per jaar gaan reizen. Dit is een besparing.
- Echter, het kan ook de andere kant op werken. Als de vervoerspas geld gaat kosten, dan gaat men er mogelijk meer gebruik van maken en dus meer reizen.



- Enerzijds kan het gezien worden als weigering van reizigers. Er zijn reizigers voor wie een eigen bijdrage van 25 euro hoog is en die er dan onwillig voor kiezen om geen Avan-vervoerspas te nemen.
- Anderzijds betaal je ook een bijdrage voor het bezit van een OV-chipkaart. Echter is die veel lager dan de genoemde € 25,-.
- Een stakeholder noemt dat € 25,- het maximum moet zijn, omdat het een fors bedrag kan zijn voor reizigers.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Dezelfde maatregel, maar dan anders verpakt: *“Voor die € 25,- koop je een kilomterbudget. Als je je kilometers niet gebruikt, ben je de € 25,- kwijt. Als je je pas laat blokkeren, dan betaal je die 25 euro niet. Als je door je kilometerbudget bent, kun je aanvullende kilometers inkopen of wordt je kilometertarief hoger.”*
- Een andere stakeholder noemt dat een kilometerbudget juist vervoer verhogend werkt: *“Op het moment dat mensen een kilometerbudget hebben, dan bestaat de kans dat ze de kilometers op willen maken.”*

Maatregel 12 - Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding

- Volgens het vervoerreglement is Avan gemachtigd een boete van €10,- toe te kennen bij een verwijtbare loosmelding, maar in de praktijk wordt dit nu niet gehandhaafd. Het voorstel is dit strenger na te leven.



- Loosmeldingen zijn duur voor vervoerders. Het is wenselijk dat het aantal loosmeldingen afneemt.
- Een quote: *"In theorie is deze maatregel heel goed, maar in de praktijk is het erg lastig uit te voeren. Het kost meer dan dat het oplevert. Bovendien komen er dan meer discussies bij de klantenservice, wat ook leidt tot hogere kosten."*
- Vaak gaat het mis bij ritten die ver van tevoren geboekt worden.



- Als Avan de boete incasseert, dan brengt dit extra inkomsten met zich mee, al zal dat gering zijn.
- De kosten voor het innen van de boetes zullen echter een groot deel van de opbrengsten teniet doen.
- Vervoerders kunnen echter goedkoper inschrijven op het moment dat er minder loosmeldingen zijn. Een quote: *"Nu worden loosmeldingen ingecalculeerd en als dat minder zou worden, dan kan het goedkoper worden voor de gemeente."*



- Hoe ga je beoordelen wiens schuld het is en welk bewijs heb je?

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Als er helemaal geen sancties op staan, dan zijn er mensen die daar structureel misbruik van maken.
- Er moet wel gekeken worden naar de situatie; bij iemand met een beperking kan het zijn dat hij iets te optimistisch inschat hoe lang hij bezig is. Je kunt dan beter eerst een paar keer waarschuwen en dan pas een boete geven. Bij iemand die structureel langer koffiedrinkt, kun je bijvoorbeeld wel handhaven.
- Daarnaast zijn er mensen die weken van tevoren een rit boeken en hun rit vervolgens vergeten af te zeggen (bijvoorbeeld op een feestdag). Je kunt hen dan een herinneringsbericht sturen en vragen of ze willen laten weten of de rit doorgaat.
- Een stakeholder noemt dat hij frequente loosmelders in het verleden opbelde. Hij zag vervolgens een daling in het aantal loosmelders.

Aanvullingen op de maatregelen

Aanvullingen

- Bij een toeslag voor kort van tevoren reserveren en een spitstarief is het wel de vraag in hoeverre Avan hier iets aan verdient. Als de meeste reizigers lang van tevoren en buiten spitstijden gaan boeken, dan heeft Avan geen extra inkomsten. Het zou natuurlijk wel kunnen dat vervoerders zich dan goedkoper zouden inschrijven. Dat bespaart wel kosten voor Avan.

- Als een bindend alternatief bij drukte wordt toegepast, zal het voornamelijk gaan om mensen die in de spits rijden. Een bindend alternatief bij drukte en het spitstarief hebben dus ongeveer hetzelfde effect, namelijk dat mensen die eerst in de spits ritten boekten, nu op andere tijdstippen een rit boeken wanneer dit mogelijk is. Een voordeel voor Avan van het spitstarief is dan dat er nog extra inkomsten worden gegenereerd met een spitstarief.

- Een eigen bijdrage voor het bezit van een Avan-pas zorgt er ook meteen voor dat er een soort ondergrens voor een Wmo-pas wordt ingevoerd. Reizigers die weinig gebruik maken van het Wmo-vervoer zullen dan de pas niet aanschaffen.

- Als een bindend OV-advies zou worden ingevoerd, zou dit in combinatie met een OV-training gedaan moeten worden. Reizigers die een bindend OV-advies krijgen, zullen wel moeten weten hoe ze het OV moeten gebruiken.

- Als een toeslag bij kort van tevoren reserveren wordt ingevoerd, dan is het niet nodig om de maximale omrijtijd te verhogen. Vervoerders kunnen dan al efficiënter gaan plannen.

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding



Deelrapportage
Kwantitatieve analyse
Wmo-ritten 2019

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Referentie: 19099

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding



Deelrapportage
Kwantitatieve analyse Wmo-ritten 2019

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Onze referentie: 19099

Auteurs:
Maarten van Setten
Michel Hartemink
Roanne van de Wijgaart

Moventem BV
T 0575 84 3738
E info@moventem.nl
W www.moventem.nl

Moventem werkt conform de Gedragscode voor Onderzoek & Statistiek van de Nederlandse Marktonderzoek Associatie (MOA) en mag het Fair Data Keurmerk voeren, waarmee wordt aangetoond dat op verantwoorde wijze met data en persoonsgegevens wordt omgaan. Tevens is Moventem aangesloten bij de Europese Vereniging voor Marktonderzoek (ESOMAR) en wordt voldaan aan de Internationale Code voor Markt- en sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit rapport is met grote zorg samengesteld. Desondanks kan het voorkomen dat informatie fout en/of onvolledig is. Moventem is niet aansprakelijk voor enige directe of indirecte schade die zou kunnen ontstaan door het gebruik van de aangeboden informatie.

MOA
Center for Information Based Decision Making & Marketing Research

ESOMAR WORLD RESEARCH ESOMAR MEMBER

Inhoudsopgave

Inleiding **Pagina 4**
Aanleiding en onderzoeksopzet Pagina 5
Deelrapportage Pagina 6

Resultaten **Pagina 7**

Bijlagen **Pagina 22**
Bijlage I – Aanvullende resultaten OV scan Pagina 23

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Inleiding

Aanleiding en onderzoeksopzet

Aanleiding

De verwachting is dat de kosten voor het vraagafhankelijke vervoer de komende jaren toenemen. De Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN) wil daarom zo breed mogelijk input ophalen om gerichte en gedragen aanpassingen te kunnen adviseren en/of doorvoeren om het vraagafhankelijke Wmo-vervoerssysteem in de regio Arnhem Nijmegen ook in de toekomst betaalbaar te houden. Moventem doet in verschillende fasen onderzoek om het draagvlak en de acceptatie van deze aanpassingen te verkennen. De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

"Welke maatregelen dragen het meest bij aan een gezonde balans tussen kostenreductie-/ beheersing én behoud van een passend voorzieningenniveau?"

Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan in de contractperiode vanaf augustus 2020 en bestaat uit de volgende fasen:

FASE 1 – Ophalen

In deze fase wordt in kaart gebracht welke informatie beschikbaar is en wordt opgehaald hoe verschillende stakeholders aankijken tegen de ontwikkeling van de kosten voor het Wmo-vervoer. Hierbij zijn gesprekken gevoerd met de 4 nieuwe vervoerders (Willemsen de Koning, Citax, Haars groep, Munckhof), het callcenter (DVG) en de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer (RAD). Tevens is een online enquête uitgevoerd onder de Wmo-consulenten/ Wijkcoaches en contactambtenaren/leidinggevenden binnen de deelnemende gemeenten. Belangrijk onderdeel in beide onderzoeken was het toetsen van de acceptatie, wenselijkheid, haalbaarheid en toegevoegde waarde van een aantal kostenbesparende/ - beheersende maatregelen.

FASE II – Analyseren

Op basis van de ritgegevens worden kwantitatieve analyses uitgevoerd die de effecten van de maatregelen in kaart brengen.

FASE III – Toetsen

In de toetsingsfase worden de ideeën tijdens een brainstorm-sessie voorgelegd aan de contactambtenaren van de deelnemende gemeenten. Tevens is een kwantitatieve enquête uitgevoerd onder de actieve pashouders om het draagvlak onder deze doelgroep te toetsen.

FASE IV – Adviseren

Tot slot worden de uitkomsten van de voorgaande fasen gebundeld in een adviesnotitie met een overzicht van de meest gedragen, kansrijke, haalbare en reële maatregelen die bij kunnen dragen aan beter beheersbare kosten en/of een kostenreductie.

Aanleiding en onderzoeksopzet

Deelrapportage

In deze deelrapportage worden de resultaten van de kwantitatieve analyse van de ritgegevens (deelonderzoek Fase II) teruggekoppeld. Deze rapportage geeft de uitkomsten weer van een onderzoek dat deel uitmaakt van een bredere studie waarmee de beschreven hoofdvraag wordt beantwoord. De resultaten die in deze deelrapportage worden beschreven moeten in samenhang worden gezien met de uitkomsten van de andere deelonderzoeken. Voor een integraal antwoord op de hoofdvraag verwijzen wij naar het Syntheserapport.

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Resultaten



Onderzoeksopzet

In opdracht van Avan heeft Moventem op basis van de ritgegevens van 2019 een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in de effecten van de maatregelen.

De resultaten van dit deelonderzoek worden in het voorliggende document beschreven middels teksten, diagrammen en tabellen. Per maatregel wordt beschreven hoe de analyse is uitgevoerd, welk deel van de ritten en pashouders is meegenomen in de analyse en waar rekening mee moet worden gehouden bij de interpretatie van de uitkomsten.

Voor de maatregelen die betrekking hebben op het reguliere openbaar vervoer (bindend OV-advies en standaard beginnen met OV-training voor reizigers) is een OV scan gedaan. De onderzoeksopzet hiervan wordt beschreven op de volgende pagina.

Macro analyse op alle ritten

Op basis van het rittenbestand van 2019 is in kaart gebracht in hoeverre het OV een alternatief zou zijn geweest voor de geplande Wmo-ritten.

Hierbij hebben we de criteria gevolgd zoals die worden gehanteerd bij het geven van een OV-advies:
1. Loopafstand van en naar de halte maximaal 500 meter (aan herkomst- en bestemmingszijde)
2. Niet meer dan 1 overstap nodig
3. Vertrektijd van OV-alternatief valt binnen -15 en +45 minuten t.o.v. de gewenste vertrektijd
4. Reistijd met OV mag maximaal rechtstreekse reistijd +30 minuten zijn

De analyses zijn uitgevoerd op de ritten zonder aanvullende indicaties: rolstoel, elektrische rolstoel, scootmobiel, taxi, kamer-tot-kamer en individueel vervoer. In totaal waren dit 390.273 ritten. Hierdoor levert de analyse een reële (maar voorzichtige) inschatting op van de mate waarin het OV een alternatief is.

Macro analyse op alle ritten

Voor deze analyse is gebruikgemaakt van de (geanonimiseerde) data van de uitgevoerde en loosgemelde ritten uit 2019. Op basis van locatiegegevens van de OV-haltes en de GPS-coördinaten van de herkomst- en bestemmingsadressen zijn de loopafstanden van adres naar de dichtstbijzijnde OV-halte(s) bepaald. Daarbij zijn alle haltes die binnen een hemelsbrede straal van 500 meter liggen meegenomen. Vervolgens is van de betreffende haltes nagegaan welke lijnen per oktober 2020 de betreffende haltes aandoen. Op basis hiervan is bepaald of de rit al dan niet met een overstap als OV-reis gemaakt kan worden. Rechtstreeks reizen is als eerste optie gezien. Zijn er meerdere mogelijkheden om direct te reizen vanaf en/of naar verschillende haltes dan is de mogelijkheid gekozen met totaal de kortste loopafstand. Is een directe reis niet mogelijk dan is per adres de halte met de kortste loopafstand gekozen. Met deze analyse is van alle gemaakte ritten in kaart gebracht of wordt voldaan aan het 1e en 2e criterium (loopafstand en directe reis).

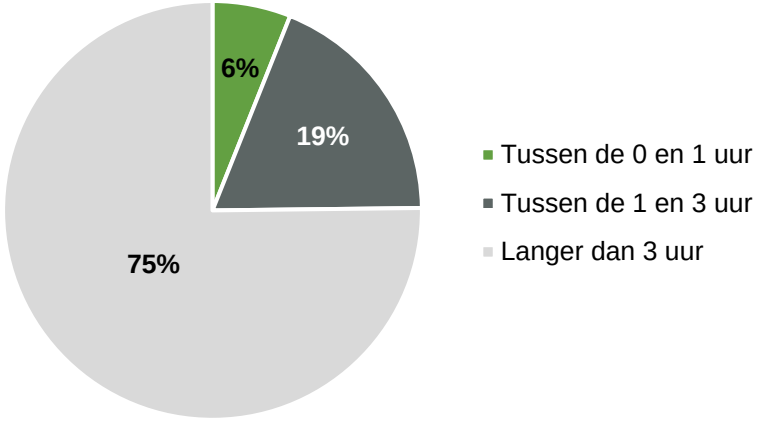
OV-check op steekproefritten

We hebben een aselecte steekproef getrokken van 30.000 ritten. Voor deze ritten is een OV-advies opgevraagd bij 9292. Hierbij is getoetst op de dienstregeling in de periode tussen 09-10-2020 en 15-10-2020, gebaseerd op de weekdag van de oorspronkelijke datum. Per rit levert 9292 maximaal 10 reisadviezen. Deze hebben wij vervolgens getoetst op de eerdere genoemde criteria van het geldende OV-advies. Met Easy Travel hebben wij de directe reistijd met een auto bepaald op basis van de postcodes van de herkomst- en bestemmingsadressen. Indien meer reisadviezen binnen de criteria vallen, hebben wij de meest geschikte reis gekozen aan de hand van de volgende rangorde: 1) minste aantal overstappen; 2) kortste looptijd naar/van halte; 3) kortste reistijd. Vervolgens hebben we van de meest geschikte reis de loopafstanden naar de haltes bepaald, omdat 9292 alleen informatie verstrekt over looptijd.

Maatregel 1 - Toeslag bij kort van tevoren reserveren

Op dit moment kan tot 1 uur van tevoren een rit geboekt worden (de vooraanmeldtijd). Het voorstel is de vooraanmeldtijd te verlengen naar minimaal 3 uur. Een kortere vooraanmeldtijd blijft mogelijk, maar dan wordt een toeslag in rekening gebracht.

Hoe ver van tevoren is de rit gereserveerd?
(n=508.343)



Analyse: In deze analyse zijn alleen de gereden Wmo-ritten meegenomen. De loosmeldingen zijn niet meegenomen, omdat de pashouder achteraf betaalt waardoor een eventuele toeslag bij de loosmelding dus niet wordt betaald. Er wordt uitgegaan van een toeslag van €0,95 (instaptarief 2019) .

Opbrengsten: Het aantal Wmo-ritten dat tussen de 1 en 3 uur van tevoren wordt geboekt en daadwerkelijk wordt gereden is 95.398 (18,6%). Het aantal Wmo-ritten dat tussen de 0 en 3 uur van tevoren wordt geboekt en daadwerkelijk gereden wordt is 126.151 (24,2%). De aanvullende reizigersbijdrage in 2019 bij een toeslag van €0,95 zou tussen €90.628,- en €119.843,- (95.398 * €0,95 en 126.151 * €0,95) bedragen.

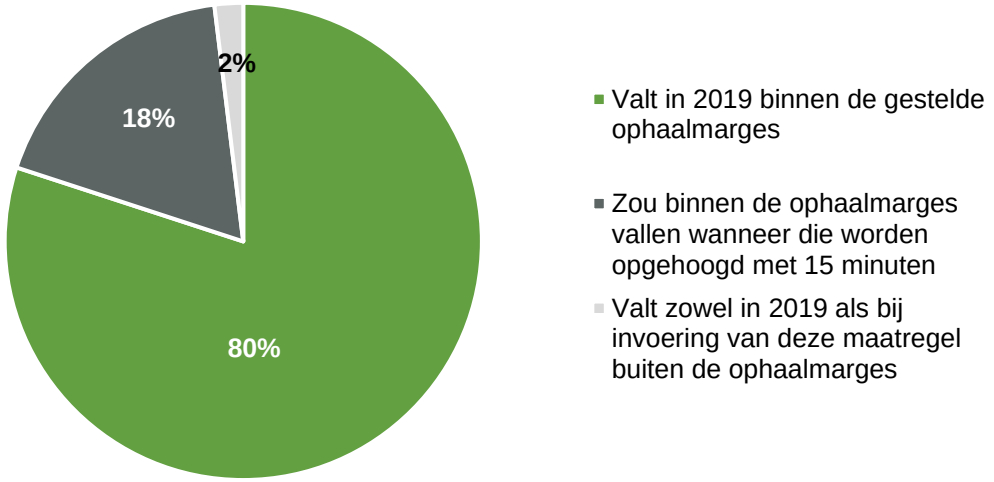
Het aantal unieke Wmo-pashouders dat weleens een rit boekt tussen de 0 en 3 uur van tevoren is 10.629. Deze maatregel bereikt dus 73,3% actieve Wmo-pashouders.

Let op: Bij de ritten die korter dan 1 uur zijn gereserveerd kan het zijn dat het loosgemelde ritten waren waarbij de reiziger een half uur later is opgehaald. Het is niet duidelijk aan wie de loosmelding heeft gelegen. Hierdoor kunnen we voor de ritten korter dan 1 uur niet aangeven of dat tot een toeslag zou hebben geleid. Vandaar dat we gebruik maken van een bandbreedte. Ook is er geen rekening gehouden met de effecten van deze maatregel.

Maatregel 2 - Verruimen van de ophaalmarges

Op dit moment wordt u 15 minuten voor of na de reserveringstijd opgehaald. Het voorstel is om deze margetijd te verruimen tot 30 minuten voor of na de reserveringstijd. Bij een reservering om 13:00 uur, kunt u dus worden opgehaald tussen 12.30 en 13.30 uur.

Valt de ophaaltijd binnen of buiten de toegestane ophaalmarges? (n=522.270)



Analyse: In deze analyse is berekend wat het verschil is tussen de afgesproken tijd en de voorrijtijd. Bij een verschil kleiner dan 15 minuten valt het binnen de toegestane ophaalmarge zoals het nu is. Wanneer het verschil tussen de 15 en 30 minuten is dan valt dit nu buiten de toegestane ophaaltijd, maar met invoering van deze maatregel zou dit binnen de toegestane tijd vallen. Wanneer het verschil meer dan 30 minuten is zal dit met de invoering van deze maatregel alsnog buiten de maximaal toegestane ophaalmarges vallen.
In deze analyse zijn zowel de gereden als de loosgemelde Wmo-ritten meegenomen.

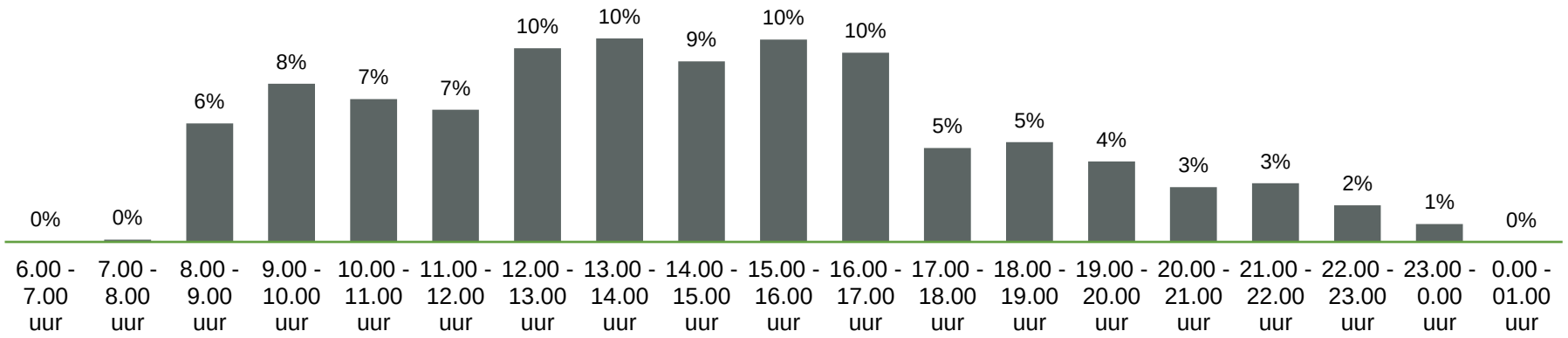
Opbrengsten: In totaal vallen 104.348 ritten (20,0%) van alle Wmo-ritten momenteel buiten de toegestane ophaalmarge. Wanneer deze marges worden vergroot van 15 naar 30 minuten dan vallen nog maar 10.136 ritten (1,9%) buiten de toegestane ophaalmarge. Bij een verruiming van de ophaalmarge daalt het aantal ritten dat buiten de marge valt dus.

Deze maatregel heeft effect op 18,5% van de uitgevoerde Wmo-ritten. Het gemiddeld aantal ritten per pashouder is 36 dus de pashouder merkt hier gemiddeld ongeveer 7 keer per jaar iets van (18%*36 ritten).

Maatregel 3 - Spitstarief

Het voorstel is om de eigen bijdrage voor het reizen tijdens de spits te verhogen. De spitstijden zijn de tijden waarop veel wordt gereisd met Avan.

Hoe laat werd de rit gereden op doordeweekse dagen? (n=419.147)



Analyse: In deze analyse zijn bij het bepalen van de spitstijden van Avan Wmo- en OV-ritten meegenomen, zowel de gereden ritten als de loosmeldingen. Het gaat hierbij alleen om de ritten die op doordeweekse dagen zijn gemaakt. Bij het bepalen van de opbrengsten voor het spitstarief zijn alleen de gereden Wmo-ritten gebruikt.

Opbrengsten: Op werkdagen (maandag t/m vrijdag) liggen de pieken in het Avan-vervoer op 12.00 tot 13.00 uur (41.330 ritten, 325.672 km), 13.00 tot 14.00 uur (43.377 ritten, 308.599 km), 14.00 tot 15.00 uur (38.493 ritten, 277.656 km), 15.00 tot 16.00 uur (43.168 ritten, 341.248 km) en 16.00 tot 17.00 uur (40.332 ritten, 300.717 km).

Wanneer 12.00 tot 17.00 uur als spits wordt aangemerkt, dan gaat het om 206.700 ritten per jaar (200.786 uitgevoerd). Dit is 49,4% van het totaal aantal gereden ritten op werkdagen en 38% van het aantal gereden ritten in totaal, met 1.513.646 km. De aanvullende reizigersbijdrage is dan circa € 227.000,- bij een spitstoeslag van 50% (200.786 * €0,95 + 1.513.646 * €0,17 * 0,5). De hierboven gekozen spitstijden van tussen 12:00 uur en 17:00 uur zijn niet geheel realistisch, aangezien dan (te) veel van de flexibiliteit van de reizigers wordt gevraagd.

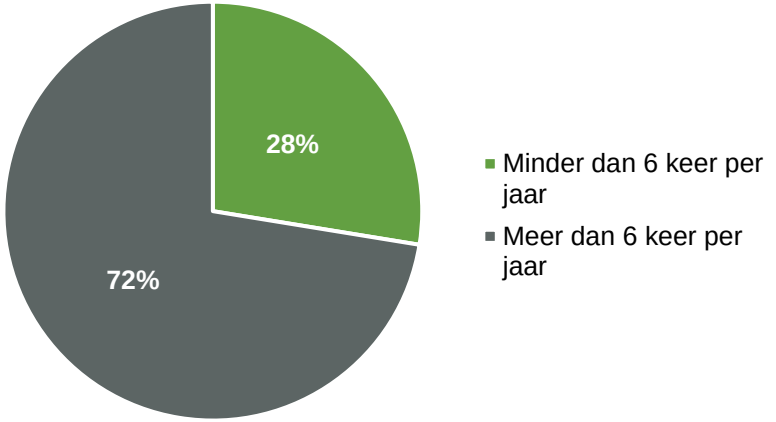
In 2019 hebben 13.386 unieke pashouders gereisd in de piek tussen 12:00 en 17:00 uur. Dat is 92% van alle actieve pashouders.

Let op: In deze berekening is geen rekening gehouden met minder spitsreizen als gevolg van het hogere tarief. Ook is hierbij geen rekening gehouden met de kosten voor aanvullende indicaties.

Maatregel 4 - Ondergrens toewijzing Wmo-pas

Het voorstel is om alleen een Avan-vervoerspas te verstrekken wanneer er minimaal zes keer per jaar met Avan wordt gereisd.

Hoe vaak reizen de Wmo-pashouders? (n=14.505)



2,1% van het aantal ritten

2,6% van het aantal kilometers

Analyse: In deze analyse is berekend hoeveel Wmo-pashouders minder dan 6 keer per jaar reizen. Ook is gekeken naar het aantal kilometers dat deze pashouders rijden.

Opbrengsten: Het aantal Wmo-pashouders dat minder dan 6 keer per jaar reist is 3.999 (28% van de actieve pashouders). Zij hebben in totaal 10.845 ritten gemaakt. Dit is 2,1% van het totaal aantal gereden ritten door Wmo-pashouders. In die 10.845 ritten is 105.248,3 kilometer (2,6% van het totaal aantal gereden kilometers) gereden. Gemiddeld is dit 9,7 kilometer per rit. Deze maatregel had in 2019 geleid tot circa €28.000,- minder aan reizigersbijdrage. Ervan uitgaande dat de reizigersbijdrage circa 15% van de kosten dekt die BVO DRAN maakt voor de uitvoering van de rit, bedraagt de besparing circa €187.000,-. De netto kostenbesparing is dan circa € 160.000,-.

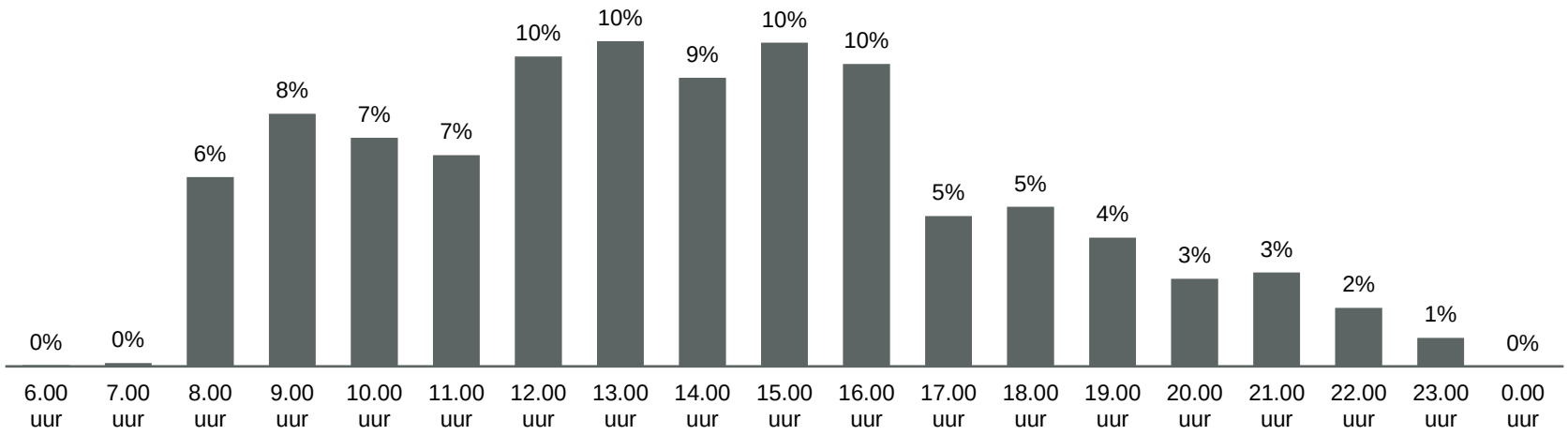
Uit de rapportage van het callcenter (DVG) blijkt dat er in totaal ongeveer 21.000 pashouders zijn (zowel actief als inactief). Deze maatregel zou dan betrekking hebben op 50,3% van het totaal aantal pashouders.

Let op: In deze analyse zijn alleen de actieve pashouders (die minstens één keer in 2019 hebben gereisd) meegenomen. Er is geen rekening gehouden met de (kosten voor) aanvullende indicaties. Voor de Wmo-pashouders die minder dan 6 keer per jaar met Avan reizen geldt dat: er voor 284 ritten een indicatie is afgegeven voor de taxi, er voor 0 ritten een indicatie is afgegeven voor de bus, er voor 170 ritten een indicatie is afgegeven dat de persoon voorin vervoerd moet worden, er voor 90 ritten een indicatie is afgegeven dat de persoon individueel vervoerd moet worden en er voor 261 ritten een ‘kamer-tot-kamer’ indicatie is afgegeven.

Maatregel 5 - 'Bindend alternatief bij drukte

In drukke periodes worden reizigers in overleg eerder of later ingepland dan gewenst.

Hoe laat werd de rit gereden op doordeweekse dagen? (n=419.147)



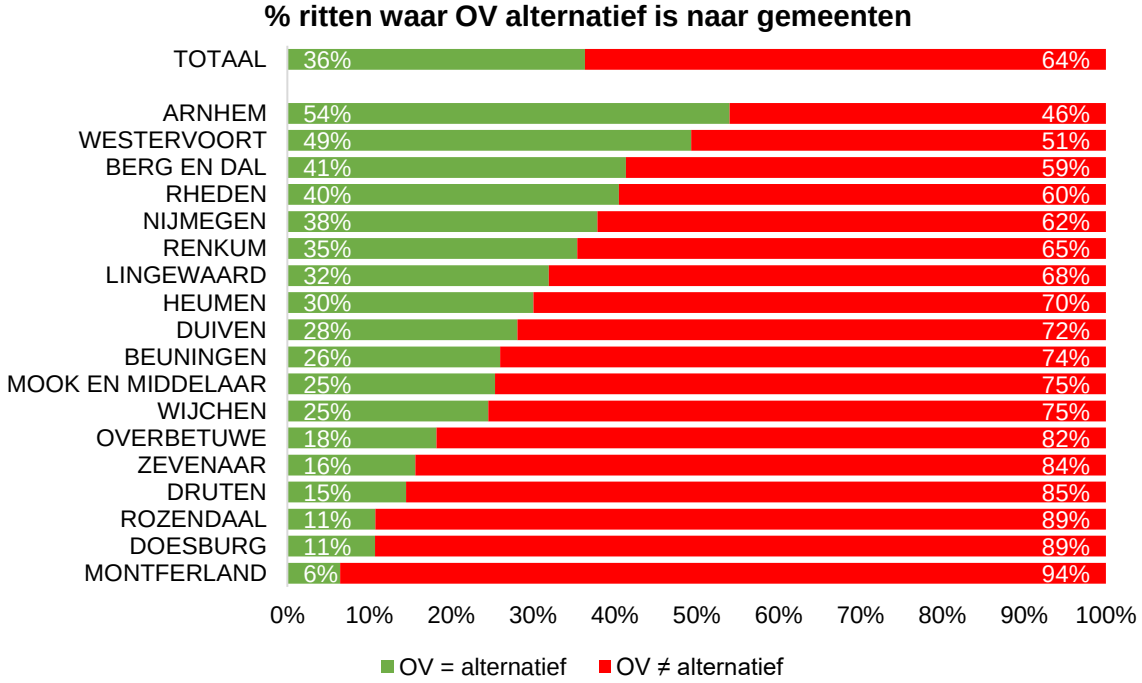
Analyse: Dit is dezelfde analyse die bij de maatregel 'Spitstarief invoeren' is uitgevoerd. Daarbij zijn Wmo- en OV-ritten meegenomen, zowel de gereden ritten als de loosmeldingen. Het gaat hierbij alleen om de ritten die op doordeweekse dagen zijn gemaakt. Bij het bepalen van de opbrengsten zijn alleen de gereden Wmo-ritten gebruikt.

Opbrengsten: Op werkdagen (maandag t/m vrijdag) liggen de pieken in het Avan-vervoer op 12.00 tot 13.00 uur (41.330 ritten, 325.672 km), 13.00 tot 14.00 uur (43.377 ritten, 308.599 km), 14.00 tot 15.00 uur (38.493 ritten, 277.656 km), 15.00 tot 16.00 uur (43.168 ritten, 341.248 km) en 16.00 tot 17.00 uur (40.332 ritten, 300.717 km). Wanneer 12.00 tot 17.00 uur als spitstijd wordt gebruikt dan gaat het om 206.700 ritten per jaar. Daarvan worden er 200.786 daadwerkelijk gereden. Dit is 49,4% van het totaal aantal gereden ritten op werkdagen en 38% van het aantal gereden ritten in totaal. Deze ritten bedragen in totaal 1.513.646 km. Dit zijn de drukke ritten waar de maatregel invloed op heeft.

In 2019 hebben 13.386 unieke pashouders gereisd in de piek tussen 12:00 en 17:00 uur. Dat is 92% van alle actieve pashouders.

Maatregel 6 - Bindend OV-advies op maat

Het voorstel is om voor reizigers waarvoor het OV een reëel alternatief is, geen mogelijkheid te geven om ritten te boeken met de Avan-pas. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de reiziger.



Analyse: In deze analyse is door middel van de OV scan onderzocht voor welk deel van de ritten het OV een reëel alternatief zou zijn geweest.

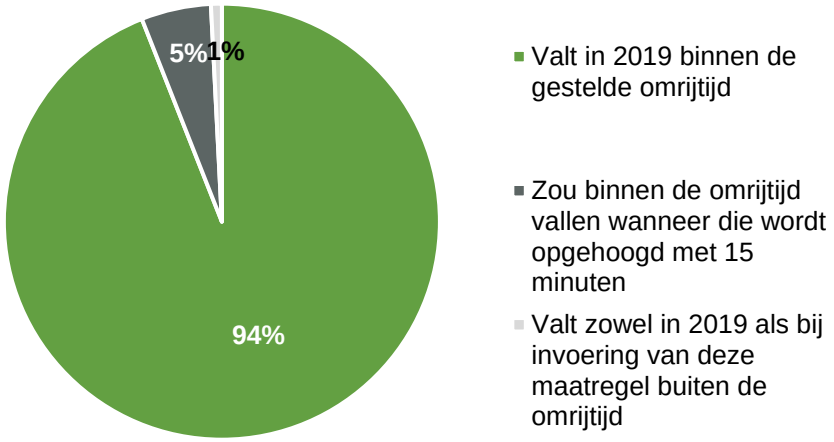
Opbrengsten: In 2019 is bij Wmo-ritten geen OV advies gegeven. In 4.067 (0,8%) van de uitgevoerde Wmo-ritten is een OV-advies afgegeven aan de reisbegeleiders.

Van de 30.000 ritten die zijn aangeboden aan 9292 is in 10.899 gevallen een passend OV-alternatief gevonden. Dus in 36,3% van de gevallen voldeed de rit aan alle criteria. Uit de steekproef blijkt dat er voor circa 140.000 ritten een OV-advies gegeven had kunnen worden.

Maatregel 7 - Maximale omrijtijd verhogen

Op dit moment is de omrijtijd bij korte ritten maximaal 15 minuten en bij lange ritten maximaal 30 minuten. Het voorstel is om dit te verlengen naar respectievelijk 30 en 45 minuten.

Valt de rit binnen de maximale omrijtijd van 15 minuten voor korte ritten en 30 minuten voor lange ritten? (n=508.343)



Analyse: De maximale omrijdtijd voor ritten korter dan 8 kilometer bedraagt nu 15 minuten en voor ritten van 8 kilometer of langer bedraagt dat nu 30 minuten. Er is gekeken hoeveel ritten een te lange omrijdtijd hebben en hoeveel ritten dat met de nieuwe maximale omrijdtijd zouden hebben.

Opbrengsten: Bij de huidige maximale omrijtijd vallen 30.420 van de Wmo-ritten buiten de marge (6,0%). Met de nieuwe maximale omrijtijd zouden dat 2.744 (0,8%) Wmo-ritten zijn. In 2019 hadden 7.618 Wmo-pashouders te maken met een omrijtijd die buiten de maximale omrijtijd vielen. Dit is 52,2% van het aantal actieve pashouders. Wanneer deze maatregel zou worden ingevoerd dan zouden 2.549 pashouders te maken hebben met omrijtijd die buiten de marges valt. Dit is 17,6%.

7,7% van de uitgevoerde korte Wmo-ritten overschrijden de maximale omrijtijd van 15 minuten (22.820 ritten). 0,9% van de korte ritten overschrijdt een omrijtijd van 30 minuten (2.744 ritten).

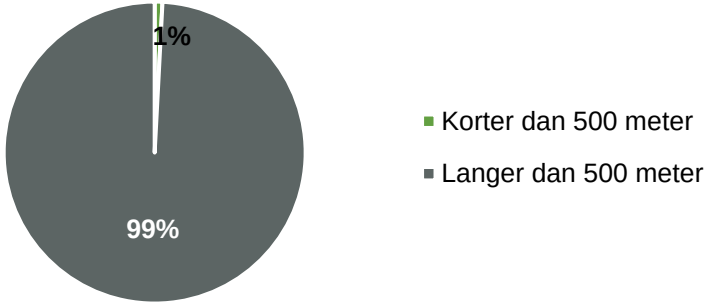
3,6% van de uitgevoerde lange Wmo-ritten overschrijdt de maximale omrijtijd van 30 minuten (7.600 ritten). 0,6% van de lange ritten overschrijdt de een omrijtijd van 45 minuten (1.350 ritten).

Deze maatregel heeft effect op 6,8% van de korte Wmo-ritten en op 3,0% van de lange Wmo-ritten.

Maatregel 8 - Kilometerdrempel

Het voorstel is om geen ritten te rijden die korter zijn dan 500 meter. Voor reizigers met een scootmobiel wordt de ondergrens 5km.

Hoe ver is de gereden rit? (n=508.343)



Beoogd effect: Minder ritten

Analyse: Er is in deze analyse gekeken naar het aantal gereden Wmo-ritten van minder dan 500 meter. Daarnaast is gekeken naar het aantal gereden Wmo-ritten van minder dan 5 kilometer door Wmo-pashouders met een scootmobiel.

Opbrengsten: Er zijn in totaal 4.216 ritten van minder dan 500 meter die zijn gereden door Wmo-pashouders. Dit is 0,8% van alle gereden Wmo-ritten. Deze ritten werden gereden door 420 Wmo-pashouders. De Wmo-pashouder die het vaakst dit soort ritten maakte deed dit 588 keer. Er zijn in totaal 2.108 ritten van minder dan 5 kilometer die zijn gereden door Wmo-pashouders met een scootmobiel. Dit is 0,4% van alle gereden Wmo-ritten. Deze ritten werden gereden door 271 Wmo-pashouders. De Wmo-pashouder die het vaakst dit soort ritten maakte deed dit 142 keer.

Bij een kilometerdrempel vallen er dus 4.216 (0,8%) Wmo-ritten korter dan 500 meter weg. Deze ritten samen bedragen 1.470 km (dat is 0,03% van het totaal aantal gereden kilometers). De daling van de reizigersbijdrage voor Wmo-ritten onder de 500 meter is €4.382,- (4.216 * €0,98 + 1.470 * €0,17). Ook vallen er bij een kilometerdrempel 2.108 (0,4%) Wmo-ritten van Wmo-pashouders met een scootmobiel korter dan 5 kilometer weg. Deze ritten bedragen samen 6.661 km. Dat is 0,2% van het totaal aantal gereden kilometers. De daling van de reizigersbijdrage voor scootmobielritten onder de 5 kilometer is €3.198,- (2.108 * €0,98 + 6.661 * €0,17).

Ervan uitgaande dat de reizigersbijdrage circa 15% van de kosten dekt die BVO DRAN maakt voor de uitvoering van de ritten, bedraagt de besparing circa €50.000,-. De netto kostenbesparing is dan circa €40.000,-.

Let op: De kosten voor de aanvullende indicaties zijn onbekend. Daarom zijn deze niet meegenomen in de bovenstaande bedragen. Ook is er in de bovenstaande cijfer geen rekening mee gehouden dat in sommige gemeenten momenteel al een kilometerdrempel van 3 kilometer geldt voor Wmo-reizigers met een scootmobiel.

Maatregel 9 - Tarief ‘Wmo zonder korting verhogen

Het Wmo-tarief zonder korting geldt in sommige gemeenten voor Wmo-reizigers die hun kilometerbudget hebben overschreden. Enkele gemeenten hebben Avan-passen uitgereikt waarbij reizigers altijd het Wmo-tarief zonder korting betalen. Op dit moment is het Wmo-tarief zonder korting gelijk aan het OV-tarief zonder passend OV alternatief. Het voorstel is om dit te verhogen.

Beoogd effect: Minder ritten

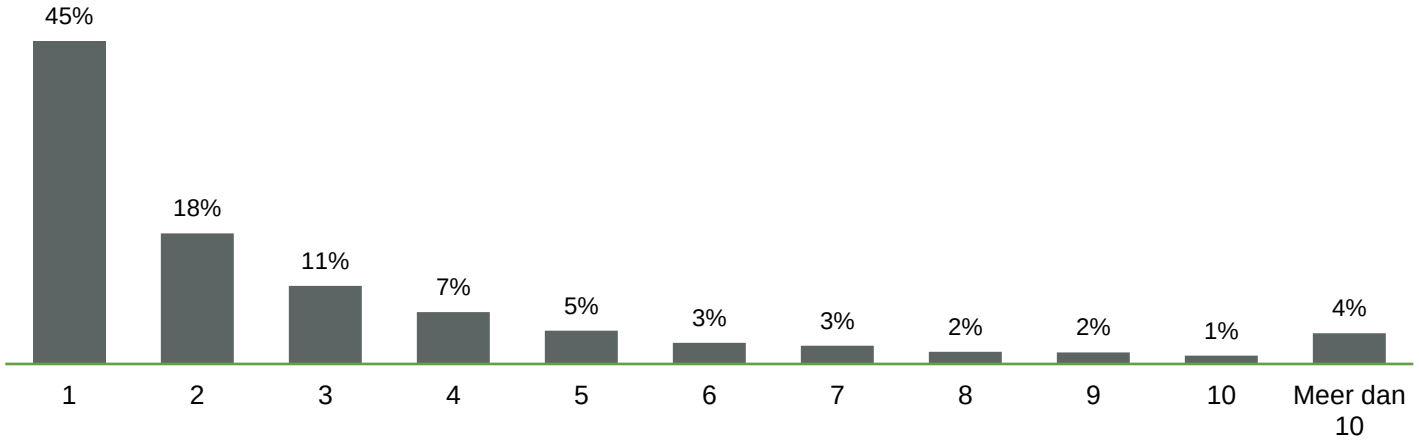
Analyse: In het rittenbestand is geen variabele opgenomen waaruit blijkt of het rit met Wmo-tarief zonder korting of niet. Hierdoor kunnen er geen analyses worden uitgevoerd voor deze maatregel.

Opbrengsten: Uit de rapportage van het callcenter (DVG) blijkt dat er bij 0,3% van alle Wmo-ritten en 0,3% van het aantal kilometers in 2019 het Wmo tarief zonder korting is geheven. In 2019 zijn 1.912 ritten Wmo zonder korting verreden met in totaal 18.004 kilometer. De totale opbrengsten bedroegen dus €4.877,-. Bij een verhoging van 10% zou de aanvullende reizigersbijdrage circa €487,- bedragen.

Maatregel 10 - Standaard beginnen met OV-training

Het voorstel is om reizigers te trainen om zelfstandig met OV te gaan, zodat er minder of geen gebruik meer wordt gemaakt van de Avan-pas.

Aantal keer dat een pashouder een reëel OV alternatief had (n=3.500)



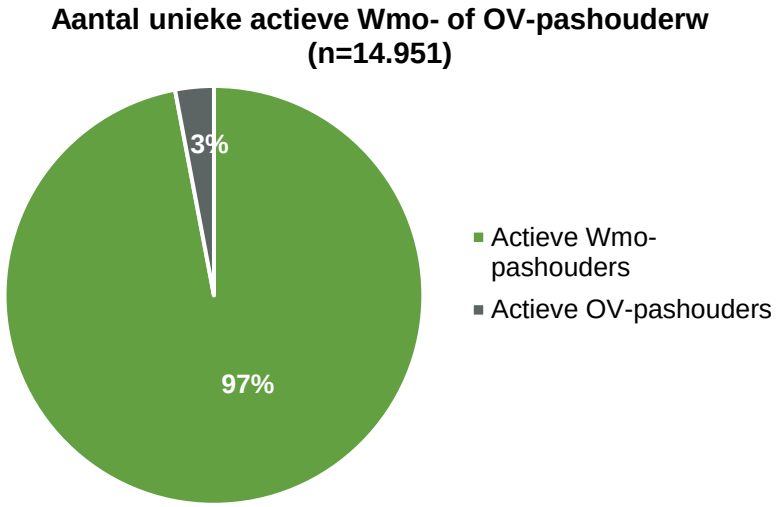
Analyse: In deze analyse is door middel van de OV scan onderzocht voor welk deel van de ritten (en actieve pashouders) OV een reëel alternatief is.

Opbrengsten: Van de 30.000 ritten die zijn aangeboden aan 9292 is in 10.899 gevallen een passend OV-alternatief gevonden (36%). Deze ritten zijn gereden door 3.500 pashouders (48,9% van het aantal pashouders in die steekproef). Het grootste deel daarvan (45%) zou één keer een passend OV-alternatief hebben gekregen. 4% zou meer dan 10 keer een reëel OV alternatief hebben gehad. In 2019 waren er 11.562 actieve pashouders zonder aanvullende indicaties. Uit de steekproef blijkt dat er voor 5.650 van deze pashouders een reëel OV alternatief is voor minstens één van hun reizen. OV-training zal voor een deel van hen een mogelijke optie zijn.

Let op: De steekproef is getrokken uit alle ritten (zonder aanvullende indicaties). Deze is niet per definitie representatief voor de pashouders

Maatregel 11 - Een bijdrage voor een Avan-vervoerspas

Het voorstel is om een jaarlijkse bijdrage van €25,- te vragen aan alle houders van een Avan-vervoerspas.



Analyse: Er is gekeken naar het aantal unieke actieve Wmo-pashouders en het aantal actieve OV-pashouders.

Opbrengsten: In 2019 was het aantal unieke actieve Wmo-pashouders 14.505. Bij een eigen bijdrage van € 25,- per pas is de aanvullende reizigersbijdrage voor actieve pashouders (14.505 * €25,- =) €362.625,- zijn.

Het aantal actieve OV pashouders is 446. Het totaal aantal actieve pashouders (zowel Wmo als OV) is 14.951. Wanneer de eigen bijdrage van €25,- ook geldt voor actieve OV-reizigers dan bedraag de jaarlijkse aanvullende reizigersbijdrage (14.951 * €25,- =) €373.775,-.

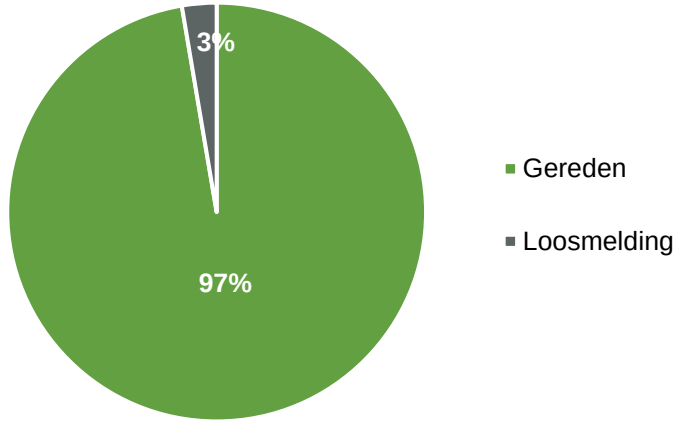
Uit de rapportage van het callcenter (DVG) blijkt dat er in totaal ongeveer 21.000 pashouders zijn (zowel actief als inactief). Wanneer ook de inactieve Wmo-pashouders worden meegenomen in de jaarlijkse aanvullende reizigersbijdrage dan brengt een eigen bijdrage van €25,- voor de Wmo Avan-vervoerspas €522.575,- op.

Let op: Er is geen rekening gehouden met een afname van het aantal pashouders.

Maatregel 12 - Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding

Volgens het vervoerreglement is Avan gemachtigd een boete van €10,- toe te kennen bij een verwijtbare loosmelding.

Wat is de ritstatus? (n=522.270)



# Loosmeldingen	# pashouders	% pashouders
1 loosmelding	2.341	49%
2 loosmeldingen	978	20%
3 loosmeldingen	443	9%
4 loosmeldingen	292	6%
5 loosmeldingen	203	4%
6 loosmeldingen	106	2%
7 loosmeldingen	71	1%
8 loosmeldingen	55	1%
9 loosmeldingen	43	1%
10 loosmeldingen	49	1%
> 10 loosmeldingen	199	4%

Analyse: Bij deze analyse zijn alle Wmo-ritten meegenomen en is gekeken welk deel van de ritten is gereden en welk deel is loosgemeld.

Opbrengsten: In totaal zijn er in 2019 13.927 loosmeldingen geweest onder de Wmo-pashouders (dit is 2,6%).
In totaal hebben 4.776 unieke Wmo-pashouders een loosmelding gehad. Dat is 32% van alle actieve Wmo-pashouders. 49% van deze groep heeft 1 loosmelding gehad, 20% heeft er 2 gehad, 9% heeft er 3 gehad.

Uit de rapportage van het callcenter (DVG) blijkt dat gemiddeld circa 60% van de loosmeldingen niet verwijtbaar was aan de vervoerder.

Bij een boete van €10,- en bij 60% aan de passagier verwijtbare loosmeldingen bedraagt de aanvullende reizigersbijdrage (13.927*60%*€10,-) €83.562,-.

De besparing bedraagt bij circa €3,50 per loosgemelde rit. Dit bespaart dan €48.745,-.

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Bijlagen

Bijlage I – Aanvullende resultaten OV scan

Macro-analyse

HERKOMSTZIJDE Afstand tot halte < 500 meter	J	N
ARNHEM	95%	5%
BERG EN DAL	94%	6%
BEUNINGEN	82%	18%
DOESBURG	68%	32%
DRUTEN	64%	36%
DUIVEN	85%	15%
HEUMEN	86%	14%
LINGEWAARD	85%	15%
MONTFERLAND	67%	33%
MOOK EN MIDDELAAR	65%	35%
NIJMEGEN	94%	6%
OVERBETUWE	87%	13%
RENKUM	88%	12%
RHEDEN	89%	11%
ROZENDAAL	81%	19%
WESTERVOORT	90%	10%
WIJCHEN	91%	9%
ZEVENAAR	85%	15%
Eindtotaal	**88%**	**12%**

BESTEMMINGSZIJDE Afstand tot halte < 500 meter	J	N
ARNHEM	95%	5%
BERG EN DAL	94%	6%
BEUNINGEN	82%	18%
DOESBURG	69%	31%
DRUTEN	65%	35%
DUIVEN	86%	14%
HEUMEN	86%	14%
LINGEWAARD	84%	16%
MONTFERLAND	68%	32%
MOOK EN MIDDELAAR	66%	34%
NIJMEGEN	93%	7%
OVERBETUWE	86%	14%
RENKUM	88%	12%
RHEDEN	90%	10%
ROZENDAAL	58%	42%
WESTERVOORT	90%	10%
WIJCHEN	90%	10%
ZEVENAAR	85%	15%
Eindtotaal	**88%**	**12%**

BEIDE HALTES <500mtr?	DIRECTE VERBINDING? JA (32%)	DIRECTE VERBINDING? NEE (68%)
JA (78%)	**26%** (101.066)	**52%** (199.493)
NEE (22%)	**6%** (22.671)	**16%** (61.874)

88% van de herkomst- en bestemmingsadressen hebben in een straal van 500 meter een OV-halte. Er zijn flinke verschillen tussen de gemeenten: In Arnhem, Nijmegen en Berg en Dal liggen de percentages boven 90%. In een aantal andere gemeenten ligt het percentage lage dan 65%.

In 78% van alle ritten was de afstand naar de dichtstbijzijnde halte minder dan 500 meter aan beide kanten van de reis.

Voor 32% van alle ritten geldt dat er een directe verbinding is tussen deze haltes. Van de ritten waarvan dit niet bekend is, weten we niet hoeveel overstappen nodig zijn.

Steekproef 9292 – Halteafstanden en overstappen

Halteafstanden

Gemiddelde afstand tot halte	Vertrek	Bestemming
ARNHEM	254,18	256,28
BERG EN DAL	284,34	267,73
BEUNINGEN	273,20	273,78
DOESBURG	327,52	263,11
DRUTEN	316,19	319,60
DUIVEN	272,02	257,07
HEUMEN	288,31	277,52
LINGEWAARD	289,02	283,69
MONTFERLAND	312,53	330,60
MOOK EN MIDDELAAR	325,79	263,57
NIJMEGEN	263,54	266,91
OVERBETUWE	309,61	297,95
RENKUM	283,91	278,57
RHEDEN	272,89	270,53
ROZENDAAL	316,63	265,13
WESTERVOORT	317,60	286,58
WIJCHEN	262,45	275,80
ZEVENAAR	286,97	277,79
TOTAAL:	**269,99**	**267,71**

Directe verbinding?

Directe verbinding?	J	N
ARNHEM	35%	65%
BERG EN DAL	42%	58%
BEUNINGEN	29%	71%
DOESBURG	45%	55%
DRUTEN	26%	74%
DUIVEN	25%	75%
HEUMEN	29%	71%
LINGEWAARD	30%	70%
MONTFERLAND	9%	91%
MOOK EN MIDDELAAR	24%	76%
NIJMEGEN	32%	68%
OVERBETUWE	21%	79%
RENKUM	29%	71%
RHEDEN	42%	58%
ROZENDAAL	75%	25%
WESTERVOORT	37%	63%
WIJCHEN	23%	77%
ZEVENAAR	46%	54%
TOTAAL:	**32%**	**68%**

De gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde halte aan de herkomstzijde is circa 269 meter. De gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde halte aan de vertrekzijde is circa 267 kilometer. In Arnhem zijn de gemiddelde afstanden het kortst met 254 meter.

32,13% van deze ritten kan zonder overstap gemaakt worden. In alle andere gevallen moet een keer worden overgestapt.

Bijlage I – Aanvullende resultaten OV scan

Steekproef 9292

Reistijden + VF-waarde

Gemiddelde reistijden (min.)	Direct	OV	VF-waarde
ARNHEM	11,2	24,5	2,2
BERG EN DAL	14,0	28,2	2,0
BEUNINGEN	16,6	33,9	2,0
DOESBURG	8,2	17,3	2,1
DRUTEN	15,3	26,1	1,7
DUIVEN	12,6	25,3	2,0
HEUMEN	11,0	23,1	2,1
LINGEWAARD	14,9	31,2	2,1
MONTFERLAND	14,6	31,7	2,2
MOOK EN MIDDELAAR	13,6	27,4	2,0
NIJMEGEN	11,5	26,0	2,3
OVERBETUWE	17,0	32,9	1,9
RENKUM	13,6	29,5	2,2
RHEDEN	10,2	22,8	2,2
ROZENDAAL	5,7	8,3	1,5
WESTERVOORT	12,5	26,3	2,1
WIJCHEN	17,1	32,5	1,9
ZEVENAAR	10,6	19,7	1,9
TOTAAL:	**12,2**	**26,1**	**2,1**

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Deelrapportage

Peiling en brainstormsessie contactambtenaren en Wmo-consulenten

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Referentie: 19099

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Deelrapportage
Peiling en brainstormsessie contactambtenaren en Wmo-consulenten

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Onze referentie: 19099

Auteurs:
Maarten van Setten
Michel Hartemink
Roanne van de Wijgaart

Moventem BV
T 0575 84 3738
E info@moventem.nl
W www.moventem.nl

Moventem werkt conform de Gedragscode voor Onderzoek & Statistiek van de Nederlandse Marktonderzoek Associatie (MOA) en mag het Fair Data Keurmerk voeren, waarmee wordt aangetoond dat op verantwoorde wijze met data en persoonsgegevens wordt omgaan. Tevens is Moventem aangesloten bij de Europese Vereniging voor Marktonderzoek (ESOMAR) en wordt voldaan aan de Internationale Code voor Markt- en Sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit rapport is met grote zorg samengesteld. Desondanks kan het voorkomen dat informatie fout en/of onvolledig is. Moventem is niet aansprakelijk voor enige directe of indirecte schade die zou kunnen ontstaan door het gebruik van de aangeboden informatie.

MOA
Center for Information Based Decision Making & Marketing Research

ESOMAR WORLD RESEARCH ESOMAR MEMBER

Inhoudsopgave

Inleiding **Pagina 4**

Aanleiding en onderzoeksopzet Pagina 5

Deelrapportage Pagina 6

Resultaten peiling **Pagina 7**

Onderzoeksopzet Pagina 8

Resultaten Pagina 9

Resultaten brainstormsessie **Pagina 41**

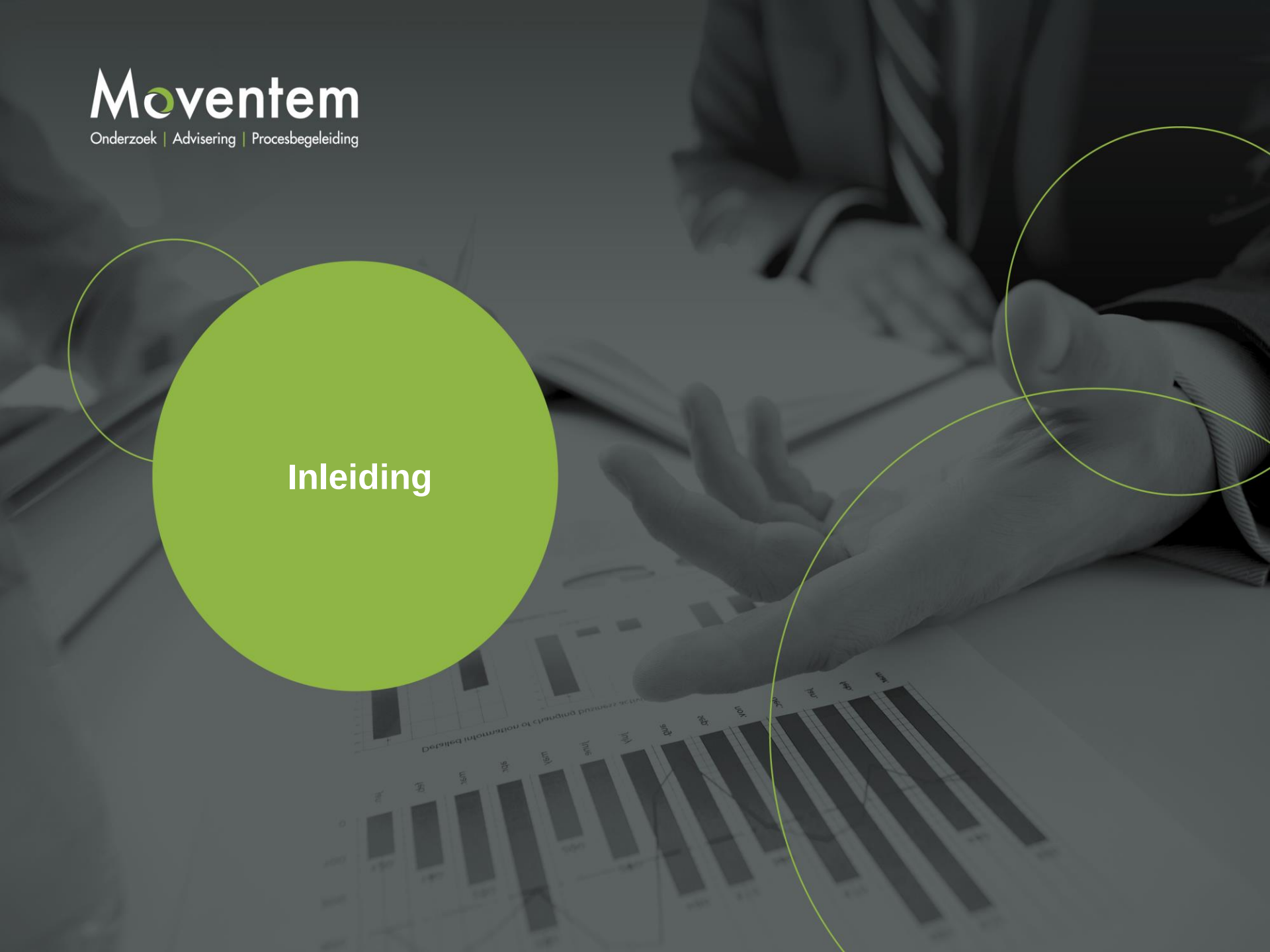
Onderzoeksopzet Pagina 42

Resultaten Pagina 43

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Inleiding



Aanleiding en onderzoeksopzet

Aanleiding

De verwachting is dat de kosten voor het vraagafhankelijke vervoer de komende jaren toenemen. De Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN) wil daarom zo breed mogelijk input ophalen om gerichte en gedragen aanpassingen te kunnen adviseren en/of doorvoeren om het vraagafhankelijke Wmo-vervoerssysteem in de regio Arnhem Nijmegen ook in de toekomst betaalbaar te houden. Moventem doet in verschillende fasen onderzoek om het draagvlak en de acceptatie van deze aanpassingen te verkennen. De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

"Welke maatregelen dragen het meest bij aan een gezonde balans tussen kostenreductie-/ beheersing én behoud van een passend voorzieningenniveau?"

Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan in de contractperiode vanaf augustus 2020 en bestaat uit de volgende fasen:

FASE 1 – Ophalen

In deze fase wordt in kaart gebracht welke informatie beschikbaar is en wordt opgehaald hoe verschillende stakeholders aankijken tegen de ontwikkeling van de kosten voor het Wmo-vervoer. Hierbij zijn gesprekken gevoerd met de 4 nieuwe vervoerders (Willemsen de Koning, Citax, Haars groep, Munckhof), het callcenter (DVG) en de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer (RAD). Tevens is een online enquête uitgevoerd onder de Wmo-consulenten/ Wijkcoaches en contactambtenaren/leidinggevenden binnen de deelnemende gemeenten. Belangrijk onderdeel in beide onderzoeken was het toetsen van de acceptatie, wenselijkheid, haalbaarheid en toegevoegde waarde van een aantal kostenbesparende/ - beheersende maatregelen.

FASE II – Analyseren

Op basis van de ritgegevens worden kwantitatieve analyses uitgevoerd die de effecten van de maatregelen in kaart brengen.

FASE III – Toetsen

In de toetsingsfase worden de ideeën tijdens een brainstorm-sessie voorgelegd aan de contactambtenaren van de deelnemende gemeenten. Tevens is een kwantitatieve enquête uitgevoerd onder de actieve pashouders om het draagvlak onder deze doelgroep te toetsen.

FASE IV – Adviseren

Tot slot worden de uitkomsten van de voorgaande fasen gebundeld in een adviesnotitie met een overzicht van de meest gedragen, kansrijke, haalbare en reële maatregelen die bij kunnen dragen aan beter beheersbare kosten en/of een kostenreductie.

Aanleiding en onderzoeksopzet

Deelrapportage

In deze deelrapportage worden de resultaten van de online peiling en de brainstormsessie onder de Wmo-consulenten/ wijkcoaches en de contactambtenaren/ leidinggevenden (deelonderzoek Fase I en deelonderzoek Fase III) teruggekoppeld. Deze rapportage geeft de uitkomsten weer van een onderzoek dat deel uitmaakt van een bredere studie waarmee de beschreven hoofdvraag wordt beantwoord. De resultaten die in deze deelrapportage worden beschreven moeten in samenhang worden gezien met de uitkomsten van de andere deelonderzoeken. Voor een integraal antwoord op de hoofdvraag verwijzen wij naar het Syntheserapport.

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Resultaten peiling



Onderzoeksopzet

- In opdracht van BVO DRAN heeft Moventem een peiling uitgevoerd onder de contactambtenaren en Wmo-consulenten van de samenwerkende gemeenten. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in acceptabele aanpassingen in het service level van het vraagafhankelijke Wmo-vervoer om de kostenstijging te kunnen beheersen en de vervoersvoorziening ook op langere termijn voor de gemeenten betaalbaar te houden.

- De contactambtenaren en een aantal Wmo-consulenten/ wijkcoaches binnen de deelnemende gemeenten hebben een uitnodiging gekregen om online deel te nemen aan het onderzoek. Zij hadden de mogelijkheid om de vragenlijst in te vullen tussen woensdag 18 maart en zondag 5 april 2020.

- De uitnodiging is verstuurd naar 143 personen. De vragenlijst is door 83 personen volledig ingevuld (66 Wmo-consulenten/wijkcoaches en 17 beleidsambtenaren/ leidinggevenden). Een deelnemerspercentage van 58%. Op basis van deze respondenten kunnen we met 95% betrouwbaarheid en een foutmarge van 7% uitspraken doen over de gehele doelgroep van het onderzoek.

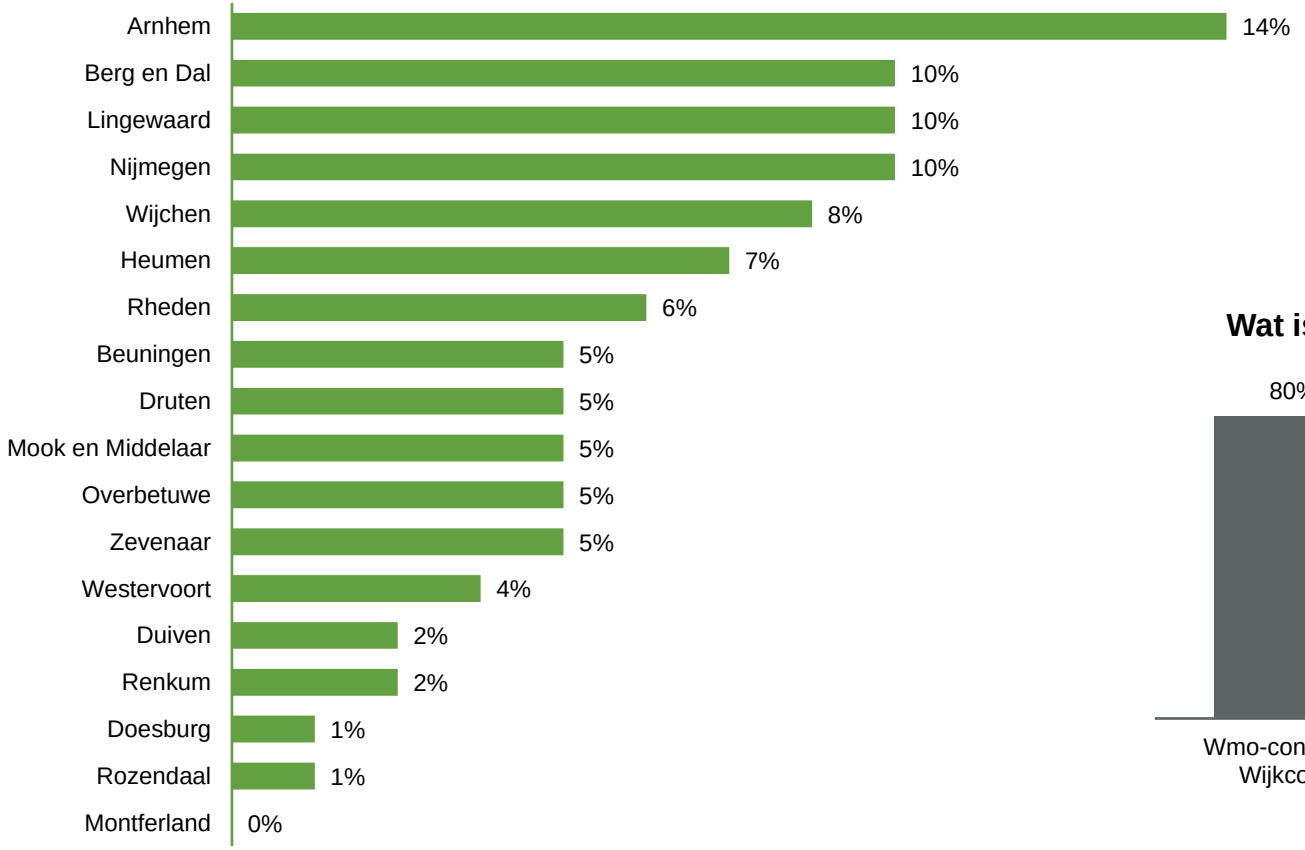
- De resultaten van dit onderzoek worden in het voorliggende document teruggekoppeld middels diagrammen en tabellen.

- Door routes in de vragenlijst en vragen waarbij meerdere antwoorden mogelijk zijn, kan het voorkomen dat het aantal respondenten en/of het aantal antwoorden niet overal gelijk is in deze rapportage. Om deze redenen wordt ter volledigheid bij de resultaten aangegeven hoeveel respondenten (‘n’) de betreffende vraag hebben beantwoord. Door afrondingsverschillen telt niet alles op tot 100%. Bij sommige vragen konden respondenten meerdere antwoorden geven. Het totale percentage komt dan hoger dan 100% te liggen.

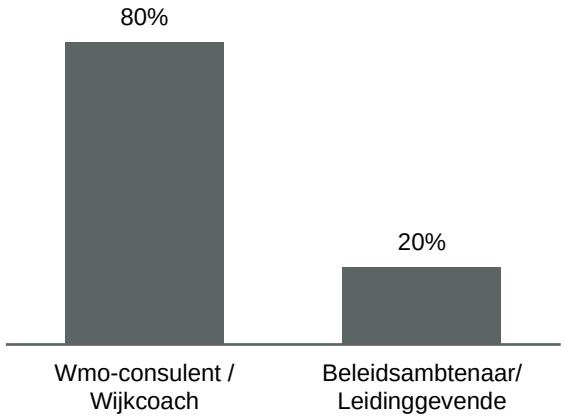
- Er is een aantal open vragen gesteld aan de respondenten. Alle open antwoorden worden getoond in het bijlagenboek.

Algemene gegevens

Bij welke gemeente ben je werkzaam? (n=83)



Wat is jouw functie? (n=83)

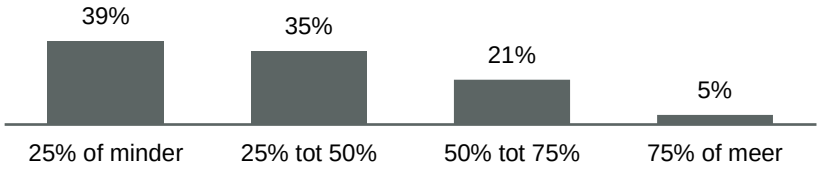


Bovenstaande figuur toont dat 14% van de respondenten werkzaam is bij de gemeente Arnhem. Van gemeente Montferland hebben we geen reactie ontvangen. Van alle respondenten zijn er 66 Wmo-consulent. 17 respondenten zijn beleidsambtenaar/ leidinggevende. In een aantal gemeenten hebben verschillende beleidsambtenaren/leidinggevenden deelgenomen.

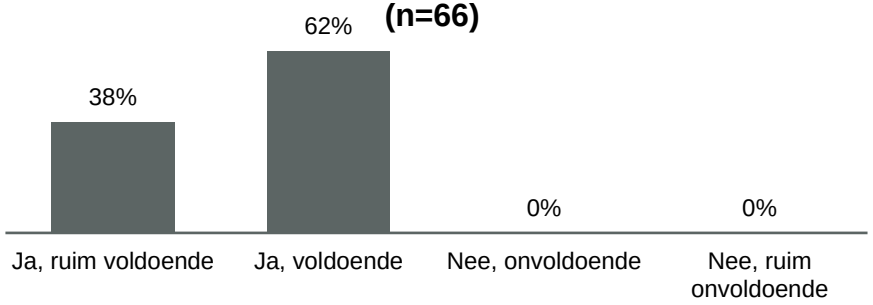
Keukentafelgesprekken

Deze vragen zijn alleen gesteld aan Wmo-consulenten.

Bij hoeveel procent van de keukentafelgesprekken is vervoer onderdeel van de aanvraag? (n=66)



Heb je bij de keukentafelgesprekken die (ook) over vervoer gaan over het algemeen voldoende tijd voor het onderdeel vervoer? (n=66)



Als vervoer onderdeel is van de aanvraag, hoeveel tijd heb je (bij benadering) nodig voor het onderdeel vervoer (in minuten)?

Aantal minuten
0 minuten (1x)
4 minuten (1x)
7 minuten (1x)
8 minuten (1x)
10 minuten (16x)
15 minuten (16x)
20 minuten (8x)
25 minuten (3x)
30 minuten (9x)
45 minuten (3x)
60 minuten (4x)
90 minuten (1x)
100 minuten (1x)
180 minuten (1x)
Gemiddeld 25 minuten

De meeste Wmo-consulenten (39%) noemen dat bij 25% of minder van de keukentafelgesprekken vervoer onderdeel uitmaakt van de aanvraag.

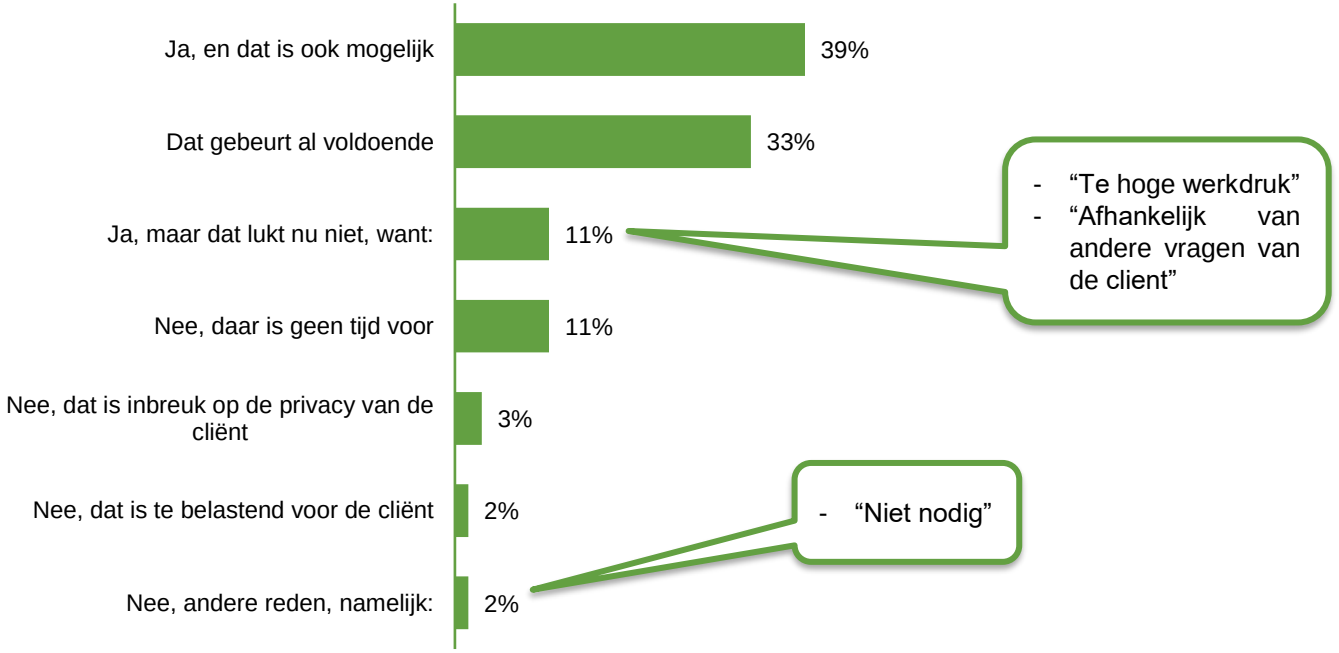
De Wmo-consulenten geven allen aan (ruim) voldoende tijd hebben voor het onderdeel vervoer.

In de enquête is gevraagd hoeveel minuten men nodig heeft. Gemiddeld heeft men 25 minuten nodig voor het onderdeel vervoer, met enkele ‘uitschieters’ die aangeven 1 uur of meer nodig te hebben.

Detailniveau vervoersvraag

Deze vraag is gesteld aan Wmo-consulenten.

Ben je bereid om (meer) op detail in te zoomen op de vervoersvraag van de cliënt? (n=66)



Circa 40% vindt het mogelijk en is bereid om meer in te zoomen op de vervoersvraag.

Circa een derde van de consulenten vindt dat er al voldoende wordt ingezoomd op de vervoersvraag.

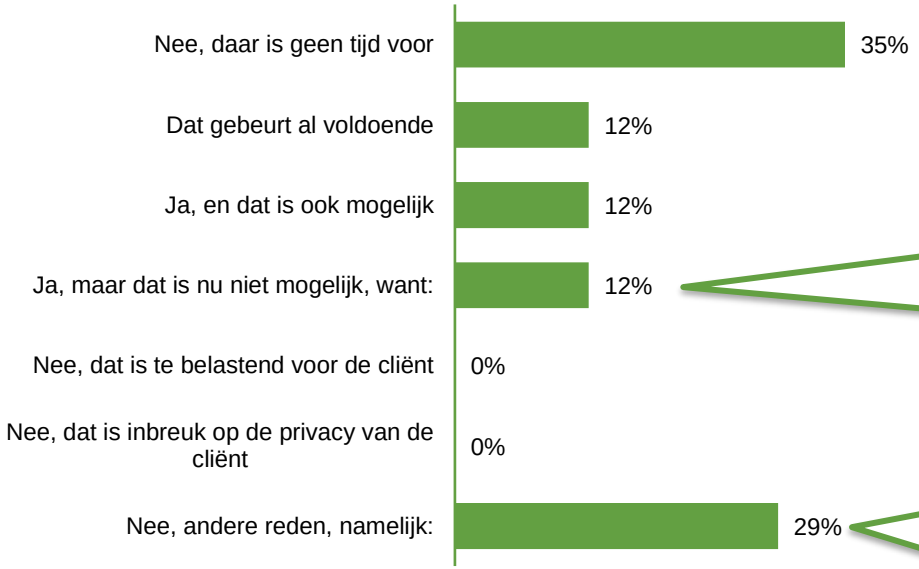
Opgeteld is circa 18% niet bereid om meer op detail in te zoomen op de vervoersvraag.

Alle open antwoorden worden weergegeven in het bijlagenboek.

Detailniveau vervoersvraag

Deze vraag is alleen gesteld aan contactambtenaren.

Heb je het idee dat de consulenten/wijkcoaches voldoende op detail inzoomen op de vervoersvraag van de cliënt? (n=17)



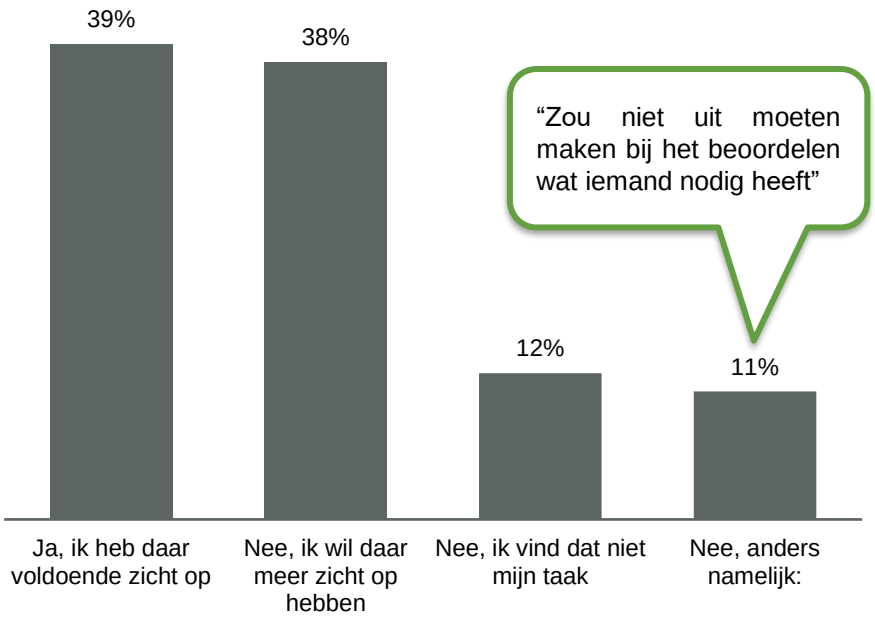
- "Vervoersvraag verandert te snel"
- "Vraag kan per dag verschillen"
- "Het is de vraag of zij voldoende kennis hebben van de alternatieven"

- "Consulenten hebben onvoldoende kennis/specialisatie"
- "Sommigen vinden het niet noodzakelijk"

Zicht gevolgen indicatiestelling en mogelijkheden maatwerk

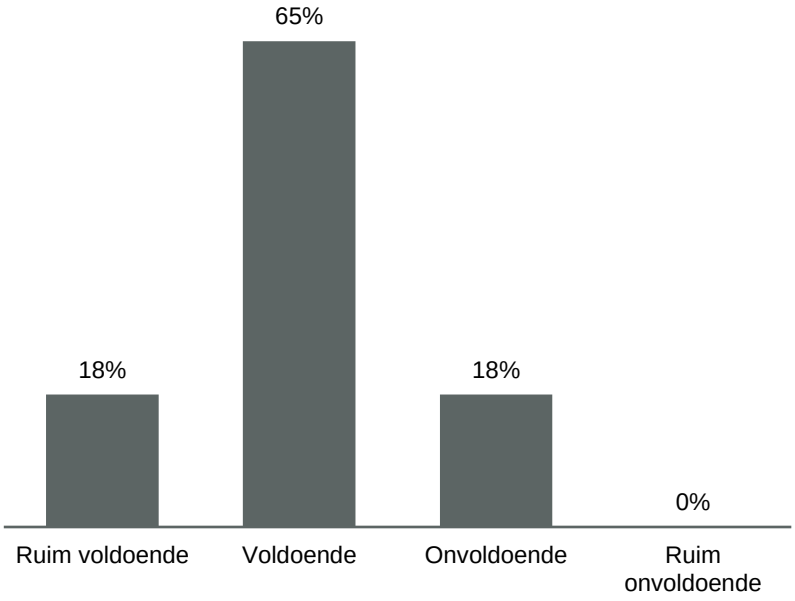
Deze vraag is alleen gesteld aan Wmo-consulenten.

Heb je voldoende zicht op de (extra) kosten die de verschillende soorten vervoersindicaties met zich meebrengen (zoals solo vervoer, kamer tot kamer vervoer, rolstoel, etc.)? (n=66)



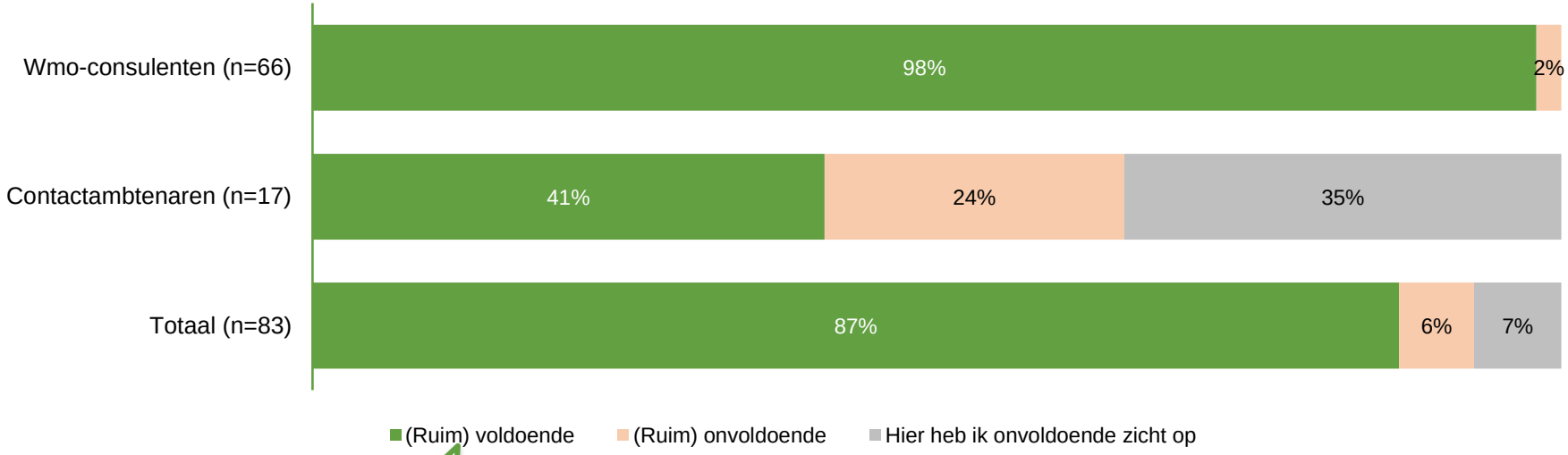
Deze vraag is alleen gesteld aan contactambtenaren.

Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om maatwerk toe te passen bij het toekennen van een indicatie? (n=17)



Indicatiestelling – Eigen netwerk

Worden de vervoersmogelijkheden binnen het eigen netwerk van de cliënt voldoende meegenomen bij de indicatiestelling?

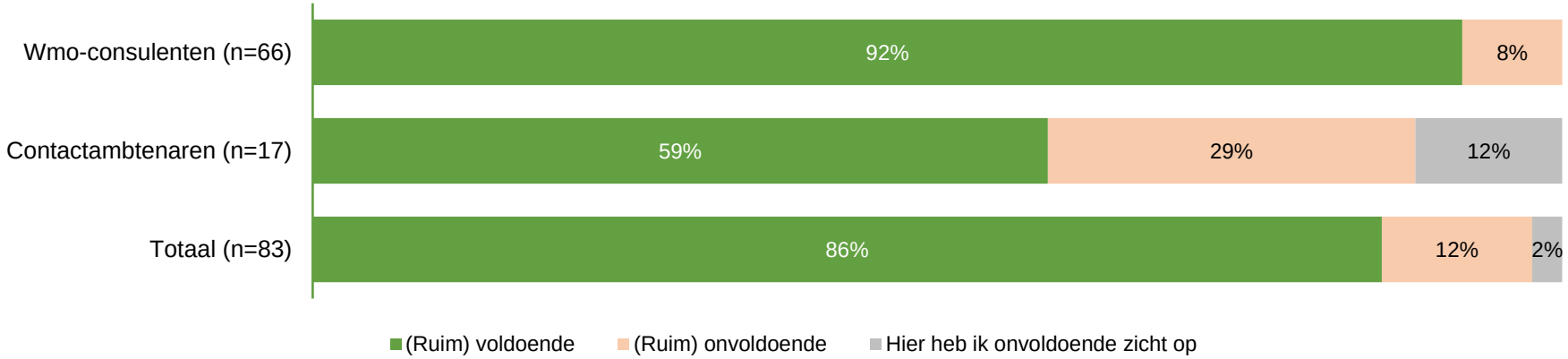


"Is standaard onderdeel van de uitvraag. In veel gevallen is er echter sprake van een structurele vervoersbehoefte waar het netwerk (partner, buren, vrienden en familie) niet in kan voorzien. Het netwerk kan veelal wel voorzien in incidentele ritten."

"Wordt wel meegenomen bij de indicatiestelling, maar er wordt niet voldoende doorgevraagd wanneer inwoners aangegeven dat het eigen netwerk niet kan helpen."

Indicatiestelling – Voorliggende voorzieningen

Worden de mogelijkheden van voorliggende voorzieningen (het reguliere OV (buurtbus, bus en trein) en vrijwilligers-vervoersinitiatieven) voor de cliënt voldoende meegenomen in de indicatiestelling?



"Er wordt altijd gekeken of er voorliggende voorzieningen zijn en of die passend zijn voor de cliënt."

"Er is onvoldoende toegankelijke informatie over voorliggende voorzieningen beschikbaar.
"Gezien de werkdruk is het eenvoudiger is om een maatwerkvoorziening toe te kennen."

Spontane bekendheid met vrijwilligersinitiatieven

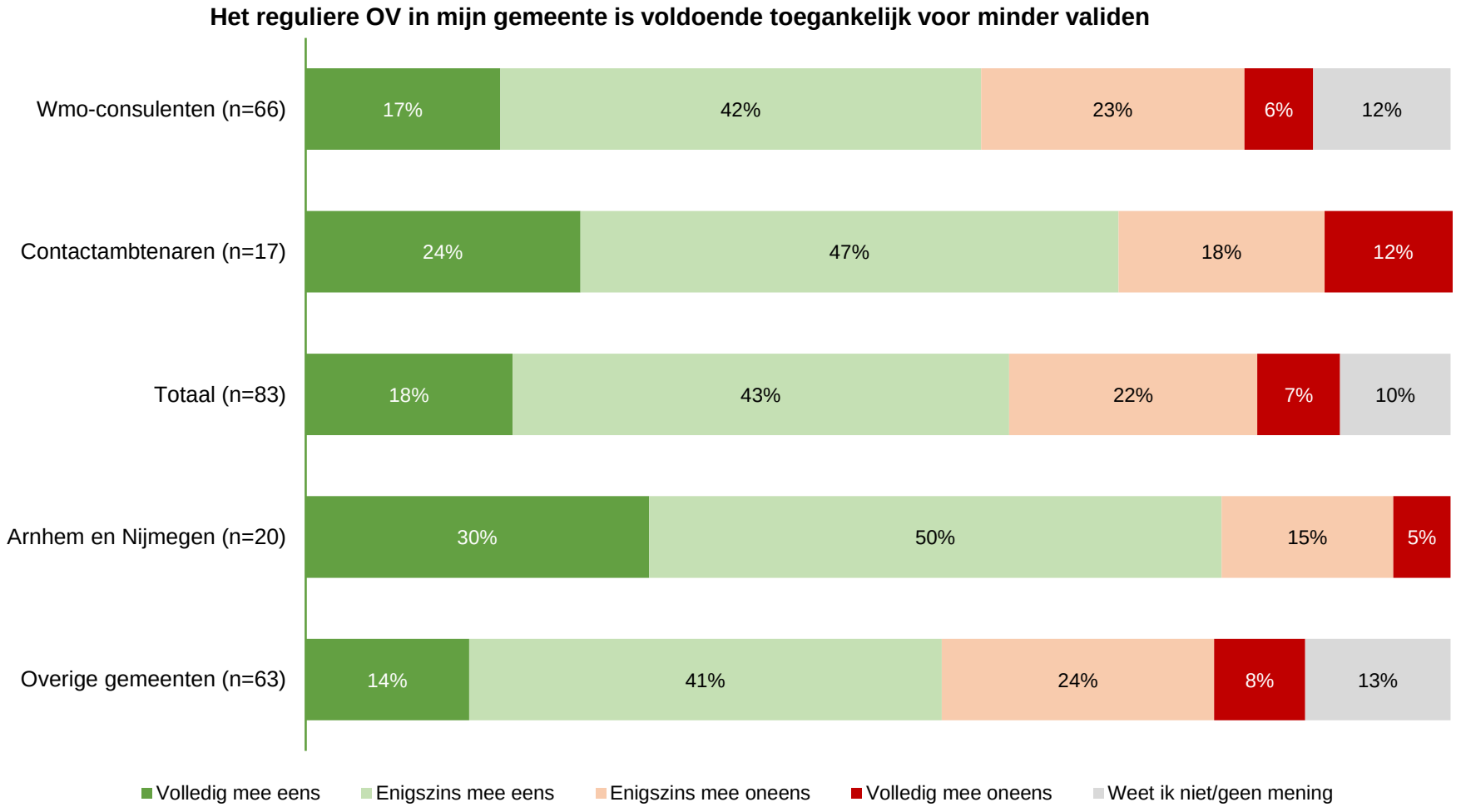
Onderstaande vraag is alleen beantwoord door Wmo-consulenten.

Welke vrijwilligersinitiatieven die voorzien in vervoer ken je in de gemeente waar je werkt?

Vrijwilligersinitiatief – Top 10
PlusBus (14x)
Automaatje (12x)
Buurtvervoer (6x)
Meervoormekaar (5x)
Buurtbus (5x)
Algemene hulpdienst (4x)
Graag Gedaan (4x)
SWOM (4x)
ToekToek (4x)
Zonnebloem (4x)

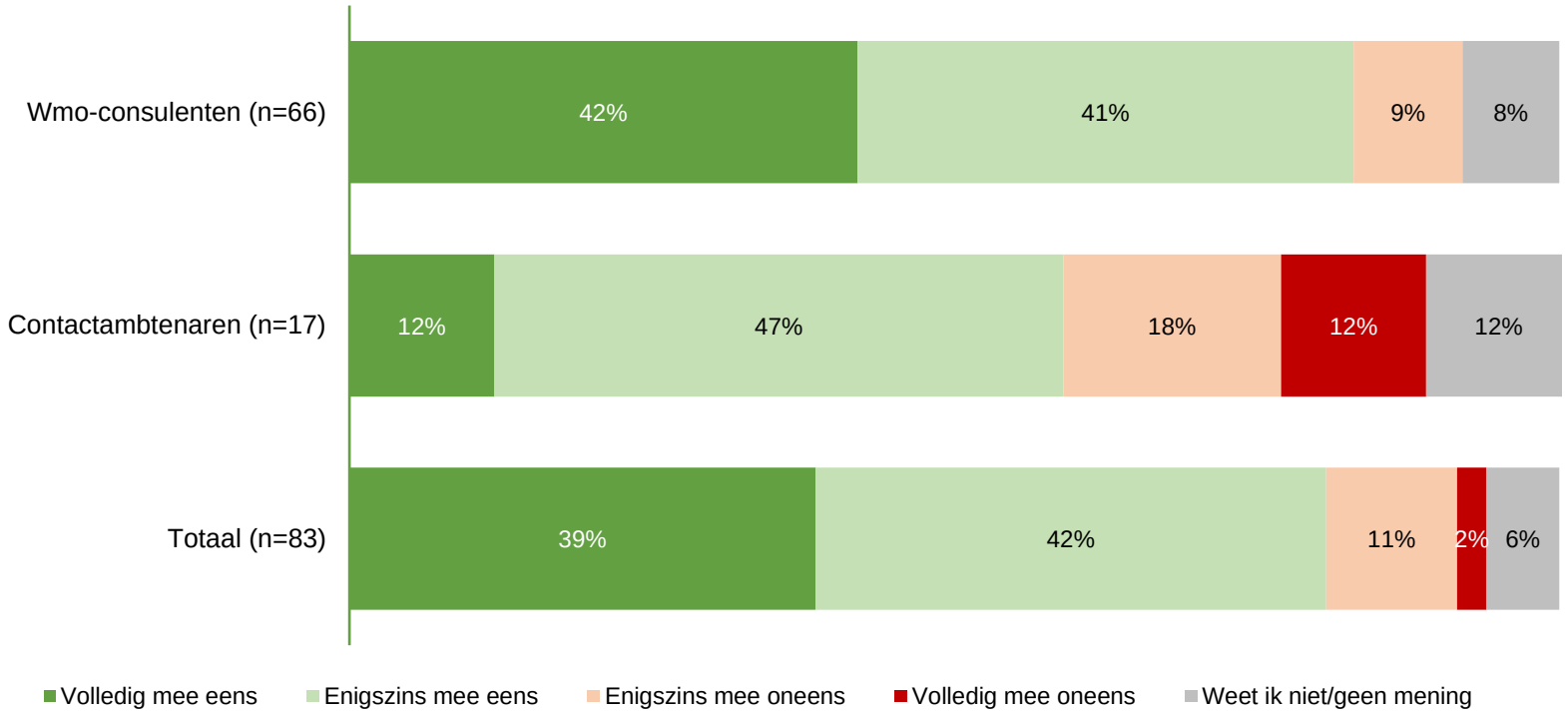
Wmo-consulenten noemen veel verschillende vrijwilligersinitiatieven. De 10 meest genoemde staan in bovenstaande tabel. Wmo-consulenten zijn voornamelijk bekend met de PlusBus en Automaatje. Één Wmo-consulent kan geen vrijwilligersalternatieven noemen in de gemeente waar hij werkt.

Toegankelijkheid reguliere OV



Kennisniveau over reguliere OV

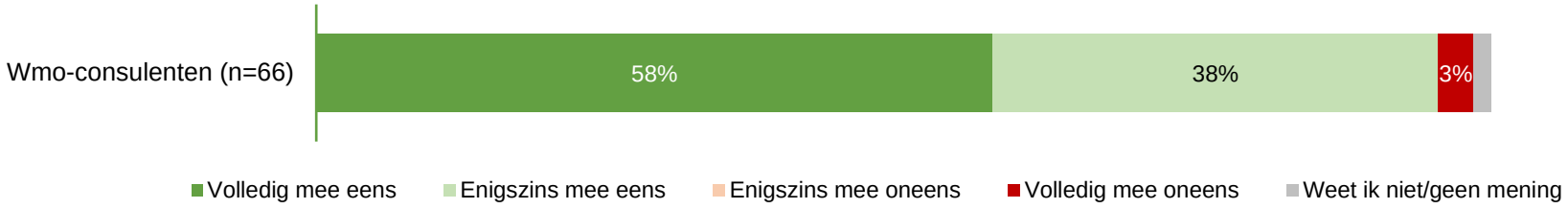
Binnen de gemeente is er voldoende actuele kennis over de mogelijkheden van het OV



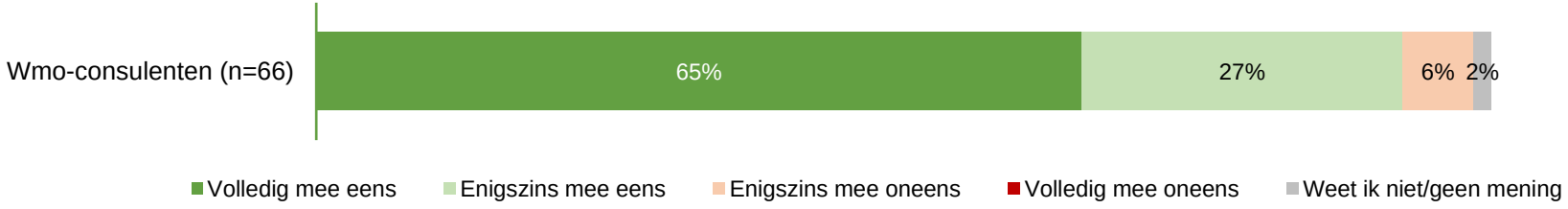
Bekendheid met en informatie over reguliere OV

Onderstaande vragen zijn alleen beantwoord door Wmo-consulenten.

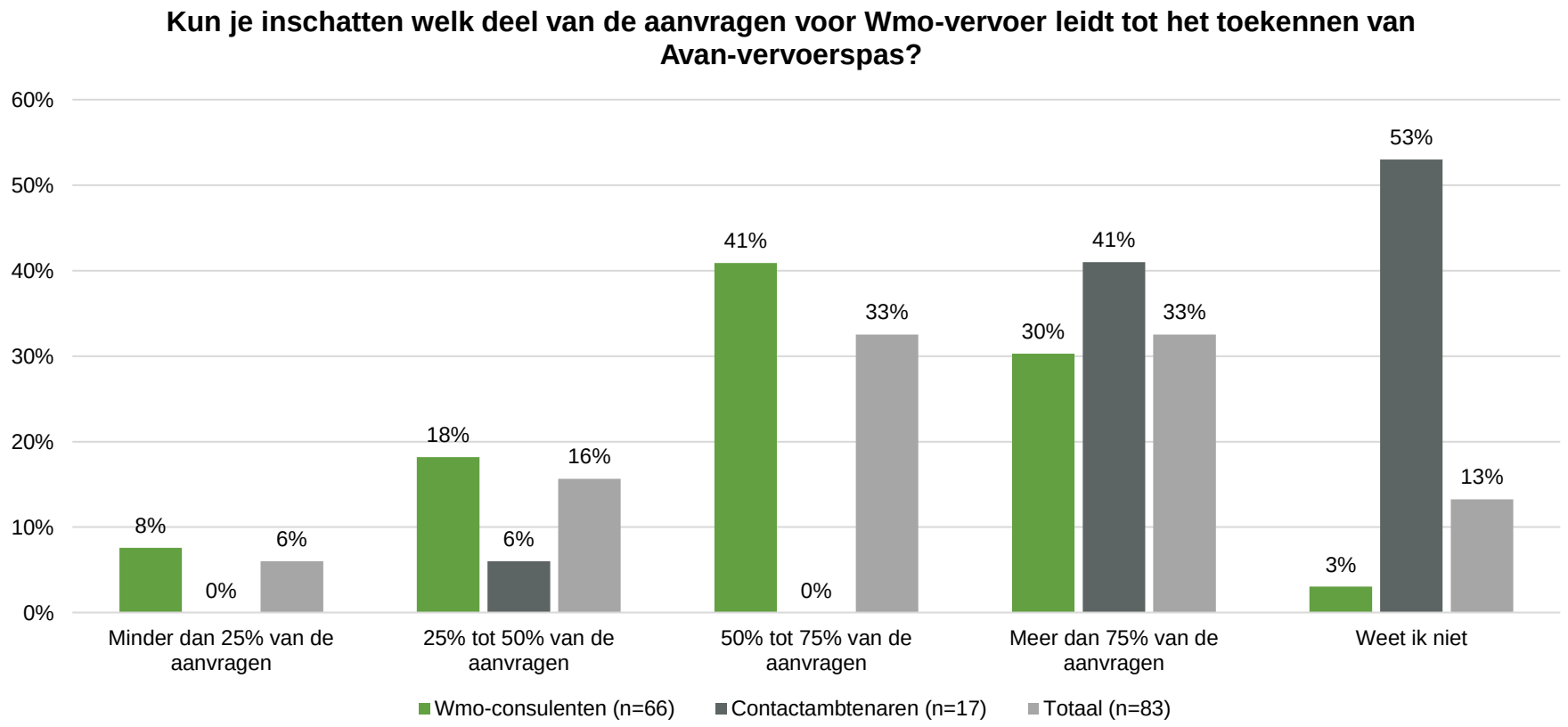
Ik ben goed bekend met het OV-netwerk in de gemeente waar ik werk



Ik weet waar ik informatie kan vinden over de toegankelijkheid van het OV

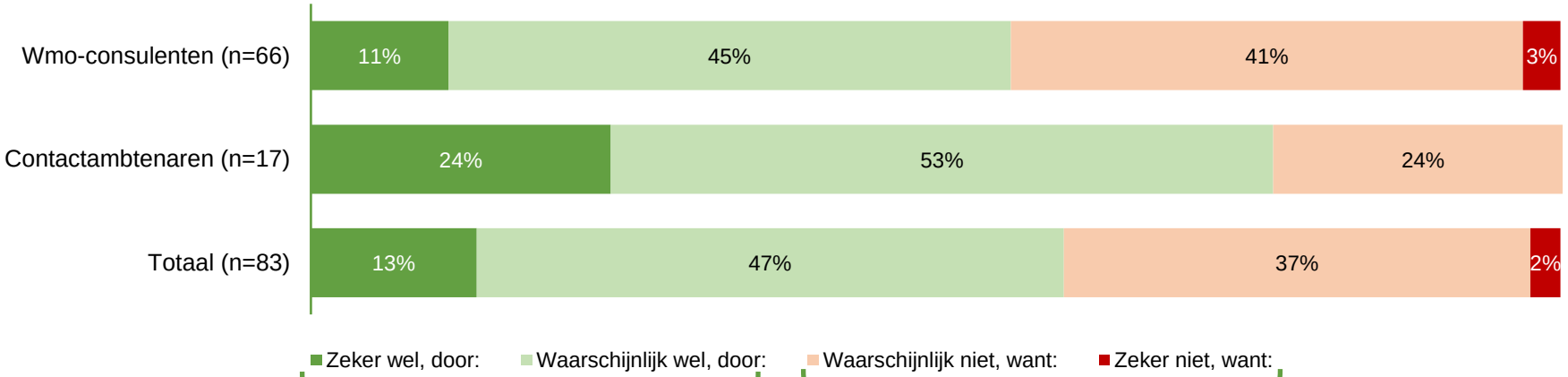


Aandeel aanvragen dat leidt tot een indicatie



Mogelijkheden verminderen aantal toekenningen

Kan het aantal keer dat een Avan-vervoerspas wordt toegekend volgens jou worden verminderd?

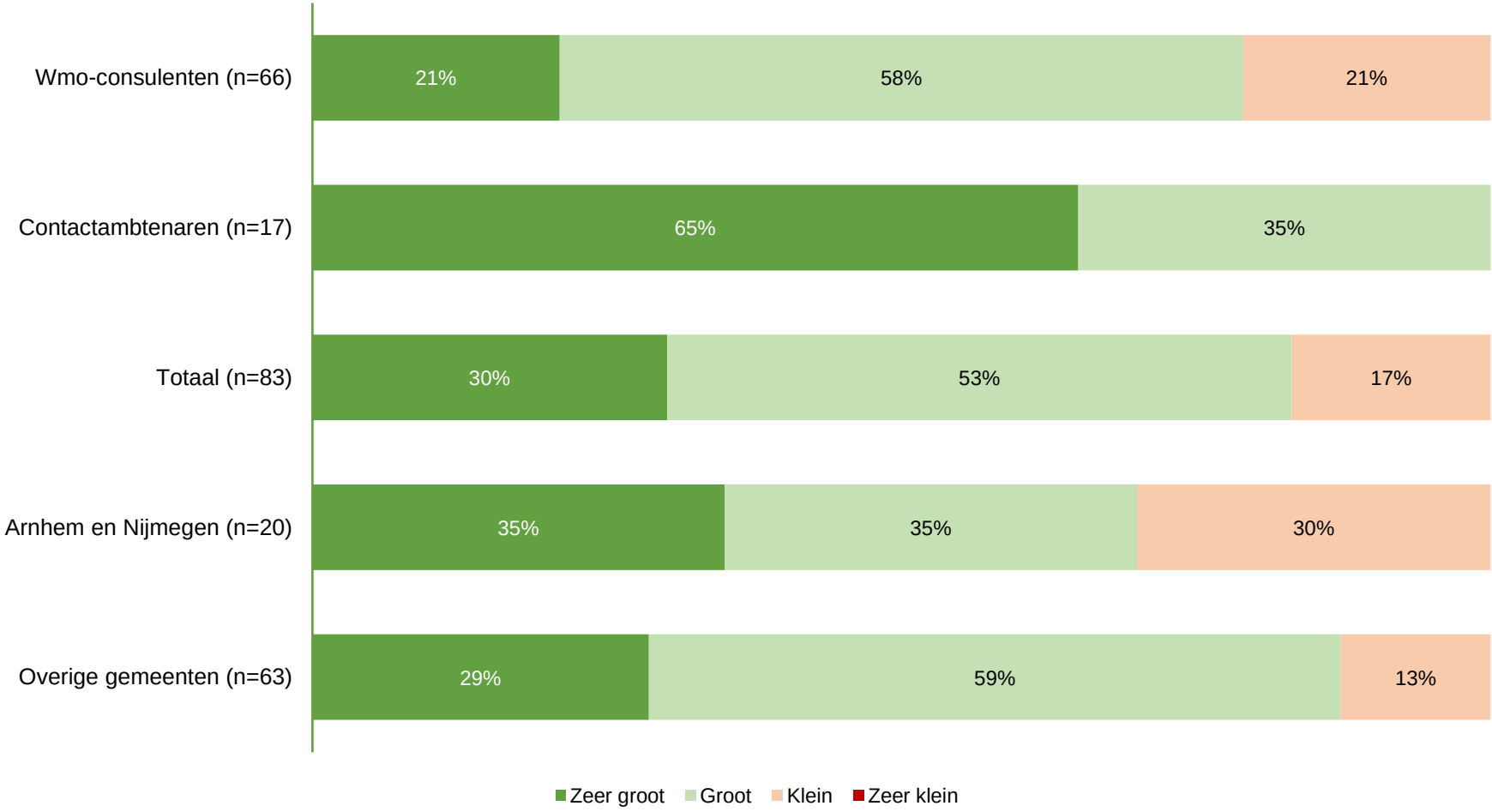


- "Door strengere criteria te stellen voor het toekennen van de pas."
- "Meer en verder doorvragen op alternatieve mogelijkheden zoals het eigen netwerk en vrijwilligersinitiatieven."
- "OV-training met bijvoorbeeld een buddy."
- "Pas intrekken van laagfrequente reizigers."

"Er wordt al kritisch gekeken naar de aanvraag. Bij andere voorliggende voorzieningen, wordt de pas niet uitgegeven."
"De vergrijzing neemt toe en is het daardoor nog lastiger om het aantal toegekende passen te verminderen."

Noodzaak kostenbeheersing/-reductie

Hoe groot is de noodzaak binnen de gemeente waar je werkt om de kosten voor het vraagafhankelijke Wmo-vervoer beter te beheersen en/of te reduceren?



Oorzaken kostenstijging

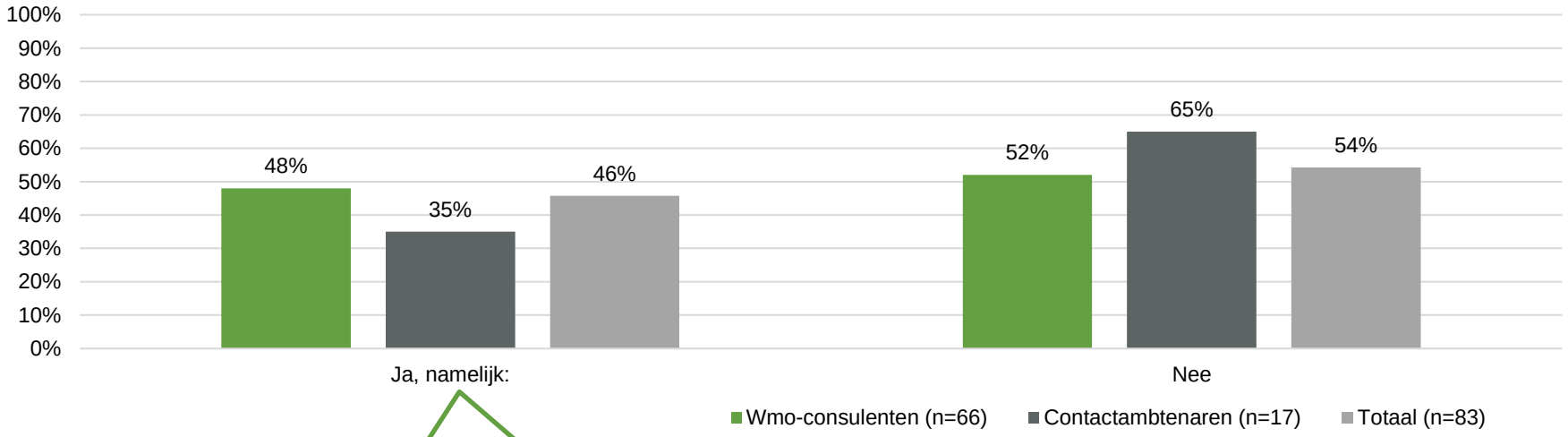
Onderstaande vraag is alleen beantwoord door contactambtenaren.

Wat zijn in de gemeente waar je werkt de belangrijkste oorzaken van de kostenstijging van het vraagafhankelijke Wmo-vervoer?

Oorzaken kostenstijging vraagafhankelijke Wmo-vervoer
Stijging van de aanvragen (7x)
Vergrijzing (7x)
Marktontwikkelingen (2x)
Mensen zijn langer actief en willen vaker reizen (2x)
De eigen bijdrage voor een Avan-vervoerspas is erg laag
Er ligt veel druk op de sociale wijkteams waardoor die niet veel tijd hebben om alle mogelijkheden goed uit te zoeken
Er wordt minder beroep gedaan op het sociale netwerk van de reiziger
Het OV is niet altijd toegankelijk voor rolstoel- en scootmobielgebruikers
Ouderen hebben onvoldoende kennis over het OV
Tarievenstijging bij vervoerders
Vrijwilligersinitiatieven zoals de supermarktbus vallen weg
Wmo-vervoer wordt incidenteel ingezet voor vervoer van en naar dagbestedingen

Wmo-vervoer

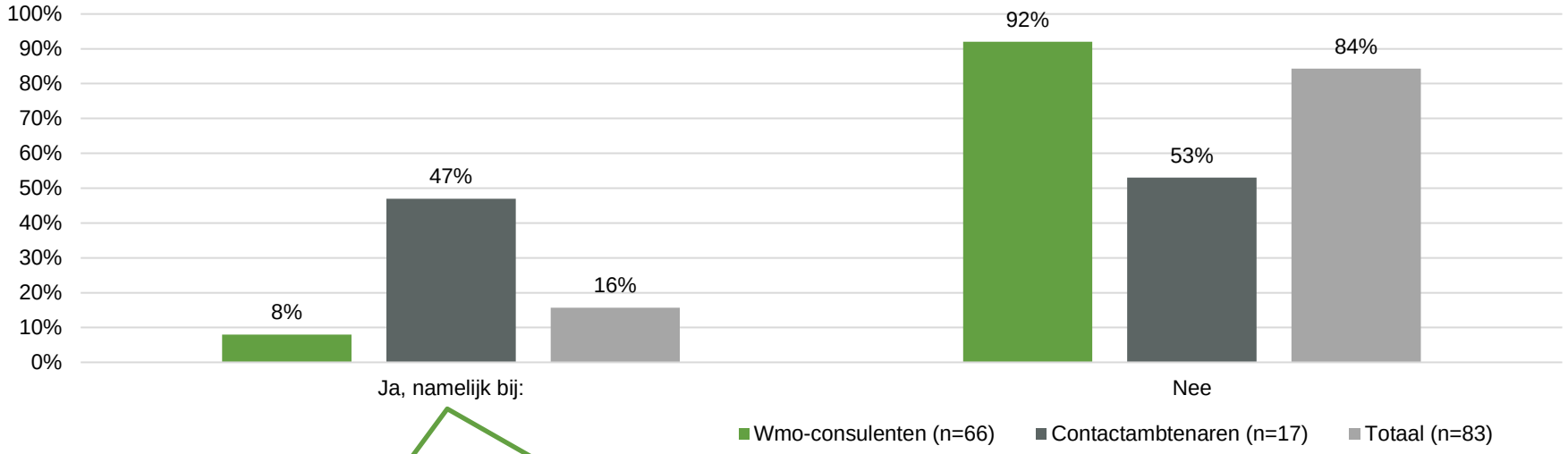
Zijn er zaken waar je tegen aanloopt bij het toewijzen van een Avan-vervoerspas voor Wmo-vervoer in de bestaande situatie?



- “De begeleiding/ het meereizen, bijvoorbeeld naar een ziekenhuisbezoek. Er is dan niet altijd een indicatie medisch begeleider noodzakelijk, maar het is wel belangrijk dat er iemand meegaat naar het ziekenhuis. Begeleiders moeten nu het volledige tarief betalen en hier krijgen ze veel klachten en opmerkingen over.”
- “De beoordeling van de vervoersvraag. Wanneer is de loopafstand naar een bushalte acceptabel? Wordt de situatie erger geschetst dan het is tijdens het indicatiegesprek? Duidelijke kaders zijn gewenst.“
- “Ook het ziekenhuisvervoer. Een groot deel van de reizigers gebruikt de Avan-vervoerspas voornamelijk voor ziekenhuisvervoer. Een goede vervoersdienst naar de regionale ziekenhuizen kan een oplossing zijn.”
- “Het vervoer vanuit de zorgverzekeraar kan verder uitgebreid worden.”

De overige open antwoorden zijn weergegeven in het bijlagenboek.

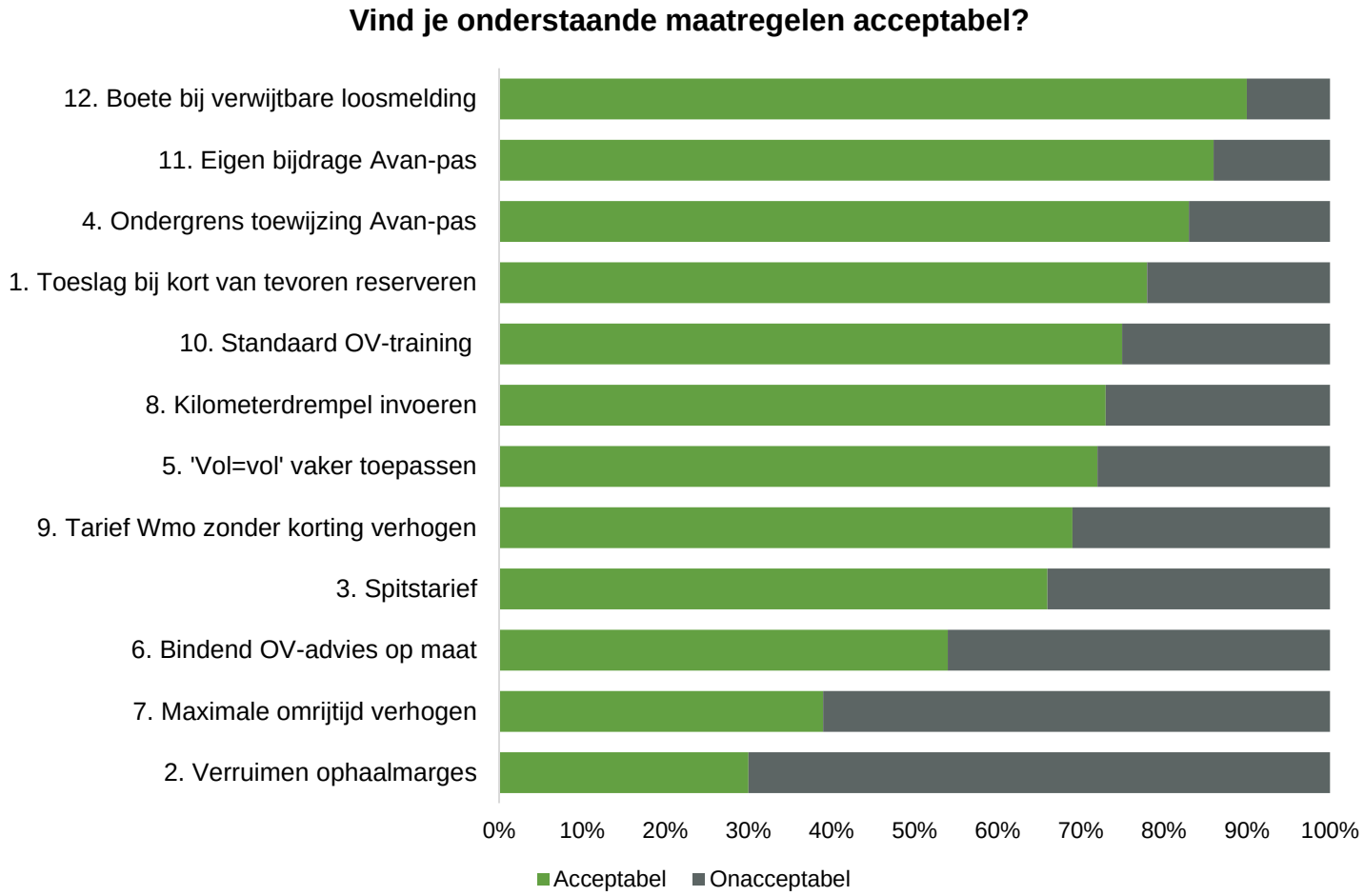
Heb je behoefte aan ondersteuning bij (het opstellen van beleid voor) het toewijzen van een Avan-vervoerspas voor Wmo-vervoer?



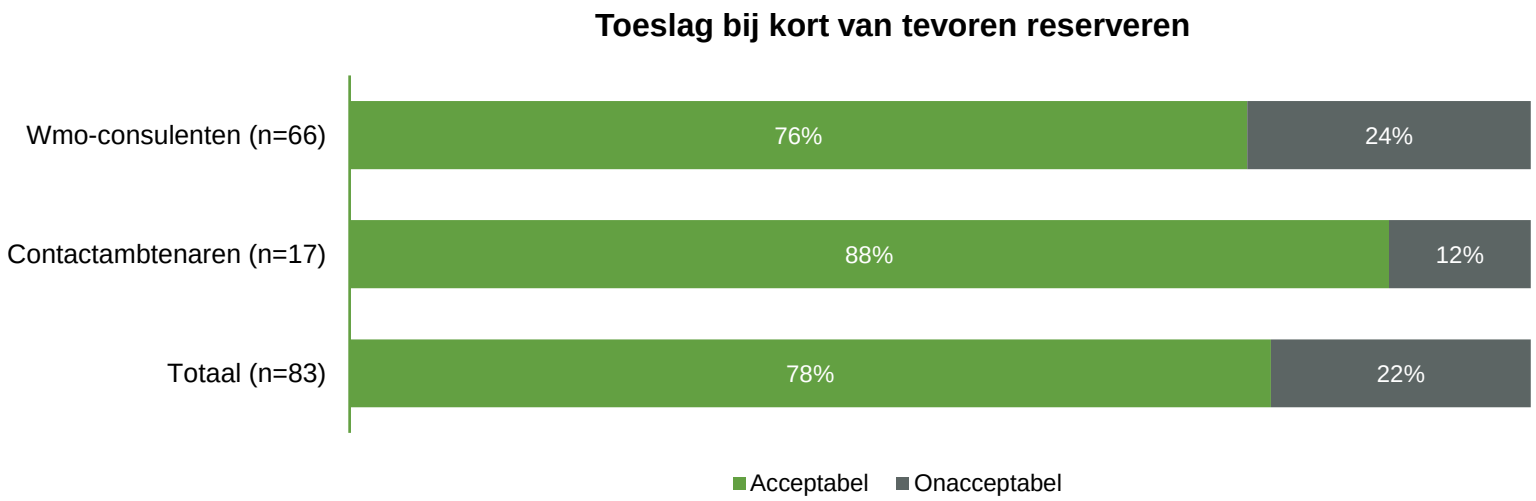
Consulenten:
- “Het in kaart brengen van alle vervoersmogelijkheden in een regio/gemeente.”
- “Voor ouderen is het moeilijk om te gaan met (OV-)apps.”
- “Twijfelgevallen waarbij de Wmo-consulent het lastig vindt om vast te stellen of iemand een vervoerspas nodig heeft.“
- “Situaties met strenge regels zijn soms lastig uit te leggen aan de cliënt.”

Contactambtenaren
- “Graag (meer) ervaringen uitwisselen met andere regio’s/gemeenten zodat ze tot het beste beleid kunnen komen.”
- “Ondersteuning bij het opstellen van een gedetailleerde uitwerking van de criteria voor het toekennen van een pas.”
- “Ondersteuning bij het informeren van Wmo-consulenten over de (vrijwillige) vervoersmogelijkheden in de regio.”

Maatregelen acceptabel?



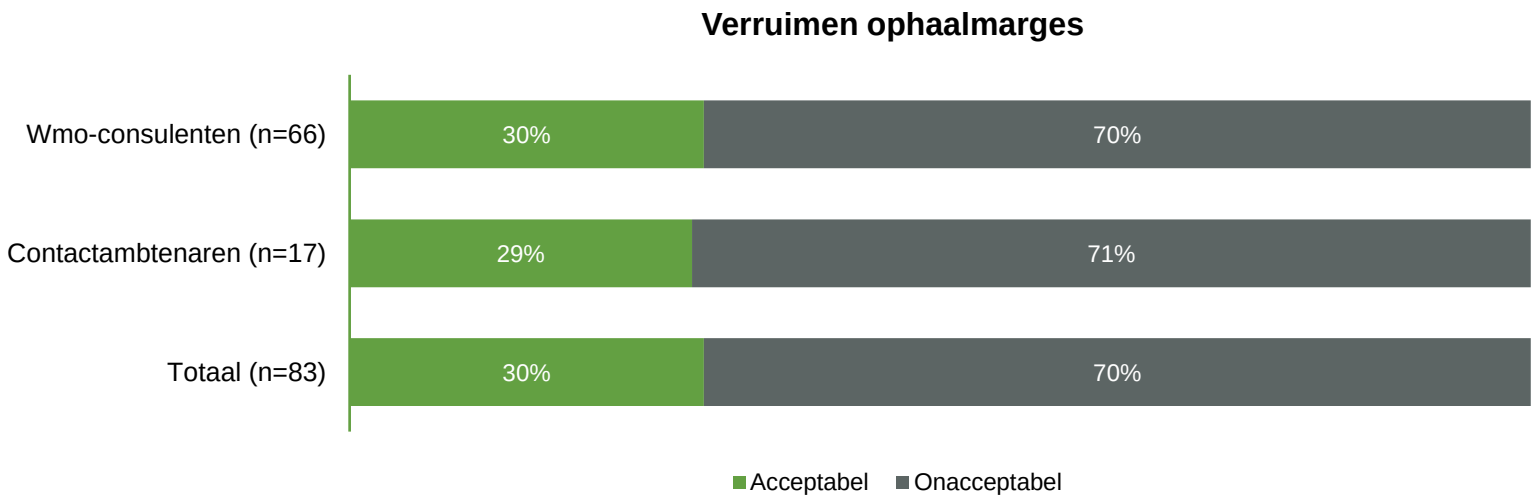
Maatregel 1 - Toeslag bij kort van tevoren reserveren



"De meeste reizen zijn van tevoren in te plannen.
De toeslag moet niet te hoog worden. Bovendien moet er rekening worden gehouden met ziekenhuisbezoeken omdat daarvan de eindtijd vaak niet bekend is. Daarnaast moet deze maatregel van tevoren goed gecommuniceerd worden naar de klant."

Respondenten die deze regel onacceptabel vinden, geven aan dat ze niet inzien welke kostenreductie het met zich meebrengt. Daarnaast geven zij aan dat dit klanten erg beperkt in hun mogelijkheden, omdat ze vaak van tevoren niet weten wanneer ze naar huis kunnen gaan bij bijvoorbeeld een ziekenhuisbezoek.

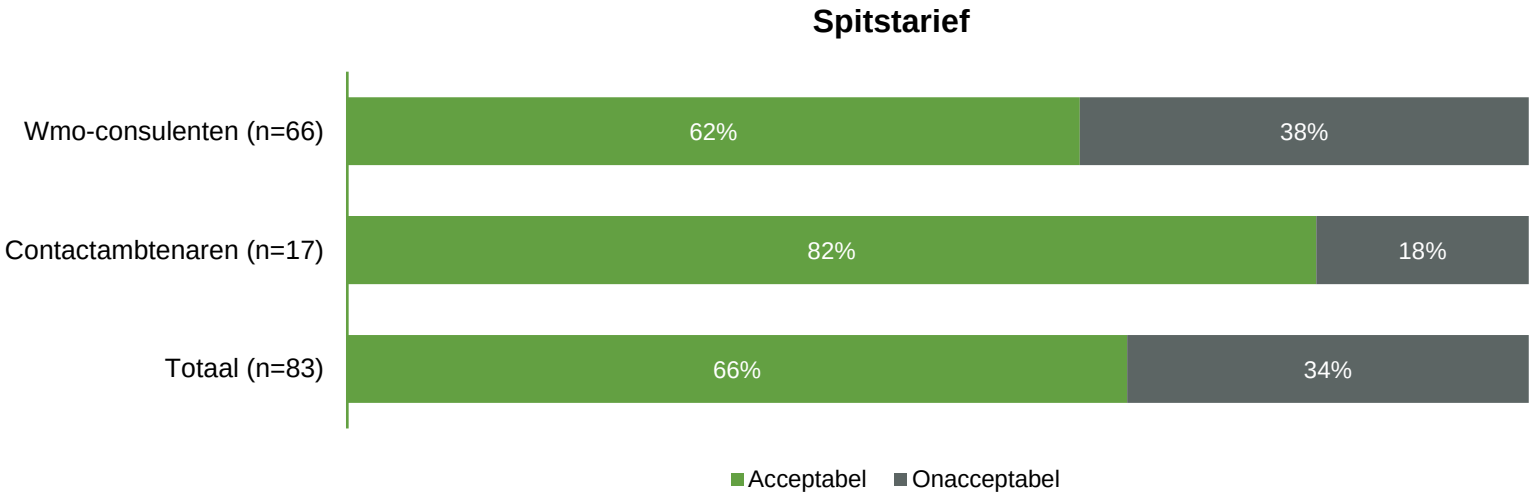
Maatregel 2 - Verruimen van de ophaalmarges



- "Wel een klantonvriendelijke regel."
- "Alleen instellen wanneer het echt tot een kostenreductie leidt. "
- "Heel duidelijke communicatie richting de klant"
- "Alleen voor langere ritten en ritten die van tevoren te plannen zijn"

- "Het gaat om een kwetsbare doelgroep . Een uur wachten is echt te lang."
- "Op verschillende plaatsen zijn er geen mogelijkheden om comfortabel en warm te wachten."
- "Deze maatregel brengt veel onzekerheden met zich mee. Het plannen van bijvoorbeeld een ziekenhuisafspraak wordt hierdoor nog ingewikkelder."
- "Veel klanten geven nu al aan dat de ophaalmarges te ruim zijn."

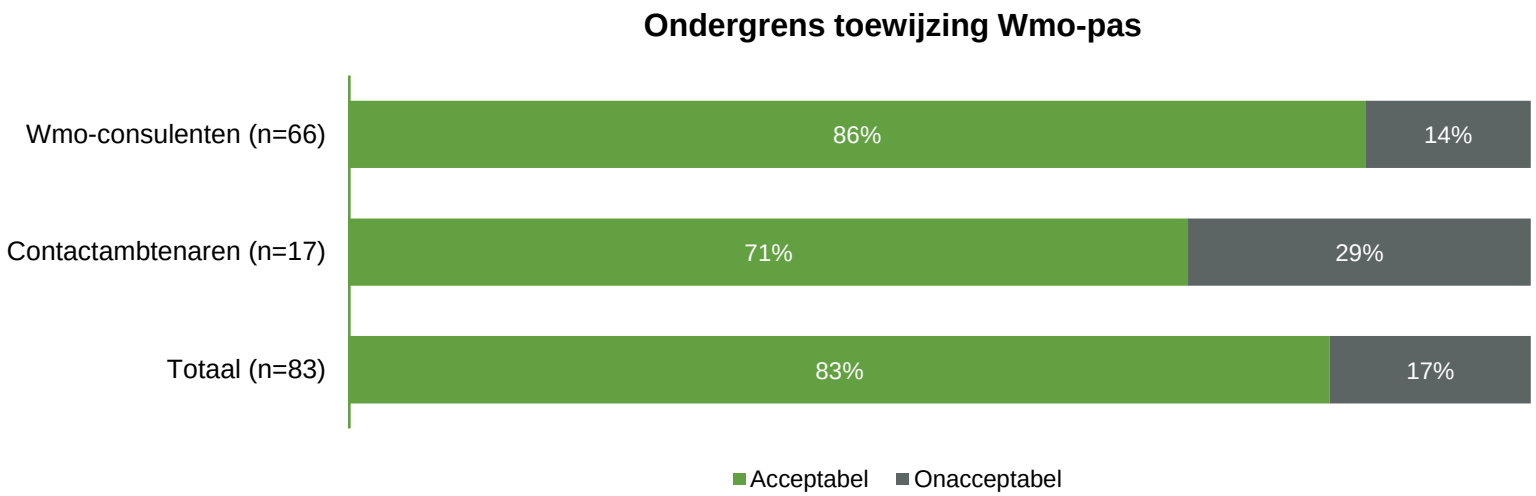
Maatregel 3 - Spitstarief



Veel Wmo-reizigers kunnen vaak makkelijk buiten de spits reizen. Door een spitstarief in te voeren wordt dit aangemoedigd. Wel moet er rekening worden gehouden met reizigers die niet anders kunnen, omdat ze bijvoorbeeld naar de dagopvang moeten of wanneer er een noodgeval is. Respondenten noemen dat deze maatregel goed gecommuniceerd moet worden en dat het tarief niet te hoog mag worden. Daarnaast kan het zijn dat het Wmo-vervoer andere spitstijden heeft dan het OV.

Mensen rijden vaak in de spits omdat het moet en niet omdat ze dat graag willen. Ze hebben bijvoorbeeld geen invloed op wanneer een ziekenhuisafspraak wordt ingepland. Daarnaast beperkt deze maatregel mensen met een lager inkomen in hun doen en laten. Wellicht zou korting in daluren een betere optie zijn.

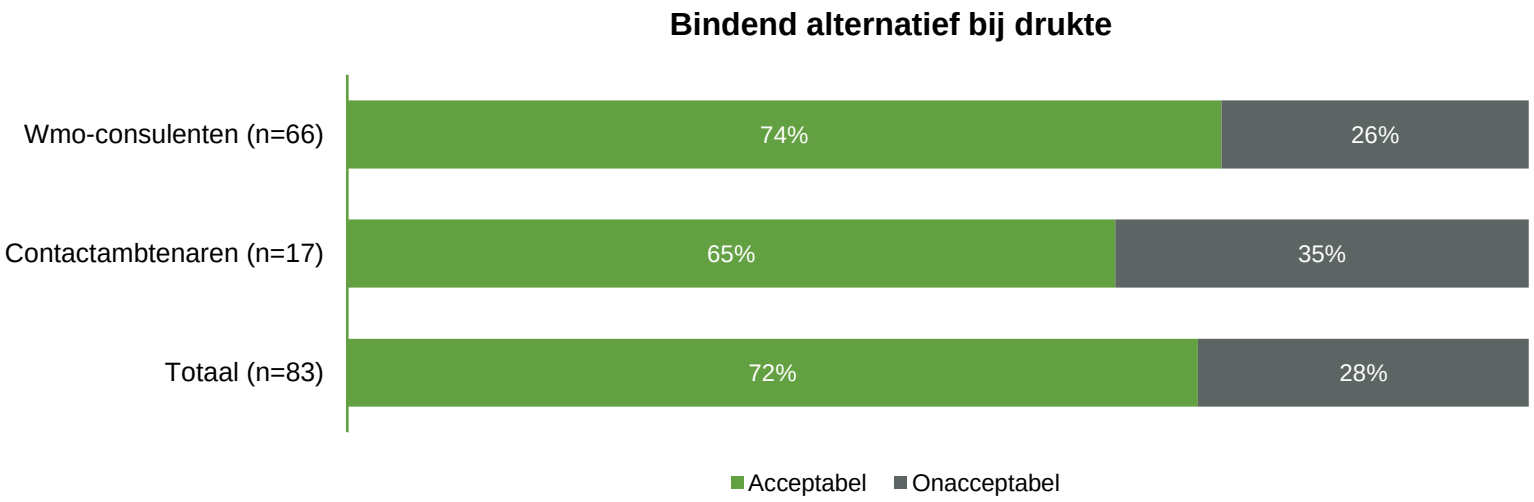
Maatregel 4 - Ondergrens toewijzing Wmo-pas



Respondenten die aangeven dat een ondergrens voor de toewijzing van een Wmo-pas acceptabel is, noemen dat een Wmo-pas bestaat voor een structurele vervoersbehoefte. Mensen die minder dan 6 keer per jaar reizen hebben geen structurele vervoersbehoefte en kunnen voor die paar keer waarschijnlijk wel alternatieven vinden. Een aantal respondenten geeft aan dat 6 keer per jaar te weinig is. Dit zou 12 keer per jaar mogen zijn. Daarnaast geven veel Wmo-consulenten aan dat ze al een ondergrens aanhouden voor de toewijzing van een Wmo-pas. De vraag is hoeveel mensen er door deze maatregel nog uit worden gefilterd en hoeveel deze maatregel dan oplevert. Bovendien geeft een aantal respondenten aan dat het lastig is om deze maatregel te controleren.

Respondenten die deze maatregel onacceptabel vinden noemen dat ze niet inzien hoe dit tot veel kostenbesparing kan leiden. Daarnaast zien ze niet in hoe het te controleren valt. Respondenten hebben verschillende meningen over waarom deze maatregel onacceptabel is. De één noemt dat 6 keer per jaar te weinig is. De ander noemt dat juist die kleine vervoersbehoefte in het Wmo-vervoer zou moeten zitten, omdat dit zelfstandigheid en participatie in de samenleving stimuleert.

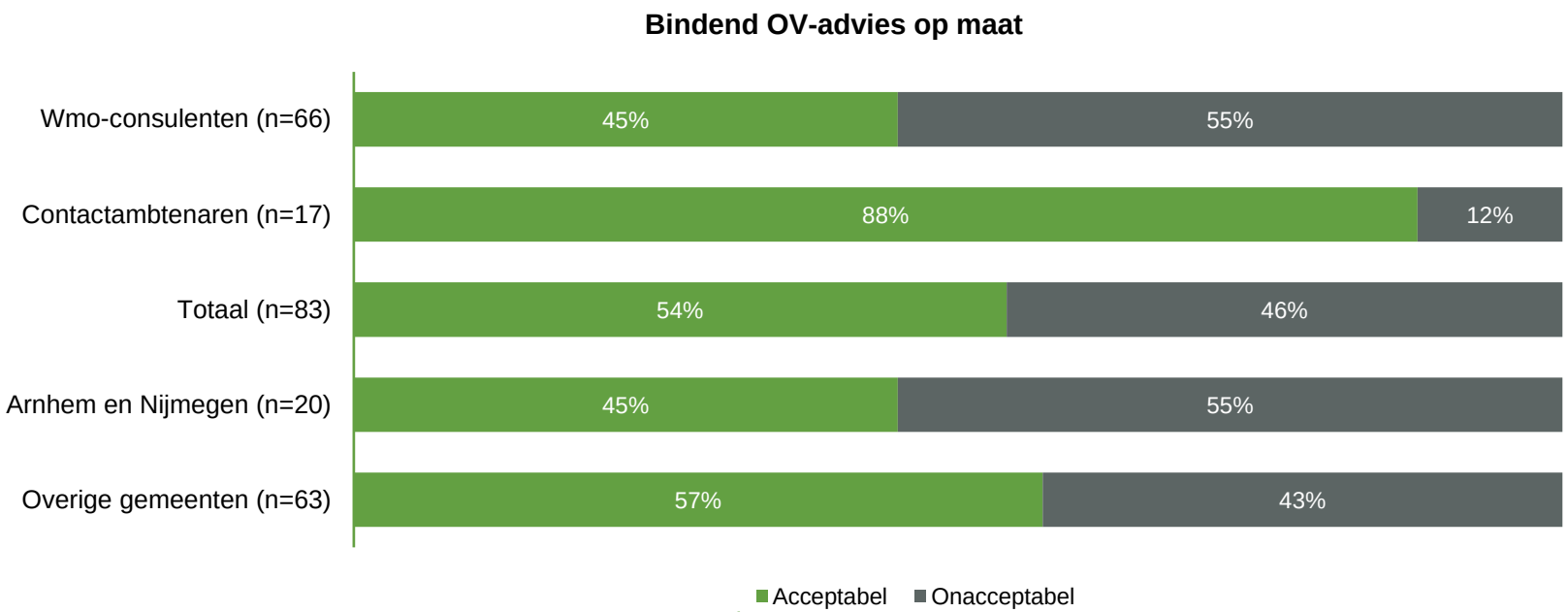
Maatregel 5 - Bindend alternatief bij drukte



Respondenten die een bindend alternatief bij drukte een acceptabele maatregel vinden, noemen dat dit wel altijd in overleg moet worden gedaan met de reiziger en dat de reiziger wel op het gewenste tijdstip moet kunnen reizen. Wanneer iemand bijvoorbeeld een ziekenhuisafspraak heeft, moet die persoon wel op tijd kunnen komen. Wellicht zou er dan wel een extra tarief kunnen worden gerekend. Ook bij deze maatregel geldt dat er duidelijk met de klant moet worden gecommuniceerd en dat het ook echt tot een kostenbesparing moet leiden.

De respondenten die deze maatregel onacceptabel vinden geven aan dat er een vervoersverplichting is en dat reizigers moeten kunnen reizen wanneer zij willen (eventueel tegen een hoger tarief). Bovendien is het de vraag wie bepaalt wanneer het Wmo-vervoer vol zit. Als dit bij de vervoerder ligt, kan er fraude ontstaan.

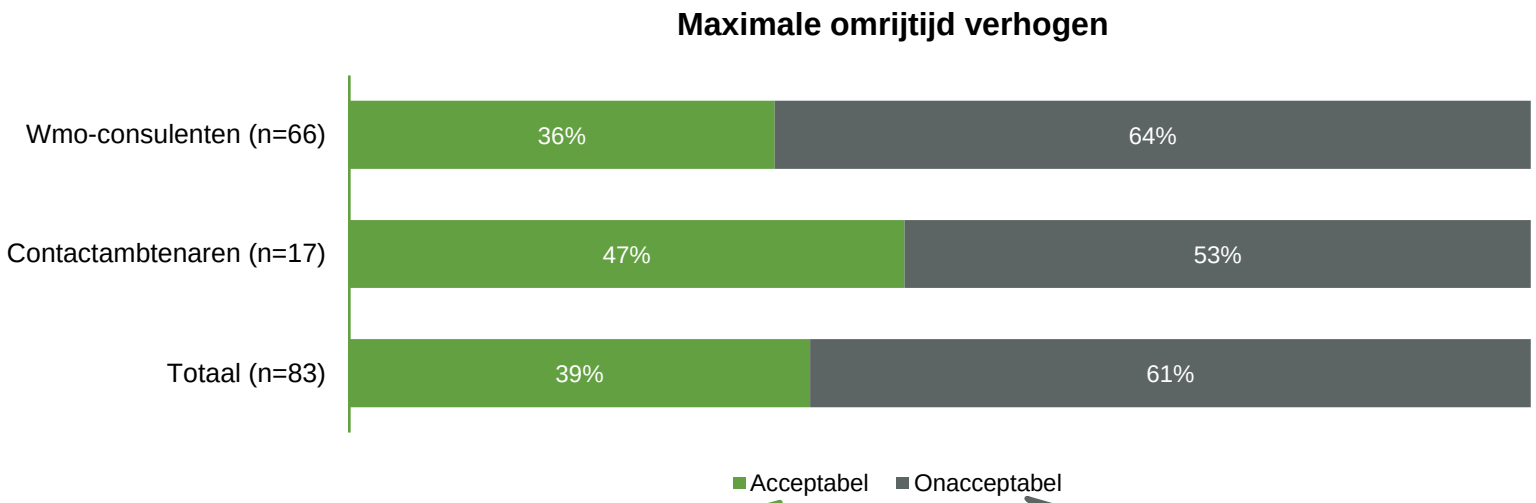
Maatregel 6 - Bindend OV-advies op maat



Respondenten die deze maatregel acceptabel vinden, noemen dat deze maatregel alleen acceptabel is wanneer er echt goed maatwerk wordt geleverd. Er moet per reiziger en per rit gekeken wordt of het haalbaar is. Dit is in de praktijk lastig uit te voeren. Het kost veel tijd en moeite voor de Wmo-consulent om voor iedere persoon uit te zoeken of het OV een haalbaar alternatief is. Bovendien moeten alle uitgegeven indicaties dan wordt geherïndiceerd. Het is dan de vraag hoeveel deze maatregel zal opleveren.

De respondenten die een bindend OV-advies op maat onacceptabel vinden geven aan dat er nu bij de indicatie al wordt gekeken of iemand met het OV kan. Als die dat wel kan dan krijgt die persoon ook geen Wmo-pas. Bovendien geven ze aan dat deze maatregel erg moeilijk te realiseren is in de praktijk. Wmo-consulenten moeten erg goed geïnformeerd zijn over de mogelijkheden. Bovendien is het OV in veel gevallen nog steeds geen reële optie, omdat het er óf gewoonweg niet is (in dorpen en buitengebieden) óf het is niet goed toegankelijk voor deze groep reizigers.

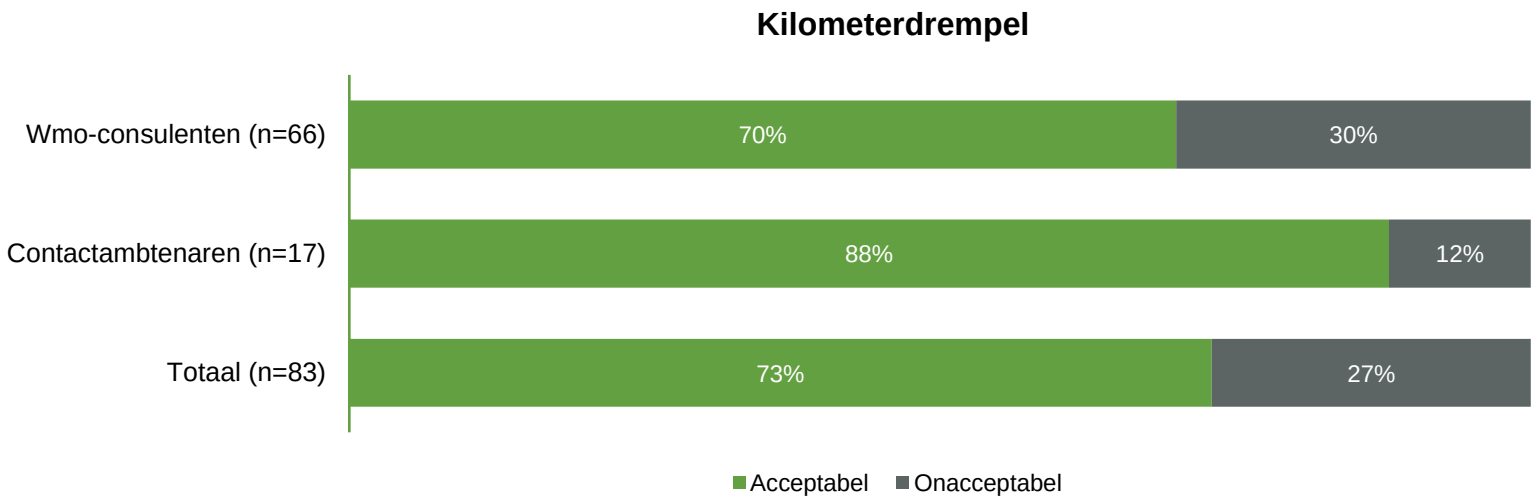
Maatregel 7 - Maximale omrijtijd verhogen



In totaal vindt 39% van de respondenten deze maatregel acceptabel, mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Allereerst moet deze maatregel ook echt (financiële) voordelen opleveren. Daarnaast moet de verwachte omrijtijd op tijd en duidelijk met de reiziger worden gecommuniceerd en moet het nog steeds mogelijk zijn om op tijd te zijn voor bepaalde afspraken. Ten slotte moet de omrijtijd wel in verhouding staan met de lengte van de rit.

61% van de respondenten vindt het verhogen van de maximale omrijtijd onacceptabel. Reizigers geven nu al vaak aan dat het lang duurt. 30 tot 45 minuten is volgens de respondenten echt te lang is. Het gaat om een kwetsbare groep en lang in het vervoer zitten is voor hen erg belastend. Denk bijvoorbeeld aan zieke mensen of mensen die incontinent zijn.

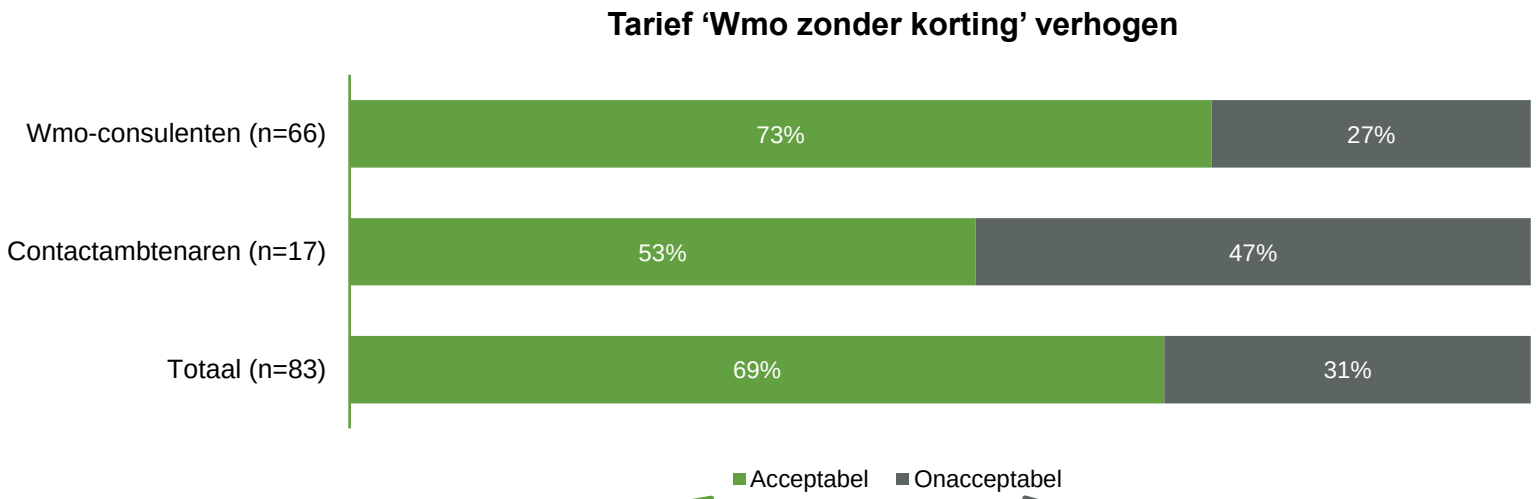
Maatregel 8 - Kilometerdrempel



Respondenten die een kilometerdrempel acceptabel vinden, geven aan dat mensen niet voor niets een scootmobiel hebben en dat er alternatieven, zoals de PlusBus, gezocht kunnen worden voor mensen die die 500 meter niet kunnen lopen. Als er geen alternatieven zijn, moet het wel mogelijk zijn om met het Wmo-vervoer te kunnen. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met de weersomstandigheden. In de winter is het niet altijd verantwoord of mogelijk om 5 kilometer te rijden met een scootmobiel.

De respondenten die deze maatregel niet acceptabel vinden, geven aan dat mensen die gebruik maken van het Wmo-vervoer voor ritten korter dan 500 meter vaak geen andere opties hebben. Als er wel goede alternatieven zouden zijn, zou deze regel wel acceptabel zijn. Daarnaast geven respondenten aan dat in sommige weersomstandigheden een scootmobiel geen optie is. Als daar rekening mee zou worden gehouden zou deze maatregel wel acceptabel worden. Het gaat dus echt om maatwerk.

Maatregel 9 - Tarief ‘Wmo zonder korting verhogen

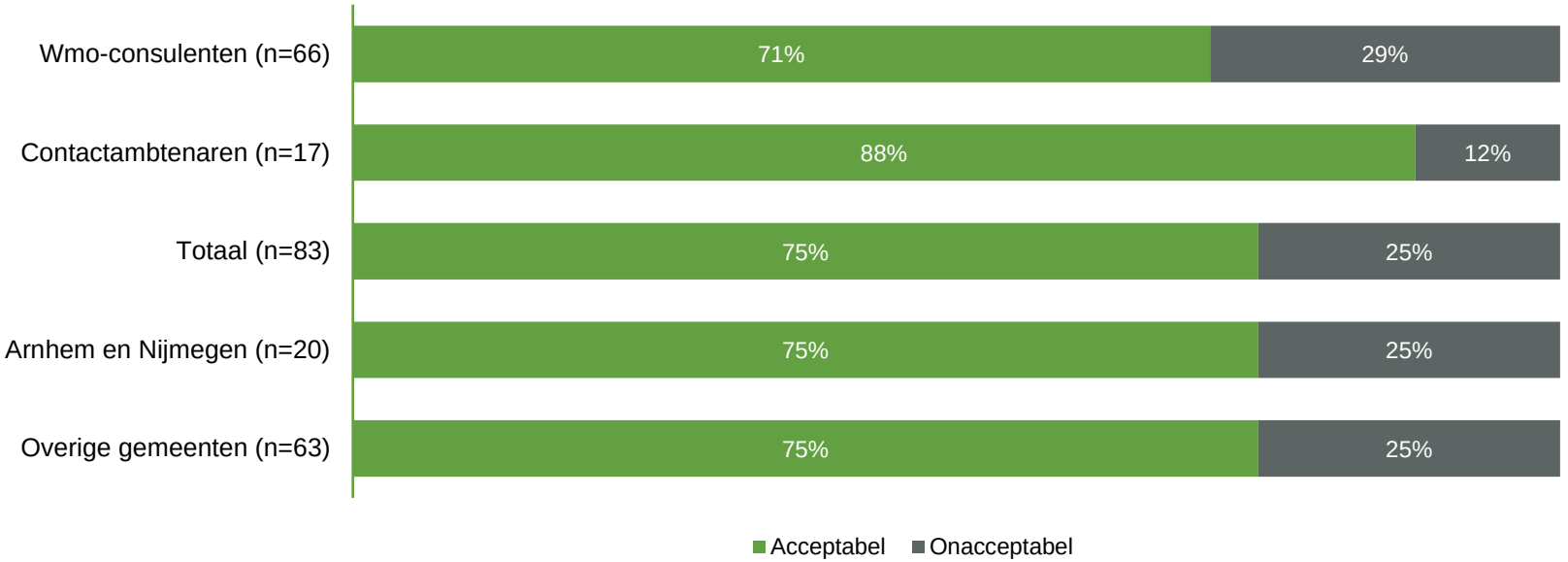


De respondenten die het verhogen van het Wmo-tarief zonder korting acceptabel vinden, noemen dat reizigers bewuster gaan reizen wanneer het gehele tarief verhoogd wordt of wanneer er een kilometerbudget wordt ingesteld. Wel vinden respondenten dat het verhoogde tarief gelijk moet worden gesteld aan het OV-tarief.

Respondenten die deze maatregel onacceptabel vinden, geven aan dat het belangrijk is om te weten hoe hoog het tarief dan zou worden. Wanneer dit gelijk wordt gesteld aan het OV-tarief zou het nog wel acceptabel zijn, maar daarboven niet meer. Het OV is voor veel Wmo-reizigers geen reëel alternatief en daarnaast is het zo dat in kleine dorpen zonder OV-mogelijkheden het Wmo-tarief zonder korting in het leven is geroepen. Dan moet het niet ineens zo zijn dat zij veel meer moeten betalen. Bovendien zit een reiziger al snel aan het kilometerbudget wanneer hij ver weg van de nodige voorzieningen woont. Extra kosten omdat die persoon naar bijvoorbeeld een ziekenhuis moet zijn dan erg belastend en volgens de respondenten onacceptabel.

Maatregel 10 - Standaard beginnen met OV-training

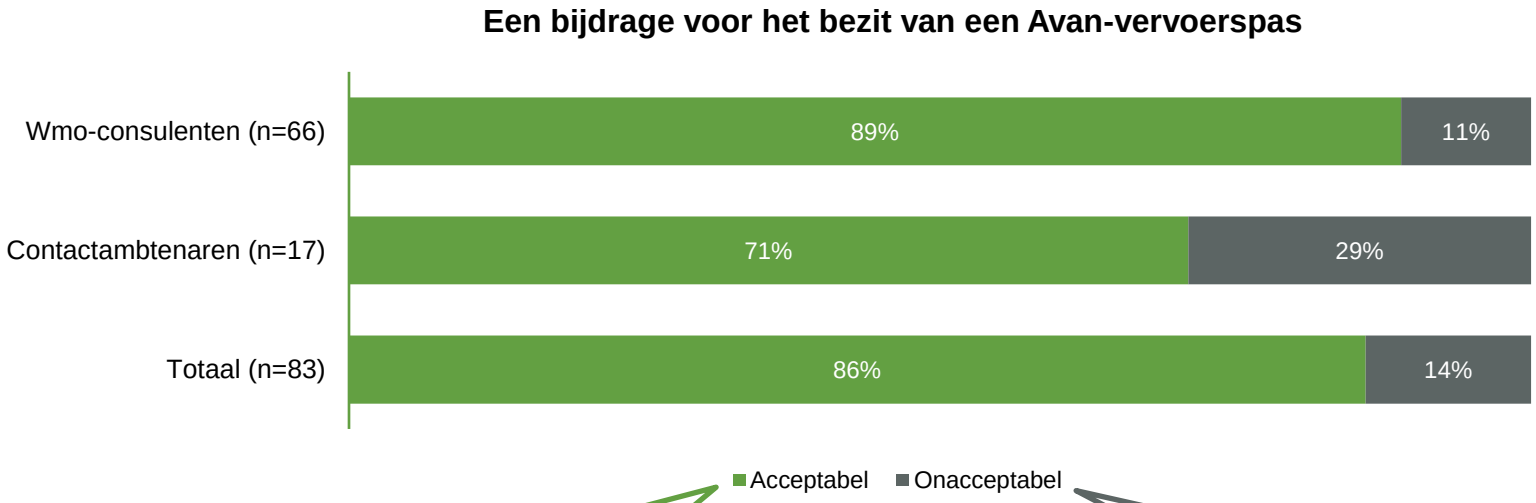
Standaard beginnen met OV-training voor reizigers



De respondenten die het acceptabel vinden dat er standaard wordt begonnen met een OV-training geven aan dat dit voor een groepje Wmo-reizigers wel zou kunnen, zoals ouderen die nog mobiel zijn of mensen die om psychologische redenen met het Wmo reizen. Voor die groep zou het zinvol zijn om een training te geven. Het heeft echter geen zin om mensen met duidelijke mobiliteitsbeperkingen of mensen die in een buitengebied zonder OV-mogelijkheden wonen een OV-training te geven. Bovendien vragen respondenten zich af wie er verantwoordelijk gaat zijn voor de OV-trainingen: de gemeente, Wmo-consulenten of een andere instantie?

Respondenten die deze maatregel onacceptabel vinden geven aan dat wanneer iemand met het OV kan reizen die persoon geen Wmo-pas zou krijgen. Daarnaast vinden zij dat het geen standaard OV-training moet zijn, maar er per individu moet worden gekeken of OV-training iets gaat opleveren. Ook geven ze aan dat ze niet weten bij wie de verantwoordelijkheid voor de OV-training ligt en ze vragen zich af in hoeverre dit een kostenbesparing voor Avan is omdat het waarschijnlijk om een kleine groep gaat.

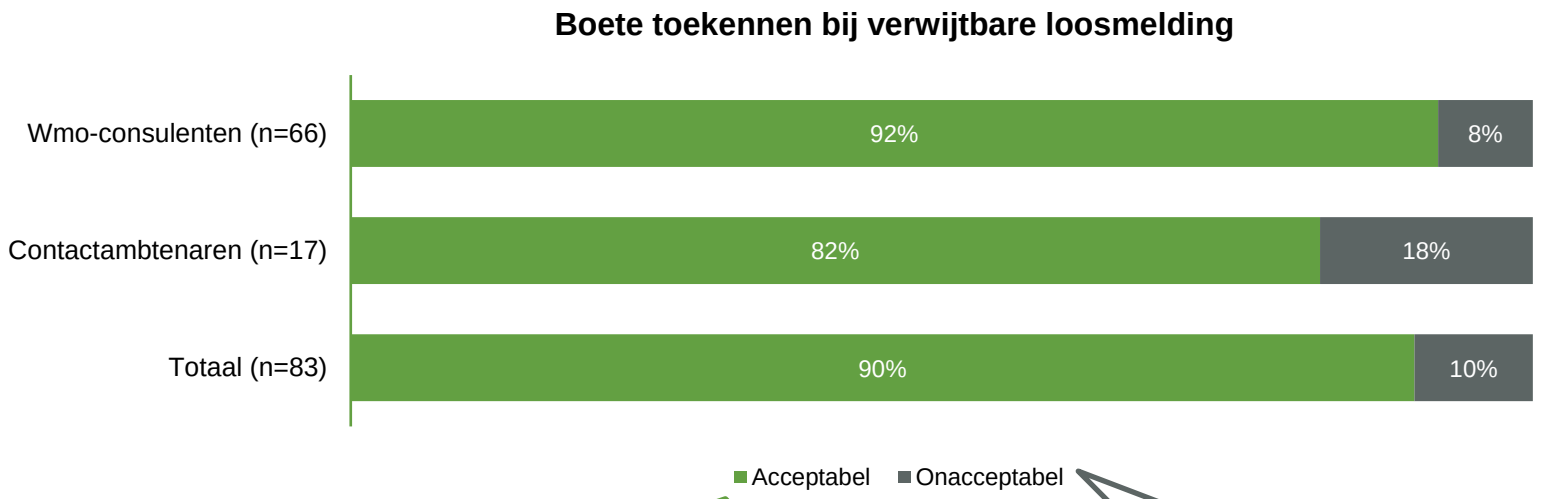
Maatregel 11 - Een bijdrage voor de Avan-vervoerspas



Respondenten die een bijdrage voor het bezit van een Avan-pas acceptabel vinden noemen dat hierdoor voorkomen wordt dat mensen een Avan-pas hebben ‘voor het geval dat’. Deze maatregel is alleen acceptabel wanneer dit juridisch gezien ook mogelijk is en wanneer er uitzonderingen gemaakt kunnen worden voor mensen met lage inkomens. Daarnaast geven respondenten aan dat ook voor het OV een bijdrage wordt gevraagd en dat deze maatregel bijvoorbeeld ook als een maandelijks abonnement kan worden ingesteld.

De respondenten die vinden dat een bijdrage voor het bezit van een Avan-vervoerspas niet acceptabel is noemen onder andere dat er al sprake is van een eigen bijdrage. Ook vinden ze dat €25,- te hoog is en dat het misschien niet voor iedereen betaalbaar is. Daarnaast vraagt een respondent zich af of deze maatregel wel past binnen de wettelijke kaders van het Wmo.

Maatregel 12 - Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding



Respondenten die deze maatregel acceptabel vinden, noemen dat wanneer een reiziger loos meldt er voor niks kosten worden gemaakt en dat het goed is als er beboet gaat worden als dat leidt tot kostenbesparing. Respondenten stellen hier wel een aantal voorwaarden aan. Allereerst geven zij aan dat iemand per ongeluk loos kan melden. Het zou dan beter zijn om pas bij de tweede of derde keer te gaan beboeten. Daarnaast zijn er ook mensen met bijvoorbeeld dementie. Die zouden geen boetes moeten krijgen, omdat de loosmelding dan niet echt verwijtbaar is. Ten slotte moeten de chauffeurs in sommige gevallen beter hun best doen om de reiziger te vinden en moet deze maatregel goed gecommuniceerd worden.

De respondenten die het toekennen van een boete bij verwijtbare loosmeldingen onacceptabel vinden, noemen dat dit meer discussies oplevert en meer geld gaat kosten dan dat het gaat opleveren. Daarnaast geven zij aan dat het de vraag is wanneer het verwijtbaar is, omdat sommige reizigers niet in staat zijn om in te zien welke gevolgen een loosmelding heeft.

Aanvullende ideeën

Heb je aanvullende ideeën om de kosten voor het vraagafhankelijke Wmo-vervoer te reduceren?

Overzicht van alle gemaakte opmerkingen

Aanvullende ideeën om kosten te reduceren
Het stimuleren van vrijwilligersalternatieven door het bijvoorbeeld als voorliggende voorziening aan te geven (7x)
Een eigen bijdrage voor een Avan-pas, eventueel in een abonnementsvorm per maand (5x)
Bij laagfrequent gebruik van het Wmo-vervoer de Avan-vervoerspas intrekken (2x)
Strengere regels hanteren bij het indiceren (2x)
De ritbijdrage verhogen
Gebruik maken van deelauto's
Alleen op verwijzing van een arts/medisch specialist een gesprek met Wmo-consulent
Meerdere reizigers tegelijk vervoeren
Het OV gratis maken
Het OV en de haltes/stations toegankelijker maken voor mensen met een beperking
Op cliëntniveau bepaalde ritten (van en naar bepaalde adressen) blokkeren in het systeem
Standaard een Avan-pas afgeven voor inwoners van bijvoorbeeld boven de 75 jaar die incidentieel gebruik kunnen maken van het Wmo-vervoer tegen een redelijk tarief. Voor mensen met een structurele vervoersbehoefte kan er dan wel een Avan-pas met indicatie worden afgegeven

Randvoorwaarden

Aan welke (rand)voorwaarden moet het vraagafhankelijke Wmo-vervoer in ieder geval blijven voldoen?

Randvoorwaarden
Mobiliteit voor mensen die geen reële alternatieven hebben (45x)
Betaalbaar (8x)
Acceptabele wachttijden (6x)
Betrouwbaarheid (5x)
Klantvriendelijk (4x)
Kwaliteit (3x)
Veiligheid (2x)
Eenvoudig om ritten te boeken (2x)
Toegankelijk voor rolstoel- en scootmobielgebruikers (2x)
Maatwerk (2x)
Herkenbaarheid
In weekenden, op avonden en op de dag zelf kunnen boeken
Overzichtelijkheid

Moventem

Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Resultaten brainstormsessie



Onderzoeksopzet

- In opdracht van BVO DRAN heeft Moventem een brainstormsessie gehouden met contactambtenaren en Wmo-consulenten van de deelnemende gemeenten. Het doel hiervan is om de uitkomsten van de online peiling en de kwantitatieve analyse van de ritgegevens op kwalitatieve wijze te toetsen en verder in gesprek te gaan over de voor- en nadelen van de maatregelen en de mogelijke invulling van de maatregelen.

- De brainstromsessie heeft plaatsgevonden op 27 augustus 2020 in de raadszaal van het stadhuis van de gemeente Arnhem.

- In totaal hebben 11 contactambtenaren en 6 Wmo-consulenten deelgenomen aan de sessie. Zij vertegenwoordigden 14 verschillende gemeenten.

- Tijdens de sessie is een korte toelichting gegeven op de aanleiding, de status en de voorlopige resultaten. Vervolgens is in drie deelgroepen een gesprek gevoerd over de 12 maatregelen. Tot slot is plenair een aantal stellingen voorgelegd waar de deelnemers direct met hun telefoon op konden reageren en is hierover kort gediscussieerd.

- Op de volgende pagina's worden allereerst de resultaten per maatregel besproken. Door middel van een + is aangegeven welke voordelen contactambtenaren en Wmo-consulenten zien bij de uitvoering van de maatregel en door middel van een – zijn de nadelen aangegeven. Ook worden per maatregel een aantal voorwaarden en/of aanvullingen gegeven die zijn genoemd in de brainstormsessie. Aan het einde van de rapportage worden de uitkomsten teruggekoppeld van de stellingen die plenair zijn voorgelegd aan de deelnemers.

Maatregel 1 - Toeslag bij kort van tevoren reserveren

Op dit moment kan tot 1 uur van tevoren een rit geboekt worden (de vooraanmeldtijd). Het voorstel is de vooraanmeldtijd te verlengen naar minimaal 3 uur. Een kortere vooraanmeldtijd blijft mogelijk, maar dan wordt een toeslag in rekening gebracht.

+

- Veel Wmo-reizigers boeken een rit kort van te voren terwijl ze dit eigenlijk ook eerder zouden kunnen doen.
- De kwaliteit van de reis gaat bij deze maatregel niet veel achteruit.
- Er kan beter worden gespreid bij het inplannen van voertuigen.
- Deze maatregel creëert bewustwording van het plannen van de taxireizen.

-

- De terugreis moet bij deze maatregel al vrij ver van tevoren gepland worden als de reiziger geen toeslag wil betalen.
- De tijd aan de telefoon bij het callcenter zal door deze maatregel toenemen.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- De toeslag mag niet te hoog worden.
- Wellicht is een combinatie met de maatregel ‘Bindend alternatief bij drukte’ een optie: wanneer iemand kort van te voren boekt dan vervalt het recht om precies op het tijdstip te worden opgehaald dat die persoon heeft aangegeven. Dan betalen reizigers niks extra, maar worden lange aanmeldtijden gestimuleerd.
- Dit is een maatregel die nogmaals gecommuniceerd moet worden bij het telefoongesprek met het callcenter.
- Er moet gekeken naar de noodzaak van de rit door een onafhankelijke partij. Dit mag niet gebeuren door de vervoerder.

Maatregel 2 - Verruimen van de ophaalmarges

Op dit moment wordt u 15 minuten voor of na de reserveringstijd opgehaald. Het voorstel is om deze margetijd te verruimen tot 30 minuten voor of na de reserveringstijd. Bij een reservering om 13:00 uur, kunt u dus worden opgehaald tussen 12.30 en 13.30 uur.

+

- Op sommige locaties hebben reizigers de mogelijkheid om op een fijne, droge plek binnen te wachten.
- Als deze maatregel wordt ingevoerd, kunnen er meer ritten gecombineerd worden.
- Door deze maatregel zal er een aantal reizigers worden afgeschrikt om met Avan te reizen. Zij zullen een alternatief gaan zoeken.

-

- Deze maatregel tast de kwaliteit van het Avan-vervoer voor reizigers aan.
- Nog langer wachten voor de Wmo-doelgroep is niet wenselijk.
- Wmo-reizigers hebben niet voor niets een Avan-vervoerspas. Zij kunnen vaak niet lang staan of zijn angstig en kunnen daardoor niet lang wachten.
- Op sommige locaties kunnen reizigers niet droog, warm en/of binnen wachten.
- In sommige situaties weten reizigers niet hoe laat zij precies terug kunnen reizen. Zij boeken de rit pas in nadat zij klaar zijn. Als de wachttijd wordt verlengd, dan moeten zij erg lang wachten. Bovendien krijgen consulenten van de ziekenhuizen te horen dat daar dan veel Avan-reizigers zitten te wachten.
- Deze maatregel zal zorgen voor veel discussie. De reizigers en de RAD zullen het hier niet mee eens zijn.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Deze maatregel is acceptabel mits er goed gecommuniceerd wordt hoe laat de chauffeur bij de reiziger aankomt. De vraag is alleen: hoe doe je dat bij deze doelgroep?
- Wellicht dat dit alleen kan worden ingesteld op drukke tijden, want voor de extra capaciteit die dan nodig is betalen de gemeenten het meest.

Maatregel 3 - Spitstarief

Het voorstel is om de eigen bijdrage voor het reizen tijdens de spits te verhogen. De spitstijden zijn de tijden waarop veel wordt gereisd met Avan.

+

- Het openbaar vervoer heeft ook spitstarieven, dus in het kader van gelijkheid zou deze maatregel kunnen.
- Net als bij het openbaar vervoer betaalt de reiziger bij deze maatregel voor de extra capaciteit die nodig is op bepaalde tijdstippen (wat ook extra kosten met zich meebrengt).
- Deze maatregel zorgt ervoor dat in ieder geval een deel van de ritten op een ander moment geboekt wordt.
- Het voordeel voor de gemeenten en Avan zou pas komen op het moment dat er over een aantal jaar opnieuw kan worden aanbesteed.

-

- Enerzijds kunnen sommige afspraken niet anders worden ingepland (zoals ziekenhuisbezoeken of begrafenissen). Anderzijds doen deze problemen zich ook voor als iemand afhankelijk is van het openbaar vervoer.
- Als de ritten meer worden verspreid over dag (wat een doel is van deze maatregel) dan zijn er wellicht minder combinatiemogelijkheden.
- Als de spitstijden van het Avan-vervoer worden aangehouden, dan kom je als je buiten die spits boekt in de ‘normale’ spitstijden vast te staan.
- Deze maatregel dwingt reizigers om ergens langer te verblijven.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Ook deze maatregel moet goed gecommuniceerd worden. Hierbij moet duidelijk worden uitgelegd waarom deze spitstijden anders zijn dan die van het openbaar vervoer.
- Deze maatregel is acceptabel, maar dan moet er geen hogere omrijtijd en geen eigen bijdrage voor de Avan-vervoerspas worden ingevoerd.
- Wellicht dat deze maatregel alleen in de ochtendspits kan worden ingevoerd en niet in de middagspits. Sowieso moet goed gekeken worden naar de tijdsvensters
- Er moeten uitzonderingen gemaakt worden voor noodzakelijke reizen zoals ziekenhuisafspraken.

Maatregel 4 - Ondergrens toewijzing Wmo-pas

Het voorstel is om alleen een Avan-vervoerspas te verstrekken wanneer er minimaal zes keer per jaar met Avan wordt gereisd.

+

- In de gemeente Westervoort is berekend dat 21% van het totaal aantal kilometers wordt gemaakt door reizigers die minder dan 24 ritten per jaar maken. 8% van het totaal aantal kilometers wordt gemaakt door reizigers die minder dan 12 ritten per jaar maken. Deze maatregel zet dus wel zoden aan de dijk.
- Het uitgangspunt voor het afgeven van een Wmo-vervoerspas is dat er een structurele vervoersbehoefte is. Als iemand zo weinig reist dan is de vervoersbehoefte dus niet structureel.
- Het zorgt ervoor dat mensen bewust worden van hoeveel en waarvoor ze reizen met Avan en dat dat de gemeente ook geld kost.

-

- De mensen die weinig/ niet reizen kosten de gemeente ook weinig. Wat is dan de kostenreductie?
- Het zou kunnen dat wanneer deze maatregel wordt ingesteld, mensen extra zouden gaan reizen met Avan om aan die ondergrens te komen.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Deze maatregel moet juridisch gezien wel mogelijk zijn (denk bijvoorbeeld aan de privacywetgeving).
- Ook moet dit van tevoren goed gecommuniceerd worden in de spelregels.
- Er moet maatwerk mogelijk blijven.
- Deze maatregel kan zowel vooraf als achteraf worden ingevoerd. Bij het gesprek moet de consulent inschatten of de vervoersbehoefte structureel is. Hierbij moet rekening worden gehouden met wenselijke antwoorden. Ook kan achteraf worden getoetst of een reiziger genoeg gereisd heeft in dat jaar. Het is hierbij wel belangrijk om het gesprek aan te gaan met de reiziger. Wellicht dat zijn vervoersbehoefte anders wordt naarmate de tijd verloopt.

Maatregel 5 – Bindend alternatief bij drukte

In drukke periodes worden reizigers in overleg eerder of later ingepland dan gewenst.

+

- Als deze maatregel wordt toegepast dan is minder capaciteit nodig op de drukke tijdstippen.
- Dit stimuleert vroeg van te voren reserveren zodat reizigers zeker zijn van een plaatsje.
- Dit gebeurt nu al in een aantal plaatsen bij vrijwilligersalternatieven en dat werkt. De kanttekening hierbij is dat reizigers wanneer ze bij het vrijwilligersalternatief niet kunnen reizen op het gewenste tijdstip, ze Avan bellen. Als Avan deze maatregel invoert dan is er geen alternatief.
- In principe is dit een redelijke maatregel voor reizigers. Tijdens de kerstdagen wordt het al toegepast en dan komt er niet veel weerstand.

-

- De tijd aan de telefoon bij het callcenter zal toenemen.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Er moet wel rekening worden gehouden met de omstandigheden en noodzakelijke reizen.
- Ook deze maatregel moet goed van tevoren en tijdens het telefoongesprek met het callcenter worden gecommuniceerd.
- Een mogelijke andere benaming voor deze maatregel: capaciteitsgericht plannen.
- Wordt er nu al vaak een alternatief bij drukte gegeven? Zo niet, dan zou er eerst eens wat vaker een alternatief tijdstip kunnen worden gegeven voordat het echt bindend wordt gemaakt.
- Wellicht dat deze maatregel met de maatregel ‘toeslag bij kort van tevoren reserveren’ gecombineerd kan worden: wanneer iemand laat van te voren boekt dan vervalt je recht om precies op het gewenste tijdstip te worden opgehaald.

Maatregel 6 - Bindend OV-advies op maat

Het voorstel is om voor reizigers waarvoor het OV een reëel alternatief is, geen mogelijkheid te geven om ritten te boeken met de Avan-pas. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de reiziger.

+

- Dit zou goed werken voor een kleine groep frequente reizigers die bepaalde routes vaak afleggen.
- Het is goed om het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren. Met deze maatregel kan dat.

-

- Als het openbaar vervoer een mogelijkheid zou zijn voor Avan-reizigers hadden ze geen Wmo-vervoerspas mogen krijgen.
- In een deelnemende gemeente bestaat deze maatregel al. Daar is te zien dat Wmo-consulenten hier geen gebruik van maken.
- Er kan een discussie ontstaan of het OV-advies in bepaalde situaties terecht is. Wellicht zou iemand in theorie wel naar die bushalte kunnen lopen, maar doordat het regent of het donker is, is dit in de praktijk lastiger te bepalen.
- Er moet veel maatwerk worden geleverd door de gemeente bij het indiceren.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Er moet dan vanuit het callcenter een advies worden gegeven over welke bus/ trein die persoon waar en hoe laat kan nemen.
- Er moet dan gekeken worden voor welke reizigers en voor welke reizen een OV-advies reëel zou zijn. Dit zou kunnen worden gedaan op basis van het reisgedrag van die persoon van het afgelopen (half) jaar. Op de voorhand is het lastig in te schatten.
- Wellicht dat er na een half jaar een niet-bindend OV-advies kan worden gegeven als iemand veel reist. Wanneer die persoon dat na een jaar nog doet dan kan het OV-advies worden omgezet naar bindend.
- Bij invoering moet bij het indiceren worden gecommuniceerd dat er een mogelijk bindend OV-advies kan worden gegeven.
- Er zouden vanuit Avan en andere vervoersorganisaties, zoals de NS, bepaalde evenementen of communicatie kunnen worden georganiseerd zodat de doelgroep van Avan kennis kan maken met het openbaar vervoer.
- Is het callcenter goed in staat om in te schatten of een OV-advies voor iemand reëel is?

Maatregel 7 - Maximale omrijtijd verhogen

Op dit moment is de omrijtijd bij korte ritten maximaal 15 minuten en bij lange ritten maximaal 30 minuten. Het voorstel is om dit te verlengen naar respectievelijk 30 en 45 minuten.

+

- Het openbaar vervoer heeft ook wel eens vertraging.
- Deze maatregel zorgt ervoor dat er meer ritten gecombineerd kunnen worden.

-

- Ritten duren nu soms al lang. Als deze maatregel wordt ingesteld dan worden de ritten wel erg lang.
- De kwaliteit van het vervoer gaat door deze maatregel erg achteruit voor de reiziger.
- Deze maatregel maakt het boeken van ritten met Avan erg onaantrekkelijk.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- De maximale reistijd mag niet langer worden dan de reistijd met het openbaar vervoer.
- Als er gekozen moet worden tussen de maatregel ‘verruimen ophaalmarges’ of deze dan wordt er liever gekozen voor deze maatregel. Reizigers zitten bij deze maatregel ten minste droog en warm in de taxi.
- Wellicht zou deze maatregel alleen kunnen worden ingevoerd in de spitstijden of bij laatboekers.
- Mogelijk werkt deze maatregel beter als het gefaseerd wordt ingevoerd.

Maatregel 8 - Kilometerdrempel

Het voorstel is om geen ritten te rijden die korter zijn dan 500 meter. Voor reizigers met een scootmobiel wordt de ondergrens 5km.

+

- Het voordeel van deze maatregel is afhankelijk van de hoe vaak deze ritten voorkomen.
- Dit zijn de duurdere ritten, zeker doordat er bij scootmobielritten veel tijd nodig is om de scootmobiel in te laden.
- Personen die een scootmobiel hebben, hebben die niet voor niets en zouden deze afstand wel moeten overbruggen met die scootmobiel.

-

- Bij deze maatregel spelen weersomstandigheden een belangrijke rol. Aan de ene kant kan hier rekening mee worden gehouden door bepaalde maanden open en dicht te zetten. Aan de andere kant moeten sommige mensen zonder auto ook gewoon door de regen fietsen.
- Ook spelen hier omstandigheden zoals woonplaats, de persoon zelf en de bestemmingsplaats een belangrijke rol. Als iemand op de bestemming geen scootmobiel kan/ wil gebruiken is dit niet handig.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Als de gemeente een goed alternatief heeft, zoals de PlusBus, dan zou deze maatregel zeker kunnen.
- Als deze maatregel wordt doorgevoerd dan moet duidelijk worden gecommuniceerd waarom is gekozen voor die grens.
- Ook hier moet maatwerk worden toegepast. Er moet dus van deze regel kunnen worden afgeweken in het systeem.
- In sommige gemeenten is het kilometerbudget van mensen met een scootmobiel ook al omlaag gegaan. Mensen kunnen dan zelf de afweging maken of zij in bepaalde omstandigheden er toch voor kiezen om met Avan te reizen.
- Als iemand de moeite doet om een rit van 500 meter te boeken en daarop te wachten, wat geeft dat dan aan? Dat die persoon echt geen andere mogelijkheid heeft?
- Bij deze maatregel zijn er geen nuances mogelijk. Iemand voldoet aan de die 500 meter of 5 kilometer of niet.
- Waar komt die grens van 5 kilometer vandaan? Één deelnemer heeft dat in zijn gemeente onderzocht en daar was de eerste gereden Wmo-rit met scootmobiel 6 kilometer. Daar zou die 5 kilometer dus geen effect hebben.

Maatregel 9 - Tarief ‘Wmo zonder korting verhogen

Het Wmo-tarief zonder korting geldt in sommige gemeenten voor Wmo-reizigers die hun kilometerbudget hebben overschreden. Enkele gemeenten hebben Avan-passen uitgereikt waarbij reizigers altijd het Wmo-tarief zonder korting betalen. Op dit moment is het Wmo-tarief zonder korting gelijk aan het OV-tarief zonder passend OV alternatief. Het voorstel is om dit te verhogen.

+

- Deze maatregel voorkomt dat reizigers het kilometerbudget overschrijden.
- Het creëert bewustwording van de waarde van de Avan-vervoerspas.

-

- Voor sommige gemeenten is deze maatregel niet relevant. Daar mogen reizigers als hun kilometerbudget op is niet meer met de Avan-vervoerspas reizen.
- Deze ritten worden zeer weinig gereden, dus het voordeel dat met deze maatregel te behalen valt is nihil.
- Het Wmo-tarief zonder korting is al heel hoog.
- Deze maatregel zal door veel reizigers niet worden begrepen. Zij krijgen van andere reizigers te horen dat die een hoger kilometerbudget hebben. Zij zullen dan ritten gaan verzinnen om aan een hogere vervoersbehoefte te voldoen. Dit kost veel tijd en geld.

Maatregel 10 - Standaard beginnen met OV-training

Het voorstel is om reizigers te trainen om zelfstandig met OV te gaan, zodat er minder of geen gebruik meer wordt gemaakt van de Avan-pas.

+

- Dit wordt nu al in Arnhem gedaan. Reizigers krijgen dan een jaarabonnement die ze ook na de training kunnen blijven gebruiken. Dit wordt echter te weinig aangeboden door de consulent. Dat zou nog wel vaker mogen gebeuren.
- Als reizigers zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen na de training dan stimuleert dit hun algemene zelfstandigheid ook.

-

- Als het openbaar vervoer een mogelijkheid zou zijn voor Avan-reizigers hadden ze geen Wmo-vervoerspas mogen krijgen.
- Het is de vraag of deze maatregel rendabel is wat betreft de kosten en de opbrengsten.
- Er is een mogelijkheid dat een reiziger na de OV-training later toch weer met Avan moet reizen omdat zijn omstandigheden zijn veranderd.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- ‘Standaard’ is niet haalbaar. Hier moet heel goed maatwerk worden toepast. Sommige reizigers kunnen reizen met het openbaar vervoer fysiek echt niet aan, maar anderen zouden wel getraind kunnen worden. Bovendien wordt het openbaar vervoer steeds toegankelijker voor mensen met een beperking.
- De Wmo-consulent moet voor deze maatregel goede kennis hebben over het openbaar vervoer in de regio.
- OV-training zou een onderdeel moeten zijn van het intakegesprek.
- De OV-training moet verzorgd worden door een professional die met de doelgroep kan omgaan, zoals bijvoorbeeld OV-ambassadeurs.

Maatregel 11 - Een bijdrage voor de Avan-vervoerspas

Het voorstel is om een jaarlijkse bijdrage van €25,- te vragen aan alle houders van een Avan-vervoerspas.

+

- Deze maatregel zal kosten besparen/ iets opleveren.
- Het zorgt voor een bewustwording van de waarde van de Avan-vervoerspas.
- Er zijn al gemeenten in de Achterhoek die dit hebben ingevoerd, zelfs met hogere bedragen (€50,- en €75,-).
- Zo worden de reizigers er vanzelf uitgehaald die niet frequent gebruik maken van de Avan-vervoerspas en dus geen structurele vervoersbehoefte hebben. Voor die reizigers maakt de gemeente geen kosten, maar zij vervuilen wel de administratie.
- Voor elke Wmo-voorziening is er een eigen bijdrage. Waarom niet voor het Avan-vervoer?

-

- Voor een OV-chipkaart betaalt een reguliere reiziger eens in de 5 jaar €7,50. In termen van gelijkheid is een jaarlijkse bijdrage van €25,- voor Avan-vervoer erg hoog.
- €25,- is een hoog bedrag per jaar. Als iemand tijdelijk Avan-vervoer nodig heeft voor dan staat dit bedrag niet in verhouding. Een borg van bijvoorbeeld €5,- zou dan eerder in verhouding staan.
- Reizigers die de pas eerst niet zo veel zouden gebruiken, gaan de pas wellicht vaker gebruiken om die €25,- eruit te halen.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Er moet goed nagedacht worden hoe dit wordt gecommuniceerd aan de pashouder. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om ‘intakekosten’ of ‘administratiekosten’.
- Het bedrag moet niet hoger worden dan €25,-, omdat er al een eigen bijdrage per kilometer geldt.
- Een eigen bijdrage zal voor veel Wmo-pashouders geen belemmering zijn om minder/ niet te gaan reizen met Avan. Het zal alleen de personen ‘afschrikken’ waarbij er in het gesprek niet diep op de vervoersvraag is ingegaan en die persoon eigenlijk geen structurele vervoersbehoefte heeft.
- Voor Wmo betalen mensen ook al een eigen bijdrage. Het is de vraag of hier juridisch gezien ook nog een eigen bijdrage voor gevraagd mag worden.
- Wellicht kan het ook een eenmalige eigen bijdrage zijn (en niet jaarlijks) onder het mom van ‘administratiekosten’.
- Maak er eventueel een vrijwillige eigen bijdrage van of in die €25,- wanneer men geen gebruik maakt van de pas.
- Wellicht kan er ook worden ingevoerd dat naarmate iemand meer reist met Avan de bijdrage groter wordt.

Maatregel 12 - Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding

Volgens het vervoerreglement is Avan gemachtigd een boete van €10,- toe te kennen bij een verwijtbare loosmelding.

+

- Het is altijd goed om met pashouders die frequent loosmelden in gesprek te gaan om te kijken wat er aan de hand is.
- Het zorgt voor een stukje bewustwording bij pashouders dat zij een boete kunnen ontvangen wanneer zij loosmelden. Een kanttekening hierbij is wel dat er wellicht niet zo veel bewustwording is bij ouderen die dingen vergeten.

-

- Er gaat veel tijd en werk zitten in het vaststellen of een loosmelding verwijtbaar is of niet.
- Deze maatregel zal niet veel geld opleveren wat betreft boetegeld.

Voorwaarden en/of aanvullingen

- Voordat deze maatregel zou worden ingevoerd, moet er wel duidelijk met de pashouders gecommuniceerd worden dat zij een boete kunnen ontvangen wanneer zij een loosmelding hebben.
- Waarschuwingen geven voordat er beboet gaat worden is beter. Door in gesprek te gaan met iemand die een aantal loosmeldingen heeft, kan de oorzaak achterhaald worden. Als die persoon na dat gesprek nog steeds loosmeldt, dan mogen er boetes worden uitgeschreven.
- Een alternatief is om de kilometers van de loosgemelde ritten van het kilometerbudget van de reiziger af te halen of om de reiziger de reis wel te laten betalen.
- Of deze maatregel iets oplevert voor Avan ligt aan het doel van de maatregel. Het boetegeld zal het niet veel opleveren. Als het doel is dat het aantal loosmeldingen omlaag moet gaan, dan moet er overwogen worden of dat ook niet op een andere manier zou kunnen. Wellicht dat nabellen beter werkt.
- Wellicht dat het zelfs zo ver kan gaan dat de pas wordt ingetrokken als er echt frequent loosmeldingen zijn door dezelfde persoon. Dit zou dan wel in het reglement moeten worden opgenomen.

Aanvullingen en/of opmerkingen

- In de brainstormsessie is er ook genoemd dat pashouders wellicht kunnen worden geïndiceerd voor één bepaald traject. Wat nu vaak gebeurt is dat reizigers van tevoren hebben aangegeven dat ze de pas nodig hebben voor bepaalde trajecten en dat later blijkt dat ze ook veel andere reizen met de Avan-vervoerspas maken die ze ook op een andere manier hadden kunnen maken.

- Het is belangrijk dat de kwaliteit van het Avan-vervoer niet omlaag gaat voor de kleinere groep reizigers die Avan echt nodig heeft. Daarom moet er ook gekeken worden of het indiceren (in sommige gemeenten) strenger kan verlopen. In sommige gevallen wordt er te weinig tijd besteed aan de vervoersvraag. Hierbij gaat het voornamelijk om welke reizen iemand wil maken en welke alternatieven er voor die reis zijn. Nadat er een indicatie is afgegeven kan er door tijdsgebrek en de privacywetgeving niet makkelijk meer gecontroleerd worden of men de reizen maakt die men zei dat men zou maken.

- Het meereizen (door o.a. sociaal begeleiders) komt in de maatregelen niet aan bod. Wellicht kan hier ook nog iets mee gedaan worden. Bij Valys is het zo geregeld dat wanneer iemand een medereiziger heeft de kilometers van die medereiziger ook van het kilometerbudget af gaan.

- De maatregelen die uiteindelijk worden gekozen en uitgevoerd moeten te allen tijde duidelijk worden gecommuniceerd met de reizigers.

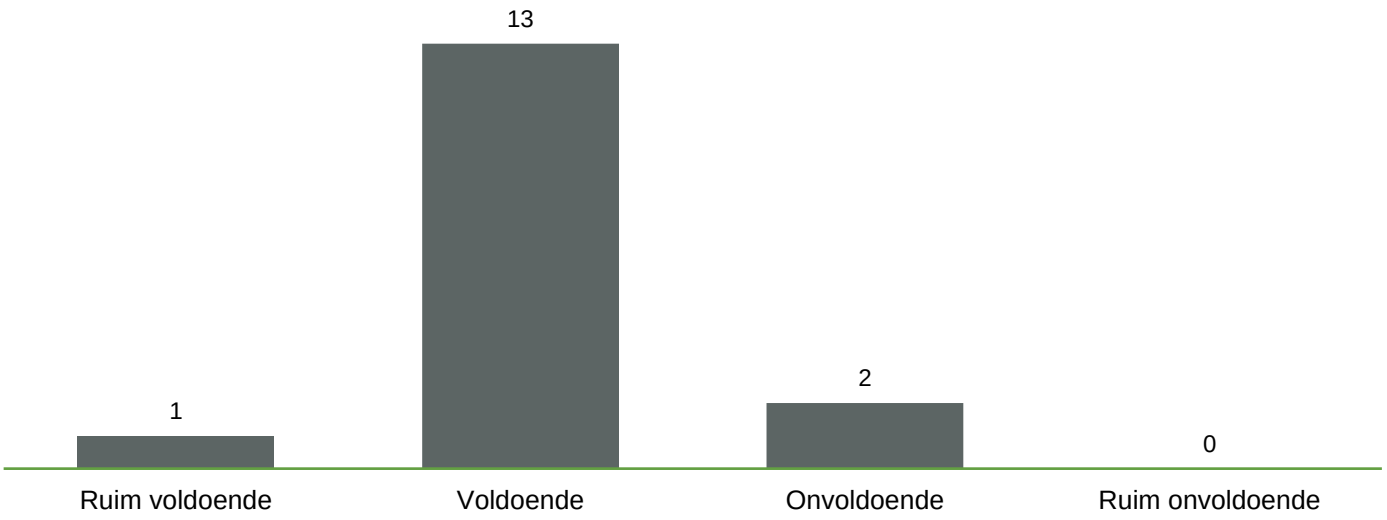
- Over het algemeen wordt het Avan-vervoer door reizigers vergeleken met de reguliere taxi en daarop beoordeeld. Het zou eigenlijk moeten worden vergeleken met het openbaar vervoer. Dan zou het Avan-vervoer wellicht anders scoren en zou het niet zo erg zijn als de kwaliteit van het vervoer wat lager wordt.

- Contactambtenaren en Wmo-consulenten geven aan dat niet alle 12 de maatregelen moeten worden gekozen en uitgevoerd. Er moet een selectie worden gemaakt en die kunnen dan worden uitgevoerd.

- Betrek ook corona bij het invoeren van de maatregelen. Het reisgedrag is hierdoor immers veranderd.

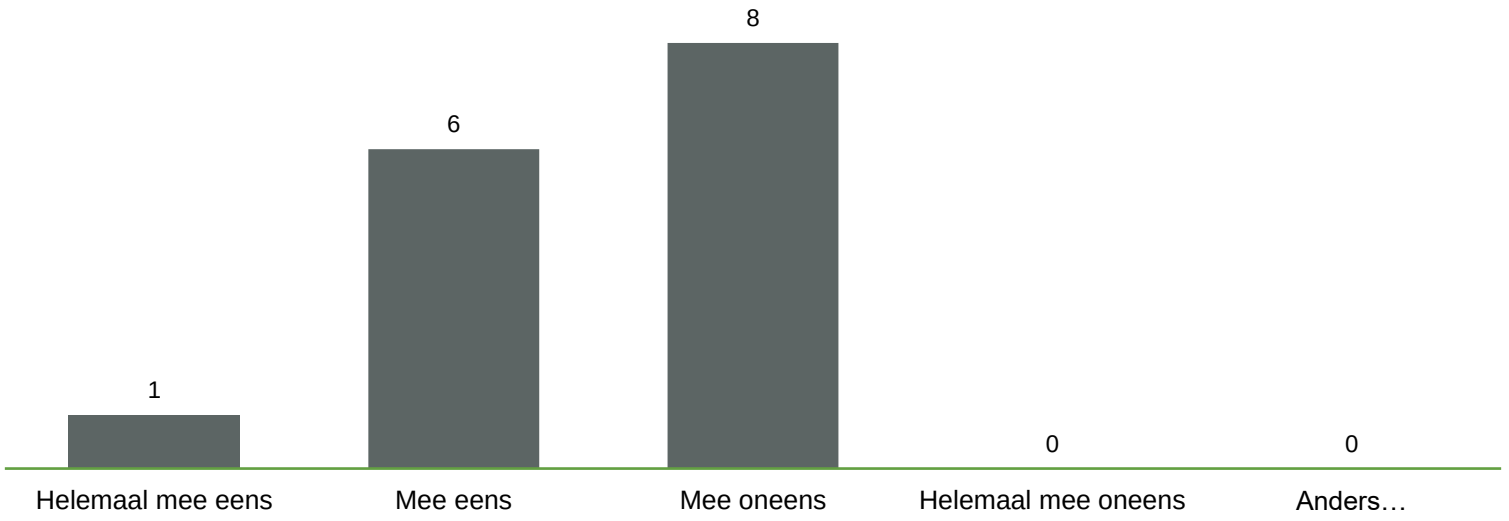
Stelling I

Er zijn op dit moment voldoende mogelijkheden voor maatwerk bij het toekennen van vervoersindicaties



De meeste deelnemers vinden dat er ruim voldoende mogelijkheden zijn voor maatwerk. Deelnemers die het hier niet mee eens zijn geven aan dat de feitelijke vervoersvraag te divers is. Ook is de vervoersvraag op voorhand niet op detailniveau in te schatten, door de aanvrager noch door de Wmo-consulent. Er werd daarom gepleit om na toekenning van de indicatie beter te monitoren op feitelijk reisgedrag, zodat de indicaties op basis daarvan bijgesteld kunnen worden. Een kanttekening die geplaatst wordt bij maatwerk is dat er een maximum zit aan maatwerk, zowel in financiële als in praktische zin.

Stelling II



In de optiek van een aantal deelnemers zijn er in het verleden wel vervoerspassen verstrekt zonder dat hier een strikte onderbouwing aan ten grondslag lag. Tevens wordt benoemd dat in het eerste kwartaal van 2020 door ‘slechts’ 40% van de pashouders is gereisd. Dit roept de vraag op hoe heeft de resterende 60% dan gereisd en hebben deze mensen allemaal daadwerkelijk een vervoerspas nodig? Tevens is in dit kader genoemd dat de laatste jaren veel is geïnvesteerd in de toegankelijkheid van het OV, waarmee het voor een groter deel van de pashouders een reëel alternatief is geworden. In theorie zou het OV voor een klein deel van de pashouders een alternatief zijn, maar het gevoel overheerst dat dit niet altijd de praktijk is.

Stelling III

Welke gevolgen heeft Corona de komende 3 jaar op (de kosten van) het vraagafhankelijke Wmo-vervoer?



De bovenstaande open vraag is gesteld om een beeld te krijgen bij het beeld dat de deelnemers hebben van de gevolgen van COVID-19 voor Avan. De woordenwolk toont de meest genoemde steekwoorden die bij deze vraag zijn genoemd door de deelnemers. Er werd een voorbeeld genoemd van een dagbesteding die vóór de coronamaatregelen een structurele vervoersvraag genereerde. Na de heropening (in juli) herstelde de vervoersvraag zich niet, omdat bleek dat veel mensen lopend naar de dagbesteding kwamen. De algemene verwachting tijdens de sessie was dat de vraag naar vervoer zich op termijn zal herstellen, maar dat de kosten voor het vervoer (door specifieke maatregelen) zullen toenemen.



Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Deelrapportage
Peiling pashouders

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Referentie: 19099

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding



Deelrapportage
Peiling pashouders

Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen

Datum: 01-12-2020
Versie: DEFINITIEF
Onze referentie: 19099

Auteurs:
Maarten van Setten
Michel Hartemink
Roanne van de Wijgaart

Moventem BV
T 0575 84 3738
E info@moventem.nl
W www.moventem.nl

Moventem werkt conform de Gedragscode voor Onderzoek & Statistiek van de Nederlandse Marktonderzoek Associatie (MOA) en mag het Fair Data Keurmerk voeren, waarmee wordt aangetoond dat op verantwoorde wijze met data en persoonsgegevens wordt omgaan. Tevens is Moventem aangesloten bij de Europese Vereniging voor Marktonderzoek (ESOMAR) en wordt voldaan aan de Internationale Code voor Markt- en sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit rapport is met grote zorg samengesteld. Desondanks kan het voorkomen dat informatie fout en/of onvolledig is. Moventem is niet aansprakelijk voor enige directe of indirecte schade die zou kunnen ontstaan door het gebruik van de aangeboden informatie.

MOA
Center for Information Based Decision Making & Marketing Research

ESOMAR WORLD RESEARCH ESOMAR MEMBER

Inhoudsopgave

Inleiding **Pagina 4**
Aanleiding en onderzoeksopzet Pagina 5
Deelrapportage Pagina 6

Resultaten **Pagina 7**

Bijlagen **Pagina 46**
Bijlage I Achtergrondvariabelen Pagina 47
Bijlage II Onderzoeksverantwoording Pagina 48

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Inleiding

Aanleiding en onderzoeksopzet

Aanleiding

De verwachting is dat de kosten voor het vraagafhankelijke vervoer de komende jaren toenemen. De Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN) wil daarom zo breed mogelijk input ophalen om gerichte en gedragen aanpassingen te kunnen adviseren en/of doorvoeren om het vraagafhankelijke Wmo-vervoerssysteem in de regio Arnhem Nijmegen ook in de toekomst betaalbaar te houden. Moventem doet in verschillende fasen onderzoek om het draagvlak en de acceptatie van deze aanpassingen te verkennen. De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

"Welke maatregelen dragen het meest bij aan een gezonde balans tussen kostenreductie-/ beheersing én behoud van een passend voorzieningenniveau?"

Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op het vraagafhankelijke Wmo-vervoer van Avan in de contractperiode vanaf augustus 2020 en bestaat uit de volgende fasen:

FASE 1 – Ophalen

In deze fase wordt in kaart gebracht welke informatie beschikbaar is en wordt opgehaald hoe verschillende stakeholders aankijken tegen de ontwikkeling van de kosten voor het Wmo-vervoer. Hierbij zijn gesprekken gevoerd met de 4 nieuwe vervoerders (Willemsen de Koning, Citax, Haars groep, Munckhof), het callcenter (DVG) en de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer (RAD). Tevens is een online enquête uitgevoerd onder de Wmo-consulenten/ Wijkcoaches en contactambtenaren/leidinggevenden binnen de deelnemende gemeenten. Belangrijk onderdeel in beide onderzoeken was het toetsen van de acceptatie, wenselijkheid, haalbaarheid en toegevoegde waarde van een aantal kostenbesparende/ - beheersende maatregelen.

FASE II – Analyseren

Op basis van de ritgegevens worden kwantitatieve analyses uitgevoerd die de effecten van de maatregelen in kaart brengen.

FASE III – Toetsen

In de toetsingsfase worden de ideeën tijdens een brainstorm-sessie voorgelegd aan de contactambtenaren van de deelnemende gemeenten. Tevens is een kwantitatieve enquête uitgevoerd onder de actieve pashouders om het draagvlak onder deze doelgroep te toetsen.

FASE IV – Adviseren

Tot slot worden de uitkomsten van de voorgaande fasen gebundeld in een adviesnotitie met een overzicht van de meest gedragen, kansrijke, haalbare en reële maatregelen die bij kunnen dragen aan beter beheersbare kosten en/of een kostenreductie.

Aanleiding en onderzoeksopzet

Deelrapportage

In deze deelrapportage worden de resultaten van de peiling onder de pashouders (deelonderzoek Fase III) teruggekoppeld. Deze rapportage geeft de uitkomsten weer van een onderzoek dat deel uitmaakt van een bredere studie waarmee de beschreven hoofdvraag wordt beantwoord. De resultaten die in deze deelrapportage worden beschreven moeten in samenhang worden gezien met de uitkomsten van de andere deelonderzoeken. Voor een integraal antwoord op de hoofdvraag verwijzen wij naar het Syntheserapport.

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

Resultaten



Onderzoeksopzet

In opdracht van Avan heeft Moventem een peiling uitgevoerd onder de Wmo-pashouders. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in acceptabele aanpassingen in het service level van het vraagafhankelijke Wmo-vervoer om de kostenstijging te kunnen beheersen en de vervoersvoorziening ook op langere termijn voor de gemeenten betaalbaar te houden.

De pashouders binnen de deelnemende gemeenten hebben een uitnodiging gekregen om deel te nemen aan het onderzoek. In totaal zijn er 1.500 pashouders uitgenodigd, 50% via een brief en 50% via de e-mail. De pashouders die de uitnodiging per mail ontvingen konden de vragenlijst alleen online invullen. De pashouders die de uitnodiging per brief hebben gekregen konden kiezen of zij de papieren vragenlijst in wilden vullen of dat zij via een online open link meededen.

De uitgenodigde pashouders hadden de mogelijkheid om de vragenlijst in te vullen tussen vrijdag 4 en maandag 28 september 2020.

In totaal hebben 423 pashouders de vragenlijst volledig ingevuld. Dit is een deelnemerspercentage van 28%. Van de per brief uitgenodigde pashouders hebben 220 respondenten meegedaan, waarvan 14 via de open link, en van de per mail uitgenodigde pashouders hebben 203 respondenten meegedaan.

Met het aantal respondenten (423) kunnen met een betrouwbaarheid van 95% en een foutmarge van 4,72% uitspraken worden gedaan over de populatie.

De resultaten van dit onderzoek worden in het voorliggende document beschreven middels diagrammen en tabellen. In de weergaven maken wij onderscheid in stedelijke gemeenten (Arnhem en Nijmegen) en landelijke gemeenten (de overige gemeenten), omdat op basis van het voorzieningenniveau en de OV-dichtheid te verwachten is dat de reispatronen van inwoners tussen die gemeenten significant verschilt. De uitkomsten van deze clusters geven op zichzelf een goed beeld, maar kunnen met beperkte statische betrouwbaarheid en nauwkeurigheid worden gegeneraliseerd naar de totale doelgroepen.

Door routes in de vragenlijst en vragen waarbij meerdere antwoorden mogelijk zijn, kan het voorkomen dat het aantal respondenten en/of het aantal antwoorden niet overal gelijk is in deze rapportage. Om deze redenen wordt ter volledigheid bij de resultaten aangeven hoeveel respondenten (‘n’) de betreffende vraag hebben beantwoord. Door afrondingsverschillen telt niet alles op tot 100%. Bij sommige vragen konden respondenten meerdere antwoorden geven. Het totale percentage komt dan hoger dan 100% te liggen.

In bijlage 1 van deze rapportage staan de achtergrondgegevens van de respondenten weergegeven. Deze bijlage is aan het einde van deze rapportage te vinden.

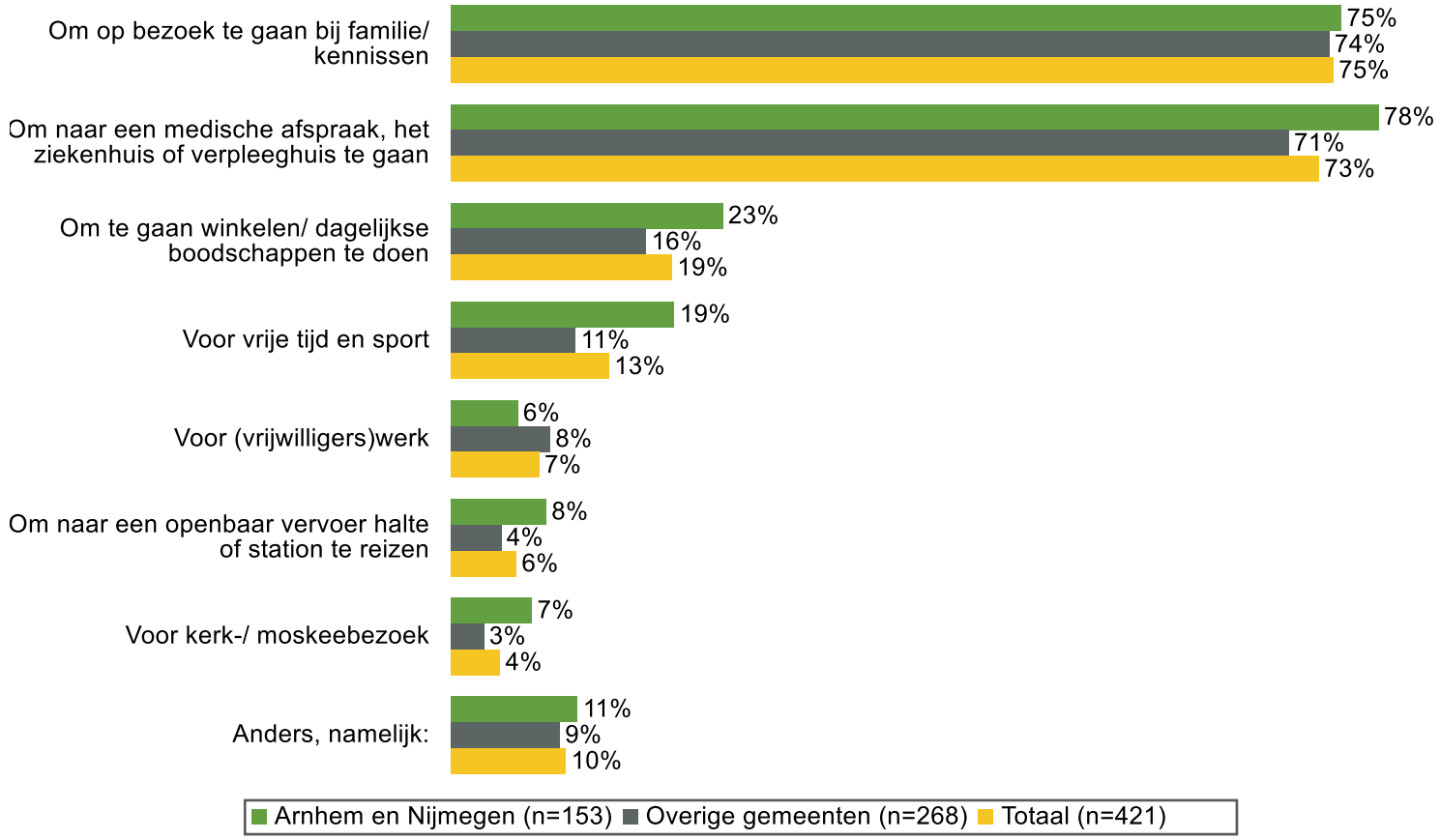
In bijlage 2 van deze rapportage wordt nader ingegaan op de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en representativiteit van de resultaten. Deze bijlage is aan het einde van deze rapportage te vinden.

Er is een aantal open vragen gesteld aan de respondenten. Alle open antwoorden worden getoond in het bijlagenboek.

Doel taxireizen

Waarvoor gebruikt u Avan (regiotaxi) meestal?

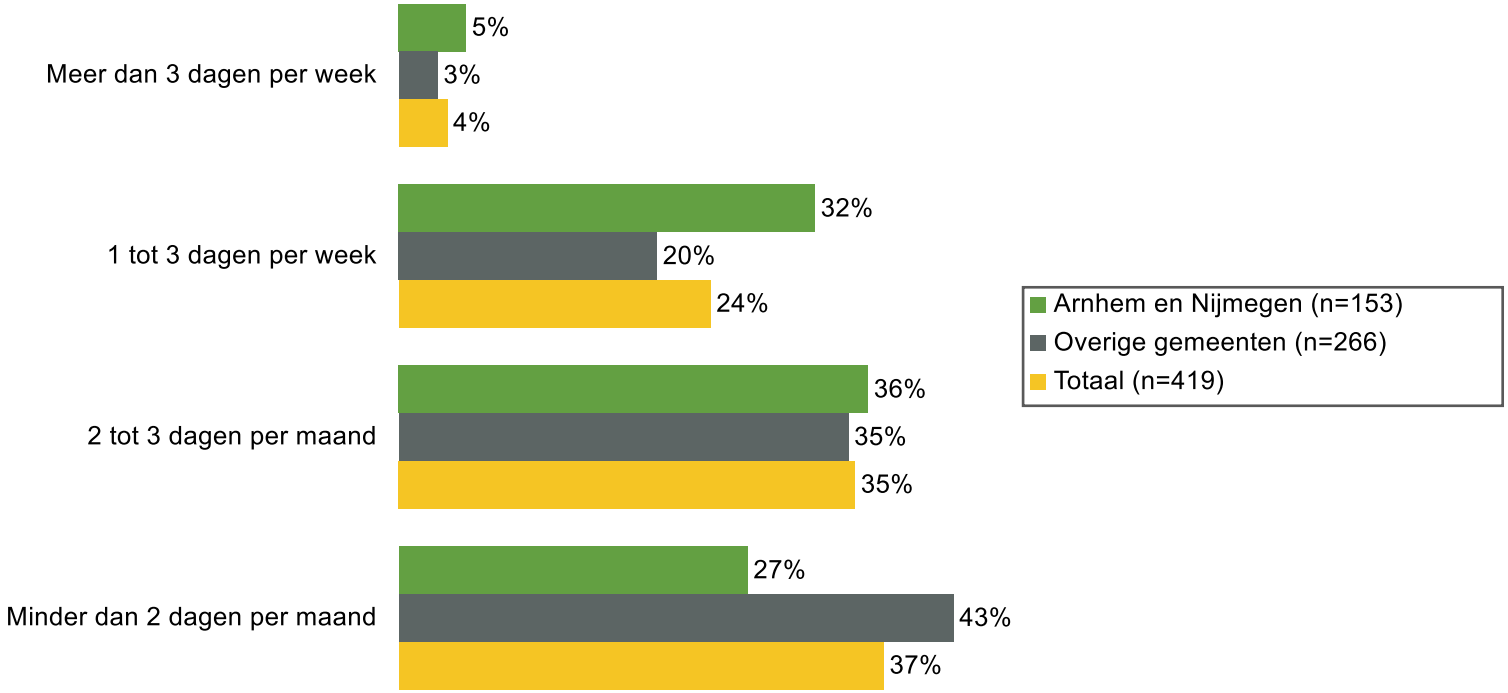
Meer antwoorden mogelijk



Reisfrequentie

Hoe vaak reist u gemiddeld met Avan?

Ga hierbij uit van een situatie zonder coronamaatregelen

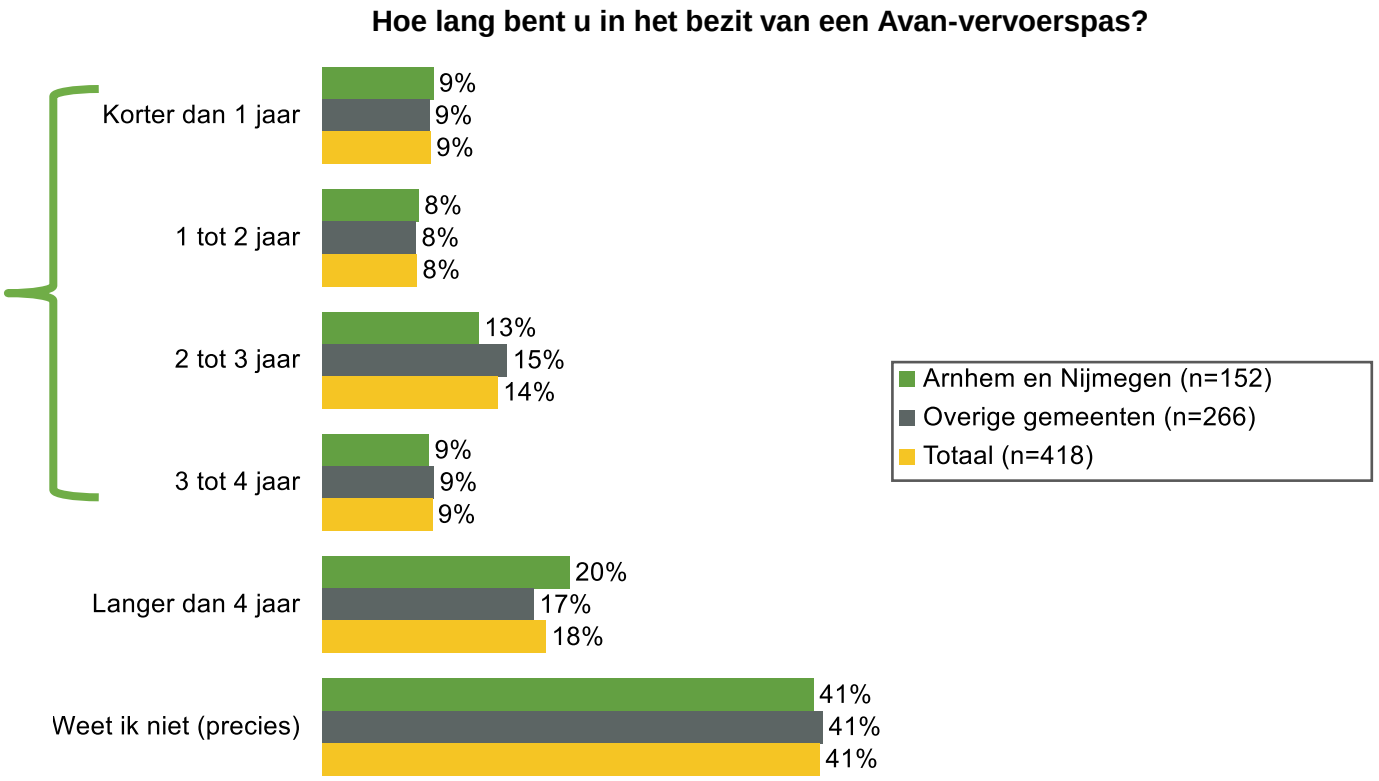


Opvallend is dat respondenten uit Arnhem en Nijmegen gemiddeld vaker reizen dan respondenten uit de andere gemeenten.

Uit bovenstaande resultaten blijkt dat 28% wekelijks gebruik maakt van Avan. Dit is vergelijkbaar met de verdeling van het aantal uitgevoerde ritten in 2019. Daarbij maakt 27% wekelijks gebruik van Avan. Wel moet hierbij de kanttekening worden genoemd dat de rittenbak alleen de actieve pashouders bevat (dit zijn er 14.505). Als ook de inactieve pashouders worden meegerekend (in totaal 20.903) dan maakt 18% wekelijks gebruik van Avan.

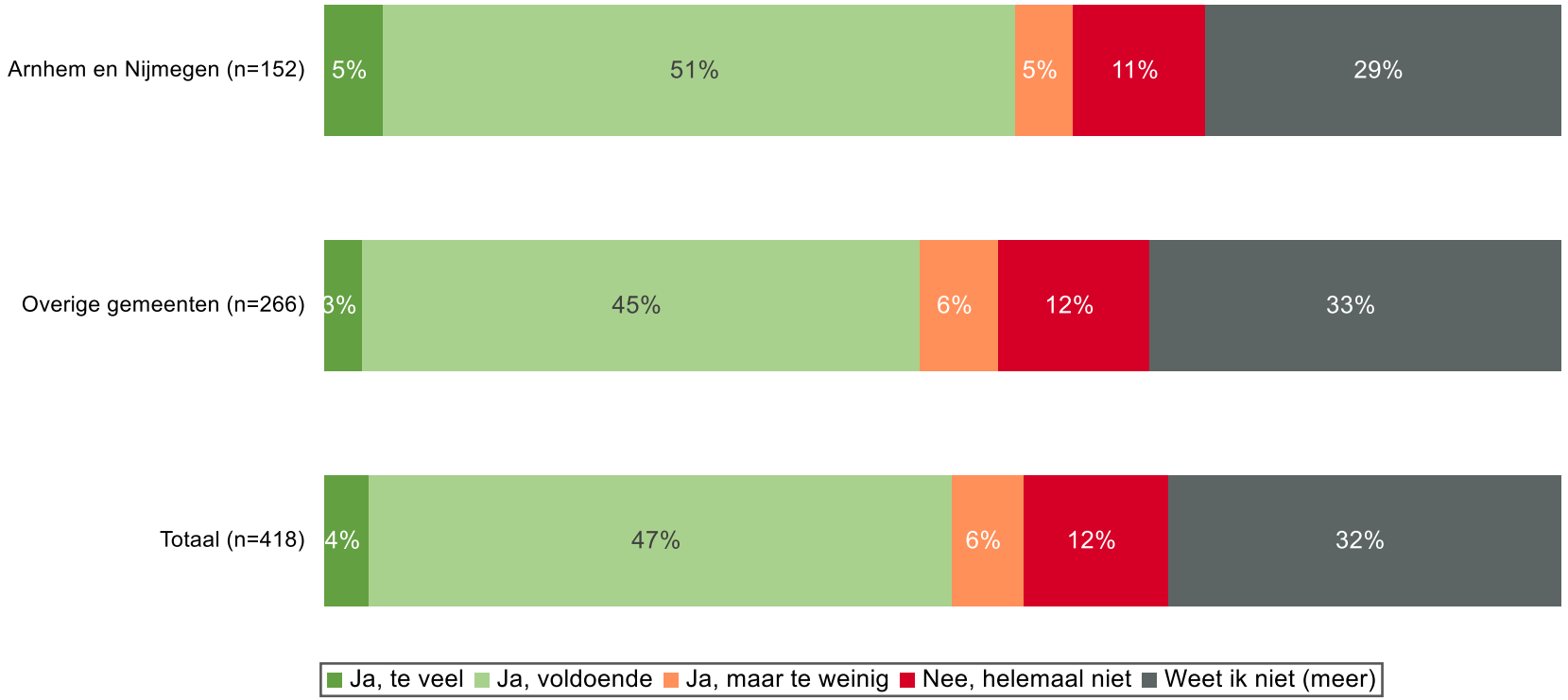
Lengte bezit Avan-vervoerspas

40% van de huidige pashouders heeft in de pas ontvangen na de start van Avan in 2016.

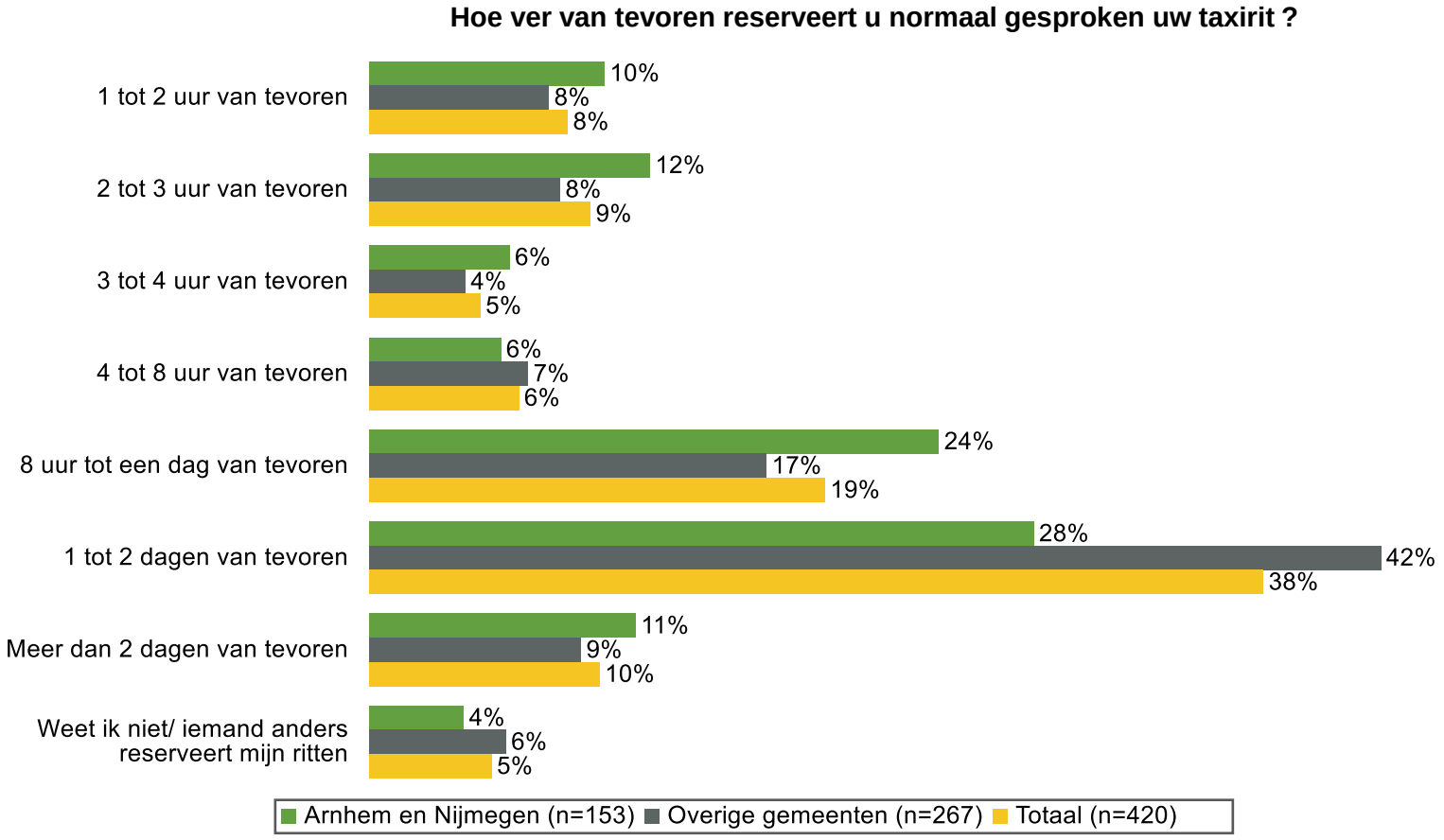


Mogelijkheden eigen netwerk

Is bij het gesprek over de aanvraag van de vervoerspas gevraagd naar de vervoersmogelijkheden die u heeft binnen uw eigen netwerk?



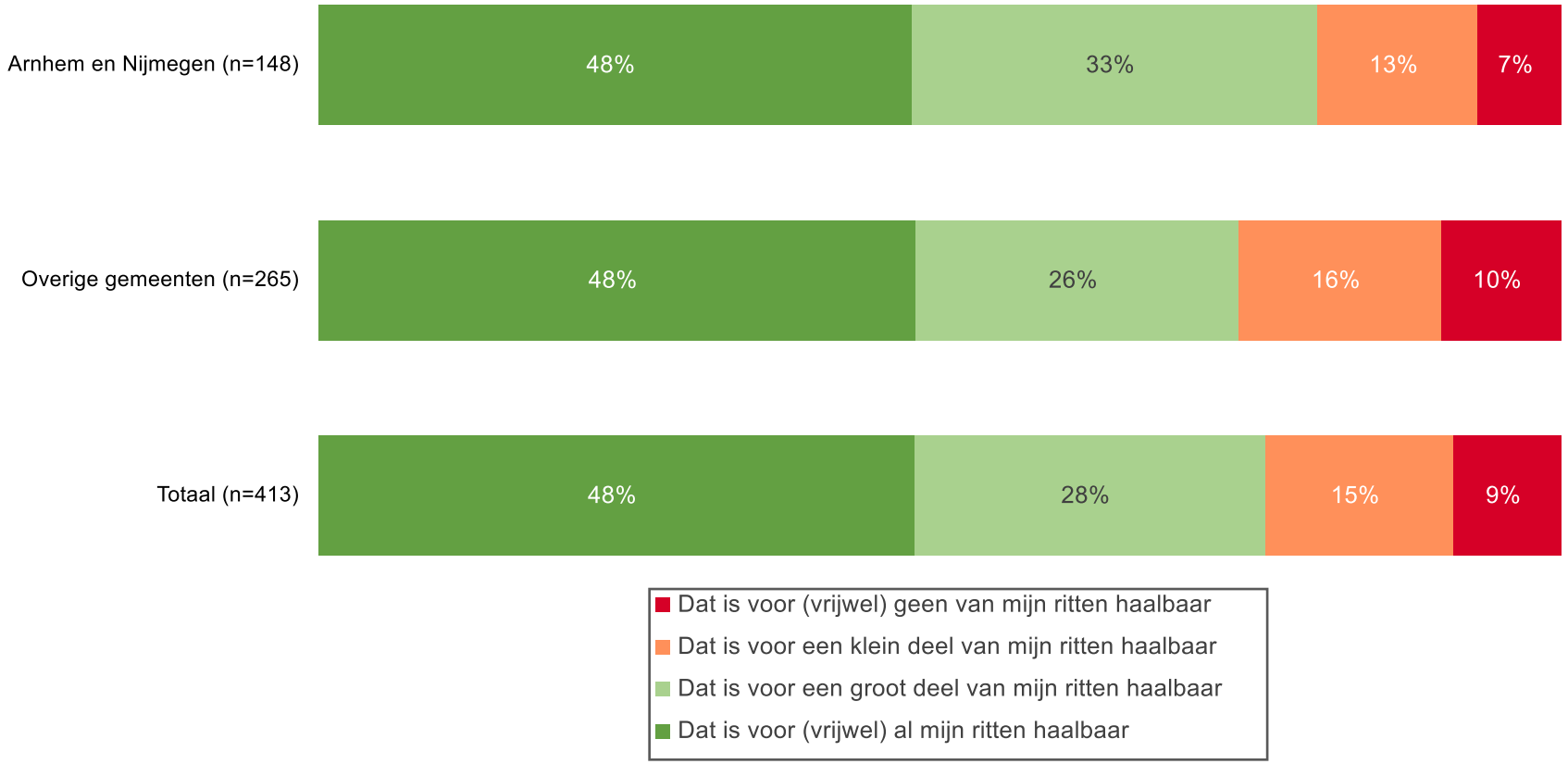
Reserveren van taxiritten



Opvallend is dat respondenten uit de overige gemeenten hun taxiritten langer van tevoren reserveren dan respondenten uit Arnhem en Nijmegen.

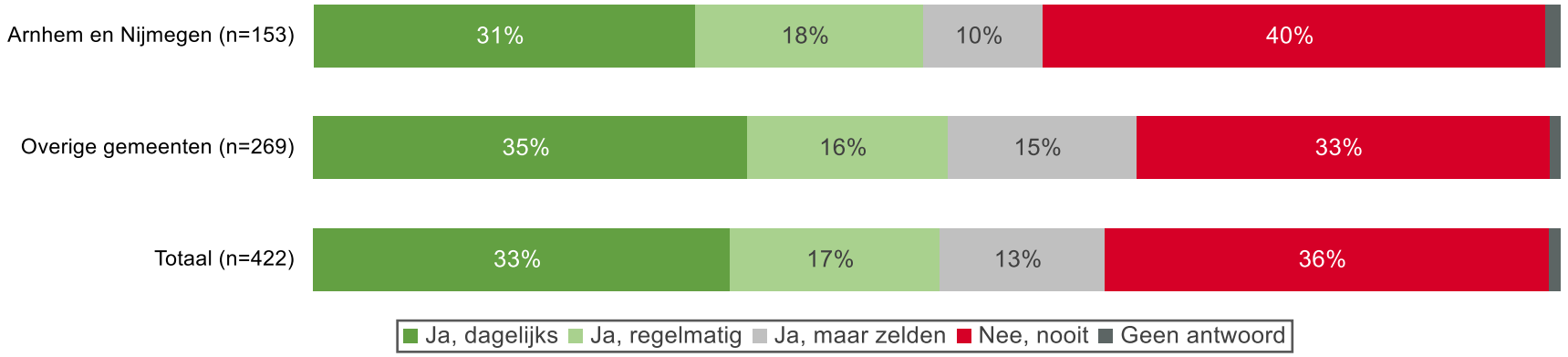
Reserveren van taxiritten

Is het voor u haalbaar om uw taxiritten minimaal 3 uur voor uw geplande vertrek te reserveren?



Internet en online reserveren

Maakt u wel eens gebruik van het internet?



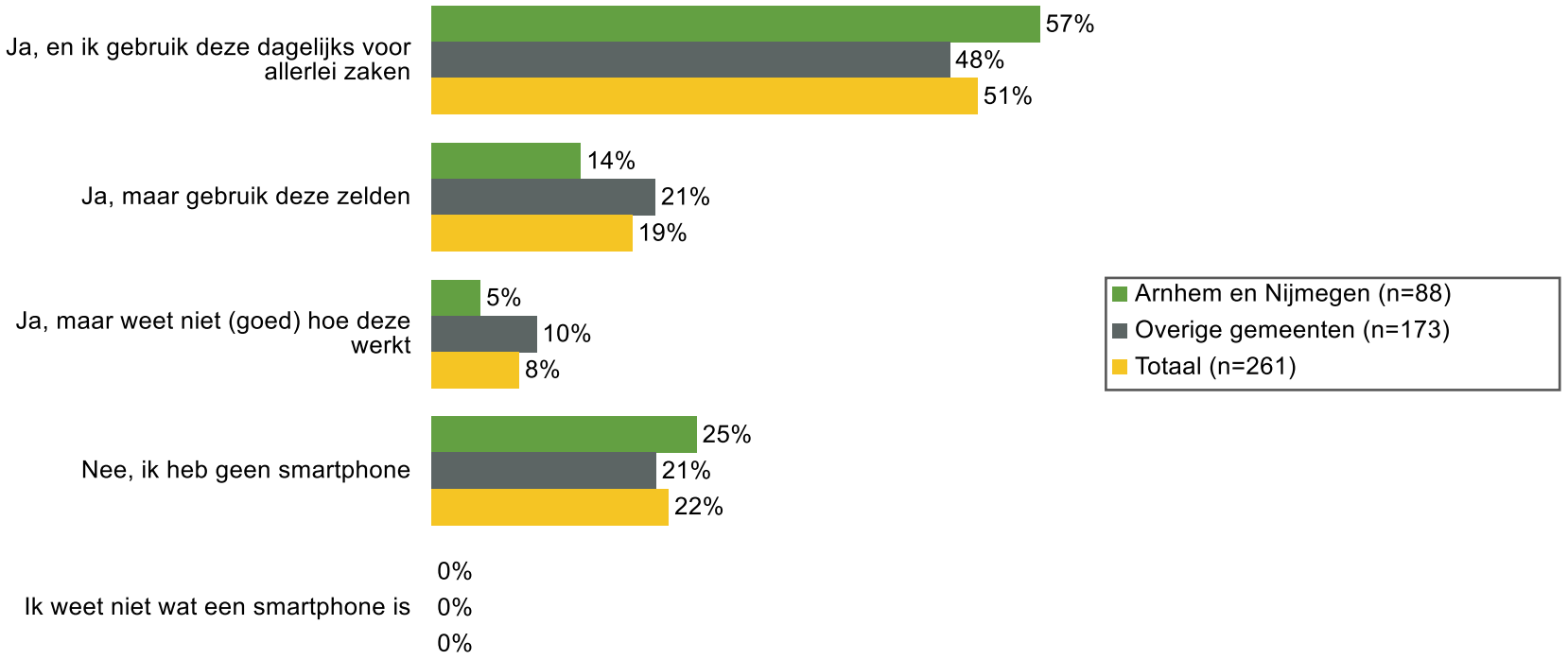
	Ja, dagelijks	Ja, regelmatig	Ja, maar zelden	Nee, nooit	Geen antwoord
Uitgenodigd via de brief, vragenlijst ingevuld op papier (n=206)	14%	9%	16%	58%	2%
Uitgenodigd via de e-mail, vragenlijst ingevuld online (n=203)	52%	25%	10%	14%	0%
Uitgenodigd via de brief, vragenlijst ingevuld online (n=14)	48%	14%	18%	19%	0%
Totaal (n=423)	33%	17%	13%	35%	1%

Een kanttekening die bij deze en de volgende vragen over internet moet worden gezet is dat 50% van de steekproef per brief is uitgenodigd om deel te nemen aan deze vragenlijst en 50% per e-mail. Om de steekproef representatief te laten zijn had dit respectievelijk 83% en 17% moeten zijn. In deze resultaten zijn respondenten die op papier hebben deelgenomen dus ondervertegenwoordigd.Hierdoor kan een scheef beeld ontstaan van de volledige doelgroep op dit thema.

Internet en online reserveren

Deze vraag is alleen beantwoord door de respondenten die wel eens gebruik maken van het internet.

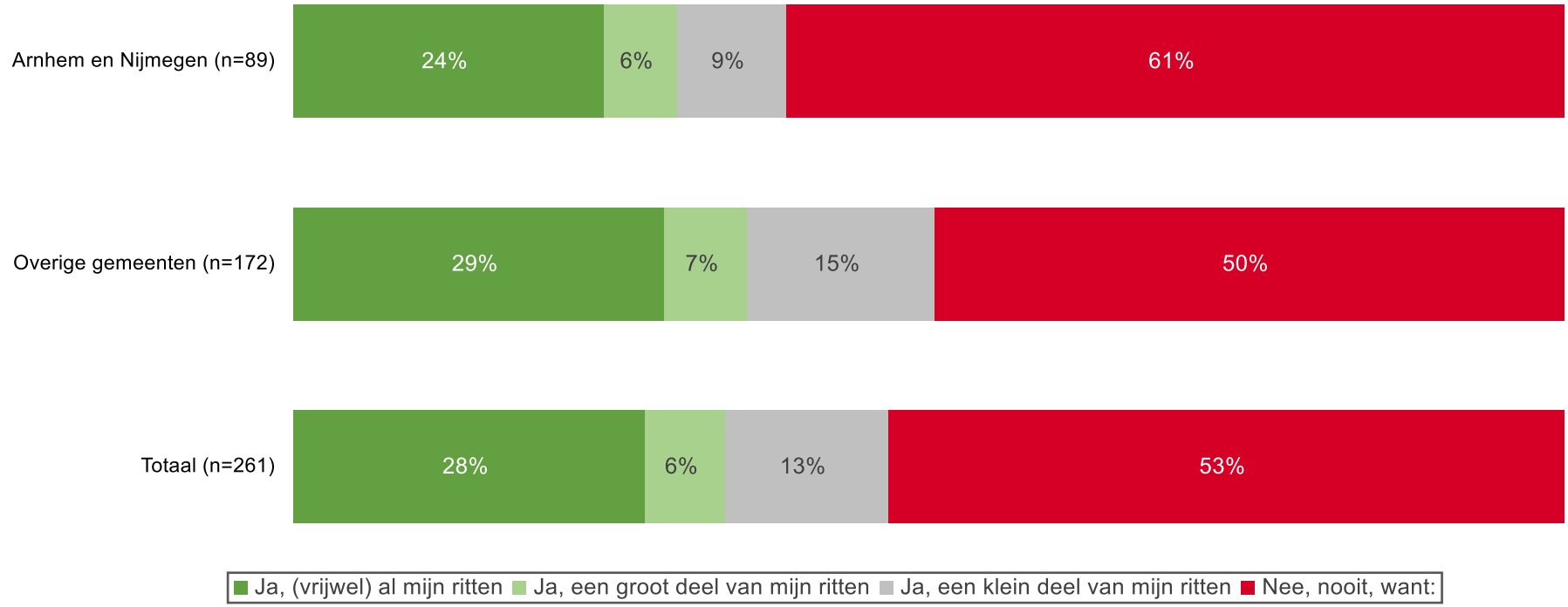
Heeft u een smartphone (mobiele telefoon met internetverbinding)?



Internet en online reserveren

Deze vraag is alleen beantwoord door de respondenten die wel eens gebruik maken van het internet.

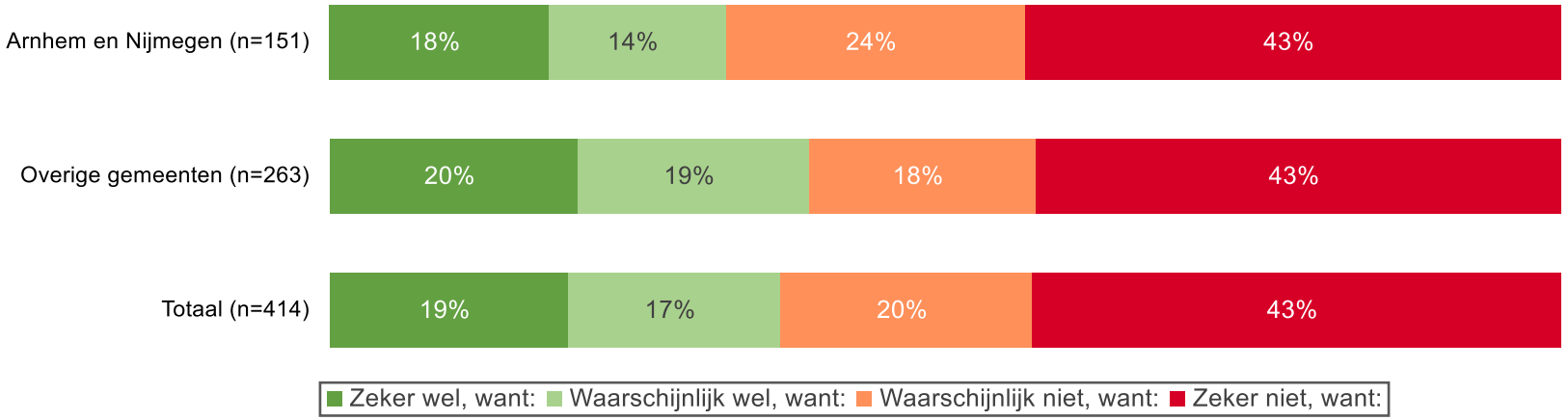
Reserveert u wel eens een taxirit via de website van Avan (www.avan-vervoer.nl)?



Respondenten die 'Nee, nooit, want:' hebben geantwoord, noemen voornamelijk dat iemand anders voor hen reserveert en dat zij liever bellen omdat dat makkelijker is en zij direct antwoord krijgen. Ook noemen respondenten dat zij online reserveren moeilijk vinden, bijvoorbeeld omdat zij een (visuele) beperking hebben. Voornamelijk respondenten boven de 50 jaar en respondenten die minder vaak reizen (2 tot 3 dagen per maand of minder dan 2 dagen per maand) met Avan geven aan nooit te reserveren via de website. Opvallend is ook dat het aandeel respondenten dat nooit online reserveert in Arnhem en Nijmegen hoger ligt dan in de overige gemeenten.

Internet en online reserveren

Verwacht u in de toekomst uw ritten (vaker) via internet te gaan reserveren?



Respondenten die hun ritten waarschijnlijk (vaker) online gaan boeken geven aan dat zij dit nu al doen en dus het makkelijkst vinden, dat het sneller en goedkoper is dan bellen en dat internet nou eenmaal in opmars is en ze eraan moeten wennen. Ook geven zij aan dat anderen voor hen reserveren en dat die dat via internet doen.

Respondenten die waarschijnlijk niet (vaker) online gaan boeken hebben geen internet hebben of kunnen er niet mee om gaan, door (visuele) beperkingen. Zij bellen liever, omdat zij dat makkelijker vinden, direct en persoonlijk contact hebben en direct (mondeling) een bevestiging krijgen van de reservering.

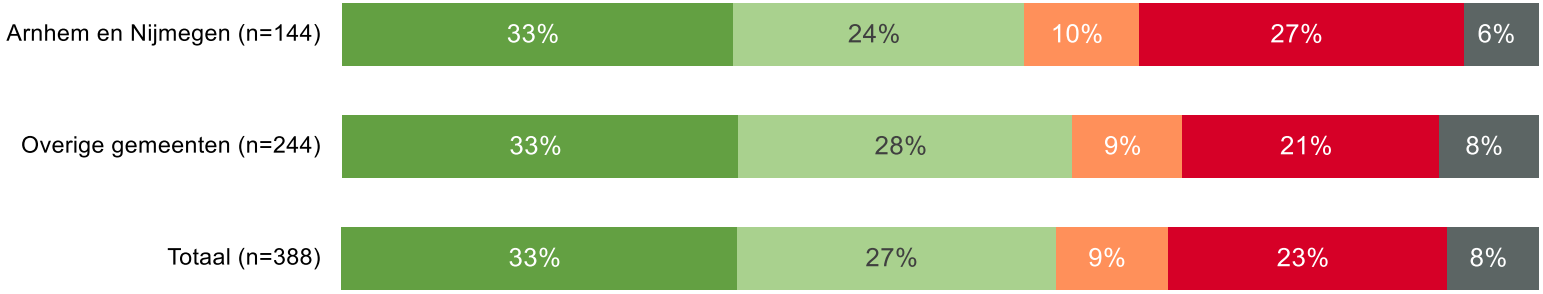
Er is een aantal respondenten dat nu nooit via internet reserveert en dat aangeeft dat dat in de toekomst (waarschijnlijk) wel te gaan doen. Dit zijn voornamelijk respondenten die iets minder frequent reizen (2 tot 3 keer per maand of minder dan 2 keer per maand). Zij noemen als redenen dat online reserveren sneller, goedkoper en makkelijker is/ lijkt te zijn. Ook geven zij aan dat zij gewoon wat handiger moeten worden en eraan moeten wennen, maar dat als ze het eenmaal doorhebben dat het dan wel moet lukken.

Ophaaltijden

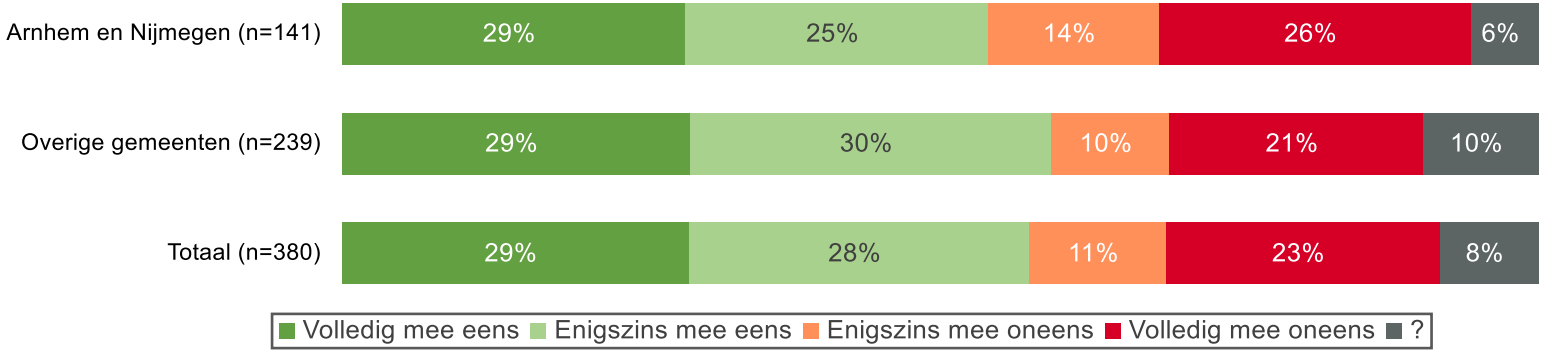
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de ophaaltijden?

Hierbij geldt momenteel dat de taxi u tussen 15 minuten vóór en 15 minuten na het gereserveerde tijdstip ophaalt. Als u geen antwoord kunt geven of geen mening heeft, kunt u het vraagteken aanvinken

Als ik een uur van tevoren weet hoe laat ik precies wordt opgehaald, is een margetijd van 30 minuten vóór en na de gereserveerde tijd acceptabel



Voor (een deel) van mijn ritten is een margetijd van 30 minuten vóór en na de gereserveerde tijd acceptabel.

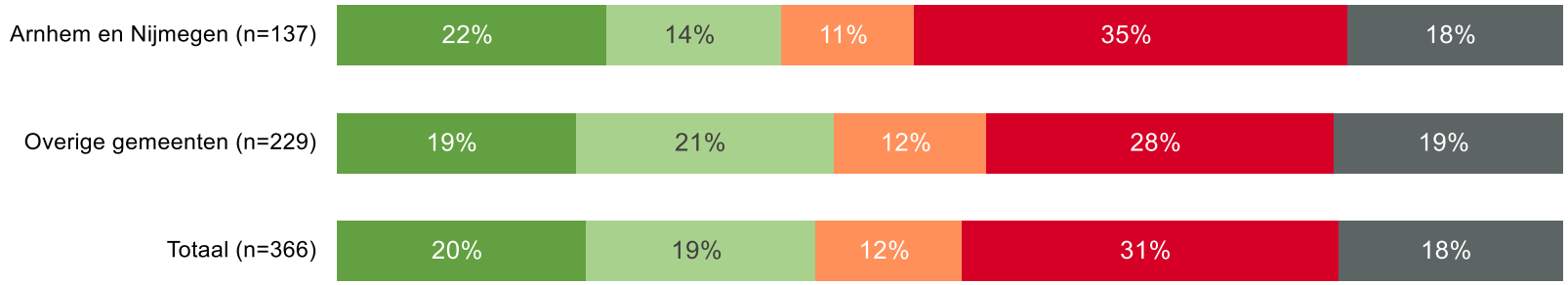


Ophaaltijden

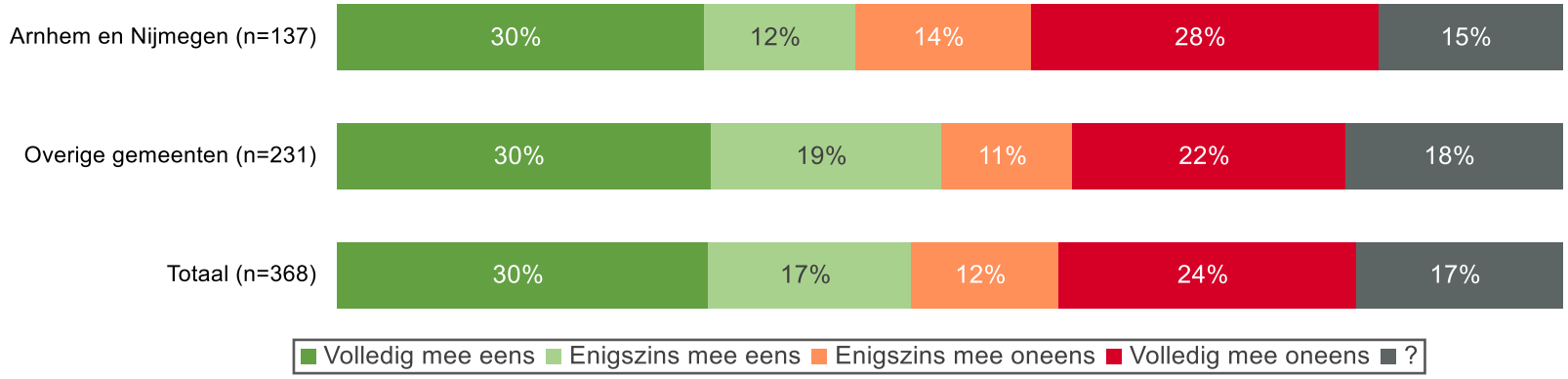
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de ophaaltijden?

Hierbij geldt momenteel dat de taxi u tussen 15 minuten vóór en 15 minuten na het gereserveerde tijdstip ophaalt. Als u geen antwoord kunt geven of geen mening heeft, kunt u het vraagteken aanvinken

Een margetijd van 30 minuten vóór en na de gereserveerde tijd is voor mij acceptabel als ik dan korting krijg.



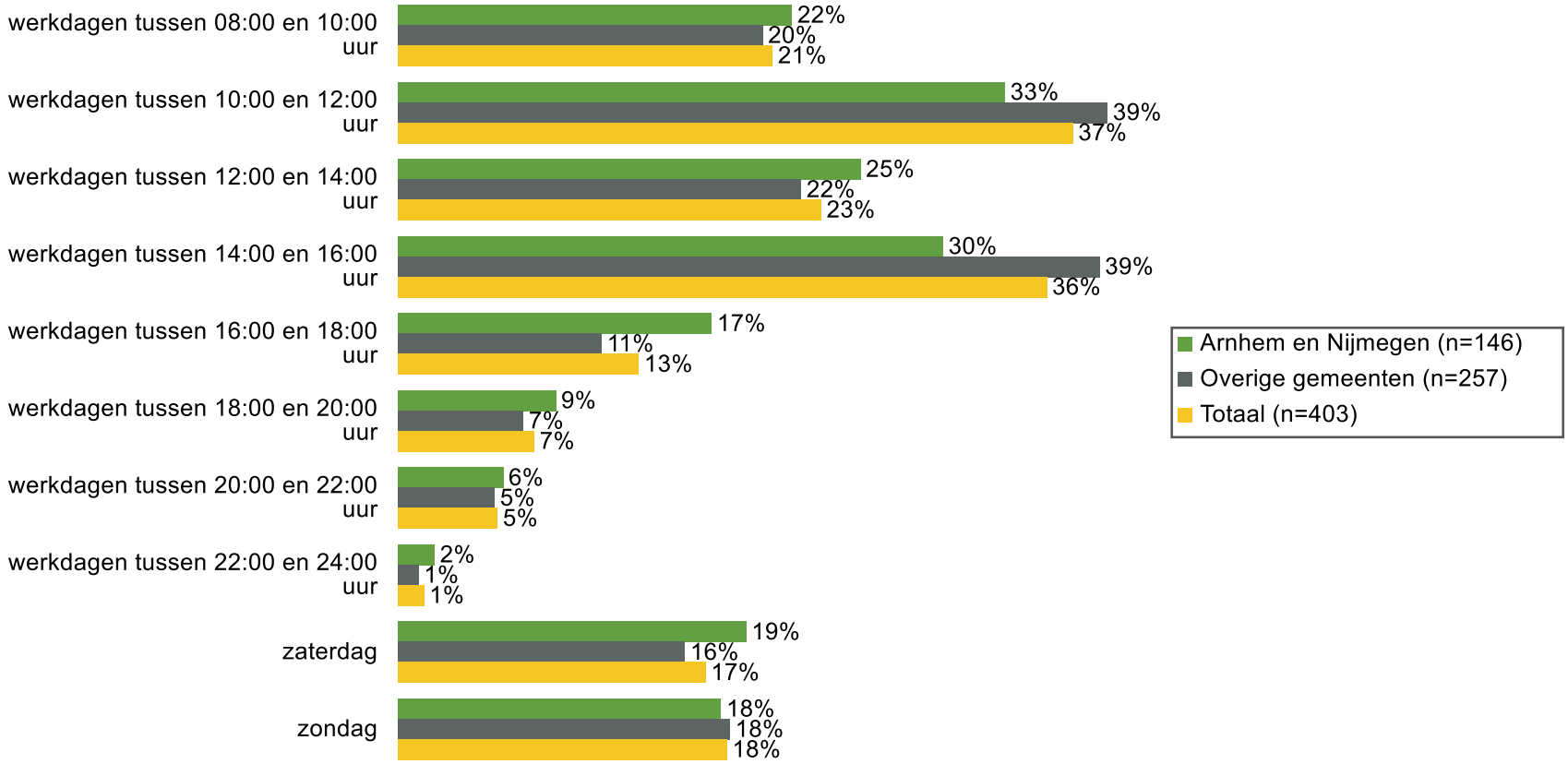
Een margetijd van 30 minuten vóór en na de gereserveerde tijd is voor mij nooit acceptabel



Tijdsblokken taxireizen

In welk van de volgende tijdsblokken reist u momenteel het meest met Avan?

Maximaal twee antwoorden mogelijk. Ga uit van een situatie zonder coronamaatregelen.



Opvallend is dat respondenten uit Arnhem en Nijmegen gelijker verdeeld zijn over de tijdsblokken op werkdagen dan respondenten uit andere gemeenten.

Tijdsblokken taxireizen

Is het voor u mogelijk om de ritten die u maakt op een ander tijdstip te maken?

Totaal

	Dat is voor (vrijwel) al deze ritten mogelijk	Dat is voor een groot deel van deze ritten mogelijk	Dat is voor een klein deel van deze ritten mogelijk	Dat is voor (vrijwel) geen van deze ritten mogelijk
werkdagen tussen 08:00 en 10:00 uur (n=82)	13%	9%	27%	51%
werkdagen tussen 10:00 en 12:00 uur (n=149)	16%	22%	28%	34%
werkdagen tussen 12:00 en 14:00 uur (n=97)	15%	16%	29%	40%
werkdagen tussen 14:00 en 16:00 uur (n=140)	6%	22%	34%	39%
werkdagen tussen 16:00 en 18:00 uur (n=51)	16%	15%	27%	43%
werkdagen tussen 18:00 en 20:00 uur (n=30)	22%	10%	30%	38%
werkdagen tussen 20:00 en 22:00 uur (n=21)	14%	10%	33%	44%
werkdagen tussen 22:00 en 24:00 uur (n=6)	0%	33%	15%	52%
zaterdag (n=66)	21%	26%	23%	30%
zondag (n=72)	14%	23%	31%	31%

Tijdsblokken taxireizen

Is het voor u mogelijk om de ritten die u maakt op een ander tijdstip te maken?

Arnhem en Nijmegen

	Dat is voor (vrijwel) al deze ritten mogelijk	Dat is voor een groot deel van deze ritten mogelijk	Dat is voor een klein deel van deze ritten mogelijk	Dat is voor (vrijwel) geen van deze ritten mogelijk
werkdagen tussen 08:00 en 10:00 uur (n=31)	13%	9%	26%	51%
werkdagen tussen 10:00 en 12:00 uur (n=49)	18%	23%	22%	37%
werkdagen tussen 12:00 en 14:00 uur (n=37)	18%	16%	25%	41%
werkdagen tussen 14:00 en 16:00 uur (n=43)	5%	28%	36%	31%
werkdagen tussen 16:00 en 18:00 uur (n=24)	12%	8%	25%	55%
werkdagen tussen 18:00 en 20:00 uur (n=12)	9%	17%	32%	42%
werkdagen tussen 20:00 en 22:00 uur (n=8)	37%	26%	13%	24%
werkdagen tussen 22:00 en 24:00 uur (n=3)	0%	31%	31%	37%
zaterdag (n=27)	14%	19%	29%	37%
zondag (n=26)	14%	21%	38%	27%

Tijdsblokken taxireizen

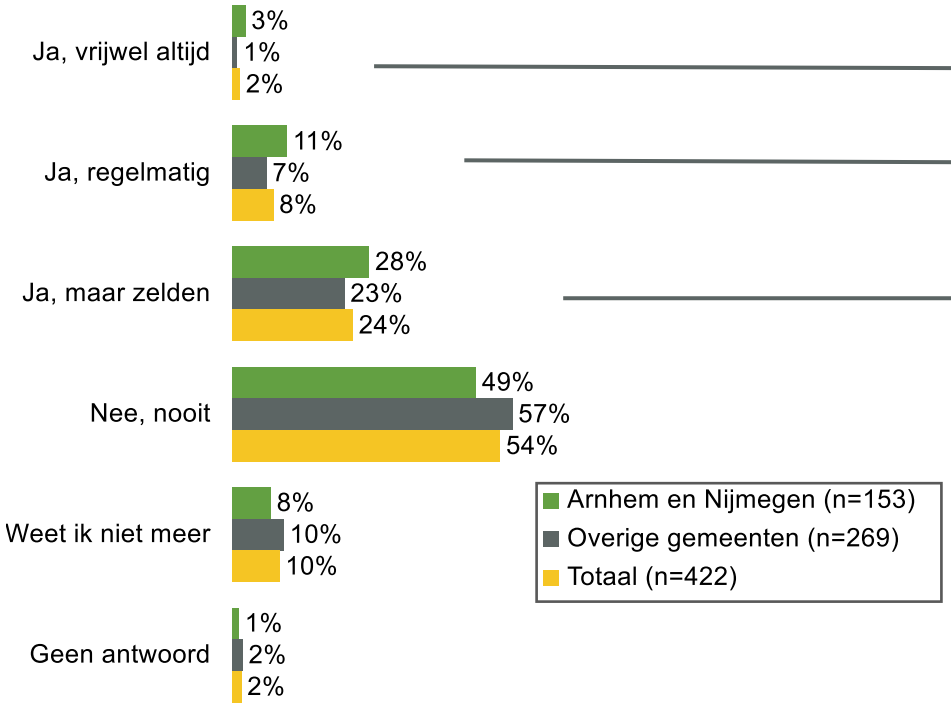
Is het voor u mogelijk om de ritten die u maakt op een ander tijdstip te maken?

Overige gemeenten

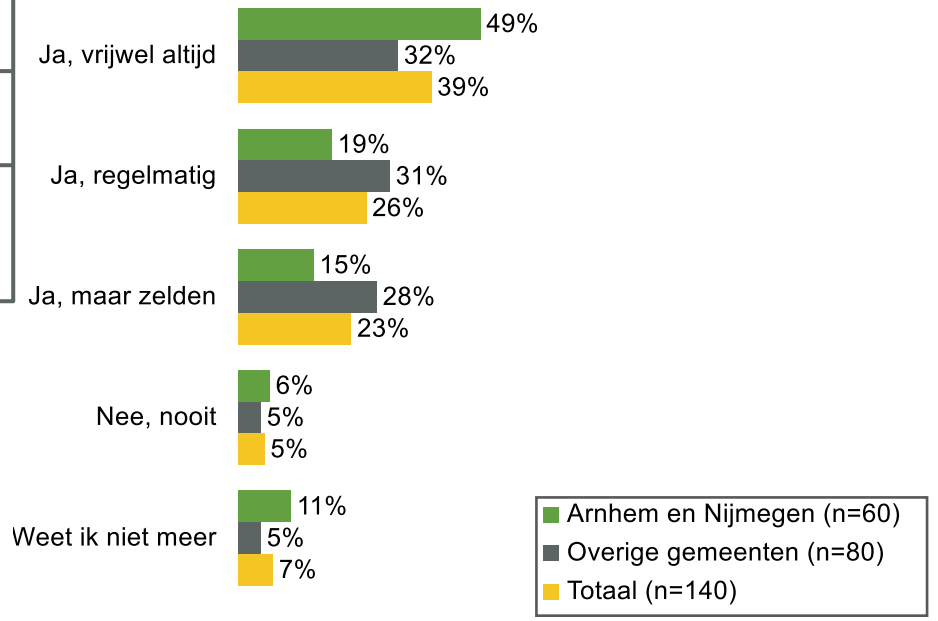
	Dat is voor (vrijwel) al deze ritten mogelijk	Dat is voor een groot deel van deze ritten mogelijk	Dat is voor een klein deel van deze ritten mogelijk	Dat is voor (vrijwel) geen van deze ritten mogelijk
werkdagen tussen 08:00 en 10:00 uur (n=51)	12%	10%	27%	51%
werkdagen tussen 10:00 en 12:00 uur (n=99)	15%	22%	29%	33%
werkdagen tussen 12:00 en 14:00 uur (n=59)	14%	16%	30%	39%
werkdagen tussen 14:00 en 16:00 uur (n=97)	6%	19%	33%	42%
werkdagen tussen 16:00 en 18:00 uur (n=27)	19%	20%	28%	33%
werkdagen tussen 18:00 en 20:00 uur (n=18)	30%	6%	28%	36%
werkdagen tussen 20:00 en 22:00 uur (n=13)	0%	0%	44%	56%
werkdagen tussen 22:00 en 24:00 uur (n=3)	0%	34%	0%	66%
zaterdag (n=39)	25%	30%	18%	26%
zondag (n=46)	14%	25%	27%	33%

Advies bij drukte

Heeft u bij het reserveren van een rit wel eens het advies gekregen om de vertrektijd te verplaatsen vanwege drukte?

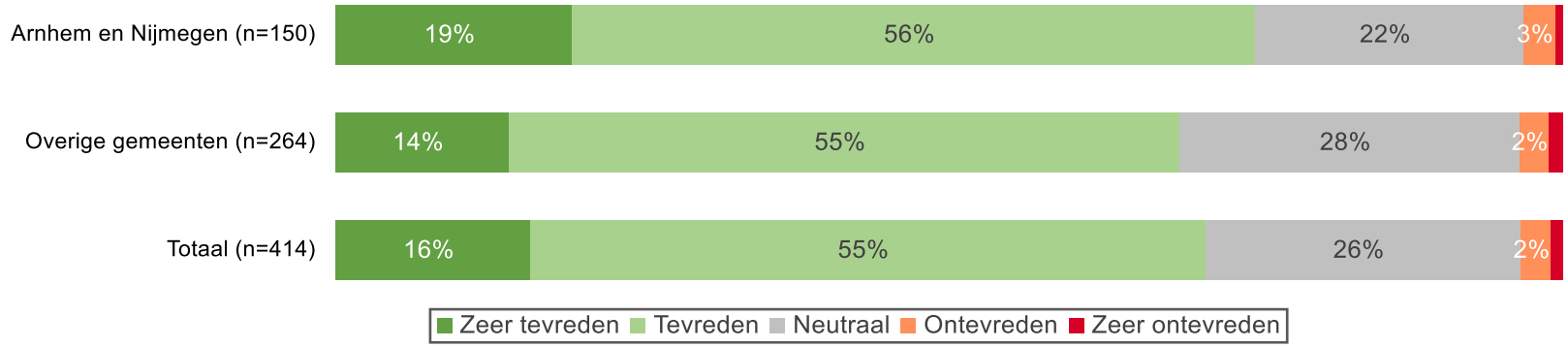


Wanneer u een advies krijgt om de vertrektijd te verplaatsen vanwege drukte, neemt u dit advies dan over?

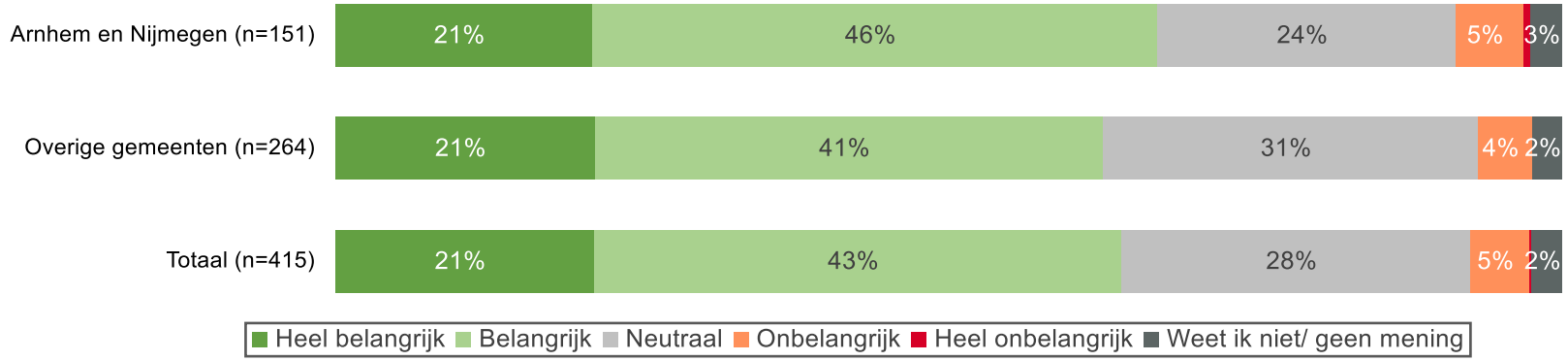


Tijdsduur van de taxiritten

Hoe tevreden bent u over het algemeen over de tijdsduur van de taxiritten?



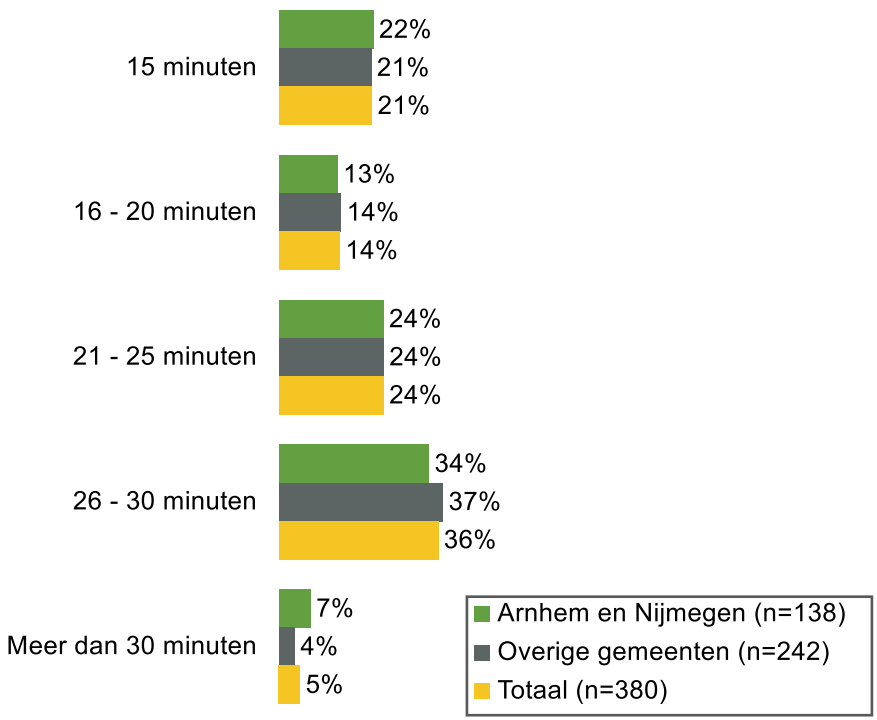
Hoe belangrijk is de totale tijdsduur van taxiritten voor u?



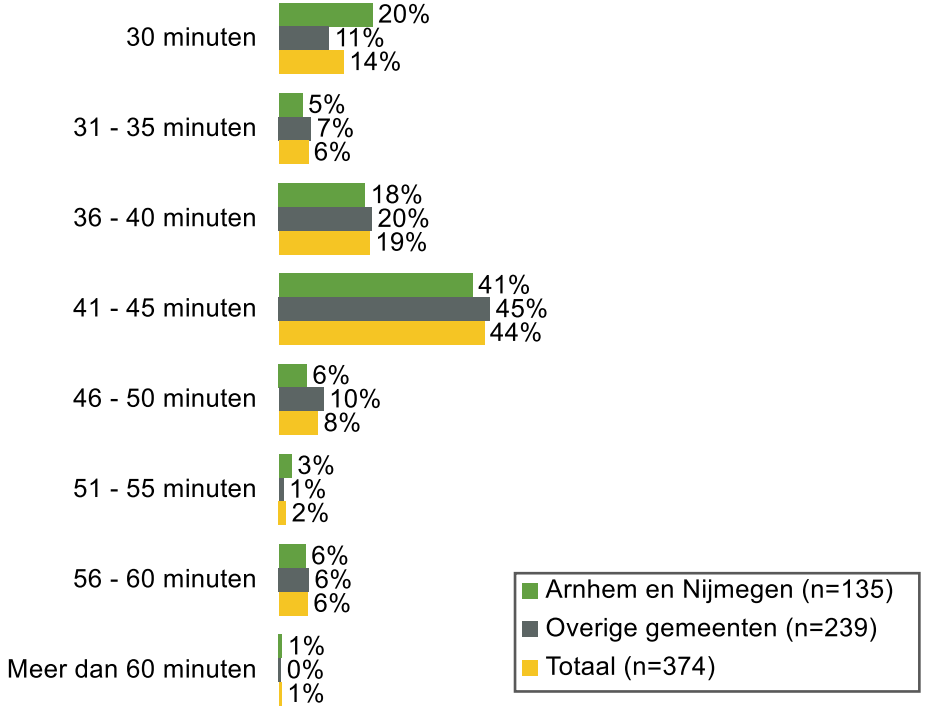
Tijdsduur van de taxiritten

Als u met Avan reist, kan uw rit worden gecombineerd met andere reizigers. Hierdoor kan er sprake zijn van omrijtijden.

Stel u boekt een rit met een directe reistijd van 15 minuten.
Wat is voor u dan een acceptabele reistijd (inclusief omrijtijd)?



Stel u boekt een rit met een directe reistijd van 30 minuten.
Wat is voor u dan een acceptabele reistijd (inclusief omrijtijd)?

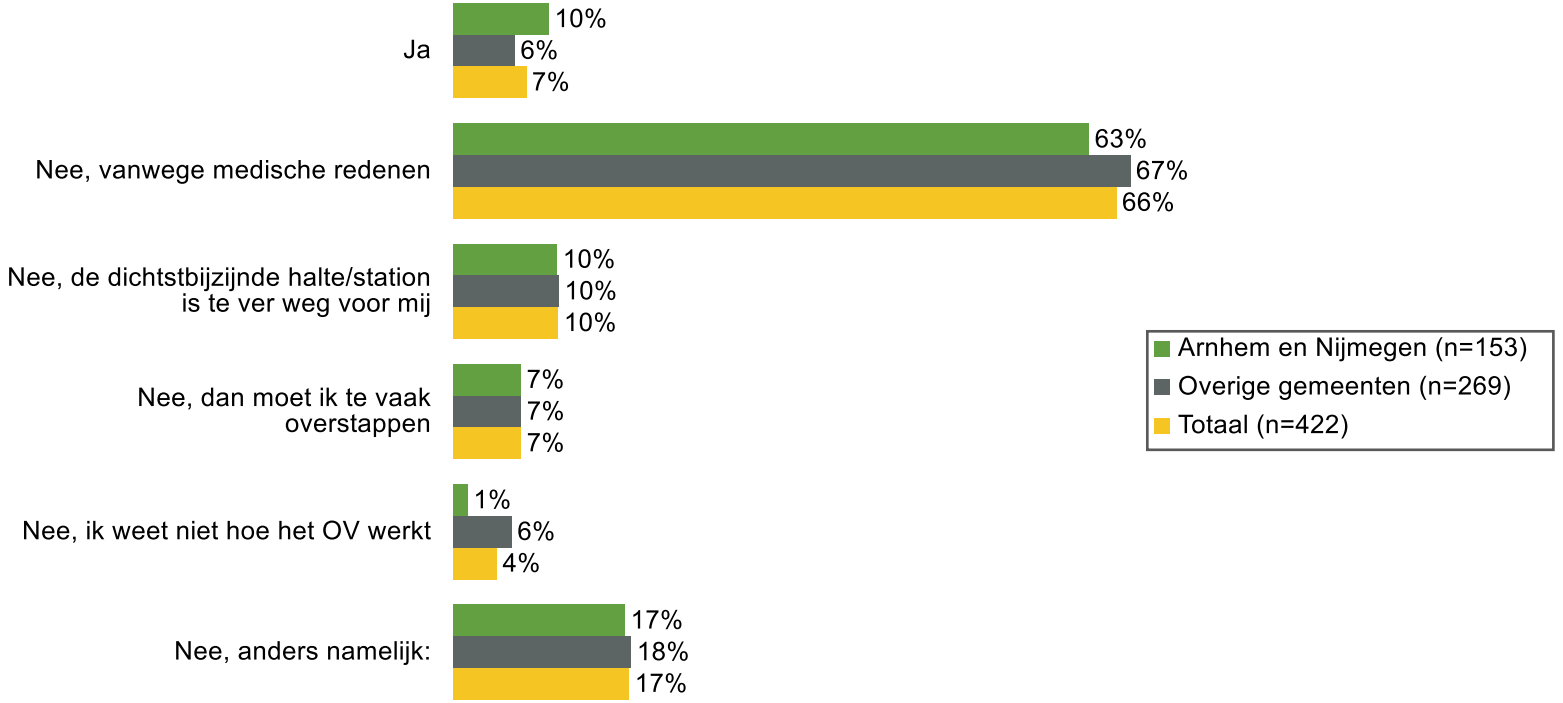


Uit de gegeven antwoorden blijkt dat deze vraag niet door alle respondenten goed is geïnterpreteerd. Het opgegeven aantal minuten was in sommige gevallen korter dan de directe reistijd. Daar hebben wij de directe tijd erbij opgeteld. Wij beschouwen de resultaten van deze vraag daarom als onvoldoende valide en nemen deze verder niet mee in de studie.

Openbaar vervoer

Bent u in staat om gebruik te maken van het Openbaar Vervoer (OV)?

Meer antwoorden mogelijk. Ga uit van een situatie zonder coronamaatregelen.

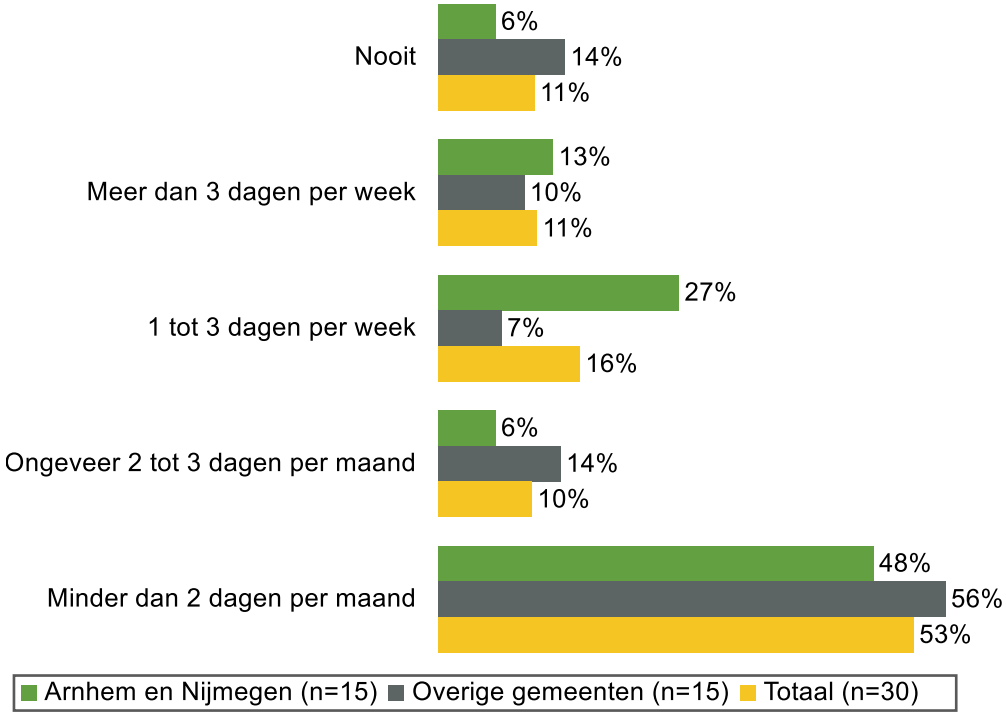


Het zijn voornamelijk respondenten tussen de 80 en 89 jaar en respondenten die minder dan 2 keer per maand reizen met Avan die aangeven gebruik te kunnen maken van het OV. Respondenten die 'Nee, anders namelijk:' hebben geantwoord geven aan dat zij niet in staat zijn gebruik te maken van het OV omdat er geen/ weinig OV is in hun woonomgeving en/of bestemming. Ook benoemt een aantal respondenten dat zij gezondheidsproblemen hebben (zoals bijvoorbeeld dementie) en hulp nodig hebben bij het reizen waardoor het OV geen reële optie voor hen is.

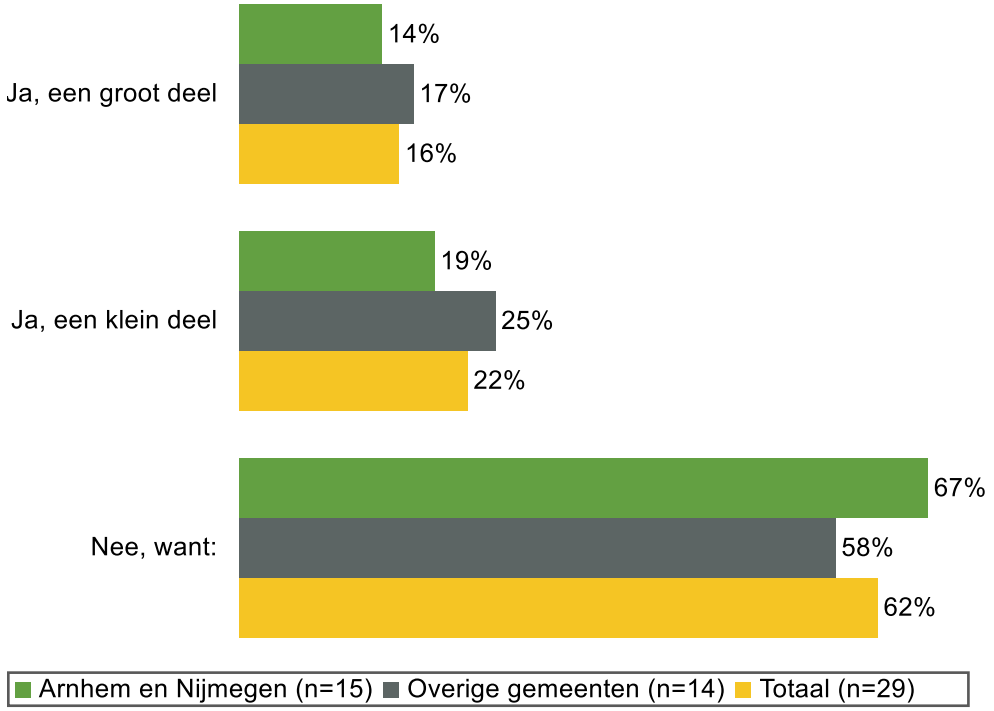
Openbaar vervoer

Deze vragen zijn alleen beantwoord door respondenten die in staat zijn gebruik te maken van het OV.

Hoe vaak reist u normaal gesproken met het OV?
Ga uit van een situatie zonder coronamaatregelen.



Kunt u (een deel van) de taxiritten die u de afgelopen tijd met Avan heeft gemaakt met het OV maken?



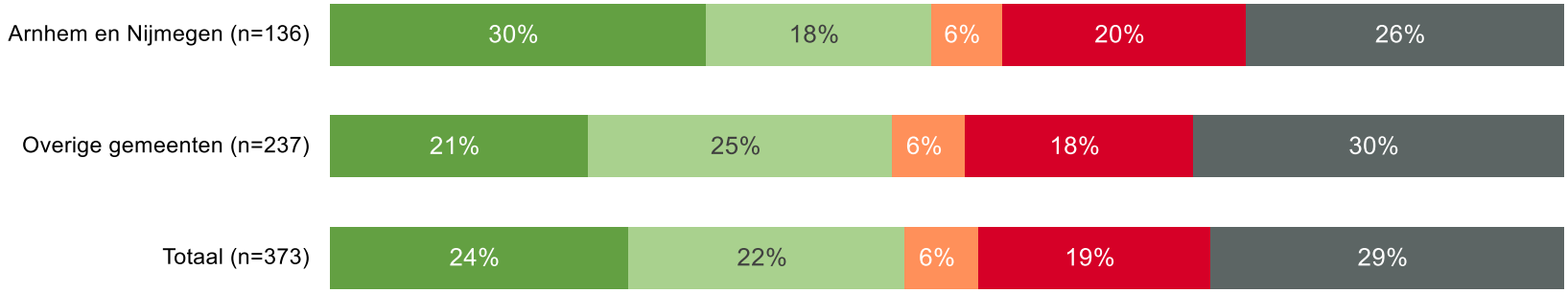
Respondenten die hebben aangegeven dat zij (een deel) van hun taxiritten met Avan niet met het OV kan maken hebben ook benoemd waarom zij dit niet kunnen. De voornaamste redenen zijn dat er geen bushalte in de buurt is van hun huis en/of bestemming is waardoor respondenten te ver zouden moeten lopen of dat er helemaal geen OV rijdt waar zij wonen.

Openbaar vervoer

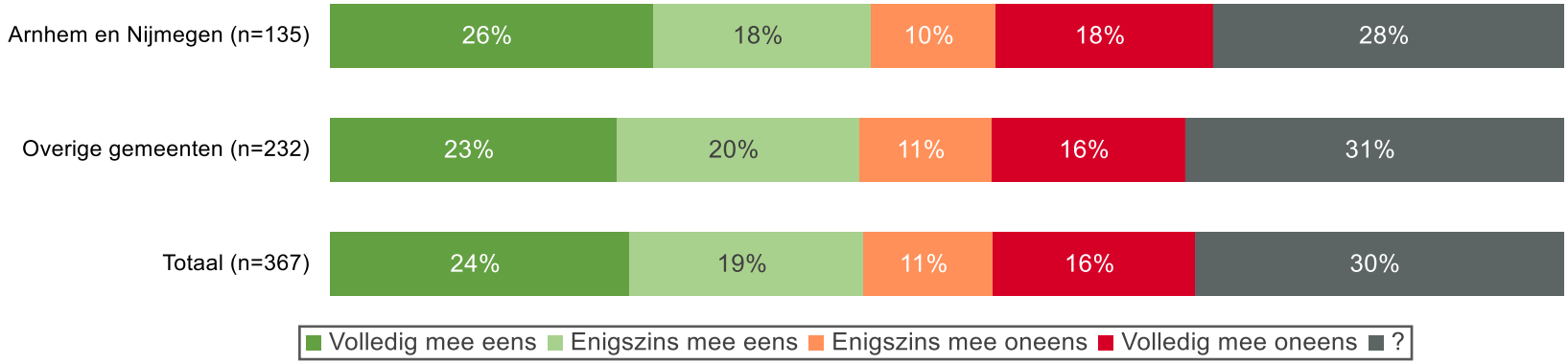
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over het OV?

Als u geen antwoord kunt geven of geen mening heeft, kunt u het vraagteken aanvinken.

Ik ben goed bekend met het OV in de gemeente waar ik woon



Ik weet waar ik informatie kan vinden over de toegankelijkheid van het OV

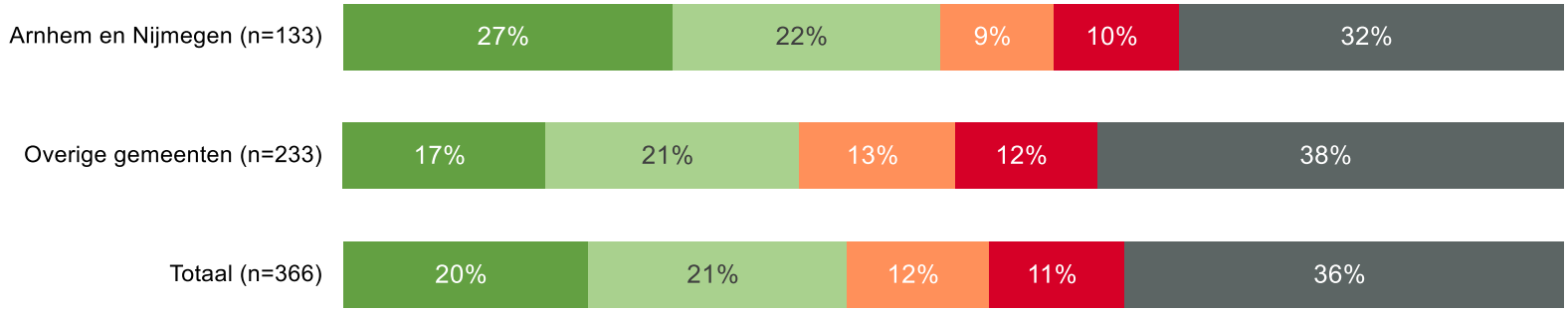


Openbaar vervoer

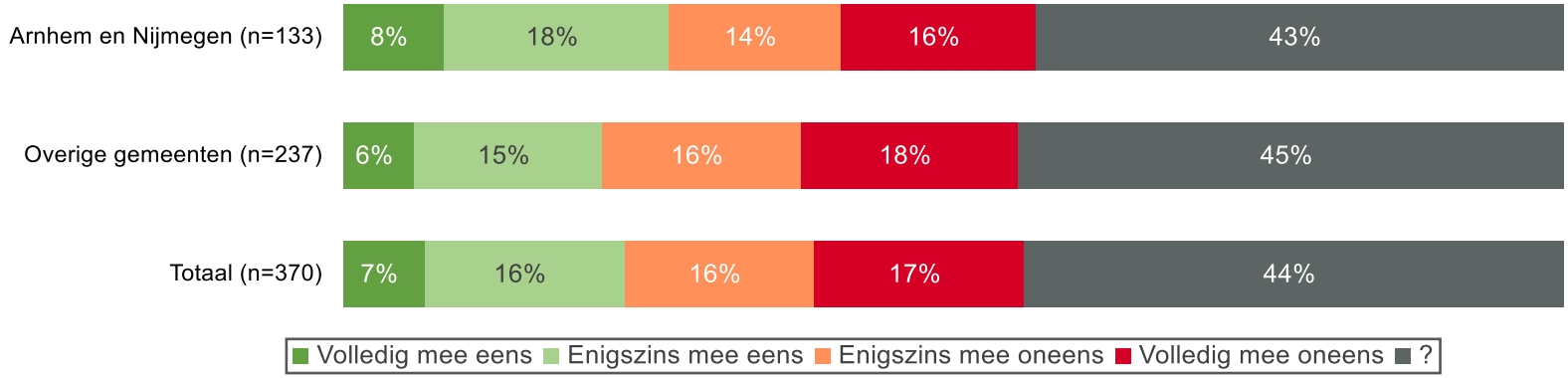
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over het OV?

Als u geen antwoord kunt geven of geen mening heeft, kunt u het vraagteken aanvinken.

Er is voldoende OV-aanbod in de gemeente waar ik woon

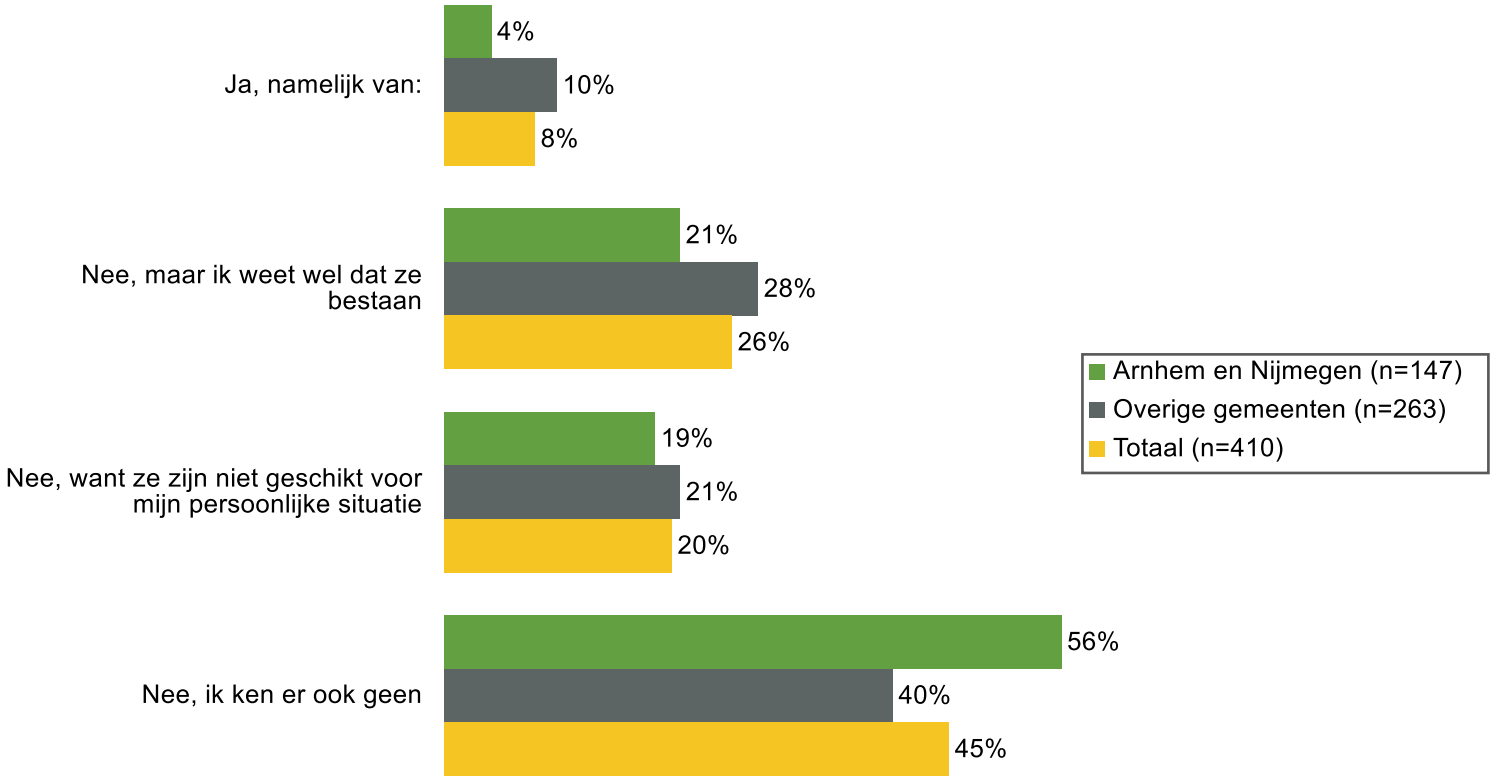


Het OV in de gemeente waar ik woon is voldoende toegankelijk voor minder validen



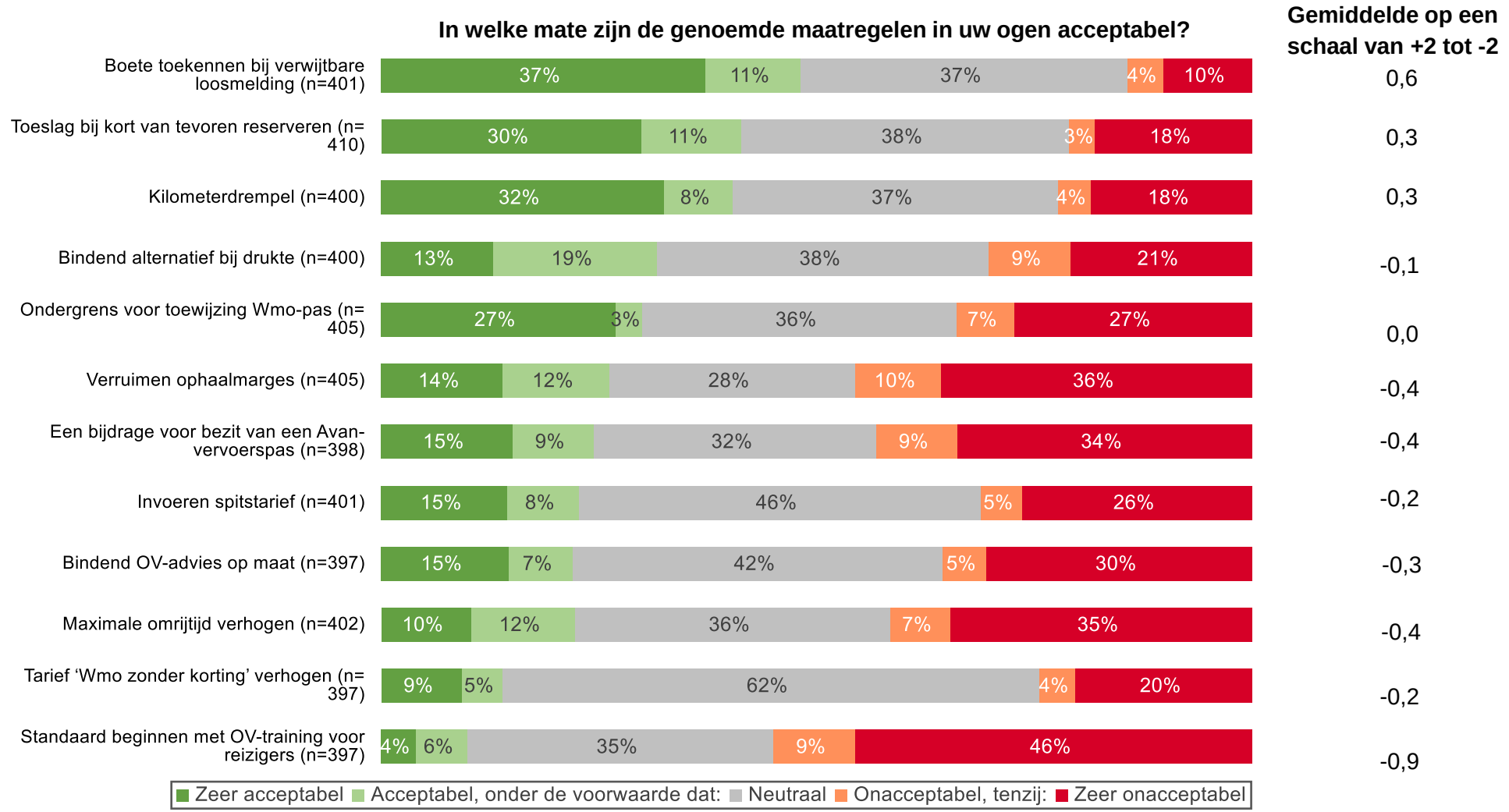
Vrijwilligersinitiatieven

Maakt u wel eens gebruik van (een van) de vrijwilligersinitiatieven om te reizen in de gemeente waar u woont?



De respondenten die wel eens gebruik maken van een vrijwilligersinitiatief geven voornamelijk aan dat vrienden, familie, buren en/of kennissen hen wel eens ergens naartoe brengen. Daarnaast noemt een aantal respondenten dat zij gebruik maken van OpStap, Voormekaar en Wielewaal.

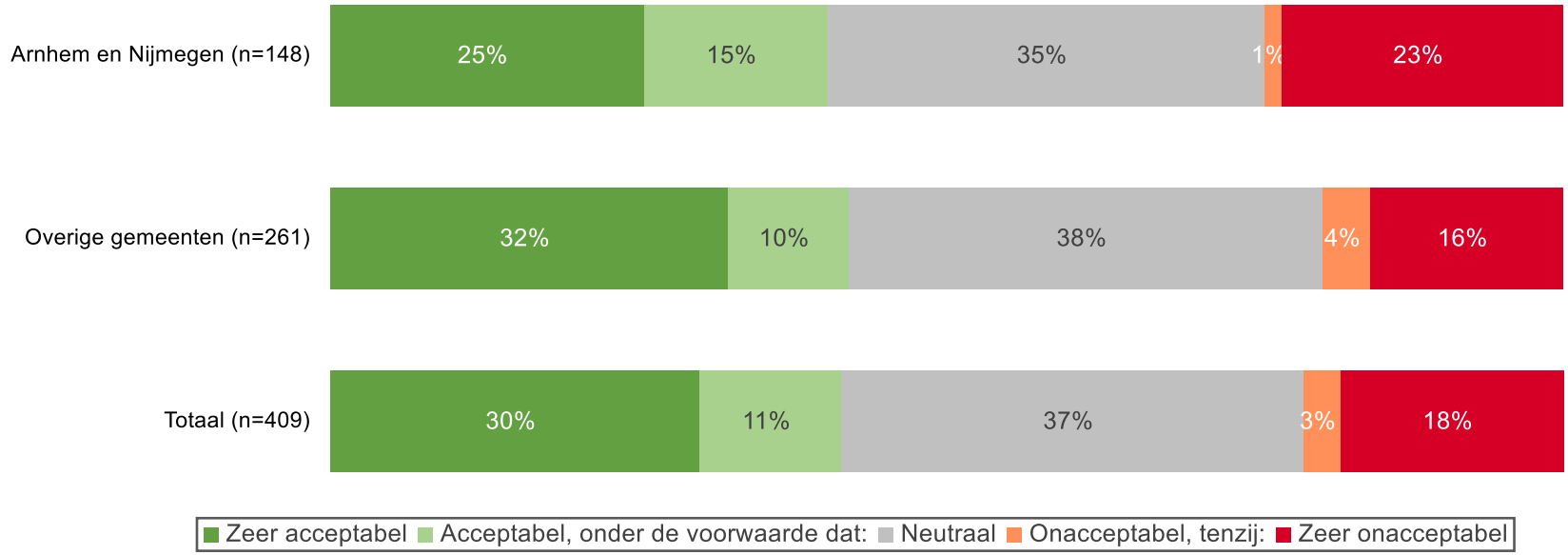
Alle maatregelen



Maatregel 1 - Toeslag bij kort van tevoren reserveren

Toeslag bij kort van tevoren reserveren

Op dit moment kan tot 1 uur van tevoren een rit geboekt worden (de vooraanmeldtijd). Het voorstel is de vooraanmeldtijd te verlengen naar minimaal 3 uur. Een kortere vooraanmeldtijd blijft mogelijk, maar dan wordt een toeslag in rekening gebracht.



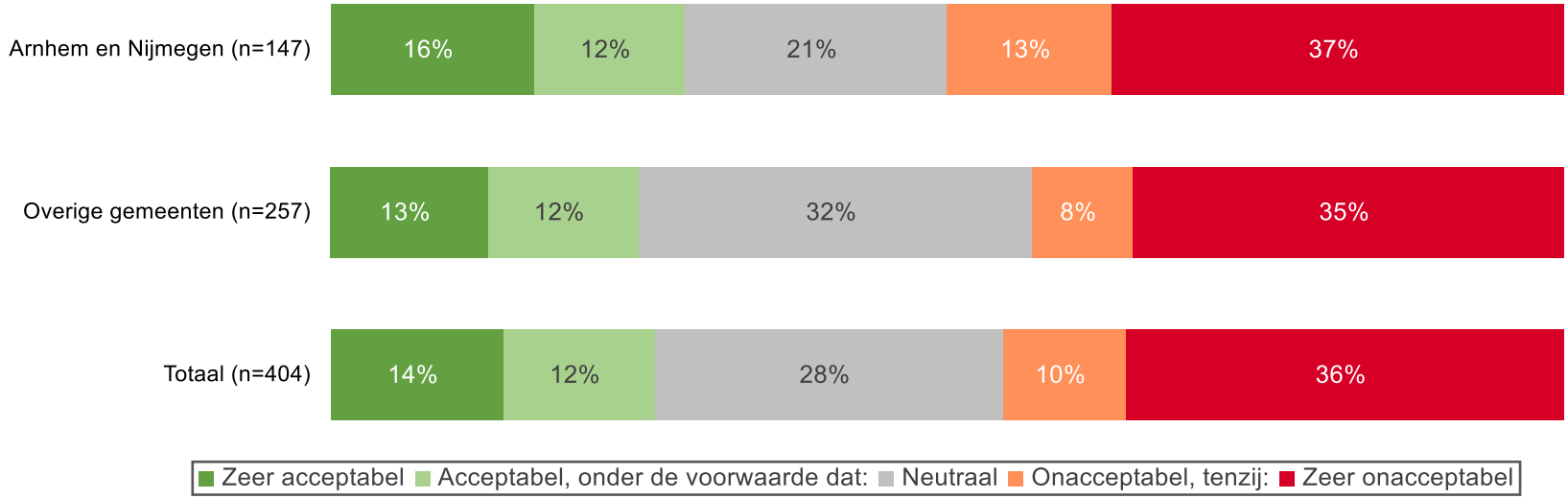
Respondenten vinden een toeslag bij kort van tevoren acceptabel onder een aantal voorwaarden: er moet rekening worden gehouden met noodzakelijke reizen (zoals ziekenhuisbezoeken), de toeslag moet niet te hoog worden en de taxi moet respondenten op tijd ophalen en op tijd afzetten bij hun afspraak.

Respondenten die een toeslag bij kort van tevoren reserveren onacceptabel vinden, benoemen dat zij deze maatregel wel acceptabel vinden wanneer de toeslag niet te hoog wordt en wanneer er rekening wordt gehouden met noodzakelijke reizen.

Maatregel 2 - Verruimen van de ophaalmarges

Verruimen van de ophaalmarges

Op dit moment wordt u 15 minuten voor of na de reserveringstijd opgehaald. Het voorstel is om deze margetijd te verruimen tot 30 minuten voor of na de reserveringstijd. Bij een reservering om 13:00 uur, kunt u dus worden opgehaald tussen 12.30 en 13.30 uur.



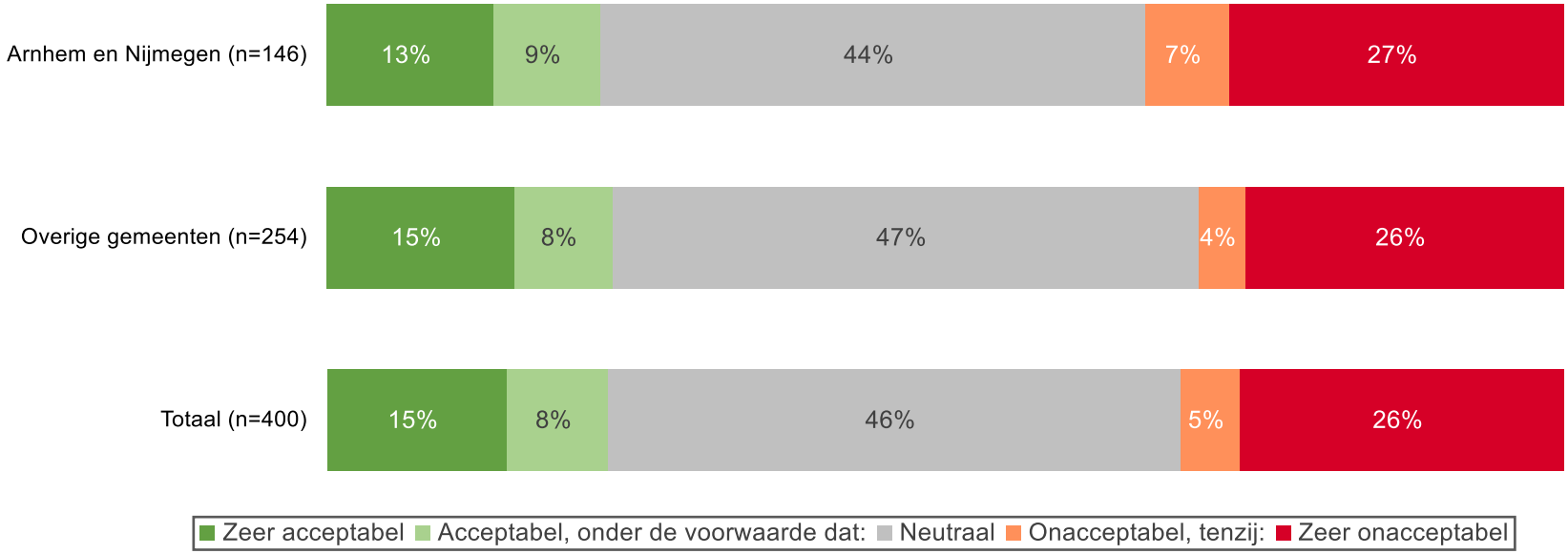
Respondenten die de maatregel 'verruimen van de ophaalmarges' acceptabel vinden geven aan dat zij deze maatregel alleen acceptabel vinden wanneer er duidelijk met hen gecommuniceerd wordt hoe laat zij worden opgehaald, dat er rekening wordt gehouden met noodzakelijke reizen en dat de taxi op tijd bij hen en bij hun afspraak is.

Respondenten die het verruimen van de ophaalmarges 'onacceptabel, tenzij' vinden, benoemen dat deze maatregel lange wachttijden met zich meebrengt. Zij vinden deze maatregel wel acceptabel wanneer er goed wordt gecommuniceerd hoe laat zij worden opgehaald en wanneer de taxi wel op tijd is bij het ophalen en bij de bestemming.

Maatregel 3 - Spitstarief invoeren

Spitstarief invoeren

Het voorstel is om de eigen bijdrage voor het reizen tijdens de spits te verhogen. De spitstijden zijn de tijden waarop veel wordt gereisd met Avan.



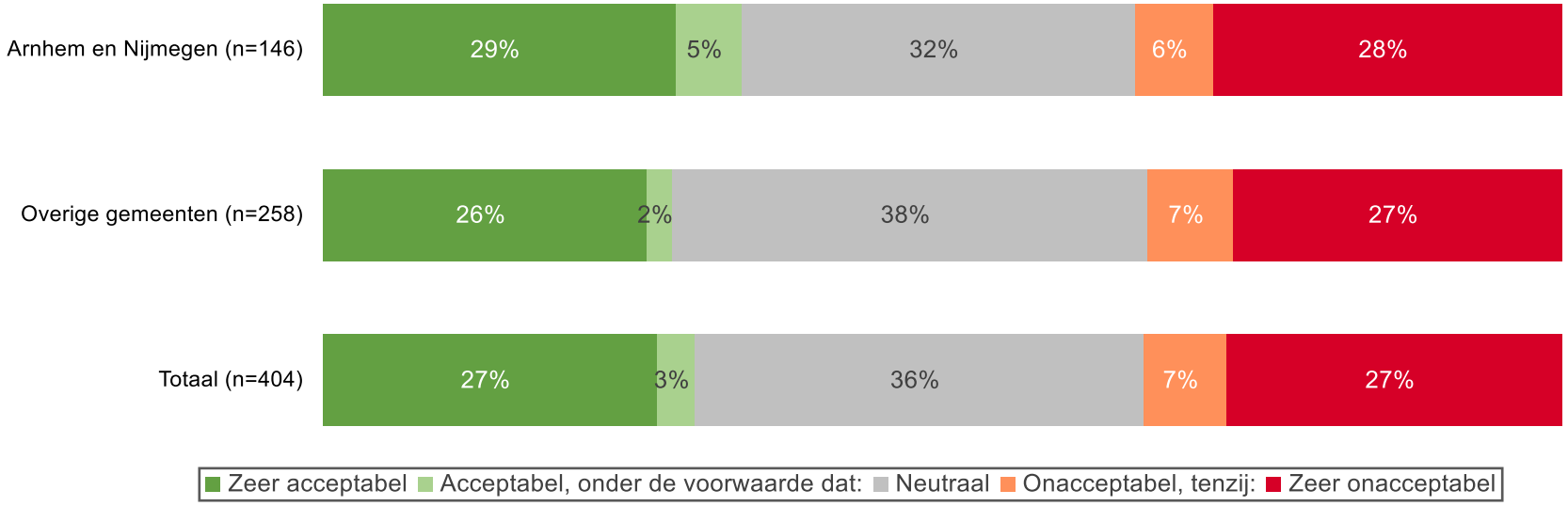
Een aantal respondenten heeft aangegeven dat zij 'spitstarief invoeren' een acceptabele maatregel vinden onder de voorwaarden dat: de toeslag niet te hoog is, er een uitzondering gemaakt kan worden voor noodzakelijke reizen, de taxi op tijd bij hen en hun afspraak is en dat er goed gecommuniceerd wordt wat de spitstijden zijn.

Respondenten die hebben geantwoord dat zij spitstarief invoeren onacceptabel vinden tenzij, geven aan dat er een uitzondering moet worden gemaakt voor noodzakelijke reizen en dat de toeslag niet te hoog mag worden, zeker voor reizigers met lage inkomens.

Maatregel 4 - Ondergrens voor toewijzing Wmo-pas

Ondergrens voor toewijzing Wmo-pas

Het voorstel is om alleen een Avan-vervoerspas te verstrekken wanneer er minimaal zes keer per jaar met Avan wordt gereisd.



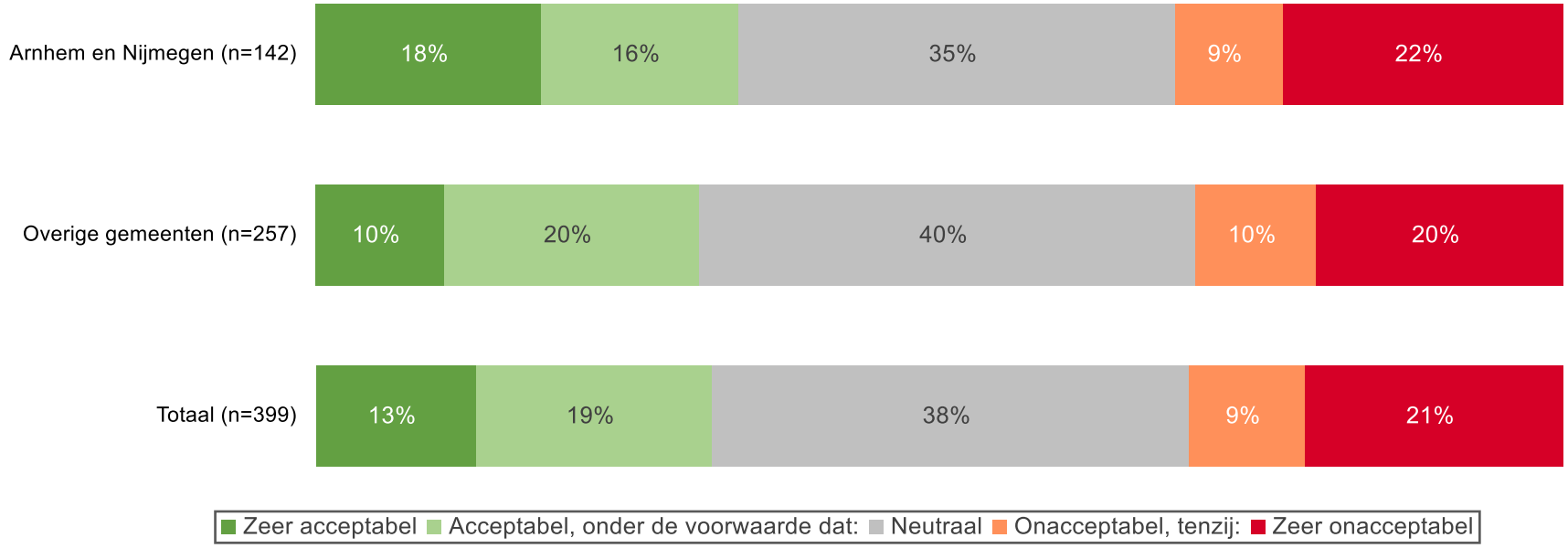
Respondenten die de maatregel 'ondergrens voor toewijzing Wmo-pas' acceptabel vinden, geven als voorwaarde dat voornamelijk goed gekeken moet worden naar wat de oorzaak is van de lage frequentie van reizen. Ook benoemen zij dat er rekening moet worden gehouden met de gezondheid van de reizigers en met de coronamaatregelen (die er nu voor zorgen dat mensen minder reizen).

Een aantal respondenten heeft 'onacceptabel, tenzij:' geantwoord op de vraag hoe acceptabel zij het vinden als er een ondergrens voor de toewijzing voor een Wmo-pas wordt ingesteld. Zij benoemen dat deze maatregel wel acceptabel is wanneer er wordt gekeken naar de oorzaak van de lage reisfrequentie, er rekening wordt gehouden met de gezondheid van reizigers en coronamaatregelen en wanneer er wel een reëel alternatief is voor reizigers.

Maatregel 5 - Bindend alternatief bij drukte

Bindend alternatief bij drukte

In drukke periodes worden reizigers in overleg eerder of later ingepland dan gewenst.



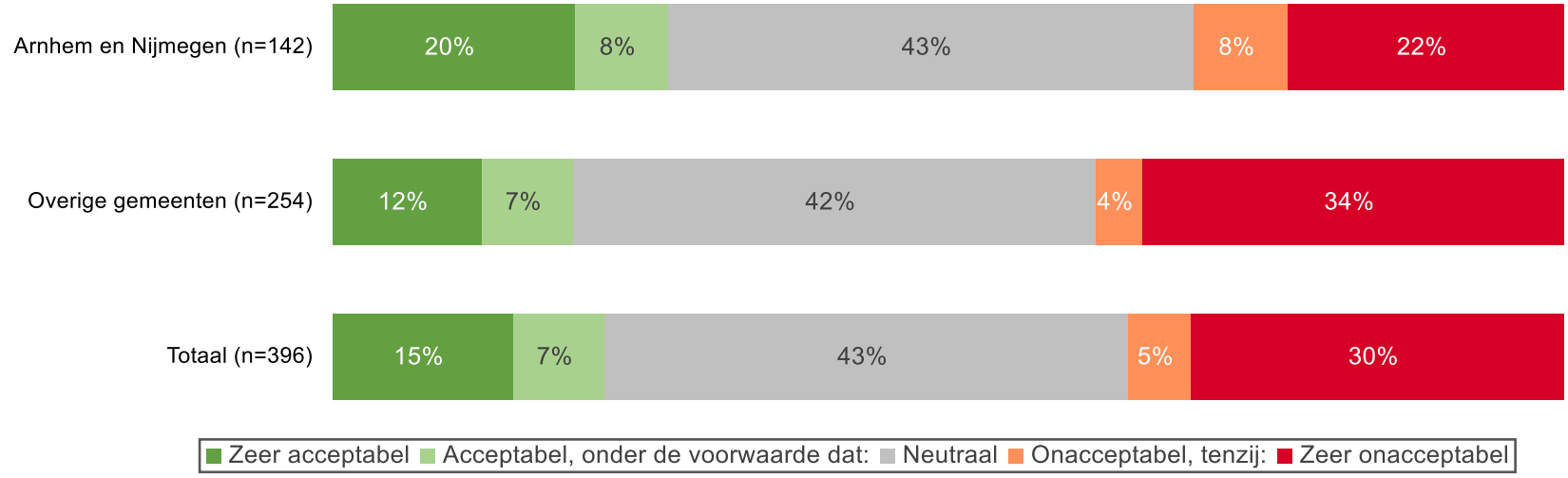
Een aantal respondenten heeft aangegeven dat zij 'bindend alternatief bij drukte' een acceptabele maatregel vinden onder de voorwaarden dat: dit in overleg gebeurt, er rekening wordt gehouden met noodzakelijke reizen, er duidelijk en tijdig wordt gecommuniceerd hoe laat zij dan worden ingepland en de taxi op tijd is om hen op te halen en af te zetten bij de bestemming.

Respondenten die hebben geantwoord dat zij een bindend alternatief bij drukte onacceptabel vinden tenzij, geven aan dat zij deze maatregel wel acceptabel vinden als er een uitzondering wordt gemaakt voor noodzakelijke reizen, dat dit in overleg gebeurt en er duidelijk wordt verteld waarom en dat de taxi op tijd komt om hen op te halen en af te zetten.

Maatregel 6 - Bindend OV-advies op maat

Bindend OV-advies op maat

Het voorstel is om voor reizigers waarvoor het OV een reëel alternatief is, geen mogelijkheid te geven om ritten te boeken met de Avan-pas. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de reiziger.



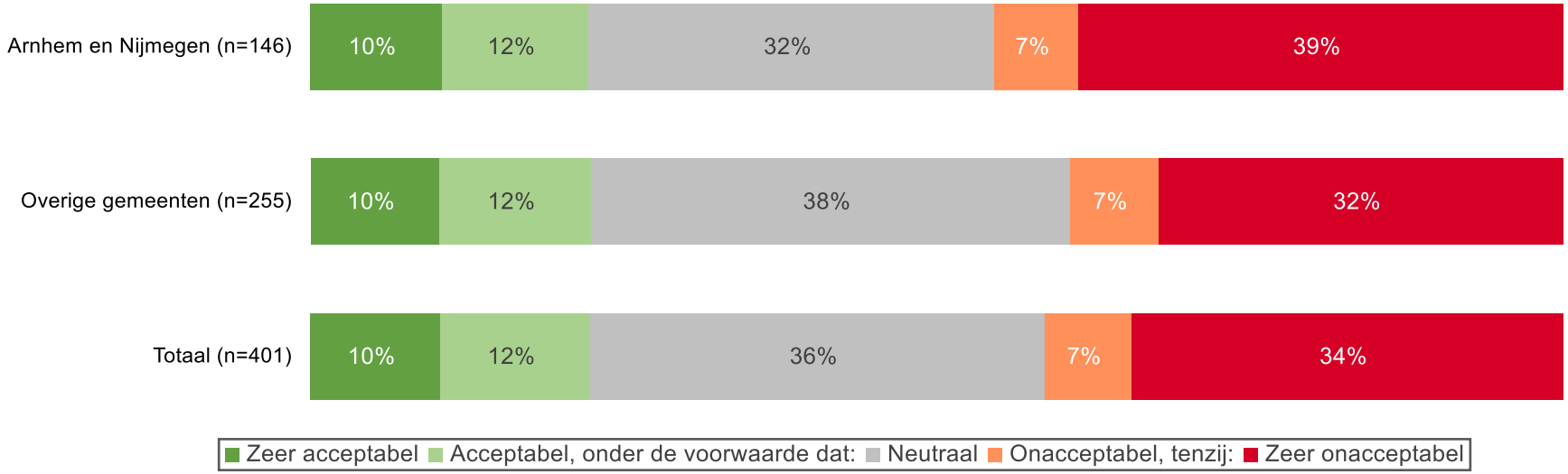
Respondenten die de maatregel 'bindend OV-advies op maat' acceptabel vinden onder de voorwaarde dat, geven aan dat zij deze maatregel alleen acceptabel vinden wanneer er rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van de reiziger, er een duidelijke uitleg wordt gegeven waarom die persoon met het OV moet en dat reisbegeleiding gratis mee zou mogen in het OV.

Respondenten die een bindend OV-advies op maat 'onacceptabel, tenzij' vinden, benoemen dat deze maatregel niet nodig zou zijn als er strenger/ beter zou worden geïndiceerd. Avan is immers bedoeld voor personen die niet met OV kunnen. Deze respondenten geven aan dat zij deze maatregel wel acceptabel zouden vinden wanneer er wordt gekeken naar de persoonlijke situatie en de bestemming.

Maatregel 7 - Maximale omrijtijd verhogen

Maximale omrijtijd verhogen

Op dit moment is de omrijtijd bij korte ritten maximaal 15 minuten en bij lange ritten maximaal 30 minuten. Het voorstel is om dit te verlengen naar respectievelijk 30 en 45 minuten.



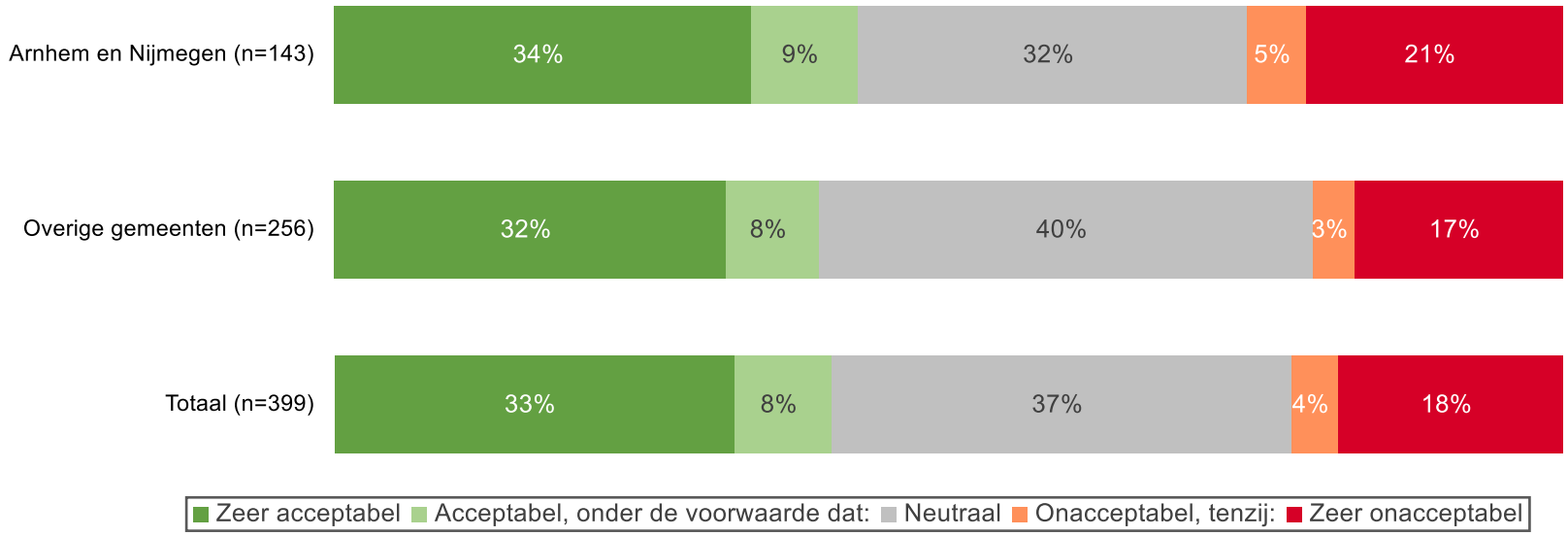
Een aantal respondenten heeft 'acceptabel, onder de voorwaarde dat' geantwoord op de vraag of zij de maximale omrijtijd verhogen acceptabel vinden. Zij vinden deze maatregel acceptabel als deze maatregel van tevoren duidelijk wordt gecommuniceerd, als er kan worden gegarandeerd dat de taxi hen op tijd ophaalt en afzet bij hun bestemming, als er rekening wordt gehouden met noodzakelijke reizen en als er rekening wordt gehouden met de gezondheidstoestand van de reiziger.

Respondenten die de maximale omrijtijd verhogen niet acceptabel vinden hebben aangegeven onder welke voorwaarden zij dit wel acceptabel zouden vinden. Zij noemen dat deze maatregel wel acceptabel is wanneer het echt niet anders kan, als er rekening wordt gehouden met de gezondheidstoestand van de reiziger, wanneer de taxi op tijd is om hen op te halen en af te zetten en wanneer deze maatregel goed gecommuniceerd wordt.

Maatregel 8 - Kilometerdrempel

Kilometerdrempel

Het voorstel is om geen ritten te rijden die korter zijn dan 500 meter. Voor reizigers met een scootmobiel wordt de ondergrens 5km.



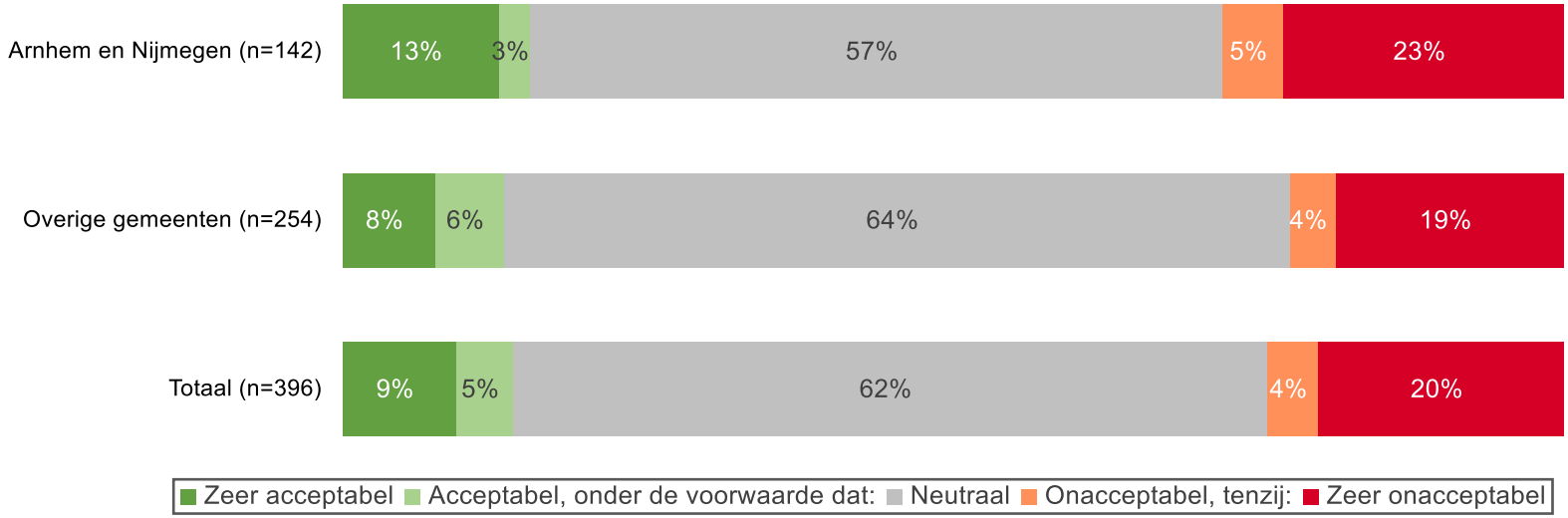
Respondenten die 'acceptabel, onder de voorwaarde dat' hebben geantwoord op de vraag of een kilometerdrempel een acceptabele maatregel is, hebben aangegeven dat deze maatregel acceptabel is als er uitzonderingen gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld een tijdelijke indicatie) en als er een reëel alternatief voor Avan is.

Een aantal respondenten heeft aangegeven dat zij een kilometerdrempel onacceptabel vinden tenzij er uitzonderingen gemaakt kunnen worden op deze maatregel. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de weersomstandigheden te slecht zijn of dat het 's nachts te donker is.

Maatregel 9 - Tarief 'Wmo zonder korting' verhogen

Tarief 'Wmo zonder korting' verhogen

Het Wmo-tarief zonder korting geldt in sommige gemeenten voor Wmo-reizigers die hun kilometerbudget hebben overschreden. Enkele gemeenten hebben Avan-passen uitgereikt waarbij reizigers altijd het Wmo-tarief zonder korting betalen. Op dit moment is het Wmo-tarief zonder korting gelijk aan het OV-tarief zonder passend OV alternatief. Het voorstel is om dit te verhogen.



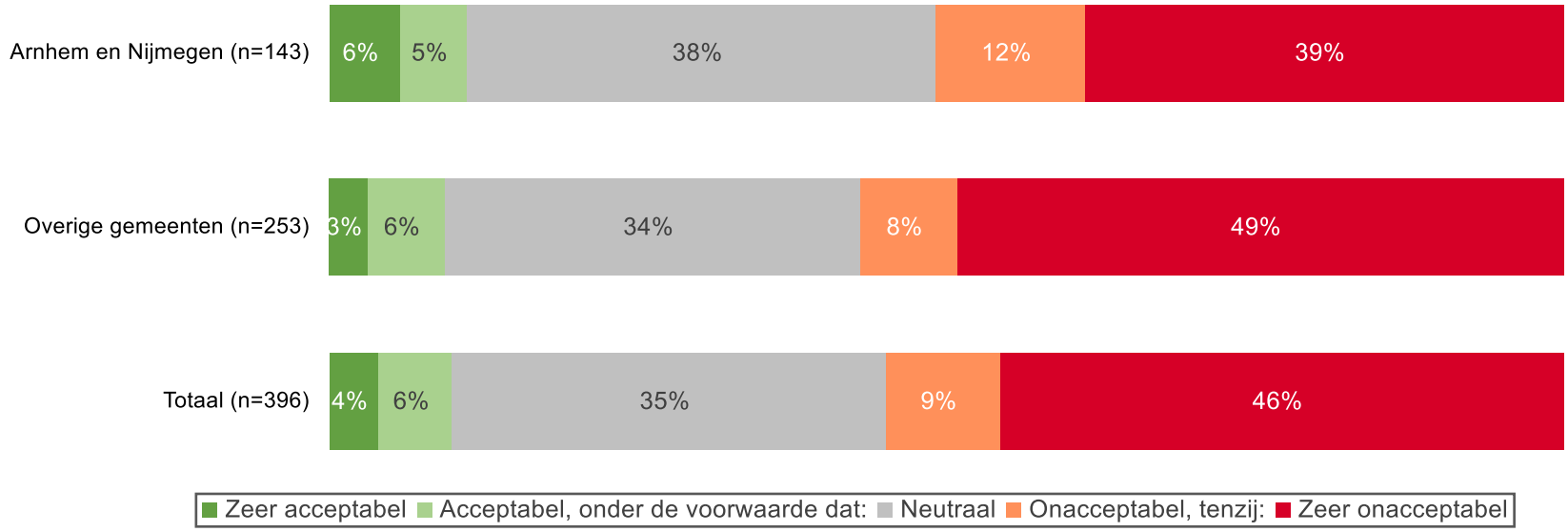
Een aantal respondenten vindt de maatregel 'Tarief Wmo zonder korting verhogen' acceptabel onder de voorwaarden dat dat tarief nog wel betaalbaar blijft (niet hoger dan het OV-tarief) en dat er rekening wordt gehouden met het inkomen van de reiziger.

Respondenten die het tarief Wmo zonder korting verhogen 'onacceptabel tenzij' vinden, noemen dat er moet worden gekeken naar de persoonlijke situatie van de reiziger, dat het tarief niet hoger mag worden dan het OV-tarief en dat er rekening moet worden gehouden met het inkomen van de reiziger.

Maatregel 10 - Standaard beginnen met OV-training

Standaard beginnen met OV-training

Het voorstel is om reizigers te trainen om zelfstandig met OV te gaan, zodat er minder of geen gebruik meer wordt gemaakt van de Avan-pas.



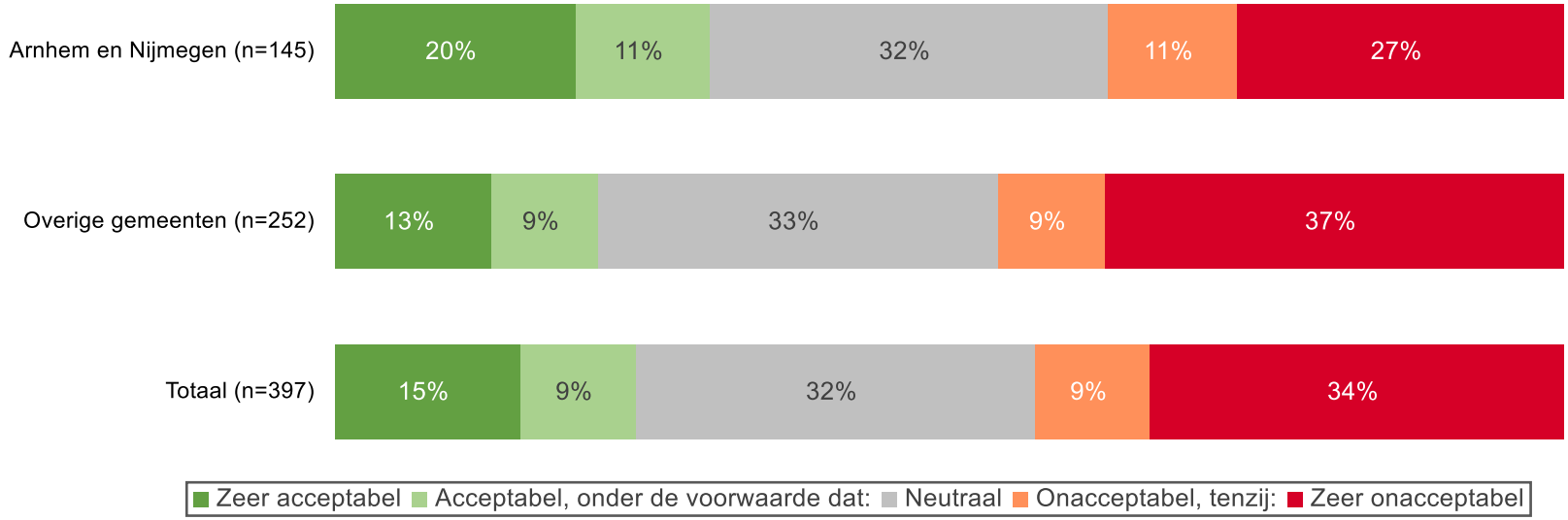
Een aantal respondenten heeft aangegeven dat zij 'standaard beginnen met OV-training' een acceptabele maatregel vinden onder de voorwaarde dat het OV ook een haalbaar en reëel alternatief is voor de reiziger.

Respondenten die standaard beginnen met OV-training onacceptabel vinden, benoemen dat zij deze maatregel wel acceptabel vinden wanneer het OV ook echt een haalbaar en reëel alternatief is voor de reiziger en dat goed met de reiziger wordt overlegd.

Maatregel 11 - Een bijdrage voor bezit van een Avan-vervoerspas

Een bijdrage voor bezit van een Avan-vervoerspas

Het voorstel is om een jaarlijkse bijdrage van € 25,- te vragen aan alle houders van een Avan-vervoerspas.



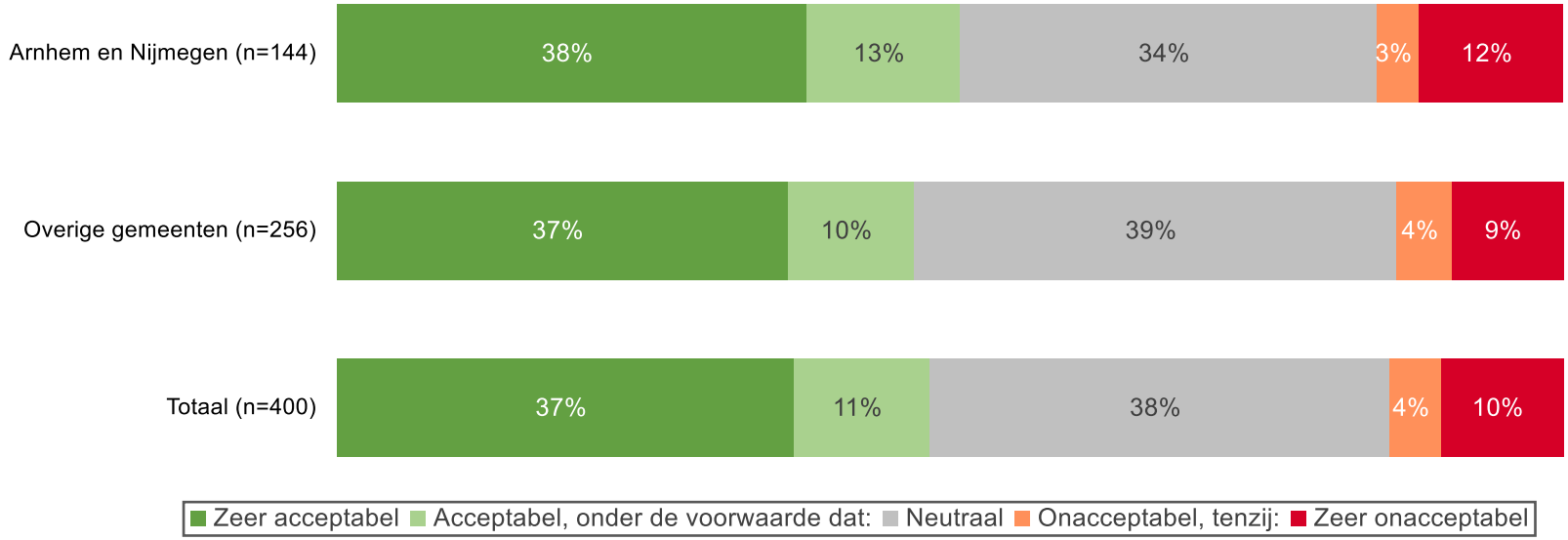
Respondenten die de maatregel 'een bijdrage voor het bezit van een Avan-vervoerspas' acceptabel vinden onder de voorwaarde dat, geven aan dat zij deze maatregel alleen acceptabel vinden wanneer er dan geen andere maatregelen worden doorgevoerd, wanneer dit bedrag inkomensafhankelijk of afhankelijk van de reisfrequentie is, wanneer dit bedrag niet jaarlijks wordt verhoogd en wanneer er dan wel op tijd wordt gereden.

Respondenten die een bijdrage voor het bezit van een Avan-vervoerspas onacceptabel vinden, geven aan dat zij weinig reizen en het bedrag erg hoog is voor het aantal reizen dat zij met Avan maken. Deze respondenten geven daarnaast aan dat zij een bijdrage voor het bezit van een Avan-vervoerspas wel acceptabel zouden vinden wanneer het bedrag lager is dan €25,- of wanneer het bedrag inkomensafhankelijk wordt.

Maatregel 12 - Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding

Boete toekennen bij verwijtbare loosmelding

Volgens het vervoerreglement is Avan gemachtigd een boete van € 10,- toe te kennen bij een verwijtbare loosmelding.



Een aantal respondenten heeft 'acceptabel, onder de voorwaarde dat' geantwoord op de vraag of zij een boete toekennen bij verwijtbare loosmeldingen acceptabel vinden. Zij vinden deze maatregel acceptabel als deze maatregel van tevoren goed gecommuniceerd met reizigers, als het toekennen van een boete in goed overleg gebeurt en als het duidelijk is dat de loosmelding echt te verwijten is aan de reiziger (en bijvoorbeeld niet aan de chauffeur).

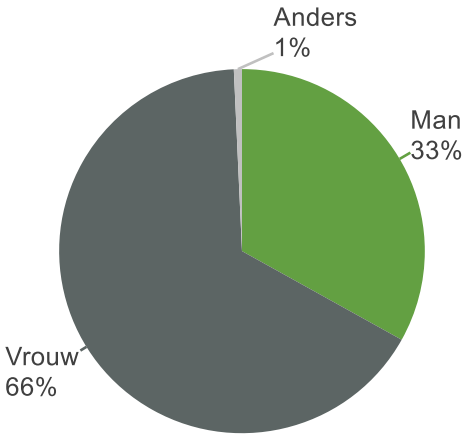
Respondenten die het toekennen van een boete bij een verwijtbare loosmelding niet acceptabel vinden hebben aangegeven onder welke voorwaarden zij dit wel acceptabel zouden vinden. Zij noemen dat deze maatregel wel acceptabel is wanneer het kan worden aangetoond dat de loosmelding echt te verwijten is aan de reiziger en wanneer het andersom ook geldt: als de taxi niet komt opdagen en het is te wijten aan de chauffeur, dat de reiziger dan een voordeel krijgt van Avan.

Moventem
Onderzoek | Advisering | Procesbegeleiding

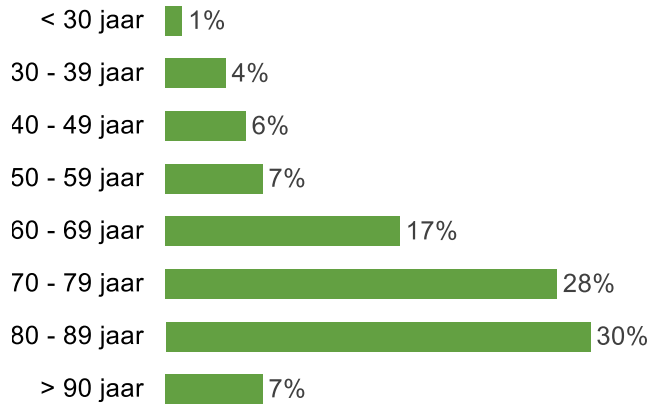
Bijlagen

Bijlage I - Achtergrondvariabelen

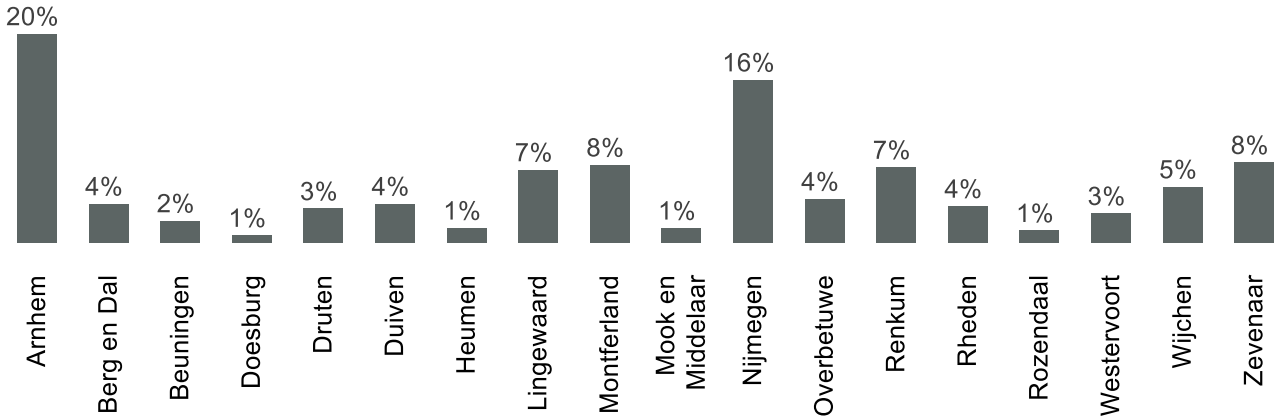
Wat is uw geslacht? (n=420)



Wat is uw leeftijd? (n=419)



In welke gemeente woont u? (n=422)



Binnen dit panelonderzoek zijn de resultaten gewogen naar gemeente. Hiermee zijn de resultaten gecorrigeerd om de mogelijke invloed van de niet geheel representatieve steekproef weg te nemen. Op deze en de volgende pagina staan ongewogen resultaten. De rest van de rapportage zal gewogen resultaten bevatten. Meer informatie over de weging staat in bijlage 2 weergegeven.

Betrouwbaarheid en nauwkeurigheid

Elke steekproef geeft afwijkingen ten opzichte van de werkelijkheid, maar de uitkomsten moeten een zo goed mogelijk beeld geven van de populatie. In kwantitatief onderzoek is het gebruikelijk om te spreken van een statistisch betrouwbaar verschil, als de afwijking zo groot is dat deze niet door toeval wordt veroorzaakt. Het betrouwbaarheidsniveau is gedefinieerd als 1 (100%) minus het significantieniveau. Het is gangbaar uit te gaan van een significantieniveau van 5%. Dan is er sprake van een betrouwbaarheidsniveau van 95%. Dat wil zeggen dat, als het onderzoek op dezelfde wijze en op hetzelfde moment zou worden herhaald, de uitkomsten in 95% van de gevallen hetzelfde beeld zouden geven.

De nauwkeurigheid (uitgedrukt in foutmarge) geeft het gebied van waarden aan, waarbinnen de werkelijke waarde in de populatie ligt. Een foutmarge van bijvoorbeeld 5%, betekent dat de werkelijke waarde van de totale populatie 5% hoger of lager kan liggen dan de waarde van de steekproef. Concreet: indien een onderzoeksuitkomst van de steekproef aangeeft dat 50% van de respondenten een rapportcijfer 8 geeft voor een bepaald aspect, dan ligt dit percentage in werkelijkheid maximaal 5% boven of 5% onder deze 50%, ofwel tussen de 45% en 55%. Een foutmarge van 5% is gangbaar en algemeen geaccepteerd bij (statistisch) kwantitatief onderzoek.

Met het omvangrijke aantal respondenten dat heeft deelgenomen (423) kunnen met 95% betrouwbaarheid en 4,72% nauwkeurigheid uitspraken worden gedaan op een algemeen niveau. De hoge betrouwbaarheid en nauwkeurigheid maken de data geschikt voor verdere analyses.

Weging

Binnen dit panelonderzoek zijn de resultaten gewogen naar gemeente. Hiermee zijn de resultaten gecorrigeerd om de mogelijke invloed van de niet geheel representatieve steekproef weg te nemen. Dit is een gangbare werkwijze in statistisch kwantitatief onderzoek. Personen in ondervertegenwoordigde groepen krijgen een gewicht groter dan 1 en tellen relatief zwaarder mee in het totaalresultaat, personen in groepen met een oververtegenwoordiging krijgen een gewicht kleiner dan 1.

Vanwege de ondervertegenwoordiging van respondenten uit de gemeente Berg en Dal, krijgt een respondent uit deze groep bijvoorbeeld weegfactor 1,63 en een respondent uit de gemeente Mook en Middelaar (die oververtegenwoordigd is) weegfactor 0,58. Weegfactoren mogen niet te groot zijn (een groep in een steekproef met een aandeel van bijvoorbeeld 5%, kan niet worden ‘opgeblazen’ tot 50%). Doorgaans wordt een maximale weegfactor van 3 en een minimale weegfactor van 0,5 gehanteerd.

Door de weging zijn de resultaten representatief over gemeenten.

College B & W
Tav Wethouder van der Zee

Betreft: ongevraagd advies Apcg beleidsregels wmo

Geachte Wethouder van der Zee,
Het Arnhems platform chronisch zieken en gehandicapten (Apcg) heeft kennisgenomen van de beleidsregels zoals deze zijn vastgesteld door het College en de reactie op het advies van de adviesraden. Echter willen wij hier graag nog op reageren. Wij vinden dat bij het opstellen van de beleidsregels te weinig is gekeken naar het VN-verdrag Handicap. Ook al is dit verdrag nog niet geïmplementeerd in de wet en op de diverse beleidsterreinen, het is wel richtinggevend voor gelijkwaardige participatie. Landelijk onderzoek wijst uit dat inwoners echter ervaren dat ze er met de decentralisaties op achteruit zijn gegaan en dat de aanpak van gemeentes nog te vrijblijvend is[1].
Een belangrijke voorwaarde voor participatie is mobiliteit. Veel mensen met een beperking moeten veel regelen om van A naar B te komen, het kost energie en doorzettingsvermogen en er zijn veel obstakels. Voor mensen met een beperking zijn er minder mogelijkheden om zich te verplaatsen, daardoor kunnen ze minder goed anticiperen op uitval van voorzieningen en is hun reisgedrag minder flexibel als dat van mensen zonder beperking. Daarom vinden wij het ook van belang dat de gemeente goede voorwaarden schept om zoveel mogelijk belemmeringen weg te nemen. Hoe minder drempels en gaten in de vervoersketen, hoe minder er geregeld en geanticipeerd hoeft te worden, hoe beter mensen zich kunnen verplaatsen en een vergelijkbare positie kunnen innemen in de samenleving.
Het VN-verdrag Handicap zegt dit over mobiliteit: Artikel 20 - De Staten die Partij zijn nemen alle effectieve maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen onder meer door:

a. de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap te faciliteren op de wijze en op het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs;

In de beleidsregels zien wij enkele gaten in de keten. Zo is opgenomen dat om voor een vervoersvoorziening (waaronder de regiotaxi) in aanmerking te komen er sprake moet zijn van een langdurige noodzaak en een structurele vervoersbehoefte. Onder dit laatste wordt door het College verstaan dat een inwoner minimaal 12 x per jaar een vervoersprobleem ervaart (bijvoorbeeld geen gebruik kan maken van het OV[2], sociaal netwerk etc). Wij zijn van mening dat met dit limitatief omschrijven van de toegang tot de kortingspas de participatie onder druk komt te staan. Hoe wordt verwacht dat de inwoner het zelf op gaat lossen als juist de belangrijkste opties niet beschikbaar zijn?

[1] https://iederin.nl/positie-van-mensen-met-een-beperking-gaat-achteruit-ondanks-vn-verdraghandicap/?fbclid=IwAR1oy_FTJdmJv6veP3wWNIQRUS3AD-1mXkRFg0DJ7EI63ZgVHYiSymHyY9s
[2] Agv calamiteiten (weersomstandigheden/operatie/hulphond ziek), wisselende belastbaarheid (fysiek/(neuro)psychisch), of verre/onbereikbare/onbekende bestemming (bij visuele beperking)

Bij de uitgangspunten wordt verwezen naar voorliggende voorzieningen als Automaatje en de Zonnebloemauto, die wettelijk geen voorliggende voorzieningen zijn, en bovendien niet altijd geschikt, direct beschikbaar, of zelfstandig te gebruiken zijn. Om snel ergens te komen, kunnen inwoners zonder kortingspas dan alleen nog terecht bij de OV-functie van de regiotaxi. Daarvan is de ritprijs 3 x keer duurder (met korting 0.17 ct pk/zonder korting 0,50 ct pk) dan met de bus. Een recente Arnhemse enquête onder inwoners tbv Concessie OV liet al zien dat een deel van de inwoners de bus te duur vindt en dit is dus 3 x zo veel. Onze ervaring is dat dit soort maatregelen direct leidt tot verminderde participatie of anders tot een stapeling van kosten. Recent onderzoek van de patiëntenorganisaties[3] wijst vervoer ook aan als een bijkomende kostenpost. Wat financieel draagbaar (betaalbaar) is, is voor iedereen anders. Als een inwoner echter doorgaans met OV gaat, dan kunnen dergelijke kosten buiten het bestedingspatroon vallen en als te hoog worden ervaren.
Bovendien zijn wij van mening dat individueel moet worden onderzocht wat de structurele vervoersbehoefte is, zonder dat er een bepaald aantal ritten genoemd wordt. Voor iemand die eens in de 2 maanden een vriendin bezoekt, en daarbij een vervoersprobleem ervaart, is er ook sprake van een structurele vervoersbehoefte.
Wij realiseren ons dat de gemeente meer inwoners uit de dure taxi wil krijgen. Deze groep die nu uitgesloten wordt is echter al heel zelfstandig, gaat met het OV of regelt het zelf, en ervaart alleen een vervoersprobleem bij calamiteiten. Winst valt juist te halen bij de groep die helaas nog obstakels ervaart in het gewoon reizen met de bus. Hier zijn al meerdere onderzoeken naar gedaan. Er worden nog steeds problemen ervaren met de dienstverlening, dienstregeling of toegankelijkheid van bus of perron/station. Wij pleiten er voor dat hier meer op wordt ingezet, door betere afspraken (het Apcg is regelmatig in gesprek met Breng om verbeteringen in de dienstverlening te bewerkstelligen), of met een aantrekkelijk abonnement o.i.d. Dat lijkt ons zinvoller dan het lastiger te maken voor mensen om naar wijze en tijdstip van keuze en betaalbaar van A naar B te gaan.
Tenslotte vinden wij ook dat het boodschappen doen er uit halen (dit is ook sociale participatie én meer keuzevrijheid), de scootmobiel 5 km weren uit de taxi (te grote afstand), alleen gratis begeleider bij medische noodzaak (te eenzijdig), onnodige obstakels opwerpt voor het meedoen in de samenleving.
Wij hopen dat Arnhem snel aan de slag gaat met de implementatie van het VN-verdrag Handicap en dan wellicht ook meer vanuit dat kader naar mobiliteit gaat kijken.
Met vriendelijke groet,

Dick Cochius
Voorzitter Arnhems platform Chronisch zieken en gehandicapten (Apcg)

[3] https://www.patientenfederatie.nl/nieuws/betalen-voor-zorg-is-vaak-meer-dan-zorgverzekering-of-eigenrisico

Tekst mail van het Apcg aan de gemeente Arnhem d.d. 20 januari 2021:

Onderwerp: reactie Apcg op brief maatregel Wmo-pas AVAN

Dag Esther,

We hebben maandag vernomen dat een bepaalde groep gebruikers van AVAN vrijdag de 15e januari een brief hebben gekregen van het bestuur van de wijkteams over het intrekken van de Wmo-pas agv ondergrens in gebruik.
We hebben hierover verontruste reacties gehad van inwoners die niet met OV, Automaatje of eigen netwerk kunnen reizen. Zoals 1 van de inwoners zei: “het wordt ons steeds moeilijker gemaakt om te participeren”. Ook vinden inwoners het “niet gelijkwaardig in vergelijking met de mogelijkheden die inwoners zonder beperking hebben”. En ook de zelfstandigheid is in het geding.

We hebben enkele vragen over de brief (die wij via achterban hebben ontvangen, helaas niet via gemeente/wijkteams zodat we voorbereid waren):

- Allereerst zijn we verbaasd en ontstemd over het **tijdstip** van de ‘herijking’. We zitten nog midden in de coronacrisis en het OV is voor veel mensen uit de achterban nog niet veilig genoeg. We weten niet hoe dat in april is, gezien er nog een piek wordt verwacht in maart. Mogelijk wordt het OV zelfs helemaal stopgezet. De herijking levert o.i. in verhouding ook te weinig op om dit te rechtvaardigen, gezien het om een groep gaat die weinig met Avan reist.
- Daarnaast zijn wij van mening dat de **volgorde** anders zou moeten zijn. Eerst (een aanbod voor) een herindicatiegesprek met de inwoner en dan pas eventueel stopzetten. Dat kan eenvoudig door in de brief aan te geven dat als er geen behoefte is aan wmo-pas of gesprek etc.. Nu worden we ermee geconfronteerd dat inwoners het stopzetten zien als fait accompli. Het lijkt ook een generieke maatregel, terwijl er wel **maatwerk** mogelijk is, zoals de wethouder eerder heeft toegezegd.
- Inwoners hebben recht op een individueel gesprek over passende ondersteuning. Maatwerk betekent dat er ook uitzonderingen gemaakt kunnen worden. De inwoners kunnen echter niet terecht bij de eigen wijkcoach, die hen en hun participatiebehoefte en -mogelijkheden het beste kent. Volgens ons is juist het uitgangspunt van maatwerk door de wijkteams dat de coaches bekend zijn met de persoonlijke situatie van de inwoners. Van een aantal inwoners die gebeld hebben met het team begrepen wij dat dit niet als een **persoonlijk ondersteuningsgesprek** wordt ervaren, er wordt alleen gewezen op alternatieven, ongeacht de situatie van de inwoner. Eén iemand werd zelfs verwezen naar Breng-flex?? Ambitie van elke maatregel zou moeten zijn passende ondersteuning en niet rigide bezuiniging.
- Wat ons betreft is de Wmo-pas een **maatwerkvoorziening**. Er staat in de brief geen datum van verzending vermeld en ook geen mogelijkheid tot **bezwaar**. Dit lijkt ons vooral belangrijk aangezien in de brief staat dat de pas alleen bedoeld is voor inwoners met een structurele vervoersbehoefte (probleem); er wordt weliswaar verwezen naar de beleidsregels, maar in de Wmo wordt dit niet als zodanig beschreven.
- Eerder is gesteld dat er een **overgangsperiode** is van 3 maanden; wij gaan er van uit dat dit 3 maanden is na een herindicatiegesprek, niet na een papieren analyse. Sowieso is per 1 april niet 3 maanden na ontvangst van de brief.
- Zijn inwoners alleen gesorteerd op aantal ritten, of ook nog op hulpmiddel ed.? Als eerste **alternatief** wordt gewezen op een OV-pas voor AVAN. We vragen ons af wat dan criteria zijn voor uitzonderingen (maatwerk), als dit het eerste alternatief is. Bovendien kunnen inwoners met een scootmobiel niet reizen met AVAN met een OV-pas. Voor het reizen met een scootmobiel is er dus geen alternatief. Zelfstandig reizen zonder scootmobiel is niet voor iedereen een optie. Voor het gebruik van een duwrolstoel ben je afhankelijk van iemand die je duwt, er zijn maar heel weinig scootmobielpools (waar niet iedereen gebruik van kan maken) en niet iedereen heeft een goede handfunctie voor een handbewogen rolstoel.
- Als inwoners als alternatief met een rolstoel gaan reizen met een OV-pas, worden de **kosten** heel hoog als er een bindend OV-advies is.

- Als inwoners minder gaan reizen met AVAN, hoe kan dan worden aangetoond wanneer de **vervoersbehoefte** weer toeneemt? Hetzelfde geldt voor nieuwe klanten.

Wij hebben in januari 2020 al een gesprek gevoerd met de wethouder over deze maatregel, die wat ons betreft teveel obstakels geeft en weinig oplevert. Wij hebben toen aangegeven dat individueel moet worden onderzocht wat de structurele vervoersbehoefte is, zonder dat er een bepaald aantal ritten genoemd wordt. Ook hebben we verwezen naar het **VN-verdrag Handicap** waarin staat dat inwoners moeten kunnen reizen op de wijze en op het tijdstip van **hun keuze** en tegen een betaalbare prijs. Wat ons betreft voldoet deze maatregel niet aan deze voorwaarde. Wij blijven erbij dat inwoners om te kunnen participeren, juist ondersteund moeten worden in het vervoer.

Met vriendelijke groet,

Dick Cochius
Voorzitter Arnhems platform chronisch zieken en gehandicapten (Apcg)

i.o.

Karen Verholt, beleidsmedewerker Arnhems platform chronisch zieken en gehandicapten (Apcg)

Tekst mail Apcg aan de wijkteams, d.d. 21 januari 2021:

Onderwerp: maatwerk wmo-pas

Beste Mirjam Otten,

Het Apcg heeft kennisgenomen van de brief die naar een bepaalde groep inwoners is gestuurd over het gebruik en intrekken van de Wmo-pas voor vervoer. Over deze maatregel hebben we eerder al een gesprek gevoerd met de wethouder en de gemeente. Ook hebben we de gemeente inmiddels een mail gestuurd met een aantal opmerkingen over deze brief.

Wij benaderen u nu mbt uitvoering van de maatregel. Het is belangrijk dat inwoners een goed gesprek kunnen krijgen over de passende ondersteuning. De wethouder heeft toegezegd dat maatwerk mogelijk is. Dat betekent o.i. ook dat er uitzonderingen op de regel mogelijk zijn. Welk maatwerk zou er anders zijn?

In de brief staat dat de inwoners een speciaal nummer kunnen bellen, ipv dat zij bij de eigen coach terecht kunnen. Dit bevreemd ons, aangezien de coach de inwoner het beste kent, en ook de vervoersbehoefte en de participatiemogelijkheden. Zij weten of iemand met bijvoorbeeld een slechte handfunctie wel of niet met de bus kan, of iemand te maken heeft met een wisselende belastbaarheid of dat iemand door ziekte minder gereisd heeft. En onder welke omstandigheden iemand wel of niet een beroep op het eigen netwerk kan doen. Mogelijk wordt de taxi als vangnet gebruikt, of juist om zelfstandig ergens naartoe te kunnen gaan.

Van inwoners die het team hebben gebeld horen we dat niet echt meegedacht wordt over alternatieven voor de persoonlijke situatie, maar dat vooral de alternatieven worden opgesomd en het intrekken van de pas als fait accompli wordt gesteld. Er wordt niet gekeken naar waarom er minder dan een bepaald aantal keren gereisd is, of waarom alternatieven niet geschikt zijn. Hoe zijn de medewerkers geïnstrueerd? We horen dat inwoners gewezen worden op Breng-flex, korting met de Gelrepas, of dat de kosten voor reizen met OV-pas maximaal 3,50 zijn? Wordt er rekening gehouden of inwoners met een (licht) verstandelijke beperking de maatregel begrijpen?

Voor inwoners met een scootmobiel is de bus, Ov-pas of Automaatje sowieso geen alternatief. De trein rijdt alleen op een bepaald traject. Voor het alternatief met een duwrolstoel te reizen is iemand nodig die kan duwen. Voor het alternatief om zonder hulpmiddel te reizen zijn er maar weinig locaties waar scootmobielen te leen zijn, als dit al geschikt is voor de persoon. Voor inwoners die gebruik kunnen maken van Automaatje kan deze voorziening een goede aanvulling zijn; deze is alleen niet altijd beschikbaar, dus het hangt van de afspraak of activiteit af of het geschikt is. Ook is het niet altijd mogelijk (bijvoorbeeld vanwege conditie, of spontane actie) om zolang van te voren iets te plannen. Hierdoor wordt de flexibiliteit dus beperkt.

Wij pleiten ervoor dat iedere inwoner die geconfronteerd wordt met deze maatregel en hier behoefte aan heeft een echt gesprek kan krijgen over wat in de persoonlijke situatie de meest passende ondersteuning is. Waarbij het bevorderen of het in stand houden van de zelfstandige participatie uitgangspunt is, en er rekening wordt gehouden met de (kwetsbaarheid van de) beperking of aandoening, het hulpmiddel, de vervoersbehoefte (bestemmingen of activiteiten) en geschiktheid van de alternatieven.

Met vriendelijke groet,

Dick Cochius,

Voorzitter Arnhems platform chronisch zieken en gehandicapten (Apcg)

i.o.

Karen Verholt, beleidsmedewerker Arnhems platform chronisch zieken en gehandicapten (Apcg)

Van: Esther Vaessen
Verzonden: dinsdag 23 februari 2021
Onderwerp: Reactie op uw mail inzake brief maatregel Wmo-pas Avan en uw mail inzake maatwerk aan het Wijkteam.

Geachte heer Cochius,

Dank u voor uw mail inzake reactie APCG op brief maatregel Wmo-pas AVAN en de mail die u naar het wijkteam heeft gestuurd inzake maatwerk Avan-pas.

Hieronder treft u onze gezamenlijk opgestelde reactie.

Vanaf 1 februari 2020 gelden er nieuwe beleidsregels voor de Wmo, daarin staan ook beleidsregels opgenomen voor het vraagafhankelijk vervoer. Zo is omschreven wat er wordt verstaan onder een structureel vervoersprobleem. Daarnaast is aangegeven dat ritten onder de 500 meter in zijn algemeenheid en ritten met een scootmobiel onder de 5 kilometer niet meer geboekt kunnen worden bij Avan. Deze regels worden vanaf 1 april 2021 doorgevoerd.

Rond 15 januari jl. hebben alle inwoners die in het bezit zijn van een Wmo-pas een brief van de sociale wijkteams ontvangen. In totaal zijn er ruim 3200 brieven verzonden.
Ruim 2100 inwoners hebben een brief gehad waarin ze alleen geïnformeerd worden over de wijzigingen in het kader van de structurele vervoersbehoefte en dat er geen ritten onder de 500 meter en ritten onder de 5 kilometer met scootmobiel meer kunnen worden geboekt per 1-4-2021.
Ruim 1100 inwoners hebben een brief gehad waarin is aangekondigd dat hun Wmo-pas per 1-4-2021 wordt stop gezet, omdat gebleken is dat ze er de afgelopen jaren weinig tot geen gebruik van hebben gemaakt. Het gaat dan om minder dan 12 x per jaar een vervoersprobleem. Hierbij is gekeken naar de jaren 2018 en 2019 (2020 is alleen als extra check gebruikt). Inwoners die in 2020 de pas voor het eerst toegewezen hebben gekregen horen niet bij deze groep, hun pas wordt niet stopgezet. In de brief over stopzetting van de WMO pas wordt aan alle inwoners de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan met het wijkteam. Daarnaast worden in de brief alternatieven genoemd waarvan inwoners gebruik kunnen maken bij een incidentele vervoersbehoefte. Het gaat hier om de voorziening Automaatje en het gebruik van de OV-pas van Avan. Echter zijn er ook andere mogelijkheden, zoals gebruik van het eigen netwerk, het huren van een Zonnebloemauto, gebruik maken van het zittend ziekenvervoer via de zorgverzekering. Onder voorwaarden zijn bepaalde vervoerskosten ook aftrekbaar bij de belastingaangifte.

Ongeveer 40% van de 1100 inwoners die een stopbrief hebben ontvangen, heeft maximaal 5 ritten gemaakt in 2018 en 2019.Het merendeel van deze groep maakt geen gebruik van een rolstoel (niet opklapbaar) of scootmobiel, waardoor voorliggende voorzieningen als Automaatje en OV-pas Avan (waar ook rolstoelgebruikers gebruik van kunnen maken) gebruikt kunnen worden.

Het Nibud heeft een tabel gemaakt als het gaat om extra vervoerskosten die mogelijk in aanmerking komen voor extra belastingaftrek. In de tabel staan de gemiddelde uitgaven aan vervoer per maand bij een bepaald inkomen. Dit inkomen is het totale besteedbare inkomen van een huishouden per maand oftewel het netto inkomen en alle tegemoetkomingen, zoals zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderbijslag. Bij een inkomen van €1250,- per maand wordt door het Nibud uitgegaan van een gemiddeld bedrag aan vervoerskosten van €71,- per maand. Wij verwachten dat een incidentele vervoersbehoefte uit dit bedrag betaald zou moeten kunnen worden.

Daarnaast is het voor mensen die gebruik maken van een rolstoel en/of scootmobiel ook mogelijk om gebruik te maken van het zittend ziekenvervoer voor de ritten naar medische behandelingen. Aangezien veel inwoners Avan gebruiken voor vervoer naar ziekenhuis e.d. zal ook hier naar gekeken worden bij de beoordeling van de vervoersbehoefte.

Er is een apart team bereikbaar om inwoners telefonisch te woord te staan over de brief. Zij kunnen de eerste vragen van inwoners over de brief beantwoorden. Als dat niet voldoende is, bijvoorbeeld omdat inwoners aangeven geen gebruik te kunnen maken van andere voorzieningen, dan wordt de wijkcoach van de inwoner betrokken. In de eerste twee weken heeft het team ongeveer 215 inwoners gesproken (dat is 6,5% van de inwoners die een brief hebben ontvangen). Hiervan hebben 69 inwoners de informatiebrief gehad en 146 inwoners de stopbrief. Doordat er bij de start een aantal technische problemen waren met de telefoon kon helaas niet iedereen direct door dit team te woord worden gestaan. Dit is opgevangen door de Klantenservice en de wijkcoaches. Daar waar nodig, zijn de inwoners alsnog teruggebeld door het team.
De meeste inwoners die bellen, hebben behoefte aan meer uitleg over de brief. Na deze uitleg hebben 62 inwoners aangegeven het niet eens te zijn met het besluit om de pas stop te zetten. Voor deze inwoners zijn de afgelopen weken de afspraken voor een keukentafelgesprek ingepland met het eigen wijkteam/de wijkcoach. Het gaat hierbij om inwoners die aangeven geen gebruik te kunnen maken van alternatieven. Samen met de wijkcoach wordt gekeken wat de vervoersbehoefte is en wordt naar de verschillende oplossingen gekeken. Op basis van dit gesprek kan door de wijkcoach worden besloten dat een maatwerkvoorziening in de vorm van een Wmo-pas noodzakelijk is en ontvangt de inwoner een nieuwe toekenningsbeschikking voor de Wmo-pas.

Er zijn signalen dat niet iedere inwoner die heeft gebeld zich gehoord voelt en dat vinden we uiterst vervelend. Daarnaast hebben we gesignaleerd dat dit met name de inwoners betreft die een incidenteel vervoersprobleem hebben, maar daarin afhankelijk zijn van het kunnen meenemen van hun scootmobiel. Deze groep inwoners heeft namelijk niet de mogelijkheid om gebruik te maken van de OV-pas of Automaatje, aangezien daar de scootmobiel niet meegenomen kan worden. De inwoners die gebeld hebben met het team zijn de afgelopen weken opnieuw benaderd en hebben een gesprek met het betreffende wijkteam/wijkcoach aangeboden gekregen. Ook voor deze inwoners zijn de afgelopen weken de afspraken ingepland. Tijdens het keukentafelgesprek zal specifiek voor de inwoners die aangeven afhankelijk te zijn van het meenemen van de scootmobiel, gekeken worden naar oplossingen die passend zijn bij de vervoersbehoefte en de mogelijkheden van de inwoner. Mocht blijken dat voor de inwoner de maatwerkvoorziening in de vorm van een Wmo-pas noodzakelijk is, dan ontvangt de inwoner een nieuwe toekenningsbeschikking voor de Wmo-pas.

Wij hebben met deze brief wellicht niet op al uw vragen en opmerkingen een reactie gegeven, maar een aantal vragen zijn ook aan de orde geweest in het gesprek dat u in januari 2020 heeft gevoerd met wethouder Van der Zee. Daarnaast hebben wij een schriftelijke reactie gegeven op het advies van de Adviesraad Wmo behorende bij de beleidsregels Wmo, waarin ook de bijdrage van de APCG is verwerkt. Met de antwoorden in deze brief, samen met de antwoorden in het gevoerde gesprek met de wethouder en de reactie op het WMO advies hebben wij u hopelijk voldoende geïnformeerd over het beleid en de uitvoering rondom de Wmo-pas.

Met vriendelijke groet,

Esther Vaessen
Bestuursadviseur

Van: Geta Schnellen
Verzonden: dinsdag 20 april 2021
Onderwerp: Mijn persoonlijke Vb betreft Regiotaxi en scootmobiel, en geen begeleider meenemen met Regiotaxi Avan

Beste Raadsleden, en Wethouder,

Hierbij wat persoonlijke Vb betreft waar ik tegen aan loop als ik niet meer als 5 km mijn scootmobiel mag meenemen met de Avan Regiotaxi, en als ik geen begeleider kan meenemen met de taxi :

Vb : Van September 2020 vorig jaar tot April 2021 was ik niet in staat om Na een epilepsie aanval zelfstandig te reizen naar mijn Botoxafspraak in mijn been en onder mijn voet bij Klimmendaal Revalidatie arts om het spasmen uit te schakelen.

Ondertussen was Ook de Corona crisis uitgebroken die roet in het eten gooide.

Normaal krijg ik om de 3 maanden mijn behandeling.

Doordat ik mij niet kon veroorloven de volle map te betalen voor een begeleider omdat ik leef van een Wajong uitkering heb ik mijn afspraak moeten afzeggen met als gevolg dat het lopen voor mij zeer pijnlijk is omdat ik mijn behandeling nog niet heb gehad.

Door mijn hersenletsel ben ik sneller overprikkeld en heb ik meer last van mijn geheugen,

En biedt het steun als ik een begeleider mee kan nemen naar mijn afspraak

Om dezelfde redenen heb ik nog geen afspraak kunnen maken voor mijn therapeutisch bewegen onder begeleiding bij de Bio Manege.

Terwijl dit juist een verrijking voor mijn spieren zou zijn, spijtig dit te moeten missen doordat ik geen begeleider met de Avan Regiotaxi kan meenemen

Ik ben 41 jaar. Vanaf mijn geboorte heb ik een beperking ik heb hersenletsel, ben halfzijdig verlamd en ik heb epilepsie.

Van mijn woning - naar Klimmendaal

Van mijn woning - naar mijn werk Bio

Van mijn woning - naar Rheden

Van mijn woning - naar Pathé

Van mijn woning naar Livit

Van mijn woning naar Rijnstate

Van mijn woning naar Medipoint

Van mijn woning naar huisarts en pedicure

Van mijn woning naar sociale contacten

Van mijn woning naar het zwembad

Van mijn woning naar Arnhem CS

Van mijn woning naar Doorwerth

Van mijn woning naar Buurthuis

SP bijeenkomsten - ik ben lid van de SP

Kan betreft 5 Kilometer al een probleem geven

Als laatst nog een opmerking en een tip :

Inplaats van een 0900 telnr zou het een 0800 moeten worden betreft een taxi boeken,

En niet alleen als je taxi niet is komen opdagen.

Dit is voor mensen met een laag inkomen een rib uit je lijf vooral als je in de wacht staat.

Zou er voor de Avan taxi een app kunnen komen?

Door dat ik nog herstellende ben van een epilepsie aanval lukt het mij helaas niet om deel te nemen aan de Zoom vergadering.

Aanvalslijstje :

1-1-2021:

2 keer opstijgende epilepsie aura

gevoel in de ochtend in bed.

2-1-2021:

Opstijgende epilepsie aura gevoel in de ochtend

3-1-2021 :

Begin van de middag kort opstijgende epilepsie

aura gevoel

2-2-2021:

Rond 23u kort opstijgende epilepsie aura gevoel

3-2-2021:

Rond 4u in de nacht kort opstijgende epilepsie

aura gevoel

13-2-2021:

Opstijgende epilepsie aura gevoel om 23.45u 4 min.

10-3:

2 keer opstijgende epilepsie aura gevoel

11-3:

2 keer Opstijgende epilepsie aura gevoel

12-3:

Opstijgende epilepsie aura gevoel

11-4:

Opstijgende epilepsie aura gevoel in de nacht

3 min

16-4:

Opstijgende epilepsie aura gevoel 1 min

17-4:

Om 7.30u kort opstijgende epilepsie aura gevoel 1 min.

Graag zou ik u bij mij thuis willen uitnodigen,

Om zo nodig nog wat nader toe te lichten,

Tevens zou dat voor mij overprikkeling schelen inplaats van een Zoom vergadering waarbij ik te veel prikkels binnen krijg.

Mocht u op deze uitnodiging in willen gaan hoor ik dat graag van Karen Verholt van APCG terug gekoppeld

Veel succes bij de Zoom vergadering toegewenst!

Met vriendelijke groet,

Geta Schnellen

Overzicht deelnemers rondetafelgesprek

	Naam	Namens
1	Heidi Borgers-Schimmel	persoonlijke titel/ via TEAMS
2	Hester	persoonlijke titel/ via TEAMS
3	Karen Verholt	APCG
4	Dick Cochius (ovb)	APCG
5	Mariken van Woerkum	Wijkteams
6	Lara Terlouw	Wijkteams
7	Karin Bergkamp	SWOA
8	Elvira Flaton	Adviesraad Arnhem Jeugd&Wmo

BEHANDELRESULTAAT
RONDETAFELGESPREK 21 APRIL 2021

GEMEENTE Arnhem

Agenderingsverzoek AVAN-pas

Documentnummer:	
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Van der Zee

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Manders(Arnhem Centraal), Maref(VVD), Hutten (CDA), Van Ommen (D66), Wildenberg (PvdD), Coenders (GroenLinks), De Vries (PvdA), Jansen (ChristenUnie), Çetintaş (SP), Henzen (PVV), Van Plateringen (AOP). De fractie van (Denk/Verenigd Arnhem) was niet vertegenwoordigd.

Verloop
Deelnemers aan het rondetafelgesprek:

	Naam	Namens/organisatie
1	Heidi Borgers-Schimmel	persoonlijke titel via TEAMS
2	Hester	persoonlijke titel via TEAMS
3	Karen Verholt	APCG
4	Dick Cochius	APCG
5	Mariken van Woerkum	Wijkteams
6	Lara Terlouw	Wijkteams
7	Karin Bergkamp	SWOA

Tijdens het rondetafelgesprek hebben de woordvoerders en de betrokkenen met elkaar gesproken over de toewijzing en het gebruik van de Avan-pas.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat het rondetafelgesprek is afgerond. Het Agenderingsverzoek zelf zal op een van de toekomstige Politieke Avonden worden georganiseerd.

De raadsadviseur,

E.J.S. Dirksen

De voorzitter,

D. Becker

Vragen en opmerkingen van mw Borgers-Schimmel, deelnemer van het rondetafelgesprek dd 21 april 2021

Vragen

- Heeft u zich voorgesteld met het maken en het bespreken van het beleid hoe iemand met een electrische rolstoel gebruik kan maken van het alternatief Automaatje?

- Er is een slechte communicatie over het beleid met de inwoners voor wie het bedoeld is, hoe denkt de gemeente daarover dat te verbeteren?

- De wijkcoaches mogen afwijken van het beleid om maatwerk te leveren. Maar volgens hen is er weinig ruimte om af te wijken omdat ze zich aan regels en richtlijnen moeten houden.

- Men verdiept zich niet in de situatie van de inwoner. Wat houdt Cerebrale parese, mijn beperking bijvoorbeeld in? Ik moet het steeds maar weer uitleggen en bewijzen. Zo frustrerend en het doet mij veel verdriet!

- Je hebt het recht om in bezwaar te gaan, als je dat doet, wordt het bijna altijd ongegrond verklaard. Dan kun je nog in beroep gaan, maar wie kan, van de doelgroep, de proceskosten en advocaatkosten betalen? Bijna niemand. Dus gaan wij niet in beroep en heeft de gemeente gewonnen. Dus tja…?! En dan ben ik ook nog getrouwd. Dan telt de uitkering van mijn man ook mee…. Dan komen we niet voor een no cure, no pay advocaat in aanmerking.

Opmerking

In de uitzending van Radar op 19 april jl. zegt Ilja Soffer, directeur van Iederin over de willekeur tussen gemeenten, wat betreft de WMO: ‘het hangt af van of een gemeente geld genoeg heeft. Het hangt af van hun politieke bestuurlijke keuzes die ze hebben gemaakt, maar het hangt ook af van je eigen mondigheid. Ben je mondig genoeg om net zo lang door te gaan tot je wel een vorm van ondersteuning krijgt die past? En eigenlijk moet je niet willen dat mensen zo hard moeten knokken om ondersteuning te krijgen. Ondersteuning die niet bedoeld is om een beetje luxe aan het leven toe te voegen, maar echt om zelf met je huishouden overeind te blijven.’ Daarnaast zegt ze in de uitzending ook dat:

- Het is niet meer onafhankelijk.

- Het is erg financieel gestuurd

- Het is niet meer bedoeld jou te helpen je leven vorm te geven, maar je eigenlijk te vertellen, dat je zonder hulp een betere burger bent dan met hulp.

Ik kan mij in het bovenstaande van Iederin heel goed vinden.

Van het weekend heb ik weer een mail verstuurd naar mijn wijkcoaches om mijn stopzetten van de pas nogmaals te bekijken en te heroverwegen omdat zich nu een situatie voordoet deze week dat het fijn zou zijn als ik wel gebruik had kunnen maken van de WMO-pas voor AVAN. Daarnaast heb ik aangegeven dat ik van mening ben dat ik in 2018 en 2019 genoeg ritten heb gemaakt, te weten 11 in 2018 en 14 in 2019. Dit zijn niet allemaal retourritten wat wel een criteria blijkt te zijn zo kwam in het gesprek van 21 april naar voren. Maar zo staat

het niet in het beleid. In het beleid staat “een structureel vervoersprobleem (minimaal 12 x per jaar)” Als je er zo als ik naar kijk zou je uitkomen in mijn geval op gemiddeld 12,5 x per jaar. Dit zou dus voldoende moeten zijn om de pas te kunnen behouden.

En nog een laatste opmerking over het rondetafelgesprek van 21 april:

Ik vind het raar dat de mensen die er namens de wijkteams mensen bij zaten eigenlijk alleen maar zeiden dat zij niet terug hoorden van de wijkcoaches dat het nieuwe beleid niet uit te voeren was. En ook dat ze maar weinig respons op de stopzet brief hadden gehad. Toen raakte ik echt gefrustreerd! Weet je, je hebt hier een volledige baan aan om maar overal achteraan te moeten gaan! Snapt men dan niet dat mensen met een beperking het niet meer op kunnen brengen om overal maar zelf op te reageren en dan als nog 0 op het rekest te krijgen?

Ik hoop dat u dit nog mee kan nemen in het debat van woensdag a.s.

Deze mail mag ook naar andere raadsleden die bij dit debat aanwezig zijn, gestuurd worden.

Vriendelijke groeten,

Heidi Borgers-Schimmel

(mailbericht dd 17 mei 2021)

Van: Dick Cochius
Verzonden: woensdag 19 mei 2021
Onderwerp: Agenderingsverzoek AVAN-pas vervolg

Beste raadsleden en fractievolgers,

Vanavond staat het vervolg van het agenderingsverzoek AVAN-pas op de politieke agenda. Op 21 april is hierover een rondetafelgesprek gevoerd waaraan het Apcg heeft deelgenomen. Graag delen we met u nog onze reactie hierop en nog enkele voorbeelden van situaties.

Wij zijn van mening dat naar vervoer moet worden gekeken als *ondersteunend bij het eigen leven leiden, het mee kunnen doen in een inclusieve samenleving*. Het doel moet zijn dat de mobiliteit zo goed en flexibel mogelijk gefaciliteerd wordt door de gemeente. Dit is o.i. in de geest van artikel 20 uit het VN-verdrag.

Belangrijk is dat mensen gebruik kunnen maken van de taxi met kortingpas als het nodig is. Dit is geen luxevervoer, want het reizen met AVAN heeft ook nadelen t.o.v. het eigen vervoer. Denk o.a. aan de omrijtijd, de wachttijd en de loosmeldingen. Dus ook als zij minder dan 12 x per jaar een rit maken of door een wisselende belastbaarheid of bepaalde aandoening niet (altijd) 5 km met de scootmobiel kunnen overbruggen. Inwoners met een beperking kunnen daarnaast vaak ook minder gebruik maken van alternatieven voor vervoer, zoals fiets, met iemand meerijden, ov of eigen auto, dan inwoners zonder beperking. De beleidsregels werpen onnodige drempels op.
In het rondetafelgesprek van 21 april is gesproken over structurele vervoersbehoefte en dat niet alles onder maatwerk valt. Een deel van de inwoners zal het gevolg van de beleidsregels zelf kunnen oplossen, maar een deel valt buiten de boot. Voor hen heeft dit grote gevolgen. Het kan zelfs leiden tot minder participatie, mindere gezondheid en/of hogere kosten. Waar de beleidsregels knelpunten opleveren, moet er gekeken worden naar passende oplossingen. Van een aantal inwoners hebben wij gehoord dat dit nu niet het geval is. Voor de maatregel ritten minder dan 5 km met de scootmobiel is dit überhaupt niet mogelijk.

De gemeente benoemd in de brief in reactie op onze mails de mogelijkheden van belastingaftrek, ziektekostenverzekeraar en de kosten die het Nibud aanhoudt. In het rondetafelgesprek kwam aan de orde dat deze mogelijkheden zeer beperkt, complex of niet van toepassing zijn:

- Meer informatie over de belastingaftrek vindt u op Extra kosten voor leefvervoer (meerkosten.nl). Het opvoeren van de kosten is een complex verhaal.
- Van het zittend Ziekenvervoer (meerkosten.nl) via de zorgverzekeraar kan maar een beperkte groep gebruik maken. De voorwaarden zijn heel streng. Dit vervoer is bovendien primair voor ziekenhuis behandeling (geen revalidatie etc. en geen sociaal vervoer). Er kan ook geen scootmobiel mee. Dit is voor een **beperkte** groep een **beperkt** deel van de oplossing van de vervoersbehoefte.
- Het Nibud geeft in een onderzoek van november 2020 naar zorgkosten juist aan dat huishoudens met een minimuminkomen en hoge zorgkosten maandelijks tientallen euro's (of zelfs meer) tekortkomen; Nibud-rapport: betere inkomensondersteuning nodig voor huishoudens met hoge zorgkosten - Iederin; ook de Patiënten Federatie geeft aan in haar rapport dat mensen hoge zorgkosten kunnen hebben, die nergens vergoed worden. Er is nog steeds sprake van een stapeling van kosten.

Overige opmerkingen

- Niet iedereen kan altijd 5 km met scootmobiel heen en terug én op de locatie overbruggen; soms wordt dat beïnvloed door gezondheid, conditie, prikkelgevoeligheid op dat moment. Door het gebruik van de taxi (enkele of dubbele rit) kan dan **wel** aan de activiteit, afspraak, of bijeenkomst worden deelgenomen. Zo'n rit kan vooraf geboekt worden, of vanaf je bestemming. Het kan ook zijn dat 5 km altijd te ver is, vanwege een slechte handfunctie of eenzijdige verlamming. Het op het juiste moment gebruik kunnen maken van de taxi kost **minder hersteltijd**.
- Mensen met een beperking maken **onderdeel uit van een gezin** of **vriendengroep** en moeten inclusief kunnen afspreken met anderen; stel je woont binnen 5 km van Sonsbeek en je spreekt daar af met vrienden. Dan moet je dus heen en terug en op de bestemming gebruik maken van de scootmobiel. Of je maakt een rit over de heide en wilt heen of terug met de taxi. Of (samen) naar een festival in de stad, Hoogte 80, Ruimtekoers.
- Dat geldt ook voor vervoer naar sporthal of zwembad *terwijl* je je **energie voor de activiteit** daar nodig hebt. Of dat je je ontspanning hebt (prikkels).
- Er zijn in Arnhem maar op heel weinig plaatsen scootmobielpools (link) terwijl hier wel naar gerefereerd wordt als oplossing; wij zien hier nog te veel knelpunten en dit is zeker geen sluitende en passende ondersteuning; dit moet nog beter worden uitgewerkt; je kunt de mobiliteit van mensen niet beperken tot een bepaald aanbod. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met openingstijden (5 uur) en bereikbaarheid van de pool. Als de gemeente vindt dat er meer gebruik gemaakt moet worden van de scootmobielpools, of dit als oplossing ziet, dan moet dit aansluiten bij het reisgedrag van de inwoners; tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat dit niet voor iedereen en in alle situaties passend is.
- Het is een veilig idee als je scootmobiel het niet meer doet (binnen 5 km van je huis), dat je dan toch met de AVAN-taxi en je eigen scootmobiel naar huis vervoerd wordt.
- De scootmobiel is nodig om zelfstandig te reizen. Vaak hebben mensen daarnaast een duwrolstoel. Mensen zijn dan afhankelijk van iemand anders om te duwen. Ook zijn (leen)duwrolstoelen op locaties niet voor iedereen geschikt.
- Voor mensen met een long- of hartaandoening kan het weer wel degelijk een complicerende factor zijn. Ook huisartsen en specialisten geven soms dringend advies dat deze mensen met wind, regen of kou niet met de scootmobiel alleen naar buiten moeten gaan.

Mocht u na aanleiding van deze mail nog hebben, dan ben ik uiteraard tot uw beschikking.

Met vriendelijke groet,

Dick Cochius, voorzitter
Arnhems Platform Chronisch zieken en Gehandicapten.

BEHANDELRESULTAAT

Agenderingsverzoek 19 mei 2021

Agenderingsverzoek AVAN-pas

Documentnummer:	
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Van der Zee

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Manders(Arnhem Centraal), Kalthoff(VVD), Van Ommen (D66), Wildenberg (PvdD), Coenders (GroenLinks), De Vries (PvdA), Jansen (ChristenUnie), Çetintaş (SP), Henzen (PVV) en Hobbelen (AOP). De fracties van Denk/Verenigd Arnhem en het CDA waren niet vertegenwoordigd.

Verloop
Aan de hand van de vragen uit het agenderingsverzoek van Arnhem Centraal wordt het onderwerp besproken. Het gaat daarbij onder meer over het toepassen van de criteria en de mogelijkheden van het toepassen van maatwerk.

Toezeggingen
Wethouder Van der Zee zegt toe om voor scootmobielgebruikers maatwerk mogelijk te maken als het gaat om het criterium: geen ritten onder de 5 km in Avan met een scootmobiel.

Wethouder Van der Zee zegt toe begin 2022 een update naar de raad te sturen over het toekennen van de AVAN-pas en hierbij het leveren van maatwerk bij het toepassen van de criteria ten aan zien van de 12 ritten en de 5 km mee te nemen.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat het agenderingsverzoek is afgerond.

De raadsadviseur,

E.J.S. Dirksen

De voorzitter,

J. van der Loo