Bundel van de Politieke Avond van 1 december 2021

Agenda bijlagen

Raadskamerindeling 1 december 2021

1.RZ 18.45 uur - 20.15 uur: Transitievisie Warmte

Fase: informatief
Locatie: Raadzaal

Dossier 3065 voorblad

Behandeladvies 1 december 2021, informatieve behandeling

Raadsvoorstel "Transitievisie Warmte"

Bijlage 1: Transitievisie warmte gemeente Arnhem, met bijlagen 1 en 3

Bijlage 2: Warmtenetstrategie en rolbepaling gemeente Arnhem (Berenschot, september 2021) met 6 subbijlagen

Deelnemers rondetafelgesprek

Schriftelijke inbreng van de Arnhemse Bomenbond

Schriftelijke bijdrage van dhr. H. Velvis - Hoogkamp Energie

Schriftelijke bijdrage van dhr. C. Vogelaar - Liander

Schriftelijke bijdrage van dhr. D. Meijer - Firan

Schriftelijke inbreng van mw. M. Spaander

Schriftelijke inbreng van mw. E. Karis

Nazending van de heer Vogelaar van Liander

Presentatie rondetafelgesprek Transitievisie Warmte

Behandelresultaat 1 december 2021, informatieve behandeling

2.LF 18.45 uur - 20.15 uur: Ontwikkelperspectief Kronenburg

Fase: meningsvormend (1)
Locatie: Landgoed/Festival

Dossier 2866 voorblad

Behandeladvies 1 december 2021, 2e meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Ontwikkelperspectief Kronenburg"

Bijlage 1 - Ontwikkelperspectief Kronenburg

Bijlage 2 - Sociale paragraaf Kronenburg

Bijlage 3 - Woningbouwprogramma

Bijlage 4 - Toelichting participatie Ontwikkelperspectief Kronenburg

Aanvullende bijlage 1 - Rapportage bewonersenquête

Aanvullende bijlage 2 - Overzicht vragen en antwoorden

Aanvullende bijlage 3 - Overzicht wijzigingen Ontwikkelperspectief

Bijlage 5 - Toets Aanvraag Woningbouwimpuls Kronenburg aan kaders voor de besteding van het Klimaatfonds

Vaststellingsovereenkomst Mediation Kronenburg d.d. 1 april 2009

Raadsbrief "Toekomstperspectief Elderveld-Kronenburg-Vredenburg", d.d. 20-07-2021

Bijlage - Toekomstperspectief Elderveld Kronenburg Vredenburg

Inbreng van Buurtoverleg Kronenburg–Appelgaard - De stem van Kronenburg

Schriftelijke inbreng - Van Boxmeer namens Catella

Schriftelijke inbreng - Stichting Wonen in Kronenburg en Appelgaard

Beantwoording technische vragen van de PVV fractie

Overzicht lijst insprekers Kronenburg

Raadsbrief "Aanvraag subsidie woningbouwimpulsregeling Rijk voor Kronenburg", d.d. 07-09-2021

Memo van wethouder Bouwkamp inzake "Toezegging 991 bekrachtiging geheimhouding bijlage Financiën Kronenburg"

Memo van wethouder Bouwkamp inzake "Toezegging consequenties koopwoningen ipv huur woningen in Kronenburg", d.d. 14 juli 2021

Behandelresultaat 6 oktober 2021, informatieve behandeling

Behandelresultaat 17 november 2021, meningsvormende (1) behandeling

Behandelresultaat 1 december 2021, 2e meningsvormende (1) behandeling

3.WG 18.45 uur - 20.15 uur: Vaststellen van het integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo

Fase: informatief & meningsvormend (1)
Locatie: Walburgis

Dossier 3023 voorblad

Behandeladvies 1 december 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Jaarprogramma integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo"

Bijlage 1 - Jaarprogramma 2021 en 2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo

Bijlage 2 - Memo Actualisatie normbedrag huisvesting primair onderwijs, 31 maart 2021

Bijlage 3 - De herkomst en bestemming van leerlingen van basisscholen in Schuytgraaf, Afdeling Informatie Onderzoek & Statistiek, 25 maart 2021

Schriftelijke inspraakbijdrage van mw. S. Veltmaat - College van Bestuur Flores Onderwijs

Behandelresultaat 1 december 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

4 20.15 uur - 20.30 uur: Pauze

5.RZ 20.30 uur - 21.45 uur: Raadsvoorstel Vervolg Lauwersgrachtalliantie

Fase: informatief & meningsvormend (1)
Locatie: Raadzaal

Dossier 3082 voorblad

Behandeladvies 1 december 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Vervolg Lauwersgrachtalliantie"

Bijlage - Visiedocument: HET BEGINT BIJ DE STAD, Programma voor het nieuwe podium van Introdans, Oostpool, Stadstheater en vele anderen

Raadsbrief "Stand van zaken Lauwersgrachtalliantie" d.d. 23-09-2021

Schriftelijke inbreng van dhr. E.R. Wiessenberg - bewonersgroep Arnhems Hart

Schriftelijke inbreng van mevr. Schoen - artistiek leider theatergroep Echo

Deelnemers rondetafelgesprek

Behandelresultaat 1 december 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

6.LF 20.30 uur - 21.45 uur: Agenderingsverzoek "Stand van Zaken Burgerparticipatie"

Locatie: Landgoed/Festival

Behandeladvies 1 december 2021

Raadsbrief "Stand van zaken burgerparticipatie" d.d. 11-06-2021

Bijlage 1 - Projectplan "Aan de slag met burgerparticipatie"

Bijlage 2 - Actielijst bijgewerkt

Bijlage 3 - Reactie college op deze brief met aanvullende punten op het gebied van burgerparticipatie

Bijlage 4 - Factoren die bijdragen aan een succesvol participatietraject

Bijlage 5 - Van Arnhem Voor Arnhem (participatietraject richting de verkiezingen)

Bijlage 6 - Beslisboom burgerparticipatie in Arnhem

Behandelresultaat 17 november 2021

Behandelresultaat 1 december 2021

7.WG 20.30 uur - 21.45 uur: Budgetoverheveling 2021

Fase: informatief & meningsvormend (1)
Locatie: Walburgis

Dossier 3093 voorblad

Behandeladvies 1 december 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Budgetoverheveling 2021"

Bijlage 1 - Budgetoverheveling 2021

Bijlage 2 - Begrotingswijziging BO 2021

Memo van wethouder Paping inzake "Beantwoording vragen nav meningsvormende behandeling raadsvoorstel Budgetoverheveling 2021", d.d. 08-12-2021

Raadskameradvies t.b.v. de besluitvormende behandeling op 22-12-2021

8 21.45 uur - 22.00 uur: Pauze

9.RZ 22.00 uur - 23.15 uur: Raadsvoorstel Vervolg Lauwersgrachtalliantie (vergaderdocumenten zie hierboven)

Fase: informatief & meningsvormend (1)
Locatie: Raadzaal

10.LF 22.00 uur - 23.15 uur: Vrij zijn in Arnhem

Fase: meningsvormend (1)
Locatie: Landgoed/Festival

Dossier 2898 voorblad

Behandeladvies 1 december 2021, 2e meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Vrij zijn in Arnhem"

Bijlage - Vrij zijn in Arnhem

Aangenomen motie "Integrale inclusievisie en actieplan'" (20M245g)

Raadsbrief "Informatieverzoek conform artikel 169 lid 3 gemeentewet m.b.t. 'Vrij zijn in Arnhem' " d.d. 07-09-2021

Bijlages bij het verzoek om inlichtingen van de fractie ChristenUnie

Behandelresultaat 17 november 2021, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Antwoord Technische Vraag "Vrij zijn in Arnhem" - fractie VVD

Antwoord Technische Vraag "Vrij zijn in Arnhem" - fractie CDA

Behandelresultaat 1 december 2021, 2e meningsvormende (1) behandeling

11.WG 22.00 uur - 23.15 uur: Agenderingsverzoek "Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen" (voortgezette behandeling)

Locatie: Walburgis

Behandeladvies 1 december 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

Behandelresultaat 22 september 2021

Behandelresultaat 1 december 2021

GEMEENTE Arnhem

Agenda Politieke Avond
1 december 2021

Raadzaal	Landgoed/Festival	Walburgis
18.45 uur - 20.15 uur (90) Transitievisie Warmte (i)	18.45 uur - 20.15 uur (90) Ontwikkelperspectief Kronenburg (m1)	18.45 uur - 20.15 uur (90) Vaststellen van het integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo (i/m1)
Pauze: 20.15 uur - 20.30 uur		
Raadzaal	**Landgoed/Festival**	**Walburgis**
20.30 uur - 21.45 uur (75) Raadsvoorstel Vervolg Lauwersgrachtalliantie (i/m1)	20.30 uur - 21.45 uur (75) Agenderingsverzoek "Stand van Zaken Burgerparticipatie"	20.30 uur - 21.45 uur (75) Budgetoverheveling 2021 (i/m1)
Pauze: 21.45 uur - 22.00 uur		
Raadzaal	**Landgoed/Festival**	**Walburgis**
22.00 uur - 23.15 uur (75) Raadsvoorstel Vervolg Lauwersgrachtalliantie (i/m1)	22.00 uur - 23.15 uur (75) Vrij zijn in Arnhem (m1)	22.00 uur - 23.15 uur (75) Agenderingsverzoek "Dadermonitor 2015 - 2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen" (voortgezette behandeling)

Politieke Avond

Dossiernummer	3065
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	1 december 2021
Agendapunt	1.RZ
Omschrijving	18.45 uur - 20.15 uur: Transitievisie Warmte

Geagendeerd	Vergaderdatum
Politieke Avond	**1 december 2021**
Politieke Avond	8 december 2021

Titel/onderwerp: Transitievisie warmte

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

Van:	College	Ambtenaar:	Erwin Bosch
Portefeuillehouder:	Ronald Paping	Telefoonnr:	06 50 19 40 20
		E-mailadres:	erwin.bosch@arnhem.nl
Doel activiteit	Informerend (I)		
Toelichting	**Inhoud** Het college stelt voor de Transitievisie Warmte vast te stellen. Met deze visie geeft Arnhem richting en invulling aan het realiseren van de eerder afgesproken CO2 reductie in de gebouwde omgeving van Arnhem, met focus op het doel om 6.500 bestaande woningen aardgasvrij te maken in 2030. De visie komt voort uit het Programmaplan New energy made in Arnhem 2020-2030 dat in januari 2020 is vastgesteld en op de Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie van april 2019. Met dit raadsvoorstel worden motie 21M50 en toezegging 883 afgedaan. De toegekende middelen vanuit de begroting zijn niet toereikend. Er wordt rekening gehouden met cofinanciering vanuit het Rijk en op projectbasis vanuit Provinciale en Europese middelen. De middelen vanuit het Rijk zijn nog niet definitief en structureel. Zie voor meer informatie het raadsvoorstel met bijbehorende bijlagen.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de informatieve fase		
Spreekrecht publiek	Ja		
Behandeladvies	<u>Informatieve fase:</u> 1. Technische briefing Omdat het een technisch raadsvoorstel betreft wordt voorafgaand aan het rondetafelgesprek de mogelijkheid geboden om mondeling technische vragen te stellen. Voor de beantwoording zijn twee ambtelijke experts en een expert vanuit Berenschot aanwezig. 2. Rondetafelgesprek Op dit moment hebben zeven deelnemers zich aangemeld voor een rondetafelgesprek over dit onderwerp. Tijdens het rondetafelgesprek krijgen de deelnemers twee minuten om zich voor te stellen en de belangrijkste boodschap over te brengen. Vervolgens krijgen de fractievertegenwoordigers de gelegenheid om vragen aan de insprekers te stellen via een open gesprek.		
Bijlagen			

Raadsvoorstel "Transitievisie Warmte"			
Bijlage 1: Transitievisie warmte gemeente Arnhem, met bijlagen 1 en 3			
Bijlage 2: Warmtenetstrategie en rolbepaling gemeente Arnhem (Berenschot, september 2021) met 6 sub-bijlagen			

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 607165

Onderwerp: Transitievisie warmte

Voorstel

1. De Transitievisie warmte gemeente Arnhem vast te stellen.

Inleiding

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat we de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen, waaronder CO_2, verminderen. In 2050 moet Nederland, en ook Arnhem, onafhankelijk zijn van fossiele brandstoffen. En in 2030 hebben we 55% minder CO_2 uitstoot dan in 1990. Om deze doelen te halen zal ook in Arnhem het energieverbruik verder omlaag moeten, en zal een overgang van fossiele energie naar schone energie moeten worden bereikt, o.a. in de gebouwde omgeving. Met gebouwde omgeving bedoelen we alle woningen en gebouwen. Belangrijk onderdeel hiervan is de warmtetransitie, de overgang van aardgas naar duurzame warmtevoorziening.

Gemeenten hebben de regie in deze warmtetransitie gekregen. Zo kunnen ze de transitie lokaal vormgeven, met oog voor alle betrokkenen. Ook biedt de uitvoering van de warmtetransitie kansen op andere lokale thema's. Denk aan het verbeteren van de leefomgeving, het bestrijden van energiearmoede en het versterken van de lokale economie.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten uiterlijk in 2021 een transitievisie warmte vaststellen. Hierin geven ze hun visie op de toekomstige warmtevoorziening in de gebouwde omgeving en wordt beschreven waar, wanneer en hoe dit gaat gebeuren. Deze visie richt zich op het jaar 2030 met een doorkijk naar 2050. Het opstellen van een transitievisie warmte is één van de acties uit het Programmaplan New energy made in Arnhem 2020-2030 (januari 2020).

Voor de warmtetransitie in de wijken heeft u in april 2019 de bijhorende koers, uitgangspunten en aanpak vastgesteld in 'De Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie'. Hierin hebben we afgesproken om de energietransitie samen, eerlijk en duurzaam op te pakken en de bewoners spelen daarbij een belangrijke rol.

Voor de verduurzaming van de stad en de wijken zijn forse proces- en investeringsmiddelen vrijgemaakt en zijn in mei 2019 spelregels voor de besteding van het klimaatfonds vastgesteld. Hiermee zijn we concreet aan de slag op regionaal-, stedelijk- en wijkniveau. Inmiddels blijkt dat deze middelen niet toereikend zijn voor de opgave.

Arnhem GEMEENTE

Beoogd effect

Richting en invulling geven aan het realiseren van de, in het Programmaplan New energy made in Arnhem 2020-2030, afgesproken 77 kT CO_2 reductie in de gebouwde omgeving van Arnhem, met focus op het doel: 6.500 bestaande woningen aardgasvrij in 2030.

Argumenten

1.1 De visie bouwt voort op 'De Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie'

In de Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie (april 2019) staan zeven uitgangspunten om keuzes te kunnen maken bij dilemma's die zich in de warmtetransitie kunnen voordoen. Daarbij staat centraal dat bewoners en ondernemers geen risicovolle investeringen hoeven te doen die zij niet kunnen dragen.
Ook is een aanpak beschreven waarin de betrokkenheid van bewoners en ondernemers, het benutten van kansen om energiearmoede tegen te gaan en het inzetten van innovaties van Arnhemse bedrijven belangrijk zijn. Deze uitgangspunten en aanpak zijn de afgelopen 2 jaar toegepast in projecten en proeftuinen.

1.2 De visie is gebaseerd op leerervaringen van bewoners, wijkinitiatieven en professionele partners.

Samen met Arnhemse bewoners, ondernemers en professionele partners hebben we de afgelopen jaren projecten en proeftuinen uitgevoerd in de wijkgerichte energietransitie. Daaruit hebben we heel veel geleerd. Deze leerervaringen vormen een belangrijke bouwsteen voor de transitievisie warmte. Ze dragen bij aan het herformuleren en aanvullen van de uitgangspunten. En ze worden gebruikt bij de uitvoering van de transitievisie, o.a. in de uitvoeringsplannen.
Deze leerervaringen komen uit de volgende trajecten:

- Het voortouw nemen en het faciliteren van wijkinitiatieven
- Wijkgesprekken
- Samenwerken met partners

Het voortouw nemen en het faciliteren van wijkinitiatieven
U bent in juni 2020 geïnformeerd over de onderzoeken en het proces van het voortouw nemen en het faciliteren van wijkinitiatieven. Deze warmteverkenning heeft geleid tot 12 voorlopig kansrijke buurten om binnen 10 jaar over te stappen op duurzame warmte.
We zijn in deze buurten gestart met onderzoek naar de technische-/financiële haalbaarheid en betrokkenheid van de buurt. Zo bepaalden we of het haalbaar is om de wijk of buurt voor 2030 (deels) aardgasvrij te maken. Dit bleek in 10 van de 12 buurten het geval.

Ook hebben we in vier 'Wijken van de toekomst' het enthousiasme en de inzet van Arnhemse bewoners voor de energietransitie samen met de provincie ondersteund. Hoogkamp is hiermee inmiddels een kansrijke buurt geworden. We vinden samenwerking met de bewoners van groot belang om stappen te zetten in de wijkgerichte energietransitie en de verduurzaming. De

betrokkenheid van bewoners in de Wijken van de Toekomst is groot, en uit ervaring blijkt dat deze stapsgewijs groeit.

Wijkgesprekken
We hebben in alle wijken een wijkgesprek over energie georganiseerd. Daarin hebben we onderscheid gemaakt in de kansrijke buurten en de overige wijken. In die laatstgenoemde hebben we de bewoners geïnformeerd dat er in de warmtevoorziening in hun (deel van de) wijk voorlopig niets verandert en dat het aardgas nog blijft. Veel bewoners willen al graag zelf aan de slag met het verduurzamen van hun woning. Ze vragen daarbij ondersteuning, willen samen met buurtgenoten aan de slag en stellen het op prijs om in gesprek te blijven met de gemeente. Daarnaast hebben we de vragen, behoeften en zorgen van bewoners en ondernemers over de energietransitie opgehaald. Zorgen gaan bijvoorbeeld over de betaalbaarheid van een duurzaam alternatief voor aardgas.

Samenwerken met partners
We werken in de warmtetransitie nauw samen met professionele partners, zoals woningcorporaties, netwerkbedrijven, energiebedrijven, energiecoöperaties en huurdersbelangenverenigingen. De impact van de warmtetransitie voor deze partijen is groot. Hun kennis, ervaring en bereidheid om te investeren is essentieel om de doelen te halen.

1.3 De visie is gebaseerd op aanvullend technisch onderzoek naar duurzame warmteoplossingen.

Berenschot heeft een verdiepingsslag op de warmteverkenning van 2019 uitgevoerd.
Deze bestaat uit:
- een analyse van de toekomstige warmtevraag bij verschillende scenario's
- een inventarisatie van beschikbare en potentiële duurzame warmtebronnen
- een verkenning naar mogelijke warmtenetstrategieën voor de lange termijn.

In bijlage 1, de Arnhemse warmteopgave, zijn deze onderzoeken samengevat. De onderzoeken zijn gebruikt voor de onderbouwing van de kaart 'Verwachte warmteoplossingen per buurt'
Het volledige onderzoek is opgenomen als bijlage 2, met zes subbijlagen.

1.4 De leerervaringen en onderzoeken hebben geleid tot uitgangspunten voor de warmtetransitie.

In Arnhem staat een inclusieve energietransitie, waarin iedereen kan meedoen en aan kan bijdragen, voorop. We hebben de zeven uitgangspunten uit de Arnhemse aanpak van de wijkgerichte Energietransitie uit 2019 herijkt, verrijkt en aangevuld. Dat hebben we gedaan op basis van de opgedane ervaringen in de voorlopig kansrijke wijken, de wijken van de toekomst, de wijkgesprekken met wijkbewoners en partners in de overige wijken en de aanvullende technische onderzoeken. Dit heeft geleid tot onderstaande negen uitgangspunten, die de basis vormen om keuzes te kunnen maken bij de uitvoering van de transitievisie warmte en in de uitvoeringsplannen.
- De Trias Energetica is leidend: eerst besparen en isoleren
- De meest duurzame oplossing gaat voor. Minder duurzame bronnen zijn tijdelijk en decentrale bronnen hebben de voorkeur.
- De aanpak is voornamelijk wijkgericht en samen met bewoners en overige gebruikers. Hierbij sluiten we aan bij andere ontwikkelingen in de wijk.

- Waar zelforganiserend vermogen onvoldoende ontstaat, neemt de gemeente samen met stedelijke partners het voortouw, maar altijd in verbinding met de bewoners.
- Betaalbaarheid, betrouwbaarheid en zekerheid voor de eindgebruiker staan voorop.
- De energietransitie mag niet leiden tot (verdere) energiearmoede en schuldenproblematiek. Het wordt bij voorkeur juist ingezet als instrument tegen energiearmoede.
- Keuzevrijheid voor de eindgebruiker
- Ruimtelijke impact is niet te voorkomen. Ruimte wordt eerst gezocht in verhard stedelijk gebied.
- Ruimte voor innovatie

1.5 De onderzoeken en uitgangspunten hebben geleid tot de kaart 'Verwachte warmteoplossingen per buurt'

Op basis van de aanvullende onderzoeken van Berenschot en de uitgangspunten is per buurt het meest aannemelijke alternatief voor aardgas tegen de laagst maatschappelijke kosten bepaald. Deze zijn op een kaart 'Verwachte warmteoplossingen per buurt' weergegeven. De kaart laat voor alle Arnhemse buurten zien welke duurzame warmteoplossing met de laagst maatschappelijke kosten het meest voor de hand ligt. De kaart laat het indicatieve eindbeeld voor 2050 zien. Dit betekent nog niet dat alle woningen en gebouwen in de buurten overschakelen naar dezelfde warmteoplossing.

1.6 De aanpak is een combinatie van wijkgericht en stadsbreed.

We werken stapsgewijs toe naar de verwachte duurzame warmteoplossingen per buurt.
Onze aanpak bestaat uit twee sporen, de wijkgerichte aanpak en de stadsbrede aanpak.
De wijkgerichte aanpak bestaat uit:

- Het voortzetten van de integrale aanpak in 10 kansrijke buurten en het uitwerken van een uitvoeringsplan per buurt waarin isoleren, inzet van een duurzame bron en bijpassende warmte-infrastructuur wordt beschreven.
- Onderzoek doen naar de kansrijkheid van een collectief warmtenet in combinatie met isolatie in de vijf onderzoeksgebieden.
- Waar zich kansen voordoen buiten de kansrijke wijken en onderzoeksgebieden, deze benutten.

De stadsbrede aanpak bestaat uit:

- Het stimuleren van isolatie en het transitiegereed maken van woningen en gebouwen.
- Het verder verkennen en zo mogelijk ontwikkelen van duurzame warmtebronnen, zoals geothermie.
- Het verder vormgeven van de gemeentelijke rol in warmtenetten.

1.7 De aanpak zorgt er voor dat Arnhemmers inzicht krijgen, kennis opdoen en betrokken worden bij de warmtetransitie.

Doordat we bewoners, wijkinitiatieven en partners nauw betrekken bij het bepalen van onze visie en de acties om onze ambities te realiseren, zien we dat er steeds meer draagvlak ontstaat voor de wijkgerichte warmtetransitie. Uit een enquête in Arnhem West blijkt dat een steeds grotere groep zelf aan de slag wil gaan in samenwerking met gemeente. Daar waar de gemeente het voortouw neemt blijkt juist dat aandacht voor de directe sociale leefomgeving van belang is om

de energietransitie verder te brengen. Deze maatwerkbenadering zorgt er voor dat Arnhemmers kunnen aansluiten op een manier en op het moment dat ze er aan toe zijn.

1.8 *Met deze transitievisie worden motie 21M50 en toezegging 883 afgedaan.*

In het uitgangspunt "Ruimtelijke impact is niet te voorkomen. Ruimte wordt eerst gezocht in verhard stedelijk gebied" (deel 1, hoofdstuk 4) is motie 21M50 verwerkt. Wij beschouwen hiermee de motie als afgedaan. In de informatieve behandeling van dit raadsvoorstel wordt toezegging 883 nagekomen.

Kanttekeningen en risico's

1.1 *Deze visie is opgesteld met de kennis van nu, nieuwe inzichten kunnen leiden tot nieuwe keuzes.*

De transitie naar een duurzame warmtevoorziening gaat gepaard met dilemma's en onzekerheden. De urgentie en ambities zijn hoog, veel moet nog concreet worden gemaakt en we weten dat we nog heel veel niet weten. Bij ieder project, iedere ontwikkeling en in ieder gesprek leren we en krijgen we nieuwe inzichten. En dat geldt ook in regionaal, landelijk en internationaal verband. Daarom is het belangrijk dat we iedere 5 jaar de visie actualiseren en onze acties daarop aanpassen.

1.2 *Bovenlokale bronnen zijn niet toereikend voor hele regio.*

De transitievisie warmte geeft inzicht in de mogelijke warmteoplossingen per wijk/gebied en in de beschikbare warmtebronnen. Van deze warmtebronnen worden in de Regionale energiestrategie (RES) twee grote bronnen (de AVR en de RWZI Nieuwgraaf), beide gelegen in de gemeente Duiven, als bovenlokale bron beschouwd. Meerdere gemeenten in de regio kijken naar deze bronnen als alternatief voor aardgas in hun gebouwde omgeving. Uit analyses is gebleken dat de potentie van deze bovenlokale bronnen niet toereikend is voor de warmtevraag van de hele regio. Het is dan ook van belang te sturen op een efficiënte verdeling van deze restwarmte, en verdere verduurzaming van hieraan gekoppelde warmtenetten, om de maatschappelijke kosten voor de warmtetransitie zo laag mogelijk te houden. Met de gemeenten binnen het zogenaamde warmtecluster AVR (Arnhem, Duiven, Rheden, Westervoort, Zevenaar en Montferland) wordt overleg gevoerd over dit verdelingsvraagstuk. Hoe de verdeling er uit zal komen te zien zal pas blijken in de toekomst. De aannames in de TVW over de beschikbaarheid van bronnen zijn dan ook een momentopname.

1.3 *Onze aanpak in de wijken is intensief en kent lange doorlooptijden.*

De maatwerk aanpak kost veel (doorloop)tijd, en daarmee capaciteit en procesmiddelen. Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Daarmee ontstaat wel een risico op het niet op tijd halen van de doelstellingen. Daarom blijven we de effectiviteit van onze inspanningen volgen en rapporteren we deze jaarlijks in het monitoringsdashboard New energy made in Arnhem waarover u dit jaar voor het eerst bent geïnformeerd.

1.4 Zonder nieuwe wet- en regelgeving en forse financiële steun van het Rijk kunnen we geen tempo maken.

We willen een regierol nemen in de warmtetransitie en vinden het belangrijk dat de transitie duurzaam, betaalbaar en inclusief is. De middelen in de begroting voor de gebouwde omgeving zijn de basis om een start hiermee te maken, maar zullen niet voldoende zijn om de volledige aanpak zoals beschreven in deel 2 van de transitievisie te realiseren.
Als we de gemeentelijke regierol in de warmtetransitie goed willen invullen en het tempo van onze acties willen verhogen, hebben we van het Rijk nieuwe wet- en regelgeving en extra middelen nodig. Gemeenten en het Rijk maken hierover nog verdere afspraken. Dergelijke afspraken bepalen mede de uitvoerbaarheid en snelheid van de voorgestelde aanpak. Het vaststellen van deze visie en de aanpak is evenwel van belang om snel gericht aan de slag te kunnen zodra aan deze randvoorwaarden is voldaan.

Participatie

Bij argument 1.2 en in hoofdstuk 3 (deel 1) van de transitievisie is beschreven hoe bewoners en partners zijn en worden betrokken bij de energie- en warmtetransitie en welke input we daaruit hebben meegenomen in deze transitievisie.
Bewoners van de 10 kansrijke buurten zijn huis aan huis geïnformeerd over de kansrijkheid van hun buurt en welke duurzame warmteoplossing we voor ogen hebben. Daarnaast zijn ze uitgenodigd voor een wijkgesprek hierover.
Bewoners van de overige wijken hebben in een huis aan huis brief van ons gehoord dat er in ieder geval tot 2030 nog niets verandert in de warmtevoorziening in hun wijk. Ook zij zijn uitgenodigd voor een wijkgesprek, waarin informatie is gegeven over wat ze zelf al wel kunnen doen. Ook hebben we vragen, behoeften en zorgen van bewoners en ondernemers opgehaald.
De wijken binnen de vijf onderzoeksgebieden vallen onder de overige wijken. Hier gaan we onderzoek doen of er kansen liggen.

Welzijn en perspectief

Deze Transitievisie warmte gaat over de toekomst van het klimaat en daarmee de toekomst van deze en volgende generaties. Steeds meer jongeren spreken zich daarover uit. Met het Programmaplan New energy made in Arnhem 2020-2030 en deze visie en aanpak geven we daar deels invulling aan.

De aanpak Energiearmoede maakt onderdeel uit van dit voorstel. Het bestrijden van energiearmoede, de financiële positie van huishoudens en een rechtvaardige verdeling van de kosten moet bijdragen aan een inclusieve energietransitie waaraan iedereen mee kan doen.
We zien de relatie tussen armoede, betekenisvol kunnen zijn en welbevinden. We streven ernaar om de jongeren onderdeel te maken van de uitvoering van de Arnhem-Oost aanpak, vanuit sociale cohesie in de wijk en uitzicht op een baan.

De verduurzaming van de gebouwde omgeving zal in komende jaren een nog grotere vraag naar arbeid opleveren. Deze potentie koppelen we aan onderwijs en werkgevers en moet meer uitzicht geven op banen voor jongeren.

Financiën

In de MJPB zijn voor het programma New energy made in Arnhem structurele middelen en incidentele middelen in de vorm van het klimaatfonds beschikbaar. Deze zijn voldoende om een start te maken met de acties uit deel 2, maar niet voldoende voor het geheel. Omdat we willen dat iedereen mee kan doen is het noodzakelijk dat het Rijk fors gaat bijdragen aan de warmtetransitie en dat we op projectbasis ook (cofinanciering uit) Provinciale en Europese middelen kunnen verkrijgen.

Tijdens Prinsjesdag 2021 is bekend gemaakt dat het Rijk de gemeenten voor 2022 deels financieel compenseert voor de hen toegedeelde regierol in de warmtetransitie. Dit is echter nog geen structurele en volledige financiering om de doelstellingen en afspraken uit het Klimaatakkoord te kunnen realiseren. Pas als de afspraken met het Rijk definitief en structureel zijn is duidelijk welke aanvullende middelen eventueel nodig zijn voor de uitvoering van deze visie en aanpak, of welke keuzes in de uitvoering moeten worden gemaakt.

Daarnaast zullen veel partijen zoals woningbouwcorporaties, woningeigenaren, ontwikkelaars, ondernemers, de netbeheerder en marktpartijen de komende jaren volop moeten (blijven) investeren in de warmtetransitie.

Uitvoering

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat we de Transitievisie warmte iedere vijf jaar actualiseren. Dan worden de warmtevraag, het warmteaanbod en de warmtenetstrategie herijkt. Ook zullen we onze nieuwe leerervaringen en die van bewoners, wijkinitiatieven en partners in kansrijke buurten meenemen. Verder bekijken we of de uitgangspunten helpen bij het maken van keuzes en het oplossen van dilemma's.

De Transitievisie warmte vormt de basis voor het opstellen van uitvoeringsplannen per buurt. Deze plannen geven we vorm samen met bewoners, ondernemers en organisaties uit de buurt en met professionele stakeholders. Dit is wat er in deze plannen staat:

- We maken een definitieve keuze voor de warmteoplossing voor de buurt.
- We brengen in kaart hoeveel dit gaat kosten
- We spreken af hoe we op een betaalbare manier een aardgasvrije wijk of buurt gaan realiseren.

De gemeenteraad stelt de uitvoeringsplannen vast.

De gemeente moet op tijd laten weten waar de inwoners aan toe zijn. Inwoners moeten genoeg tijd hebben om zich voor te bereiden op de overstap. Daarom moet de gemeenteraad een beslissing nemen over uitvoeringsplannen uiterlijk acht jaar vóórdat de levering van aardgas wordt beëindigd en overgegaan wordt op een duurzame warmtevoorziening. Zolang de gemeente deze bevoegdheid nog niet heeft, kan alleen op vrijwillige basis een duurzame warmtevoorziening in een buurt in gebruik worden genomen. Voor huurwoningen geldt de regel die voor renovatieprojecten ook wordt gehanteerd: minimaal 70% van de huurders moet instemmen met grote veranderingen in de energievoorziening.

We houden u jaarlijks op de hoogte van de voortgang op inhoud en financiën, via het monitoringsdashboard New energy made in Arnhem en de begrotingscyclus. Voor de besteding van

resterende middelen uit het klimaatfonds zullen voorstellen worden getoetst aan de door uw raad vastgestelde kaders voor de besteding van het klimaatfonds.

Communicatie

Na het collegebesluit zijn alle partners die hebben meegewerkt aan de totstandkoming hiervan actief geïnformeerd. ArnhemAAN.nl is het communicatieplatform.
Na het collegebesluit is een persbericht uitgegaan. De buurten die als kansrijk zijn aangeduid zijn hiervan op de hoogte.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Transitievisie warmte gemeente Arnhem, met bijlagen 1 en 3
- Bijlage 2: Warmtenetstrategie en rolbepaling gemeente Arnhem (Berenschot, september 2021) met 6 subbijlagen

RAADSVOORSTEL

Besluit van	@
Zaaknummer	607165

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 2 november 2021, nummer: 607165;

gelet op artikelen 108 en 147 van de Gemeentewet;

besluit:

1. De Transitievisie warmte gemeente Arnhem vast te stellen.

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem

Transitievisie warmte Gemeente Arnhem



Oktober 2021

GEMEENTE Arnhem



Voorwoord

Wereldwijd is sprake van een klimaatcrisis. Een van de belangrijkste oorzaken is de grote toename aan CO2-uitstoot. Het Nederlandse Klimaatakkoord heeft dan ook als belangrijke doelstelling om de CO2-uitstoot fors te verminderen. De energietransitie is de grote opgave van de komende decennia. En in Arnhem willen we daaraan onze bijdrage leveren door energie te besparen en over te stappen op schone energie.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat we in 2050 onze huizen niet langer met aardgas verwarmen. Dat is een grote verandering die voor iedereen gevolgen heeft. Het is daarom belangrijk dat Arnhemmers weten welke alternatieven voor hun wijk of buurt mogelijk zijn en wanneer de overstap wordt verwacht. De Transitievisie warmte is daarin een belangrijke stap.

2050 lijkt nog ver weg. Maar als we dan alle Arnhemse woningen van het aardgas af willen hebben, betekent dat dat we nu aan het werk moeten. In een aantal buurten zijn we daar al mee begonnen. Zo verduurzamen we onze stad en doen we inzichten op voor het vervolg van de transitie.

De afgelopen tijd hebben we in alle wijken gesprekken gevoerd over de wijkgerichte energietransitie en van het gas af gaan. Die gesprekken zullen we blijven voeren. Als gemeente vinden we het belangrijk dat Arnhemmers betrokken zijn bij deze grote opgave. De Arnhemmers die twijfelen, de Arnhemmers die zich zorgen maken over de betaalbaarheid en de Arnhemmers die niet kunnen wachten met de overstap naar duurzame warmte. Voor al die Arnhemmers geeft deze visie meer zicht op de keuzes die verder zullen worden uitgewerkt per buurt.

De visie geeft op basis van onderzoek aan in welke buurten we denken het eerst de overstap naar een andere warmte-bron te kunnen maken en welke mogelijke alternatieven daarvoor beschikbaar zijn. Ook geeft de visie aan welke wijken waarschijnlijk pas later aan de beurt zijn. Arnhemmers die daar niet op willen wachten, kunnen nu uiteraard al aan de slag gaan en kunnen daarbij worden ondersteund via ons energieloket Arnhem AAN. En voor alle Arnhemmers in alle wijken: het isoleren van je huis is altijd verstandig.

Als gemeente hebben we een regierol in de energietransitie en doen we dit samen met Arnhemmers, bedrijven en organisaties in de stad en regio. We zijn een luisterend oor, denken mee en onderzoeken per wijk wat er nodig is zodat iedereen mee kan doen. Daarbij ondersteunen we de vele duurzame initiatieven die onze stad heeft en waar we echt trots op mogen zijn. Zo werken we, stap voor stap, huis voor huis, samen aan een duurzame stad.

Cathelijne Bouwkamp
Wethouder Duurzaamheid

Arnhemse visie op warmte in het kort

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de uitstoot van broeikasgassen moet verminderen. In 2050 zal Nederland, dus ook Arnhem, onafhankelijk zijn van fossiele brandstoffen zoals aardgas. Al in 2030 moet er 55% minder uitstoot zijn van CO_2 dan in 1990.
Om dit te halen zal ook in Arnhem het verbruik van fossiele energie verder omlaag moeten. Nu is ongeveer 80% van de Arnhemse woningen en gebouwen nog aangesloten op aardgas. Doel: in 2050 moet aardgas helemaal vervangen zijn door duurzame energie voor warmte. Dit kan met warmtenetten voor een hele buurt, of met een duurzame oplossing per huis of gebouw. De overgang van aardgas naar duurzame warmte noemen we 'de warmtetransitie'. Gemeenten nemen hierin de leiding. Er wordt rekening gehouden met alle betrokkenen. De uitvoering van de warmtetransitie biedt ook andere kansen. Denk aan het verbeteren van de leefomgeving en ook aan de kansen voor de plaatselijke economie.

Wat is de Transitievisie warmte gemeente Arnhem?

- Deze visie geeft per buurt aan welke nieuwe warmtebron kan worden gebruikt. Bekijk de kaart van hoofdstuk 5 van deel 1 van deze visie.
- Deze visie beschrijft in welke wijken we voor 2030 willen beginnen. De planning voor een aanpak naar aardgasvrij wordt beschreven in deel 2.
- De visie beschrijft hoe we dit samen met Arnhemmers, organisaties en anderen willen doen.

De visie loopt tot het jaar 2030 en kijkt verder naar 2050. Iedere vijf jaar wordt deze visie opnieuw beoordeeld en aangepast.

Samen met Arnhemse bewoners, ondernemers en professionele partners hebben we de afgelopen jaren projecten uitgevoerd in de energietransitie. Daar hebben we veel van geleerd. Het was de basis voor de uitgangspunten van de Arnhemse transitie.

Uitgangspunten Arnhemse Transitievisie warmte

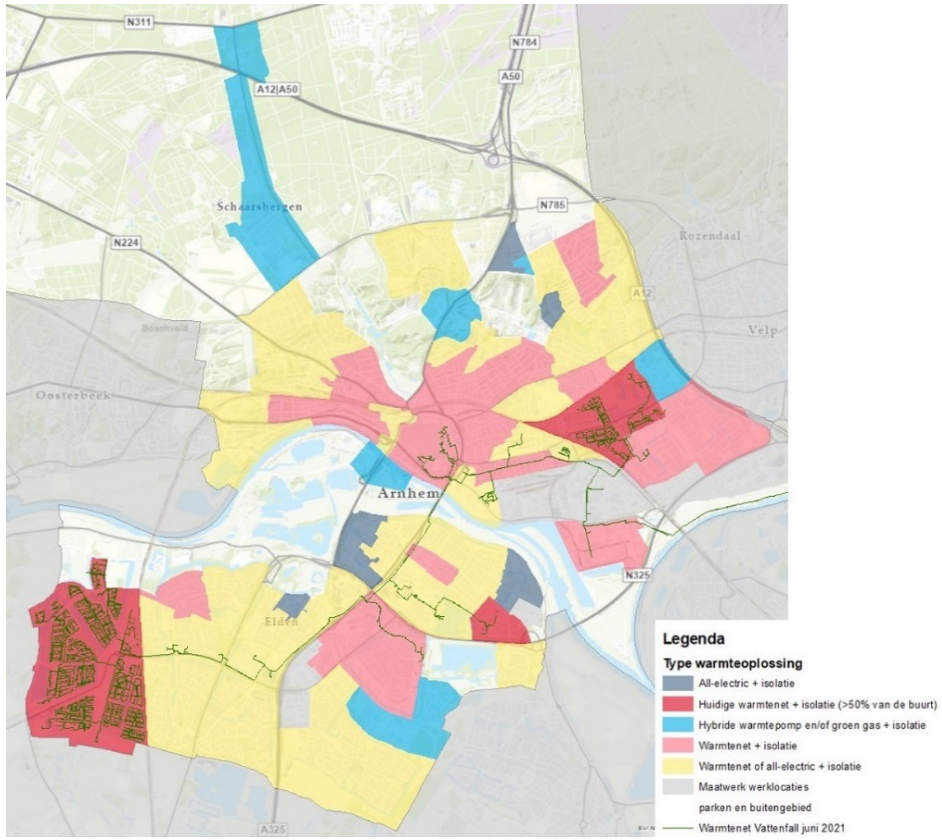
In Arnhem willen wij een energietransitie waarin iedereen kan meedoen. Op basis van de ervaringen hebben we de uitgangspunten van de *Arnhemse aanpak van de wijkgerichte Energietransitie* uit 2019 aangepast. Er zijn negen uitgangspunten bij de keuzes en de uitvoering van de transitievisie. Deze gebruiken we in de uitvoering van projecten:

- Voorop staat: eerst energie besparen en isoleren.
- De meest duurzame oplossing gaat voor. Minder duurzame bronnen zijn tijdelijk en lokale bronnen die zich dichtbij in de wijk bevinden gaan voor.
- De aanpak is vooral wijkgericht en gebeurt samen met Arnhemmers en anderen.
- We ondersteunen ideeën en plannen van Arnhemmers die bijdragen aan de warmtetransitie. Als er geen initiatieven zijn, neemt de gemeente samen met de partners (zoals bijvoorbeeld de corporaties) het voortouw. Inwoners worden daarbij betrokken.
- We vinden het belangrijk dat het betaalbaar is en dat Arnhemmers op warmte kunnen rekenen.
- De energietransitie mag niet leiden tot (verdere) energiearmoede en schuldenproblematiek. Het wordt bij voorkeur juist ingezet om energiearmoede tegen te gaan.
- Arnhemmers hebben keuzevrijheid hoe zij hun huis willen verwarmen.
- De energietransitie kost ruimte. Keuzes in het gebruik van de ruimte zijn niet te voorkomen. Ruimte wordt eerst gezocht in verhard stedelijk gebied.
- Ruimte voor innovatie in techniek en uitvoering.

Verwachte warmteoplossingen per buurt

Adviesbureau Berenschot heeft technische onderzoeken uitgevoerd. Deze zijn in bijlage 1, de Arnhemse warmteopgave, samengevat. De onderzoeken zijn gebruikt voor de onderbouwing van de kaart 'Verwachte oplossingen voor verwarming per buurt'.

Deze kaart laat voor alle Arnhemse buurten zien welke duurzame warmteoplossing met de laagst maatschappelijke kosten het meest voor de hand ligt. De kaart toont een voorspelling van het eindbeeld in 2050. Dit betekent nog niet dat alle woningen en gebouwen in die buurten dan zullen overschakelen naar dezelfde warmteoplossing.



Deel 2 - De Arnhemse aanpak: samen aan de slag

We werken stap voor stap toe naar de duurzame oplossing voor warmte per buurt. Onze aanpak kent twee sporen, de aanpak per wijk en de aanpak voor heel Arnhem.

De aanpak per wijk bestaat uit:

- Doorgaan met de bestaande aanpak in 10 kansrijke buurten. Deze leidt tot een uitvoeringsplan per buurt. Dat gaat om isoleren, de inzet van een duurzame bron en het leveren van de gewenste warmte. Deze 10 buurten zijn:
  - Ontwikkeling decentraal warmtenet: Kronenburg, Elderveld-Noord, Hoogkamp en Plattenburg.
  - Individuele all-electric (alles via stroom) oplossing: Saksen Weimar, Nieuw Monnikenhuizen, Stadseiland, Plantagebuurt/Nieuwe Aa en Tuin van Elden.
  - Centraal warmtenet met warmte vanuit de AVR aangevuld met een voorziening voor tapwater en koken: Immerloo (met koppelkans 't Duifje).

Onderzoek doen naar de haalbaarheid van een collectief warmtenet in combinatie met isolatie in vijf onderzoeksgebieden: Centrum e.o., Presikhaaf 3, Geitenkamp, Arnhem-West en Malburgen.

De aanpak voor Arnhem als geheel bestaat uit:

- Het stimuleren van isolatie en het voorbereiden van woningen en gebouwen voor de overgang van aardgas naar een duurzame warmte oplossing.
- Het verder verkennen en zo mogelijk ontwikkelen van duurzame warmtebronnen, zoals geothermie (warmte uit de diepe ondergrond).
- Het onderzoeken van rol van de gemeente bij het opzetten van warmtenetten.

We betrekken onze bewoners, wijkinitiatieven en partners voortdurend bij het uitwerken van deze visie in concrete plannen. We zien dat er steeds meer Arnhemmers mee gaan doen in de wijkgerichte aanpak naar duurzame warmte. Aandacht hiervoor is van groot belang om deze transitie verder te brengen. Arnhem wil daarbij vooroplopen. Het is immers belangrijk dat de energietransitie duurzaam en betaalbaar is.

Wet en regelgeving en (financiële) ondersteuning Rijk

Er zijn nog wel enkele randvoorwaarden, zoals de nieuwe wet- en regelgeving en het geld van het Rijk. Deze visie van de gemeente is van groot belang om in Arnhem snel aan de slag te kunnen zodra aan deze randvoorwaarden is voldaan.

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Arnhemse visie op warmte in het kort 4

Deel 1 - De Arnhemse warmtevisie 9

1. Waarom een transitievisie warmte? 10
   - 1.1 Klimaatakkoord van Parijs 10
   - 1.2 Nationaal Klimaatakkoord 10
   - 1.3 Arnhemse ambities en uitgangspunten 10

2. Wat is de transitievisie warmte? 12
   - 2.1 Afbakening 12
   - 2.2 Bevoegdheid gemeenteraad vanuit Klimaatakkoord 13
   - 2.3 Samenhang met andere plannen 13

3. Opgedane ervaringen met de wijkgerichte energietransitie 15
   - 3.1 Het voortouw nemen en het ondersteunen van wijkinitiatieven 15
     - 3.1.1 Ervaringen en geleerde lessen uit kansrijke buurten 16
     - 3.1.2 Ervaringen en geleerde lessen uit het ondersteunen van wijkinitiatieven 16
   - 3.2 Wijkgesprekken 17
   - 3.3 Samenwerken met partners 20
     - 3.3.1 Woningbouwcorporaties 20
     - 3.3.2 Netbeheerder 20
     - 3.3.3 Warmteinfrabedrijven 20
     - 3.3.4 Energiecoöperatie 21
     - 3.3.5 Buurtcoöperatie 21
     - 3.3.6 Huurdersorganisaties 21
   - 3.4 Aanvullend technisch onderzoek 22
   - 3.5 Bestaand Arnhems warmtenet en de nieuwe Warmtewet 22
     - 3.5.1 Huidige regelgeving 22
     - 3.5.2 Nieuwe Warmtewet en rol van de gemeente 23

4. Uitgangspunten Arnhemse Transitievisie warmte 24

5. Duurzame warmteoplossingen per buurt 28
   - 5.1 Zes warmteoplossingen 28
   - 5.2 Zekerheid over de keuze van de duurzame warmteoplossing 29
   - 5.3 Alle duurzame bronnen benutten 29
   - 5.4 Beschikbaarheid restwarmte op langere termijn 29

Deel 2 - De Arnhemse aanpak: samen aan de slag 31

1. De aanpak op hoofdlijnen 32

2. Wijkgerichte aanpak 33
   - 2.1 Integrale aanpak in 10 kansrijke buurten 33
   - 2.2 Verkennen kansrijke onderzoeksgebieden voor collectief warmtenet 33
     - 2.2.1 Centrum en omliggende buurten 33
     - 2.2.2 Malburgen 33
     - 2.2.3 Presikhaaf 3 34
     - 2.2.4 Geitenkamp 34
     - 2.2.5 Arnhem-West 34

3. Stadsbrede aanpak 35
   - 3.1 Isoleren 35
     - 3.1.1 Woningen 35
     - 3.1.2 Bedrijfsgebouwen 35
   - 3.2 Ontwikkelen van duurzame warmtebronnen 36
   - 3.3 De rol van de gemeente in warmtenetten 36

4. Financiën 38
   - 4.1 Proces- en projectkosten 38
   - 4.2 Investeringskosten 38
     - 4.2.1 Isolatie 38
     - 4.2.2 Duurzame warmtesystemen 39
   - 4.3 Vervolg 41

Bijlagen

Bijlage 1: De Arnhemse warmteopgave: technische analyse

Bijlage 2: Warmtenetstrategie en rolbepaling gemeente Arnhem (Berenschot, september 2021)
- Subbijlage 1: Warmtevraag analyse
- Subbijlage 2: Bronnenanalyse
- Subbijlage 3: Scenario's voor warmtenetontwikkeling
- Subbijlage 4: Betrokken stakeholders
- Subbijlage 5: Warmtenet tracés en kosten
- Subbijlage 6: Analyse marktfalen & wettelijk kader

Bijlage 3: Stand van zaken kansrijke buurten


Heb je
vragen
over
energie
besparen

Deel 1

De Arnhemse Warmtevisie

1. Waarom een transitievisie warmte?

Het is belangrijk dat de uitstoot van broeikasgassen sterk vermindert. Zo proberen we de wereldwijde klimaatverandering te beperken. Dit betekent dat er ook in Arnhem een overgang moet plaatsvinden van fossiele energie naar duurzame energie. 80% van de bestaande Arnhemse woningen en gebouwen is nu aangesloten op aardgas. In 2050 moet aardgas vervangen zijn door duurzame warmteoplossingen. Deze kunnen collectief (via warmtenetten) of individueel zijn. De overgang van aardgas naar duurzame warmteoplossingen noemen we de warmtetransitie.

1.1 Klimaatakkoord van Parijs

In 2015 tekenden 195 landen het Klimaatakkoord van Parijs, waarin afspraken staan om wereldwijd de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Om de afspraken uit het akkoord na te komen heeft de Europese Unie het doel gesteld om de Europese CO_2-uitstoot met 55% te verminderen ten opzichte van 1990.
De Nederlandse bijdrage aan deze internationale doelen is ondergebracht in het nationale Klimaatakkoord.

1.2 Nationaal Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat we de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen, waaronder CO_2, verminderen. Daarvoor nemen we maatregelen in onder andere de landbouw, de industrie en de gebouwde omgeving. Met gebouwde omgeving bedoelen we alle woningen en gebouwen.

We zijn op zoek naar alternatieven voor het verwarmen van onze huizen en gebouwen. Dit doen we nu voornamelijk met aardgas. Het gebruik van aardgas in huizen en gebouwen zal met de afspraken in het klimaatakkoord uiteindelijk verdwijnen. We zijn dus op zoek naar alternatieven voor het verwarmen, warm tapwater en koken.

Gemeenten hebben de regie in deze warmtetransitie van de gebouwde omgeving. Zo kunnen de gemeenten de transitie lokaal vormgeven, met oog voor alle betrokkenen. Ook biedt de uitvoering van de warmtetransitie kansen op andere thema's. Denk aan het verbeteren van de leefomgeving, het bestrijden van energiearmoede en het versterken van de lokale economie. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat alle gemeenten een transitievisie warmte opstellen. Hierin geven ze hun visie op de toekomstige warmtevoorziening in de gebouwde omgeving en de transitie naar duurzame alternatieven.

Als gemeente onderschrijven we het Klimaatakkoord. We willen een regierol hierin nemen en vinden het belangrijk dat de energietransitie duurzaam, betaalbaar en inclusief is. Hiervoor zijn wet- en regelgeving nodig en rijksmiddelen. Gemeenten en het Rijk maken hierover nog verdere afspraken. Het vaststellen van deze visie is evenwel van belang om snel gericht aan de slag te kunnen zodra aan deze randvoorwaarden is voldaan.

1.3 Arnhemse ambities en uitgangspunten

De gemeente Arnhem wil in 2050 een klimaatneutrale gemeente zijn. Dit betekent dat alle activiteiten binnen de grenzen van de gemeente geen negatief effect hebben op het klimaat. De uitstoot van broeikasgassen is nul. Energie wordt zoveel mogelijk zelf duurzaam opgewekt. Waar dit niet lukt, wordt dit duurzaam ingekocht, het liefst binnen de regio.

Arnhem heeft als doel dat in 2030 6.500 bestaande woningen geen aardgas meer gebruiken. De totale inspanningen in de gebouwde omgeving moeten leiden tot een besparing van 77 kiloton CO_2 in 2030. Dit staat in het programmaplan 'New energy made in Arnhem 2020-2030' (januari 2020). In dit plan staan ook de inspanningen die nodig zijn in de periode tot 2023 om de ambitie te realiseren.

In de 'Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie' (april 2019) staan zeven uitgangspunten om keuzes te kunnen maken bij dilemma's die zich in de warmtetransitie kunnen voordoen (zie kader). Verder is een Arnhemse aanpak beschreven waarin de betrokkenheid van bewoners en ondernemers, het benutten van kansen om energiearmoede tegen te gaan en het inzetten van innovaties van Arnhemse bedrijven belangrijk zijn. Deze uitgangspunten zijn de afgelopen 2 jaar toegepast in onze projecten en proeftuinen. Daarbij staat centraal dat bewoners en ondernemers geen risicovolle investeringen hoeven te doen die zij niet kunnen dragen. In de uitvoeringsplannen per buurt worden risico's en kosten inzichtelijk

gemaakt en een voorstel gedaan voor beheersmaatregelen en dekking.
De ervaringen en geleerde lessen worden in hoofdstuk 3 beschreven.

De zeven uitgangspunten uit de Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie

1. De Trias Energetica is leidend; eerst besparen.
2. De meest duurzame oplossing gaat voor. Minder duurzame bronnen zijn tijdelijk en decentrale bronnen hebben de voorkeur.
3. De aanpak is wijkgericht en samen met bewoners en overige gebruikers. Hierbij wordt aangesloten bij andere ontwikkelingen in de wijk.
4. Waar zelforganiserend vermogen onvoldoende ontstaat, neemt de gemeente samen met stedelijke partners het voortouw, maar altijd in verbinding met de bewoners.
5. Ruimtelijke impact is niet te voorkomen. Ruimte wordt eerst gezocht in verhard stedelijk gebied.
6. Betaalbaarheid, betrouwbaarheid en zekerheid voor de eindgebruiker staan voorop.
7. De energietransitie mag niet leiden tot (verdere) energiearmoede en schuldenproblematiek en wordt bij voorkeur ingezet als instrument tegen energiearmoede.



2. Wat is de transitievisie warmte?

2.1 Afbakening

In deze transitievisie warmte geeft de gemeente haar visie op de warmtevoorziening voor de gebouwde omgeving en de transitie naar duurzame alternatieven. In deze Arnhemse transitievisie staat:

- Inzicht in mogelijke alternatieven voor aardgas per buurt en de maatschappelijke kosten en baten daarvan. Dit overzicht staat op de kaart van hoofdstuk 5 van dit deel en wordt toegelicht in bijlage 1.
- In welke buurten we vóór 2030 aan de slag gaan. Het tijdspad voor een (stapsgewijze) aanpak richting een aardgasvrije gebouwde omgeving. Dit wordt beschreven in deel 2.
- Hoe we dat samen met bewoners, ondernemers en stakeholders doen (deel 2).

De uitkomst is gebaseerd op de warmtenetstrategie voor de gemeente Arnhem, opgesteld door Berenschot (bijlage 2, juni 2021). Deze warmtenetstrategie bestaat uit een analyse naar de warmtevraag per buurt en een analyse naar de warmtebronnen. Deze bevat ook enkele verdiepende onderzoeken per buurt (zie bijlage 2, subbijlage 2). Deze visie richt zich op het jaar 2030 met een doorkijk naar 2050. De visie wordt iedere vijf jaar geactualiseerd.

Afbakening transitievisie warmte

Deze transitievisie warmte bevat:

- ✓ Een indicatief eindbeeld voor duurzame warmteoplossingen per buurt voor 2050.
- ✓ Uitgangspunten voor de overstap van aardgas naar een duurzame warmtevoorziening.
- ✓ Dilemma's en onzekerheden die gepaard gaan met de transitie naar een duurzame warmtevoorziening en de benodigde oplossingen.
- ✓ Een vervolgaanpak om te komen tot verdere concretisering en de randvoorwaarden die daarvoor moeten worden ingevuld.

Deze transitievisie warmte bevat niet:

- ✗ Een blauwdruk voor eindoplossingen in alle buurten. Deze visie geeft richting voor de komende tien jaar.
- ✗ Concrete plannen op buurtniveau. Deze worden uitgewerkt in de uitvoeringsplannen.
- ✗ Een strategie voor specifieke werklocaties: Arnhem heeft werklocaties met verschillende werkmilieuprofielen die een specifieke aanpak vragen. Voor de werklocaties met de profielen zakelijke kantooromgeving, centrumomgeving, zelfstandige vestigingen, gemengde woon-werkwijk, werken in woonwijken en voorzieningen, retail en leisure bekijken we hoe we deze mee kunnen nemen in de warmteoplossing per buurt waar ze liggen. Voor de werkmilieuprofielen innovatie-omgeving, gemengd bedrijvenpark en functionele bedrijfsomgeving zal buiten deze visie om bekeken welke kansen zich voordoen voor de warmtetransitie en wanneer.
- ✗ Een strategie voor koude. Als de vraag naar koude toeneemt, onderzoeken we hoe we hier invulling aan geven, in uitvoeringsplannen, een stadsbrede visie of aanpassing van de transitievisie warmte.
- ✗ Een strategie voor extra opwek van duurzame elektriciteit. Dit komt aan bod in het programmaplan New energy made in Arnhem 2020-2030.

2.2 Bevoegdheid gemeenteraad vanuit Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeenteraad de transitievisie warmte vaststelt en de regierol krijgt in de warmtetransitie. Daarnaast kan de gemeente op termijn beslissen dat de levering van aardgas in een wijk of buurt wordt beëindigd. Dit kan alleen als er een duurzaam alternatief beschikbaar is in die wijk.
De wetgeving hiervoor is nog in ontwikkeling. Hierin krijgt de gemeente ook meer bevoegdheden in de organisatie van collectieve warmtenetten.

De transitievisie warmte vormt de basis voor het opstellen van uitvoeringsplannen per buurt. Deze plannen geven we vorm samen met bewoners, ondernemers en organisaties uit de buurt en met professionele stakeholders. Dit is wat er in deze plannen staat:

- We maken een definitieve keuze voor de warmteoplossing voor de buurt.
- We brengen in kaart hoeveel dit gaat kosten
- We spreken af hoe we op een betaalbare manier een aardgasvrije wijk of buurt gaan realiseren.

De gemeenteraad stelt de uitvoeringsplannen vast.

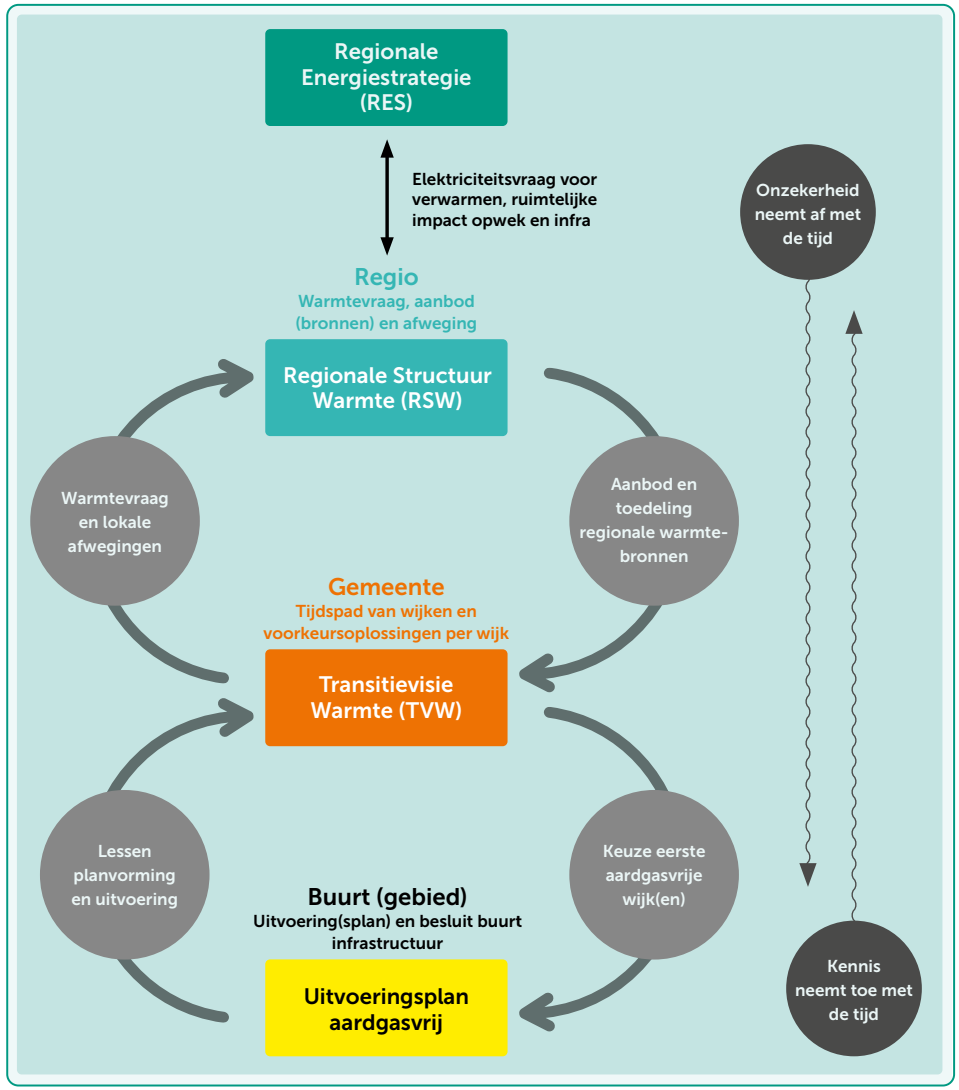
De gemeente moet op tijd laten weten waar de inwoners aan toe zijn. Inwoners moeten genoeg tijd hebben om zich voor te bereiden op de overstap. Daarom moet de gemeenteraad een beslissing nemen over uitvoeringsplannen uiterlijk acht jaar vóórdat de levering van aardgas wordt beëindigd en overgegaan wordt op een duurzame warmtevoorziening. Zolang de gemeente deze bevoegdheid nog niet heeft, kan alleen op vrijwillige basis een duurzame warmtevoorziening in een buurt in gebruik worden genomen. Voor huurwoningen geldt de regel die voor renovatieprojecten ook wordt gehanteerd: minimaal 70% van de huurders moet instemmen met grote veranderingen in de energievoorziening.

2.3 Samenhang met andere plannen

Deze transitievisie warmte staat niet op zichzelf. De visie heeft een relatie met de omgevingsvisie en de regionale energiestrategie (RES) Arnhem-Nijmegen.
De transitievisie warmte is benoemd in de gemeentelijke omgevingsvisie. De nog op te stellen en vast te stellen wijkuitvoeringsplannen worden opgenomen in het omgevingsplan.

In de RES 1.0 staat hoe we omgaan met warmte die meerdere gemeente gebruiken. In de RES 1.0 is de Regionale Structuur Warmte (RSW) opgenomen. Deze geeft een overzicht van hoeveel warmte er nodig is in de regio en het bovenlokale warmteaanbod. Het bovenlokale warmteaanbod is warmte uit bronnen waar meerdere gemeenten gebruik van kunnen maken. Rondom Arnhem bevindt zich één bovenlokale restwarmteaanbieder, Afvalverwerking AVR in Duiven en een mogelijke bovenlokale warmtebron, de rioolwaterzuiveringsinstallatie Nieuwgraaf. We overleggen met buurtgemeenten over een mogelijke verdeling van deze bovenlokale warmte.

In onderstaande figuur is de samenhang tussen transitievisie warmte, de RES en de uitvoeringsplannen per buurt weergegeven.



Figuur 1: samenhang Transitievisie warmte met Regionale energiestrategie, Regionale structuur warmte en Uitvoeringsplan per buurt

3. Opgedane ervaringen met de wijkgerichte energietransitie

Op basis van de Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie (2019) hebben we samen met Arnhemse bewoners, ondernemers en professionele stakeholders ervaringen opgedaan met de wijkgerichte energietransitie en veel geleerd. Veel van de ervaringen zijn te vinden op de website van Arnhem Aan en deze zijn relevant voor de Arnhemse transitievisie warmte.

Deze ervaringen nemen we mee bij de uitvoering van de warmtetransitie:
- Het voortouw nemen en het ondersteunen van wijkinitiatieven
- Wijkgesprekken
- Samenwerken met partners
- Aanvullend technisch onderzoek
- Bestaand Arnhems warmtenet en de nieuwe Warmtewet

We leggen ze in dit hoofdstuk verder uit.

3.1 Het voortouw nemen en het ondersteunen van wijkinitiatieven

In de Arnhemse aanpak wijkgerichte energietransitie zijn het voortouw nemen en het ondersteunen van wijkinitiatieven belangrijke pijlers. Waar mogelijk faciliteren we initiatieven voor energietransitie die in de wijk ontstaan. En we nemen als gemeente met professionele partners het voortouw in die wijken waar geen wijk-initiatieven ontstaan. Ook hier gaan we samen met bewoners aan de slag.

We onderzochten wat het beste alternatief voor aardgas is per buurt. Wij lieten dit onderzoek in 2019 uitvoeren: een warmteverkenning. Het onderzoek keek ook naar de laagst maatschappelijke kosten. Uit het onderzoek blijkt dat er kansen liggen, ook in wijken waar nog geen initiatief is vanuit bewoners. In sommige wijken is een duurzame bron met een overschot van warmte aanwezig. In andere wijken hebben de woningen een hoog energielabel, waardoor de overstap makkelijker is. In sommige wijken is er ook de mogelijkheid om sociale en fysieke projecten aan elkaar te koppelen.

Uit de warmteverkenning kwamen 12 buurten als voorlopig kansrijk om binnen 10 jaar over te stappen op duurzame warmte. Hierover hebben we de raad in juni 2020 geïnformeerd (Raadsbrief kansrijke buurten). Dit zijn deze voorlopig kansrijke buurten:

Gemeente neemt voortouw voor decentrale bron met restwarmte - collectief warmtenet
- Elderveld-Noord - Thermische energie uit afvalwater (TEA) van de rioolwaterzuiveringsinstallatie
- Kronenburg/Vredenburg - Thermische Energie uit Oppervlaktewater (TEO)
- Plattenburg - Restwarmte uit industrie (datacenter)

Gemeente neemt voortouw voor overstap - individuele all-electric oplossing
- Saksen Weimar
- Nieuw Monnikenhuizen
- Tuin van Elden
- Stadseiland
- Plantagebuurt/Nieuwe Aa
- Rijkerswoerd

Buurt/partners neemt/nemen initiatief voor collectief warmtenet
- Hoogkamp - Buurt Energie Systeem (BES)
- Arnhem-West - Ecovat en Thermische Energie uit Oppervlakte water (Rijn)
- Immerloo - Stadswarmte AVR Duiven (Vattenfall), initiatief woningcorporaties

We zijn in deze buurten gestart met onderzoek naar de technische en financiële haalbaarheid. Ook betrokken we bewoners bij dit proces. Zo bepaalden we of het haalbaar is om de wijk of buurt voor 2030 (deels) aardgasvrij te maken. Dit bleek in 10 van de 12 buurten het geval. In twee buurten, Arnhem-West en Rijkerswoerd, is gebleken dat de combinatie van een duurzaam warmtesysteem en een forse isolatie opgave financieel niet haalbaar is op dit moment. Verder is Vredenburg geen onderdeel meer van de kansrijke buurt Vredenburg/Kronenburg. Dit omdat het aardgasnet in deze wijk zeer gevoelig is voor graafwerkzaamheden in de grond. Dit is een risico voor de uitvoering. Een warmtenet is niet onmogelijk maar wel complex.

3.1.1 Ervaringen en geleerde lessen uit kansrijke buurten

In de kansrijke buurten ervaren we dat de ontwikkeling van nieuwe energiesystemen en de isolatieopgave niet kostenneutraal zijn. De inwoners kunnen investeringen meestal niet volledig terugverdienen, als de vergelijking wordt gemaakt met de huidige aardgastarieven. Dit noemen we de onrendabele top. Hiervoor hebben we (maatschappelijke) financiering nodig. Bijvoorbeeld in de vorm van subsidie.

Voor twee kansrijke buurten ontving de gemeente een subsidie of bijdrage voor deze onrendabele top. Het project Smart Polder (in Kronenburg) heeft een subsidie van ongeveer € 5 miljoen vanuit de Gelderse Proeftuinregeling ontvangen. Hiermee gaan we kantoren en woningen verwarmen en koelen. Dit doen we met warmte en koude uit oppervlaktewater bij het gemaal. Het gaat om in totaal ongeveer 1.000 WEQ (Woning Equivalenten). Landelijk worden de voortgang en ervaringen over de proeftuinen gedeeld in een lerende omgeving Programma Aardgasvrije Wijken.

In Elderveld-Noord maken we met twee corporaties 804 woningen aardgasvrij. Hiervoor krijgen we van de Rijksoverheid een bijdrage van ongeveer € 6 miljoen uit het Programma Aardgasvrije Wijken. Hier wordt gebruik gemaakt van restwarmte uit afvalwater van de rioolwaterzuivering aan de Drielsedijk.

De samenwerking met bewoners in de kansrijke buurten is zeer waardevol. De bewoners bevestigen hoe belangrijk het is om over de samenwerking in gesprek te blijven, en ook dat het een zoektocht is. In sommige straten zijn de zorgen en het leven van alledag de ingang voor een gesprek over de energietransitie. Op andere plekken willen bewoners graag zelf aan de slag en beslissen. Wel is duidelijk dat het voor zowel de inwoners, de professionele stakeholders als de gemeente een intensief proces is.

Deze ervaringen uit de voorlopig kansrijke buurten nemen we mee bij de uitvoering van de transitievisie warmte:

- Het uitwerken en uiteindelijk realiseren van een duurzame warmtevoorziening vraagt intensieve inzet van en samenwerking tussen alle betrokkenen in de buurt of wijk. Voor alle partijen is de overstap een nieuw onderwerp. Het is belangrijk om samen te leren hoe we het goed aanpakken.
- Het is belangrijk om de inzet voor de warmtetransitie te koppelen aan andere maatschappelijke opgaven in de buurten: een integrale buurtaanpak
- De mate van betrokkenheid bij de warmtetransitie en de overgang naar duurzame warmte-oplossingen varieert per buurt en per persoon. Belangrijke punten zijn, naast betaalbaarheid en keuzevrijheid, het bieden van gelegenheid aan bewoners om in te stappen op het moment dat ze er klaar voor zijn.
- De rolverdeling en de rol van de gemeente moet nog verder worden uitgewerkt. In de twee proeftuinbuurten heeft de gemeente op dit moment een ondersteunende rol: we brengen partijen bij elkaar en faciliteren de samenwerking. Dat past bij de huidige regelgeving. In de toekomst krijgt de gemeente meer mogelijkheden om een presterende rol te nemen, te regisseren en te sturen. Daarin moeten we nog een aantal keuzes maken. In deel 2 wordt dit verder uitgewerkt.
- De kosten voor een duurzame warmteoplossing zijn hoger dan die van de huidige verwarming met aardgas. Naarmate plannen concreter worden uitgewerkt, blijken de kosten regelmatig hoger te zijn dan in eerste instantie geraamd. Ook met subsidie of bijdrage van het Rijk of de provincie kost het veel moeite om tot een financieel sluitende businesscase te komen.
- De huidige conditie en capaciteit van het gas- en elektriciteitsnetwerk is een belangrijke factor om rekening mee te houden in de uitvoeringsplannen.
- Een belangrijk punt dat mede de kosten bepaalt is de snelheid en zekerheid waarmee woningen en gebouwen kunnen worden aangesloten op een warmtenet. We noemen dat het vollooprisico. Dit is een punt waarvoor we ook aan het Rijk vragen om een oplossing te bieden.

3.1.2 Ervaringen en geleerde lessen uit het ondersteunen van wijkinitiatieven

We faciliteren het enthousiasme en de inzet van Arnhemse bewoners voor de energietransitie. In vier Wijken van de Toekomst wordt al langer gewerkt aan verduurzaming vanuit het initiatief van bewoners (Wijk van de toekomst – Samen voor ons klimaat).

- Arnhem-West
- Alteveer Cranevelt
- Spijkerkwartier
- Hoogkamp (kansrijke buurt)

De betrokkenheid van wijkbewoners is er hoog. Zij hebben procesgeld ontvangen van provincie en gemeente om duurzame acties in de wijk te organiseren en om te komen tot wijkplannen gericht op onderwerpen als leefbaarheid, groen, klimaatadaptatie, energiebesparing, duurzame energieopwekking en aardgasvrij. We proberen in deze wijken en buurten dan ook de kansrijkheid te vergroten om al voor 2030 over te gaan op een duurzaam warmtesysteem. Voor Hoogkamp, één van Wijken van de Toekomst, onderzoeken we de mogelijkheid van een duurzaam buurt energiesysteem op basis van luchtwarmtepompen. Dit lijkt voor nu kansrijk.

Deze ervaringen uit de wijken van de toekomst nemen we mee bij de uitvoering van de transitievisie warmte:

- De warmtetransitie in de wijken kan niet zonder de kracht van het eigen initiatief van bewoners. De betrokkenheid en bereidheid van bewoners is van groot belang om stappen te zetten in verduurzaming. Uit de ervaring blijkt dat de betrokkenheid van bewoners gaandeweg kan groeien.
- Om resultaat te bereiken vragen wijkinitiatieven langjarige steun van de gemeente, in verschillende mate van intensiteit.
- Er zijn twee belangrijke voorwaarden voor een midden temperatuur collectief warmtesysteem: (1) de woningen moeten bij voorkeur goed geïsoleerd zijn en (2) er moet een duurzame bron in de buurt zijn.
- Een duurzaam collectief of individueel warmtesysteem kent een hoge onrendabele top in vergelijking met aardgas.
- We moeten rekening houden met alle kosten die nodig zijn om de overstap te maken naar een duurzaam energiesysteem. Dit zijn: kosten isoleren, kosten aanpassing afgiftesysteem en inpandig leidingwerk, kosten aardgasvrij koken en tapwater, bouwkundige kosten, kosten duurzaam energiesysteem. En ook de maatschappelijke kosten voor aanpassingen aan het elektriciteitsnetwerk.
- Een duurzaam collectief energiesysteem neemt veel ruimte in. We moeten goed kijken hoe we dit in de openbare ruimte plaatsen.

Naast de vier Wijken van de Toekomst zijn er ook in andere wijken en buurten vele initiatieven die we als gemeenten ondersteunen. Dit doen we met het Aanjaagfonds. Het Aanjaagfonds is bedoeld om bewoners die met duurzaamheid in hun wijk aan de slag willen actief te ondersteunen. Met het Aanjaagfonds kunnen wijkbewoners samen een deskundige (“aanjager”) inhuren, een onderzoek en/of acties in de wijk uitvoeren die bijdragen aan bewustwording en het verduurzamen van de wijk (thema’s: energie, klimaat, groen, elektrisch deelvervoer e.d.). Inmiddels hebben meer dan 40 initiatieven gebruik gemaakt van het aanjaagfonds. Hierdoor is er de stad een actieve duurzame beweging ontstaan. We werken samen met deze initiatieven en we bereiken via deze initiatieven de wijkbewoners.

3.2 Wijkgesprekken

We hebben in alle wijken een wijkgesprek over energie georganiseerd. Zo kunnen we alle ideeën, wensen en zorgen van Arnhemmers meenemen in de Arnhemse transitievisie warmte. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de kansrijke wijken en de overige wijken. De bevindingen uit de kansrijke wijken staan beschreven in paragraaf 1.3.1. Tijdens de wijkgesprekken in de overige wijken hebben wij de bewoners geïnformeerd dat er in de warmtevoorziening in hun (deel van de) wijk voorlopig niets verandert. Daarnaast hebben we de vragen, behoeften en zorgen van bewoners en ondernemers over de energietransitie opgehaald.

In de periode 2020 - 2021 zijn 27 wijkgesprekken gevoerd deels in kansrijke buurten, de rest in overige buurten. De deelnemers aan de wijkgesprekken zijn over het algemeen inwoners die geïnteresseerd zijn in de energietransitie. Veel van de vragen gaan over wat een woningeigenaar of huurder zelf kan doen om de woning te verduurzamen. Ook vragen bewoners om continuering van de wijkgesprekken en hulp bij het verduurzamen.

Deze aandachtspunten uit de wijkgesprekken nemen we mee bij de uitvoering van de transitievisie warmte:

- Veel deelnemers vragen om duidelijkheid over de toekomstige duurzame warmtevoorziening van de wijk en tot wanneer het aardgasnet in gebruik blijft.
- Ondanks onzekerheid over de toekomstige warmtevoorziening willen veel bewoners al zelf aan de slag met het verduurzamen van hun woning.
- Een aantal deelnemers aan de wijkgesprekken heeft zorgen over de betaalbaarheid van een duurzaam alternatief en over de kosten van de afschrijving van de CV ketel. En over de duurzaamheid van alternatieven die nu beschikbaar zijn, zoals de warmtepomp.
- Deelnemers geven aan graag zelf keuzevrijheid te willen tussen verschillende duurzame warmtetechnieken.
- Ook wordt aandacht gevraagd voor innovaties. Wellicht zijn er in de toekomst betere alternatieven voor de duurzame warmtevoorziening dan nu beschikbaar zijn.





Figuur 2: Impressie van vragen en reacties uit de wijkgesprekken

3.3. Samenwerken met partners

We werken in deze transitie ook nauw samen met professionele partners. De impact van de warmtetransitie voor deze partners is groot, en ze dragen er veel aan bij. In de (uitvoering van de) Arnhemse transitievisie warmte nemen we hun bijdrage mee en ook hun belangen en de dilemma's die zij ervaren bij deze warmtetransitie. Om deze reden staan we kort stil bij een aantal van deze partners en de ervaringen die we in afgelopen jaren met elkaar hebben opgedaan met de wijkgerichte energietransitie. Het gaan om:

- Woningbouwcorporaties Portaal, Vivare en Volkshuisvesting: kunnen de startmotor zijn van de transitie naar een duurzame warmtevoorziening in de gebouwde omgeving.
- Netbeheerder Liander: is verantwoordelijk voor de balans en de impact van de warmtetransitie op het elektriciteitsnet en de samenloop met de ouderdom van het gasnet
- Warmtebedrijven Vattenfall en EQUANS (voorheen Engie): hebben of ontwikkelen een warmtenet in Arnhem
- Energie- en buurtcoöperaties: hebben veel contacten met bewoners en zorgen voor draagvlak
- Huurdersorganisaties: vertegenwoordigen de huurders

De partners onderschrijven de uitgangspunten die zijn opgenomen in hoofdstuk 4. Zij formuleren daarbij de volgende aandachtspunten:

3.3.1 Woningbouwcorporaties

De drie grote woningbouwcorporaties, Volkshuisvesting, Portaal en Vivare, zien de energietransitie als één van de grote opgaven waar we als samenleving voor staan. Betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam staan centraal. De corporaties geven aan dat isolatie een belangrijke eerste stap is met daarna de stap naar een duurzame warmtevoorziening. Deze tweede stap zal bij voorkeur samen moeten vallen met grootschalige renovatie. Betaalbaarheid is en blijft een belangrijk aandachtspunt. Alle duurzame alternatieven voor aardgas zijn duurder dan aardgas. Rijkssubsidies dekken niet het hele verschil, zodat er steeds een financiële oplossing moet worden gezocht voor het tekort. Als corporaties (extra) kosten maken voor de energietransitie is er minder budget voor andere maatschappelijke opgaven. De corporaties benadrukken dan ook bij de prioritering van buurten het belang van samenloop met brede leefbaarheidsvraagstukken en het belang van voldoende (rijks)middelen om te kunnen investeren.

3.3.2 Woningbouwcorporaties

Liander wil als netbeheerder van gas- en elektriciteitsnetwerken actief bijdragen aan de transitie naar een duurzame warmtevoorziening. Liander geeft aan dat het in het kader van de laagst maatschappelijke kosten van belang is om in buurten met een oud gasnet te starten met overschakelen naar duurzame warmtevoorziening, zodat het gasnet niet meer vervangen hoeft te worden. De verschillen tussen de kwaliteit van de gasnetten per buurt zijn groot. Het is het meest efficiënt als oude gasnetten niet meer vervangen worden door nieuwe, maar door duurzame warmteoplossingen. Dat betekent dat in de uitvoeringsplannen per buurt hier rekening mee moet worden gehouden. En ook met eventueel benodigde verzwaring van elektriciteitsnetten.

Bij het overschakelen naar een all-electric systeem moet het stroomnetwerk worden verzwaard. Dit heeft naast een financiële ook een ruimtelijke impact. Er is bijvoorbeeld ruimte nodig voor extra transformatorhuisjes in het openbaar gebied en/of uitbreiding van middenspanningstations.

3.3.3 Warmteinfrabedrijven

Vattenfall werkt graag samen aan de verdere groei en verduurzaming van het warmtenet op basis van een integrale visie op de toekomst van het warmtenet in Arnhem. Daarbij gaat het om vraagstukken rondom het ontwikkelen en invoeden op het warmtenet van nieuwe duurzame warmtebronnen (ook van derde partijen), het ontwerp van het warmtenet en de temperaturen waarop nieuwe woningen worden aangesloten met het oog op toekomstige warmtebronnen. Vattenfall combineert verschillende technologieën met het stadswarmtenet. Op het moment levert Vattenfall in Arnhem aan ruim 12.000 woningequivalenten warmte.

Vattenfall onderzoekt de mogelijkheden voor de ontwikkeling van verschillende nieuwe warmtebronnen om het bestaande warmtenet in Arnhem verder te verduurzamen. De doelstelling van Vattenfall is fossielvrij binnen één generatie. Dit betekent dat Vattenfall vóór 2040 geen CO_2 meer wil uitstoten in de gehele bedrijfsvoering; dit geldt zowel voor haar eigen uitstoot als die van haar leveranciers en klanten.

Firan staat voor de realisatie en exploitatie van publieke en onafhankelijk beheerde warmtenetten. Met deze open warmtenetten biedt Firan producenten en leveranciers van energie onder gelijke omstandigheden een gelijk speelveld. Doordat Firan geen belangen heeft in warmte-opwekking of handel, zijn er geen lock-ins en bieden de open warmtenetten volop mogelijkheden voor marktwerking en innovaties. Dat leidt uiteindelijk tot betaalbare, betrouwbare en duurzame netten voor de klant.
Firan heeft publieke aandeelhouders, met de provincie Gelderland als grootste.
Ze stuurt op de ontwikkeling van warmtenetten tegen de laagste maatschappelijke kosten, die een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving.
De werkwijze van Firan maakt het mogelijk om te kiezen voor een open warmtenet en daar als gemeente in te gaan participeren. Door gezamenlijk met Firan een gemeentelijk warmtenetwerkbedrijf op te richten krijgt de gemeente de mogelijkheid tot mede-eigenaarschap. Ook is er ruimte voor eventuele lokale energiecoöperaties om via het open warmtenet de rol van warmteleverancier te vervullen.
Firan is nu de partner van de gemeente die de open warmtenetten in de buurten Kronenburg en Elderveld-Noord gaat aanleggen en exploiteren. Deze projecten bieden een goede basis om op voort te bouwen in de volgende kansrijke buurten.
Investeringen in warmtenetten doet Firan samen met de provincie vanuit het gezamenlijke investeringsfonds DENG.

EQUANS (voorheen Engie) heeft een warmteleveringsvergunning en levert met haar duurzame warmte/koude installaties aan particuliere en zakelijke klanten warmte en/of koude in Nederland. Het bedrijf is betrokken bij de duurzame warmtevoorziening in Kronenburg en Elderveld-Noord.
De warmtetransitie betekent een grote omslag voor bewoners en andere vastgoedeigenaren. Deze omslag vraagt veel van alle betrokken partijen: woningeigenaren, huurders, gemeente, marktpartijen en andere stakeholders. Samen moeten we ontdekken wat werkt en wat niet werkt. De markt voor aardgasvrije oplossingen is nog volop in beweging en aan het leren. EQUANS brengt haar leerervaringen uit andere projecten in binnen de Arnhemse projecten.

3.3.4 Energiecoöperatie

De regionale Rijn en IJssel energiecoöperatie (RIJE) ondersteunt woningeigenaren bij het verduurzamen van hun woning, o.a. door advies en collectieve inkoopacties op het gebied van isolatie en duurzame opwek. RIJE vindt het belangrijk dat inwoners ook hun inbreng hebben in de warmtetransitie in de wijken, en indien mogelijk zeggenschap over of eigenaarschap van de duurzame warmteoplossingen. RIJE denkt na over hoe zij de kennis en expertise die binnen RIJE aanwezig is over warmte en coöperatievorming zou kunnen inzetten bij het opstellen van uitvoeringsplannen. En ook over het mogelijk ondersteunen van buurt(warmte)coöperaties.

3.3.5 Buurtcoöperatie

Een buurtinitiatief kan uitgroeien tot een buurtwarmte- of energiecoöperatie. Hierin hebben bewoners zelf zeggenschap over het duurzame warmtesysteem. Een voorbeeld is het buurtinitiatief Hoogkamp Energie, dat samen met de gemeente en Liander werkt aan het ontwikkelen van een duurzaam warmtenet op basis van lucht-warmtepompen (zie ook paragraaf 3.1.2). Het lukt Hoogkamp Energie niet om met alleen vrijwilligers een trekkende rol te nemen in de warmtetransitie van de buurt. Daarom vraagt ze regie van de gemeente en ondersteuning van professionals bij de technische uitwerking van de plannen en de benodigde investeringen.
Hoogkamp Energie vindt het belangrijk dat de gemeente prioriteit geeft aan de energietransitie, ook als dit raakt aan andere zaken, zoals ruimtegebruik.

3.3.6 Huurdersorganisaties

De huurdersorganisaties benadrukken dat de woonlasten voor huurders niet mogen stijgen als gevolg van de warmtetransitie. Soms wordt dit op voorhand toegezegd maar blijkt het in de praktijk toch anders uit te pakken. Daarom zijn heldere afspraken, goede monitoring en meerdere ijkmomenten gedurende een langere periode nodig. Namens de huurders wordt ook aandacht gevraagd voor nazorg bij uitvoering van een verduurzamingsproject zoals de invoering van een nieuwe energie- en/of warmtevoorziening. Denk hierbij aan uitleg over de werking van nieuwe installaties of apparatuur en ondersteuning bij het goed inregelen ervan. Huurders moeten hierbij goed begeleid worden.

3.4 Aanvullend technisch onderzoek

In 2021 heeft Berenschot een verdiepingsslag op de warmteverkenning van 2019 uitgevoerd. Deze bestond uit:

- een analyse van de toekomstige warmtevraag van bestaande woningen en gebouwen bij verschillende scenario's
- een inventarisatie van beschikbare en potentiële duurzame warmtebronnen
- een verkenning naar mogelijke warmtenetstrategieën voor de lange termijn.

In bijlage 1, de Arnhemse warmteopgave, zijn deze onderzoeken toegelicht en gebruikt voor de onderbouwing van de kaart 'Verwachte warmteoplossingen per buurt' (zie ook hoofdstuk 5). De onderzoeken van Berenschot zijn als bijlage 2, met 6 subbijlagen, bij deze visie opgenomen).

Belangrijke constateringen en adviezen uit de verdiepende onderzoeken zijn:

- In iedere duurzame warmteoplossing is isolatie van belang. Isoleren tot energielabel B is het meest kosteneffectief met levering van midden temperatuur warmte. Het is belangrijk om per project te kijken wat goed is: afhankelijk van de situatie kan een iets minder ver gaande isolatie de beste keuze zijn, of juist verder gaande isolatie.
- De keuze voor een duurzame warmtebron is afhankelijk van de woning- en gebouwtypen, de bebouwingsdichtheid en de beschikbaarheid van duurzame bronnen.
- Voor een aantal buurten kunnen we op basis van de huidige inzichten nog geen voorkeur voor een duurzame warmtebron aangeven.
- Er zijn veel verschillende bronnen in en rondom Arnhem die warmte zouden kunnen leveren. De feitelijke beschikbaarheid van de warmte en de kosten ervan zijn echter nog onzeker.
- Als een collectief warmtenet wordt aangelegd is het advies om te kiezen voor midden-temperatuur. Met midden-temperatuur is het mogelijk om verschillende warmtebronnen te gebruiken en veel woningen en gebouwen aan te sluiten.
- Voor de korte termijn is restwarmte van de AVR de meest zekere en betaalbare bron. Op de lange termijn moet de bron van het bestaande warmtenet worden verduurzaamd.

3.5 Bestaand Arnhems warmtenet en de nieuwe Warmtewet

Een groot aantal woningen en gebouwen (ruim 12.000 woningequivalenten) is aangesloten op het warmtenet van Vattenfall. Onder andere in Presikhaaf, het Centrum, Immerloo en Schuytgraaf. Voor Schuytgraaf gaat het om een concessie die in 2002 aan Vattenfall is verleend. Zij hebben het recht en de verplichting om alle woningen die in Schuytgraaf gebouwd worden aan te sluiten op het warmtenet. Voor de gebouwen en woningen in de andere wijken gaat het om een overeenkomst tussen Vattenfall en de gebouweigenaar. De gemeente heeft hierin op basis van de private afspraken nu geen formele rol.

Het warmtenet wordt gevoed door restwarmte van de afvalverbranding van AVR in Duiven. Volgens berekeningen van TNO levert dit 81% minder CO_2 uitstoot dan wanneer deze woningen verwarmd zouden worden met aardgas. Vattenfall werkt plannen uit om in de toekomst de CO_2 uitstoot verder te verlagen.

Op bedrijventerrein Industriepark Kleefse Waard (IPKW) ligt een warmtenetwerk van Veolia. Dit levert warmte en stoom aan de bedrijven op het terrein. Deze worden opgewekt door verbranding van biomassa. In Arnhem zien we geen ruimte voor meer biomassaverbrandingsinstallaties. In twee proeftuinbuurten Elderveld-Noord en Kronenburg wordt gewerkt aan nieuwe buurtwarmtenetten.

3.5.1 Huidige regelgeving

Binnen de huidige wet- en regelgeving is levering van warmte een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen de leverancier en de eigenaar. Als een warmteleverancier en een gebouw of woningeigenaar een overeenkomst sluiten voor de levering van warmte dan heeft de gemeente daarin geen formele rol.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten meer bevoegdheden krijgen. Hiermee kunnen ze sturen op betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van warmtenetten. Wetgeving daarvoor is in ontwikkeling. Tot die tijd heeft de gemeente geen juridische invloed, maar kan de gemeente wel in gesprek met alle betrokken partijen om samenwerking te bevorderen, met als doel vrijwillige afspraken te maken over o.a. duurzaamheid en betaalbaarheid.

In Schuytgraaf heeft de gemeente wel een formele rol. Hier is de gemeente namelijk eigenaar van de te ontwikkelen gronden. Daarom had ze een rol bij het sluiten van de concessie voor de aanleg van het warmtenet en het aansluiten van de te bouwen woningen op dat warmtenet. In nieuwe situaties is het uitgangspunt dat nieuwbouw niet meer op een midden-temperatuur warmtenet wordt aangesloten, zie ook het tweede uitgangspunt in hoofdstuk 4.

3.5.2 Nieuwe Warmtewet en rol van de gemeente

De instrumenten die de gemeente heeft om in te spelen op de ontwikkelingen in de warmtemarkt zijn op dit moment beperkt. Door aansluiting op een warmtenet ligt de warmtevoorziening voor langere tijd vast. De aanleg van een warmtenet vergt een hoge investering. Om deze kosten terug te verdienen worden de investeringen in de aanleg van een warmtenet over langere tijd gespreid. Daarvoor worden langlopende contracten afgesloten. In de concept warmtewet, die nog in ontwikkeling is, krijgt de gemeente een regierol en meer instrumenten om sturing te geven aan collectieve warmtenetten.

Voor nieuwbouw zijn de isolatie-eisen intussen zo hoog, dat aansluiting op een collectief (midden-temperatuur) warmtenet meestal niet de meest duurzame optie is. Individuele lage temperatuur oplossingen hebben daar de voorkeur. Maar we kunnen niet zomaar om de verplichtingen in een contract heen. De langlopende concessie is toen aan Vattenfall verleend om de investeringen in de aanleg van een warmtenet in Schuytgraaf mogelijk te maken.
In Schuytgraaf is contractueel een verplichte aansluiting van woningen op het bestaande warmtenet vastgelegd. In de (concept) Warmtewet (WCW) is aansluiting weliswaar het uitgangspunt. Maar huishoudens krijgen ook het recht om, onder voorwaarden, te voorzien in een eigen duurzame warmtevoorziening.

Het voordeel van een groot collectief systeem is dat verduurzaming van het systeem alleen aan de bronkant nodig is. Verduurzaming van de bron(nen) leidt tot verduurzaming van de aangesloten woningen.

Belangrijke aandachtspunten voor toekomstige warmtenetten op basis van ervaringen zijn:

- Streven naar afspraken met de exploitant van een warmtenet over verduurzaming van de warmtebronnen, bijvoorbeeld door flexibel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen die duurzamer zijn.
- Streven naar zogenoemde open netten, waarop meerdere warmteleveranciers toegang hebben. Dit maakt dat er minder afhankelijkheid van één partij ontstaat en de leveringszekerheid neemt toe. De mogelijkheden die we hiervoor als gemeente hebben zijn sterk afhankelijk van toekomstige wetgeving, die nog in ontwikkeling is.
- In samenwerking met de provincie en een aantal gemeenten verkennen we wat de mogelijkheden zijn om als overheden een actievere rol te spelen. Bijvoorbeeld door mede eigenaar te worden van een warmtenet. Daarbij kijken we o.a. naar financieringsmogelijkheden en juridisch instrumentarium. We gaan dit onderwerp verder verkennen en uitwerken, zie deel 2.
- Hoe lager de retourtemperatuur van het warmtenet, des te hoger het rendement van de bron.
- Voor de verdeling van bovenlokale warmte kan een regierol van de provincie en/of de regio nodig zijn.



4. Uitgangspunten Arnhemse Transitievisie warmte

In Arnhem staan we voor een inclusieve energietransitie. We willen dat iedereen een bijdrage kan leveren en mee kan doen. Voor de warmtetransitie hebben we de zeven uitgangspunten uit de Arnhemse aanpak van de wijkgerichte Energietransitie uit 2019 herijkt, verrijkt en aangevuld. Dat hebben we gedaan op basis van de opgedane ervaringen in de voorlopig kansrijke wijken, de wijken van de toekomst, de wijkgesprekken met wijkbewoners en partners in de overige wijken en de aanvullende technische onderzoeken. Dit heeft geleid tot onderstaande negen uitgangspunten, die de basis vormen om keuzes te kunnen maken bij de uitvoering van de transitievisie warmte en in de uitvoeringsplannen.

De Trias Energetica is leidend: eerst besparen en isoleren

Welke duurzame warmtevoorziening er in een buurt of wijk ook komt, isolatie is de belangrijke eerste stap. Isoleren betekent minder warmtevraag en dus lagere energielasten. Isoleren is op dit moment de meest kosteneffectieve maatregel om CO_2 uitstoot te verlagen. Voor isolatie van woningen in buurten waar tot 2030 nog geen duurzame warmteoplossing voorhanden is, adviseren we eigenaren om de 'standaard voor woningisolatie' te volgen. Deze standaard wordt landelijk ontwikkeld, zoals afgesproken in het landelijke klimaatakkoord. Zie hiervoor de informatie van het Rijk. Als volledig aan de standaard wordt voldaan, dan is dat vergelijkbaar met energielabel A/B voor naoorlogse woningen en label D voor vooroorlogse woningen. Dit is een algemene richtlijn. Op projectniveau kan hiervan worden afgeweken.

De meest duurzame oplossing gaat voor. Minder duurzame bronnen zijn tijdelijk en decentrale bronnen hebben de voorkeur.

Het doel van de Arnhemse transitievisie warmte is toewerken naar een 100% duurzame warmtevoorziening in 2050. De beschikbaarheid van duurzame bronnen is daarvoor van belang. Uit bronnenonderzoek blijkt dat er in de gemeente behoorlijk wat decentrale warmtebronnen aanwezig zijn, en in de regio ook bovenlokale bronnen (zie bijlage 2, subbijlage 2). Maar er is nog veel onzekerheid of de bronnen ook echt beschikbaar zijn of komen en tegen welke prijs. Dit vraagt nog veel onderzoek, ontwikkeling en innovatie in de komende jaren.

Het is wel duidelijk dat we veel verschillende bronnen nodig hebben om aan de toekomstige warmtebehoefte te voldoen, ook na isolatie. Om dat goed te kunnen bepalen kijken we in concrete projecten naar de duurzaamheid van de bron, de urgentie om de CO_2 reductie doelen te halen, de kosten en de financiering.

Veel duurzame decentrale bronnen hebben elektriciteit nodig als hulp-energie. Ook elektriciteit moet duurzaam worden opgewekt, om een warmteoplossing als duurzaam te beschouwen. Doelen en acties hiervoor staan in het programmaplan New energy made in Arnhem 2020-2030 en in de Regionale Energiestrategie. Duurzame elektriciteitsopwekking valt daarom buiten deze visie.

Aandachtspunten:

- Als een collectief warmtenet de meest voor de hand liggende warmteoplossing is, streven we naar midden temperatuur (MT) voor bestaande woningen en gebouwen. Uit de onderzoeken van Berenschot blijkt namelijk dat deze leiden tot de laagst maatschappelijke kosten en de meeste toepasbare duurzame energie (zie bijlage 2). Dit betekent MT-warmte in distributienetten in wijken en buurten. MT-warmte in distributienetten biedt de mogelijkheid om op zowel lage temperatuur (LT) als midden temperatuur (MT) bronnen aan te sluiten. LT bronnen moeten voor gebruik van de warmte opgewaardeerd worden naar MT.
- De temperatuur in het hoofdnet is bij voorkeur ook MT, behalve als de bron een hoge temperatuur (HT) heeft, of als warmte over een grote afstand moet worden getransporteerd.
- Bij alle ruimtelijke ontwikkelingen in de stad zal de gemeente met initiatiefnemers tot afspraken over de invulling van hun eigen verantwoordelijkheid in de energietransitie komen, maar ook de relatie leggen met de opgave en kansen in de omgeving van de ontwikkeling. Dit met als doel om het momentum van de ruimtelijke ontwikkeling te benutten om ook (een deel van de) omliggende bestaande bebouwing van het aardgas af te halen en hiermee vooruitlopend op de integrale benadering vanuit de omgevingswet.
- Nieuwbouw is conform de wettelijke norm aardgasvrij. Voor nieuwbouw woningen en gebouwen is een lage temperatuur (LT) duurzame warmte-oplossing uitgangspunt, zodat de beschikbare, schaarse MT-warmte en HT-warmte gebruikt kan worden in bestaande woningen en gebouwen.
- We vragen initiatiefnemers van gebiedsontwikkelingen met 50 of meer nieuwbouw woning-equivalenten om duurzame warmteoplossingen tegen elkaar af te wegen in een energievisie.

- In situaties waarvoor al een contract gesloten is voor MT-warmtelevering aan nieuwbouw gaan we in gesprek over een duurzamere bron en andere verduurzamingsmogelijkheden.

De aanpak is voornamelijk wijkgericht, samen met bewoners en overige gebruikers. Hierbij sluiten we aan bij andere ontwikkelingen in de wijk.

We pakken de warmtetransitie gefaseerd aan: wijk voor wijk, buurt voor buurt. Wijken verschillen in samenstelling en identiteit. En ook de prioriteiten en zorgen van bewoners verschillen. We ondersteunen initiatieven van bewoners voor duurzame warmteprojecten.

De ondersteuning is afhankelijk van de behoefte van de initiatiefnemers, de kansrijkheid van het initiatief en de beschikbare tijd en middelen vanuit de gemeente. Uit gesprekken met bewoners en partners blijkt dat zowel bewoners als woningcorporaties de voorkeur geven aan een wijkgerichte benadering. We willen graag tegelijk met de overstap naar aardgasvrij ook andere maatschappelijke opgaven in de wijk aanpakken. Het stimuleren van energiebesparing, het ontwikkelen van grote (bovenlokale) warmtebronnen en warmtenetten op grote schaal zijn onderwerpen die stadsbreed worden opgepakt.

Waar zelforganiserend vermogen onvoldoende ontstaat, neemt de gemeente samen met stedelijke partners het voortouw, maar altijd in verbinding met de bewoners.

Waar wijken zich niet spontaan organiseren rond energie- en klimaatvraagstukken, neemt de gemeente het voortouw om bewoners bij elkaar te brengen. We doen dit samen met partners. Hierbij sluiten we aan bij andere ontwikkelingen in de wijk, zoals leefbaarheid, veiligheid en gezondheid.

Betaalbaarheid, betrouwbaarheid en zekerheid voor de eindgebruiker staan voorop.

De kosten van de energietransitie zijn aanzienlijk. Een deel van de aanpassingen vormen voor eigenaren rendabele investeringen: via lagere energiekosten kunnen deze investeringen worden terugverdiend. Dat betekent trouwens niet dat deze kosten voor iedereen financierbaar zijn. Instrumenten zoals lage renteleningen moeten doorontwikkeld worden om voorfinanciering mogelijk te maken. Een ander deel van de investeringen voor de aanpassingen zal zich niet laten terugverdienen.

We willen komen tot een rechtmatige verdeling van deze kosten, zodat in beginsel ieder huishouden en iedere gebouweigenaar in staat is om de voor de verduurzaming benodigde investeringen te dragen.

Daarom is het belangrijk om ook in te zetten op het verduurzamen tegen de laagst maatschappelijke kosten[1] , het benutten van subsidies, kostenverlaging zo mogelijk door regionale samenwerking en door bundeling van projecten. Ook willen we voorkomen dat partijen alleen die panden aansluiten waarvan de kosten het laagste zijn, en de duurdere en complexere panden niet. We willen dat iedereen in een wijk mee kan doen aan een duurzame warmtevoorziening.

Ook betrouwbaarheid en leveringszekerheid van de warmteoplossing zijn heel belangrijk. Dat betekent dat we alleen beproefde technieken toepassen en samenwerken met betrouwbare partijen. Ook bij toepassing van innovatieve technieken geldt dat de leveringszekerheid gegarandeerd is en eventuele risico's niet bij de eindgebruiker komen te liggen.

De energietransitie mag niet leiden tot (verdere) energiearmoede en schuldenproblematiek. Het wordt bij voorkeur juist ingezet als instrument tegen energiearmoede.

In aanvulling op bovenstaand uitgangspunt geven we in uitvoeringsplannen per buurt extra aandacht aan kwetsbare groepen. In uitvoeringsplannen wordt een specifiek aanbod voor een wijk of buurt vastgesteld. We brengen specifiek knelpunten van kwetsbare groepen in beeld en bieden er een oplossing voor, bijvoorbeeld door het aanbieden van een specifiek ontzorgingspakket.

[1] Dit zijn alle kosten bij elkaar, zonder te kijken naar wie deze kosten betaalt. De (verwachte) warmteoplossingen in de Arnhemse transitievisie warmte zijn gebaseerd op de laagst maatschappelijke kosten, ook wel nationale kosten genoemd. We hebben voor alle buurten gekeken welke warmteoplossing de laagste maatschappelijke kosten heeft.

Keuzevrijheid voor de eindgebruiker

In 2050 gaat in Nederland de aardgaskraan dicht. De uitdaging is om te zorgen dat inwoners en ondernemers voor die tijd over kunnen stappen naar een betaalbare, duurzame warmteoplossing. Dit werken we uit in een uitvoeringsplan per buurt. Woning- en gebouweigenaren houden de mogelijkheid om zelf een andere warmte-oplossing kiezen dan in het uitvoeringsplan wordt aangeboden.

Voor huurders geldt: als 70% of meer van de huurders instemt met renovatie en verduurzamingsplannen, dan zal een renovatie, of de overschakeling naar duurzame warmte, voor iedereen gelden.

Zogenoemde open warmtenetten, waarop meerdere warmteleveranciers warmte kunnen leveren aan de eindgebruiker zijn belangrijk om op termijn invulling te geven aan keuzevrijheid. Het ontwikkelen van dergelijke netten vraagt nog om verdere uitwerking.

Ruimtelijke impact is niet te voorkomen. Ruimte wordt eerst gezocht in verhard stedelijk gebied.

Een nieuw en duurzaam energiesysteem voor een wijk of buurt vraagt om een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van bijvoorbeeld transformatorhuisjes, regelkamers, warmtepompen, leidingen en piek en back-up voorzieningen. Deze nemen bovengronds en ondergronds ruimte in. Voor stedelijke buurten is het een hele puzzel dit ingepast te krijgen. Hier zijn namelijk al veel uitdagingen die ruimte vragen, zoals hittestress en parkeren. De plek van de installaties is ook bepalend voor de kosten. Hier is informatie van Liander te vinden over de benodigde ruimte voor de energietransitie.

Bij voorkeur worden installaties voor de duurzame warmtevoorziening inpandig of aanpandig geplaatst. Als dat niet kan wordt gezocht in de verharde gebieden. Alleen bij hoge uitzondering mogen installaties in het groen geplaatst worden. Hierbij zal beargumenteerd moeten worden waarom inpandig en in verhard gebied niet mogelijk is.

We zullen de installaties zorgvuldig inpassen in de omgeving. We gebruiken het als een kans voor het integraal toepassen van opgaven zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit, vergroening, kunst en ontmoetingsplekken.

Ruimte voor innovatie

We gaan gefaseerd en stapsgewijs de warmtevoorziening van Arnhem verduurzamen. Nu toepassen wat het meest betaalbaar, haalbaar en duurzaam is. Tegelijk houden we veel ruimte om toekomstige innovaties volop toe te passen. Bij de Arnhemse aanpak in de komende jaren worden nadrukkelijk (Arnhemse) innovatieve bedrijven uitgenodigd om mee te denken en mee te doen in de wijkgerichte energietransitie. Hiermee worden kansen gecreëerd voor regio en stad en krijgt de Arnhemse economie en werkgelegenheid een impuls. We werken samen met onder andere Connectr en met kennisinstellingen.



Noties bij het lezen van deze transitievisie.

Naast de genoemde uitgangspunten zoals betaalbaarheid, duurzaamheid, betrouwbaarheid en zekerheid, moet rekening gehouden worden met de volgende punten bij het lezen en de uitvoering van deze transitievisie warmte.

Grenzen liggen niet vast.

De warmtetransitie volgt op veel plekken in de stad een wijk- of buurtgerichte aanpak, de kaarten in deze transitievisie warmte zijn daarom ingericht volgens de CBS-buurtindeling van Arnhem. Dit betekent natuurlijk niet dat een aardgasvrije wijkaanpak exact de CBS-grenzen volgt of dat een bewonersinitiatief altijd maar in één buurt mag plaatsvinden. De grenzen zijn niet beperkend. Ze kunnen wel helpen om richting te geven.

Verschillende oplossingen binnen buurten zijn mogelijk.

Het feit dat een buurt als duurzame warmteoplossing heeft een warmtenet, betekent niet dat elk gebouw in die buurt op een warmtenet aangesloten wordt. Ook binnen buurten zijn verschillen, waardoor er in delen andere oplossingen beter zijn. De transitiekaart in deze transitievisie warmte geeft wel een duidelijk voorkeursalternatief aan voor de buurt als geheel, waar we als gemeente met beleid op zullen sturen.

De route naar aardgasvrij is niet in beton gegoten.

Dit is een eerste versie van de Arnhemse transitievisie warmte. Deze geeft richting voor het opstellen van uitvoeringsplannen. De ervaringen die we de komende jaren opdoen zullen worden meegenomen in de vijfjaarlijkse actualisatie van de visie. Zeker is dat het verder beperken van de warmtevraag in heel Arnhem essentieel is (met name door isolatie), dat we de komende jaren doorgaan met de aanpak in de buurten die reeds gestart zijn in een tempo dat mede afhankelijk is van rijksmiddelen, wet - en regelgeving en innovaties. Steeds meer gebouw- en woningeigenaren zullen de stap naar aardgasvrij gaan zetten. We blijven daarom flexibel in de uitvoer, we leren continue en we houden de ruimte voor innovatie. Ook vinden we het belangrijk om initiatieven in de stad die passen binnen de uitgangspunten van deze transitievisie te stimuleren.

Van wie is het Arnhemse warmtenet en hoe wordt groei georganiseerd?

De ontwikkeling, het beheer en het investeren in de warmte-infrastructuur van Arnhem kan worden georganiseerd door meerdere partijen. Op dit moment is er één warmtebedrijf actief (Vattenfall) en één in oprichting (EQUANS/Firan). De gemeente wil ook ruimte geven aan andere partijen bij de verdere ontwikkeling van warmtenetten.

Hiervoor zijn verschillende vormen denkbaar. Bewoners kunnen eigenaar worden van een warmtenet, de gemeente kan zelf investeren, of er kan toetreding van derde partijen plaatsvinden op de hoofd-infrastructuur. We onderzoeken samen met partners hoe we de uitbreiding van het warmtenet kunnen vormgeven. Daarbij is er ruimte voor een stedelijk warmtenet, maar ook voor kleinere decentrale warmtenetten die bijvoorbeeld vanuit buurtinitiatieven of professionals ontstaan. We beschrijven in deze transitievisie niet hoe de markt eruit gaat zien. Als in een buurt een warmtenet de gewenste oplossing is, dan kunnen we nog bepalen hoe dat er precies uit gaat zien.

Groene stroom blijft een aandachtspunt.

Veel duurzame bronnen hebben elektriciteit nodig als hulp-energie. Ook deze stroom moet duurzaam worden opgewekt, om een warmteoplossing als duurzaam te beschouwen. Het opwekken van duurzame stroom is heel belangrijk. Doelen en acties hiervoor staan in het programmaplan New Energy made in Arnhem 2020-2030 en in de Regionale Energiestrategie Arnhem-Nijmegen. Het opwekken van groene stroom valt daarom buiten deze visie.

De aanpassing van het elektriciteitsnetwerk is een grote opgave.

We betrekken de netbeheerder bij alle plannen en we ontwerpen gezamenlijk het duurzame energie-systeem van de toekomst.

Bij alle oplossingen geven we ook aandacht aan de eventuele nadelen.

Bijvoorbeeld: veel duurzame bronnen zijn niet dag- en nacht of het hele jaar beschikbaar. Daarom nemen we ook de opslag van warmte mee in onze plannen. En bij sommige bronnen moet aandacht besteed worden aan het opvangen van de piekvraag. Verder vraagt het geluid van warmtepompen zorgvuldige inpassing.

Drukte boven- en ondergronds.

Het wordt steeds drukker in de openbare ruimte, zowel bovengronds (groen) als ondergronds (kabels en leidingen). Dit is een aandachtspunt waar we rekening mee moeten houden bij de uitvoering.

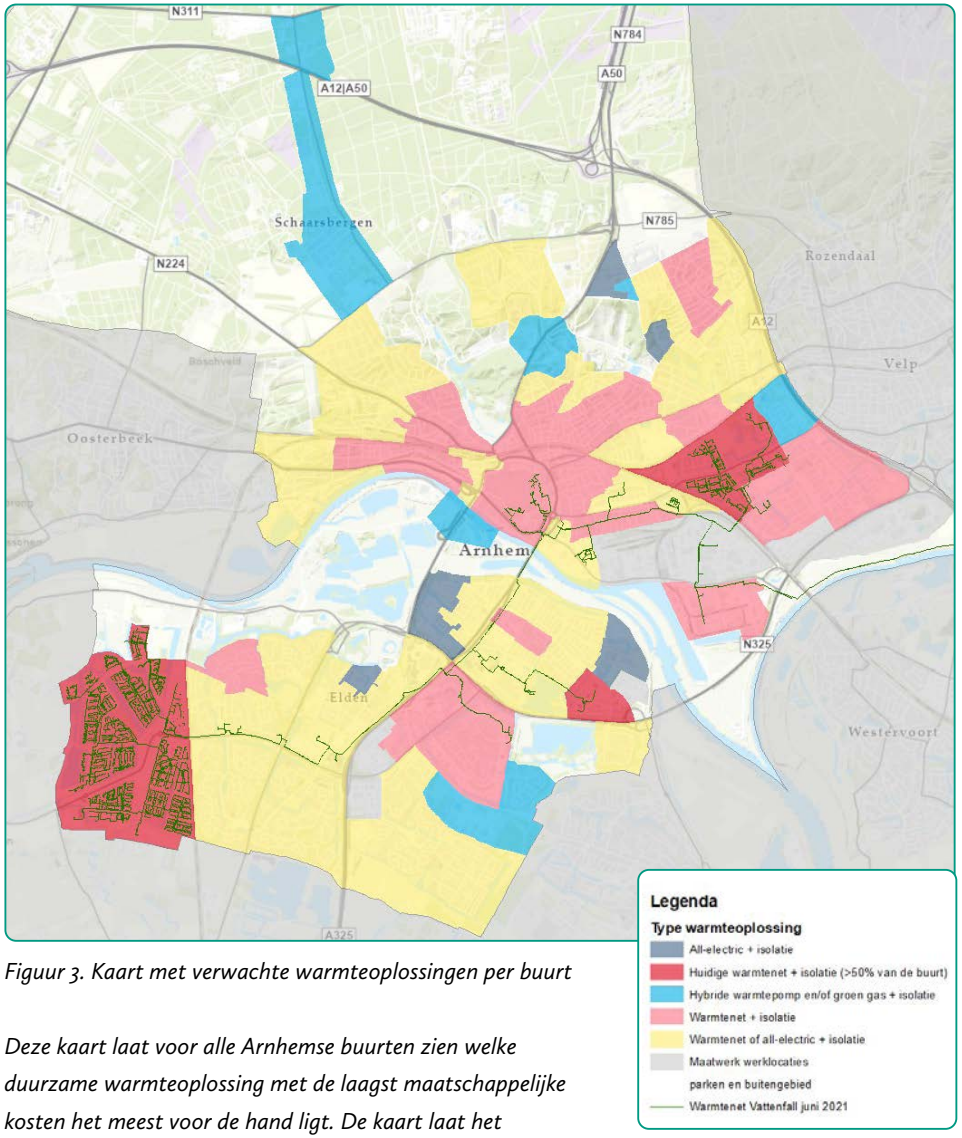
5. Duurzame warmteoplossingen per buurt

Op basis van de aanvullende technische onderzoeken van Berenschot (bijlage 2) en de uitgangspunten genoemd in hoofdstuk 4 is per buurt het meest aannemelijke alternatief voor aardgas tegen de laagst maatschappelijke kosten bepaald. Deze staan op de kaart in figuur 3 'verwachte duurzame warmteoplossingen per buurt' hieronder.

5.1 Zes warmteoplossingen

Er is onderscheid gemaakt in 6 warmteoplossingen, die zijn onderbouwd in bijlage 1, hoofdstuk 4.2:

- Huidig warmtenet + isolatie: In wijken waar een bestaand warmtenet is (donker rood).
- All-electric + isolatie: Dit geldt voor nieuwbouwwoningen na 2005, die al heel goed zijn geïsoleerd (donker blauw).
- Hybride warmtepomp en/of groen gas + isolatie: Op langere termijn een nog nader te bepalen duurzame warmteoplossing. Dit geldt voor buurten waarin de woningen en gebouwen verder uit elkaar liggen (licht blauw).
- Warmtenet + isolatie: Dit geldt voor buurten met een hogere bebouwingsdicht heid (licht rood)
- Warmtenet of all-electric + isolatie: Deze oplossing geldt voor buurten waarvoor het verschil in kosten tussen isolatie + warmtenet dan wel isolatie + all-electric op dit moment klein is. In de uitwerking per buurt moet blijken wat de beste oplossing is (licht geel).
- Maatwerk werklocaties: Arnhem heeft diverse werklocaties die een specifieke aanpak vragen (grijs).



Figuur 3. Kaart met verwachte warmteoplossingen per buurt

Deze kaart laat voor alle Arnhemse buurten zien welke duurzame warmteoplossing met de laagst maatschappelijke kosten het meest voor de hand ligt. De kaart laat het indicatieve eindbeeld voor 2050 zien. Dit betekent nog niet dat alle woningen en gebouwen in de buurten overschakelen naar dezelfde warmteoplossing.

5.2 Zekerheid over de keuze van de duurzame warmteoplossing

De technische haalbaarheid en beschikbaarheid van duurzame warmte en de kosten ervan zijn belangrijke factoren die bepalen welke warmteoplossing we kiezen voor een buurt of wijk.
Berenschot heeft vier scenario's uitgewerkt om de gevoeligheid van deze twee factoren te bepalen (zie bijlage 2). In de scenario's varieert de beschikbaarheid en de prijs van duurzame warmte.

Alleen in buurten waar de duurzame warmteoplossing 'warmtenet + isolatie' in alle vier scenario's de voorkeursoptie is hebben we de keuze gemaakt voor 'warmtenet + isolatie'. In deze buurten willen we verkennen of deze warmteoplossing ook bij nadere uitwerking de beste optie is. Dit is beschreven in deel 2, hoofdstuk 2.

In bijlage 1 is de methodiek voor de totstandkoming van deze kaart en de duurzame warmteoplossingen toegelicht.

5.3 Alle duurzame bronnen benutten

Uit de bronnenanalyse (zie bijlage 2, subbijlage 2) blijkt dat de hoeveelheid beschikbare warmte beperkt is. Ook is niet zeker hoeveel duurzame warmte er in de toekomst beschikbaar is. Het advies is daarom om op alle mogelijke duurzame bronnen in te zetten. Dat betekent dat we inzetten op zowel decentrale bronnen (zoals energie uit oppervlaktewater), als bovenlokale bronnen (zoals restwarmte van de AVR en mogelijk geothermie).

De bovenlokale bronnen zijn groter dan de decentrale bronnen. Om de bovenlokale bronnen effectief toe te kunnen passen, is een grotere schaal van warmtevragers nodig dan we tot nu toe in de kansrijke buurten hebben onderzocht. We willen daarom de mogelijkheden verkennen voor warmtenetten op een grotere schaal dan tot nu toe, zie verder deel 2, hoofdstuk 2.

5.4 Beschikbaarheid restwarmte op langere termijn

Restwarmte van onder andere de afvalverbrandingsinstallatie (AVR) is relatief ruim beschikbaar in de regio. Een belangrijke vraag hierbij is of deze restwarmte in de toekomst ook beschikbaar zal zijn. Berenschot geeft in hun analyse aan dat er minimaal 1400 TJ aan restwarmte beschikbaar zal zijn (zie bijlage 2, subbijlage 2). Dat is wat ongeveer 52.000 woningen gebruiken aan warmte.

Vanuit de Regionale Energiestrategie en onze lokale opgave bekijken we waar deze warmte het beste ingezet kan worden en zetten we ons in voor de ontwikkeling van nieuwe bronnen, zoals geothermie, voor de langere termijn.







Deel 2

De Arnhemse aanpak: samen aan de slag

1. De aanpak op hoofdlijnen

In deel 1 zijn de uitgangspunten van de warmtetransitie in de wijken beschreven. We gaven op de kaart 'verwachte warmteoplossingen per buurt' aan welke duurzame warmteoplossing de minste maatschappelijke kosten heeft. De kaart schetst een eindbeeld in 2050, met de kennis van nu. In dit deel beschrijven we hoe we hier stap voor stap naartoe werken. Zoals in deel 1 aangegeven vraagt de warmtetransitie extra regelgeving en financiën vanuit het Rijk.

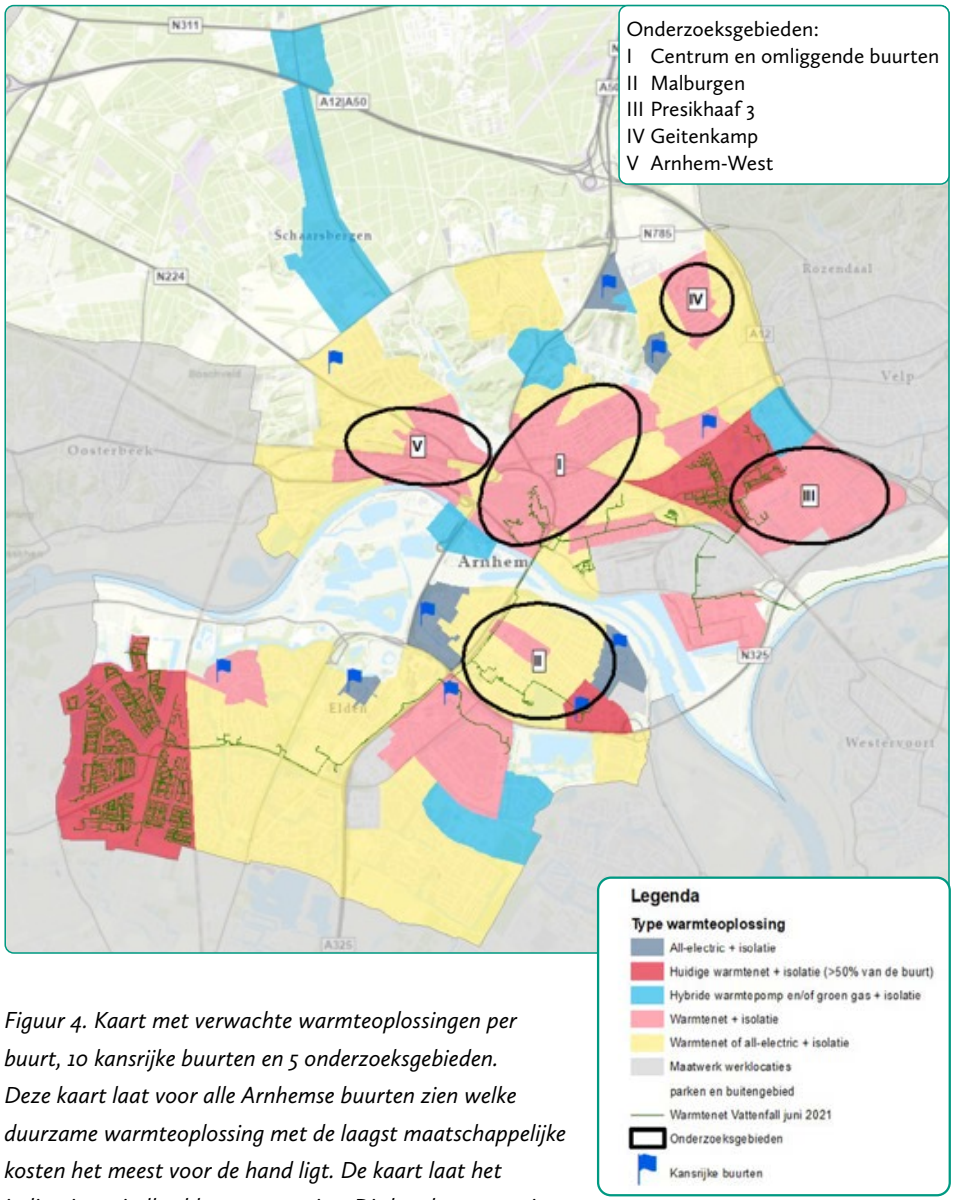
Onze aanpak bestaat uit twee sporen: de wijkgerichte aanpak en de stadsbrede aanpak.
De wijkgerichte aanpak in het kort:

- Het voortzetten van de integrale aanpak in 10 kansrijke buurten en het uitwerken van een uitvoeringsplan per buurt waarin isoleren, inzet van een duurzame bron en bijpassende warmte-infrastructuur wordt beschreven.
- Onderzoek doen naar de kansrijkheid van een collectief warmtenet in combinatie met isolatie in de vijf onderzoeksgebieden.
- Waar zich kansen voordoen buiten de kansrijke wijken en onderzoeksgebieden, deze benutten.

De stadsbrede aanpak in het kort:

- We stimuleren isolatie woningen en gebouwen. Zo bereiden we ons voor op de transitie.
- We verkennen en ontwikkelen duurzame warmtebronnen, zoals geothermie.
- We geven de rol van de gemeente in warmtenetten vorm.

We bespreken de wijkgerichte aanpak in hoofdstuk 2 en stadsbrede aanpak in hoofdstuk 3.
In hoofdstuk 4 bespreken we de financiën.
Op de kaart van figuur 4 zijn de onderzoeksgebieden omcirkeld. De kansrijke buurten hebben een vlaggetje.



Figuur 4. Kaart met verwachte warmteoplossingen per buurt, 10 kansrijke buurten en 5 onderzoeksgebieden. Deze kaart laat voor alle Arnhemse buurten zien welke duurzame warmteoplossing met de laagst maatschappelijke kosten het meest voor de hand ligt. De kaart laat het indicatieve eindbeeld voor 2050 zien. Dit betekent nog niet dat alle woningen en gebouwen in de buurten overschakelen naar dezelfde warmteoplossing.

2. Wijkgerichte aanpak

2.1 Integrale aanpak in 10 kansrijke buurten

In 2020 hebben we twaalf buurten aangewezen als kansrijke buurt. Dat betekent dat we hier kansen zien om vóór 2030 over te gaan op duurzame warmte. De Raad is hierover in juni 2020 geïnformeerd (link raadsbrief).

We onderzochten vervolgens of het inderdaad mogelijk is om de overstap voor 2030 te maken. Voor elke buurt keken we of het technisch en financieel haalbaar was. We spraken hierover met bewoners en eigenaren van gebouwen. Het ging om ruimteverwarming van woningen en gebouwen, warm tapwater en aardgasvrij koken. Bedrijventerreinen vallen buiten deze visie en namen we dus niet mee.

Uit het onderzoek kwam dat er in tien buurten goede kansen liggen voor een overstap. We noemen ze hier per technische oplossing:

- Ontwikkeling decentraal warmtenet: Kronenburg, Elderveld-Noord, Hoogkamp en Plattenburg
- Individuele all-electric oplossing: Saksen Weimar, Nieuw Monnikenhuizen, Stadseiland, Plantagebuurt/Nieuwe Aa en Tuin van Elden.
- Centraal warmtenet met warmte vanuit de AVR aangevuld met een voorziening voor tapwater en koken: Immerloo (met koppelkans 't Duifje).

In de tien overgebleven kansrijke buurten zetten wij onze aanpak voort. Meer over de aanpak en de stand van zaken is te vinden in bijlage 3.

2.2 Verkennen kansrijke onderzoeksgebieden voor collectief warmtenet

Een collectief warmtenet is een goede optie voor gebieden met een grote vraag naar warmte en waar veel woningen in een klein gebied staan. Kronenburg en Elderveld-Noord zijn voorbeelden van zulke gebieden waar we al bezig zijn met een onderzoek. Uit de analyse van Berenschot komen nog vier gebieden met naar voren die hiervoor in aanmerking komen. Dit zijn Centrum e.o., Presikhaaf 3, Geitenkamp en Arnhem-West. Daarnaast verkennen Vattenfall en Volkshuisvesting of het een optie is om het bestaande warmtenet verder uit te breiden in grote delen van Malburgen.

We gaan onderzoeken of er in deze gebieden een collectief warmtenet met duurzame warmtebronnen kan komen. Dit is afhankelijk van ontwikkelingen in deze gebieden, grondroeringsgevoelige leidingen, ouderdom van het gasnet, capaciteit van het elektriciteitsnet en beschikbare middelen.
Deze verkenning doen we samen met alle betrokkenen, zoals bewoners, eigenaren, woningcorporaties, netbeheerder en energiebedrijven. De gebieden zijn hieronder beschreven. De leeftijd van het gasnet varieert per gebied, maar is gemiddeld gezien nergens direct toe aan vervanging.

2.2.1 Centrum en omliggende buurten

De warmtetransitie in de oude centrumbuurten is één van de grootste uitdagingen. Isolatie is ook in deze buurten altijd een eerste goede stap. Maar het is hier niet altijd mogelijk om vergaand te isoleren. Sommige gebouwen zijn namelijk een monument en weer andere gebouwen zijn erg oud. Ook zijn er in de centrumbuurten naar verhouding veel woningen in een klein gebied. Dit zorgt dat er een grote vraag naar warmte is.

In de zuidelijke binnenstad zijn al meerdere gebouwen aangesloten op het warmtenet van Vattenfall. Ook zijn bewoners in omliggende wijken, zoals het Spijkerkwartier, al actief aan de slag met de energietransitie. Verder kijken we naar de mogelijkheden om warmte te winnen uit oppervlaktewater. Deze warmte wordt dan via een collectief warmtenet verspreid. Het moet leveren aan bebouwing in het zuiden en oosten van de binnenstad. Zowel aan nieuwbouw als aan bestaande gebouwen. Dit onderzoek gebeurt samen met de provincie, het Rijksvastgoedbedrijf en Rijkswaterstaat.

2.2.2 Malburgen

In Malburgen zien we kansen om een (deels) collectieve warmteoplossing met Vattenfall te onderzoeken. De woningcorporatie Volkshuisvesting heeft veel woningen die ze binnen nu en 10 jaar wil verduurzamen. Ook is Malburgen onderdeel van de Arnhem-Oost aanpak.
We hebben hiervoor van het Rijk financiën ontvangen om particuliere woningen te isoleren. We willen deze plannen koppelen aan de warmtetransitie.

De buurten Stadseiland en Plantagebuurt/Nieuwe Aa zijn het meest geschikt voor een all-electric warmteoplossing. Deze buurten zijn redelijk nieuw en de woningen zijn daarom goed geïsoleerd. Deze buurten vallen binnen de 10 kansrijke buurten, beschreven in hoofdstuk 2.1 van dit deel. Deze buurten vallen daarom niet binnen het onderzoeksgebied Malburgen.

2.2.3 Presikhaaf 3

In Presikhaaf 3 zijn naar verhouding veel woningen in een klein gebied. Dit zorgt voor een hoge warmtevraag. Daarom onderzoeken we hier de mogelijkheid voor een collectieve warmteoplossing. Corporaties hebben plannen voor renovatie. Presikhaaf 3 is onderdeel van de Arnhem-Oost aanpak. Ook voor dit gebied hebben we dus financiën ontvangen van het Rijk om particuliere woningen te isoleren. Hier willen we ook de warmtetransitie koppelen aan plannen voor sloop, renovatie en isolatie. Bovendien ligt in Presikhaaf 3 al het bestaande warmtenet van Vattenfall dat meekoppelmogelijkheden geeft.

2.2.4 Geitenkamp

Ook in Geitenkamp zijn er naar verhouding veel woningen in een klein gebied. Dus ook hier is er veel vraag naar warmte. Daarom zien we kansen voor een collectief warmtenet. Corporaties willen in dit gebied woningen opknappen. Geitenkamp is onderdeel van de Arnhem-Oost aanpak. Ook voor dit gebied hebben we dus financiën ontvangen van het Rijk om particuliere woningen te isoleren.
De monumentale status van deze wijk maakt het isoleren en verduurzamen ervan complex. Daarom zijn we gestart met een aanpak gericht op het verduurzamen van monumenten.

Maar Geitenkamp ligt in verhouding ver weg van een duurzame warmtebron en het bestaande warmtenet. Het is hier moeilijker om een warmtenet aan te leggen door het verschil in hoogte. We zetten daarom voorlopig in op isolatie van woningen en gebouwen totdat zich nieuwe kansen voordoen.

2.2.5 Arnhem-West

Ook in Arnhem-West liggen er kansen voor een collectief warmtenet. Want ook hier zijn er naar verhouding veel woningen in een klein gebied en is er veel vraag naar warmte. Veel bewoners zijn bereid om hun huizen te isoleren.

Daarnaast zijn er diverse nieuwbouwprojecten, zoals De Hes, Klingelbeek en in het gebied rondom de Koepelgevangenis.

We hebben kortgeleden al een onderzoek gedaan in Arnhem-West. Dit ging over een decentraal midden-temperatuur warmtenet met als bron warmte uit de Rijn. Dit bleek financieel niet haalbaar. Vooral doordat er veel geïsoleerd moest worden bij de bestaande woningen.

In de bestaande bebouwing van Arnhem-West wordt nu eerst ingezet op het isoleren van woningen en gebouwen totdat zich nieuwe kansen voordoen.



3. Stadsbrede aanpak

3.1 Isoleren

Isoleren van vloer, muur en/of dak, is voor de meeste woningen in Arnhem de eerste stap op weg naar duurzame verwarming. Door te isoleren besparen we energie. Het is een gezamenlijke opgave van particuliere woningeigenaren, de woningcorporaties, Verenigingen van eigenaren (VvE's), ondernemers en de gemeente. Samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid staan hierbij centraal.

We ondernemen allerlei acties om de noodzakelijke isolatie van woningen en bedrijfsgebouwen te versnellen. In dit hoofdstuk beschrijven we deze acties. Dit alles is in lijn met het programma New energy made in Arnhem 2020-2030. Deze versnelling is noodzakelijk. Alleen zo zorgen we ervoor dat genoeg woningen en gebouwen de overstap naar duurzame warmte maken.

We maken in dit hoofdstuk onderscheid tussen de aanpak van het isoleren van woningen en die van bedrijfsgebouwen.

3.1.1 Woningen

De gemeente en het Rijk ondersteunen woningeigenaren, monumentenbezitters, VvE's en bewonersinitiatieven bij de verduurzaming van woningen met verschillende maatregelen. Dit pakket aan maatregelen is te vinden op de website van de campagne ArnhemAAN. Enkele voorbeelden zijn:

- De gemeentelijke toekomstbestendig-wonen-lening: gebouweigenaren kunnen hiermee tegen gunstige voorwaarden en rente geld lenen voor de verduurzaming van hun woning.
- Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE-regeling): deze subsidie van de Rijksoverheid is bedoeld voor onder andere isolatie.
- Collectieve inkoopacties voor onder andere isolatie van muur, vloer en dak.
  We ontwikkelen meer maatregelen voor ondersteuning, als dat nodig is. Dit doen we samen met eigenaren uit de verschillende doelgroepen.

In de komende jaren isoleren we ongeveer 1.750 particuliere woningen met lage energielabels in de Arnhem-Oost wijken. Dat zijn: Malburgen, Presikhaaf, Arnhemse Broek, Geitenkamp en Klarendal. Dit doen we met de bijdrage die we ontvangen uit het Volkshuisvestingsfonds.

Elk jaar bespreken we het isoleren van corporatiewoningen. We maken hierover prestatie-afspraken met de woningcorporaties en de huurdersorganisaties.

Verder ondersteunt de gemeente inwoners die samen met hun buren in de straat, buurt of wijk aan de slag willen. Dit doen we met het Aanjaagfonds. Isolatie is hier één van de thema's.

3.1.2 Bedrijfsgebouwen

Met de Arnhemse ondernemers wordt gewerkt aan energiebesparing en duurzame opwek. Deze aanpak bestaat uit drie onderdelen: stimuleren, handhaven en het maken van afspraken.

Stimuleren: Ook voor ondernemers is er allerlei ondersteuning beschikbaar. We doen dit met de campagne ArnhemAAN. We bieden bijvoorbeeld subsidies voor energie-scans aan. En we leveren maatwerkadviezen voor zonnepanelen op bedrijfsdaken.

Handhaven: Bedrijven zijn verplicht om energiebesparende maatregelen te nemen die binnen vijf zijn terug te verdienen. Dit wordt gehandhaafd door de omgevings-dienst regio Arnhem (ODRA). Ze doen dit in opdracht van de gemeente en dit wordt in ieder geval tot 2024 voortgezet.

Afspraken: Met de Arnhemse zorginstellingen is een Green Deal zorg gesloten. Met de Green Businessclub Gelderse Poort verkennen we het sluiten van een Green Deal. Hierin staan afspraken over het verduurzamen van kantoren. Dit richt zich op een gebied. Maar we willen dit uitbreiden door per sector afspraken te maken. We doen dit samen met organisaties voor bedrijven in de stad. Via de organisaties hopen we dat elk individueel bedrijf maatregelen neemt om gebouwen duurzamer te maken.

3.2 Ontwikkelen van duurzame warmtebronnen

Met de kennis van nu is het nog onzeker of Arnhem voldoende duurzame warmtebronnen heeft om aan de (toekomstige) warmtevraag te voldoen. De warmtebronnen zijn niet zo maar optelbaar, de (on)zekerheid per bron is anders en een groot aantal factoren speelt een rol bij de ontwikkeling ervan. Het is dus belangrijk om op meerdere duurzame bronnen in te zetten. Dit leggen we verder uit in bijlage 1. We investeren in verschillende soorten bronnen:

- Bovenlokale bronnen: Dit zijn bronnen die warmte leveren voor meerdere gemeenten.
  De bronnen vragen om afspraken tussen verschillende gemeenten.
- Centrale bronnen: Dit zijn bronnen die warmte kunnen leveren voor een stedelijk warmtenet. Deze bronnen vragen om een stedelijke aanpak
- Decentrale bronnen: De warmte van deze bronnen willen we inzetten in de buurt van de bron. Dit vraagt om een wijkgerichte aanpak.

We zijn al in gesprek met onze buurgemeenten en andere spelers over de bovenlokale bron restwarmte van de afvalverbranding AVR in Duiven. Dit gebeurt onder de vlag van de Regionale Structuur Warmte, onderdeel van de Regionale Energiestrategie.

We ontwikkelen nieuwe duurzame bronnen langs de volgende lijnen:

- We onderzoeken de mogelijkheden voor geothermie. Samen met provincie en gemeenten in de regio.
- We verkennen hoe we de warmte van rioolwaterzuiveringsinstallatie Nieuwgraaf in Duiven kunnen gebruiken. Samen met Waterschap Rijn en IJssel en de regiogemeenten.
- We volgen nieuwe ontwikkelingen, technisch en financieel. Bijvoorbeeld op het gebied van energie uit oppervlaktewater, grootschalige lucht-warmtepompen, zonthermische energie en energieopslag.

De bronnen voor het bestaande warmtenet van Vattenfall zijn de afvalverbranding bij de AVR in Duiven en voor een klein deel de restwarmte van stoomopwekking vanuit biomassaverbranding van Veolia op Industriepark Kleefse Waard. We zien biomassaverbranding niet als duurzame bron. En op termijn zal er minder of geen afval meer zijn. Daarom blijven we in gesprek met Vattenfall, AVR en Veolia.

Deze gesprekken gaan over of restwarmte in de toekomst beschikbaar blijft, welke andere warmtebronnen kunnen worden toegevoegd, temperatuurverlaging en het opslaan van hoge temperatuur warmte.

We bekijken de bronnenstrategie iedere vijf jaar opnieuw. Dat doen we tegelijk met het vernieuwen van de transitievisie warmte. Dan bekijken we welke bronnen meer of juist minder inzetbaar blijken te zijn dan we op dit moment inschatten. Dit kan bijvoorbeeld door schaalgrootte, opslag, subsidies of innovaties.

3.3 De rol van de gemeente in warmtenetten

De invloed van gemeenten in de warmtemarkt en de warmteketen is op dit moment nog niet groot. Dit komt omdat er nog nauwelijks wettelijke mogelijkheden zijn om de warmtevoorziening te sturen. De meeste invloed heeft de gemeente als zij zelf een warmtebedrijf wordt of deelneemt hierin (zie bijlage 2, subbijlage 6).

De ontwikkeling van een warmtenet gebeurt vanuit de warmtevraag. Bij de ontwikkeling van warmtenetten speelt een aantal knelpunten, dilemma's en risico's. De vraag daarbij is vraag wie deze binnen de warmteketen het beste kan oppakken en wat daarbij de invloed en sturing van de overheid moet en kan zijn:

- Hoge kosten (hoge investeringen en lange terugverdientijden, onrendabele toppen)
- Vraagtekens rond de verantwoordelijkheden in de warmteketen (waaronder leveringszekerheid en de mate van keuzevrijheid)
- Duurzaamheid van een warmtenet.

Rijk en andere gemeenten herkennen deze knelpunten. Er zijn verschillende mogelijkheden om te komen tot de verdeling van de verschillende rollen in de warmteketen (bronhouder, producent, netbeheerder, distributeur, leverancier). Voor de wettelijke mogelijkheden is een nieuwe Warmtewet in de maak. Afhankelijk daarvan kan de gemeente beslissen welke rol zij kan nemen in de ontwikkeling van toekomstige warmtenetten. En hoe haar invloed is op de uitgangspunten duurzaamheid, betaalbaarheid, leveringszekerheid, betrouwbaarheid en keuzevrijheid voor de eindgebruiker.

Totdat er wetgeving is, volgen we onderstaande lijn:

- In de kansrijke buurten en de onderzoeksgebieden verkennen we de mogelijke verdeling van rollen in de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van warmtenetten en warmtebronnen. We verkennen wat de knelpunten zijn om tot realisatie te komen. En hoe we knelpunten kunnen wegnemen door een bepaalde rol te pakken. De centrale vraag is of we als gemeente in de rol van ontwikkelaar, investeerder en/of mede-eigenaar van een warmtenet de warmte-transitie kunnen beïnvloeden en versnellen. En of we deze rol willen en kunnen nemen.
- We bepalen per project onze rol in de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van warmtenetten en warmtebronnen en evalueren deze.
- We verkennen of de gemeenten als mede-eigenaar van een warmtenet kunnen sturen op duurzaamheid en de kosten kunnen verlagen. Dit doen we samen met de provincie en een aantal Gelderse gemeenten. We kunnen hier nog geen conclusies uit trekken maar gaan door met de verkenning om een beter beeld te krijgen over de mogelijkheden van de gemeente om door rolneming de warmte-transitie te versnellen.



4. Financiën

In het Klimaatakkoord is gemeenten gevraagd om lokaal regie te nemen op de energietransitie. Arnhem wil deze regierol pakken en vindt het belangrijk dat de energietransitie duurzaam, betaalbaar en inclusief is. Bij de vaststelling van het programma New energy made in Arnhem zijn in de begroting structurele middelen (voor processen en capaciteit) en incidentele middelen (Klimaatfonds, voor investeringen) opgenomen voor de onderdelen Grootschalige opwek, Bedrijven en industrie, Duurzame mobiliteit en de Gebouwde omgeving.

De Arnhemse Transitievisie warmte gaat om de transitie naar een duurzame warmtevoorziening in de gebouwde omgeving. De middelen in de begroting voor de gebouwde omgeving zijn de basis om een start te maken met de acties uit deel 2, maar zullen uiteindelijk niet voldoende zijn om de volledige aanpak te realiseren.

Naast investeringskosten die nodig zijn, bevestigt de ervaring met Arnhemse wijkgerichte energietransitie dat maatwerk nodig is om samen op te trekken en aan te sluiten bij de inwoners van Arnhem. Deze benadering, waarin de samenwerking met de Arnhemmers centraal staat, is een intensief proces.

4.1 Proces- en projectkosten

Voor de uitvoering van het gehele klimaatakkoord door gemeenten heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur de kosten voor nieuwe taken en bijhorende extra lasten in de bestuurlijke en ambtelijke uitvoering in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat de totale uitvoeringslasten voor alle gemeenten in 2022 € 450 miljoen bedragen en deze oplopen tot € 599 miljoen in 2024. Voor G40 gemeenten wordt hierbij rekening gehouden met 39 - 43 extra fte.

De warmtransitie in de gebouwde omgeving is hier een onderdeel van. De aanpak van de Arnhemse wijkgerichte energietransitie in de afgelopen jaren bevestigt dat het samen optrekken met stakeholders en inwoners van iedereen veel inspanning vraagt. Met name het voortzetten van de integrale wijkaanpak in 10 kansrijke buurten en het verkennen van de onderzoeksgebieden is arbeidsintensief en daarmee kostbaar. Daarnaast is per buurt ook aanvullend technisch onderzoek nodig. Op basis van de ervaringen van afgelopen jaren schatten we in dat voor de aanpak en het onderzoek in de 10 kansrijke buurten en vijf onderzoeksgebieden een budget nodig is van circa € 750.000,- per jaar[2].

4.2 Investeringskosten

Daarnaast hebben we op basis van onze aanpak van de kansrijke buurten en de ontwikkelingen in het landelijke programma Aardgasvrije Wijken een bandbreedte bepaald voor de investeringen in isolatie en in duurzame warmtesystemen.

4.2.1 Isolatie

Zoals beschreven is isoleren een belangrijke eerste stap in de transitie naar een duurzame warmtevoorziening. De benodigde investering per woning is afhankelijk van de grootte en het type woning en de huidige isolatiegraad. Daarnaast speelt ook de staat van onderhoud van de woning mee.

Duidelijk is dat er nog een enorme investeringsopgave ligt. De inschatting is dat er in 80% van alle Arnhemse woningen (61.000 van de 77.000) nog een investering van €10.000 tot ruim €20.000[3] per woning nodig is voor isolatie. Dit verschilt van situatie tot situatie. Op basis van deze bandbreedte hebben we het echter al snel over een totale investeringsopgave in Arnhemse woningen van €600 miljoen tot ruim € 1,2 miljard. Deze investering is niet altijd terug te verdienen of door woningeigenaren op te brengen. De mate waarin zij hieraan zelf kunnen bijdragen hangt af van de omstandigheden en vraagt maatwerk. Naast de nu al voor iedereen beschikbare financiering- en subsidieregelingen van het Rijk benutten we alle kansen voor het financieren van projecten om daarmee invulling te geven aan de noodzakelijke versnelling binnen de energietransitie. Een voorbeeld hiervan is te vinden in onderstaand kader.

[2] Deze inschatting is bedoeld als indicatie en betreft niet de gehele aanpak New energy made in Arnhem, de stadsbrede aanpak op energie besparen en het ontwikkelen van duurzame bronnen.

[3] De hoogte van de investering is afhankelijk van het aantal labelstappen en van de isolatiewaarde die moet worden bereikt voor de duurzame warmteoplossing. De kosten kunnen uiteenlopen van € 1.000 voor kleine aanpassingen aan een appartement, tot meer dan €30.000 voor volledige woningisolatie.

Voorbeeld isolatie aanpak particuliere woningen in wijken Arnhem-Oost

Het plan van aanpak Volkhuisvestingsfonds is een maatwerk aanpak gericht op het isoleren van de 1.750 particuliere woningen in de Arnhem-Oost wijken, die energetisch het laagste label hebben. De aanpak wordt mede gefinancierd vanuit het Volkshuisvestingsfonds van het Rijk.

De investering per woning bedraagt gemiddeld € 23.000 bestaande uit: verduurzamen, (deels) achterstallig onderhoud en schimmelaanpak. Voor het bepalen van de investering is voor een aantal typen woningen op maatregelniveau een kostencalculatie gemaakt.

Het grootste deel van de investering wordt gedragen door het Rijk (Volkshuisvestingsfonds en ISDE-subsidie) en door de gemeente (o.a. Klimaatfonds). Voor deze specifieke particuliere woningen in Arnhem-Oost gaan we uit van een eigen bijdrage van € 2.500 per woning, die via de Toekomstig-bestendig wonen lening geleend kan worden. De maandelijkse aflossing is lager dan de maandelijkse lastenbesparing die optreedt als gevolg van de renovatie. Bewoners met een Gelrepas betalen geen eigen bijdrage.

Hoewel met de bijdragen van het Rijk, provincie en gemeente in diverse buurten goede eerste stappen worden gezet, blijkt uit bovenstaand voorbeeld dat er voor groot deel van de stad nog een enorme investeringsopgave ligt. De kosten per buurt en invulling van de financiering en verdeling hiervan zijn onderdeel van de uiteindelijke uitvoeringsplannen per buurt.

4.2.2 Duurzame warmtesystemen

De overstap naar een collectieve duurzame warmtevoorziening is op dit moment niet kostenneutraal en kent een onrendabele top. Een onrendabele top wil zeggen dat de investeringen, exploitatiekosten en opbrengsten over een bepaalde termijn niet kostenneutraal zijn. De onrendabele top wordt met name bepaald doordat de kosten van de aanleg van een warmtenet in de gebouwde omgeving erg hoog zijn in relatie tot de opbrengsten van de warmte levering (vastrecht en verbruikskosten). Op basis van landelijke en lokale ervaringen ligt tussen deze onrendabele top, naast de isolatie-opgave, tussen de €8.000 en €20.000 per woning.

Voorbeeld opbouw onrendabele top Elderveld Noord

Collectief warmtenet met restwarmte uit afvalwater van de rioolwaterzuivering aan de Drielsedijk. Een systeem voor 804 woningen, waarvan 700 corporatiewoningen en 104 particuliere eigenaren. De isolatie opgave 1 labelsprong, van C naar B: € 8.000,- per woning.

Kosten warmtenet (excl. BTW):

- Ontwerpen en aanleggen van het warmtenet: € 5.777.860
- Aansluiten van de woningen en gebouwen op het warmtenet: € 2.291.400

Totaal € 8.069.260

Financieringsbronnen:

- Eenmalige Bijdrage aansluitkosten (BAK) ▸ € 1.750 incl. BTW per woning, totaal circa € 1.400.000
- Ministerie BZK afdekken onrendabele top € 6.665.000 incl. BTW, is circa € 8.250 per woning.
- Het overige deel wordt gedekt uit warmtetarieven voor de levering van warmte over een periode van 30 jaar.

Voor de onrendabele top van de aardgasvrije projecten in de buurten Kronenburg en Elderveld-Noord hebben we een subsidie of bijdrage verkregen van respectievelijk de provincie en het Rijk. De gemeente draagt vanuit het klimaatfonds ook bij aan het afdekken van de onrendabele top.

Bij de overstap naar een individuele duurzame warmtevoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een warmtepomp gaat het om een investering tussen de € 8.000 en € 18.000 per woning. Verschillen worden met name bepaald door de capaciteit en bron van de warmtepomp (bodem of lucht) en of er nog aanpassingen nodig zijn aan het afgifte systeem (radiatoren) in de woning of het gebouw. Deze investering komt, net als bij een collectieve warmtevoorziening, bovenop de investering voor de benodigde isolatie en verdient zich niet in alle gevallen volledig terug.



4.3 Vervolg

De afgelopen jaren hebben we laten zien dat we met de Arnhemse wijkgerichte energietransitie succesvol zijn. Arnhem heeft een goede en fijnmazige samenwerking met de wijken. Dit zorgt ervoor dat we relatief snel in contact zijn met inwoners die zelf graag willen verduurzamen. En ook dat we snel kunnen ophalen waar inwoners van onze stad zich zorgen over maken. Met middelen uit het klimaatfonds hebben we financiële bijdragen van zowel provincie, Rijk en Europa gekregen waarmee we flinke investeringen hebben kunnen doen en onrendabele toppen kunnen financieren.

Deze samenwerking en manier van financieren zal de komende jaren ook nodig blijven. We gaan van start op basis van de huidige begroting. Daarbij zullen we keuzes moeten maken omdat de gemeentelijke middelen, zonder bijdragen van met name het Rijk, onvoldoende zullen zijn om de volledige opgave te kunnen realiseren.

We willen de gemeentelijke regierol in de warmtetransitie, die ons in het Klimaatakkoord is toebedeeld, goed invullen en het tempo van onze acties verhogen. Daarom vragen we, samen met de G40-steden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), van het Rijk stevige steun op de volgende zaken:

- Voldoende investerings- en uitvoeringsgelden voor gemeenten.
- Voldoende uitvoeringscapaciteit bij onze partners, zoals woningcorporaties, warmtepartijen, aannemers en installatiebedrijven.
- Adequaat instrumentarium, financieringsruimte en de juiste condities voor de grote investeringen – zowel in de verduurzaming als in de benodigde infrastructuur. Bijvoorbeeld oplossingen voor de onrendabele top bij de aanleg van collectieve warmteoplossingen en voorfinanciering en overdimensionering van warmte-infrastructuur, ook wel vollooprisico genoemd.
- Aanvullende financiering en subsidies voor particulieren, huurders en VvE's.
- Meer dwingende en richtinggevende instrumenten en bevoegdheden, die in het Klimaatakkoord al zijn afgesproken, maar nog onvoldoende of geheel niet zijn doorgevoerd. Denk hierbij aan de bevoegdheid tot beëindigen van aardgaslevering door gemeenten -na gereedkomen van betaalbare, alternatieve warmtevoorziening-, spelregels voor collectieve warmtenetten (Wet Collectieve Warmte) en de inzet van de standaard- en streefwaarden voor versnelling van isolatie van bestaande woningen.

Het verduurzamen van woningen en gebouwen naar aardgasvrij of energieneutraal is vooralsnog onvoldoende rendabel en/of financierbaar bij de huidige aardgastarieven. Bij stijging van deze tarieven, zoals recent het geval is, ontstaat een snellere terugverdientijd. Bij stijgende tarieven moeten we wel goed in de gaten houden welk gevolg dit structureel heeft voor mensen die (nog) niet mee kunnen komen.

De warmteprijzen zijn via wetgeving gekoppeld aan de aardgasprijzen. De instandhouding van deze koppeling zal leiden tot hogere energierekeningen bij collectieve warmtenetten bij stijging van de aardgasprijs, zoals nu optreedt. Bewoners die al van het gas af zijn worden zo benadeeld. Dit kan alleen worden tegengegaan door een wetswijziging en afspraken met warmteleveranciers. De aandacht van het Rijk hiervoor is hard nodig.

Tijdens Prinsjesdag 2021 is bekend gemaakt dat het Rijk de gemeenten voor 2022 deels financieel compenseert voor de hen toebedeelde regierol in de warmtetransitie. Dit is echter nog geen structurele financiering om de doelstellingen en afspraken uit het Klimaatakkoord te kunnen realiseren.
Pas als de afspraken over financiën en instrumentarium met het Rijk definitief en structureel zijn is duidelijk welke aanvullende middelen eventueel nodig zijn voor de uitvoering van deze visie en aanpak, of welke keuzes in de uitvoering moeten worden gemaakt.

Dit betekent niet dat we niet al starten en blijven lobbyen, maar dat we afhankelijk van de beschikbare middelen plannen aanpassen of faseren om zo uiteindelijk te komen tot een duurzame warmtevoorziening in Arnhem.

Bijlage 1

De Arnhemse warmteopgave: technische analyse

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. De Arnhemse warmtevraag in de gebouwde omgeving 3
   2.1 Warmtevraag 3
   2.2 Zomer- en wintervraag 3

3. Drie paden voor verduurzaming van de warmtevoorziening 4
   3.1 Isolatie 4
   3.2 Duurzame warmtebronnen 5
      3.2.1 Industriële restwarmte 5
      3.2.2 Warmte uit water (aquathermie) 6
      3.2.3 Geothermie 7
      3.2.4 Warmte-koude opslag 7
      3.2.5 Zonnewarmte 7
      3.2.6 Luchtwarmte 7
      3.2.7 Groen gas en waterstof 7
      3.2.8 Onzekerheden toekomstige bronnen 8
   3.3 Warmte-infrastructuur 8

4. Koppeling van warmtevraag en -aanbod 10
   4.1 Methode 10
      4.1.1 Kosten 10
      4.1.2 Beschikbare warmtebronnen 10
      4.1.3 Onzekerheid in warmtebronnen en prijs van warmte 10
   4.2 Verwachte warmteoplossingen per buurt 11
      4.2.1 Huidig warmtenet + isolatie 12
      4.2.2 All-electric + isolatie 12
      4.2.3 Hybride warmtepomp en/of groen gas + isolatie 12
      4.2.4 Warmtenet + isolatie 12
      4.2.5 Warmtenet of all-electric + isolatie 12
      4.2.6 Maatwerk werklocaties 12

1. Inleiding

In deel 1 is beschreven waarom we een transitievisie warmte hebben opgesteld, hoe en met wie we dat traject hebben vormgegeven, wat we daarvan hebben geleerd, welke uitgangspunten we hanteren. Ook is een kaart met duurzame warmteoplossingen die we het meest kansrijk achten per buurt (verwachte warmteoplossingen, eindbeeld 2050) gepresenteerd. Op deze kaart staat hoe we met de kennis van nu verwachten de gebouwde omgeving van Arnhem in 2050 te verwarmen.
In deze bijlage gaan we in op de Arnhemse warmtevraag en analyseren we het warmte aanbod in 3 paden. Ook beschrijven we hoe dit samen leidt tot de verwachte warmteoplossingen.
De analyse is gebaseerd op het onderzoek van Berenschot, te vinden in bijlage 2. In deel 2 beschrijven we welke acties we nemen om verdere stappen naar dit eindbeeld te zetten.

Energievraag en –aanbod in het kort:

- Na isolatie is de verwachte Arnhemse warmtevraag in de bestaande gebouwde omgeving 4344 TJ. We willen deze warmte uit duurzame warmtebronnen winnen.
- Er is niet één specifieke duurzame warmtebron beschikbaar waarmee we kunnen voorzien in de gehele Arnhemse warmtevraag.
- Restwarmte, thermische energie uit afvalwater en oppervlaktewater en diepe geothermie zijn mogelijke duurzame warmtebronnen in en rondom Arnhem. We moeten deze bronnen verder onderzoeken op beschikbaarheid en haalbaarheid.
- Warmtebronnen gaan samen met een specifieke infrastructuur: elektriciteit via het elektriciteitsnet, warm water komt via een warmtenet en (duurzame) gassen via een (bestaand) gasnet.
- Figuur B4 is een kaart met de verwachte warmteoplossing per buurt. De keuze voor deze oplossing maken we op basis van de laagste maatschappelijke kosten.

2. De Arnhemse warmtevraag in de gebouwde omgeving

2.1 Warmtevraag

In Arnhem wordt 83% van de bestaande woningen en gebouwen verwarmd met aardgas. De overige 17% heeft een aansluiting op een warmtenet, of een individuele warmteoplossing. De totale warmtevraag van de gebouwde omgeving is nu (peiljaar 2020) circa 5700 TJ.

De eerste stap is om de vraag naar warmte te verlagen. Dat doen we door energie te besparen, onder andere door meer en betere isolatie. De inschatting is dat de warmtevraag van de huidige bebouwing terug kan worden gebracht naar circa 4300 TJ. Dat is mogelijk als alle woningen en gebouwen worden geïsoleerd naar minimaal energielabel B. Deze overgebleven warmtebehoefte moet in 2050 volledig worden geleverd door duurzame warmtebronnen.

Nieuwbouwwoningen zijn op basis van huidige regelgeving aardasvrij, maar hebben wel een warmtebehoefte. De warmtebehoefte van de 16.000 geplande nieuwbouwwoningen tot 2050 is niet meegenomen in deze analyse omdat deze aardgasvrij worden gebouwd en, door hun zeer goede isolatie, merendeels all-electric worden verwarmd. De transitievisie warmte focust zich op de bestaande gebouwen.

2.2 Zomer- en wintervraag

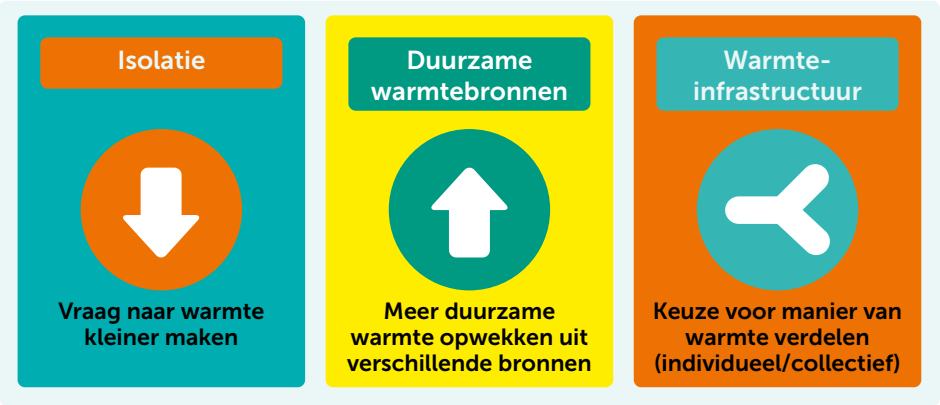
De genoemde warmtevraag is een gemiddelde door het hele jaar. De vraag naar warmte is in de winter soms wel vier keer groter dan in de zomer. Het verschilt per warmtebron of deze op de wisselende vraag is aan te passen. Restwarmte komt vrij bij processen, onafhankelijk van de warmtevraag, terwijl warmte uit oppervlaktewater afhankelijk van de warmtevraag kan worden onttrokken. Het verschil in warmtevraag tussen winter en zomer moet per buurt of gebouw worden bekeken en opgelost. Dit wordt in de uitvoeringsplannen opgenomen.

3. Drie paden voor verduurzaming van de warmtevoorziening

Dit hoofdstuk beschrijft de verduurzaming van de warmtevoorziening aan de hand van drie paden:

- Isolatie: door het grote aandeel oudere woningen en gebouwen in Arnhem is er een aanzienlijke isolatieopgave. Isolatie is nodig om woningen en gebouwen transitie-gereed te maken, waarna deze kunnen overstappen naar duurzame warmte alternatieven. Nieuwere woningen en nieuwbouw zijn vaak al goed geïsoleerd.
- Van aardgas naar duurzame warmtebronnen: om de Arnhemse ambities te behalen in 2050, moeten alle bestaande woningen en gebouwen overschakelen van aardgas naar een duurzame warmtevoorziening. Deze transitievisie geeft een eerste richting in hoe deze ambitie verwezenlijkt kan worden.
- Warmte-infrastructuur: na isolatie als belangrijke eerste stap moet worden bepaald of een collectieve of individuele duurzame warmtevoorziening het meest passend is voor een buurt. In Arnhem zijn in verhouding veel huurwoningen en gestapelde woningen. Dat biedt kansen voor het aanleggen van een collectieve warmte-infrastructuur. Deze oplossingen worden in deze transitievisie afgewogen tegen individuele warmteoplossingen. De benodigde warmte-infrastructuur kan sterk verschillen per warmteoplossing.

Deze paden staan geïllustreerd in figuur B1.



Figuur B1: Drie paden voor de warmtetransitie: isolatie, duurzame warmtebronnen, warmte-infrastructuur

3.1 Isolatie

Energiebesparing door onder andere isolatie is de eerste stap voor de bestaande gebouwde omgeving in Arnhem. Dit komt overeen met de Trias Energetica zoals benoemd in het eerste uitgangspunt van hoofdstuk 4 in deel 1. Isolatie zorgt ervoor dat de vraag naar warmte daalt. Hierdoor kunnen we meer woningen verwarmen met de duurzame warmte die we hebben. Van de circa 76.000 woningen in Arnhem hebben er circa 22.000 een energielabel B of beter.

Als alle woningen verbeterd worden naar energielabel B, dan levert dit een besparing op van ongeveer 25%. Van de 7.200 winkels, kantoren en andere gebouwen is de potentiële besparing ook ongeveer 25%.

Uit de monitoringsrapportage New energy made in Arnhem 2021 (raadsbrief iBabs Online) blijkt dat het energieverbruik in de gebouwde omgeving (woningen en publieke dienstverlening) sinds 2015 een licht dalende trend laat zien, door o.a. isolatie en energiezuinige nieuwbouw.

Isolatie en temperatuurniveaus

Een woning of gebouw heeft minder warmte nodig als we het isoleren. Isoleren is soms nodig om een gebouw aan te sluiten op een warmtebron met een lager temperatuurniveau (figuur B3). Om een huis of ander gebouw goed te isoleren zijn er verschillende maatregelen nodig. Denk hierbij aan het isoleren van de (spouw)muren, van de vloer of het dak en het vervangen van de ramen door HR+++ glas. Niet alle huizen hoeven extra geïsoleerd te worden. Dit hangt af van het bouwjaar en het temperatuurniveau van de warmtelevering:

- Voor lage temperatuur warmte (LT, 35-50°C) moet je heel goed isoleren, tot minimaal label A. Ook moet het afgiftesysteem vaak worden aangepast (lage temperatuur radiatoren, vloerverwarming, convectoren en soms andere bouwkundige ingrepen, zoals een ventilatie-systeem).
- Voor midden temperatuur warmte (MT, 50-70°C) moet een woning geïsoleerd worden tot minimaal label C of B. Dit vraagt niet veel extra isolatie voor nieuwere woningen. Oudere woningen en historische panden hebben wel vaak veel extra isolatie nodig. De aanpassing van het afgiftesysteem is niet nodig, maar het kan wel helpen met het besparen van warmte.
- Voor hoge temperatuur warmte (HT, 70-90°C) hoeft een woning niet altijd geïsoleerd te worden. Isolatiemaatregelen in oude panden kunnen erg duur zijn of niet mogelijk doordat ze vallen onder cultureel erfgoed.

3.2 Duurzame warmtebronnen

Duurzame warmtebronnen vormen, na isolatie, de basis van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Duurzame bronnen hebben vaak ook elektriciteit nodig. Op termijn wordt alle benodigde elektriciteit voor de warmtevoorziening duurzaam opgewekt. De opwek van duurzame elektriciteit bespreken we niet in deze transitievisie warmte. In het programma New energy made in Arnhem 2020-2030 en in de Regionale energiestrategie (RES) Arnhem-Nijmegen gaan we hier dieper op in. We bespreken nu wel duurzame warmte en gassen.

In Arnhem zijn meerdere lokale duurzame warmtebronnen aanwezig. Hieronder bespreken we deze en is een inschatting gemaakt van hoeveel warmte ze kunnen leveren. Dit is schematisch weergegeven in figuur B2, potentie van warmtebronnen. Een uitgebreide beschrijving staat in de bronnenstrategie (zie bijlage 2, subbijlage 2) Voor de meeste bronnen moet nog onderzocht worden hoeveel warmte ze precies kunnen leveren en of het betaalbaar is om ze te ontwikkelen. Daarom moeten we nog meer onderzoek hiernaar doen, ofwel in de uitvoeringsplannen per wijk ofwel in regionaal verband.

3.2.1 Industriële restwarmte

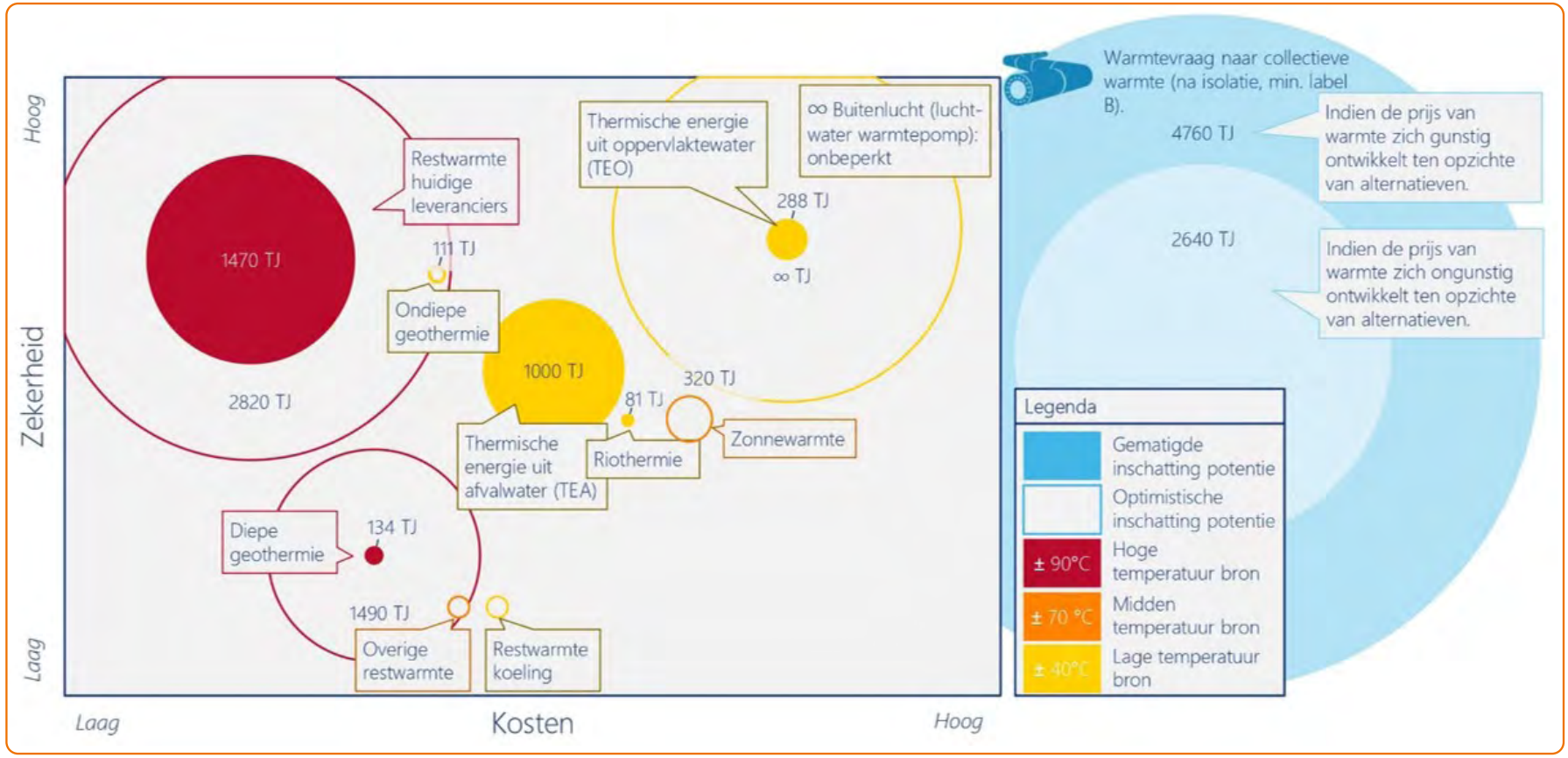
Restwarmte is het gedeelte van de warmte dat in een industrieel proces niet wordt benut, aan het einde van het proces over is en wordt weggekoeld. Als deze restwarmte wordt opgevangen en geleverd wordt aan een warmtenet, wordt deze nuttig gebruikt. Afvalverbranding Rijnmond (AVR) in Duiven levert op dit moment 1.000 TJ (terra joule) aan restwarmte aan het bestaande warmtenet van Vattenfall. Hiervan wordt 400 TJ geleverd in Arnhem, de rest in Duiven en Westervoort. AVR kan zijn warmtelevering verhogen door de restwarmte uit een CO2-afvanginstallatie (500 TJ) en de afschaling van de elektriciteitsproductie (500 TJ) in te zetten. De gemeenten in de regio rondom deze restwarmtebron overleggen over de inzet en verdeling van deze warmte. Dat gebeurt in het kader van de Regionale Energie Strategie (RES).

Veolia heeft op industriepark Kleefse Waard ongeveer 70 TJ restwarmte van stoomproductie beschikbaar. Een deel hiervan wordt ingezet in het eigen warmtenet op het bedrijventerrein. Als AVR en Veolia hun warmteoverschotten in de zomer oplaan om in de winter in te zetten (warmtebuffering) kan de restwarmtelevering hoger worden (tot ongeveer 2820 TJ).

Het datacenter in Plattenburg wordt als mogelijke locatie onderzocht die lage temperatuur (LT) restwarmte zou kunnen leveren aan de gebouwde omgeving. De exacte hoeveelheid is nog niet bekend, maar is een fractie van de restwarmte die beschikbaar is bij AVR en Veolia.

Overige kleinschalige restwarmtebronnen zijn nog onzeker en moeten per locatie worden onderzocht. De inschatting is dat deze bronnen een beperkte bijdrage kunnen leveren aan de verduurzaming van warmte in Arnhem.

Waar voldoende vraag naar warmte is of ontstaat in relatie tot de daarvoor noodzakelijke investeringen, wordt het rendabel om een warmtenet (verder) te ontwikkelen.



Figuur B2: De potentie van de warmtebronnen in Arnhem

3.2.2 Warmte uit water (aquathermie)

Het is mogelijk om energie te halen uit afvalwater. Dat heet thermische energie uit afvalwater (TEA). In en rond Arnhem staan twee rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), waar dit mogelijk is. We hebben berekend dat deze twee installaties samen ongeveer 1.000 TJ aan warmte kunnen leveren. Dan moeten ze wel gecombineerd worden met warmte- en koude-opslag in de bodem.

Ook is het mogelijk om energie te winnen uit het water van de Rijn. Dit heet thermische energie uit oppervlaktewater (TEO). De Rijn is hier heel geschikt voor, omdat er veel water stroomt. Maar daar is dan wel een installatie voor nodig, bijvoorbeeld een grote waterpomp. Daar is niet veel ruimte voor in Arnhem. Daarom denken we dat we circa 288 TJ aan warmte kunnen winnen met deze techniek.

Verder kunnen we ongeveer 81 TJ aan warmte halen uit rioolpersleidingen die afvalwater transporten. Dit heet riothermie. Dit hebben we ingeschat op basis van informatie uit de landelijke Warmteatlas en de hoeveelheid water in Arnhemse rioolgemalen.

3.2.3 Geothermie

Over geothermie (ook wel aardwarmte genoemd) is nog veel onbekend. Op dit moment vormt de WARM-studie uit 2020 van Energiebeheer Nederland (EBN) de basis van onze kennis. De data voor deze studie komen van geologische onderzoeken uit de jaren '80 van de vorige eeuw. Daarin zijn bepaalde delen van Nederland, waaronder Gelderland, minder diepgaand of niet geanalyseerd ('witte vlekken'). Uitspraken over deze gebieden hebben op dit moment een grotere mate van onzekerheid.

De studie schat in dat de regio Arnhem-Nijmegen een middelmatige potentie voor bodemenergie heeft. Ondiepe geothermie (0,5-1,5 km; 20-40 °C), inzetbaar voor lage temperatuuroplossingen zoals warmtepompen en lage temperatuur (LT)-warmtenet, kan in het beste geval 111 TJ warmte voor de Arnhemse gebouwde omgeving leveren. Diepe geothermie (1,5 - 4 km; 40-100 °C), inzetbaar voor midden temperatuuroplossingen zoals een middentemperatuur (MT)-warmtenet, kan in de regio Arnhem Nijmegen circa 600 TJ warmte leveren. Of er ook kansen zijn voor ultradiepe geothermie (>4km) wordt momenteel onderzocht in het SCAN-project. De Provincie Gelderland laat een Regionaal Geologisch Model opstellen met de informatie over de beschikbaarheid en bruikbaarheid van (ultra)diepe geothermie. Volgens planning wordt dit model medio maart 2022 opgeleverd.

3.2.4 Warmte-koude opslag

Warmte-koude opslag (WKO) wordt meestal niet beschouwd als warmtebron, meer als opslagmedium, maar kan wel in combinatie worden toegepast met bijvoorbeeld aquathermie. Warmte uit een bron kan met een WKO worden opgeslagen in ondiep grondwater en in de winter worden gebruikt voor verwarming. Koude kan andersom in de winter worden opgeslagen en gebruikt worden voor koeling van gebouwen. Op deze manier gaat er minder warmte verloren en kan een groter deel van de warmtebron worden gebruikt voor verwarming of koeling.

3.2.5 Zonnewarmte

De gemeente Arnhem heeft de geschikte daken en velden voor zonnepanelen in kaart gebracht. Zonnepanelen zijn bedoeld voor de productie van elektriciteit. We kunnen de ruimte ook gebruiken voor panelen die naast elektriciteit ook warmte opwekken. Deze heten Photovoltaïsch Thermische (PVT)-panelen. Zonnecollectoren produceren enkel warmte.

Als we op alle in kaart gebrachte locaties voor zonnevelden PVT-panelen plaatsen kan dat 320 TJ aan warmte opleveren. Maar we kunnen waarschijnlijk lang niet alle ruimte gebruiken voor PVT-panelen, omdat er ook ruimte nodig is voor productie van elektriciteit.

3.2.6 Luchtwarmte

Luchtwarmtepompen kunnen in theorie heel veel warmte gaan leveren. Ze maken namelijk gebruik van buitenlucht die oneindig is. Maar als we dit groot gaan inzetten, dan vraagt dat wel veel meer elektriciteit. Dit kan leiden tot hoge maatschappelijke kosten voor bijvoorbeeld de verzwaring van het elektriciteitsnetwerk zowel onder- als bovengronds.

3.2.7 Groen gas en waterstof

Groen gas heeft dezelfde kwaliteit en kernmerken als aardgas. Groen gas wordt geproduceerd door middel van vergisting van natte biomassa. Vergisting is op dit moment de enige productietechnologie van groen gas die op commerciële schaal ingezet wordt.

Het is nog onzeker of groen gas in de toekomst beschikbaar is en tegen welke prijs. Daarom zetten we alleen groen gas opties in een buurt in als andere warmteoplossingen (all-electric en warmtenetten) veel te duur zijn.

Waterstof is geen energiebron maar je kunt er wel energie mee opslaan (een energiedrager, bron: Expertisecentrum Warmte). Het kan op verschillende manieren worden gemaakt, maar dit kost ook veel energie:

- 'Grijze' waterstof kan met aardgas geproduceerd worden en is daarmee niet duurzaam of hernieuwbaar. Door de vrijkomende CO_2 op te slaan ontstaat 'blauwe' waterstof.
- 'Groene' waterstof wordt geproduceerd met duurzame elektriciteit, vaak van windturbines.

Waterstof kan via bestaande gasleidingen bij de eindgebruiker ingezet worden, als de op dit net aangesloten gebouwen hiervoor geschikt zijn gemaakt. Op de korte termijn is groen waterstofgas niet voldoende beschikbaar. Daarnaast gaat energie verloren bij het maken van waterstof.

Waterstofgas is mogelijk op de lange termijn een oplossing in de energietransitie, maar dan vooral voor zware industrie en transport. De inzet van waterstofgas in de toekomst voor gebouwen en woningen is waarschijnlijk beperkt.

3.2.8 Onzekerheden toekomstige bronnen

Met de kennis van nu is het nog onzeker of Arnhem voldoende duurzame warmtebronnen heeft om aan de (toekomstige) warmtevraag te voldoen. De warmtebronnen zijn niet zo maar optelbaar, de (on)zekerheid per bron is anders en een groot aantal factoren speelt een rol bij de ontwikkeling ervan. Wat we wel weten is dat we breed moeten inzetten, kansen moet spreiden en verschillende bronnen moeten onderzoeken om een zo groot mogelijk warmteaanbod te verkrijgen.

3.3 Warmte-infrastructuur

Het derde pad, naast isolatie en duurzame warmtebronnen, is om de warmte-infrastructuur aan te passen aan de duurzame bronnen. Bijvoorbeeld het aanleggen van nieuwe leidingen in de straat of het aanpassen van bestaande infrastructuur. We kunnen met de huidige techniek duurzame energie op de volgende drie manieren naar woningen en gebouwen brengen.:

- All-electric: elektrisch verwarmen met behulp van een warmtepomp die warmte wint uit de lucht of bodem.
- Warmtenet: een ondergronds buizenstelsel dat warmte transporteert van een duurzame warmtebron naar woningen en gebouwen.
- Groen gas/hybride: hernieuwbaar gas dat wordt ingevoerd in het bestaande gasnetwerk en wordt toegepast in gastoestellen voor verwarmen en koken. Een hybride warmtepomp is een warmtepomp die samenwerkt met een reguliere gas cv-ketel. De hybride warmtepomp maakt gebruik van zowel groen gas als elektriciteit.

We leggen deze technieken verder uit in onderstaand kader.
In deze visie wegen we de drie opties (all-electric, warmtenet en hybride/groen gas) per buurt tegen elkaar af.

All-electric, warmtenet en hybride

All-electric

De individuele warmtepomp verwarmt huizen door energie te winnen uit het verschil in temperatuur binnen en buiten. Een warmtepomp produceert warmte van 35-50°C. Dat noemen we lage temperatuur. Dit maakt een warmtepomp geschikt voor goed geïsoleerde woningen met een lage warmtevraag. De all-electric-oplossing is een individuele oplossing en wordt vaak toegepast in woningen die gebouwd zijn na 2000 en nieuwbouw. Warmtepompen kunnen worden ingezet voor individuele woningen en appartementencomplexen.

Warmtepompen verbruiken elektriciteit. De mate van duurzaamheid van een warmtepomp hangt dus mede af van de herkomst van de elektriciteit. De zogenaamde buitenunit van een luchtwarmtepomp veroorzaakt geluid. De warmtepompen zijn de afgelopen jaren een stuk stiller geworden. Daarnaast kunnen we geluidsoverlast voorkomen door goed rekening te houden met de locatie van de buitenunit. Sinds 1 januari 2021 is een geluidseis voor buitenunits in het Bouwbesluit opgenomen. Deze bedraagt maximaal 40 dB op de erfgrens in de nacht en 45 dB overdag. Toch blijft het geluid van warmtepompen een aandachtspunt. Het kan ten koste gaan van woonplezier.

Er zijn ook warmtepompen met een andere warmtebron zoals een bodemwarmtepomp of PVT-combinatie. Deze hebben veelal een hoger rendement en maken vrijwel geen geluid maar vergen wel een hogere investering.

Bij all-electric buurten kijken we naar meekoppelkansen zoals e-laadinfrastructuur en smart grids.

Warmtenet

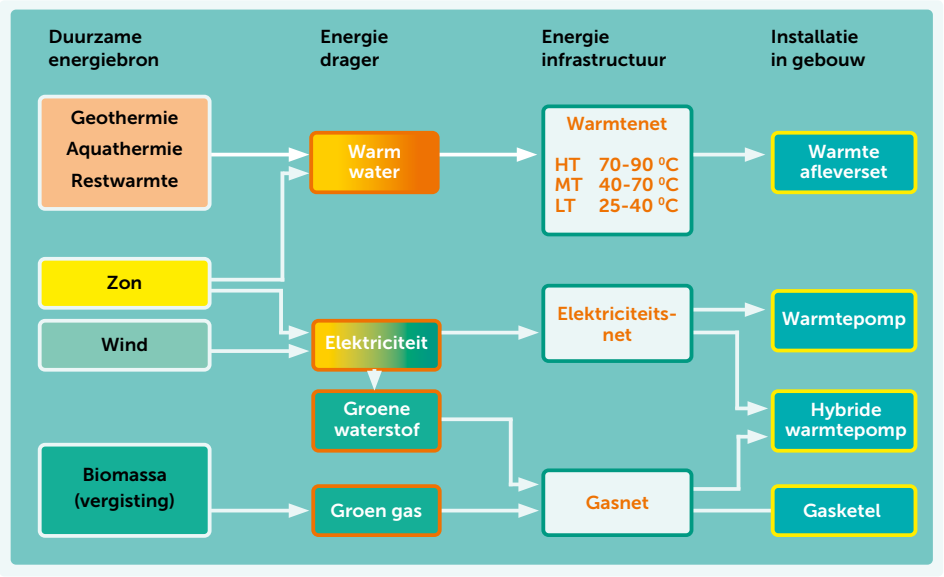
Een warmtenet is een warmtevoorziening voor een groep woningen en gebouwen samen. Via het net komt warm water in het centrale verwarmingssysteem van elke woning. Er zijn warmtenetten voor meerdere temperatuurniveaus. Bij warmtenetten van lage temperatuur moet het tapwater elektrisch worden bijverwarmd in de woning.

Groen gas en hybride warmtepomp

Een hybride warmtepomp is een combinatie van een individuele elektrische warmtepomp en een verbrandingsketel die (groen) gas verbrandt. Voor hoge temperaturen (tapwater en als het buiten koud is) kan de gasketel worden gebruikt. Voor lage temperatuur warmte is het

voldoende om te verwarmen met elektriciteit. De mate van duurzaamheid van deze oplossing hangt af van de aard van het gas en de herkomst van de elektriciteit. De hybride warmtepomp is een efficiënte manier om met schaarse duurzame gassen om te gaan. Met deze oplossing is een gasbesparing te realiseren van tussen de 50 en 80%.

We kunnen duurzame warmtebronnen verdelen op basis van welke infrastructuur ze nodig hebben. Elke duurzame bron van warmte vraagt namelijk om een bepaalde infrastructuur. Als we verwarmen met elektriciteit moet het elektriciteitsnet voldoende capaciteit hebben. Warm water komt via een warmtenet en (duurzame) gassen via het gasnet. Deze opties zijn combinaties van technologieën. Ze vormen een keten van de warmtebron via de infrastructuur tot aan de woning waar ofwel stroom, warm water of een gas worden afgeleverd. In figuur B3 is deze samenhang weergegeven.



Figuur B3. Drie hoofdroutes voor het aardgasvrij verwarmen van de gebouwde omgeving: duurzame warmte, duurzame elektriciteit en duurzame gassen

De lage temperatuur van LT-warmtenetten wordt meestal met elektriciteit opgehoogd voor het warme tapwater. Dit heeft gevolgen voor het elektriciteitsnetwerk. Verder kan de overstap van kookgas naar inductie gevolgen hebben voor het elektriciteitsnetwerk. De warmtenetten kunnen dus niet los gezien worden van de (verzwaring van de) elektriciteitsnetten.

4. Koppeling van warmtevraag en -aanbod

De toekomstige Arnhemse warmtevraag is beschreven in hoofdstuk 1 van deze bijlage. Het Arnhemse en regionale warmteaanbod is beschreven in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk koppelen we de vraag aan het aanbod. Zo krijgen we inzicht in welke oplossingen er zijn. In deel 2 lichten we toe hoe we dit gaan realiseren.

4.1 Methode

In deze transitievisie is een rekenmethode gebruikt die warmtebronnen koppelt aan woningen en andere gebouwen. Met deze methode zien we voor elke Arnhemse buurten welke warmteoplossingen de laagste maatschappelijke kosten hebben. Dit hangt onder andere af van hoe dicht gebouwen bij elkaar staan in een buurt en hoeveel flatgebouwen er aanwezig zijn. De methode houdt ook rekening met de onzekerheden die er zijn. De uitkomsten zijn terug te vinden in bijlage 2, subbijlage 3).

We kijken naar 3 factoren bij het toewijzen van een warmteoplossing: (1) kosten, (2) welke warmtebronnen beschikbaar zijn en (3) de onzekerheden van warmtebronnen en de prijs van warmte. We leggen deze hier verder uit.

4.1.1 Kosten

- Kosten voor isolatie: per buurt is bekeken wat de gemiddelde kosten zijn om alle woningen en gebouwen te renoveren naar energielabel B, A++ en A++++ (op basis van isolatiemaatregelen). Deze kosten zijn hoger in buurten met oudere woningen en gebouwen.
- Kosten voor warmteoplossing: per buurt is bekeken wat de gemiddelde kosten zijn om een woning/ gebouw aan te sluiten op een warmtenet, all-electric of op een hybride warmtepomp/groen gas. Dit zijn de kosten van de benodigde infrastructuur, aanpassingen in de woningen/gebouwen en van de energie.
- Totale kosten: per buurt worden de totale maatschappelijke kosten voor isolatie en de warmteoplossing opgeteld.

Maatschappelijke kosten en eindgebruikerskosten

Maatschappelijke kosten

Dit zijn alle kosten bij elkaar, zonder te kijken naar wie deze kosten betaalt. De (verwachte) warmteoplossingen in de Arnhemse transitievisie warmte zijn gebaseerd op de laagst maatschappelijke kosten, ook wel nationale kosten genoemd. We hebben voor alle buurten gekeken welke warmteoplossing de laagste maatschappelijke kosten heeft.

Eindgebruikerskosten

Dit zijn alle kosten die een eindgebruiker maakt om over te schakelen naar duurzame warmte. De eindgebruiker is de woningeigenaar, verhuurder, of het bedrijf. Denk hierbij aan kosten voor installaties en isolatie en voor het gebruik van energie. We verwerken hierin alle subsidies en belastingen. In de wijkuitvoeringsplannen staan kosten en risico's voor eindgebruikers beschreven.

4.1.2 Beschikbare warmtebronnen

We bespraken in hoofdstuk 2.2 welke warmtebronnen beschikbaar zijn in Arnhem. Uit deze bronnen winnen we dus warmte die verdeeld kan worden via een warmtenet. Deze warmte is dus geschikt voor buurten waar een warmtenet de laagste maatschappelijke kosten heeft.

4.1.3 Onzekerheid in warmtebronnen en prijs van warmte

Er zijn onzekerheden rond de bronnen. Deze hebben invloed op welke keuze we maken voor een bepaalde buurt. De twee belangrijkste onzekerheden zijn:

- De beschikbaarheid van warmtebronnen: als er meer warmte wordt gewonnen uit duurzame bronnen, dan kunnen we meer buurten aansluiten op een warmtenet. Maar we weten niet precies hoeveel warmte er beschikbaar komt en wanneer.
- De ontwikkeling van de warmteprijs: Het is onzeker hoe de warmteprijs zich de komende jaren ontwikkelt ten opzichte van een all-electric-oplossing. Als de prijs relatief daalt dan wordt het financieel aantrekkelijker om meer buurten aan te sluiten op een warmtenet.

De uitkomsten uit de analyses zijn getoetst aan andere warmtemodellen die voor Arnhem zijn gemaakt (Startanalyse van PBL, Cegoia van CE Delft en aan de

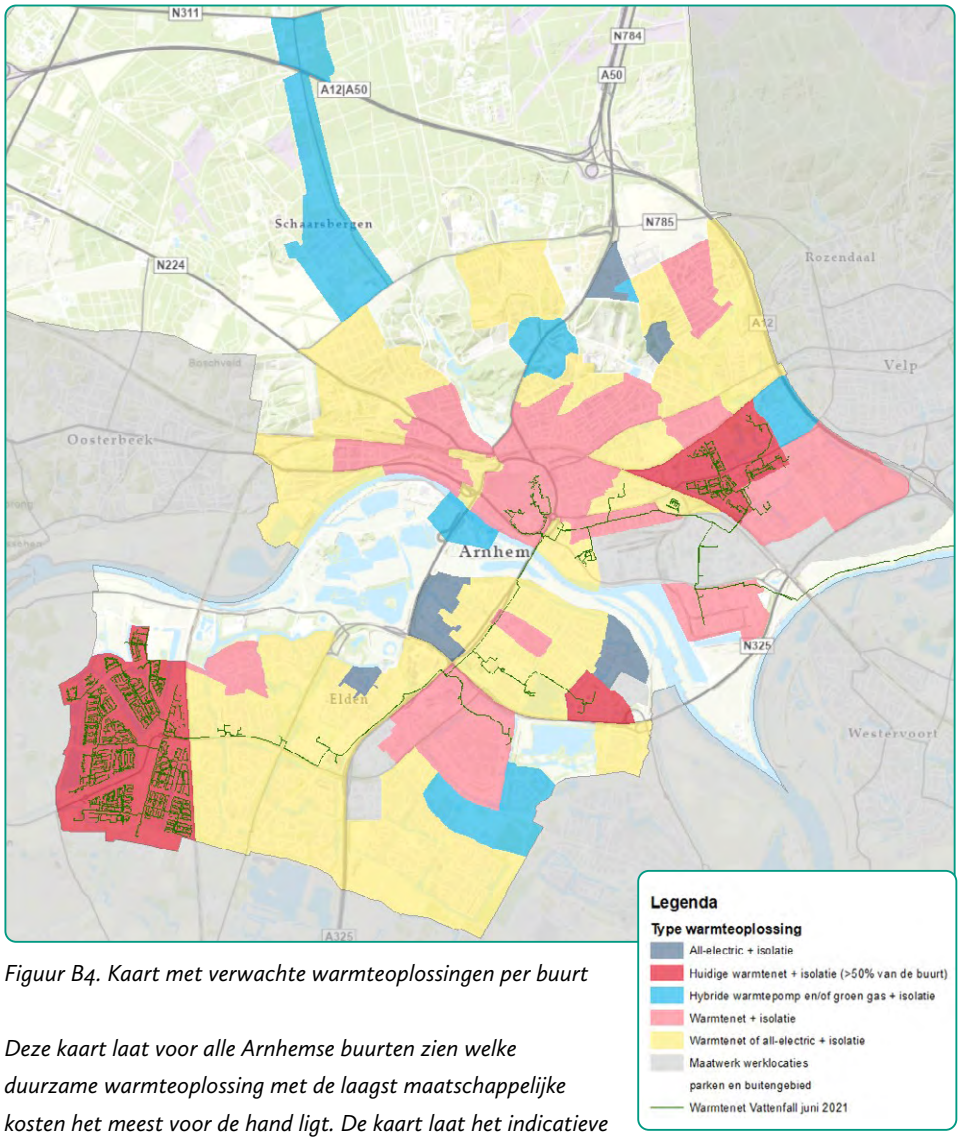
warmteverkenning van Overmorgen). Verdiepend onderzoek door Sweco (2021) heeft daarnaast de all-electric buurten gevalideerd.

4.2 Verwachte warmteoplossingen per buurt

Met deze methode zien we dus welke warmteoplossing in een buurt de laagste maatschappelijke kosten heeft. De kaart 'Verwachte warmteoplossingen per buurt' in figuur B4 laat dit voor alle buurten in Arnhem zien. Zo gaat de warmtevoorziening er dus mogelijk uitzien in 2050. Met dit inzicht kunnen we een aanpak en acties bepalen. Deze staan uitgewerkt in deel 2.

We zien zes typen warmteoplossingen voor de Arnhemse buurten. Deze staan weergegeven op de kaart 'Verwachte warmteoplossingen per buurt' en zijn hieronder beschreven. De verwachte warmteoplossingen zijn ingedeeld op buurtniveau. Maar ook binnen een buurt kunnen er verschillen ontstaan. De verwachte warmteoplossing voor een buurt moet daarom verder worden onderzocht.

We gebruiken de kaart ook om kansen te zien bij grote fysieke projecten in de stad. In een buurt waar bijvoorbeeld op grote schaal de riolering moet worden vervangen kan ruimte worden gereserveerd in de ondergrond voor een toekomstig warmtenet, of dit kan tegelijkertijd met de riolering worden aangelegd.



Figuur B4. Kaart met verwachte warmteoplossingen per buurt

Deze kaart laat voor alle Arnhemse buurten zien welke duurzame warmteoplossing met de laagst maatschappelijke kosten het meest voor de hand ligt. De kaart laat het indicatieve eindbeeld voor 2050 zien. Dit betekent nog niet dat alle woningen en gebouwen in de buurten overschakelen naar dezelfde warmteoplossing.

4.2.1 Huidig warmtenet + isolatie

Dit zijn de buurten die reeds (deels) op het huidige warmtenet van Vattenfall zijn aangesloten: Schuytgraaf, Presikhaaf en Immerloo. Deel 2 gaat verder in op het verdichten, uitbreiden en verduurzamen van bestaande warmtenetten.

4.2.2 All-electric + isolatie

Voor de Arnhemse nieuwbouwbuurten, gebouwd na 2005, zien we een all-electric oplossing. Dit zijn Saksen Weimar, Nieuw-Monnikenhuizen, Tuin van Elden, Stadseiland en Plantagebuurt/Nieuwe Aa. In deel 2 is beschreven wat de aanpak in deze buurten is in de komende tijd.

4.2.3 Hybride warmtepomp en/of groen gas + isolatie

Dit zijn de buurten waar een warmtenet of all-electric een stuk duurder zijn. De zeven buurten liggen allemaal aan de rand van de stad, behalve Meinerswijk. In deze buurten staan in het algemeen oudere woningen en gebouwen met weinig isolatie, die relatief ver van elkaar af staan. Dit zorgt voor een lagere dichtheid van de warmtevraag, waardoor een warmtenet erg duur wordt. Ook is de isolatieopgave groot, wat de kosten van een all-electric oplossing hoog maakt.

4.2.4 Warmtenet + isolatie

Uit de analyse blijkt dat voor een groot deel van de Arnhemse buurten (27 buurten) een warmtenet de oplossing is met de laagste maatschappelijke kosten. Dit kan uitbreiding van het bestaande warmtenet zijn of de aanleg van een nieuw warmtenet. Het is goedkoper om deze buurten aan te sluiten op een warmtenet dan op all-electric oplossingen. Dat geldt zelfs als de warmteprijs in de toekomst stijgt of er beperkt warmtebronnen beschikbaar zijn. Het centrum van Arnhem (een groot deel van de buurten Centrum, Spijkerkwartier, St. Marten en Klarendal) valt binnen deze categorie. Maar ook enkele buurten buiten het centrum, zoals Kronenburg, Vredenburg en Geitenkamp en buurten die naast het huidige warmtenet liggen zoals Presikhaaf 3 en Over het Lange Water.

4.2.5 Warmtenet of all-electric + isolatie

In een groot deel van de Arnhemse buurten (34 buurten) is op dit moment nog onzeker welke warmteoplossing de laagste maatschappelijke kosten heeft. Dit hangt af van de ontwikkeling van de warmteprijs en de warmtebronnen. Bij een gunstige ontwikkeling is voor een groot deel (68 van de 84 buurten) een warmtenet de beste optie. Als de warmteprijs sterk stijgt en minder bronnen ontwikkeld worden, dan zijn individuele warmtepompen een betere oplossing.

4.2.6 Maatwerk werklocaties

Arnhem heeft werklocaties met verschillende werkmilieuprofielen die een specifieke aanpak vragen. Voor de werklocaties met de profielen zakelijke kantooromgeving, centrumomgeving, zelfstandige vestigingen, gemengde woon-werkwijk, werken in woonwijken en voorzieningen, retail en leisure bekijken we hoe we deze mee kunnen nemen in de warmte-oplossing per buurt waar ze liggen. Denk hierbij aan winkels, scholen en kantoren.
Voor de werkmilieuprofielen innovatie-omgeving, gemengd bedrijvenpark en functionele bedrijfsomgeving zal buiten deze visie om bekeken welke kansen zich voordoen voor de warmtetransitie en wanneer. Het gaat om de werklocaties IJsseloord 1 en 2, Het Broek en Rijnpark, Bakenhof, De Overmaat en Rijkerswoerd. Werklocatie Industriepark Kleefse Waard heeft al een warmtenet. Met IPKW gaan we in gesprek over verdere verduurzaming.

Koude

De koudevraag wordt steeds belangrijker

De Koude wordt in Nederland minder ingezet dan warmte en een stuk minder dan meer zuidelijk gelegen landen. Koude wordt bij utiliteitsgebouwen als kantoren en scholen nu al vaak voorzien. Koude wordt met name ingezet voor comfortdoeleinden en (meestal) niet zozeer als primaire levensbehoefte. Bovendien verhoogt koude door airco's de hittestress in een wijk.
Door de steeds warmere zomers als gevolg van de klimaatverandering zal de vraag naar koude stijgen, ook in woningen. Zo kan het een primaire levensbehoefte worden.

Voor all-electric wonen is er al een oplossing, voor woningen met een warmtenet nog niet

Koude kan individueel of collectief gegenereerd worden door airco's of warmtepompen met een Warmte- en Koude Opslag (en aquathermie). In het geval van de all-electric oplossing is deze potentiële behoefte aan koude al voorzien richting de toekomst, omdat warmtepompen zowel kunnen koelen als verwarmen. Bij warmtenetten is dit niet het geval, terwijl deze wel prominent aanwezig zijn in het indicatieve lange termijn perspectief voor Arnhem. Theoretisch gezien zou een collectief koudenet nodig zijn dat parallel loopt aan het warmtenet. Dit resulteert echter in niet één maar twee keer de aanleg van kostbare infrastructuur.

Bijlage 3

Stand van zaken kansrijke buurten

Bijlage 3 - Stand van zaken kansrijke buurten

In het kort:

- Kronenburg: Bij het gemaal van Waterschap Rivierenland gaan we warmte winnen voor ongeveer 1.000 woningequivalenten. Daarvoor gebruiken we de techniek thermische energie uit oppervlaktewater.
- Elderveld-Noord: Bij de rioolwaterzuivering aan de Drielsedijk in Arnhem-Zuid gaan we warmte winnen voor 804 woningen. Daarvoor gebruiken we de techniek thermische energie uit afvalwater.
- Hoogkamp: Hier loopt een onderzoek naar een Buurt Energie Systeem. Warmte wordt opgewekt met lucht-waterwarmtepompen en gedeeld via een warmtenet. Hier kunnen we in de eerste fase circa 660 woningen en enkele utiliteitsgebouwen op aansluiten. Dit initiatief is een samenwerking tussen de bewonerswerkgroep, Alliander en de gemeente. Hier zijn in de toekomst andere bronnen aan te koppelen.
- Plattenburg: Er is restwarmte van een datacentrum. Deze warmte kan worden toegevoegd aan een Modulair Energie Systeem. Hiermee kunnen in de eerste fase 350-700 woningen worden verwarmd. In de toekomst kunnen we aan het energiesysteem nog andere bronnen koppelen.
- Malburgen-West, Saksen Weimar, Nieuw Monnikenhuizen, Stadseiland, Plantagebuurt/Nieuwe Aa en Tuin van Elden: In deze vijf buurten werken we toe naar een individuele all-electric oplossing voor alle bewoners. De gemeente onderzoekt hoe ze bewoners hierbij kunnen helpen.
- Immerloo II: De woningcorporaties willen zes flats (600 woningen) aardgasvrij maken. Ze gebruiken hiervoor het warmtenet van Vattenfall met warmte van de AVR.

1. Kansrijke buurten voor ontwikkeling decentraal warmtenet

1.1 Kronenburg

Het gaat om ongeveer 500 woningen en 500 woningequivalenten aan kantoren. Dit kunnen 2000 woningequivalenten worden. Een woningequivalent is de hoeveel warmte die een gemiddelde woning gebruikt.

Aanleiding

Het gemaal van Waterschap Rivierenland wordt vervangen. Een goed moment om daar een warmtewisselaar te plaatsen waarmee we warmte kunnen winnen uit oppervlaktewater. EQUANS (voorheen Engie) en Firan hebben al afspraken gemaakt om twee kantoorgebouwen aan te sluiten op deze warmte. De corporaties gaan een deel van hun bezit opknappen en isoleren. De gemeente ziet een kans om hierbij aan te sluiten. We willen meer groen en we willen de leefbaarheid en veiligheid verbeteren.

Techniek

De warmtewisselaar van het gemaal wint dus warmte. Deze techniek wordt thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) genoemd. Het is een betrouwbare bron. Het levert warmte op midden temperatuur (70/40 graden). De warmte wordt opgeslagen in de bodem als deze niet gebruikt hoeft te worden zoals in de zomer. De appartementen worden geïsoleerd naar label A. En ze worden voorzien van een aansluiting voor elektrisch koken.

Financiën

De provincie Gelderland heeft in 2019 een proeftuinsubsidie toegekend van bijna 5 miljoen euro. De gemeente draagt bij met 490.000 euro uit het klimaatfonds.

Omvang

De eerste stap is om twee grote kantoorgebouwen aan te sluiten. Het gaat om het gebouw Rijnpoort en het Belastingkantoor. Deze gebruiken veel warmte: samen ongeveer 500 woningequivalenten. Daarna worden 386 woningen aangesloten. De meeste hiervan zijn huurwoningen van de corporaties Vivare en Volkshuisvesting. Achttien woningen zijn geen huurwoningen.
De eigenaren van deze woningen zitten in een vereniging van eigenaren met Vivare.

1.2 Elderveld-Noord

Het gaat om 804 woningen.

Aanleiding

De rioolwaterzuivering aan de Drielsedijk in Arnhem-Zuid heeft restwarmte. Hiermee kunnen we woningen Elderveld-Noord verwarmen. Daarnaast willen de woningcorporaties woningen opknappen en renoveren.

Techniek

De rioolwaterzuivering kan warmte leveren. De techniek heet thermische energie uit afvalwater (TEA). De rioolwaterzuivering heeft in totaal warmte voor 5.000 woningequivalenten. De warmte zal centraal worden opgewaardeerd en op 70-40 graden via een warmtenet worden geleverd aan de woningen. De huishoudens zullen om te koken moeten overstappen naar elektrische fornuizen.
We moeten de woningen isoleren tot label C met een aanpassing aan de radiatoren of naar ongeveer label B. De woningen in dit deel van de buurt hebben gemiddeld label C. De corporaties overwegen om hun bezit verder te isoleren naar label A. Woningeigenaren kunnen meedoen met een deel van de renovatieplannen van de corporaties.

Omvang

In Fase 1 gaat het om 804 woningen, waarvan ongeveer 700 huurwoningen en 100 koopwoningen. Wij hebben een intentieverklaring getekend met een aantal partijen, waaronder EQUANS, Liander, Firan en de woningcorporaties Vivare en Volkshuisvesting.

Financiën

Wij hebben van het Rijk een proeftuinbijdrage van ongeveer 6 miljoen euro gekregen. Wij dragen als gemeente 490.000 euro bij vanuit het Klimaatfonds. Op dit moment wordt er gewerkt aan een voorlopig ontwerp. We verwachten begin 2022 tot een contract te komen.

Mogelijke uitbreiding

Bij het ontwerp van fase 1 kijken we of het voordelig is om heel Elderveld-Noord aan te sluiten. Het gaat dan om 1.350 woningequivalenten. Winnen van energie uit afvalwater is technisch mogelijk en betrouwbaar. Maar ook dit project is duur en heeft een hoge onrendabele top. Het kan dus alleen met subsidies en financiële bijdragen.

Participatie

De bewoners zijn via een brief en een bewonersavond geïnformeerd over het project. Voor de zomer van 2021 hebben we een enquête gehouden onder alle woningeigenaren. Zo kregen we inzicht of zij bereid zijn om de overstap te maken. Hiernaast richten wij een werkgroep van bewoners op en werken wij toe naar een passend aanbod voor woningeneigenaren. De corporaties nemen alle kosten voor de huurders voor hun rekening.

1.3 Hoogkamp

Het gaat om 660 woningen.

Aanleiding

Hoogkamp is als Wijk van de Toekomst al een lange tijd bezig met de energietransitie. De bewonerswerkgroep Hoogkamp Energie is al vanaf 2016 actief. Bij een eerder onderzoek naar de haalbaarheid van een decentraal warmtenet was ook de buurt Sterrenberg betrokken. Dit bleek achteraf een te dure oplossing. Hoogkamp is verder gegaan om een passende warmtevoorziening te vinden.

Techniek

We onderzoeken een Buurt Energie Systeem (BES). Dat is een lokaal warmtenet gevoed door lucht-waterwarmtepompen. Het systeem kan worden uitgebreid en verder verduurzaamd. Hoogkamp Energie wil als buurtcoöperatie het warmtenet beheren en exploiteren. Ze willen het professioneel aanpakken door voor verschillende onderdelen professionele partijen in te huren. Bijvoorbeeld voor warmteproductie, transport en levering. Het systeem is geschikt voor de eerste fase, 660 woningen en is goed uit te breiden naar meer woningen.

In een eerste verkenning blijkt dat de kosten meer dan de helft lager uitvallen dan een eerder onderzocht systeem. Hiermee kunnen we met inzet van subsidies en bijdragen tot een passend aanbod komen voor bewoners om over te stappen. Het Buurt Energie Systeem is een concept van Alliander.

Partijen hebben samen met de gemeente in juni 2021 een intentieovereenkomst getekend. Er zal nu een verdiepend onderzoek plaatsvinden. Voor Hoogkamp zullen wij eind oktober 2021 een Proeftuin bijdrage bij het Rijk aanvragen van ongeveer 4 miljoen euro voor het aardgasvrij maken van een deel van de buurt Hoogkamp.

Leden van de werkgroep Hoogkamp Energie zijn de trekkers van het initiatief. De gemeente faciliteert. Bewoners worden al vanaf 2016 door de werkgroep geïnformeerd en betrokken bij de energietransitie. Er worden straatambassadeurs ingezet om per straat met individuele bewoners het gesprek over energie en duurzaamheid aan te gaan. In de buurt zijn veel acties georganiseerd om bewoners te ondersteunen bij het verduurzamen. Bijvoorbeeld een
collectieve inkoop voor isolatie en zonnepanelen, maatwerkadviezen en warmte-camera-scans. Inmiddels hebben meer dan 250 bewoners één of meerdere keren een bewonersavond bezocht. De bewoners zijn in 2020 tijdens twee bijeenkomsten geïnformeerd over het Buurt Energie
Systeem. Een aantal bewoners twijfelde over de meerwaarde van een Buurtenergieco-operatie.
De zorg was met name of dit dan wel professioneel genoeg ingevuld kon worden. In het najaar van 2021 is er een enquête uitgezet onder de bewoners. Zo doen ze breed onderzoek hoe de buurt staat ten opzichte van de energietransitie en de overstap naar een Buurt Energie Systeem. Tot nu toe hebben meer dan 100 bewoners hun belangstelling geregistreerd voor een buurtenergiecoöperatie.

1.4 Plattenburg

Het gaat in de eerste fase om 350-700bestaande woningen

Aanleiding

In Plattenburg staat een datacentrum met veel restwarmte. Volkshuisvesting heeft plannen om 144 woningen op te knappen en te isoleren. De eigenaar van het d atacenter wil graag zijn restwarmte kwijt. Een Intentieovereenkomst tussen partijen Firan, Dataplace, Volkshuisvesting en gemeente zal in het najaar van 2021 ondertekend worden. Mogelijk dat de nieuwbouw van Klok/BPD in een latere fase aansluit.

Techniek

De restwarmte vanuit het datacentrum kunnen we gebruiken om woningen te verwarmen. De warmte die vrijkomt is ongeveer 30 graden. Deze warmte kan worden toegevoegd aan een Modulair Energie Systeem. Dit Modulair Energie systeem kent dezelfde techniek als de BES in Hoogkamp. Het voordeel van dit systeem is dat we er meerdere toekomstige bronnen op kunnen aansluiten. De eerste fase zal bestaan uit de aansluiting de bestaande woningen van Volkshuisvesting en particuliere woningen. De woningen van Volkshuisvesting zullen geïsoleerd worden naar ongeveer label A. In volgende fases kan de rest van Plattenburg worden aangesloten en de overige gebouwen op het Akzo terrein. Op dit moment loopt er een onderzoek naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van dit energiesysteem.

Participatie

De bewoners van Plattenburg zijn via een online bijeenkomst geïnformeerd over de kansen van hun buurt en waar we nu staan.

2. Kansrijke buurten voor all-electric oplossing

2.1 Malburgen-West, Saksen Weimar, Nieuw Monnikenhuizen, Stadseiland, Plantagebuurt/Nieuwe Aa en Tuin van Elden

Ongeveer 2000 woningen.

Aanleiding

Deze vijf buurten zijn het meest geschikt om over te stappen naar een individuele all-electric oplossing. Hier staan namelijk veel woningen gebouwd na 2005. De overstap naar een individuele all-electric oplossing is vrijwillig. Het is voor de bewoner het makkelijkst om dit te doen op een natuurlijk moment. Bijvoorbeeld als de cv-ketel aan vervanging toe is. Bij een deel van de woningen in deze buurten is binnen nu en tien jaar de cv-ketel afgeschreven. Dit is een natuurlijk moment om een overstap te maken naar elektrisch (of eventueel hybride) verwarmen.

De gemeente heeft de mogelijkheden voor alternatieve warmteopties onderzocht. De buurtbewoners zijn in de zomer van 2021 geïnformeerd over de uitkomst van het onderzoek. Vanuit Saksen Weimar is de werkgroep Energietransitie Saksen Weimar betrokken bij de opdrachtverlening en invulling van het onderzoek en vanuit Stadseiland de werkgroep Duurzaam Stadseiland.

We maken zoveel mogelijk gebruik van de financiële regelingen die er zijn, zoals de ISDE-subsidie. Zo verleiden we zoveel mogelijk mensen om over te stappen. Woningeigenaren uit andere buurten dan hier aangegeven mogen ‘meeliften’ op het aanbod van ondersteuningsmaatregelen van de gemeente.

Acties

De gemeente richt zich in eerste instantie op drie acties in deze buurten:

- Inzicht in bereidheid van bewoners: door bijvoorbeeld wijkgesprekken en enquêtes krijgen we meer inzicht in de houding van woningeigenaren ten opzichte van een all-electric oplossing. Zo weten we welke voorwaarden bewoners en ondernemers hebben om over te stappen. Ook levert dit inzicht in de natuurlijke momenten waarop bewoners willen overstappen, zoals wanneer de cv-ketel vervangen wordt. Een eerste enquête staat gepland voor eind 2021.
- Passend aanbod ondersteuning: Op basis hiervan komen we met een passend aanbod. Zo helpen we woningeigenaren om de overstap te maken. Denk hierbij aan: goede informatie, maatwerkadviezen, subsidies en collectieve inkoopacties. Ook woningeigenaren in andere buurten kunnen hier aan meedoen. In 2022 wordt een passend aanbod gemaakt dat een eerste uitrol krijgt in het derde kwartaal van 2022.
- Aandacht voor duurzame elektriciteit: Warmtepompen vragen elektriciteit. Ook deze willen we duurzaam opwekken. Dit valt niet binnen de Transitievisie. Maar het is wel relevant voor het bredere programma New energy made in Arnhem en de beschikbare netcapaciteit van de netbeheerder.

3. Kansrijke buurt voor centraal warmtenet (warmte AVR)

3.1 Immerloo II (600 woningen)

De corporaties hebben het initiatief genomen om de flats in Immerloo II aardgasvrij te maken. In Immerloo II staan zes flats die zijn aangesloten op het warmtenet van Vattenfall met warmte vanuit de AVR. Het betreffen vier flats van Volkshuisvesting en twee flats van Vivare. Beide woningcorporaties zijn hier al een tijd bezig met plannen voor grootschalig onderhoud. Voor het warm tapwater en koken wordt gekozen voor een elektrische oplossing. Volkshuisvesting start nog in 2021 met de verduurzaming van de 4 flats waarbij ook de overstap wordt gemaakt naar aardgasvrij tapwater en koken. Ook Vivare zal ook op termijn deze overstap maken. Ze proberen alle bewoners persoonlijk te betrekken en vrijwillig de overstap te laten maken. Voor de flats van Volkshuisvesting ging maar liefst 95% van de bewoners akkoord met de plannen.

Berenschot

innoforte
DHC in control

GEMEENTE
Arnhem

Warmtenetstrategie en rolbepaling gemeente Arnhem

Eindrapportage

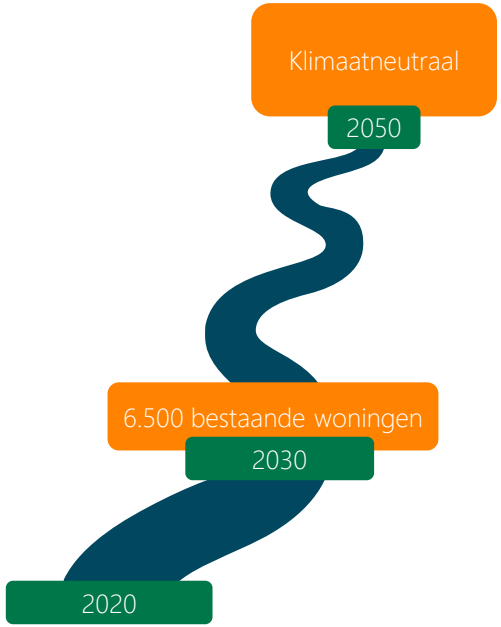
Bram Brouwer, Rutger Bianchi, Anne Koot en Roelant Sanders

De gemeente is aan zet bij het realiseren van duurzaamheidsdoelen

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij is. Gemeenten krijgen hierbij een belangrijke rol toebedeeld; zij zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een Transitievisie Warmte en zullen (naar alle waarschijnlijkheid) middels de Warmtewet 2.0 verantwoordelijk worden voor het toekennen van warmtekavels.

De gemeente Arnhem heeft zichzelf daarnaast ook een aantal doelen gesteld, waaronder 6.500 bestaande woningen aardgasvrij verwarmd met lokale warmte in 2030. Het aanwijzen van buurten voor collectieve warmtesystemen middels warmtekavels zijn daarbij een mogelijke optie om bij te dragen aan de gestelde doelen.

Een warmtekavel betreft een gebiedsafbakening waarbinnen zich wijken/gebouwen bevinden waarvoor de gemeenten collectieve warmte overweegt. De gemeente krijgt tevens de bevoegdheid om per warmtekavel een warmtebedrijf aan te wijzen. Het aangewezen warmtebedrijf heeft de wettelijke taak om een collectief warmtesysteem binnen het warmtekavel tegen zo efficiënt mogelijke kosten met een duurzame en betrouwbare kwaliteit te realiseren.*



*Voortgang wetstraject warmtewet 2, december 2020

Een warmtenetstrategie als leidraad voor het behalen van duurzaamheidsdoelen

- Bij het bepalen van de landelijke en gemeentelijke doelstellingen rondom de verduurzaming van de gebouwde omgeving speelt collectieve warmte een belangrijke rol.

- Mogelijkheden voor de ontwikkeling van collectieve warmte worden mede beïnvloed door:
  - de beschikbare (duurzame) warmte
  - de vraag naar collectieve warmte (afhankelijk van prijsontwikkeling collectieve warmte versus individuele warmte in de Arnhemse context)
  - huidige energie- en warmte-infrastructuur
  - de voorkeuren/mate van acceptatie van politieke, maatschappelijke en private stakeholders (met betrekking tot duurzame bronnen, keuzevrijheid, hybride oplossingen, betaalbaarheid, etc.).

- De beschikbare duurzame warmte en de vraag naar collectieve warmte tussen nu en 2050 is erg onzeker. Deze onzekerheid is terug te zien in de kans op het winnen van geothermie, dan wel de betaalbaarheid van aquathermie, en innovaties van individuele alternatieven (zie vraag- en bronnenanalyse).
- Dit maakt de ontwikkeling van collectieve warmte een complexe opgave, waarin er schaarste van warmtebronnen in de Arnhemse context aanwezig is (dit geldt voor veel plekken in Nederland). Hierdoor spelen verschillende verdeelvraagstukken tussen korte en lange termijn en regionaal en lokaal niveau.
- We adviseren om vanuit lange termijn visie inzichten te creëren om op korte termijn verstandig te handelen.
- Met een warmtenetstrategie kunnen we bepalen welke rol een warmtenet in Arnhem kan krijgen om de ambitie van de gemeente te behalen (what en why). Ook schept de strategie een beeld van hoe het eindbeeld bereikt kan worden (how).
- De warmtenetstrategie zal een belangrijke basis vormen voor de Transitievisie Warmte.

Mogelijkheden voor Arnhemse warmtenetontwikkeling?

Om te kunnen komen tot een beeld van de mogelijke warmtenetontwikkeling is op basis van een scenarioanalyse een beeld geschetst van een duurzame warmteoplossing voor Arnhem. Afhankelijk van de toekomstige beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen, de prijsontwikkeling van collectieve warmte en de keuzes die hierin door de gemeenten in samenwerking met inwoners en stakeholders worden gemaakt, kunnen er 31-70 buurten aangesloten worden op een collectief warmtenet. De warmtenetten voor de twee meest uiteen liggende scenario's zijn vervolgens verder uitgewerkt.

Uitkomst van de analyse:

- Zowel op de korte als lange termijn biedt het huidige warmtenet van Vattenfall kansen om de collectieve warmte betaalbaar te maken.
- Ook buiten het huidige warmtenet van Vattenfall kan warmtenetontwikkeling plaats vinden.
- Om op de korte termijn verstandig te handelen en schaarse duurzame warmte efficiënt in te zetten, zowel vanuit korte- als langetermijnperspectief, kunnen de 31 aan te sluiten buurten als startpunt worden genomen. Dit betekent een significante groei van aansluitingen op collectieve warmte in Arnhem.
- Op de lange termijn is de warmtenetontwikkeling afhankelijk van een aantal kantelpunten. Deze kantelpunten zijn te vinden in:
  - de warmtebronontwikkeling: de vondst van geothermie als duurzame bron voor warmtenetontwikkeling, de opslagmogelijkheden voor warmte
  - Innovatie: bij alternatieve verduurzamingsopties, bij collectieve warmtenetontwikkeling.

In de toekomst kunnen in Arnhem 31 tot 70 buurten worden aangesloten op een collectief warmtenet. Hoeveel buurten daadwerkelijk worden aangesloten op een collectief warmtenet, is afhankelijk van de beschikbare duurzame warmte en de vraagontwikkeling naar collectieve warmte.

In dit document staan de belangrijkste stappen van de ontwikkeling van een advies rondom collectieve warmte beschreven

Aanpak: van analyse tot advies



Inhoudsopgave van dit document

Hoofdstuk 1: Aanloop naar warmtenetstrategieën	p6
Hoofdstuk 2: Warmtenetstrategie	p14
Hoofdstuk 3: Bronnenstrategie	p29
Hoofdstuk 4: Gemeentelijke interventies warmtenetontwikkeling	p34

Bijlages:

1. Vraaganalyse
2. Bronnenanalyse
3. Achtergrond scenario's
4. Betrokken stakeholders
5. Verkenning tracés en kosten
6. Analyse marktfalen & wettelijk kader

Berenschot

Berenschot



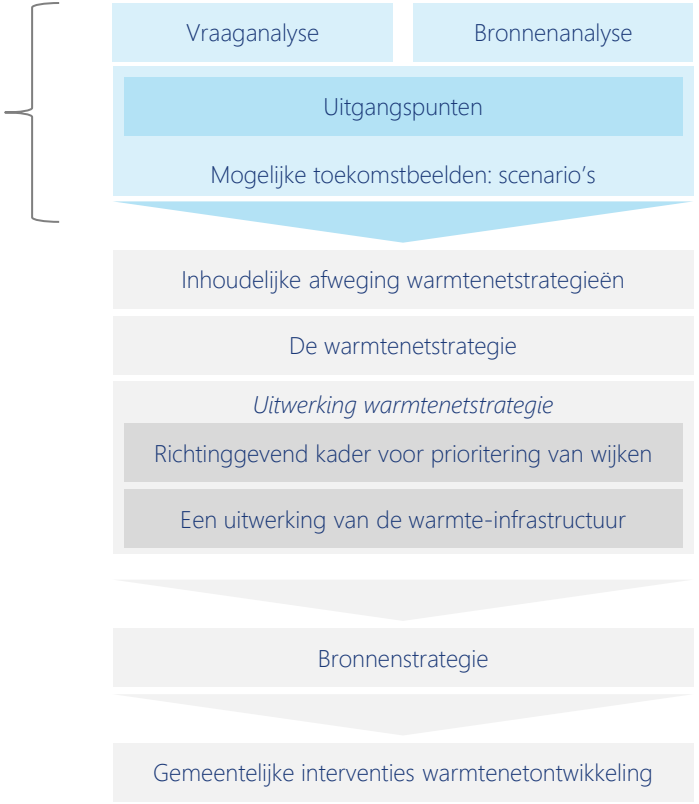
1 Aanloop naar warmtenetstrategieën

Mogelijke toekomstbeelden vormen de basis van de warmtenetstrategie

In dit hoofdstuk worden, op basis van een techno-economische benadering, vier scenario's gepresenteerd. Deze scenario's zijn mogelijke toekomstbeelden van de stad en het aantal buurten in Arnhem dat in het betreffende scenario aangesloten zijn op een warmtenet.

Wij werken met scenario's om rekening te houden met grote onzekerheden waarin de warmtenetstrategie ontwikkeld wordt. Door de grootste onzekerheden als basis te gebruiken voor de scenario's worden de uitersten van het toekomstige eindbeeld in kaart gebracht. Het daadwerkelijke eindbeeld zal redelijkerwijs ergens tussen deze uitersten liggen.

De scenario's zijn gebaseerd op twee analyses: een analyse naar de warmtevraag en een analyse naar de warmtebronnen. Deze analyses zijn toegevoegd in de bijlage.



Uitgangspunten voor opstellen scenario's [1/3]

De uitgangspunten geven de kaders waar binnen de scenario's zijn opgesteld. Dit zijn keuzes die op alle scenario's van toepassing zijn. Deze vijf uitgangspunten zijn opgesteld op basis van de techno-economische analyses*, bestaande uit beleidsstukken en de expertise van Berenschot en Innoforte. De uitgangspunten zijn getoetst bij de gemeente en professionele stakeholders.



Uitgangspunten:

1. We richten ons op een MT-warmtenet voor bestaande bouw.
2. Nieuwbouw wordt niet aangesloten op een HT/MT collectief warmtenet.
3. Voor de piek- en back-upvoorziening is op termijn een duurzame bron nodig om het warmtenet volledig te verduurzamen.
4. Daar waar naar verwachting in de toekomst een hybride warmtepomp (in combinatie met groen gas) aanzienlijk** goedkoper is dan warmtenetten, wordt geen keuze voor warmte gemaakt.
5. In wijken waar nu tenminste al voor 50% een collectief warmtenet aanwezig is wordt er vanuit gegaan dat deze wijk verder op warmtenet wordt aangesloten. Dit geldt ook voor lopende ontwikkelingen, ic Elderveld en Kronenburg

De vijf uitgangspunten worden hieronder en op de volgende pagina's nader toegelicht.

1. We richten ons op een MT-warmtenet voor bestaande bouw.

- Voor de gebouwde omgeving is midden temperatuur (MT; 70 graden) kostenefficiënter dan lage temperatuur (LT; 40 graden).
- LT is zeer kostbaar in te passen in de gebouwde omgeving omdat dit vergaande isolatie vergt en een separate tapwateroplossing per pand. Het financiële voordeel van een warmtenet (investeringen met name buiten de woning en minimale inpassingen binnen de woning) wordt bij een LT warmtenet hierdoor teniet gedaan.
- Nieuwe LT-bronnen kunnen worden ingevoed door op te waarderen naar MT. Opwaardering naar HT wordt echter (te) kostbaar.
- HT blijft mogelijk in uitzonderijke situaties: De voorkeur heeft een doorgroeiscenario waarin van HT naar MT wordt toegewerkt en HT-warmte een beperkte plek krijgt in de binnenstad (monumentale panden).

* Voor achtergronddocumenten zie bijlage 1 (vraaganalyse), bijlage 2 (bronnenanalyse) en de bronnencatalogus.
** Zie bijlage 3 voor toelichting hoe dit verwerkt is in deze studie.

Uitgangspunten voor opstellen scenario's [2/3]

2. Nieuwbouw wordt niet aangesloten op een HT/MT collectief warmtenet.

Inzet van MT-warmte op plekken waar een individuele all-electric oplossing (te) kostbaar is, heeft de voorkeur. Bij Nieuwbouw dient een individuele all electric toegepast te worden of op een Lage Temperatuur collectieve warmte.

Er zijn echter twee situaties die een uitzondering hier op zijn:

- Bij lopende ontwikkelingen met bestaande afspraken in anterieure overeenkomsten, gebiedsvisies of nota van uitgangspunten, waar MT/HT voor nieuwbouw nog niet uitgesloten is of waar zelfs in sommige gevallen aansluiten op het HT-/MT-warmtenet van Vattenfall wordt voorgesteld. Met de betreffende partijen/betrokkenen gaat de gemeente wel in over de actualisering van de afspraken op basis van huidige inzichten.
- Wanneer een transportleiding langs een nieuwbouwwijk komt (verdeling infrastructurele kosten over meerdere aansluitingen). Ook in die situatie heeft all-electric voor nieuwbouw de voorkeur, maar kan door specifieke lokale omstandigheden een uitzondering worden gemaakt om nieuwbouw toch aan te sluiten op een MT warmtenet.

3. Voor de piek- en back-upvoorziening is een duurzame bron nodig om het collectief warmtenet volledig te verduurzamen.

- Aardgas zal alleen als transitiebrandstof gebruikt kunnen worden, en wordt op termijn uitgefaseerd.
- We gaan ervan uit dat er (te) weinig groen gas beschikbaar is*.
- Daarmee blijft biomassa over als mogelijk noodzakelijke brandstof om het warmtenet volledig te verduurzamen. Biomassa wordt door de gemeente Arnhem echter niet beschouwd als duurzame energiebron. Derhalve moet een andere oplossing worden gezocht voor de verduurzaming van de piek- en back-upvoorziening. Die oplossing is nu niet voor handen. Houtige biomassa is derhalve niet meegenomen als basislast en zodoende dus ook niet opgenomen in de scenario's.

Piek- en back- upvoorziening

Het uitrollen van een warmtebron op basis van de piekvraag in de winter is zeer kostbaar en betekent veelal dat warmte bronnen in de zomer onder benut worden, dan wel dat veel warmte verloren gaat. Om deze reden is een back-up en piekketel noodzakelijk naast de inzet van duurzame basislastbronnen. Deze piekketel voorziet vaak in 20-30% van de totaal geleverde warmte en is meestal gasgestookt maar kan ook op biodiesel, hernieuwbaar gas of zelfs elektriciteit werken. In het huidige warmtenet in Arnhem is de inzet van de piekketels anders dan in de meeste warmtenetten minder dan 20%, onder meer door het gebruik van warmtebuffers.

Openbaar

Uitgangspunten voor opstellen scenario's [3/3]

4. Daar waar hybride warmtepompen aanzienlijk** goedkoper zijn dan warmtenetten, wordt geen keuze voor warmte gemaakt.

- Groen gas is momenteel niet beschikbaar. De verwachting is dat tenminste 20% van de woningen in de toekomst wel met Groen gas (of op termijn waterstof) verwarmd wordt in combinatie met een hybride warmtepomp*. Groen gas lijkt in veel panden de goedkoopste optie, echter de beschikbaarheid van groen gas richting de toekomst is (zeer) beperkt dus dit kan niet overal zonder meer ingezet worden.*
- Daarom heeft het de voorkeur om in die gevallen waar het prijsverschil tussen een warmtenet en de hybride warmtepomp klein is, toch voor een warmtenet te kiezen.
- Wanneer de hybride warmtepomp in combinatie met Groen gas echter veel goedkoper is, is het kostentechnisch wenselijker om voor de hybride optie te kiezen.

5. In wijken waar nu tenminste al voor 50% een warmtenet aanwezig is, wordt er vanuit gegaan dat ook de meeste resterende woningen in deze (deel)buurt op het warmtenet worden aangesloten.

- Op die manier kan op goede wijze gebruik worden gemaakt van de huidige infrastructuur, wat zorgt voor relatief lagere kosten.

Voor het strategische niveau van de warmtenetstrategie is uitgegaan van buurten. Buurten zijn vaak het aggregatieniveau op basis waarvan systeemkeuzes worden gemaakt. Buurten zijn echter niet altijd homogeen. Vooral wanneer bepaalde delen van een buurt veel nieuwer of juist ouder zijn, of heel andersoortige bouw dan de meeste andere woningen in die buurt, kan een andere systeemkeuze voor deze woningen meer voor de hand liggen. Dit moet blijken bij nadere bestudering van buurten in een volgende fase.

* Kamerbrief: Routekaart Groen Gas, 30 maart 2020; Berenschot, Kalavasta, Klimaatneutrale energiescenario's 2050 (2020) ; VEH, Wat stoppen met aardgas kost, Kostenoverzicht per woningtype en energielabel.
** Zie bijlage 3 voor toelichting hoe dit verwerkt is in deze studie.

De grootste onzekerheden in kaart

De voorkeur per buurt voor de toekomstige duurzame warmtevoorziening, is gebaseerd op een integrale afweging van kosteneffectiviteit (betaalbaarheid op basis van total cost of ownership (TCO) en duurzaamheid. Uit een analyse naar de warmtevraag en het (toekomstige) warmteaanbod blijkt deze selectie sterk afhankelijk van twee onzekerheden:

1. De prijsontwikkeling van collectieve warmte ten opzichte van andere alternatieven (all-electric of hybride) is onzeker waardoor toekomstige businesscases moeilijk te voorspellen zijn.

Er zijn veel buurten waar de kosten[1] van een warmtenet niet veel verschillen met de kosten van individuele duurzame warmteoplossingen.

2. De beschikbaarheid en hoeveelheid duurzame warmtebronnen is onzeker.

Warmtebron	Toekomstig beschikbare warmte gematigde inschatting		Toekomstig beschikbare warmte optimistische inschatting	
Restwarmte AVR	1400 TJ	51900 weq[2]	2690 TJ	99600 weq
Overige restwarmte	70 TJ	2600 weq	130 TJ	4800 weq
Geothermie	130 TJ	4800 weq	1490 TJ	55200 weq
Aquathermie	1370 TJ	50700 weq	Zeer veel TJ	Zeer veel weq
Zonthermie	0 TJ	0 weq	320 TJ	11900 weq
TOTAAL	**2910 TJ**	**110.000 weq**	**> 6000 TJ**	**Zeer veel weq**

[1] Met kosten wordt bedoeld de Total Cost of Ownership, waarin kosten voor installatie, en energiekosten geïntegreerd zijn
[2] Weq staat voor woningequivalent, wat gelijk is aan 27 GJ. In de praktijk gebruikt een gemiddelde woning in Arnhem meer warmte dan 27 GJ.

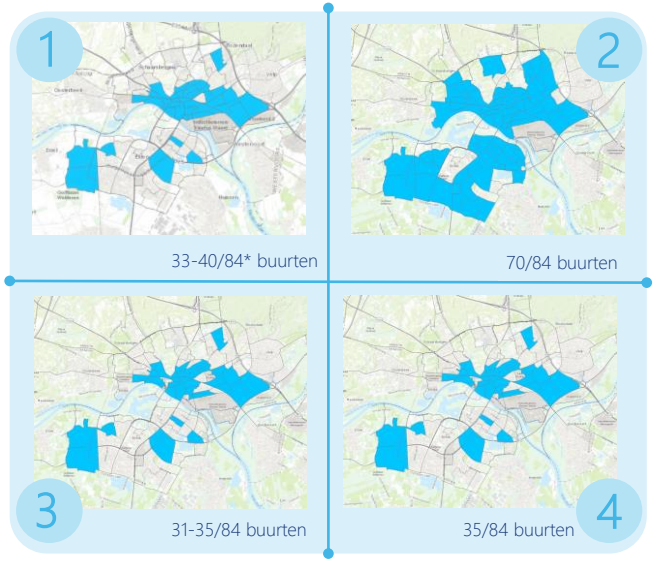
Introductie scenario's

Er zijn op basis van de twee grootste onzekerheden (zie vorige pagina) vier scenario's ontwikkeld. Deze scenario's schetsen de mogelijke toekomst van de ontwikkeling van de warmtevraag en -aanbod.

In bijlage 3 is nadere toelichting op (de totstandkoming van) deze scenario's opgenomen.

Prijsontwikkeling van warmte (bronnen) t.o.v. individuele opties is **gunstig** voor warmte

- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **gunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er kunnen echter **maar enkele** nieuwe warmtebronnen worden ontwikkeld.



- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **gunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er kunnen bovendien **veel nieuwe warmtebronnen** worden ontwikkeld.

Weinig warmtebronnen beschikbaar

In de toekomst zijn er **veel** nieuwe warmtebronnen

- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **ongunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er kunnen bovendien **maar enkele** nieuwe warmtebronnen worden ontwikkeld.

- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **ongunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er kunnen echter **veel nieuwe warmtebronnen** worden ontwikkeld.

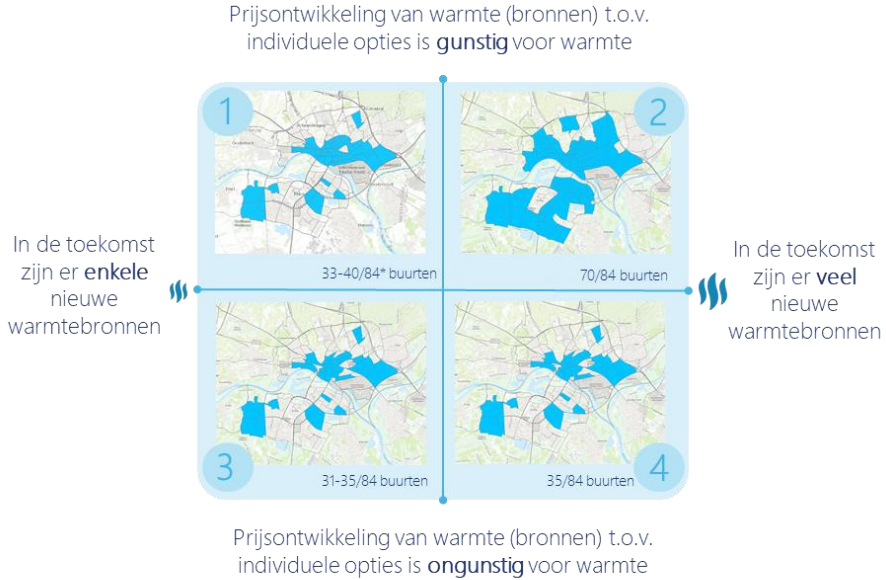
Prijsontwikkeling van warmte (bronnen) t.o.v. individuele opties is **ongunstig** voor warmte

* Arnhem kent 83 buurten. Echter, vanwege de grote verschillen in type bebouwing in Rijkerswoerd-Oost is deze buurt opgeknipt in 2 delen.

De scenario's bieden een aantal inzichten relevant voor de strategie

Bevindingen

- In alle scenario's is een omvangrijke uitbreiding van het bestaande warmtenet van Vattenfall een logische keuze in het bepalen van het voorkeursalternatief (qua kosten en gebruik duurzame bronnen).
- Warmte is een schaars goed dat in twee van de vier (1 & 2) scenario's tot een verdelingsvraagstuk leidt (regionaal/lokaal).
- Buurten die in aanmerking komen voor een warmtenet, liggen vrijwel allemaal met elkaar in verbinding; dit maakt één efficiënte hoofdinfrastructuur mogelijk.
- In alle gevallen waarin een warmtenet voordeliger blijkt te zijn dan all-electric, blijkt midden temperatuur goedkoper te zijn dan lage temperatuur. Dat komt omdat voor lage temperatuur de woning verregaand geïsoleerd moet worden (label A of beter) en dat is kostbaar (zie vraaganalyse).
- De mate waarin geïsoleerd wordt, heeft invloed op het aantal buurten dat met de beschikbare warmte verwarmd kan worden.



Berenschot



2

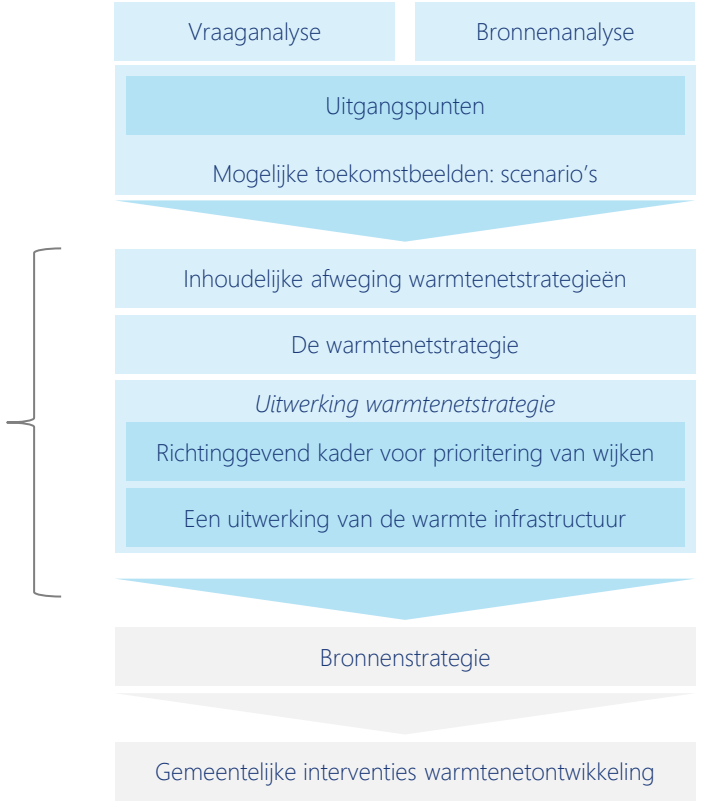
De warmtenetstrategie

De warmtenetstrategie komt voort uit de scenario's en uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt geadviseerd over de vraag: **Wat is verstandig handelen voor de gemeente Arnhem bij het ontwikkelen van collectieve warmtenetten?**

In dit hoofdstuk is de inhoudelijke afweging tussen mogelijke warmtenetstrategieën opgenomen en de uiteindelijke korte en lange termijnwarmtenetstrategie. Afsluitend is de warmtenetstrategie uitgewerkt in:

1) een richtinggevend kader met afwegingscriteria om te komen tot de prioritering van wijken die je wilt aansluiten op een warmtenet
2) Een uitwerking van de warmte-infrastructuur voor het temperatuurniveau en het tracé van het warmtenet



Vijf strategieën voor warmtenetontwikkeling in Arnhem

Om tot de inventarisatie van mogelijke strategieën te komen is gebruik gemaakt van de volgende input:

1. De bronnenanalyse geeft inzicht in huidige groeiperspectieven o.b.v. bestaande en potentiële warmtebronnen (zie bijlage 2).
2. De vier scenario's geven de uithoeken van het speelveld en de inhoudelijke basis weer waar groei van warmtenetten plaats kan vinden. Afhankelijk van het scenario (onzekerheden) zijn collectieve warmteoplossingen mogelijk in tussen de 40% en 80% van de buurten (zie pagina 13)
3. Input van stakeholders* en de gemeente. Op deze manier zijn verschillende visies op de warmtenetontwikkeling in Arnhem meegenomen.

Bovenstaande input heeft geleid tot vijf strategieën voor warmtenetontwikkeling. Onderscheidend binnen deze strategieën is enerzijds het wel of niet redeneren vanuit het mogelijke eindbeeld (scenario's). Anderzijds verschilt de keuze voor losse nieuwe warmtenetten of de keuze voor één integraal warmtenet.

De strategieën zijn gebaseerd op technisch inhoudelijke mogelijkheden en bevatten nog geen voorkeur voor de governance en of rolinname van de gemeente en/of derden.

	Strategieën voor warmtenetontwikkeling	Beschrijving
0	Geen interventie vanuit gemeente	Gezien de onzekerheden, kosten, innovatie, wettelijk kader beschikbaarheid van warmte onderneemt de gemeente geen acties voor warmtenetontwikkeling.
1	Inzet op korte termijn kansen (zonder eindbeeld als richtinggevend kader)	Gemeente geeft ruimte voor warmtenetontwikkeling op basis van o.a. bottum-upinitiatieven als dit op korte termijn tot resultaat kan leiden. Hierbij wordt geen inhoudelijk kader gehanteerd of lange termijn afweging gemaakt (scenario's)
2	Inzet op kleine warmtenetten	Warmtenetontwikkeling met kleine opzichzelfstaande warmtenetten, niet per se gekoppeld aan het bestaande warmtenet. De warmtenetontwikkeling vindt plaats waar nieuwe duurzame bronnen beschikbaar zijn en waar de warmtenetten in het eindbeeld opportuun zijn (zie de scenario's van pagina 13).
3	Inzet kleine warmtenetten + uitbreiding huidig warmtenet	Warmtenetontwikkeling zowel met nieuwe opzichzelfstaande warmtenetten, als vanuit het bestaande warmtenet. De warmtenetontwikkeling vindt plaats waar duurzame bronnen beschikbaar zijn en waar de warmtenetten in het eindbeeld opportuun zijn (zie de scenario's van pagina 13).
4	Inzet op uitbreiding huidig warmtenet	Warmtenetontwikkeling vanuit het bestaande warmtenet van Vattenfall. De warmtenetontwikkeling vindt plaats waar nieuwe en huidige duurzame bronnen beschikbaar zijn en waar de warmtenetten in het eindbeeld opportuun zijn (zie de scenario's van pagina 13).

*Voor dit onderzoek hebben verschillende interviews en sessies met stakeholderplaats gevonden, zie ook bijlage 4.

Waardering van strategieën o.b.v. kaders gemeente

Om te bepalen wat verstandig handelen is voor de gemeente Arnhem, zijn de strategieën gewaardeerd o.b.v. kaders van de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem heeft in verschillende documenten en moties, kaders en doelen gesteld voor de verduurzaming van Arnhem, die van invloed zijn op warmtenetontwikkeling. Deze kaders zijn onder de volgende drie criteria gevat:

6.500 woningen aardgasvrij in 2030

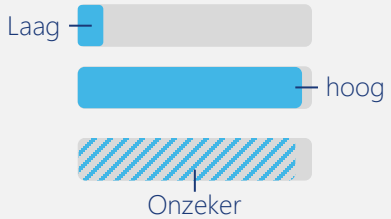
Snelheid, de gemeente Arnhem heeft als doel gesteld om in 2030 6.500 bestaande woningen aardgasvrij te verwarmen met lokale warmte. Om dit voor elkaar te krijgen is een bepaalde snelheid in de verduurzaming noodzakelijk.

Betaalbaarheid, de gemeenteraad in Arnhem heeft aangegeven dat bewoners niet méér mogen gaan betalen dan ze nu doen. Waardering van betaalbaarheid op basis van impact van de strategie op de betaalbaarheid voor heel Arnhem.

Duurzaamheid, snelheid gaat niet voor duurzaamheid in doelstelling van het aardgasvrij maken van woningen. Duurzaamheid is daarin randvoorwaardelijk.

Waardering waarden vanuit perspectief gemeente Arnhem

Het waarderen van criteria is moeilijk te kwantificeren. Causaliteit ontbreekt dikwijls. Anders gezegd is de bijdrage van een strategie aan doelen niet te isoleren, maar wel te beredeneren. Daarom is per waarde voor elk scenario een kwalitatieve beoordeling gedaan met een beschrijving van de redenatie. Deze beoordeling geeft een indicatie van het effect van de ontwikkeling van een dergelijke situatie t.o.v. andere situaties op de geanalyseerde waarde.



Strategie 3 en 4 zijn vanuit de gemeente bezien het meest wenselijk

		Snelheid (6.500 aardgasvrije woningen in 2030)	Betaalbaarheid (Arnhem totaal)	Duurzaamheid
0	Geen interventie vanuit gemeente	Doordat de gemeente regie krijgt vanuit de warmtewet 2.0 voor verdere warmtenet ontwikkeling betekent niets doen ook direct een vacuüm voor voortgang en besluitvorming voor nieuwe warmtenetontwikkelingen.	Zeer onzeker afhankelijk van prijsontwikkelingen en innovaties naar de toekomst toe.	Als de gemeente geen actie onderneemt en geen warmtekavels uitgeeft dan wel actief bronnen ontwikkelt, is de enige ontwikkeling op duurzaamheid t.a.v. warmtenetten het pad dat opgelegd wordt vanuit warmtewet 2.0 voor het bestaande warmtenet.
1	Inzet op korte termijn kansen (zonder eindbeeld als kader)	Met deze strategie kan veel snelheid gemaakt worden, door te beginnen op plekken waar de meest haalbare businesscase te maken is. Gevaar is wel dat, door niet te kijken naar verdeling van warmte naar de toekomst, schaarse warmte op termijn niet meer aanwezig is voor moeilijk te verduurzamen buurten.	Uitermate onzeker en afhankelijk van prijsontwikkeling van alternatieven en beschikbaarheid van warmte.	Warmtewet 2.0 bepaalt hierin een minimum pad, extra stappen afhankelijk van sturing gemeente*
2	Inzet op kleinschalige warmtenetten	Met deze strategie wordt uitbreiding vanuit het huidige net uitgesloten, hierdoor worden de opties voor warmtenetontwikkeling beperkter. Vanuit bekende bronnen kunnen businesscases gemaakt worden. Doorlooptijd is echter lang voor bron ontwikkeling i.c.m. nieuw warmtenet en de haalbaarheid onzeker.	Ontwikkeling van kleinschalige warmtenetten is, afhankelijk van de bron, per aansluiting relatief kostbaar (losse piek & back-up).	Warmtewet 2.0 bepaalt hierin een minimum pad, extra stappen afhankelijk van sturing gemeente
3	Inzet kleinschalige warmtenetten + uitbreiding bestaand warmtenet	Deze strategie laat ruimte voor nieuwe warmtenetten maar ook ontwikkeling vanuit het bestaande warmtenet van Vattenfall. Hiermee zijn er veel opties voor uitbreiding op de korte termijn binnen de scenario's en is ruimte voor lokale wensen. Onzekerheid zit in complexiteit samenwerking en regierol gemeente op o.a. groeiscenario's.	Sterk afhankelijk van de verhouding van uitbreiding kleinschalige warmtenetten t.o.v. huidig net en bron ontwikkeling.	Warmtewet 2.0 bepaalt hierin een minimum pad, extra stappen afhankelijk van sturing gemeente
4	Inzet op uitbreiding bestaand warmtenet	Vanuit het bestaande warmtenet van Vattenfall is groei het snelst te realiseren, een businesscase is sneller te maken en de benodigde infrastructuur voor leveringszekerheid is reeds aanwezig. Risico zit in draagvlak en beeldvorming.	Aaneensluiting van buurten maakt efficiënte hoofdinfrastructuur mogelijk, delen van piek- en back-upvoorziening, verder afhankelijk van bronontwikkeling	Warmtewet 2.0 bepaalt hierin een minimum pad, extra stappen afhankelijk van sturing gemeente

*In warmtewet 2.0 worden steeds strengere duurzaamheidseisen gesteld aan warmtenetten richting 2030. Dit geschetste pad richting 2030 is het minimum waar een warmtebedrijf aan moet voldoen. De gemeente kan hier los van ook op sturen.

Conclusies inhoudelijke afweging

Conclusies analyse warmtenetontwikkeling in Arnhem

- Voor bestaande bouw is midden temperatuur (MT; 70 graden) kostenefficiënter dan lage temperatuur (LT; 40 graden).
- LT is zeer kostbaar in te passen in bestaande bouw omdat dit vergaande isolatie vergt en een losse tapwateroplossing per pand. Het financiële voordeel van een warmtenet (investeringen met name buiten de woning en minimale inpassingen binnen de woning) wordt hierdoor teniet gedaan.
- Nieuwe LT-bronnen kunnen ingevoed worden door op te waarderen naar MT. Opwaardering naar HT wordt echter (te) kostbaar.
- HT blijft mogelijk: Dit sluit een doorgroeiscenario niet uit, waarin van HT naar MT wordt toegewerkt en HT-warmte een beperkte plek krijgt in de binnenstad (monumentale panden).
- Strategie 3 (inzet kleinschalige warmtenetten + uitbreiding bestaand warmtenet) en strategie 4 (inzet op uitbreiding bestaand warmtenet) zijn het meest wenselijk en scoren het hoogst op de criteria snelheid, betaalbaarheid en duurzaamheid.

De warmtenetstrategie

Op basis van de uitgevoerde analyses en de inhoudelijke afweging tussen de verschillende warmtenetstrategieën is er een groei van warmtenet(ten) mogelijk, waarmee 31-70 buurten aangesloten worden op één of meerdere warmtenetten.

Hoeveel buurten daadwerkelijk aangesloten kunnen worden, is sterk afhankelijk van de beschikbare duurzame warmte en de vraagontwikkeling naar collectieve warmte (zie pagina 13).

Een keuze tussen strategie 3 (inzet kleinschalige warmtenetten + uitbreiding bestaand warmtenet) en strategie 4 (inzet op uitbreiding bestaand warmtenet) is vanuit de onzekerheden in warmtebronontwikkeling en innovatie momenteel moeilijk te maken, ondanks dat er potentiële techno-economische voordelen zijn om vanuit één integraal warmtenet te redeneren (zie volgende slide). Strategie 3 houdt de meeste opties voor warmteontwikkeling open, waarmee strategie 3 momenteel ook de voorkeur krijgt voor de korte termijn.

Wanneer er nieuwe inzichten ontstaan over de (collectieve) vraag naar warmte, over de warmtebronontwikkeling, innovaties, en veranderingen in de wetgevende context (warmtewet 2) is het opportuun om de keuze voor strategie 3 of 4 te heroverwegen.

- Om op de **korte termijn** verstandig te handelen en de schaarse duurzame warmte efficiënt in te zetten, is het aan te raden om de huidige beschikbare duurzame warmte in te zetten, in de wijken waar warmtenetten in alle scenario's het meest voordelig zijn (31 buurten; zie voor uitwerking prioritering wijken pagina 22-23). Dit zou op de korte termijn al een significante groei van aansluitingen op het huidige warmtenet als de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten in Arnhem kunnen betekenen.
- Op de **lange termijn** is de warmtenetontwikkeling afhankelijk van een aantal kantelpunten. Deze kantelpunten zijn te vinden in:
  - De warmtebronontwikkeling: de vondst van geothermie als duurzame bron voor warmtenetontwikkeling, de opslagmogelijkheden voor warmte, etc.
  - Innovatie: bij alternatieve verduurzamingsopties, bij collectieve warmtenetontwikkeling

Zowel op de korte als lange termijn biedt het huidige warmtenet kansen om de collectieve warmte betaalbaar te maken.

Techno-economische voordelen van de ontwikkeling van één integraal warmtenet

Op de lange termijn is er een significante uitbreiding van het huidige warmtenet van Vattenfall mogelijk (en daarmee de ontwikkeling van één integraal duurzaam warmtenet). Ook is er de mogelijkheid op de ontwikkeling van separate warmtenetten. Wanneer vanuit één integraal warmtenet wordt geredeneerd, zijn er potentiële techno-economische voordelen te behalen:

- Groei van het warmtenet op basis van nieuwe duurzame warmtebronnen kan vaak efficiënter plaats vinden. Buurten kunnen overgaan op warmte uit het bestaande warmtenet (al dan niet m.b.v. piek- en back-upinstallaties), parallel aan de ontwikkeling van de duurzame warmtebron. Dit helpt bij de rentabiliteit van de nieuwe duurzame warmtebron doordat deze dan direct bij aansluiten een hoge benuttingsgraad heeft. Dit voordeel kan aanzienlijk zijn doordat het realiseren van warmtenetaansluitingen in de bestaande bouw tijdsintensief is en het vollooprisico* hoog.
- Het tweede voordeel van een integraal warmtenet zit in de efficiënte exploitatie. Piek- en back-upinstallaties kunnen verdeeld worden over het net en basislastbronnen en warmteopslag vullen elkaar potentieel aan. Hierdoor ontstaat een betere match van vraag en aanbod waardoor een beperktere inzet van piek- en back-upinstallaties vereist is.

*Het vollooprisico, is het risico dat de geprognosticeerde warmtevraag (aantal aansluitingen) voor het aan te leggen warmtenet te traag gaat dan wel niet volledig plaatsvindt. Hierdoor blijven inkomsten uit warmte voor deze verwachte aansluitingen uit, terwijl hier wel reeds infrastructuur voor aangelegd is. De hoofdinfrastructuur moet namelijk in één keer voor de gehele warmtevraag aangelegd worden. Elk jaar dat de verwachte capaciteit dus niet benut (“volgelopen”) is, vermindert de rentabiliteit.

Richtinggevend kader voor uitwerking warmtenetstrategie

Onderstaande strategieën 2, 3 en 4 redeneren vanuit het techno-economische eindbeeld van het warmtenet voor Arnhem. Uit de afweging (zie pagina 18) blijkt dat strategie 3 (inzet kleinschalige warmtenetten + uitbreiding bestaand warmtenet) en strategie 4 (inzet op uitbreiding bestaand warmtenet) het meest wenselijk zijn.

Rechts is een eerste uitwerking van een richtinggevend kader weergegeven waarlangs de afweging, welke wijk op het warmtenet aangesloten kan worden, vorm kan krijgen. Op de volgende slide is dit kader uitgewerkt naar afwegingscriteria voor de prioritering per wijk.

De warmtenetstrategieën

0	Niks doen	Geen gebruik van richtinggevend kader
1	Inzet op korte-termijn kansen (zonder eindbeeld als richtinggevend kader)	Geen gebruik van richtinggevend kader
2	Inzet op kleine warmtenetten	Ontwikkeling met inhoudelijk kader
3	Inzet kleine warmtenetten + uitbreiding huidig warmtenet	Ontwikkeling met inhoudelijk kader
4	Inzet op uitbreiding huidig warmtenet	Ontwikkeling met inhoudelijk kader

Concept richtinggevend kader bestaande uit:

Inhoudelijk uitgangspunten

- ✓ In beginsel alleen warmtenetontwikkeling daar waar deze in het eindbeeld (scenario's) voorzien is
- ✓ Midden temperatuur warmte voor bestaande bouw, evt. uitzondering in de binnenstad afhankelijk van lange termijn beschikbaarheid Hoge temperatuur warmte
- ✓ Nieuwbouw niet op HT/MT warmtenet
- ✓ Gebruik duurzame bronnen op termijn voor piek- en back-upvoorziening
- ✓ Buurten die al voor het grootste gedeelte op een warmtenet zijn aangesloten, blijven hierop aangesloten
- ✓ Prioritering op basis van afwegingskader

Organisatorische uitgangspunten voor samenwerking (nader uit te werken)

- ✓ Ontwikkeling warmtenet op basis van uitgangspunten duurzaamheid, transparantie, leveringszekerheid, etc.
- ✓ Uitgewerkt naar uitgangspunten temperatuurniveau, invoeding andere bronnen, transparantie kosten & opbrengsten, duur exploitatie, tracé, etc.
- ✓ ....

Deze uitgangspunten kunnen worden uitgewerkt in warmtekavels

Richtinggevend kader voor uitwerking warmtenetstrategie in wijkontwikkeling

Om te komen tot een afweging waar en in welke buurten vóór 2030 gestart kan worden met een warmtenetontwikkeling, is rechts een afwegingskader opgenomen.

Deze weging is een kwalitatieve vergelijking die helpt om een gewogen keuze te maken. Er bestaat dan ook **geen volgordelijkheid in factoren**. Zo helpen techno-economische factoren om te kijken waar relatief gezien de beste businesscase te maken is. Daarbij kunnen renovatieplannen van de corporaties of vervanging van ondergrondse infrastructuur er bijvoorbeeld voor zorgen, dat een buurt die techno-economisch minder scoort dan een andere buurt, toch eerder aan bod komt.



Strategische route

2 Inzet op kleine warmtenetten

3 Inzet kleine warmtenetten+ uitbreiding huidig warmtenet

4 Inzet op uitbreiding huidig warmtenet

Inhoudelijk kader

Techno-economische factoren

- Dichtheid warmtevraag
- Afstand tot warmtenet
- Aandeel collectief
- Aandeel gestapelde bouw
- Onzekerheid in participatie (aandeel corporatiebezit)
- label G,F.. / CO_2-impact
- Afstand tot nieuwe bron

Bijzondere belemmeringen

- Hoogteverschil
- Volle ondergrond / nauwe straten

Tijdsgebonden kansen

- Wijk-initiatieven
- Kansrijke wijken (gemeente)
- Koppelkansen: Stadsvernieuwing
- Vervangings-termijn ondergrondse e/g-infra
- Renovatie-plannen corporaties

Buurt X ✓
Buurt Y ✓
Buurt Z

2030

? buurten;
6500 aansluitingen*

*Dit door de gemeente Arnhem gestelde doel betreft 6500 extra aardgasvrije aansluitingen, onafhankelijk van de techniek. Dit kunnen dus ook aansluitingen zijn met individuele warmtepompen of anderszins.

Uitwerking lange termijn beelden in mogelijke tracés en temperatuur

Afhankelijk van de locatie van warmtebronnen, bestaande infrastructuur en warmtevraag zijn diverse warmtenettracés te bedenken. In deze uitwerking is het warmtenettracé voor de lange termijn uitgewerkt in 2 scenario's, namelijk voor de situatie waarbij er veel of juist weinig warmtebronnen beschikbaar zijn (zie pagina 27 en 28 en bijlage 5 voor een onderbouwing). Een uitwerking naar temperatuurniveau is opgenomen op pagina 25 en 26.

Vertaling van de warmtestrategie naar de infrastructuur: temperatuur

De schetsen van het warmtenet in 2050 zijn gebaseerd op de huidige visie op aardgasvrije verwarming in 2050. Natuurlijk zijn er nog veel onzekerheden met betrekking tot de ontwikkeling van de bronnen, de kosten en de mogelijke toekomstige alternatieven.

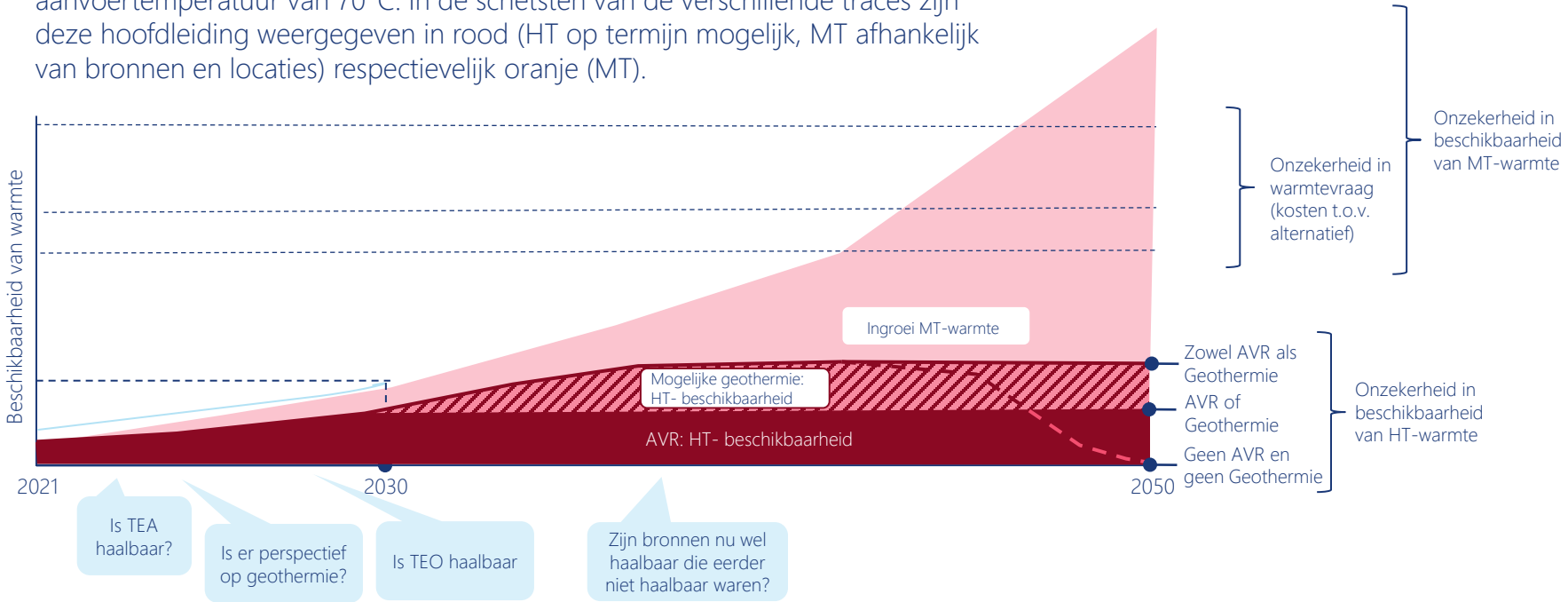
De projectie van de warmte-infrastructuur op lange termijn (2050) is vooral bedoeld om richting te geven aan de groei van het warmtenet tot 2030. Het is immers de bedoeling dat groei van het warmtenet de komende tien jaar past binnen een langetermijnvisie. Dit verkleint het risico op toekomstige capaciteitsproblemen enerzijds (te weinig transportcapaciteit) of op stranded assets anderzijds (te veel transportcapaciteit).

Een belangrijk thema bij de visie op de toekomstige hoofdinfrastructuur is het temperatuurregime. De diameter van een transportleiding kan relatief klein blijven door te kiezen voor een hoge aanvoertemperatuur (HT). Op het bestaande HT-warmtenet van Vattenfall is op moment de aanvoertemperatuur in de winter maximaal circa 120°C. Dit past prima bij de AVR als warmtebron.

We gaan er op dit moment vanuit dat de warmtebron, AVR in Duiven) ook in 2050 nog aanwezig is. Nieuwe warmtebronnen zoals TEA (RWZI) of TEO (oppervlaktewater) zullen echter niet op een dergelijke hoge temperatuur warmte kunnen leveren. We gaan daarom uit van een tweetal temperatuurregimes voor de hoofdinfrastructuur: HT met een aanvoertemperatuur van maximaal 120°C en MT met een maximale aanvoertemperatuur van 70°C. In de schetsen van de verschillende tracés zijn deze hoofdleidingen weergegeven in rood (HT op termijn mogelijk, MT afhankelijk van bronnen en locaties) en respectievelijk oranje (MT). In de distributienetten kan per wijk een temperatuurregime voor de levering aan de gebouwen worden gekozen. Uiteraard kan die niet hoger zijn dan het temperatuurregime in het transportnet. Gezien de gevoeligheid van met name oudere woningen voor de aanvoertemperatuur, willen we HT-warmte zoveel mogelijk reserveren voor oudere gebouwen in het centrum van Arnhem.

Illustratie van onzekerheid in warmtebeschikbaarheid

We gaan voor de groei van het warmtenet uit van een tweetal temperatuurregimes voor de hoofdinfrastructuur: HT met een aanvoertemperatuur van maximaal 120°C en MT met een maximale aanvoertemperatuur van 70°C. In de schetsten van de verschillende tracés zijn deze hoofdleiding weergegeven in rood (HT op termijn mogelijk, MT afhankelijk van bronnen en locaties) respectievelijk oranje (MT).

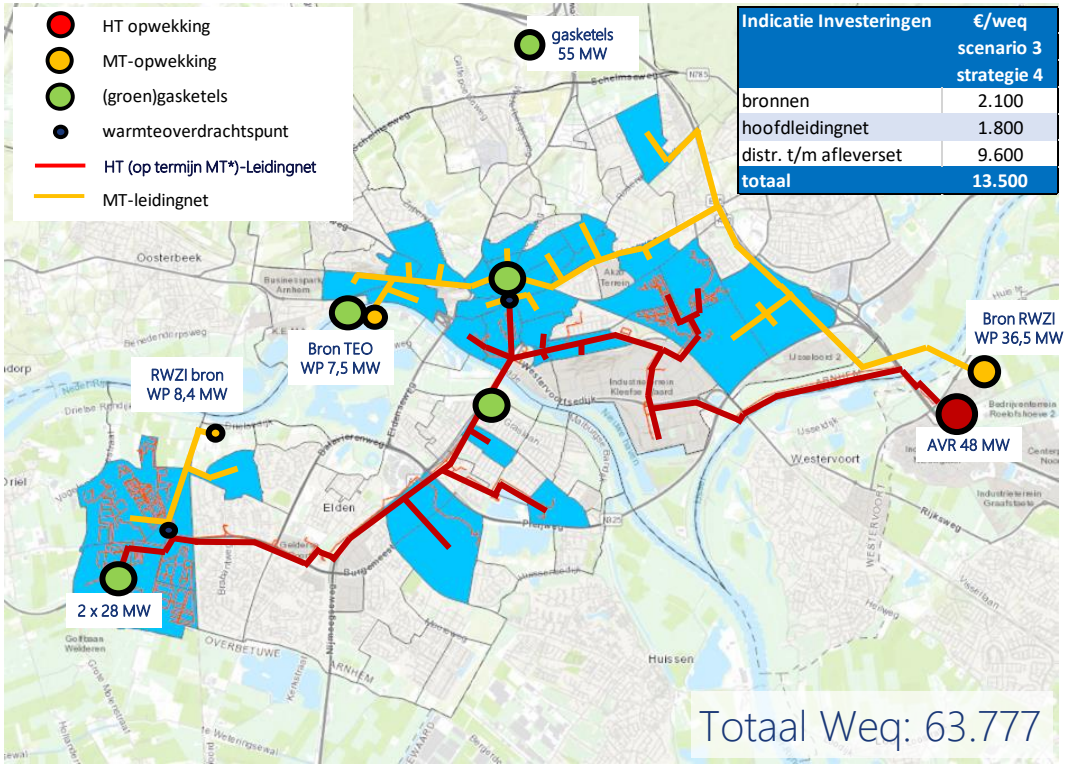


Lange termijn beeld 1: Enige duurzame warmte beschikbaar en betaalbaar in Arnhem (scenario 3)

In de rechter figuur zijn de tracés, bronnen en piek-/back-upketels te zien, die de kansrijke buurten uit Scenario 3 aansluiten op een warmtenet. Afhankelijk van de koppeling van infrastructuur middels warmteoverdrachtspunten is strategie 3 of 4 van toepassing. In dit lange termijn beeld zijn alleen de relatief zekere warmtebronnen meegenomen en gaat het scenario uit van relatieve kostbaarheid van warmte als oplossing voor vervanging van gas t.o.v. alternatieven.

In dit scenario is groei van een nieuwe grootschalige MT-infrastructuur te zien vanuit de RWZI in het oosten en in beperkte mate vanuit het warmtepotentieel uit TEO nabij de Rijn. De groei van het warmtenet kan ook vanuit het huidige HT-net plaatsvinden. De uitbreiding vindt dan plaats op MT en wordt met behulp van een warmteoverdrachtspunt gekoppeld aan het HT-net. In een later stadium kan de MT-infrastructuur worden gekoppeld aan de nieuwe MT-bronnen. Hierdoor kan sneller uitbreiding plaats vinden.

In Schuytgraaf vindt ingroei van warmte uit de RWZI plaats op MT. Dit MT-net is daarnaast gekoppeld aan het huidige net voor het delen van piek-/back-upvoorziening.



Indicatie Investeringen	€/weq scenario 3 strategie 4
bronnen	2.100
hoofdleidingnet	1.800
distr. t/m afleverset	9.600
totaal	13.500

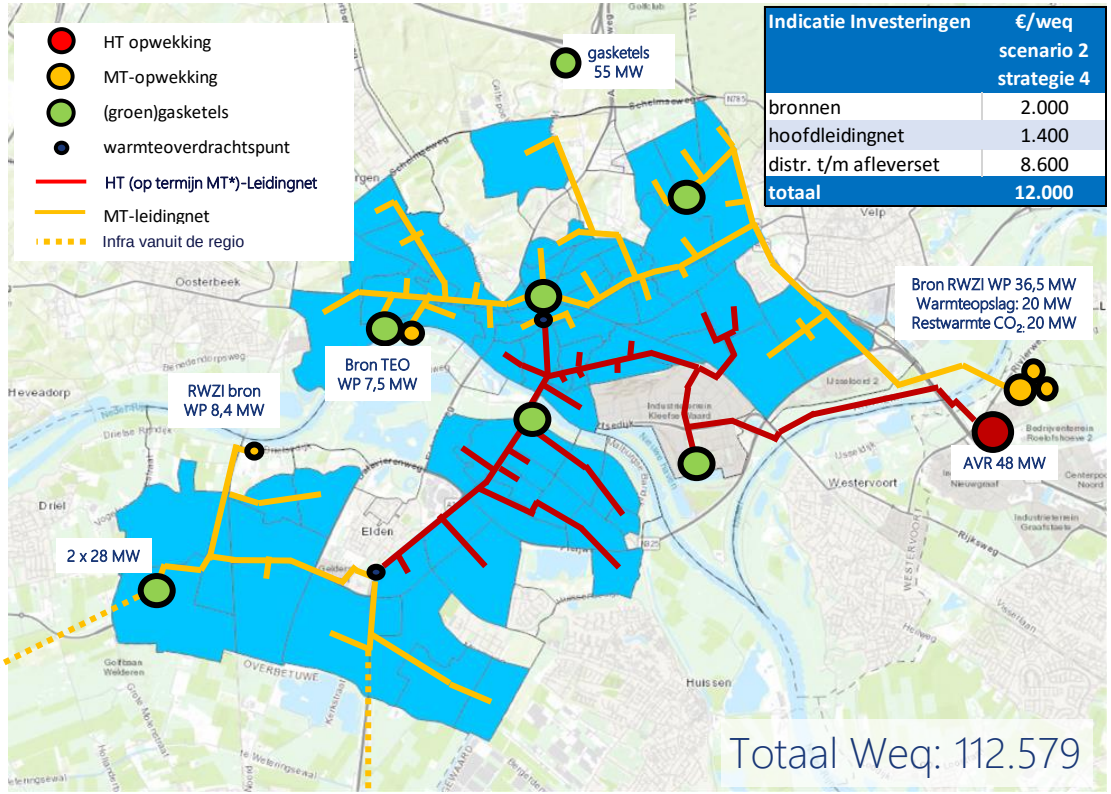
*Bestaande net is gedimensioneerd en uitgerold op HT. Daling van temp. naar MT afhankelijk van bronontwikkeling (zie ook Illustratie van onzekerheid in warmtebeschikbaarheid slide 9). Afhankelijk van locaties bronnen dan ook mogelijke extra infrastructuur noodzakelijk.

Lange termijn beeld 2: veel duurzame warmte beschikbaar en betaalbaar in Arnhem (scenario 2)

In de rechterfiguur zijn de tracés, bronnen en piek-/back-upketels te zien, die de kansrijke buurten uit Scenario 2 aansluiten op een warmtenet. Afhankelijk van de koppeling van infrastructuur middels warmteoverdrachtspunten is strategie 3 of 4 van toepassing. Zowel de relatief zekere als onzekere warmtebronnen zijn meegenomen en het scenario gaat uit van de aanname dat warmte als oplossing redelijk goedkoop is t.o.v. alternatieven.

In dit scenario is een groei van een nieuwe MT-infrastructuur in o.a. het Noorden te zien, zowel vanuit de RWZI in het oosten als vanuit het warmtepotentieel uit TEO nabij de Rijn. De groei van het warmtenet is gebaseerd op de huidige warmtebron (AVR) en (op termijn) aansluiting van de RWZI en TEO.

Daarnaast is er een beperkte uitbreiding van het bestaande HT-warmtenet in de binnenstad en gedeeltelijk in het zuidoosten mogelijk. Ook is uitbreiding van het warmtenet in o.a. de buurten Schuytgraaf en Elderveld voorzien met de RWZI-Elderveld en regionale warmtebronnen (Geothermie) waar de locatie nu nog onzeker van is. Duurzame warmte uit de regio kan mogelijk op termijn ook richting de binnenstad benut worden bij overschakeling op MT.



Indicatie Investeringen	€/weq scenario 2 strategie 4
bronnen	2.000
hoofdleidingnet	1.400
distr. t/m afleverset	8.600
totaal	12.000

*Bestaande net is gedimensioneerd en uitgerold op HT. Daling van temp. naar MT afhankelijk van bronontwikkeling (zie ook Illustratie van onzekerheid in warmtebeschikbaarheid slide 25). Afhankelijk van locaties bronnen dan ook mogelijke extra infrastructuur noodzakelijk.

Berenschot



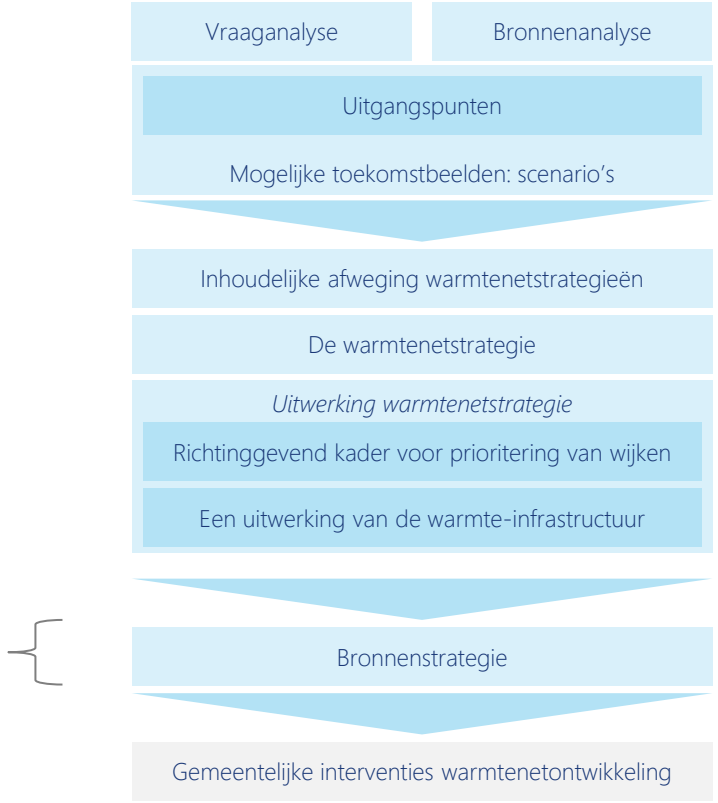
3

Bronnenstrategie

De warmtenetstrategie komt voort uit het inhoudelijk kader

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag **'Welke strategie de gemeente Arnhem kan toepassen om voor de korte en langere termijn voldoende warmte te realiseren?'**

Dit gebeurt door te inventariseren welke bronnen noodzakelijk zijn voor het toekomstige Arnhemse warmtenet en welke onzekerheden er zijn bij het realiseren van deze warmtebronnen. Vervolgens wordt op strategisch niveau bekeken welke activiteiten de gemeente kan ondernemen om deze onzekerheden te verkleinen.



Focus op het ontwikkelen en veilig stellen van nieuwe bronnen

De beschikbaarheid van warmte is voorwaardelijk voor de realisatie van de warmtenetten. Immers, alle scenario's wijzen op een aanzienlijke uitbreiding van het bestaande warmtenet. Daarom is de bronnenstrategie gericht op het ontwikkelen van zoveel mogelijk bovenlokale en lokale duurzame bronnen, waarvan de gebouweigenaren in Arnhem gebruik kunnen maken.

Uit de bronnenanalyse blijkt dat er grote onzekerheden zijn rondom de beschikbaarheid van warmte. Er is onderscheid gemaakt tussen twee type onzekerheden:

1. Techno-economische onzekerheden over de beschikbaarheid van een warmtebron voor een acceptabele prijs. Deze onzekerheden kunnen worden verkleind, door verdere verkenning en onderzoek naar warmtebronnen uit te voeren of te ondersteunen.
2. Bestuurlijke en organisatorische onzekerheden over de verdeling van beschikbare warmte tussen gemeenten en de bereidheid van broneigenaren, zoals Waterschappen, om warmte uit te koppelen. Deze onzekerheden kunnen worden verkleind door afspraken te maken omtrent het veiligstellen van deze warmte voor Arnhem.

Regievoering op het verminderen van deze onzekerheden en zo voldoende warmte te realiseren is gewenst. Zeker ook omdat enkele duurzame warmtebronnen niet vanzelfsprekend toegewezen worden aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Arnhem en buiten de gemeentegrenzen liggen.

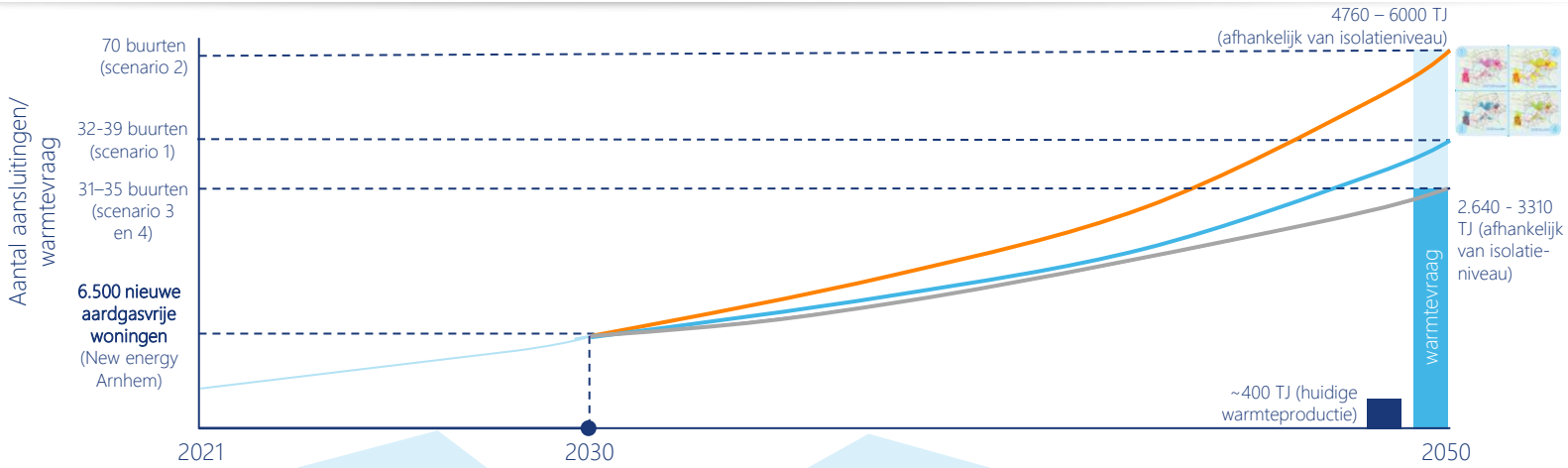
Om op de korte en langere termijn daarom voldoende nieuwe warmtebronnen beschikbaar te hebben, is het belangrijk om niet te focussen op één bron, maar breed in te zetten.

De huidige beschikbare warmte op basis van bestaande warmtebronnen bedraagt ~400 TJ (exclusief piek- en back-upketels). De huidige warmtevraag is 475 TJ en de ambitie van de gemeente om 6.500 extra woningen aardgasvrij te maken, betekent extra een warmtevraag van ~370 TJ. Dit betekent dat er richting 2030 bijna een verdubbeling aan warmte beschikbaar moet komen om de doelen te halen.

Voor de langere termijn ligt de benodigde warmte tussen de 2640 TJ (35 buurten, label B) en 4760 TJ (70 buurten, label B) afhankelijk van het scenario en het isolatieniveau. Dit betekent verdere bronontwikkeling ook na 2030.

Schets verschillende mogelijke strategieën

Om op de korte en langere termijn voldoende nieuwe warmtebronnen beschikbaar te hebben is het belangrijk om niet te focussen op één bron, maar breed in te zetten.



Warmtebronnen voor de korte termijn (tot 2030):

Om de doelstelling van 6.500 aardgasvrij in 2030 te halen met collectieve warmte*, zal ongeveer een verdubbeling van de beschikbare warmte voor Arnhem moeten worden gerealiseerd. Daarom dient eerst gekeken te worden naar warmte die tijdig gerealiseerd kan worden, dit betekent huidige en bekende potentiële bronnen:

- **Uitbreiding AVR** door verdere benutting huidige installatie (zowel voor strategie 3 als 4).
- Realiseren warmte uit **RWZI's** (Nieuwgraaf en Elderveld), oppervlakte water TEO, restwarmte-industrie voor invoeding op bestaand warmtenet (strategie 4) of als mogelijk separaat/nieuw warmtenet (strategie 3).

Warmtebron ontwikkeling lange termijn (2030-2050):

Na 2030 zal het Arnhemse warmtenet verder worden uitgebreid. Mogelijke bronnen zoals **geothermie, TEO (uit de Rijn) en zonthermie**, gecombineerd met **warmteopslag** gaan mogelijk een rol spelen. Gezien de lange ontwikkeltermijn van deze bronnen, het gedeeltelijk innovatieve karakter, de onzekerheid over hun kansrijkheid en potentie, is het belangrijk nu al verkenningen uit te (laten) voeren naar deze bronnen.

*Dit door de gemeente Arnhem gestelde doel betreft 6500 extra aardgasvrije aansluitingen, onafhankelijk van de techniek. Dit kunnen dus ook aansluitingen zijn met individuele warmtepompen of anderszins.

Mogelijke gemeentelijke interventies duurzame bronontwikkeling

Om in de toekomst voldoende warmte beschikbaar te hebben is het van belang regie te voeren op duurzame bronontwikkeling en te interveniëren op (boven)lokaal niveau. Hieronder is kort weergegeven waar deze interventies, per bron, zich op kunnen richten.

Warmtebron		Aanpak omgaan met onzekerheden	
		Techno-economische onzekerheden	Bestuurlijke en organisatorische onzekerheden
Bovenlokale warmtebronnen	AVR	Bijdragen aan duurzame toekomst warmtenet, AVR op de lange termijn	Bovenlokale en lokale Regievoering op duurzame bronontwikkeling
	RWZI Nieuwgraaf	Haalbaarheid/businesscase onderzoeken i.c.m. transportleiding 70 graden over de IJssel	
	Geothermie buiten gemeentegrens	Actief sturen op ontwikkeling geothermie in regio met perspectief voor Arnhem, o.a. door samenwerking EBN	
	Ultradiepe geothermie buiten gemeentegrens		
Lokale warmtebronnen	RWZI Elderveld	Huidige haalbaarheid/businesscase voortzetten en waar mogelijk opschalingskansen pakken (stimuleren/regisseren)	Voortzetting van lopende ontwikkeling op Elderveld en in de toekomst een mogelijk een koppeling maken met Schuytgraaf
	TEO (Rijn en overig oppervlakte water)	Locatie specifiek onderzoek geschiktheid ondergrond voor WKO i.c.m. TEO en businesscase ontwikkeling (stimuleren/regisseren)	Ruimtelijke inpassing installatie en WKO in gebied in geschikte buurt organiseren.
	Geothermie binnen gemeentegrens	Actief sturen op ontwikkeling onderzoek naar geothermie	Draagvlak en locatie
	Zonthermie	Verkenning businesscase incl. warmteopslag (stimuleren)	Ruimtelijke inpassing organiseren
	Lokale restwarmte	X	Veiligstellen ontkoppeling warmte
	Centrale omgevingsluchtwarmtepomp	Nader te onderzoeken en uit te werken optie	

Berenschot



4 Gemeentelijke interventies warmtenetontwikkeling

Van een strategie naar concrete stappen

De uitvoering van de warmtenetstrategieën vraagt inzet van verschillende stakeholders en de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem kan hierin verschillende rollen aannemen en keuzes maken voor wat betreft de samenwerking met stakeholders.

In dit hoofdstuk is een advies opgenomen welke rol de gemeente Arnhem zou kunnen aannemen, passend bij de warmtenetstrategieën 3 en 4.

- Het advies is uitgewerkt langs de verschillende te organiseren activiteiten ten aanzien van warmtenetontwikkeling, om te komen tot de warmtenetstrategie 3 en/of 4.
- Vervolgens is advies gegeven over gemeentelijke interventies.
- Met als uitkomst drie varianten op de benodigde samenwerking en rolinname van de gemeente.



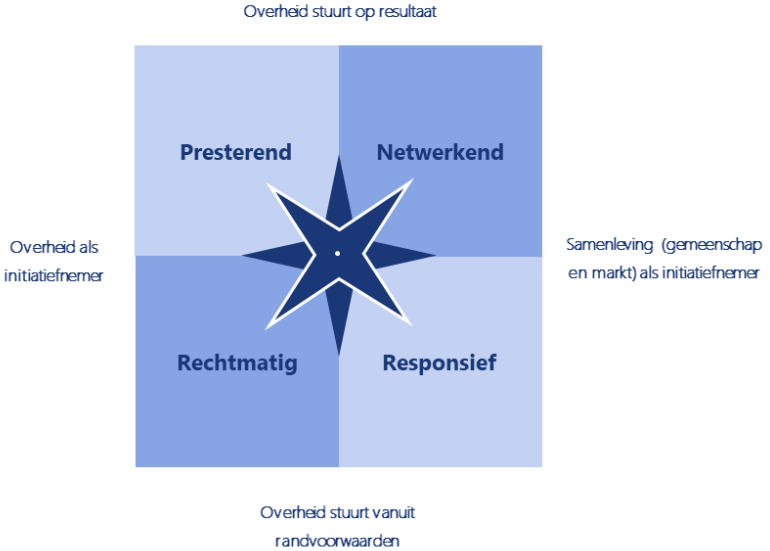
Gemeentelijke interventies warmtenetontwikkeling

Het handelingsperspectief van gemeenten in de warmtemarkt is in beginsel beperkt. Er zijn weinig wettelijke mogelijkheden om in de gebouwde omgeving de warmtevoorziening te sturen (zie bijlage 6). Daarnaast is het aannemelijk dat de huidige markt en stakeholdersituatie in Arnhem niet leidt tot de gewenste ontwikkeling van een warmtenet (zie vorige slide). Een actieve beïnvloeding van en/of samenwerking met gebouweigenaren, inwoners, woningcorporaties en warmtebedrijven is gewenst.

In de hiernaast weergegeven figuur zijn de vier perspectieven op overheidshandelen vormgegeven. Deze vier perspectieven zijn onderscheidend van elkaar over twee assen. Ten eerste de mate waarin een gemeente zelf initiatief neemt of dit initiatief aan de markt laat. Ten tweede de mate waarin de gemeente stuurt op een resultaat/prestatie of meer randvoorwaarden schept waarin het resultaat behaald kan worden.

De gewenste actieve beïnvloeding in de Arnhemse warmtemarkt komt vooral tot uiting in de presterende en netwerkende rol van de gemeente Arnhem.

Op de volgende pagina is per activiteit een advies uitgewerkt welke gemeentelijke interventie passend is.



Vier perspectieven op overheidshandelen (NSOB)

Advies gemeentelijke interventies warmtenetontwikkeling (1/2)

1. Wijkprocessen gericht op vraagontwikkeling

Geen wettelijke sturingsinstrumenten. Grote kans op marktfalen (collectieve besluit van een wijk/buurt om tot collectieve warmte over te gaan komt niet vanzelf tot stand).

- Netwerkende en responsieve gemeente gewenst
- Passende interventie is doorontwikkeling Arnhemse Wijkaanpak

2. Planontwikkeling: businesscases maken / kansen pakken / dealmaking / projectontwikkeling

Nog geen wettelijke sturingsinstrumenten. In de toekomst warmtekavels en concessie als wettelijk instrument (zie bijlage 6). Grote kans op marktfalen (businesscase-ontwikkeling komt door onrendabele businesscase onvoldoende op gang).

- Presterende en/of netwerkende gemeente gewenst
- Passende interventies zijn: inrichting projectbureau (kan i.s.m. met marktpartij of provincie) in het ondersteunen van planvorming, opstellen businesscase en projectontwikkeling.

3. Warmtebronontwikkeling

Geen wettelijke sturingsinstrumenten. Kans op marktfalen (duurzame bronontwikkeling komt onvoldoende op gang), en onrendabele businesscase blijft. Betrokkenheid gemeente van belang voor verkrijgen subsidie en afstemming vraagontwikkeling en bronontwikkeling.

- Presterende en/of netwerkende gemeente gewenst
- Passende interventies zijn: samenwerken in exploratie duurzame warmtebronnen (geothermie), faciliteren van vergunningen en mogelijk aandeelhouderschap in ontwikkeling en exploitatie.

Voor potentieel aandeelhouderschap kan nader verkend worden of en welke gemeentelijke rol in ontwikkeling en/of exploitatie van duurzame warmte bijdraagt aan het behalen van doelstellingen.

* RES= Regionale Energiestrategieën

Advies gemeentelijke interventies warmtenetontwikkeling (2/2)

4. Regionaal niveau: allocatie regionale warmtebronnen

Geen wettelijke sturingsinstrumenten. Marktfalen mogelijk (allocatie bronnen komt niet vanzelf tot stand). In het RES-proces* vindt intergemeentelijke allocatie van warmtebronnen plaats (Regionale Structuur Warmte). Daarnaast is publiek-private samenwerking mogelijk met de AVR zelf en/of Vattenfall in de uitbreiding van de warmtelevering.

- Netwerkende gemeente gewenst
- Passende interventies zijn: samenwerken en afstemmen met regionale gemeenten, samenwerken met AVR en/of Vattenfall

5. Verdere verduurzaming huidige warmtenet (verlaging temperatuur)

Geen wettelijke sturingsinstrumenten als gemeente. In de warmtewet 2 worden prestatienormen opgenomen voor de CO2-uitstoot. Verdere verduurzaming ligt daarmee in lijn met eisen uit warmtewet 2. Geen grote kans op marktfalen.

- Netwerkende gemeente mogelijk in samenwerking duurzame bronexploratie van Vattenfall.

6. Netbeheer van een warmtenet

Geen wettelijke sturingsinstrumenten als gemeente. Marktfalen onzeker en afhankelijk van kostprijs en uitwerking warmtewet 2.

- Presterende, netwerkende en/of responsieve gemeente gewenst.
- Mogelijkheid tot participatie in warmte(net) bedrijf en/of vormgeven warmtekavels en concessie

7. Exploitatie van een warmtenet

Geen wettelijke sturingsinstrumenten als gemeente. Kans op marktfalen onzeker, maar kans op overheidsfalen is minstens even groot.

- Rol en interventies: zie 6. Netbeheer van een warmtenet

Ontwikkeling warmtenetstrategie vraagt regie en afstemming tussen uit te voeren activiteiten

De ontwikkeling van een gewenst warmtenet in de gebouwde omgeving vraagt kennis en kunde in het omgaan met de risico's van warmteprojectontwikkeling. Naast de beschreven technologische onzekerheden (slide 10) zijn er diverse ontwikkelrisico's (vollooprisico, onrendabele top, zie slide 28) en politiek-bestuurlijke risico's (verandering van beleid door de tijd heen) die een rol spelen in de projectontwikkeling van warmtenetten.

De ontwikkeling van een warmtenet vraagt om continue afstemming tussen de vorm te geven activiteiten. Op deze wijze kunnen de betrokken partijen tot de beheersing van de projectrisico's komen. De gemeente is daarin afhankelijk van Vattenfall, de woningcorporaties, de gebouweigenaren en marktpartijen. Maar deze partijen zijn ook afhankelijk van de gemeente. Een samenwerking is gewenst, net als nauwe afstemming tussen de activiteiten.

De mate waarin de gemeente regie wil voeren in deze samenwerking kan verschillen. We onderscheiden drie (verder uit te werken) varianten van afstemming passend bij de warmtenetstrategieën 3 en 4.

A. Intensief betrokken, met strakke inhoudelijke sturing en participatie in een warmte-infrabedrijf parallel aan Arnhemse wijkaanpak
B. Intensief betrokken, met inhoudelijke sturing, projectbureau + expertise (businesscases + planontwikkeling) parallel aan Arnhemse wijkaanpak
C. Minder intensief betrokken, met een inhoudelijke sturing en subsidies voor planontwikkeling.



Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot

Berenschot

B1

Bijlage 1: Vraaganalyse

Zie separaat document

Berenschot



B2

Bijlage 2: Bronnenanalyse

Zie separaat document

Berenschot



B3

Bijlage 3: Achtergrond scenario's

Zie separaat document

Berenschot



B4

Bijlage 4: Betrokken stakeholders

Zie separaat document

Berenschot

B5

Bijlage 5: Verkenning tracés en kosten

Zie separaat document

Berenschot

B6

Bijlage 6: Analyse marktfalen & wettelijk kader

Zie separaat document

Berenschot

innoforte
DHC in control



Warmtevraaganalyse Arnhem

Bijlage 1: Vraaganalyse

Openbaar

Voor Arnhem zijn meerdere analyses uitgevoerd om inzicht te krijgen in welke aardgasvrije warmte-infrastructuur het meest geschikt is voor een buurt, uitgaande van de laagste maatschappelijke kosten. Met het rekenmodel Caldomus van Innoforte is per buurt in Arnhem, ter validatie van eerdere onderzoeken, bepaald welke toekomstige aardgasvrije infrastructuur én gebouwrenovatieniveau tot de laagste maatschappelijke kosten leiden over de gehele warmteketen. Van opwek/productie van warmte tot aan de levering in de woning en de bijbehorende verzwaring van het elektriciteitsnet.

In de analyse zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

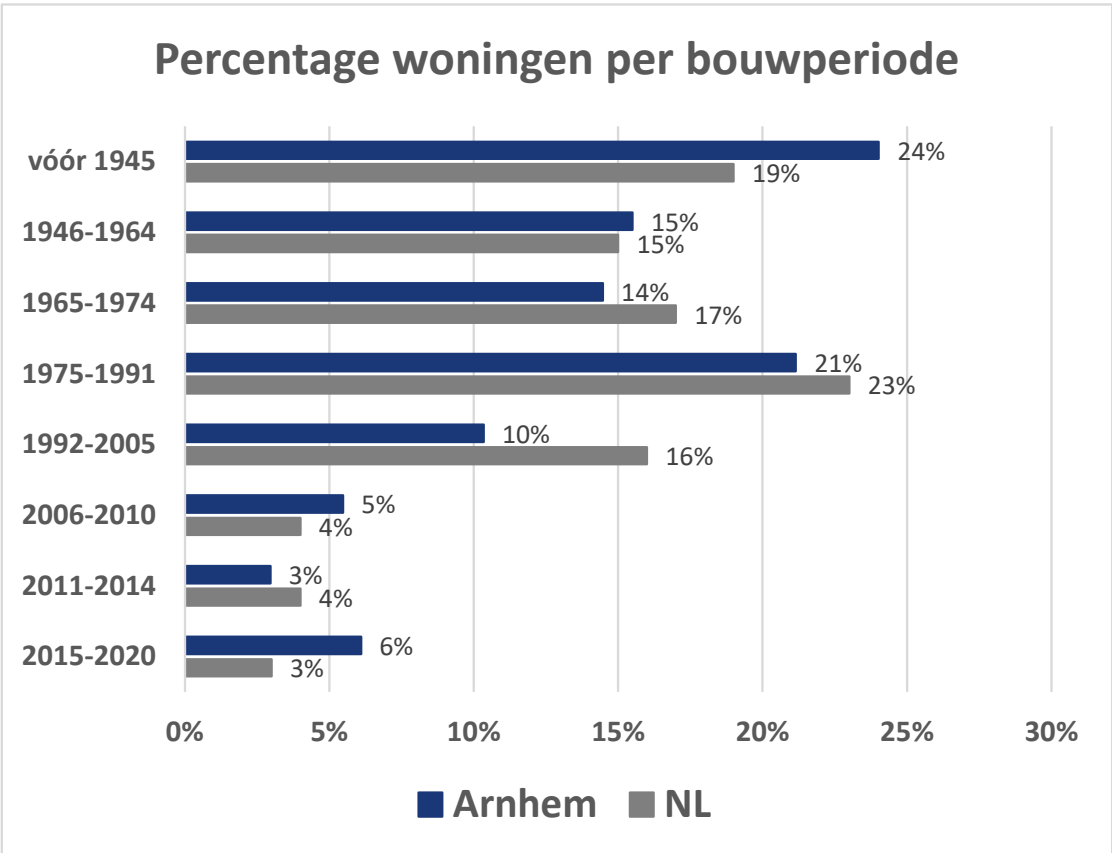
- Gegevens van gebouwen en buurten uit BAG en CBS.
- Caldomus classificeert gebouwen naar 8 woningtypen en 6 utiliteitsvormen die gebouwd zijn in 8 bouwperioden.
- Als referentie gaan we uit van aardgas verwarming. Daarmee wordt bepaald of in buurten die nu al op een warmtenet zijn aangesloten ook op basis van de huidige inzichten een warmtenet de voorkeur heeft.
- Als toekomstige infrastructuren berekenen we de voorhanden zijnde oplossingen van dit moment: de individuele all electric oplossing , midden temperatuur warmtenetten (MT, 70-40°C) en lage temperatuur warmtenetten (LT, 40-25°C).
- Om de warmtevraag van gebouwen te reduceren dienen ze bouwkundig en installatietechnisch aangepast te worden. Caldomus kent een drietal renovatieniveaus: R, R+ of R++. Na renovatie hebben deze gebouwen dan respectievelijk een energielabel B, A++ of A++++.
- Voor de energiebelastingen gaan we uit van de in het Klimaatakkoord in het vooruitzicht gestelde aanpassingen voor 2026:
  - Een verhoging van de EB met € 0,06/m^3 voor aardgas;
  - Een verlaging van de EB met € 0,05/kWh voor elektriciteit.
- De kosten voor de aanschaf van een warmtepomp zijn onderhevig aan een prijsontwikkeling. Er is rekening gehouden, met een toekomstige prijsdaling van 25%. Dit als gevolg van een groeiende markt voor warmtepompen.
- In Caldomus is, naast de drie hiervoor genoemde infrastructuren, ook gerekend met twee concepten waarbij duurzaam opgewekt groen gas (biogas of waterstof) is in te zetten voor de warmtevoorziening. Gezien de verwachte beperkte beschikbaarheid van groen gas gebruiken wij deze niet als voorkeurs toepassing. Afhankelijk van de toekomstige beschikbaarheid, kan in een later stadium een deel van de nu als all-electric geclassificeerde buurten of de buurten die nog niet eenduidig zijn te classificeren als warmtenet of all-electric mogelijk wel op groen gas worden aangesloten.
- Warmte voor industriële processen is niet meegenomen in de berekeningen vanwege de lage potentie voor levering van MT/LT warmte. De warmtevraag van industriële bedrijven is voor een groot deel toe te schrijven aan de productieprocessen die veelal warmte op een hoge temperatuur nodig hebben. De verduurzaming van deze vraag valt buiten de scope van dit rapport. Voor zover er sprake is van lage temperatuur warmte voor ruimteverwarming is de warmtevraag dichtheid van industrieterreinen laag te noemen.
- De werking en de volledige lijst met uitgangspunten van Caldomus is in een aparte bijlage beschikbaar.

Analyse gebouwde omgeving Arnhem (1)

Uit de BAG- en CBS-data voor Arnhem komen onderstaande kentallen naar voren voor het aantal woningen en het aantal woningequivalenten utiliteit:

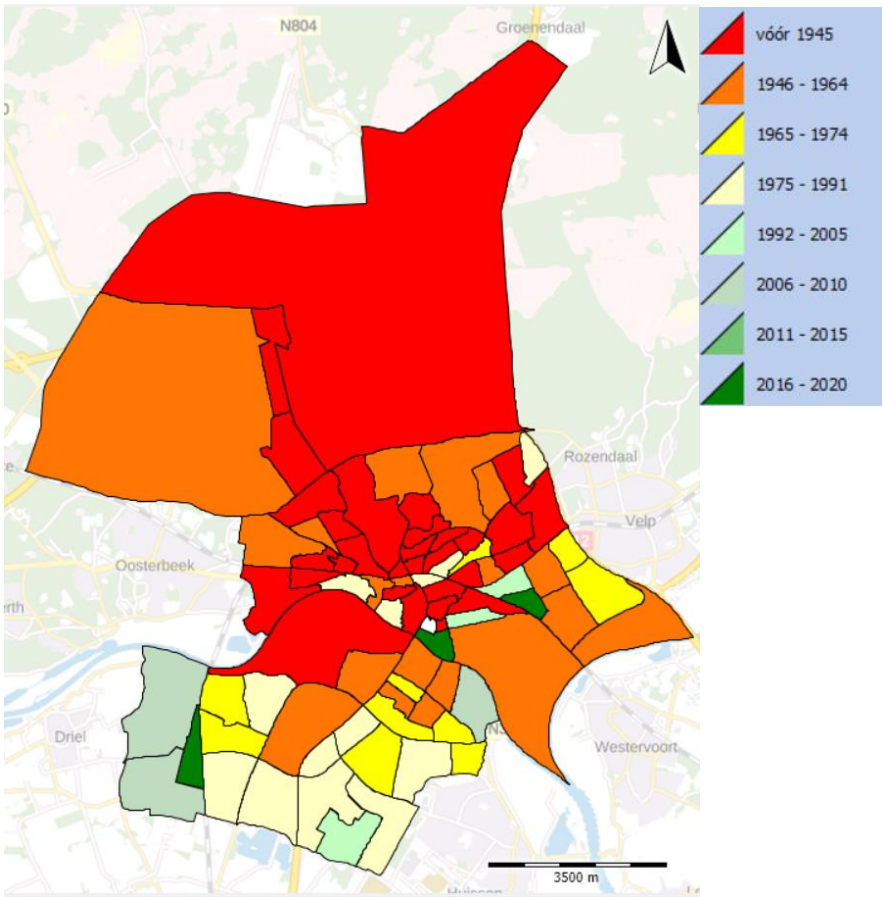
Arnhem	
Woningen	79.000
Utiliteit	
m^2	5.900.000
weq	59.000
Totaal (weq)	138.000

In onderstaande grafiek zijn de Arnhemse woningen per bouwperiode weergegeven als percentage van het totaal. Tevens zijn de landelijke gemiddelden voor deze bouwperioden weergegeven. Uit de grafiek is af te leiden dat Arnhem in grote lijnen niet bijzonder afwijkt van de landelijke trend. Alleen de bouwperiode 1992-2005 is relatief ondervertegenwoordigd. Van het totaal aantal woningen wordt al deel zonder aardgas verwarmd, met name door het warmtenet van Vattenfall. De opgave in Arnhem is nog 68.0000 woningen



Analyse gebouwde omgeving Arnhem (2)

Bouwperioden

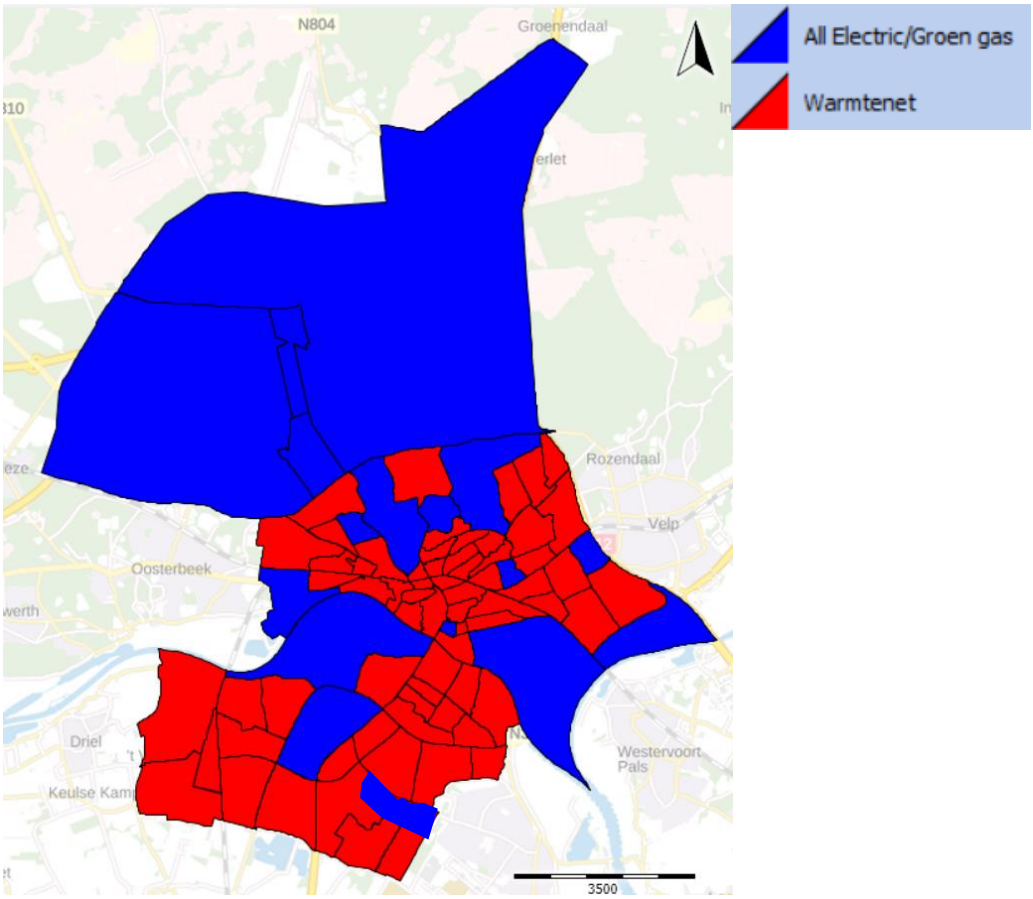


Bovenstaande kaart toont welke bouwperiode het meest vertegenwoordigd is in een bepaalde buurt in Arnhem.

Algemene beeld van de bouwperioden

- Het centrum, de daar omheen gelegen buurten en Arnhem-Noord zijn grotendeels vooroorlogs en in een groot aantal gevallen monumentaal. Monumentale panden zijn lastig na te isoleren. De kosten hiervan zijn hoog en daardoor veelal afhankelijk van een hogere temperatuur. Door de hoge woningdichtheid en de grote warmtevraag in de buurten gelegen in en rondom het centrum zou een hoge temperatuur warmtenet (>70°) aannemelijk zijn. In het centrum is het redelijk druk met leidingen in de ondergrond, wat de aanleg van een warmtenet bemoeilijkt. Te bediscussiëren valt of deze panden ook op een MT-warmtenet kunnen worden aangesloten.
- Rondom het centrum bevindt zich een aantal naoorlogse buurten. Deze zijn via renovaties (nieuwe gevelelementen) geschikt te maken voor all electric concept, maar kunnen ook op een warmtenet worden aangesloten.
- Voornamelijk ten zuiden van de Rijn bevinden zich typische jaren ‘60, ‘70 en ‘80 wijken. Deze zijn geschikt te maken voor een all electric concept of voor een warmtenet.
- Delen van Arnhem-Zuid zijn recent gebouwd en (deels) aangesloten op een warmtenet.

Resultaat uit Caldomus: WAT-kaart Arnhem (1)



Deze "WAT-kaart" van Arnhem toont potentiële warmtenetbuurten in het rood en potentiële all-electric buurten in het blauw. Per buurt zijn het warmtenetconcept en het all-electric-concept onderling vergeleken. De maatschappelijk gezien goedkoopste keuze is getoond in bovenstaande kaart. Sommige buurten bestaan voor een (groot) deel uit groenvoorzieningen (parken). Aangezien het Caldomusmodel resultaten per buurt genereert zijn deze buurten geheel ingekleurd, ook al zal een deel van die buurt dus geen warmtevoorziening nodig hebben (omdat het bv. park of sportveld betreft). In de achterliggende berekeningen is wel rekening gehouden met deze onbebouwde gebieden.

Warmtenetbuurten

- Gebouwen in warmtenetbuurten worden minimaal aangepast tot niveau R na isolatie en/of renovatie. Door de nieuw aangebrachte isolatie/renovatie zullen deze gebouwen indicatief naar een energielabel B gaan. In nieuwbouwbuurten beschikken de woningen hier al over en zijn geen bouwkundige aanpassingen noodzakelijk.
- De gebouwen in een warmtenetbuurt worden bij voorkeur aangesloten op een MT-warmtenet met een temperatuurregime voor de distributie van 70-40°C. Aansluiten op een LT-warmtenet van 40-25°C is ook mogelijk, maar leidt tot hogere kosten in de woningen. Dit vraag een hogere isolatiegraad en kierdichting en het afgifte systeem (o.a. radiatoren) dienen aangepast te worden.
- Voor het transportnet in Arnhem zijn meerdere temperatuuropties mogelijk.

Resultaat uit Caldomus: WAT-kaart Arnhem (1)

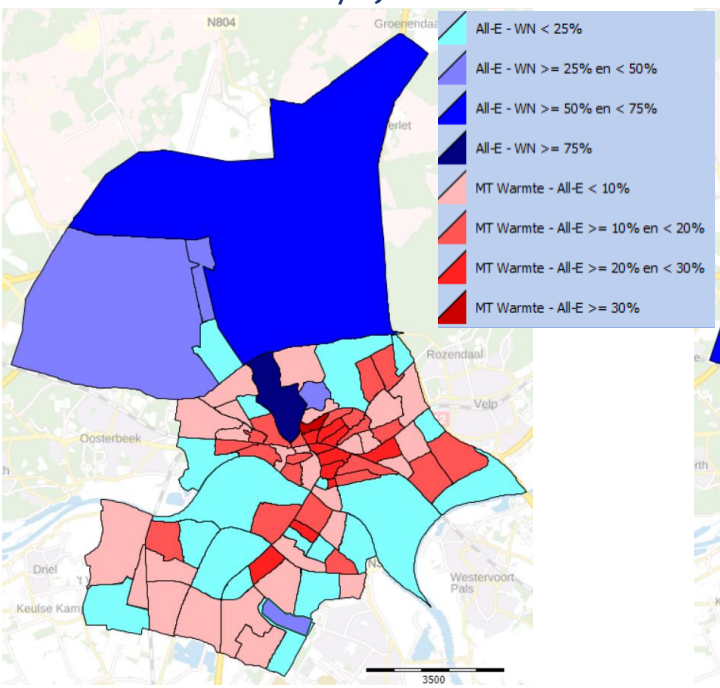
Wat valt op?

- Caldomus toont aan dat in Arnhem kansen zijn om circa 67.000 van de 79.000 woningen aan te sluiten op een midden of lage temperatuur warmtenet. Hierbij is geen rekening gehouden met of woningen al reeds aangesloten zijn op een warmtenet.
- Of deze aantallen kunnen worden bereikt hangt af van de toekomstige beschikbaarheid van warmtebronnen voor het warmtenet en de productiekosten van de warmte.
- Op de volgende pagina wordt als alternatief een WAT-kaart gepresenteerd op basis van verdubbelde productiekosten van de warmte.

Warmtenet won.equiv.	Arnhem
Woningen	67.000
Utiliteit	33.000
Totaal	100.000

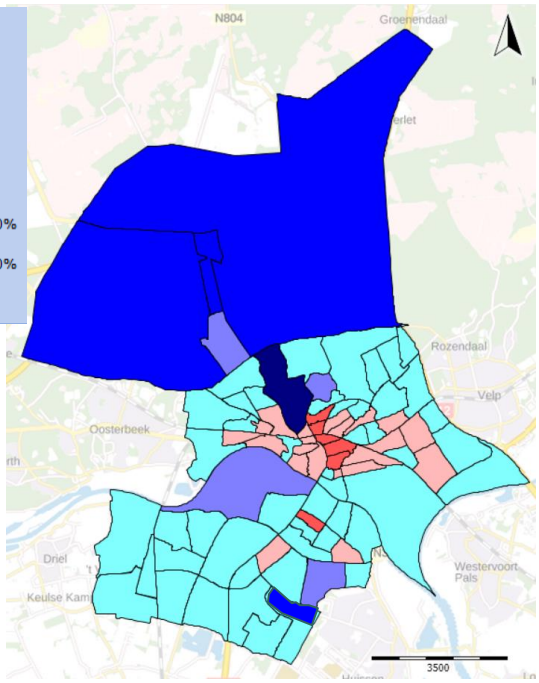
WAT-kaart Arnhem: gevoeligheid hogere kosten warmtebron

Warmte 10 €/GJ



Warmtenet won.equiv.	Arnhem
Woningen	67.000
Utiliteit	33.000
Totaal	100.000

Warmte 20 €/GJ



Warmtenet won.equiv.	Arnhem
Woningen	28.000
Utiliteit	18.000
Totaal	46.000

Bovenstaande kaarten tonen de uitkomsten van Caldomus in de standaard situatie met een kostprijs van 10 €/GJ voor de warmte (links) en met een verdubbeling van de kosten voor de warmte naar 20 €/GJ* (rechts).

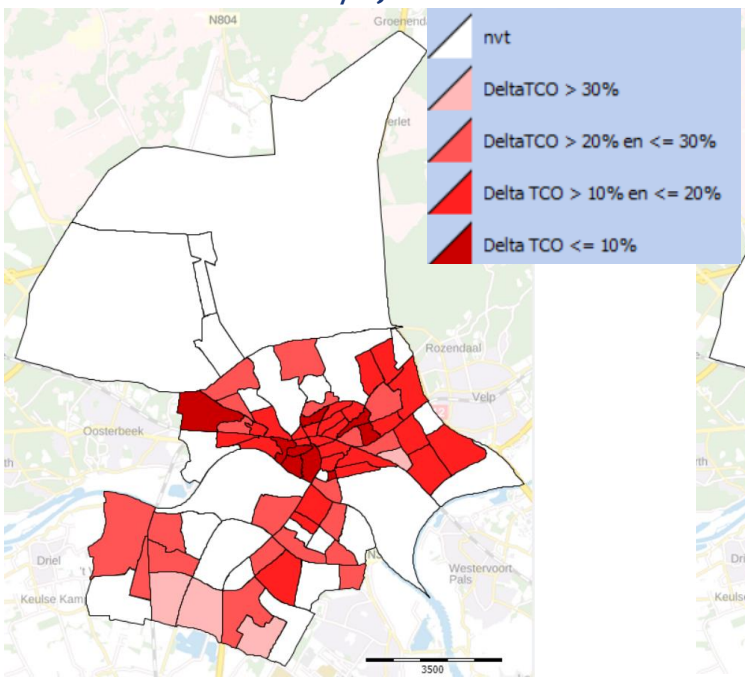
Het aantal woningen waar warmtenet lagere maatschappelijke kosten heeft dan all-electric neemt af tot circa 28.000 woningen bij een verdubbeling van de warmteprijs. De prijsverdubbeling maakt dat een keuze voor een warmtenet in diverse buurten kosten technisch minder interessant wordt. Diverse buurten veranderen van een voorkeur voor een warmtenet in een voorkeur voor een all-electric oplossing. In de buurten die in het 20-euro-scenario nog steeds rood kleuren toont de berekening aan dat de keuze voor een warmtenet in deze buurten van Arnhem robuust is en dat er veel aan is gelegen om de warmtebronnen daadwerkelijk te ontwikkelen om de woningen aan te kunnen sluiten.

In de verdere uitwerking van de bronnen en infrastructuur gaan we voorlopig uit van deze 67.000 woningen. Uit opgave in de Startanalyse van PBL (september 2020, ook wel De Leidraad voor de energietransitie van Expertise Centrum Warmte) zijn in Arnhem 6 buurten aangesloten op een warmtenet: Markt, Elden, Elderveld-Zuid, Schuytgraaf-Noord, Schuytgraaf-Centrum en Schuytgraaf-Zuid. Hier zijn circa 4.500 van de 8.200 woningen aangesloten op het warmtenet.

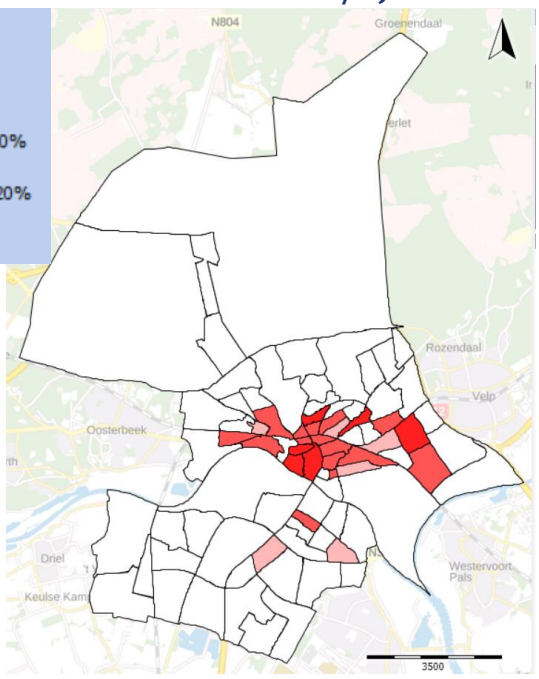
*De keuze voor 20 €/GJ is gebaseerd op kosten voor de productie van warmte uit nieuw te ontwikkelen duurzame bronnen als bijvoorbeeld TEO en TEA. De kostprijs van 10/GJ is meer een maat voor geothermie en aftapwarmte uit AVI's.

WAT-kaart Arnhem: de vergelijking met aardgas

Warmte 10 €/GJ



Warmte 20 €/GJ



Bovenstaande kaarten tonen de kosten voor een woning aangesloten op een warmtenet, inclusief de isolatie en/of renovatie met de kosten voor een woning op de huidige referentie aardgas.

Om dit prijsverschil te bepalen wordt gerekend met de ΔTCO. TCO staat voor Total Cost of Ownerschip en omvat alle kosten van de warmtevoorziening voor een gebouweigenaar inclusief de kapitaallasten, beheer- en onderhoudskosten, vaste kosten (bijvoorbeeld vastrecht) en energiekosten. De Δ (delta) staat voor het verschil tussen de kosten van een warmtenet ten opzichte van de huidige warmtevoorziening op aardgas. In de donderrode buurten is dit verschil minder dan 10%, wat dus betekent dat een warmtenet bijna net zo goedkoop is als aardgas. In de lichtroze buurten is een warmtenet aanzienlijk duurder (>30%) dan aardgas.

De uitkomsten van Caldomus zijn wederom weergegeven voor een kostprijs van 10 €/GJ voor de warmte (links) en met een verdubbeling van de kosten voor de warmte naar 20 €/GJ (rechts).

Buurten die in het 10 euro scenario licht rood kleuren, dus een grote ΔTCO hebben, verdwijnen in het 20 euro scenario uit de voorkeurkaart, omdat de kosten dan nog veel hoger uitvallen. De buurten die in het 20 euro scenario nog steeds rood gekleurd zijn, lenen zich bij uitstek om met de aanleg van een warmtenet te starten.

In de buurten die wit gekleurd zijn heeft all-electric lagere maatschappelijke kosten.

Scenario warmteprijs 10 euro per GJ: robuustheid en ΔTCO

					Economisch		
Buurtnr	Buurtcode	Wijknaam	Buurtnaam	Concept	Robuustheid	ΔTCO tov huidige	Warmtenet huidige
0	BU02020100	Centrum	Markt	MT Warmte R+	+ 7%	9%	21% al aangesloten op een warmtenet
1	BU02020101	Centrum	Weverstraat	MT Warmte R	+ 17%	9%	
2	BU02020102	Centrum	Rijnstraat	MT Warmte R	+ 17%	9%	
3	BU02020103	Centrum	Janssingel	MT Warmte R+	+ 10%	13%	
4	BU02020104	Centrum	Stationsplein	MT Warmte R	+ 4%	5%	
10	BU02020210	Spijkerkwartier	Hommelstraat	MT Warmte R	+ 22%	11%	
11	BU02020211	Spijkerkwartier	Spijkerbuurt	MT Warmte R	+ 23%	11%	
12	BU02020212	Spijkerkwartier	Boulevardwijk	MT Warmte R	+ 25%	10%	
13/38	BU02020338	Arnhemse Broek	Bij de John Frostbrug	All-E R+	+ 1%	6%	
14	BU02020314	Arnhemse Broek	Statenkwartier	MT Warmte R	+ 10%	14%	
15	BU02021815	Malburgen-Oost (Zuid)	't Duifje	MT Warmte R	+ 5%	26%	
16	BU02022316	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-Oost Noord	All-E R	+ 44%	24%	Buurt opgedeeld in Noord (77) en Zuid (84)
16	BU02022316	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-Oost Zuid	MT Warmte R	+ 1%	37%	Buurt opgedeeld in Noord (77) en Zuid (84)
17	BU02022317	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-Midden	MT Warmte R	+ 3%	33%	
18	BU02022318	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-West	MT Warmte R	+ 1%	29%	
19	BU02022319	Rijkerswoerd	De Overmaat	All-E R	+ 3%	19%	
20	BU02020320	Arnhemse Broek	Arnhemse Broek	MT Warmte R	+ 15%	18%	
21	BU02020321	Arnhemse Broek	Van Verschuerbuurt	MT Warmte R	+ 22%	9%	
22	BU02020322	Arnhemse Broek	Industrieterrein	All-E R+	+ 6%	4%	7% al aangesloten op een warmtenet
23	BU02020423	Presikhaaf-West	Presikhaaf I	MT Warmte R	+ 22%	25%	44% al aangesloten op een warmtenet
24	BU02020424	Presikhaaf-West	Presikhaaf II	MT Warmte R	+ 7%	35%	39% al aangesloten op een warmtenet
25	BU02020425	Presikhaaf-West	Presikhaaf III	MT Warmte R	+ 11%	11%	
26	BU02020526	Presikhaaf-Oost	Over het Lange Water	MT Warmte R	+ 11%	17%	
27	BU02020527	Presikhaaf-Oost	Elsweide	All-E R	+ 13%	18%	
28	BU02020528	Presikhaaf-Oost	Winkelcentrum	MT Warmte R+	+ 10%	10%	57% al aangesloten op een warmtenet
29	BU02020529	Presikhaaf-Oost	Ijsseloord	All-E R	+ 10%	2%	
30	BU02020630	St. Marten/Sonsbeek	St. Marten	MT Warmte R	+ 26%	11%	
31	BU02020631	St. Marten/Sonsbeek	Graaf Ottoplein e.o.	MT Warmte R	+ 30%	3%	
32	BU02020732	Klarendal	Klarendal-Zuid	MT Warmte R	+ 23%	18%	
33	BU02020733	Klarendal	Klarendal-Noord	MT Warmte R	+ 22%	14%	
34	BU02020734	Klarendal	Onder de Linden	MT Warmte R	+ 12%	18%	
35	BU02020735	Klarendal	St. Janskerkstraat e.o.	MT Warmte R	+ 10%	11%	
39	BU02020339	Arnhemse Broek	Nieuwe Kadekwartier	MT Warmte R	+ 0%	23%	
40	BU02020840	Velperweg e.o.	Velperweg-Noord	MT Warmte R+	+ 12%	10%	8% al aangesloten op een warmtenet
41	BU02020841	Velperweg e.o.	Molenbeke	MT Warmte R	+ 6%	22%	
42	BU02020842	Velperweg e.o.	Terrein ENKA	MT Warmte R+	+ 3%	6%	
43	BU02020843	Velperweg e.o.	Plattenburg	MT Warmte R	+ 11%	13%	
44	BU02020844	Velperweg e.o.	Angerenstein	MT Warmte R	+ 8%	25%	
45	BU02020845	Velperweg e.o.	Paasberg	MT Warmte R	+ 1%	16%	
47	BU02022447	Schuytgraaf	Schuytgraaf-Noord	MT Warmte R	+ 0%	27%	80% al aangesloten op een warmtenet
48	BU02022448	Schuytgraaf	Schuytgraaf-Centrum	MT Warmte R	+ 6%	25%	96% al aangesloten op een warmtenet
49	BU02022449	Schuytgraaf	Schuytgraaf-Zuid	All-E R	+ 2%	32%	98% al aangesloten op een warmtenet
50	BU02020650	St. Marten/Sonsbeek	Sonsbeek-Noord	MT Warmte R	+ 3%	27%	
51	BU02020951	Alteveer/Cranevelt	Hazegrietje	All-E R	+ 32%	-6%	
52	BU02020952	Alteveer/Cranevelt	Alteveer/Cranevelt	MT Warmte R	+ 6%	21%	
53	BU02021053	Geitenkamp	Geitenkamp	MT Warmte R	+ 12%	17%	
54	BU02021154	Monnikenhuizen	Monnikenhuizen	MT Warmte R	+ 11%	18%	
55	BU02021155	Monnikenhuizen	Arnhemse Allee	All-E R	+ 2%	31%	
59	BU02021159	Monnikenhuizen	Klarenbeek	All-E R	+ 8%	24%	
60	BU02021260	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Transvaalbuurt	MT Warmte R	+ 11%	15%	
61	BU02021261	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Burgemeesterswijk	MT Warmte R	+ 15%	16%	
62	BU02021262	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Gulden Bodem	All-E R+	+ 2%	22%	
63	BU02021263	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Sterrenberg	MT Warmte R	+ 4%	29%	
64	BU02021264	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Hoogkamp	MT Warmte R	+ 2%	23%	
65	BU02021365	Schaarsbergen	Bakenberg	All-E R	+ 11%	12%	
66	BU02021366	Schaarsbergen	Schaarsbergen	All-E R	+ 48%	24%	
67	BU02021367	Schaarsbergen	West van Schaarsbergen	All-E R+	+ 43%	8%	
68	BU02021368	Schaarsbergen	N.O. van Schaarsbergen	All-E R+	+ 56%	10%	
69	BU02021269	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Sonsbeek/Zijpendaal	All-E R+	+ 165%	14%	
70	BU02020170	Centrum	Utrechtsestraat	MT Warmte R+	+ 11%	14%	
71	BU02021471	Heijenoord/Lombok	Lombok	MT Warmte R	+ 12%	13%	
72	BU02021572	Klingelbeek e.o.	Klingelbeek	All-E R	+ 3%	17%	
73	BU02021473	Heijenoord/Lombok	Brouwerijweg e.o.	MT Warmte R	+ 15%	17%	
74	BU02021474	Heijenoord/Lombok	Heijenoord	MT Warmte R	+ 2%	23%	
79	BU02021579	Klingelbeek e.o.	Het Dorp/Mariëndaal	MT Warmte R+	+ 3%	1%	
80	BU02021780	Malburgen-Oost (Noord)	Groene Weide	MT Warmte R	+ 12%	13%	
81	BU02021681	Malburgen-West	Meinerswijk/De Praets	All-E R+	+ 21%	13%	
82	BU02021682	Malburgen-West	Malburgen-West	MT Warmte R	+ 11%	20%	
83	BU02021783	Malburgen-Oost (Noord)	Kamillehof	MT Warmte R	+ 5%	23%	
84	BU02021884	Malburgen-Oost (Zuid)	Immerloo I	All-E R	+ 2%	23%	
85	BU02021885	Malburgen-Oost (Zuid)	Middelgraaflaan e.o.	MT Warmte R	+ 23%	17%	
86	BU02021886	Malburgen-Oost (Zuid)	Zeegsingel e.o.	All-E R	+ 1%	24%	
87	BU02021887	Malburgen-Oost (Zuid)	Eimersweide	MT Warmte R	+ 0%	25%	
88	BU02021888	Malburgen-Oost (Zuid)	Immerloo II	MT Warmte R	+ 17%	22%	
89	BU02021989	Vredenburg/Kronenburg	Holthuizen	All-E R	+ 12%	26%	
90	BU02021990	Vredenburg/Kronenburg	Kronenburg	MT Warmte R	+ 20%	25%	
91	BU02022191	Elderveld	Elderveld-Zuid	MT Warmte R	+ 8%	21%	*9% al aangesloten op een warmtenet*
92	BU02022092	Elden	Elden	All-E R	+ 6%	18%	6% al aangesloten op een warmtenet
93	BU02021993	Vredenburg/Kronenburg	Vredenburg	MT Warmte R	+ 8%	19%	
94	BU02022194	Elderveld	Elderveld-Noord	MT Warmte R	+ 10%	23%	
95	BU02022295	De Laar	De Laar-West	MT Warmte R	+ 5%	34%	
96	BU02022296	De Laar	De Laar-Oost	MT Warmte R	+ 4%	34%	
97	BU02022197	Elderveld	Elderhof	All-E R	+ 2%	36%	
98	BU02021798	Malburgen-Oost (Noord)	Bakenhof	All-E R	+ 1%	28%	

Scenario warmteprijs 20 euro per GJ: robuustheid en ΔTCO

					Economisch		
Buurtnr	Buurtcode	Wijknaam	Buurtnaam	Concept	Robuustheid	ΔTCO tov huidige	Warmtenet huidige
0	BU02020100	Centrum	Markt	MT Warmte R+	+ 0%	17%	21% al aangesloten op een warmtenet
1	BU02020101	Centrum	Weverstraat	MT Warmte R+	+ 8%	19%	
2	BU02020102	Centrum	Rijnstraat	MT Warmte R+	+ 10%	16%	
3	BU02020103	Centrum	Janssingel	MT Warmte R+	+ 3%	21%	
4	BU02020104	Centrum	Stationsplein	All-E R	+ 6%	14%	
10	BU02020210	Spijkerkwartier	Hommelstraat	MT Warmte R+	+ 12%	22%	
11	BU02020211	Spijkerkwartier	Spijkerbuurt	MT Warmte R+	+ 11%	22%	
12	BU02020212	Spijkerkwartier	Boulevardwijk	MT Warmte R+	+ 12%	22%	
13/38	BU02020338	Arnhemse Broek	Bij de John Frostbrug	All-E R+	+ 9%	6%	
14	BU02020314	Arnhemse Broek	Statenkwartier	MT Warmte R+	+ 1%	24%	
15	BU02021815	Malburgen-Oost (Zuid)	't Duifje	All-E R	+ 7%	32%	
16	BU02022316	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-Oost Noord	All-E R	+ 58%	24%	Buurt opgedeeld in Noord (77) en Zuid (84)
16	BU02022316	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-Oost Zuid	All-E R	+ 15%	37%	Buurt opgedeeld in Noord (77) en Zuid (84)
17	BU02022317	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-Midden	All-E R	+ 11%	36%	
18	BU02022318	Rijkerswoerd	Rijkerswoerd-West	All-E R	+ 12%	31%	
19	BU02022319	Rijkerswoerd	De Overmaat	All-E R	+ 11%	19%	
20	BU02020320	Arnhemse Broek	Arnhemse Broek	MT Warmte R	+ 2%	34%	
21	BU02020321	Arnhemse Broek	Van Verschuerbuurt	MT Warmte R+	+ 8%	23%	
22	BU02020322	Arnhemse Broek	Industrieterrein	All-E R+	+ 14%	4%	7% al aangesloten op een warmtenet
23	BU02020423	Presikhaaf-West	Presikhaaf I	MT Warmte R	+ 8%	41%	44% al aangesloten op een warmtenet
24	BU02020424	Presikhaaf-West	Presikhaaf II	All-E R	+ 3%	44%	39% al aangesloten op een warmtenet
25	BU02020425	Presikhaaf-West	Presikhaaf III	MT Warmte R+	+ 0%	22%	
26	BU02020526	Presikhaaf-Oost	Over het Lange Water	All-E R	+ 1%	30%	
27	BU02020527	Presikhaaf-Oost	Elsweide	All-E R	+ 25%	18%	
28	BU02020528	Presikhaaf-Oost	Winkelcentrum	MT Warmte R+	+ 2%	18%	57% al aangesloten op een warmtenet
29	BU02020529	Presikhaaf-Oost	Ijsseloord	All-E R	+ 17%	2%	
30	BU02020630	St. Marten/Sonsbeek	St. Marten	MT Warmte R+	+ 13%	24%	
31	BU02020631	St. Marten/Sonsbeek	Graaf Ottoplein e.o.	MT Warmte R+	+ 18%	14%	
32	BU02020732	Klarendal	Klarendal-Zuid	MT Warmte R	+ 8%	35%	
33	BU02020733	Klarendal	Klarendal-Noord	MT Warmte R+	+ 9%	27%	
34	BU02020734	Klarendal	Onder de Linden	All-E R	+ 1%	32%	
35	BU02020735	Klarendal	St. Janskerkstraat e.o.	All-E R	+ 3%	22%	
39	BU02020339	Arnhemse Broek	Nieuwe Kadekwartier	All-E R	+ 10%	23%	
40	BU02020840	Velperweg e.o.	Velperweg-Noord	MT Warmte R+	+ 5%	18%	8% al aangesloten op een warmtenet
41	BU02020841	Velperweg e.o.	Molenbeke	All-E R	+ 5%	29%	
42	BU02020842	Velperweg e.o.	Terrein ENKA	All-E R+	+ 5%	9%	
43	BU02020843	Velperweg e.o.	Plattenburg	MT Warmte R+	+ 0%	26%	
44	BU02020844	Velperweg e.o.	Angerenstein	All-E R	+ 4%	34%	
45	BU02020845	Velperweg e.o.	Paasberg	All-E R	+ 8%	17%	
47	BU02022447	Schuytgraaf	Schuytgraaf-Noord	All-E R	+ 13%	28%	80% al aangesloten op een warmtenet
48	BU02022448	Schuytgraaf	Schuytgraaf-Centrum	All-E R	+ 6%	32%	96% al aangesloten op een warmtenet
49	BU02022449	Schuytgraaf	Schuytgraaf-Zuid	All-E R	+ 15%	32%	98% al aangesloten op een warmtenet
50	BU02020650	St. Marten/Sonsbeek	Sonsbeek-Noord	All-E R	+ 7%	31%	
51	BU02020951	Alteveer/Cranevelt	Hazegrietje	All-E R	+ 47%	-6%	
52	BU02020952	Alteveer/Cranevelt	Alteveer/Cranevelt	All-E R	+ 5%	28%	
53	BU02021053	Geitenkamp	Geitenkamp	All-E R	+ 1%	31%	
54	BU02021154	Monnikenhuizen	Monnikenhuizen	All-E R	+ 1%	32%	
55	BU02021155	Monnikenhuizen	Arnhemse Allee	All-E R	+ 14%	31%	
59	BU02021159	Monnikenhuizen	Klarenbeek	All-E R	+ 16%	24%	
60	BU02021260	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Transvaalbuurt	MT Warmte R+	+ 4%	24%	
61	BU02021261	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Burgemeesterswijk	MT Warmte R+	+ 3%	29%	
62	BU02021262	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Gulden Bodem	All-E R+	+ 9%	22%	
63	BU02021263	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Sterrenberg	All-E R+	+ 3%	34%	
64	BU02021264	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Hoogkamp	All-E R	+ 10%	26%	
65	BU02021365	Schaarsbergen	Bakenberg	All-E R	+ 25%	12%	
66	BU02021366	Schaarsbergen	Schaarsbergen	All-E R	+ 59%	24%	
67	BU02021367	Schaarsbergen	West van Schaarsbergen	All-E R+	+ 51%	8%	
68	BU02021368	Schaarsbergen	N.O. van Schaarsbergen	All-E R+	+ 64%	10%	
69	BU02021269	Burgemeesterswijk/Hoogkamp	Sonsbeek/Zijpendaal	All-E R+	+ 171%	14%	
70	BU02020170	Centrum	Utrechtsestraat	MT Warmte R+	+ 4%	22%	
71	BU02021471	Heijenoord/Lombok	Lombok	MT Warmte R+	+ 1%	25%	
72	BU02021572	Klingelbeek e.o.	Klingelbeek	All-E R	+ 11%	17%	
73	BU02021473	Heijenoord/Lombok	Brouwerijweg e.o.	MT Warmte R+	+ 4%	30%	
74	BU02021474	Heijenoord/Lombok	Heijenoord	All-E R	+ 10%	25%	
79	BU02021579	Klingelbeek e.o.	Het Dorp/Mariëndaal	All-E R+	+ 6%	5%	
80	BU02021780	Malburgen-Oost (Noord)	Groene Weide	All-E R	+ 1%	26%	
81	BU02021681	Malburgen-West	Meinerswijk/De Praets	All-E R+	+ 28%	13%	
82	BU02021682	Malburgen-West	Malburgen-West	All-E R	+ 1%	34%	
83	BU02021783	Malburgen-Oost (Noord)	Kamillehof	All-E R	+ 7%	29%	
84	BU02021884	Malburgen-Oost (Zuid)	Immerloo I	All-E R	+ 14%	23%	
85	BU02021885	Malburgen-Oost (Zuid)	Middelgraaflaan e.o.	MT Warmte R+	+ 12%	29%	
86	BU02021886	Malburgen-Oost (Zuid)	Zeegsingel e.o.	All-E R	+ 12%	24%	
87	BU02021887	Malburgen-Oost (Zuid)	Eimersweide	All-E R	+ 10%	25%	
88	BU02021888	Malburgen-Oost (Zuid)	Immerloo II	MT Warmte R+	+ 7%	33%	
89	BU02021989	Vredenburg/Kronenburg	Holthuizen	All-E R	+ 26%	26%	
90	BU02021990	Vredenburg/Kronenburg	Kronenburg	MT Warmte R+	+ 9%	38%	
91	BU02022191	Elderveld	Elderveld-Zuid	All-E R	+ 5%	30%	*9% al aangesloten op een warmtenet*
92	BU02022092	Elden	Elden	All-E R	+ 16%	18%	6% al aangesloten op een warmtenet
93	BU02021993	Vredenburg/Kronenburg	Vredenburg	All-E R	+ 2%	28%	
94	BU02022194	Elderveld	Elderveld-Noord	All-E R	+ 2%	35%	
95	BU02022295	De Laar	De Laar-West	All-E R	+ 7%	41%	
96	BU02022296	De Laar	De Laar-Oost	All-E R	+ 8%	40%	
97	BU02022197	Elderveld	Elderhof	All-E R	+ 15%	36%	
98	BU02021798	Malburgen-Oost (Noord)	Bakenhof	All-E R	+ 14%	28%	

Scenario's warmteprijs 10 en 20 euro per GJ: robuustheid en ΔTCO

Toelichting

Bovenstaande tabellen tonen de uitkomsten van Caldomus in de standaard situatie met een kostprijs van 10 €/GJ voor de warmte en met een verdubbeling van de kosten voor de warmte naar 20 €/GJ.

De kolom Concept toont de voorkeur vanuit Caldomus voor een warmtenet of een all-electric oplossing voor de buurt.

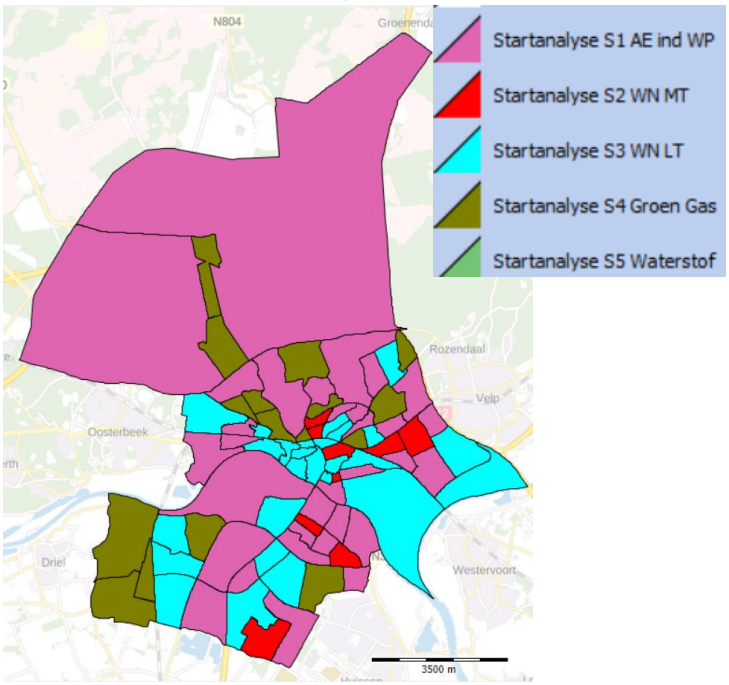
De kolom Robuustheid toont het verschil in TCO (totale jaarlijkse kosten) van warmtenet ten opzichte van all electric van de voorkeur optie. De aanduiding met R en R+ heeft te maken met de verduurzamingsmaatregelen die in deze woningen zijn doorgevoerd (zie pagina 19 voor een toelichting).

De kolom ΔTCO toont het verschil in totale jaarlijkse kosten van de goedkoopste toekomstige warmtevoorziening ten opzichte van het huidige aardgas.

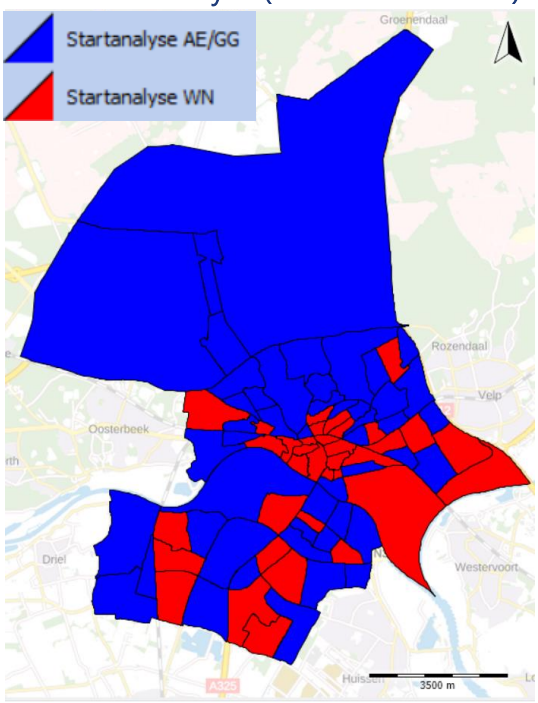
De kolom Warmtenet toont de buurten die momenteel aangesloten zijn op het warmtenet van Vattenfall. Het percentage aangesloten woningen is afkomstig uit de Startanalyse van PBL (september 2020).

Vergelijking kaart Startanalyse met WAT-kaart Caldomus (1)

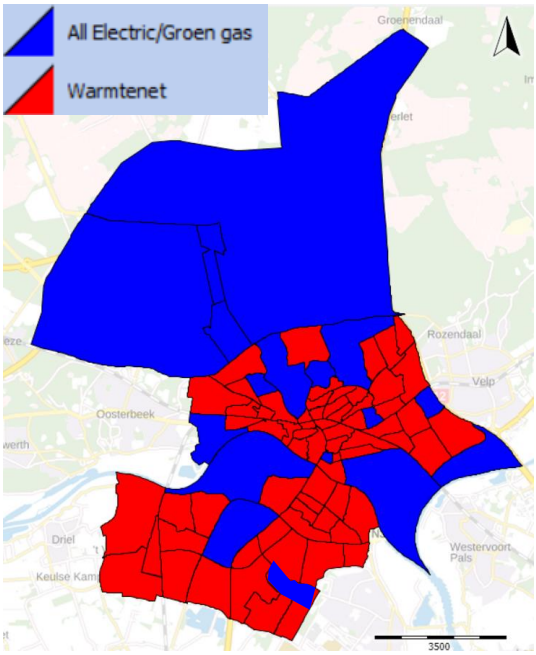
Kaart Startanalyse



Kaart Startanalyse (kleuren Caldomus)



Kaart Caldomus



Bovenstaande zijn de uitkomsten van de Startanalyse (versie september 2020 van PBL, ook wel de Leidraad voor de energietransitie van Expertise Centrum Warmte) vergeleken met de WAT-kaart uit Caldomus (rechts).

Omwille van een betere vergelijkbaarheid van de buurten uit de Startanalysekaart zijn deze rechtsboven weergegeven in de kleurstelling van de WAT-kaart uit Caldomus. De opties groen gas en waterstof zijn als all electric oplossingen weergegeven.

In de kaart van de Startanalyse wordt een onderscheid gemaakt tussen MT- en LT-warmtenetbuurten. In Caldomus is dit onderscheid wel aanwezig in het rekenmodel. Echter zijn de totale jaarlijkse kosten voor een LT-warmtenet altijd hoger dan voor een MT-warmtenet. De verdere isolatie/renovatie van een woning voor een LT-net kost meer. De LT-oplossing is daardoor minder interessant voor bestaande woningen.

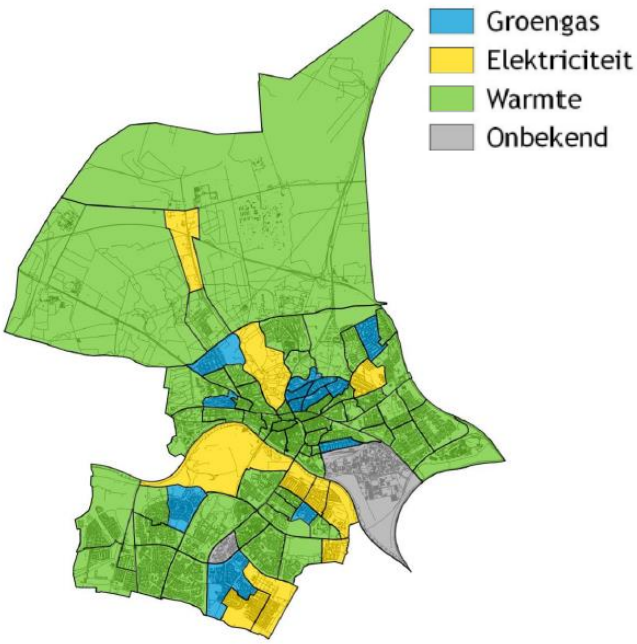
Vergelijking kaart Startanalyse met WAT-kaart Caldomus (2)

Wat valt op in de vergelijking?

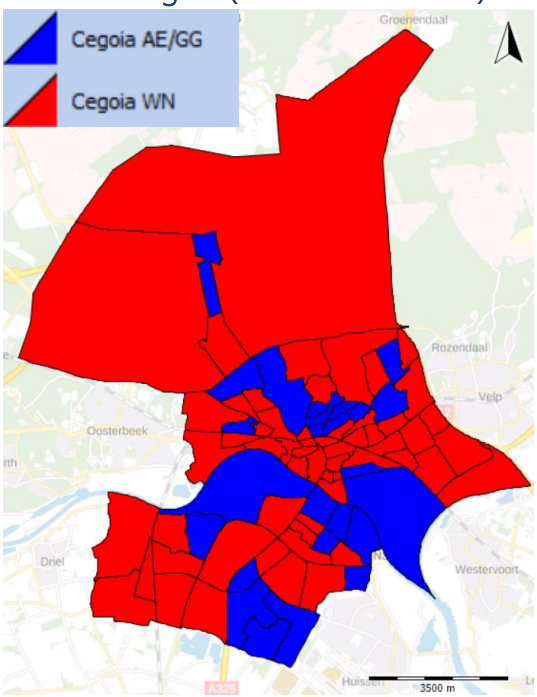
- De voorkeur voor een bepaalde toekomstige infrastructuur voor buurten in Arnhem komt in de beide kaarten komt voor het grootste deel overeen.
- In Caldomus is groen gas niet meegenomen, in de Leidraad wel. Hierdoor verschillen de beide kaarten in sommige buurten.
- De Leidraad meldt dat indien niet voldoende groen gas voorhanden is voor deze buurten een warmtenet meestal het eerst volgende alternatief is. Daarmee zou de kaart van de startanalyse verder in overeenstemming zijn met de WAT-kaart.
- In het oosten van Arnhem, aan de Rijn, ligt een bedrijventerrein. In de Startanalyse is hier in de toekomst een lage temperatuur warmtenet voorzien; in Caldomus all electric.
- De Startanalyse geeft voor sommige buurten een LT warmtenet als optie; in Caldomus komt een LT warmtenet altijd duurder uit dan een MT-warmtenet door de extra kosten voor de verduurzaming van de gebouwen en de aanvullende technische voorzieningen voor warm tapwater.

Vergelijking kaart Cegoia met WAT-kaart Caldomus (1)

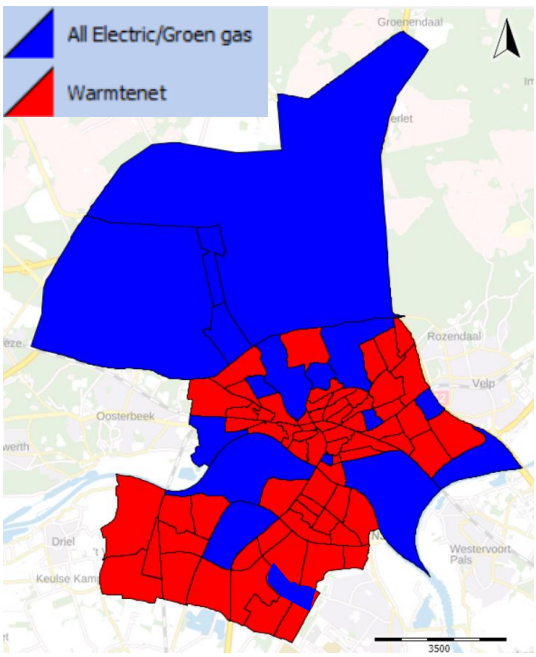
Kaart Cegoia



Kaart Cegoia (kleuren Caldomus)



Kaart Caldomus



Bovenstaande zijn de uitkomsten uit Cegoia (van CE Delft uit 2017 in opdracht van de gemeente Arnhem) vergeleken met de WAT-kaart uit Caldomus (rechts).

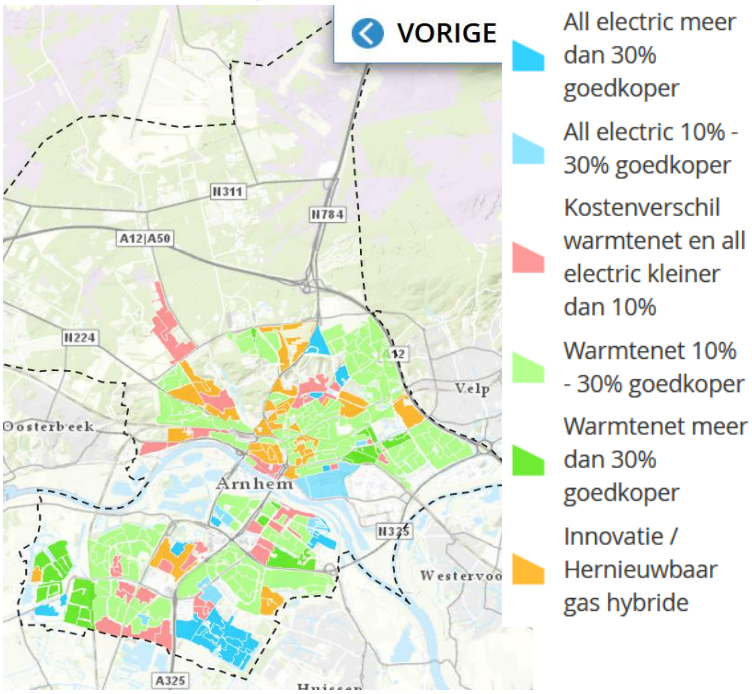
Omwille van een betere vergelijkbaarheid van de buurten uit Cegoia zijn deze rechtsboven weergegeven in de kleurstelling van de WAT-kaart uit Caldomus. De opties groen gas en onbekend zijn als all electric oplossingen weergegeven.

Wat valt op in de vergelijking?

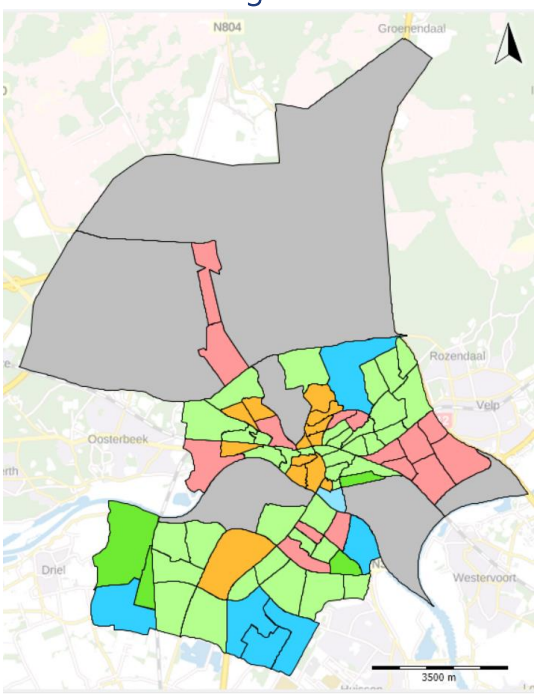
- Een groot deel van de buurten tonen in beide kaarten eenzelfde keuze voor de toekomstige warmte-infrastructuur.
- In de kaart van Cegoia zijn de buurten in Arnhem-Noord (ten noorden van de Schelmseweg) warmtenetbuurten. Deze buurten zijn in Caldomus all electric buurten, omdat deze buurten een relatief lage bebouwingsdichtheid hebben.

Vergelijking Warmteverkenning Overmorgen met WAT-kaart (1)

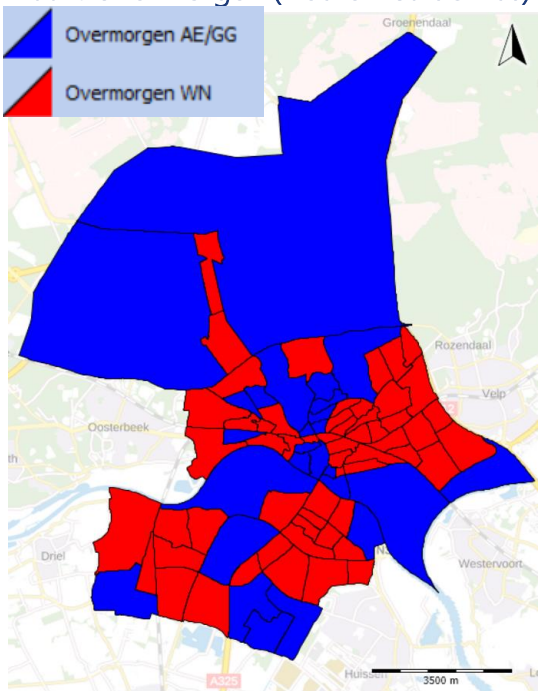
Kaart Overmorgen PC5 buurten



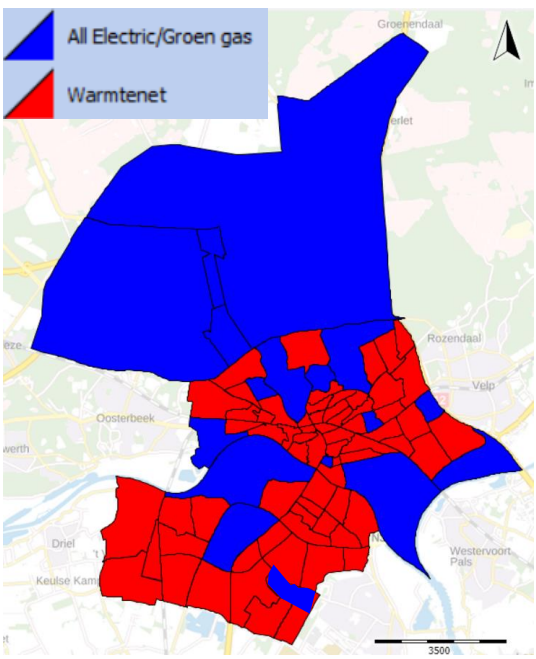
Kaart Overmorgen CBS buurten



Kaart Overmorgen (kleuren Caldomus)



Kaart Caldomus



Vergelijking Warmteverkenning Overmorgen met WAT-kaart (2)

Toelichting

Op de vorige pagina zijn de uitkomsten uit de Warmteverkenning van Overmorgen (2019, in opdracht van de gemeente Arnhem) vergeleken met de WAT-kaart uit Caldomus (rechtsonder).

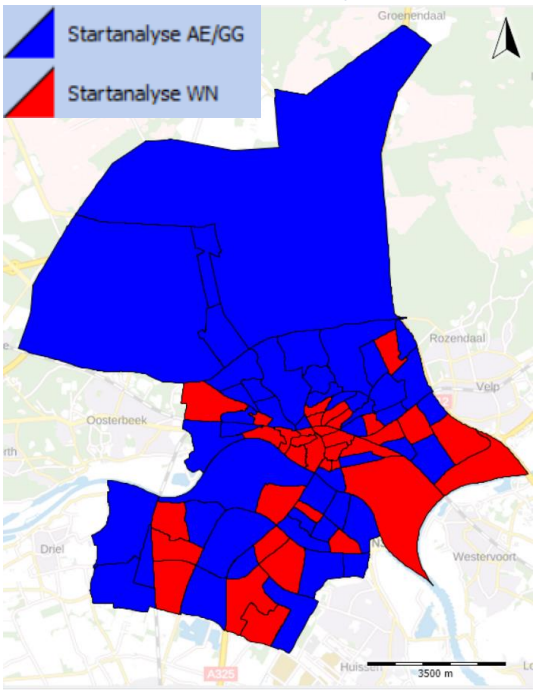
Omwille van een betere vergelijkbaarheid van de buurten uit de Warmteverkenning zijn deze linksonder weergegeven in de kleurstelling van de WAT-kaart uit Caldomus. De optie hernieuwbaar gas hybride is als all electric oplossing weergegeven.

Wat valt op in de vergelijking?

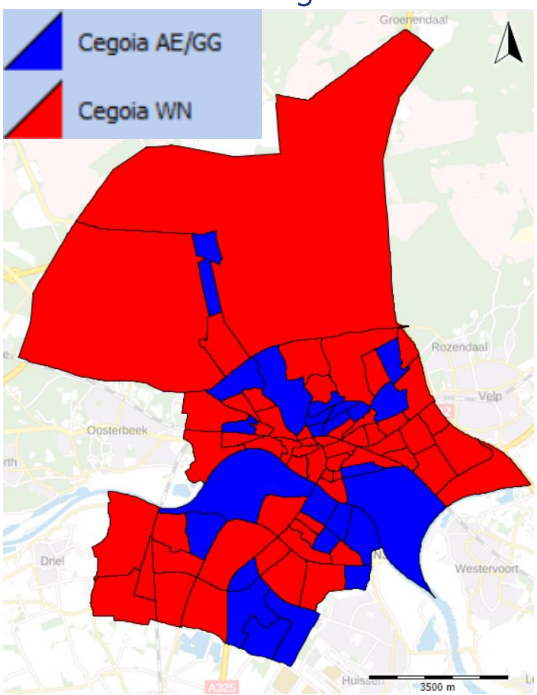
- Een groot deel van de buurten tonen in beide kaarten eenzelfde keuze voor de toekomstige warmte-infrastructuur.
- In Caldomus zijn een aantal buurten geschikt voor een warmtenet, terwijl deze bij Overmorgen het beste in aanmerking komen voor all electric of groen gas zijn. Dit heeft te maken met de verschillen in uitgangspunten en kentallen van de beide rekenmodellen.
- In de kaart van Overmorgen zijn diverse buurten als onbekend aangegeven/wachten op innovaties. Het betreft hier veelal buitengebieden met een lage woningdichtheid en industriezones.

Vergelijking kaarten modellen in Caldomuskleuren (1)

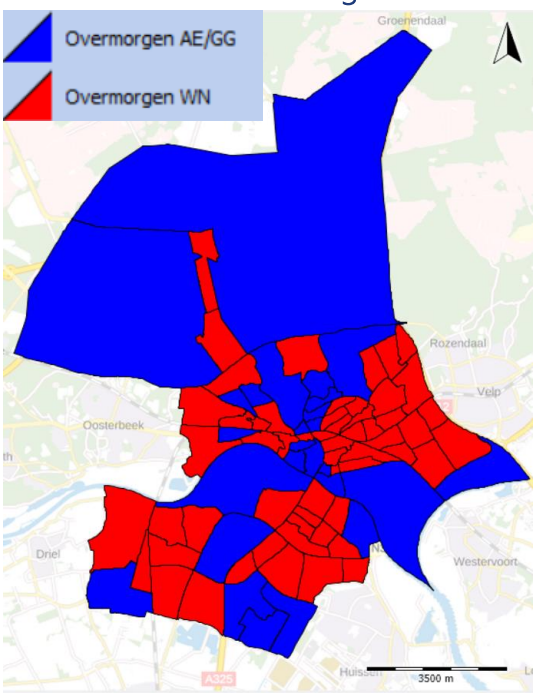
Kaart Startanalyse



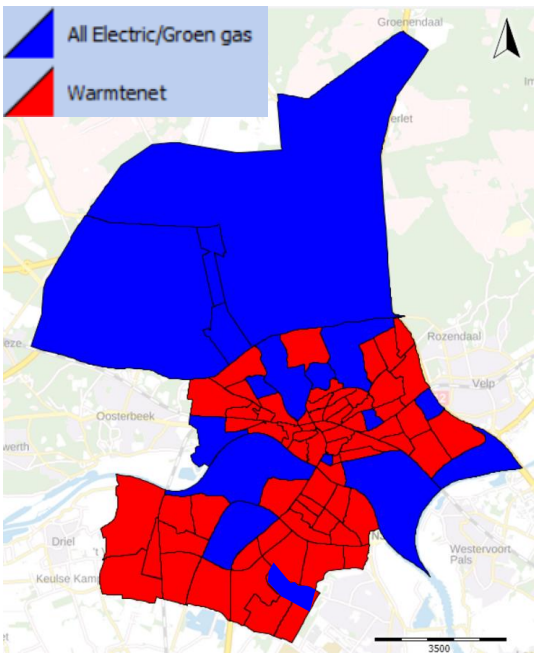
Kaart Cegoia



Kaart Overmorgen

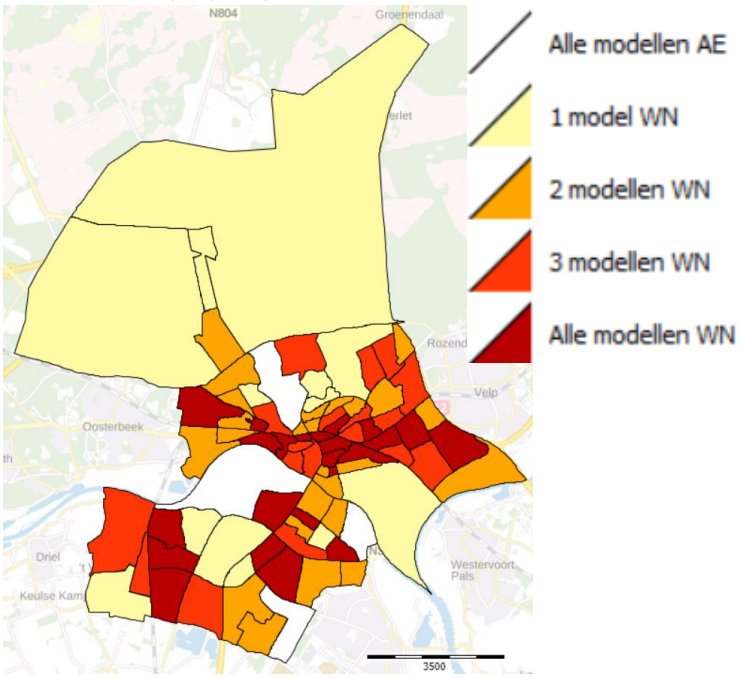


Kaart Caldomus

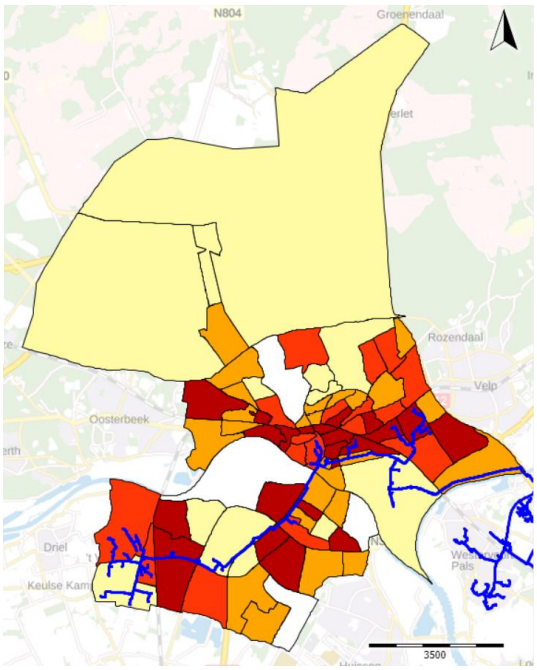


Vergelijking kaarten modellen in Caldomuskleuren (1)

Vergelijking modellen



Met bestaand warmtenet



Toelichting

Op de vorige pagina zijn de uitkomsten uit de vier rekenmodellen onderling vergeleken. Bovenstaande kaarten geven het aantal modellen die dezelfde resultaten geven. Voor de witte buurten geven alle vier de modellen een all electric oplossing als beste keuze, voor de donker rode buurten geven alle vier de modellen een warmtenet als de beste keuze. Op de rechterkaart is het huidige warmtenet (blauwe lijnen) in Arnhem van Vattenfall vanuit de AVR-Afvalverwerking in Duiven weergegeven.

Toekomstige warmtevraag

Conform de uitgangspunten van het klimaatakkoord zal de warmtetransitie bestaan uit de inzet van duurzame warmtebronnen en het reduceren van de warmtevraag. In de toekomst zullen alle woningen indicatief minimaal energielabel B moeten hebben.

Alleen als de op een warmtenet aan te sluiten woningen en utiliteit worden verduurzaamd door isolatie en/of renovatie zijn de uitgangspunten ten aanzien van de benodigde temperatuurniveaus (maximaal 70°C) en de te leveren vermogens van toepassing.

Met het rekenmodel Caldomus van Innoforte is voor de huidige gebouwde omgeving van Arnhem de warmtevraag bepaald en in onderstaande tabel weergegeven. Voor de toekomst (2050) is dit gedaan op basis van de reductie van de warmtevraag door isolatie en/of renovatie van de gebouwen. Hierin is geen rekening gehouden met uitbreidingsplannen voor woningen en utiliteit (nieuwebouw).

Arnhem	Warmtevraag [TJ]		
	Huidig	2050	Reductie
Warmtenetbuurten	**5.300**	**3.600**	**32%**
Woningen	2.900	2.000	31%
Utiliteit	2.400	1.600	33%
All-electric buurten	**2.400**	**900**	**63%**
Woningen	500	250	50%
Utiliteit	1.900	650	66%
Totaal	**7.700**	**4.500**	**42%**

Toelichting isolatieniveau's R en R+

- Voor een gebouw met een isolatie en/of renovatie naar niveau R, vergelijkbaar met energielabel B, aangesloten op een warmtenet levert dit een reductie van de warmtevraag op van 30-35%.
- Voor een gebouw met een isolatie en/of renovatie naar niveau R+, vergelijkbaar met energielabel A++, met een individuele all-electric oplossing levert dit een reductie van de warmtevraag op van 50-65%.

Vermogen warmtenet

De toekomstige warmtevraag voor Arnhem is bepaald voor de warmtenetbuurten in Caldomus voor zowel de huidige als de toekomstige situatie (2050) qua gebouwen. Om aan de warmtevraag te kunnen voldoen zal in Arnhem en omgeving voldoende capaciteit aan warmtebronnen beschikbaar moeten zijn. Voor de toekomst is geen rekening gehouden met nieuwbouw van grondgebonden woningen en een uitbreiding van de utiliteit.

warmtevraag Wnet [MW]	Arnhem	Warmtenet won.equiv.	Arnhem
Woningen	340	Woningen	67.000
Utiliteit	170	Utiliteit	33.000
Totaal	510	Totaal	100.000

Toelichting

In bovenstaande tabel staat de warmtevraag voor de circa 67.000 op een warmtenet aan te sluiten woningen in Arnhem. In de huidige situatie is hiervoor 340 MW_{th} aan bronvermogen noodzakelijk om aan de warmtebehoefte te kunnen voldoen. Daarnaast is voor de circa 33.000 woningequivalenten utiliteit nog circa 170 MW_{th} vermogen noodzakelijk. In totaal zal 510 MW_{th} aan bronvermogen door de lokale warmtebronnen beschikbaar moeten zijn om in de gehele warmtebehoefte van Arnhem te kunnen voorzien.

Voor de basislast is voor de woningen minimaal 100 MWth bronvermogen nodig, voor de utiliteit nog eens 50 MWth. In totaal is dus minimaal 150 MWth bronvermogen nodig om aan de warmtevraag van Arnhem in basislast te kunnen voorzien.

De pieklast zal door aanvullende bronnen geleverd moeten worden. Dit zijn andere duurzame bronnen of voorlopig aardgas gestookte bronnen, die op termijn door duurzame alternatieven worden vervangen.

Uitgangspunten

- Voor de berekening van het noodzakelijke vermogen is een gelijktijdig benodigd vermogen aangenomen van 5 kW per woningequivalent. Deze waarde is gebaseerd op praktijkwaarden van warmtebedrijven en licht naar beneden bijgesteld in verband met de renovatie naar label B (renovatieniveau R).
- Voor de basislast van een woningequivalent is uitgegaan van 30% van het totaal benodigde vermogen.
- De basislast wordt bepaald door de constante warmtevraag van de gebouwde omgeving die door de warmtebronnen het gehele jaar minimaal geleverd moet worden.
- De pieklast betreft de maximale warmtevraag gedurende een korte periode (bijvoorbeeld als het heel koud is).

Conclusies warmtevraag

Voorlopige conclusies

- Caldomus toont aan dat er kansen zijn om circa 67.000 woningen, tegen de laagst maatschappelijke kosten aan te sluiten op een warmtenet. Bij hogere productiekosten van de warmte zullen naar verwachting nog steeds circa 28.000 woningen, tegen de laagst maatschappelijke kosten, aan te sluiten zijn op een warmtenet. Hierbij is geen rekening gehouden met woningen die nu al aangesloten zijn op een warmtenet.
- De gebouwde omgeving vraagt minimaal om een MT-warmtenet om overlast/ingrepen aan de woningen, bijbehorende tijd en kosten zo laag mogelijk te houden.
- Aansluiting op een LT-warmtenet van bestaande woningen is ook mogelijk, echter tegen hogere kosten. Afhankelijk van de beperkte beschikbaarheid van MT of HT bronnen kan hier desondanks voor worden gekozen in de toekomst.
- Toekomstige innovaties bijvoorbeeld op het gebied van de productie van warm tapwater kan het perspectief van LT-warmtenetten positief beïnvloeden.
- De optelsom van de warmtenetbuurten leidt tot een warmtevraag van grofweg 510 MW_{th} piekvermogen (maximale warmtevraag) en circa 150 MW_{th} basislast (minimale warmtevraag). Hierbij is uitgegaan van het aansluiten van circa 67.000 woningen en 33.000 woningequivalenten utiliteit op het warmtenet .
- De berekeningen van de ΔTCO (het verschil in totale jaarlijkse kosten voor een warmtenet versus de huidige aardgas voorziening) en de robuustheid per warmteconcept per buurt zijn bruikbaar voor onderbouwing van de keuze voor een toekomstig warmtenet en de voorkeuren en prioritering van buurten (volgorde) voor de ontwikkeling van het warmtenet. Hoe groter de robuustheid voor een warmtenet en hoe lager de ΔTCO, hoe hoger de prioriteit om de buurt als eerste mee te nemen in de ontwikkelingsplannen voor een warmtenet voor Arnhem.

Berenschot

Kansrijke warmtebronnen in gemeente Arnhem

Bijlage 2: Bronnenanalyse

Aanleiding en scope

- In dit document worden de **belangrijke bevindingen uit de bronnenanalyse** uitgevoerd in opdracht van de gemeente Arnhem gepresenteerd. Voor de bronnenanalyse zijn mogelijke kansrijke bronnen voor Arnhem in kaart gebracht in een online kaart. Op de komende slides wordt in het kort besproken wat volgens ons de **meest relevante bronnen** zijn.

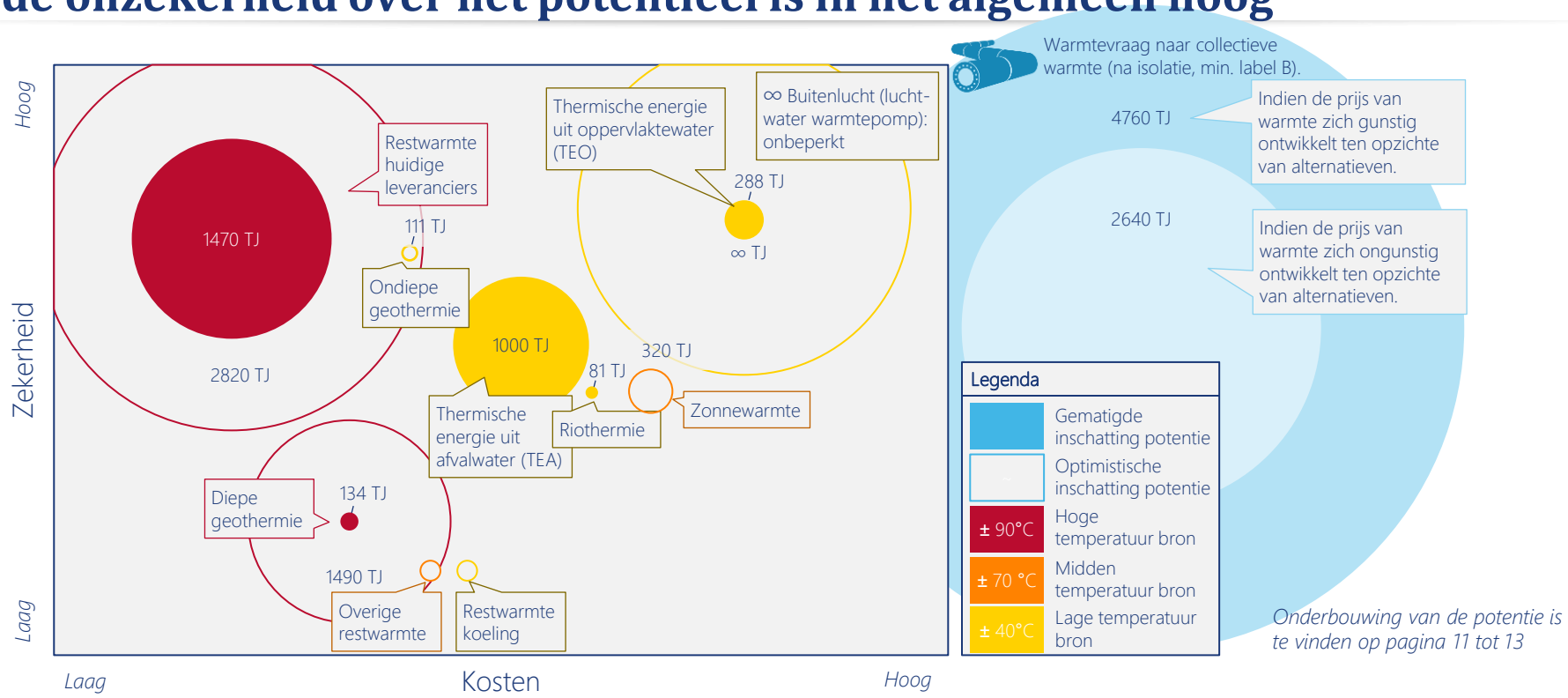
- Deze bronnenanalyse is **onderdeel van een groter traject** dat Berenschot samen met de gemeente Arnhem en andere stakeholders uitvoert. Dat traject richt zich op de ontwikkeling van een **warmtenetstrategie en Transitievisie Warmte** voor de gemeente.

- Deze bronnenanalyse richt zich enkel op de vraag welke bronnen er in de regio aanwezig zijn. Hierbij is **nog niet gekeken naar de kansrijkheid van deze bronnen in relatie tot de het huidige warmtenet en de warmtevraag** in Arnhem. Dit komt in de volgende fase van het traject aan de orde.

Bevindingen bronnenanalyse

- Arnhem heeft een warmtenet dat gevoed wordt met hoge temperatuurbronnen uit restwarmte aangevuld met gasketels voor de piek. Zo'n 6000 woningen en enkele grootverbruikers in Arnhem zijn aangesloten op dit warmtenet en vragen zo'n 400 TJ warmte per jaar.
- In Arnhem is men al enige tijd bezig met het verkennen van andere duurzame warmtebronnen. Er liepen en lopen diverse initiatieven. Zo is door o.a. Firan onderzoek uitgevoerd naar de uitrol van een warmtenet op restwarmte van RWZI Elderveld. De Werkgroep Hoogkamp Energie heeft in eerste instantie onderzoek gedaan naar een decentraal warmtenet op zonnewarmte. Dit bleek financieel niet haalbaar. Inmiddels richt het onderzoek zich op een Buurt Energie Systeem (BES); een modulair lokaal warmtenet gevoed door lucht-waterwarmtepompen dat verder uitgebreid en verduurzaamd kan worden. Daarnaast wordt in het Smart Polder project onderzocht of het mogelijk is om warmte en koude te gaan halen uit het oppervlaktewater.
- De potentie van warmtebronnen voor de gemeente Arnhem biedt mogelijkheden voor meer warmtelevering en/of keuze voor andere bronnen:
  - Restwarmte: in het optimistische scenario een verzesvoudiging van de warmtelevering en goedkope warmtebron.
  - Geothermie en thermische energie uit afvalwater (TEA) bij RWZI's zijn duurzame warmtebronnen die een wezenlijke bijdrage kunnen leveren; Geothermie is relatief goedkoop, maar blijft nog onzeker. Geothermie zou eventueel van buiten de gemeente uit de regio moeten komen. TEA is een duurdere warmtebron, maar kent een grote potentie in de regio Arnhem
  - Thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) kan theoretisch zeer veel warmte leveren, maar moet ingezet worden in combinatie met een WKO en heeft een hoge prijs. Daarom kan TEO mogelijk als back-up optie dienen mochten andere warmtebronnen tegenvallen.
  - Zonnewarmte, ondiepe geothermie en overige kleine restwarmtebronnen kunnen een beperktere en/of lokale bijdrage leveren.
- Temperatuurniveau van warmtelevering is belangrijk voor toekomstige bronontwikkeling: lagere temperatuur voor een warmtenet maakt het mogelijk om meer duurzame bronnen te benutten. Hierdoor kan een grotere potentie worden ontsloten.

Er zijn een aantal grote warmtebronnen in Arnhem beschikbaar maar de onzekerheid over het potentieel is in het algemeen hoog



Onderbouwing van de potentie is te vinden op pagina 11 tot 13

Bodemenergie:
Warmteopslag kan de potentie van warmtebronnen verhogen. Bodemenergie betreft het opslaan van warmte in de ondergrond, waarbij WKO's de meest gangbare vorm van bodemenergie zijn. Open WKO's kunnen bijvoorbeeld ingezet worden bij aquathermie zodat de hogere temperaturen gewonnen in de zomer 's winters ingezet kunnen worden.

Naast prijs, temperatuur en zekerheid kennen warmtebronnen allerlei andere kenmerken waarmee rekening kan worden gehouden

Meer eigenschappen van warmtebronnen en bronvermelding voor onderstaande data is te vinden in de bijlage (pagina 17 - 21)

Warmtebron	Inschatting technische ontwikkeltijd[1]	Duurzaamheid[2,3]	Typische investeringskosten (naar vermogen en warmte)	Standaard omvang 1 installatie
Restwarmte huidige leveranciers	*<1 jaar*	~ 11 kg CO_2/GJ	1411 €/kW_{th} 6 €/GJ	10 MW → ~ 4300 huishoudens
Kleinschalige restwarmte	*1 – 2 jaar*	~ 11 kg CO_2/GJ	1411 €/kW_{th} 9 €/GJ	0.3 MW → ~ 100 huishoudens
Diepe geothermie (Inclusief onderzoeksfase)	*>5 jaar*	~ 3.7 kg CO_2/GJ	1360 €/kW_{th} 9 €/GJ	11 MW → ~ 4800 huishoudens
Ondiepe geothermie	*1 – 2 jaar*	~ 10 kg CO_2/GJ[3]	1259 €/kW_{th} 11 €/GJ	3.8 MW → ~ 1600 huishoudens
TEO	*1 – 2 jaar*	~ 12 kg CO_2/GJ[3]	2401 €/kW_{th}[4] 22 €/GJ	0.9 MW → ~ 200 huishoudens
TEA	*1 – 2 jaar*	~ 12 kg CO_2/GJ[3]	2369 €/kW_{th}[4] 16 €/GJ	1.0 MW → ~ 400 huishoudens
Riothermie	*1 – 2 jaar*	~ 12 kg CO_2/GJ[3]	2369 €/kW_{th}[4] 16 €/GJ	1.0 MW → ~ 500 huishoudens
Zonthermie (inclusief opslagvat)	*<1 jaar*	~ 3.6 kg CO_2/GJ	525 €/kW_{th} 17 €/GJ	0.1 MW → ~ 6 huishoudens
Collectieve warmtepomp	*<1 jaar*	~ 13 kg CO_2/GJ[3]	1140 €/kW_{th}	0.6 MW → ~ 300 huishoudens

[1] Naast de technische ontwikkeltijd kennen warmtebronnen ook een organisatorische ontwikkeltijd, bijvoorbeeld voor de vergunningaanvraag en financiering. Hoe complexer, en groter de investering, hoe langer deze ontwikkeltijd over het algemeen is. Dit speelt bijvoorbeeld bij geothermie, waar de totale totstandkoming van de warmtebron (dus organisatorische en technische ontwikkeltijd gezamenlijk) wel 10 jaar kan duren.
[2] Exclusief eventuele fossiele back-up en piekbijstook.
[3] Bij de duurzaamheid van warmtebronnen die opgewerkt moeten worden met behulp van een warmtepomp is uitgegaan van de voorgenomen elektriciteitsmix in 2030 (70% hernieuwbaar).
[4] Inclusief WKO

- Emissiefactor warmtebron laag < 15 kg CO_2/GJ
- Emissiefactor warmtebron zeer laag < 5 kg CO_2/GJ
- Emissiefactor warmtebron met elektriciteitsmix 2030 (70% hernieuwbaar) laag (<15 kg/GJ). Indien gebruik gemaakt wordt van volledig duurzame elektriciteit is de emissiefactor zeer laag.

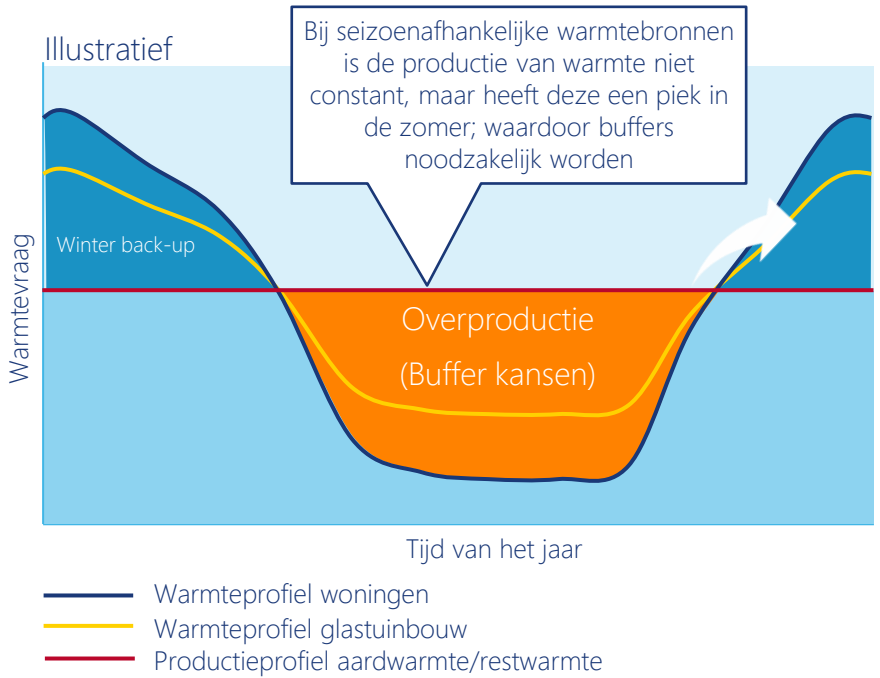
Stabiele warmtelevering heeft behoefte aan regelbaar vermogen of warmtebuffers

De warmtevraag fluctueert gedurende het jaar. Het warmtenet in Arnhem heeft in de zomer maar een warmtevraag van 15 MW, terwijl op piekmomenten in de winter dit 70 MW kan zijn. In deze piekmomenten wordt vaak gebruik gemaakt van regelbare “aftapwarmte” of piekketels bij Hulpwarmtecentrales (HWC).

Duurzame warmtebronnen kunnen vaak niet in piekmomenten bijspringen. De benuttingsgraad daalt dan wat de warmteprijs verhoogt. Daarnaast kan bijvoorbeeld een geothermiebron maar beperkt afschakelen in de zomer. Een duurzaam alternatief voor piekketels zijn WKO’s of warmwaterbuffers waarin in de zomer warmteoverschotten kunnen worden opgeslagen om deze vervolgens in de winter in te zetten. Warmteopslag brengt wel extra kosten mee, maar hier tegenover staat een kleinere dimensionering van de hoofdbron.

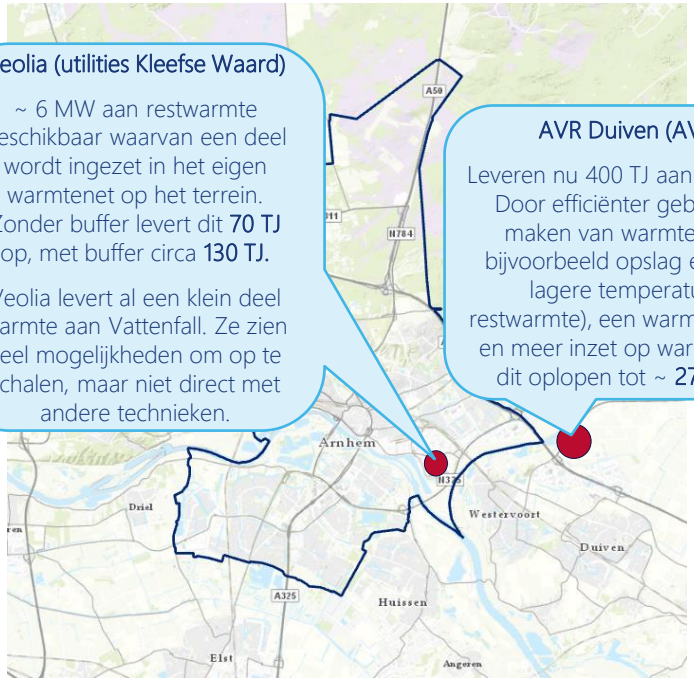
Een back-up-voorziening van warmtenetten moet zeer betrouwbaar zijn. Gasketels worden hier traditioneel voor gebruikt om warmte te kunnen blijven leveren als er tijdelijke tekorten zijn.

Vraagprofiel en productieprofiel van restwarmte/aardwarmte t.o.v. winter back-up



Industriële restwarmte lijkt de meest kansrijke hoge-temperatuurbron; geothermie is nog uiterst onzeker

HT-restwarmtelevering door AVR en Veolia



Veolia (utilities Kleefse Waard)

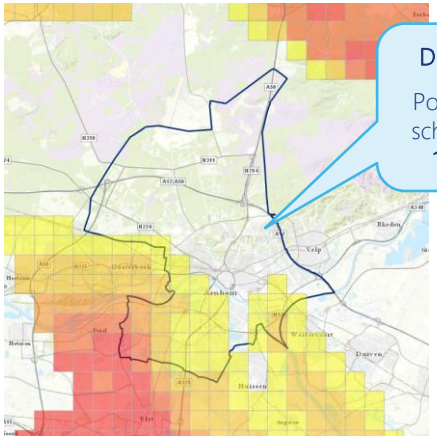
~ 6 MW aan restwarmte beschikbaar waarvan een deel wordt ingezet in het eigen warmtenet op het terrein. Zonder buffer levert dit **70 TJ** op, met buffer circa **130 TJ.**

Veolia levert al een klein deel warmte aan Vattenfall. Ze zien veel mogelijkheden om op te schalen, maar niet direct met andere technieken.

AVR Duiven (AVI)

Leveren nu 400 TJ aan Arnhem. Door efficiënter gebruik te maken van warmte (met bijvoorbeeld opslag en inzet lagere temperatuur restwarmte), een warmteopslag en meer inzet op warmte kan dit oplopen tot ~ **2700 TJ**.

Geothermie nog onzeker



Diepe geothermie (1,5 - 4 km diepte)

Potentie voor het gebied kan factor 10 schelen van ~**134 TJ** tot maximaal zo'n **1490 TJ** voor Arnhem beschikbaar.

Lagere potentie

Hogere potentie

De WARM-studie in opdracht van EBN[1] laat zien dat **regio Arnhem en Nijmegen** een middelmatige potentie voor geothermie heeft. De potentie voor diepe geothermie voor de gebouwde omgeving voor de hele regio Arnhem en Nijmegen ligt op **600 TJ**. Daarnaast schat deze studie nog ca. **6100 TJ** aan geothermie voor de industrie en glastuinbouw. Naar verwachting zullen er in de komende jaren wetenschappelijke boringen plaatsvinden die meer zekerheid kunnen geven over de potentie in de regio[2].
Volgens de WARM-studie is in de regio **500 TJ** ondiepe geothermie (0 – 1,5 km diepte) beschikbaar. Als onderdeel van het SCAN-project van EBN wordt ook de potentie van ultradiepe geothermie (>4km diepte) in de regio onderzocht. Mogelijk is dit een kansrijke warmtebron voor de langere termijn (na 2030).

Berenschot

[1] EBN (2020): WARM regio Arnhem Nijmegen
[2] Op basis van interview EBN.

De potentie van aquathermie is hoog, maar het energieverbruik en de prijs zijn relatief hoog

Potentie van zowel TEO als TEA aanzienlijk

Rivieren en ander oppervlaktewater

Door de Rijn is de theoretische winning van warmte uit oppervlaktewater zeer groot. Andere aspecten, zoals ruimtelijke inpassing en de mogelijkheden om te bufferen, bepalen de realistische potentie van aquathermie.

Riothermie

Riothermie heeft een totale potentie van ~81 TJ. Eerder is riothermie onderzocht als warmtebron voor stadsvernieuwing in het centrum

RWZI Arnhem-Zuid

RWZI binnen de gemeente grenzen, potentieel van ~ 190 TJ.

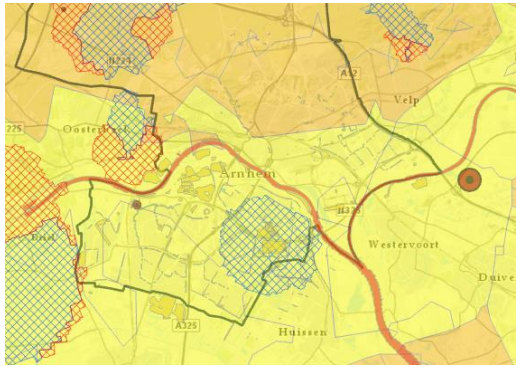


RWZI Nieuwgraaf

Aanzienlijke grotere RWZI dan de RWZI binnen de gemeente-grens, potentieel RWZI van ~ 820 TJ.

Randvoorwaarden aquathermie

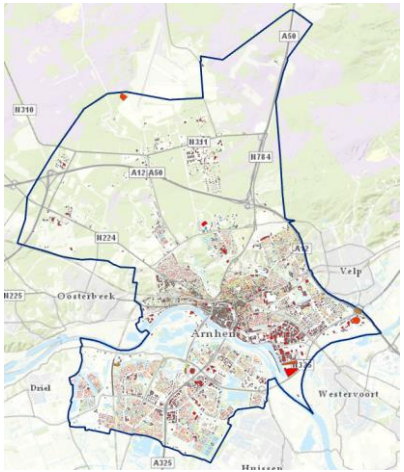
Bij aquathermie wordt de iets hogere temperatuur van oppervlaktewater of afvalwater ingezet om te verwarmen. Hierbij is een **WKO** noodzakelijk om de hogere temperaturen uit de zomer op te slaan voor de winter. Daarnaast is een **warmtepomp** nodig om deze warmte op te waarderen tot een niveau dat het huizen kan verwarmen. De inzet van een WKO en een warmtepomp maakt aquathermie kostbaar ten opzichte van de meeste andere duurzame warmtebronnen[1]. Daarnaast is het niet overal langs de rivieren of in de buurt van een RWZI mogelijk om een WKO te plaatsen, of is de beschikbare capaciteit beperkt. Daarnaast is Arnhem-Zuid aangewezen als potentieel gebied voor aanvullende strategische drinkwatervoorraden (ASV) wat de energiepotentie ook kan beïnvloeden. Uit de verkenning van de Gemeente Arnhem blijkt het gebied ten noorden van de Rijn de meest geschikte locatie voor WKO's, zie bijlage pagina 16.



[1] Voor de SDE++ 2021 berekent het PBL voor TEO een prijs van 22,4 €/GJ, terwijl voor diepe geothermie (basislast) de prijs 8,90 €/GJ, en voor zonthermie de prijs 17,1 €/GJ is.

Overige kleinschalige warmtebronnen

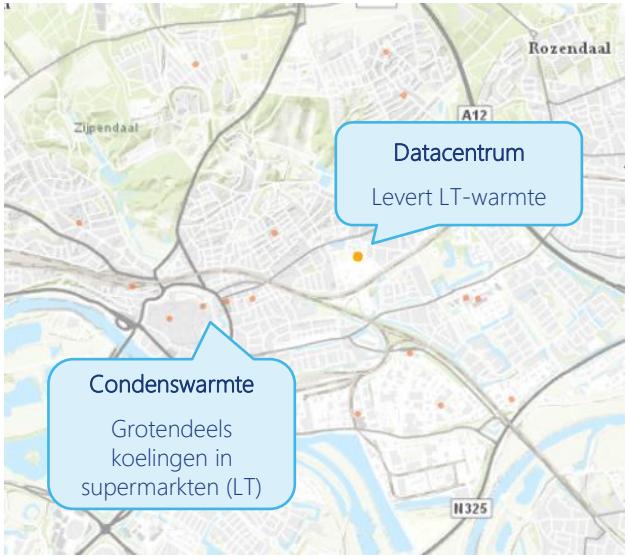
Zonthermie breed inzetbaar, concurrentie met PV



Zonnecollectoren kunnen geplaatst worden op daken en velden. In theorie is de potentie van zonthermie in Arnhem op velden **320 TJ** en op daken **1500 TJ.** Echter concurreert zonnewarmte met andere toepassingen van daken, zoals zon-PV. Dit kan ondervangen worden door de inzet van PVT-panelen, waarmee zowel warmte als elektriciteit kan worden opgewekt. Het thermische rendement van PVT-panelen is lager, wat betekent dat er minder warmte geproduceerd wordt.
Aangezien zonnewarmte met name in de zomer beschikbaar komt zal deze vrijwel altijd met een seizoensbuffer moeten worden gecombineerd.

Kleinschalige restwarmte als extra bron

Er zijn diverse kleinere restwarmtebronnen in de gemeente Arnhem die mogelijk kunnen aansluiten op een warmtenet, mits dit in de buurt ligt. Dit zijn zowel HT-bronnen (zoals bakkerijen) als LT-bronnen zoals een datacentrum en supermarkten met koelingen. De beschikbare restwarmte ligt veelal **tussen de 2 en 10 TJ** per bron.



Berenschot

Achtergrond: referenties en berekeningen

Onderbouwing gematigde en optimistische potentie [1/3]

	Gematigde inschatting potentie	Optimistische inschatting potentie
Restwarmte huidige leveranciers (zie uitgebreide berekening op pagina 14)	Uit interviews blijkt dat de AVR (die nu 1000 TJ aan warmte levert) warmtelevering zou kunnen verdubbelen door de inzet van restwarmte uit de CO2-plant (500 TJ) en het afschalen van elektriciteitsproductie (500 TJ). Hiervan wordt nu 600 TJ toegepast in Duiven waardoor 1400 TJ overblijft voor Arnhem). Overige gemeenten (zoals Zevenaar) zetten echter in op warmte uit de AVR. Veolia heeft ca. 6 MW aan restwarmte beschikbaar, wat bij 3175 vollasturen (aantal vollasturen dat de AVR momenteel levert) neerkomt op 70 TJ. In totaal komt restwarmtelevering van de huidige leveranciers neer op 1470 TJ.	Als bij de AVR en Veolia een warmtebuffer wordt geplaatst kan het beschikbare vermogen alle dagen van het jaar ingezet worden. Dit betekent dat het aantal vollasturen stijgt van 3175 uur naar 8760 uur. Het warmteverlies in de opslag wordt aangenomen op 33% (IF Technology, 2014; CE Delft, 2020). Bij de AVR betekent dit dat de AVI circa 2700 TJ kan leveren, voor Veolia is dit 130 TJ. In totaal komt dit neer op 2820 TJ.
Kleinschalige restwarmte	Betrouwbare data over de restwarmte die gewonnen kan worden uit kleine warmtebronnen zoals koelhuizen en bakkerijen ontbreekt. Nationale data uit de warmteatlas blijkt niet overeen te komen met de realiteit. Daarom wordt hier in deze bronnenanalyse geen concreet getal aan gehangen; de inschatting is dat deze bronnen per locatie moeten worden onderzocht en per project een beperkte bijdrage kunnen leveren.	
Collectieve warmtepomp	De technische potentie van warmtepompen is zeer groot, aangezien deze gebruik maken van warmte uit de buitenlucht.	

Onderbouwing gematigde en optimistische potentie [2/3]

	Gematigde inschatting potentie	Optimistische inschatting potentie
Diepe geothermie (1.500 m – 4.000 diepte) (zie uitgebreide berekening op pagina 15)	In de WARM-studie van EBN wordt ingeschat dat in regio Arnhem-Nijmegen ca. 600 TJ diepe geothermiewarmte geschikt voor de gebouwde omgeving te winnen is. Ervan uitgaande dat deze warmte naar ratio van inwonersaantal over de regio verdeeld wordt, zou Arnhem over **134 TJ** geothermiewarmte beschikken.	In de WARM-studie van EBN wordt ingeschat dat in regio Arnhem-Nijmegen ca. 6700 TJ diepe geothermiewarmte te winnen is, voor de gebouwde omgeving, industrie en glastuinbouw tezamen. Ervan uitgaande dat al deze warmte wordt ingezet in de gebouwde omgeving en dat deze warmte naar ratio van inwonersaantal over de regio verdeeld wordt zou Arnhem over **1490 TJ** geothermiewarmte beschikken.
Ondiepe geothermie (500 – 1.500 m diepte) (zie uitgebreide berekening op pagina 15)	Aangezien de haalbaarheid van ondiepe geothermie nog onzeker is, wordt er enkel ondiepe geothermie aangenomen bij de optimistische inschatting.	In de WARM-studie wordt ingeschat dat voor de regio Arnhem-Nijmegen ca. 500 TJ ondiepe geothermiewarmte te winnen is. Op basis van dezelfde aanname als bij diepe geothermie komt dit neer op **111 TJ**.
Zonthermie	In het gematigde scenario wordt ervan uitgegaan dat de velden geschikt voor zonne-energie worden ingezet voor PV.	De gemeente Arnhem heeft alle geschikte daken en locaties voor velden voor zon-PV in kaart gebracht. Voor het optimistische scenario wordt aangenomen dat enkel de velden worden ingezet voor warmtelevering aan een warmtenet met behulp van PVT-panelen. Op basis van een warmteproductie van 270 kWh/m2 (Berenschot, 2018) komt dit neer op **320 TJ**.

Onderbouwing gematigde en optimistische potentie [3/3]

	Gematigde inschatting potentie	Optimistische inschatting potentie
TEO	Het Stowa heeft een tool waarbij de potentie van aquathermie bepaald kan worden. Deze tool geeft een inschatting van technische potentie van TEO in Arnhem van **288 TJ**.	Experts geven aan dat zij inschatten dat de theoretische potentie van TEO in Arnhem veel groter is; het betreft immers zeer veel stromend water. In theorie kan de Rijn genoeg warmte leveren voor de **gehele gebouwde omgeving van Arnhem**. Echter zijn de beschikbaarheid van opslag en ruimtelijke inpassing van de installatie (denk bv. aan de warmtepomp) kritische factoren die deze potentie verlagen. Op basis van de warmteatlas wordt ingeschat dat rondom de Rijn de potentie van WKO's tussen de 1 en 2 TJ per hectare ligt. Open systemen zijn in dit gebied ontwikkeld, op de hoger gelegen gronden komen ook al gesloten WKO systemen voor.
TEA	Op basis van de Warmteatlas blijken er in en vlakbij Arnhem twee RWZI's te staan die, wanneer gecombineerd met een WKO samen **1000 TJ** aan warmte kunnen leveren.	
Riothermie	Berekeningen van de Gemeente Arnhem - op basis van informatie uit de Warmteatlas en het bekende debiet van de verschillende gemalen – laat zien dat de potentie van riothermie in Arnhem circa **81 TJ** is.	

Berekening restwarmte

AVR (beschikbaarheid warmte in TJ)

	Gematigde inschatting / keuze	Optimistische inschatting / onzekerheid	Bron
Nu ingezet	1000	1000	AVR
Restwarmte, beschikbaar bij temperatuur verlaging MT***	500	500	Inschatting AVR
Afschaling e-productie	500	500	Inschatting Vattenfall
Gebruik warmteopslag	0	1294	Zie onder**
Inzet Duiven	-600	-600	AVR
Totaal	**1400**	**2693.9**	

Veolia (beschikbaarheid warmte in TJ)

Omschrijving			Bron
Vermogen zonder biomassa	6	MW	Veolia
Energie zonder biomassa	**68.6**	**TJ**	Zie onder
Energie zonder biomassa en opslag	**127.7**	**TJ**	Zie onder

(Berekening huidige vollasturen)

Omschrijving			Bron
Max vermogen stadswarmte nu	87.5	MW	AVR
Warmtelevering nu	1000	TJ	AVR
Warmtelevering nu	277777.8	MWh	Berekening
Vollasturen	3175	uur	Berekening

(Rendement opslag)

Omschrijving			Bron
Rendement ATES*	67.5	%	IF technology (2014)

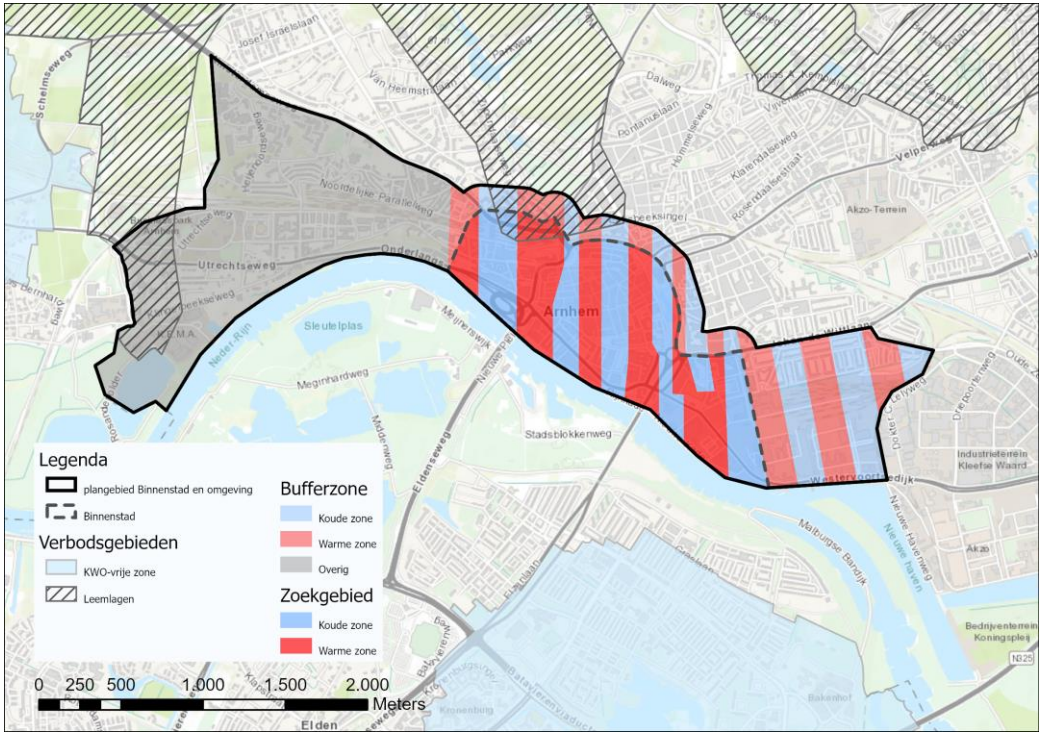
*Aquifer thermal energy storage
** Berekening o.b.v. vollasturen i.c.m. aquifer efficiëntie
*** Midden temperatuur afgifte <=70 graden

Berekening geothermie

Omschrijving	Hele regio	Aandeel Arnhem	Bron
Percentage Arnhem van regio	100%	22%	Zie rechts
Diepe geothermie (alles sectoren)	6700	1492.8	EBN
Diepe geothermie (enkel gebouwde omgeving)	600	133.7	EBN
Ondiepe geothermie	500	111.4	EBN

Gemeente	Inwoners
Arnhem	159267
Berg en Dal	34798
Beuningen	25882
Doesburg	11148
Druten	18797
Duiven	25332
Heumen	16486
Lingewaard	46475
Nijmegen	176731
Overbetuwe	47543
Renkum	31300
Rheden	20004
Rozendaal	1654
Westervoort	14944
Wijchen	40951
Zevenaar	43488

Uit de verkenning van de Gemeente Arnhem blijkt het gebied ten noorden van de Rijn de meest geschikte locatie voor WKO's



Overige eigenschappen van warmtebronnen [1/4]

Warmtebron	Inzetbaarheid voor piekvoorziening	Eigenaar van de bron	Leveringszekerheid
	Geen van onderstaande warmtebronnen is echt geschikt als piekvoorziening. Gasketels (al dan niet gestookt met duurzame gassen) zijn veel geschikter. *Twee belangrijke factoren die bepalen in hoeverre een bron geschikt is om in te zetten als piekvoorziening zijn de mate van stuurbaarheid van de bron en kosten van vermogen (prijs per kW)*	*Voor veel bronnen is er geen evidente eigenaar van de warmte zelf en is de eigenaar van de installatie die de warmte wint eigenaar van deze warmte. Wel kan het zijn dat het terrein waarop de warmte wordt gewonnen weer van een andere partij is. Hierover dienen afspraken gemaakt te worden.*	*In tegenstelling tot duurzame elektriciteit zijn duurzame warmtebronnen maar weinig afhankelijk van het weer en hebben ze daardoor een relatief hoge leveringszekerheid. Diversiteit aan bronnen en een back-up voorziening kunnen de gevoeligheid voor eventuele problemen bij warmtebronnen opvangen.*
Restwarmte huidige leveranciers	Gemiddeld: Stuurbaarheid laag want afhankelijk van productieprocessen; prijs per kW relatief laag wat bijdraagt aan geschiktheid	De producent van de restwarmte. Door ophaalrecht (in nog vast te stellen Warmtewet II) moet geloosde restwarmte wel verplicht beschikbaar gesteld worden aan een warmtebedrijf.	Middel tot hoog, eigenaren van de warmtebronnen zijn grote professionele partijen die in langlopende contracten afspraken maken over leveringszekerheid. Echter kunnen storingen en onderhoud afdoen aan leveringszekerheid. Op langere termijn groeit onzekerheid omdat bedrijven failliet kunnen gaan en dan niet meer aan contract kunnen voldoen.
Kleinschalige restwarmte	Gemiddeld: Stuurbaarheid laag want afhankelijk van productieprocessen; prijs per kW relatief laag wat bijdraagt aan geschiktheid		Middel, bij kleinere partijen is het risico op storingen vermoedelijk hoger al is dit sterk afhankelijk van het type partij. Op langere termijn groeit onzekerheid omdat bedrijven failliet kunnen gaan en dan niet meer aan contract kunnen voldoen.

Overige eigenschappen van warmtebronnen [2/4]

Warmtebron	Inzetbaarheid voor piekvoorziening	Eigenaar van de bron	Leveringszekerheid
	Geen van onderstaande warmtebronnen is echt geschikt als piekvoorziening. Gasketels (al dan niet gestookt met duurzame gassen) zijn veel geschikter. *Twee belangrijke factoren die bepalen in hoeverre een bron geschikt is om in te zetten als piekvoorziening zijn de mate van stuurbaarheid van de bron en kosten van vermogen (prijs per kW)*	*Voor veel bronnen is er geen evidente eigenaar van de warmte zelf en is de eigenaar van de installatie die de warmte wint eigenaar van deze warmte. Wel kan het zijn dat het terrein waarop de warmte wordt gewonnen weer van een andere partij is. Hierover dienen afspraken gemaakt te worden.*	*In tegenstelling tot duurzame elektriciteit zijn duurzame warmtebronnen maar weinig afhankelijk van het weer en hebben ze daardoor een relatief hoge leveringszekerheid. Diversiteit aan bronnen en een back-up voorziening kunnen de gevoeligheid voor eventuele problemen bij warmtebronnen opvangen.*
Diepe geothermie	Relatief hoog: stuurbaarheid relatief hoog, prijs per kW laag wat bijdraagt aan geschiktheid	Geen natuurlijke eigenaar, afhankelijk van afspraken die gemaakt worden.	Hoog, maar afhankelijk van type broneigenaar (bv. of dit een publieke of private partij is).
Ondiepe geothermie			Hoog, sterk afhankelijk van broneigenaar. Naarmate aandeel hernieuwbaar in elektriciteitsmix toeneemt kan elektriciteit op bepaalde momenten wel zeer kostbaar zijn.

Overige eigenschappen van warmtebronnen [3/4]

Warmtebron	Inzetbaarheid voor piekvoorziening	Eigenaar van de bron	Leveringszekerheid
	Geen van onderstaande warmtebronnen is echt geschikt als piekvoorziening. Gasketels (al dan niet gestookt met duurzame gassen) zijn veel geschikter. *Twee belangrijke factoren die bepalen in hoeverre een bron geschikt is om in te zetten als piekvoorziening zijn de mate van stuurbaarheid van de bron en kosten van vermogen (prijs per kW)*	*Voor veel bronnen is er geen evidente eigenaar van de warmte zelf en is de eigenaar van de installatie die de warmte wint eigenaar van deze warmte. Wel kan het zijn dat het terrein waarop de warmte wordt gewonnen weer van een andere partij is. Hierover dienen afspraken gemaakt te worden.*	*In tegenstelling tot duurzame elektriciteit zijn duurzame warmtebronnen maar weinig afhankelijk van het weer en hebben ze daardoor een relatief hoge leveringszekerheid. Diversiteit aan bronnen en een back-up voorziening kunnen de gevoeligheid voor eventuele problemen bij warmtebronnen opvangen.*
TEO	Middel tot laag, bron is redelijk stuurbaar maar te snel warmte onttrekken uit WKO is niet mogelijk; prijs per kW hoog wat bron minder geschikt maakt.	Geen eigenaar, de warmte is eigendom van degene die de warmte onttrekt. Voor het brengen van water in of het onttrekken van water uit een oppervlaktewaterlichaam is het waterschap bevoegd gezag voor vergunningverlening[1].	Hoog, afhankelijk van eigenaar van installatie (bv. of dit een publieke of private partij is). Naarmate aandeel hernieuwbaar in elektriciteitsmix toeneemt kan elektriciteit op bepaalde momenten wel zeer kostbaar zijn.
TEA		Er bestaat (voor zover bekend) geen jurisprudentie over het eigendom van warmte uit afvalwater[2]. Het is daarom van belang om goede afspraken te maken tussen warmte-aanbieder en de leverancier.	
Riothermie			

[1] IF (2018): Thermische Energie uit Oppervlaktewater – Business case "Harderweide" Harderwijk
2 Stowa (2018): Handreiking aquathermie

Overige eigenschappen van warmtebronnen [4/4]

Warmtebron	Inzetbaarheid voor piekvoorziening	Eigenaar van de bron	Leveringszekerheid
	Geen van onderstaande warmtebronnen is echt geschikt als piekvoorziening. Gasketels (al dan niet gestookt met duurzame gassen) zijn veel geschikter. *Twee belangrijke factoren die bepalen in hoeverre een bron geschikt is om in te zetten als piekvoorziening zijn de mate van stuurbaarheid van de bron en kosten van vermogen (prijs per kW)*	*Voor veel bronnen is er geen evidente eigenaar van de warmte zelf en is de eigenaar van de installatie die de warmte wint eigenaar van deze warmte. Wel kan het zijn dat het terrein waarop de warmte wordt gewonnen weer van een andere partij is. Hierover dienen afspraken gemaakt te worden.*	*In tegenstelling tot duurzame elektriciteit zijn duurzame warmtebronnen maar weinig afhankelijk van het weer en hebben ze daardoor een relatief hoge leveringszekerheid. Diversiteit aan bronnen en een back-up voorziening kunnen de gevoeligheid voor eventuele problemen bij warmtebronnen opvangen.*
Zonthermie (inclusief opslagvat)	Relatief hoog: bron redelijk stuurbaar maar te snel onttrekken uit opslagvat niet mogelijk; prijs per kW laag wat bijdraagt aan geschiktheid.	Eigenaar van installatie is eigenaar van de warmte.	Hoog door opslagvat. Zonder opslag zeer laag.
Collectieve warmtepomp	Relatief hoog: bron zeer goed stuurbaar; prijs per kW relatief laag wat bijdraagt aan geschiktheid.	Eigenaar van installatie is eigenaar van de warmte.	Hoog. Maar naarmate aandeel hernieuwbaar in elektriciteitsmix toeneemt kan elektriciteit op bepaalde momenten wel zeer kostbaar zijn.

Gebruikte bronnen

Potenties:

RVO: Warmteatlas

Interviews met: Vattenfall, AVR, Veolia, Bakkerij Hilvers, EBN, Accsys

Berenschot (2018): Position paper zonnewarmte

EBN: WARM regio Arnhem Nijmegen

Debiet rioolgemalen Arnhem: Ronald Bos (Gemeente Arnhem)

Rendement warmteopslag - midden-temperatuur aquifier thermal energy storage (MTO ATES): IF Technology (2014); CE Delft (2020)

Prijs, investeringskosten en standaardomvang

PBL: SDE++ 2021

Ontwikkeltijd:

CE Delft: Factsheet warmte

Duurzaamheid:

CE Delft: Ketenemissies warmtelevering

PBL: SDE ++ 2021 (Voor sCOP warmtepompen)



Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot

Berenschot

Scenario's voor warmtenetontwikkeling

Bijlage 3: Achtergrond scenario's

Scenario's voor warmtenetten in Arnhem

De totale warmtevraag voor tapwater en verwarming binnen de gebouwde omgeving van de gemeente Arnhem bedraagt zo'n 5.700 Terajoule (TJ) en 4.300 TJ wanneer geïsoleerd tot gemiddeld label B[1], een gedeelte van deze warmtevraag is reeds op warmtenetten aangesloten. Voor de overige woning is het de vraag op welke manier deze het beste verduurzaamd kunnen worden. In deze bijlage is inzichtelijk gemaakt op welke manier scenario's zijn ontwikkeld om inzichtelijk te maken waar warmtenetten in de toekomst mogelijk de beste oplossing zijn om woningen en gebouwen te verduurzamen.

Deze bijlage is als volgt opgebouwd

1. Toelichting onzekerheid 1: beschikbaarheid van nieuwe warmtebronnen
2. Toelichting onzekerheid 2: prijsontwikkeling warmte t.o.v. alternatieven
3. Combinatie onzekerheden vormt 4 scenario's
4. Toelichting per scenario (4x)
5. Scenario's gezamenlijk

[1] Op basis gemiddelde aardgas verbruiken per buurt van het CBS gecorrigeerd voor kookgas en graaddagen. Utiliteiten zijn bepaald op basis van vloeroppervlakte en kentallen voor warmteverbruik per type utiliteit en bouwjaar. Isolatie tot schillabel B levert een besparing van 27% op, op basis van Vesta MAIS (startanalyse model) besparingsaannames.

Onzekerheid in de beschikbaarheid van nieuwe warmtebronnen

A. **Onzekerheid in de beschikbaarheid van nieuwe warmtebronnen**

De warmtebronnenanalyse laat zien dat de aanwezigheid van nieuwe warmtebronnen richting de toekomst onzeker is. Dit is een omvangrijke onzekerheid met een zeer grote impact op een eventuele potentiële omvang van het warmtenet in Arnhem. Deze onzekerheid is daarom mee genomen in de het formuleren van de scenario's voor het toekomstige warmtenet in Arnhem. Hierbij is de huidige warmteproductie vanuit AVR in alle scenario's meegenomen (zie ook pagina 11). Vervolgens is een splitsing gemaakt in de meer zekere en onzekere warmte vanuit de warmtebronnen analyse. Dit leidt tot de volgende twee uitersten:

1. In de toekomst zijn er **enkele** nieuwe warmtebronnen. In deze situatie wordt uit gegaan van de bestaande warmtebronnen met daarbij additioneel een beperkte ingroei van nieuwe warmtebronnen die met redelijke zekerheid ontwikkelt kunnen worden. De uitrol van deze bronnen betreft een keuze.
2. In de toekomst zijn er **veel** nieuwe warmtebronnen. In deze situatie wordt uit gegaan van de bestaande warmtebronnen met daarbij additioneel een ingroei van veel nieuwe warmtebronnen. Overeenkomstig met niet alleen de onzekere bronnen uit de warmtebronnen analyse maar ook het meer onzekere potentieel.

Hoe het onderscheid tussen zeker en onzekere bronnen wordt gemaakt staat beschreven in bijlage 2.

Beschikbaarheid van warmte in variant 1: In de toekomst zijn er **enkele** nieuwe warmtebronnen.

- AVR: 1400 TJ
- Geothermie: 130 TJ
- Aquathermie: 1370 TJ
- Zonnewarmte: 0 TJ
- Overige restwarmte: 70 TJ

2910 TJ

Beschikbaarheid van warmte in variant 2: In de toekomst zijn er **veel** nieuwe warmtebronnen.

- AVR: 2690 TJ
- Geothermie: 1500 TJ
- TEO en TEA: zeer veel TJ
- Zonnewarmte: 320 TJ
- Overige restwarmte: 130 TJ

> 6000 TJ

Beschikbare warmte per scenario afhankelijk van technische onzekerheid

In deze slides wordt kort toegelicht hoe het onderscheid tussen de potenties van verschillende bronnen in verschillende scenario's precies is gemaakt.

De hoeveelheid warmte die een warmtebron in de toekomst kan leveren is onzeker. Echter is de beschikbaarheid van duurzame warmte wel zeer bepalend voor het ontwikkelen van een warmtenetstrategie. Daarom is ervoor gekozen om deze onzekerheid één van de assen te maken in de scenariovorming.

De betreffende as waarover dit gaat is de volgende:



Warmte die al beschikbaar is óf waar je redelijkerwijs op dit moment voor kan kiezen valt onder de linker kant van de as. Warmte waarvan het technisch nog onzeker is of deze beschikbaar zal komen in de toekomst wordt ook mee genomen aan de rechter kant.

Ter illustratie: potentie restwarmte AVR en Veolia

Zowel de AVR als Veolia kunnen hun restwarmtelevering aan het huidige warmtenet uitbreiden, bijvoorbeeld door de warmte die nu gebruik wordt voor elektriciteitsproductie in te zetten voor warmtelevering aan de gebouwde omgeving. Dit is een keuze, en wordt dus ook in de linker scenario's (*In de toekomst zijn er **enkele** nieuwe warmtebronnen)* meegenomen.

Zowel AVR als Veolia geven aan te kijken naar warmteopslag in aquifiers in de ondergrond. Voor hogere temperaturen zijn dit nog innovatieve technieken die zeer beperkt worden toegepast. Of dit mogelijk is, is dus een onzekerheid. De extra warmte die deze opslagsystemen zouden opleveren wordt dus enkel in de rechter scenario's (*In de toekomst zijn er enkele **veel** warmtebronnen)* meegenomen.

	Scenario's met enkele nieuwe warmtebronnen	Scenario's met veel nieuwe warmtebronnen
Beschikbare restwarmte	1470 TJ	2820 TJ

Onzekerheid in de prijsontwikkeling van warmte t.o.v. individuele opties

B. Onzekerheid in de prijsontwikkeling van de toepassing van warmte(bronnen) t.o.v. individuele opties



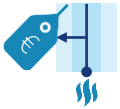
Hiermee wordt de onzekerheid in de prijs van warmte t.o.v. individuele opties op elektriciteit en groen gas geadresseerd.

In de warmtevraaganalyse is een vergelijking gemaakt tussen warmtenetten (MT en LT), all-electric en hybride warmtepompen op groen gas. De kost voor de toepassing van deze opties zijn naast elkaar geplaatst. Echter de aannames voor de prijs van warmte, hybride met groen gas, en all-electric zijn onzeker richting de toekomst. Wellicht dat warmtebronnen duurder of juist goedkoper uitpakken. Ook de aanleg van het warmtenet kan in prijs anders uitvallen. Daarnaast kunnen juist ook de alternatieven nog goedkoper worden. In de vraaganalyse is al enigszins rekening gehouden met verwachte veranderingen in prijs. Echter gezien het lokale karakter van warmte en de grote onzekerheid in de prijs van warmte voor verschillende type bronnen is het wenselijk dit als onzekerheid mee te nemen.

Eén van de alternatieven, namelijk hybride warmtepompen met groen gas is eigenlijk altijd de goedkoopste optie. Echter de beschikbaarheid van groen gas richting de toekomst (zeer) is beperkt dus dit kan niet overal zonder meer ingezet worden*. Daarom heeft het de voorkeur om in die gevallen waar het prijsverschil tussen een warmtenet en de hybride warmtepomp klein is, toch voor een warmtenet te gaan. Wanneer de hybride warmtepomp echter veel goedkoper is, is het kostentechnisch wenselijker om voor de hybride optie te kiezen.

De assen om de onzekerheid in de prijsontwikkeling van warmte t.o.v. individuele opties te wegen is op de volgende twee manieren meegenomen (zie bijlage voor verdere duiding):

1. De prijs van de toepassing van warmtebronnen t.o.v. individuele opties ontwikkelt zich op zo'n manier dat warmte **relatief goedkoper** wordt. Hierbij hanteren we de volgende twee vuistregels:
   - Daar waar all-electric nu tot **5% goedkoper** is dan warmtenetten, worden woningen toch op een warmtenet aangesloten. Dit komt doordat we verwachten dat warmte goedkoper gaat worden of de alternatieven duurder.
   - Daar waar hybride warmtepompen tot **15% goedkoper** zijn, worden woningen toch op een warmtenet aangesloten.



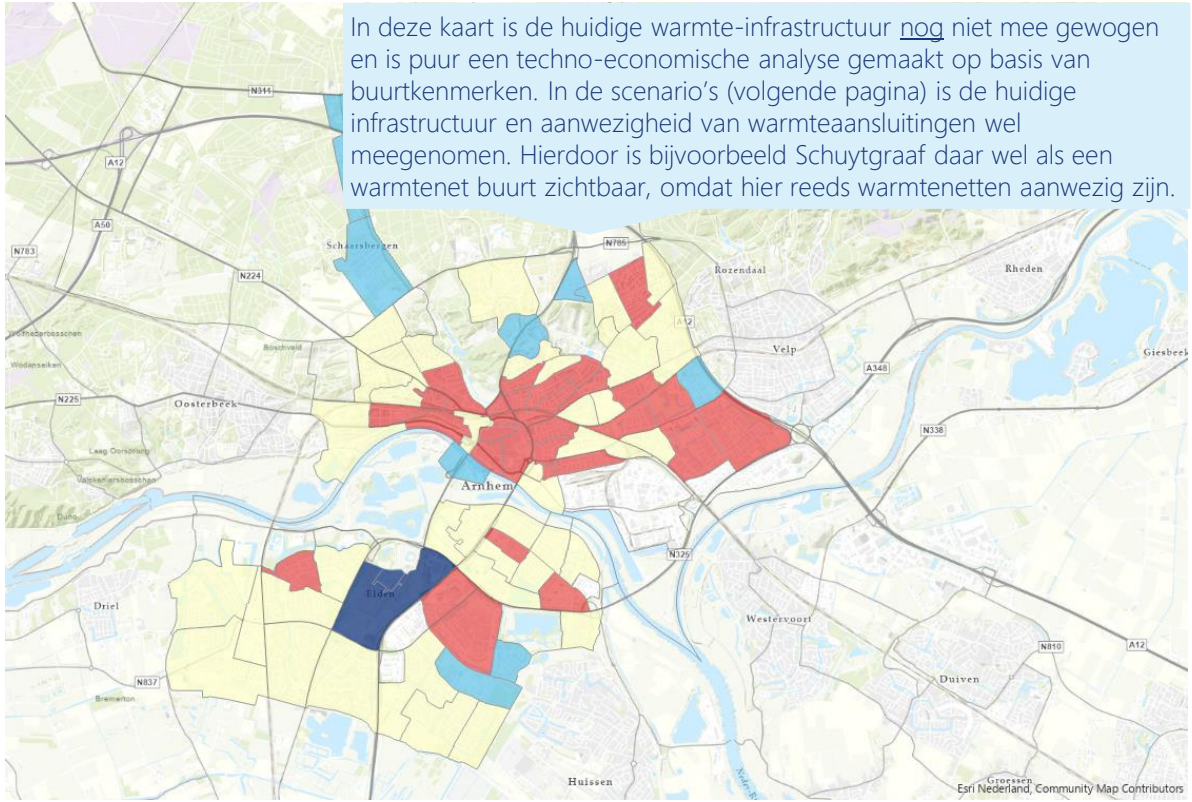
2. De prijs van de toepassing van warmtebronnen t.o.v. individuele opties ontwikkelt zich op zo'n manier dat warmte **relatief duurder** wordt. Hierbij hanteren we de volgende twee vuistregels:
   - Er wordt alleen voor een warmtenet gekozen als deze (meer dan) **5% goedkoper** is dan all-electric.
   - Daar waar hybride warmtepompen tot **5% goedkoper** zijn, worden woningen toch op een warmtenet aangesloten.



* Kamerbrief: Routekaart Groen Gas, 30 maart 2020; Berenschot, Kalavasta, Klimaatneutrale energiescenario's 2050 (2020) ; VEH, Wat stoppen met aardgas kost, Kostenoverzicht per woningtype en energielabel.

Prijs van alternatieven voor veel buurten dicht bij elkaar

In deze kaart is de huidige warmte-infrastructuur nog niet mee gewogen en is puur een techno-economische analyse gemaakt op basis van buurtkenmerken. In de scenario's (volgende pagina) is de huidige infrastructuur en aanwezigheid van warmteaansluitingen wel meegenomen. Hierdoor is bijvoorbeeld Schuytgraaf daar wel als een warmtenet buurt zichtbaar, omdat hier reeds warmtenetten aanwezig zijn.



Warmtenet ook bij ongunstige prijsontwikkeling het goedkoopste
- Warmtenet meer dan 5% goedkoper dan all-e
- Hybride warmtepomp max. 5% goedkoper dan warmtenet

All-electric ook bij gunstige prijsontwikkeling warmte het goedkoopste
- All-electric meer dan 5% goedkoper dan warmte
- Hybride warmtepomp max. 15% goedkoper dan warmte

Hybride warmtepomp meer dan 15% goedkoper dan warmtenet en all-electric

Onbekend
Kosten warmteoplossingen dicht bij elkaar

Let op! *Deze kaart toont slechts de 'ruwe' uitkomsten van de vraaganalyse. Zaken zoals het bestaande warmtenet, lopende gebiedsontwikkelingen en andere uitgangspunten zijn hier nog niet in meegenomen.*

Uit combinatie van onzekerheden volgen vier scenario's

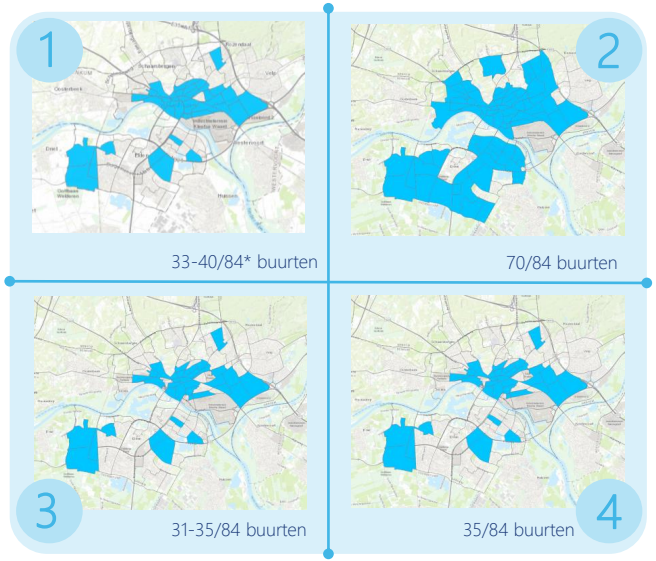
Vier scenario's

Prijsontwikkeling van warmte (bronnen) t.o.v. individuele opties is **gunstig** voor warmte

- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **gunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er zijn echter kunnen echter **maar enkele** nieuwe warmtebronnen worden ontwikkeld.

In de toekomst zijn er **enkele** nieuwe warmtebronnen

- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **ongunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er kunnen bovendien **maar enkele** nieuwe warmtebronnen worden ontwikkeld.



- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **gunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er kunnen bovendien **veel nieuwe warmtebronnen** worden ontwikkeld.

In de toekomst zijn er **veel** nieuwe warmtebronnen

- Prijs van warmtebronnen ontwikkelt zich **ongunstig** t.o.v. individuele opties.
- Er kunnen echter **veel nieuwe warmtebronnen** worden ontwikkeld.

Prijsontwikkeling van warmte (bronnen) t.o.v. individuele opties is **ongunstig** voor warmte

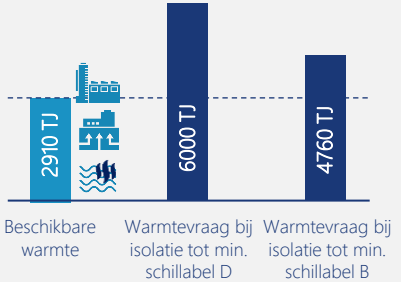
* Arnhem kent 83 buurten. Echter, vanwege de grote verschillen in type bebouwing in Rijkerswoerd-Oost is deze buurt opgeknipt in 2 delen.

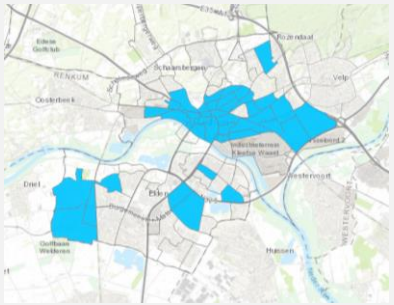
Scenario 1: Warmte wordt relatief goedkoper maar er kunnen slechts enkele nieuwe bronnen worden ontwikkeld

In dit scenario ontwikkelt de prijs van warmte zich op zo'n manier dat deze lager wordt ten opzichte van individuele oplossingen. Er worden maar enkele nieuwe warmtebronnen gevonden, waardoor met name bestaande bronnen gebruikt worden. De hoeveelheid beschikbare warmte is daarom limiterend voor verdere uitbreiding.

Het gevolg is dat 33-40 van de 84 buurten in Arnhem op een warmtenet kunnen worden aangesloten wat bijna de helft van het totaal aantal buurten zou zijn. Of dit 33 of 40 buurten zijn, hangt af van de mate van isolatie en welke verbeterslag hierin wordt gemaakt. Als woningen van vóór 1965 tot schillabel D worden geïsoleerd (minimaal verondersteld voor een 70 graden warmtenet*), dan kunnen 33 buurten worden aangesloten. Dit aantal stijgt naar 40 buurten als alle woningen minimaal schillabel B krijgen. Het net wordt met name door de AVR en de RWZI gevoed. Het net wordt op 70 graden geopereerd, hierdoor zouden de nieuwe duurzame bronnen die ontsloten kunnen worden, ook kunnen invoeden op het net. Gezien de aanwezigheid van AVR bestaat de mogelijkheid ook een gedeelte van het warmtenet op 90 graden te opereren.

33 tot 40 buurten (waarvan 24 tot 31 bovenop het bestaande warmtenet) van de totale 84 buurten op warmtenet





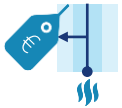
* Expertise Centrum Warmte - Handreiking voor lokale analyse - versie 3 september 2020

Scenario 2: Warmte wordt relatief goedkoper en er kunnen meerdere nieuwe bronnen worden ontwikkeld

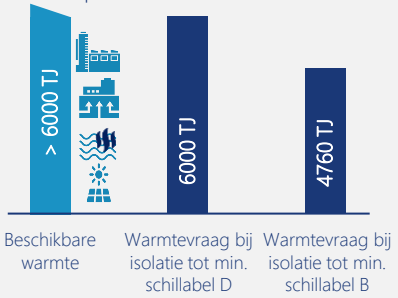
In dit scenario ontwikkelt de prijs van warmte zich op zo'n manier dat deze lager wordt ten opzichte van individuele oplossingen. Er worden bovendien meerdere warmtebronnen gevonden die aangesloten kunnen worden op het net. Met voldoende bronnen en een relatief lage warmteprijs t.o.v. alternatieven is de match met de warmtevraag limiterend voor verdere uitbreiding.

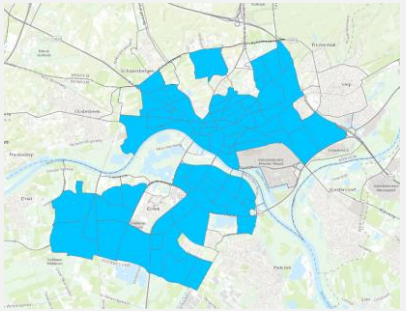
Het gevolg is dat 70 van de 84 buurten in Arnhem op een warmtenet worden aangesloten wat ongeveer 80% van het totaal aantal buurten zou zijn . Deze warmte kan afkomstig zijn uit de AVR, diepe geothermie en aquathermie (TEO en TEA), afhankelijk van de ontwikkelingen van die bronnen. Dit betekent dat alle woningen die nog niet aan Label D (vóór 1970) voldoen ten minste naar label D of verder dienen te isoleren. Hoe verder woningen geïsoleerd worden, des te minder bronnenontwikkeling er nodig is. Door de diversiteit in warmtebronnen ontstaat er potentieel keuze in bronnen en minder afhankelijkheid van AVR.





70 buurten (waarvan 60 bovenop het bestaande warmtenet) van de totale 84 buurten op warmtenet





Scenario 3: Warmte wordt relatief duurder en er kunnen slechts enkele nieuwe bronnen worden ontwikkeld

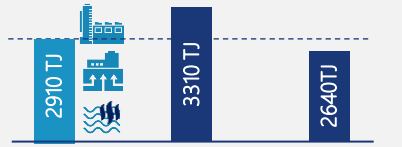
In dit scenario ontwikkelt de prijs van warmte zich op zo'n manier dat deze duurder wordt ten opzichte van individuele oplossingen. Er worden bovendien slechts enkele warmtebronnen gevonden die aangesloten kunnen worden op het net. De warmteprijs t.o.v. alternatieven is in dit geval limiterend voor verdere uitbreiding.

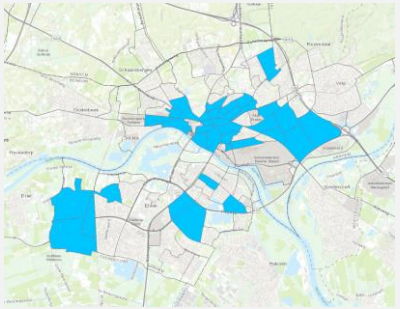
Het gevolg is dat 31-35 van de 84 buurten in Arnhem op een warmtenet kunnen worden aangesloten wat ongeveer 40% van het totaal aantal buurten zou zijn.

Of dit 31 of 35 buurten zijn, hangt af van de mate van isolatie en welke verbeterslag hierin wordt gemaakt. Als woningen van vóór 1965 tot schillabel D worden geïsoleerd (minimaal verondersteld voor een 70 graden warmtenet*), dan kunnen 31 buurten worden aangesloten en dit aantal stijgt naar 35 buurten als alle woningen minimaal schillabel B krijgen.

Het net wordt met name door de AVR en RWZI gevoed waardoor de temperatuur in het grootste deel van het net op termijn 70 graden is. Hierdoor zouden de nieuwe duurzame bronnen die ontsloten kunnen worden, ook kunnen invoeden op het warmtenet. Dit betekent dat alle woningen die nog niet aan Label D (vóór 1970) voldoen ten minste naar label D of verder dienen te isoleren. Door beperkte beschikbaarheid aan bronnen is er sterke afhankelijkheid van de AVR. Gezien de aanwezigheid van AVR bestaat de mogelijkheid ook een gedeelte van het warmtenet op 90 graden te opereren wat noodzaak voor isolatie voor aansluiting op het net in sommige wijken kan verminderen.

31 tot 35 buurten (waarvan 22 tot 26 bovenop het bestaande warmtenet) van de totale 84 buurten op warmtenet



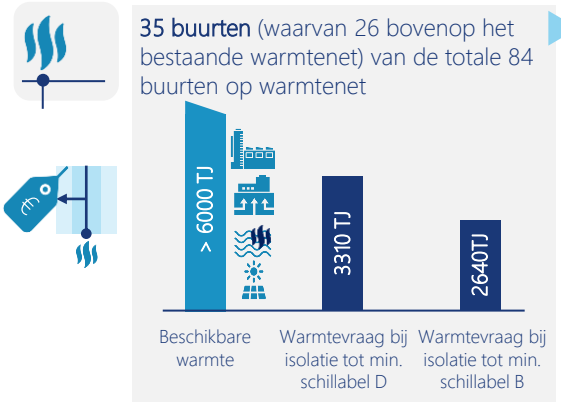


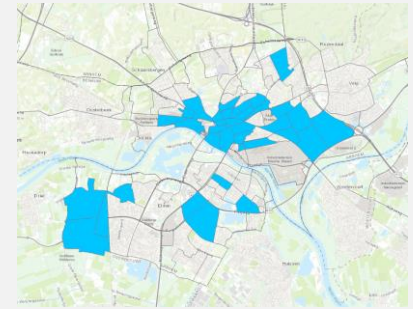
* Expertise Centrum Warmte - Handreiking voor lokale analyse - versie 3 september 2020

Scenario 4: Warmte wordt relatief duurder maar er kunnen meerdere nieuwe bronnen worden ontwikkeld.

In dit scenario ontwikkelt de prijs van warmte zich op zo'n manier dat deze duurder dan individuele oplossingen. Er worden echter meerdere warmtebronnen gevonden die aangesloten kunnen worden op het net. De prijs van warmte t.o.v. alternatieven is dan ook limiterend voor verdere uitbreiding.

Het gevolg is dat 35 van de 84 buurten in Arnhem op een warmtenet worden aangesloten wat ongeveer 40% van het totaal aantal buurten zou zijn. Deze warmte kan afkomstig zijn uit de AVR, diepe geothermie en aquathermie (TEO en TEA), zonnewarmte etc. afhankelijk van de ontwikkelingen van die bronnen. Dit betekent dat alle woningen die nog niet aan Label D (vóór 1970) voldoen ten minste naar label D of verder dienen te isoleren. Hoe verder woningen geïsoleerd worden, des te minder bronnenontwikkeling er nodig is. Door de diversiteit aan potentiële bronnen in verhouding tot de relatief beperkte vraag naar warmte is er keuze in de in te zette bronnen.







Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot

Berenschot

Overzicht van betrokken stakeholders in ontwikkeling warmtenetstrategie

Bijlage 4 - betrokken stakeholders

Betrokken stakeholders (in interviews en/of workshops)

- Gemeente Arnhem
- Firan
- Liander
- Vattenfall
- Woningcorporaties:
  - Volkshuisvesting
  - Vivare
  - Portaal
- Energiecorporaties en wijkinitiatieven
  - Rijn en Ijssel
  - Hoogkamp Energie
- AVR
- Veolia
- Accys
- Bakkerij Hilvers
- EBN



Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot

Berenschot

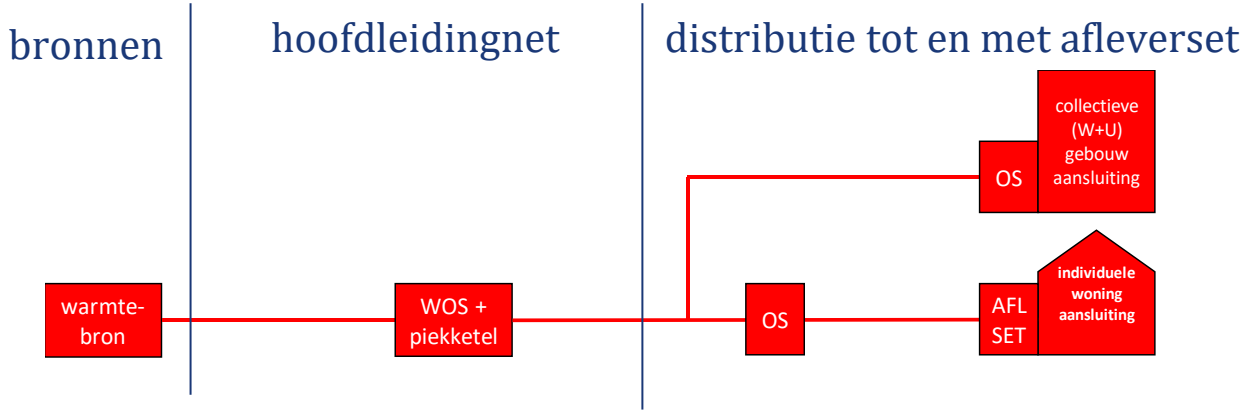
innoforte
DHC in control

Verdieping: warmtenettracés en kosten

Bijlage 5 - verkenning tracés en kosten

Strategie infrastructuur warmte

De bronnenstrategie geeft inzicht in de aard van de mogelijke warmtebronnen in 2050 qua locatie, duurzaamheid en temperatuur. Vanwege de onzekerheden in de daadwerkelijke ontwikkelmogelijkheden en de kosten van deze bronnen in de toekomst, zijn meerdere eindscenario's geschetst. De scenario's 2 en 3 gaan we in dit hoofdstuk op een logische manier koppelen aan de bronnen. Het doel is om consistente situaties te schetsen welke bronnen en welke buurten in 2050 via een warmtenet aan elkaar worden verbonden. Het warmtenet bestaat uit de volgende onderdelen:



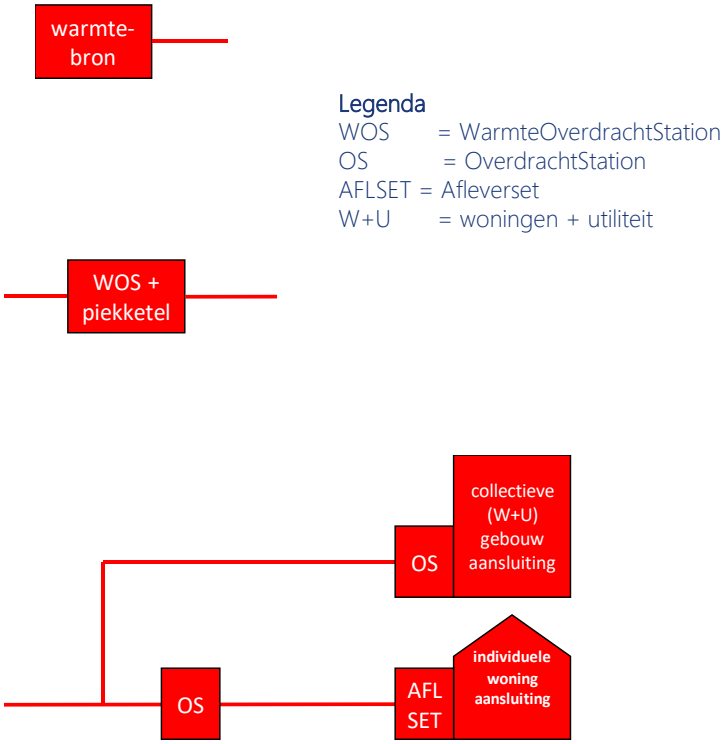
Legenda
WOS = WarmteOverdrachtStation
OS = OverdrachtStation
AFLSET = Afleverset
W+U = woningen + utiliteit

De onderdelen van de infrastructuur

De **warmtebronnen** bestaan uit de duurzame warmtebronnen die verantwoordelijk zijn voor de zogenaamde basislastlevering. Dit is circa 30% van het gevraagde piekvermogen.

Het **hoofdleidingnet**, ook wel back bone genoemd, bestaat uit een transportleiding, een hoofdaansluiting naar een buurt en een WOS (Warmte-Overdracht-Station). De veelal hogere aanvoertemperatuur in de hoofdtransportleiding wordt hier omlaag gebracht naar het temperatuurregime van de warmtelevering: 70/40°C. Bij een WOS is ook vaak de piekvoorziening opgenomen. Op dit moment zijn dit veelal aardgasgestookte ketels. In de toekomst zal dit een biogas/biodieselketel of een E-boiler zijn, op sommige plekken is dit nu al het geval ook in Arnhem.

Het laatste gedeelte is genoemd: "**distributie tot en met afleverset**". Het bevat de distributieleidingen in de wijk, een OS (overdrachtstation) dat voor een groep woningen of voor collectieve gebouwaansluiting (woningen of utiliteit) zorgt voor een waterzijdige scheiding(een apart gesloten watercircuit tussen een OS en de aangesloten gebouwen, gescheiden van het hoofdleidingnet).



Vertaling van de warmtestrategie naar de infrastructuur: temperatuur

De schetsen van het warmtenet in 2050 zijn gebaseerd op de huidige visie op duurzame verwarming in 2050. Natuurlijk zijn er nog veel onzekerheden met betrekking tot de ontwikkeling van de bronnen, de kosten en de mogelijke toekomstige alternatieven.

De projectie van de warmte infrastructuur op lange termijn (2050) is vooral bedoeld om richting te geven aan de groei van warmtenetten tot 2030. Het is immers de bedoeling dat groei van het warmtenet de komende 10 jaar past binnen een lange termijn visie. Dit ter reductie van de risico's op toekomstige capaciteitsproblemen enerzijds (te weinig transportcapaciteit) of op stranded assets anderzijds (te veel transportcapaciteit).

Een belangrijk thema bij de visie op de toekomstige hoofdinfrastructuur is het temperatuurregime. De diameter van een transportleiding kan binnen de perken worden gehouden door te kiezen voor een hoge aanvoertemperatuur. Op dit moment is de aanvoertemperatuur in het bestaande warmtenet in Arnhem in de winter maximaal circa 120°C. Dit past prima bij de AVI als warmtebron. We gaan voor deze visie ervan uit dat deze warmtebron ook in 2050 nog aanwezig zal zijn. Nieuwe warmtebronnen zoals TEA (RWZI) of TEO (oppervlaktewater) zullen echter niet op een dergelijke hoge temperatuur warmte kunnen leveren. We gaan daarom uit van een tweetal temperatuurregimes voor de hoofdinfrastructuur: HT met een aanvoertemperatuur van maximaal 120°C en MT met een maximale aanvoertemperatuur van 70°C. In de schetsten op de volgende pagina's zijn deze hoofdleidingen weergegeven in rood (HT) respectievelijk oranje (MT). In de distributienetten kan per wijk een temperatuurregime voor de levering aan de gebouwen worden gekozen. Uiteraard kan die niet hoger zijn dan het tempertuurregime in het transportnet. Gezien de gevoeligheid van met name oudere woningen voor de aanvoertemperatuur is in deze schetsen zoveel mogelijk HT warmte toebedeeld aan oudere gebouwen in het centrum van Arnhem.

Vertaling van de warmtestrategie naar de infrastructuur: koppeling netten

Er zijn twee warmtenetstrategieën gehanteerd als basis voor de geschetste infrastructuur: strategie 3 en strategie 4. Strategie 3 gaat uit van een groei met nieuwe warmtenetten (inclusief hoofdinfrastructuur) als losstaande ontwikkeling. Dat houdt in dat er in principe geen sprake is van één integraal warmtenet voor geheel Arnhem. Er is dan sprake van groei vanuit het huidige warmtenet en zijn huidige bronnen en daarnaast de ontwikkeling van nieuwe bronnen en andere, losstaande hoofdinfrastructuur voor andere uitbreidingsgebieden. Er is daarbij gestreefd naar maximale efficiëntie en minimale maatschappelijke kosten. Deze strategie 3 is ontwikkeld voor twee groeiscenario's: scenario 2 (beperkte groei) en scenario 3 (maximale groei). Zo zijn twee eindplaatjes ontstaan voor strategie 3. De investeringen zijn begroot conform de aangegeven indeling en weergegeven per WEQ (woning equivalent).

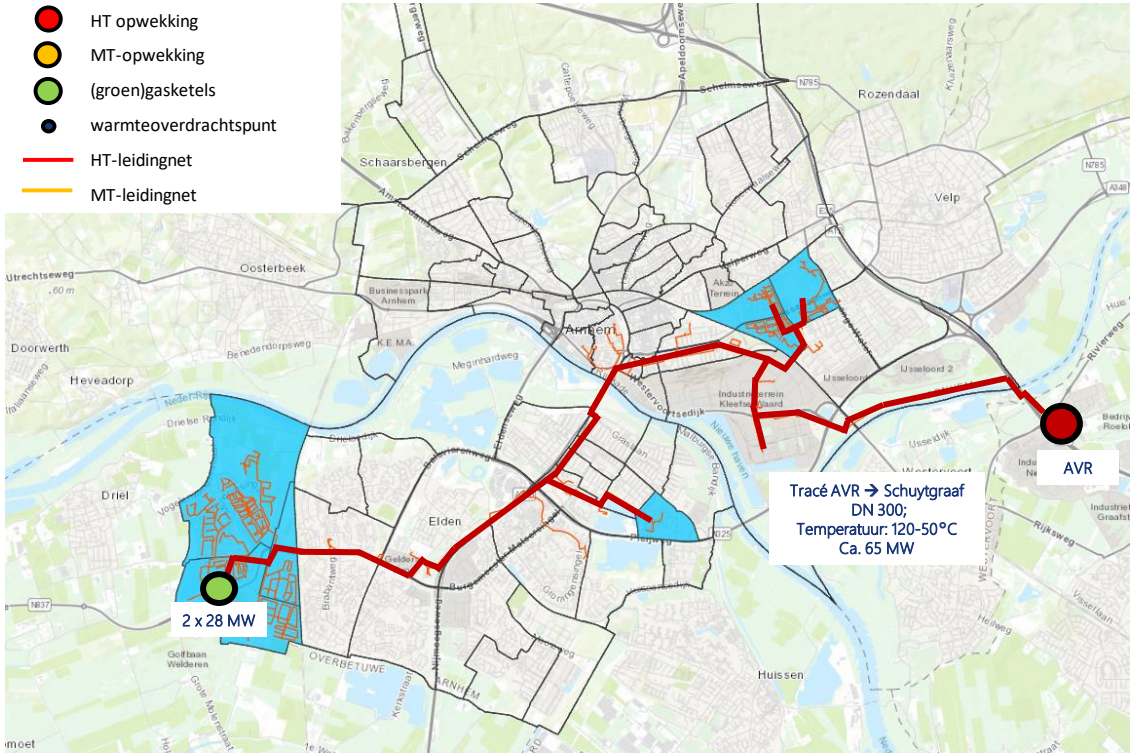
Strategie 4 gaat uit van één integraal geoptimaliseerd warmtenet voor Arnhem. Omdat de verdeling van de toekomstige bronnen op basis van laagste maatschappelijke kosten is geoptimaliseerd in strategie 3, is dezelfde koppeling van bronnen en buurten ook van toepassing bij strategie 4. Het verschil is echter dat hier de warmtenetten HT en MT zijn gekoppeld in de vorm van een warmteoverdrachtspunt. Het is hierdoor mogelijk om warmte te laten stromen van HT naar MT (via een warmtewisselaar) of andersom (via een warmtepomp). Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden om warmte anders te alloceren over de stad of, in geval van calamiteiten, de leveringszekerheid te vergroten. Daarnaast biedt één warmtenet meer flexibiliteit voor de planning van de bronnen en de buurten indien de ontwikkelingen anders zullen verlopen dan aangenomen in deze analyse. Ook voor strategie 4 zijn de twee groeiscenario's ontwikkeld.

Huidige warmtenet

Buurtnaam	Buurtcode	Weq	pieklast (kW)	basislast (kW)
Presikhaaf I	BU02020423	1.409	7.046	2.114
Presikhaaf II	BU02020424	875	4.377	1.313
Winkelcentrum	BU02020528	3.057	15.287	4.586
Immerloo II	BU02021888	935	4.677	1.403
Schuytgraaf-Noord	BU02022447	2.385	11.926	3.578
Schuytgraaf-Centrum	BU02022448	1.577	7.883	2.365
Schuytgraaf-Zuid	BU02022449	2.034	10.172	3.052
Totaal		**12.274**	**61.369**	**18.411**

De bovenstaande buurten zijn voor meer dan 50% aangesloten op het warmtenet. Naast deze buurten zijn nog meer gebouwen aangesloten op het warmtenet (bijvoorbeeld in het centrum en Kronenburg) die niet in dit overzicht zijn weergegeven.

Warmtebronnen:
- AVR
- Biodieselketels in Schuytgraaf : 2 x 28 MW .



2030-Strategie 3 (meerdere losstaande warmtenetten)

bron AVR

Buurtnaam	Buurtcode	Weq	pieklast (kW)	basislast (kW)
Presikhaaf I	BU02020423	1.409	7.046	2.114
Presikhaaf II	BU02020424	875	4.377	1.313
Winkelcentrum	BU02020528	3.057	15.287	4.586
Immerloo II	BU02021888	935	4.677	1.403
Schuytgraaf-Noord	BU02022447	2.385	11.926	3.578
Schuytgraaf-Centrum	BU02022448	1.577	7.883	2.365
Schuytgraaf-Zuid	BU02022449	2.034	10.172	3.052
Uitbreiding buurten				
Weverstraat	BU02020101	2.666	13.329	3.999
Rijnstraat	BU02020102	2.031	10.154	3.046
Hommelstraat	BU02020210	1.433	7.163	2.149
Boulevardwijk	BU02020212	1.361	6.803	2.041
Middelgraaflaan e.o.	BU02021885	1.298	6.488	1.946
Kronenburg	BU02021990	2.701	13.504	4.051
Totaal AVR		**23.762**	**118.809**	**35.643**

nieuwe MT bron

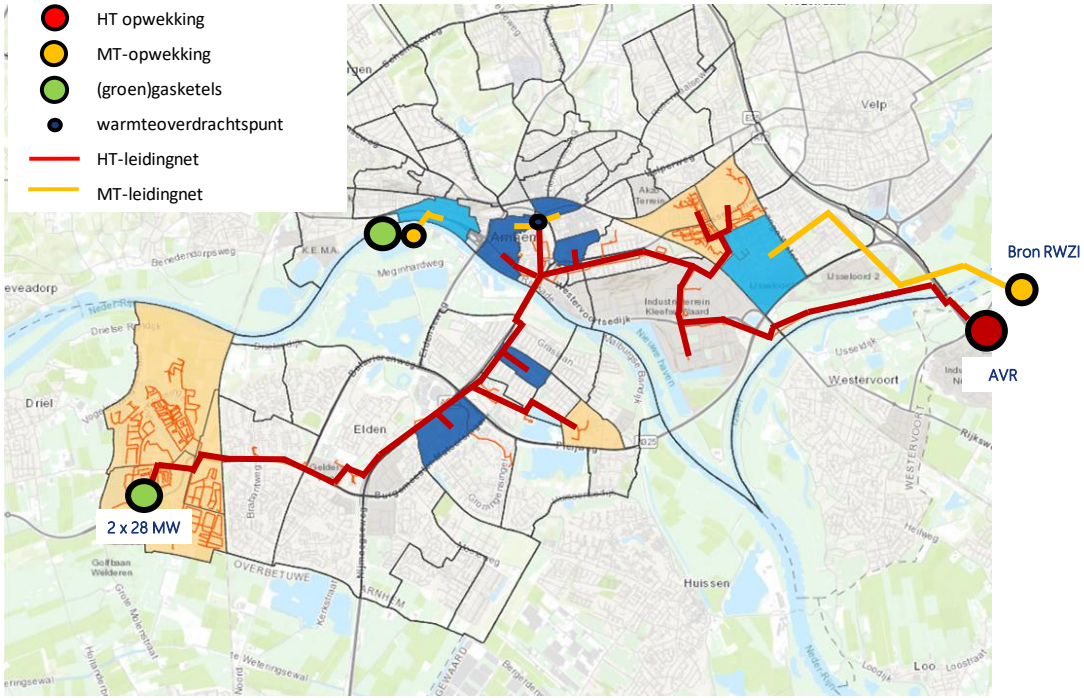
Buurtnaam	Buurtcode	Weq	pieklast (kW)	basislast (kW)
Presikhaaf III	BU02020425	3.495	17.476	5.243
Utrechtsestraat	BU02020170	1.821	9.107	2.732
Totaal MT bronnen		**5.317**	**26.583**	**7.975**

Totaal		**29.078**	**145.392**	**43.617**

Buurt heeft al warmtenet

Uitbreiding vanuit bestaande net

Warmtenet vanuit nieuwe bron



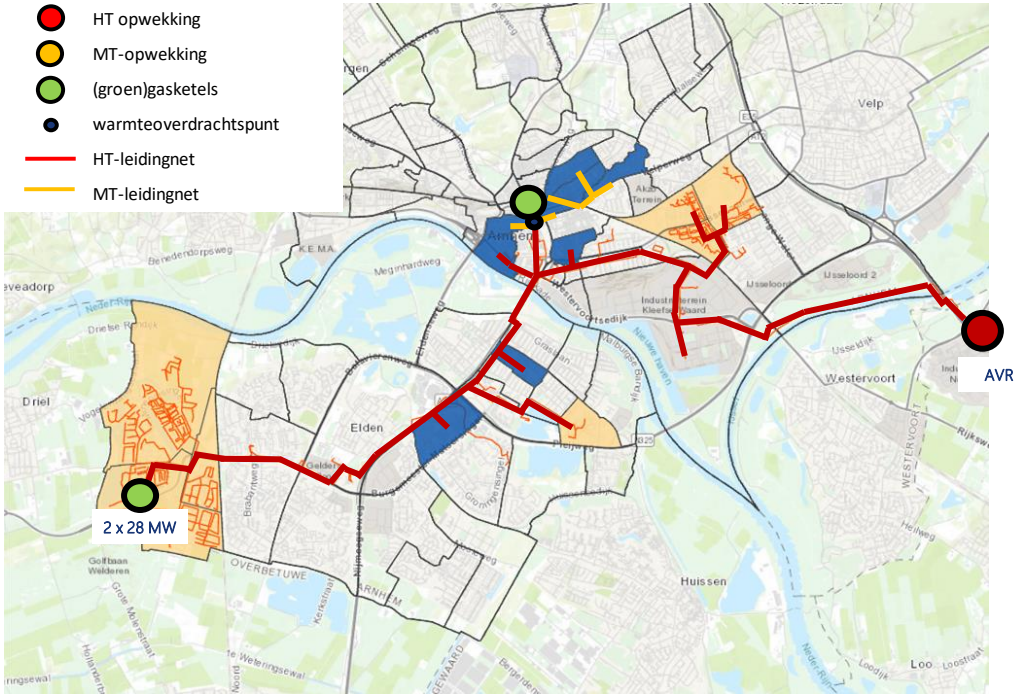
Berenschot

innoforte DHC in control

2030-Strategie 4 (integraal warmtenet)

bron AVR

Buurtnaam	Buurtcode	Weq	pieklast (kW)	basislast (kW)
Presikhaaf I	BU02020423	1.409	7.046	2.114
Presikhaaf II	BU02020424	875	4.377	1.313
Winkelcentrum	BU02020528	3.057	15.287	4.586
Immerloo II	BU02021888	935	4.677	1.403
Schuytgraaf-Noord	BU02022447	2.385	11.926	3.578
Schuytgraaf-Centrum	BU02022448	1.577	7.883	2.365
Schuytgraaf-Zuid	BU02022449	2.034	10.172	3.052
Uitbreiding buurten				
Weverstraat	BU02020101	2.666	13.329	3.999
Rijnstraat	BU02020102	2.031	10.154	3.046
Hommelstraat	BU02020210	1.433	7.163	2.149
Boulevardwijk	BU02020212	1.361	6.803	2.041
Middelgraaflaan e.o.	BU02021885	1.298	6.488	1.946
Kronenburg	BU02021990	2.701	13.504	4.051
Klarendal-Zuid	BU02020732	1.455	7.276	2.183
Klarendal-Noord	BU02020733	1.477	7.385	2.216
Velperweg-Noord	BU02020840	2.655	13.277	3.983
Totaal AVR		**29.349**	**146.747**	**44.024**

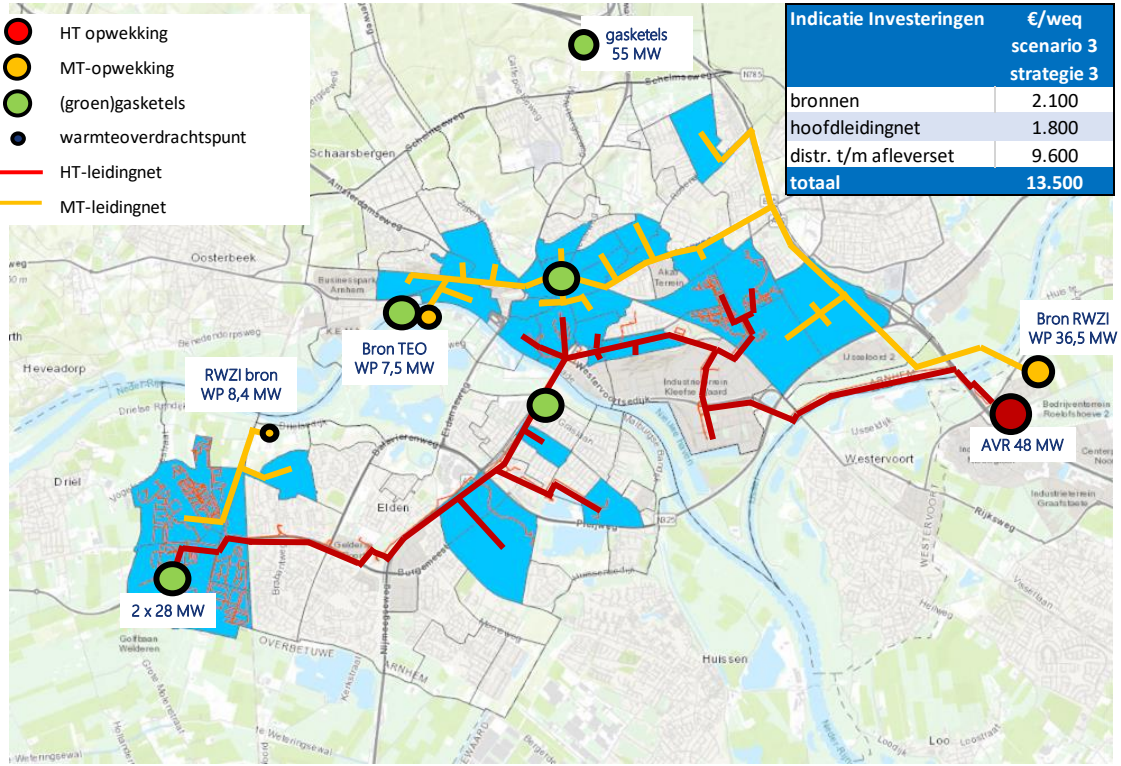


Buurt heeft al warmtenet

Uitbreiding vanuit bestaande net

Scenario 3 2050, strategie 3 (losstaande warmtenetten, beperkte groei)

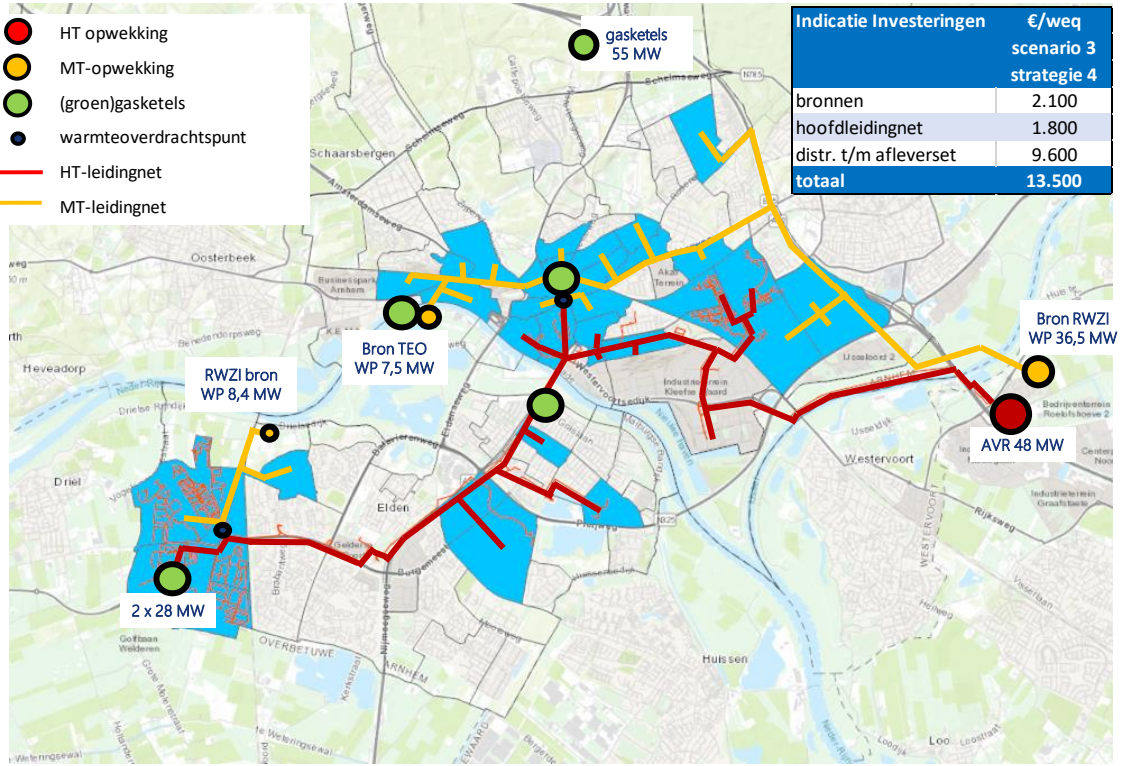
			HT-net		MT-net	
Buurtnaam	Buurtcode	Weq	pieklast (kW)	basislast (kW)	pieklast (kW)	basislast (kW)
Markt	BU02020100	3.631	18.156	5.447	0	0
Weverstraat	BU02020101	2.666	13.329	3.999	0	0
Rijnstraat	BU02020102	2.031	0	0	10.154	3.046
Janssingel	BU02020103	654	0	0	3.270	981
Utrechtsestraat	BU02020170	1.821	0	0	9.107	2.732
Hommelstraat	BU02020210	1.433	0	0	7.163	2.149
Spijkerbuurt	BU02020211	2.123	0	0	10.616	3.185
Boulevardwijk	BU02020212	1.361	6.803	2.041	0	0
Arnhemse Broek	BU02020320	1.316	6.581	1.974	0	0
Van Verschuerbuurt	BU02020321	403	2.016	605	0	0
Presikhaaf I	BU02020423	1.409	7.046	2.114	0	0
Presikhaaf II	BU02020424	875	4.377	1.313	0	0
Presikhaaf III	BU02020425	3.495	0	0	17.476	5.243
Over het Lange Water	BU02020526	3.668	0	0	18.341	5.502
Winkelcentrum	BU02020528	3.057	15.287	4.586	0	0
St. Marten	BU02020630	976	0	0	4.882	1.465
Graaf Ottoplein e.o.	BU02020631	1.613	0	0	8.066	2.420
Klarendal-Zuid	BU02020732	1.455	0	0	7.276	2.183
Klarendal-Noord	BU02020733	1.477	0	0	7.385	2.216
St. Janskerkstraat e.o.	BU02020735	1.111	0	0	5.554	1.666
Velperweg-Noord	BU02020840	2.655	0	0	13.277	3.983
Plattenburg	BU02020843	1.331	0	0	6.656	1.997
Geitenkamp	BU02021053	2.500	0	0	12.500	3.750
Transvaalbuurt	BU02021260	542	0	0	2.708	813
Burgemeesterswijk	BU02021261	2.004	0	0	10.022	3.006
Lombok	BU02021471	1.186	0	0	5.929	1.779
Brouwerijweg e.o.	BU02021473	823	0	0	4.117	1.235
Middelgraaflaan e.o.	BU02021885	1.298	6.488	1.946	0	0
Immerloo II	BU02021888	935	4.677	1.403	0	0
Kronenburg	BU02021990	2.701	13.504	4.051	0	0
Vredenburg	BU02021993	4.006	20.029	6.009	0	0
Elderveld-Noord	BU02022194	1.222	0	0	7.847	2.354
Schuytgraaf-Noord	BU02022447	2.385	11.926	3.578	0	0
Schuytgraaf-Centrum	BU02022448	1.577	7.883	2.365	0	0
Schuytgraaf-Zuid	BU02022449	2.034	10.172	3.052	0	0
Totaal		**63.777**	**148.274**	**44.482**	**172.346**	**51.704**



Indicatie Investeringen	€/weq scenario 3 strategie 3
bronnen	2.100
hoofdleidingnet	1.800
distr. t/m afleverset	9.600
totaal	**13.500**

Scenario 3 2050, strategie 4 (integraal warmtenet, beperkte groei)

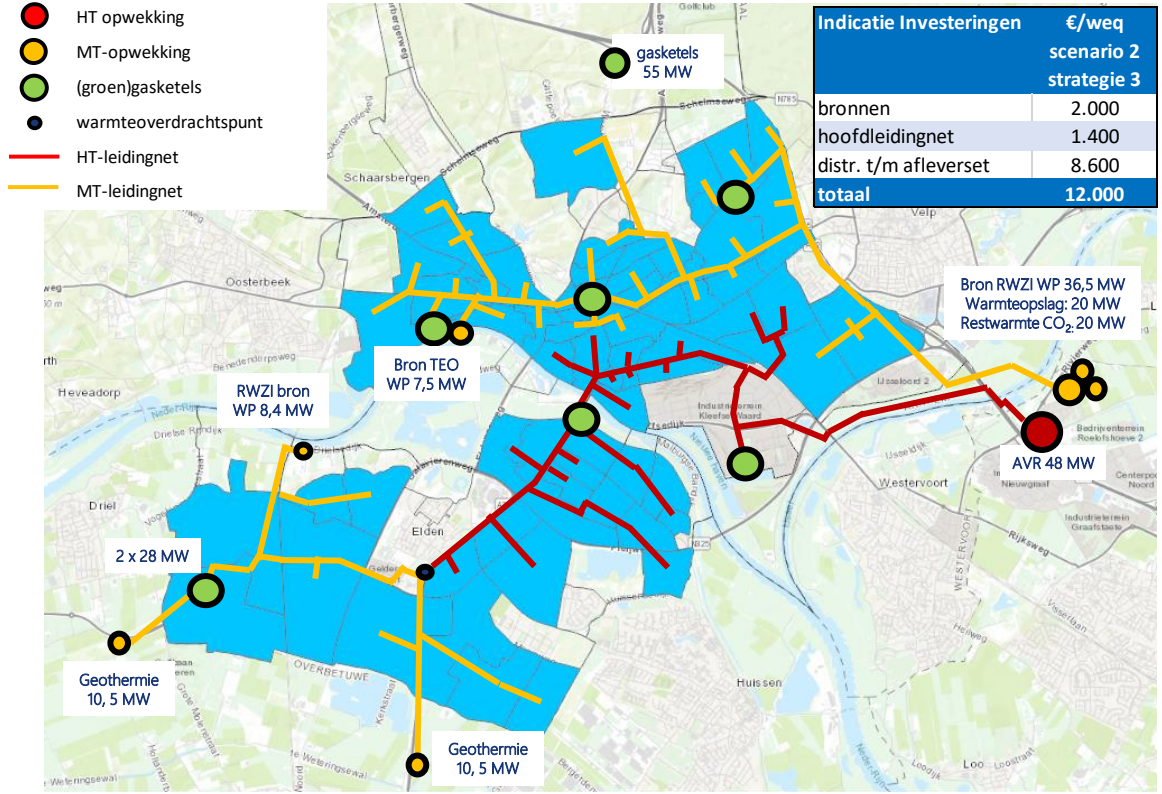
			HT-net		MT-net	
Buurtnaam	Buurtcode	Weq	pieklast (kW)	basislast (kW)	pieklast (kW)	basislast (kW)
Markt	BU02020100	3.631	18.156	5.447	0	0
Weverstraat	BU02020101	2.666	13.329	3.999	0	0
Rijnstraat	BU02020102	2.031	0	0	10.154	3.046
Janssingel	BU02020103	654	0	0	3.270	981
Utrechtsestraat	BU02020170	1.821	0	0	9.107	2.732
Hommelstraat	BU02020210	1.433	0	0	7.163	2.149
Spijkerbuurt	BU02020211	2.123	0	0	10.616	3.185
Boulevardwijk	BU02020212	1.361	6.803	2.041	0	0
Arnhemse Broek	BU02020320	1.316	6.581	1.974	0	0
Van Verschuerbuurt	BU02020321	403	2.016	605	0	0
Presikhaaf I	BU02020423	1.409	7.046	2.114	0	0
Presikhaaf II	BU02020424	875	4.377	1.313	0	0
Presikhaaf III	BU02020425	3.495	0	0	17.476	5.243
Over het Lange Water	BU02020526	3.668	0	0	18.341	5.502
Winkelcentrum	BU02020528	3.057	15.287	4.586	0	0
St. Marten	BU02020630	976	0	0	4.882	1.465
Graaf Ottoplein e.o.	BU02020631	1.613	0	0	8.066	2.420
Klarendal-Zuid	BU02020732	1.455	0	0	7.276	2.183
Klarendal-Noord	BU02020733	1.477	0	0	7.385	2.216
St. Janskerkstraat e.o.	BU02020735	1.111	0	0	5.554	1.666
Velperweg-Noord	BU02020840	2.655	0	0	13.277	3.983
Plattenburg	BU02020843	1.331	0	0	6.656	1.997
Geitenkamp	BU02021053	2.500	0	0	12.500	3.750
Transvaalbuurt	BU02021260	542	0	0	2.708	813
Burgemeesterswijk	BU02021261	2.004	0	0	10.022	3.006
Lombok	BU02021471	1.186	0	0	5.929	1.779
Brouwerijweg e.o.	BU02021473	823	0	0	4.117	1.235
Middelgraaflaan e.o.	BU02021885	1.298	6.488	1.946	0	0
Immerloo II	BU02021888	935	4.677	1.403	0	0
Kronenburg	BU02021990	2.701	13.504	4.051	0	0
Vredenburg	BU02021993	4.006	20.029	6.009	0	0
Elderveld-Noord	BU02022194	1.222	0	0	7.847	2.354
Schuytgraaf-Noord	BU02022447	2.385	11.926	3.578	0	0
Schuytgraaf-Centrum	BU02022448	1.577	7.883	2.365	0	0
Schuytgraaf-Zuid	BU02022449	2.034	10.172	3.052	0	0
Totaal		**63.777**	**148.274**	**44.482**	**172.346**	**51.704**



Indicatie Investeringen	€/weq scenario 3 strategie 4
bronnen	2.100
hoofdleidingnet	1.800
distr. t/m afleverset	9.600
totaal	**13.500**

Scenario 2 2050, strategie 3 (losstaande warmtenetten, maximale groei)

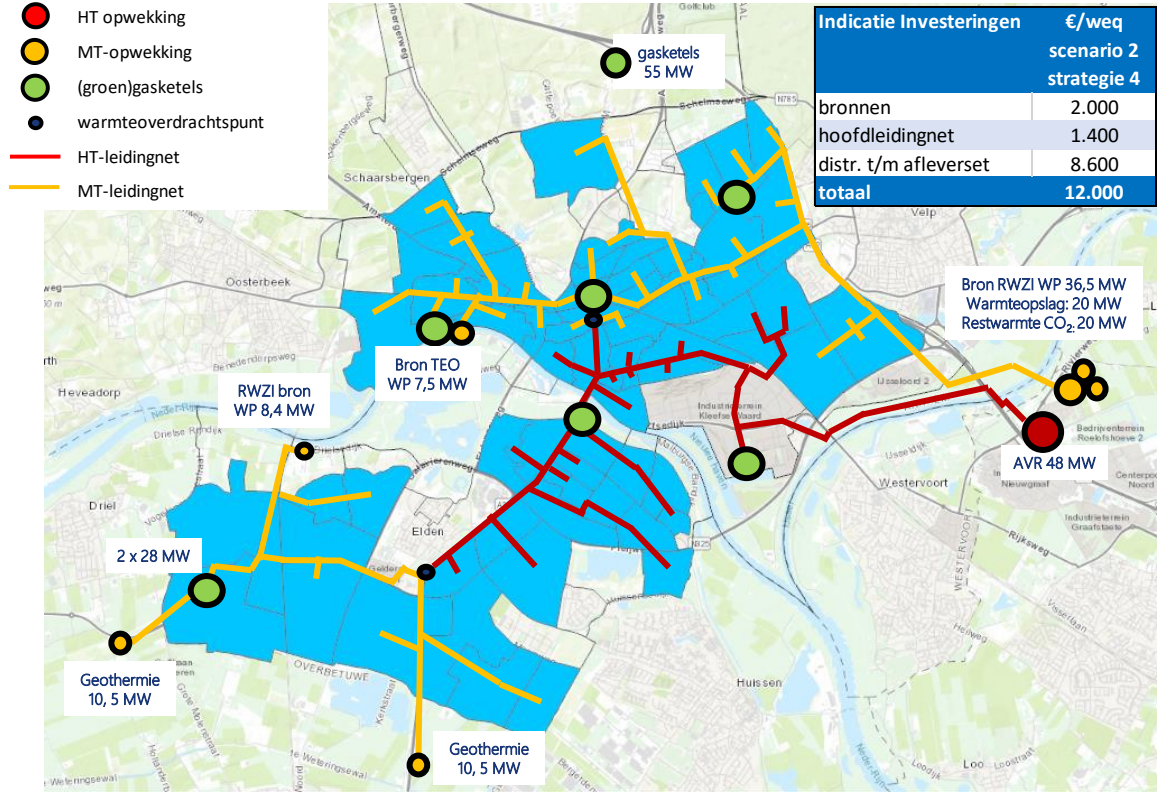
Buurtnaam	Buurtcode	Weq	HT-net pieklast (kW)	HT-net basislast (kW)	MT-net pieklast (kW)	MT-net basislast (kW)
Markt	BU02020100	3.631	18.156	5.447	0	0
Weverstraat	BU02020101	2.666	13.329	3.999	0	0
Rijnstraat	BU02020102	2.031	0	0	10.154	3.046
Janssingel	BU02020103	654	0	0	3.270	981
Stationsplein	BU02020104	1.746	0	0	8.732	2.620
Utrechtsestraat	BU02020170	1.821	0	0	9.107	2.732
Hommelstraat	BU02020210	1.433	0	0	7.163	2.149
Spijkerbuurt	BU02020211	2.123	0	0	10.616	3.185
Boulevardwijk	BU02020212	1.361	6.803	2.041	0	0
Statenkwartier	BU02020314	1.725	8.626	2.588	0	0
Arnhemse Broek	BU02020320	1.316	6.581	1.974	0	0
Van Verschuerbuurt	BU02020321	403	2.016	605	0	0
Bij de John Frostbrug	BU02020338	778	3.890	1.167	0	0
Nieuwe Kadekwartier	BU02020339	934	4.669	1.401	0	0
Presikhaaf I	BU02020423	1.409	7.046	2.114	0	0
Presikhaaf II	BU02020424	875	4.377	1.313	0	0
Presikhaaf III	BU02020425	3.495	0	0	17.476	5.243
Over het Lange Water	BU02020526	3.668	18.341	5.502	18.341	5.502
Winkelcentrum	BU02020528	3.057	15.287	4.586	0	0
St. Marten	BU02020630	976	0	0	4.882	1.465
Graaf Ottoplein e.o.	BU02020631	1.613	0	0	8.066	2.420
Sonsbeek-Noord	BU02020650	645	0	0	3.224	967
Klarendal-Zuid	BU02020732	1.455	0	0	7.276	2.183
Klarendal-Noord	BU02020733	1.477	0	0	7.385	2.216
Onder de Linden	BU02020734	858	0	0	4.289	1.287
St. Janskerkstraat e.o.	BU02020735	1.111	0	0	5.554	1.666
Velperweg-Noord	BU02020840	2.655	0	0	13.277	3.983
Molenbeke	BU02020841	844	0	0	4.219	1.266
Ternein ENKA	BU02020842	2.259	0	0	11.296	3.389
Plattenburg	BU02020843	1.331	0	0	6.656	1.997
Angerenstein	BU02020844	1.195	0	0	5.973	1.792
Paesberg	BU02020845	1.576	0	0	7.881	2.364
Alteveer/Cranevelt	BU02020952	2.017	0	0	10.086	3.026
Gelenkamp	BU02021053	2.500	0	0	12.500	3.750
Monnikenhuizen	BU02021154	1.170	0	0	5.850	1.755
Arnhemse Allee	BU02021155	659	0	0	3.293	988
Transvaalbuurt	BU02021260	542	0	0	2.708	813
Burgemeesterswijk	BU02021261	2.004	0	0	10.022	3.006
Gulden Bodem	BU02021262	761	0	0	3.805	1.141
Sterrenberg	BU02021263	555	0	0	2.773	832
Hoogkamp	BU02021264	849	0	0	4.244	1.273
Lombok	BU02021471	1185,76	0	0	5.929	1.779
Brouwerijweg e.o.	BU02021473	823	0	0	4.117	1.235
Heijenoord	BU02021474	626,7	0	0	3.134	940
Klingelbeek	BU02021572	1.760	0	0	8.799	2.640
Het Dorp/Mariëndaal	BU02021579	1.289	0	0	6.443	1.933
Malburgen-West	BU02021682	2.258	11.292	3.388	0	0
Groene Weide	BU02021780	1.544	7.718	2.315	0	0
Kamillehof	BU02021783	1.144	5.720	1.716	0	0
Bakenhof	BU02021798	905	4.526	1.358	0	0
't Duifje	BU02021815	832	4.160	1.248	0	0
Immerloo I	BU02021884	714	3.569	1.071	0	0
Middelgraaflaan e.o.	BU02021885	1.298	6.488	1.946	0	0
Zeegsingel e.o.	BU02021886	693	3.466	1.040	0	0
Eimerswiede	BU02021887	954	4.770	1.431	0	0
Immerloo II	BU02021888	935	4.677	1.403	0	0
Kronenhof	BU02021990	2.701	13.504	4.051	0	0
Vredenburg	BU02021993	4.006	20.029	6.009	0	0
Elderveld-Zuid	BU02022191	2.509	0	0	12.546	3.764
Elderveld-Noord	BU02022194	1.569	7.847	2.354	7.847	2.354
Elderhof	BU02022197	1.269	0	0	6.345	1.904
De Laar-West	BU02022295	2.927	0	0	14.636	4.391
De Laar-Oost	BU02022296	3.389	0	0	16.946	5.084
Rijkerswoerd-Oost Zuid	BU02022316 Z	1.091	0	0	5.454	1.636
Rijkerswoerd-Midden	BU02022317	1.959	0	0	9.794	2.938
Rijkerswoerd-West	BU02022318	2.902	0	0	14.508	4.352
De Overmaat	BU02022319	1.120	5.600	1.680	0	0
Schuytgraaf-Noord	BU02022447	2.385	0	0	11.926	3.578
Schuytgraaf-Centrum	BU02022448	1.577	0	0	7.883	2.365
Schuytgraaf-Zuid	BU02022449	2.034	0	0	10.172	3.052
Totaal		**112.579**	**212.486**	**63.746**	**376.598**	**112.979**



Indicatie Investeringen	€/weq scenario 2 strategie 3
bronnen	2.000
hoofdleidingnet	1.400
distr. t/m afleverset	8.600
totaal	**12.000**

Scenario 2 2050, strategie 4 (integraal warmtenet, maximale groei)

Buurtnaam	Buurtcode	Weq	HT-net pieklast (kW)	HT-net basislast (kW)	MT-net pieklast (kW)	MT-net basislast (kW)
Markt	BU02020100	3.631	18.156	5.447	0	0
Weverstraat	BU02020101	2.666	13.329	3.999	0	0
Rijnstraat	BU02020102	2.031	0	0	10.154	3.046
Janssingel	BU02020103	654	0	0	3.270	981
Stationsplein	BU02020104	1.746	0	0	8.732	2.620
Utrechtsestraat	BU02020170	1.821	0	0	9.107	2.732
Hommelstraat	BU02020210	1.433	0	0	7.163	2.149
Spijkerbuurt	BU02020211	2.123	0	0	10.616	3.185
Boulevardwijk	BU02020212	1.361	6.803	2.041	0	0
Statenkwartier	BU02020314	1.725	8.626	2.588	0	0
Arnhemse Broek	BU02020320	1.316	6.581	1.974	0	0
Van Verschuerbuurt	BU02020321	403	2.016	605	0	0
Bij de John Frostbrug	BU02020338	778	3.890	1.167	0	0
Nieuwe Kadekwartier	BU02020339	934	4.669	1.401	0	0
Presikhaaf I	BU02020423	1.409	7.046	2.114	0	0
Presikhaaf II	BU02020424	875	4.377	1.313	0	0
Presikhaaf III	BU02020425	3.495	0	0	17.476	5.243
Over het Lange Water	BU02020526	3.668	18.341	5.502	18.341	5.502
Winkelcentrum	BU02020528	3.057	15.287	4.586	0	0
St. Marten	BU02020630	976	0	0	4.882	1.465
Graaf Ottoplein e.o.	BU02020631	1.613	0	0	8.066	2.420
Sonsbeek-Noord	BU02020650	645	0	0	3.224	967
Klarendal-Zuid	BU02020732	1.455	0	0	7.276	2.183
Klarendal-Noord	BU02020733	1.477	0	0	7.385	2.216
Onder de Linden	BU02020734	858	0	0	4.289	1.287
St. Jansbeekstraat e.o.	BU02020735	1.111	0	0	5.554	1.666
Velperweg-Noord	BU02020840	2.655	0	0	13.277	3.983
Molenbeke	BU02020841	844	0	0	4.219	1.266
Ternein ENKA	BU02020842	2.259	0	0	11.296	3.389
Plattenburg	BU02020843	1.331	0	0	6.656	1.997
Angerenstein	BU02020844	1.195	0	0	5.973	1.792
Paesberg	BU02020845	1.576	0	0	7.881	2.364
Alteveer/Cranevelt	BU02020952	2.017	0	0	10.086	3.026
Gelrekamp	BU02021053	2.500	0	0	12.500	3.750
Monnikenhuizen	BU02021154	1.170	0	0	5.850	1.755
Arnhemse Allee	BU02021155	659	0	0	3.293	988
Transvaalbuurt	BU02021260	542	0	0	2.708	813
Burgemeesterswijk	BU02021261	2.004	0	0	10.022	3.006
Gulden Bodem	BU02021262	761	0	0	3.805	1.141
Sterrenberg	BU02021263	555	0	0	2.773	832
Hoogkamp	BU02021264	849	0	0	4.244	1.273
Lombok	BU02021471	1185,76	0	0	5.929	1.779
Brouwerijweg e.o.	BU02021473	823	0	0	4.117	1.235
Heijenoord	BU02021474	626,7	0	0	3.134	940
Klingelbeek	BU02021572	1.760	0	0	8.799	2.640
Het Dorp/Mariëndaal	BU02021579	1.289	0	0	6.443	1.933
Malburgen-West	BU02021682	2.258	11.292	3.388	0	0
Groene Weide	BU02021780	1.544	7.718	2.315	0	0
Kamillehof	BU02021783	1.144	5.720	1.716	0	0
Bakenhof	BU02021798	905	4.526	1.358	0	0
't Duijfje	BU02021815	832	4.160	1.248	0	0
Immerloo I	BU02021884	714	3.569	1.071	0	0
Middelgraaflaan e.o.	BU02021885	1.298	6.488	1.946	0	0
Zeegsingel e.o.	BU02021886	693	3.466	1.040	0	0
Eimerswiede	BU02021887	954	4.770	1.431	0	0
Immerloo II	BU02021888	935	4.677	1.403	0	0
Kronenbos	BU02021990	2.701	13.504	4.051	0	0
Vredenburg	BU02021993	4.006	20.029	6.009	0	0
Elderveld-Zuid	BU02022191	2.509	0	0	12.546	3.764
Elderveld-Noord	BU02022194	1.569	7.847	2.354	7.847	2.354
Elderhof	BU02022197	1.269	0	0	6.345	1.904
De Laar-West	BU02022295	2.927	0	0	14.636	4.391
De Laar-Oost	BU02022296	3.389	0	0	16.946	5.084
Rijkerswoerd-Oost Zuid	BU02022316 Z	1.091	0	0	5.454	1.636
Rijkerswoerd-Midden	BU02022317	1.959	0	0	9.794	2.938
Rijkerswoerd-West	BU02022318	2.902	0	0	14.508	4.352
De Overmaat	BU02022319	1.120	5.600	1.680	0	0
Schuytgraaf-Noord	BU02022447	2.385	0	0	11.926	3.578
Schuytgraaf-Centrum	BU02022448	1.577	0	0	7.883	2.365
Schuytgraaf-Zuid	BU02022449	2.034	0	0	10.172	3.052
Totaal		**112.579**	**212.486**	**63.746**	**376.598**	**112.979**



Indicatie Investeringen	€/weq scenario 2 strategie 4
bronnen	2.000
hoofdleidingnet	1.400
distr. t/m afleverset	8.600
totaal	**12.000**

Berenschot

Verkenning risico's marktfalen en wettelijk kader voor warmtenetstrategie

Bijlage 6 - Analyse marktfalen & wettelijk kader

Overheidsinterventie is gewenst om breed marktfalen op publieke waarden dan wel politieke doelen te voorkomen

Onderstaande analyse laat per activiteit zien welke belangen in het geding zijn als de gemeente niet intervenieert. Hierbij is onderscheid gemaakt in publieke waarden en politieke doelen.

Belangrijke factoren die op veel niveaus terugkomen voor potentieel marktfalen zijn de onrendabele top, het vollooprisico en ook het risico dat bronontwikkeling achterblijft of niet gebeurt.

Op welke activiteiten is marktfalen* ☑ mogelijk als de gemeente niet ingrijpt:	Publieke waarden: Milieu externaliteiten (duurzaamheid)	Publieke waarden: Betaalbaarheid eindgebruikers	Publieke waarden: Betrouwbaarheid		Politieke doelen**: Herverdeling	Politieke doelen**: Tijdige realisatie	Gemeentelijke interventie gewenst?
1 Wijkprocessen gericht op vraagontwikkeling		☑		Afnamegarantie ontbreekt/vollooprisico, coördinatie en binding noodzakelijk.	☑	☑	**Ja.** Wijkprocessen worden niet (tijdig) georganiseerd door markt en maatschappij op een manier waarin er collectieve besluiten kunnen worden genomen over aansluiting op een warmtenet.
2 Projectontwikkeling: businesscases maken/ kansen pakken / dealmaking		☑		Onrendabele top/vollooprisico, koppelkansen worden niet benut. Coördinatie en binding noodzakelijk.	☑	☑	**Ja.** De projectontwikkeling voor de aansluiting van nieuwe buurten en wijken komt onvoldoende op gang omdat de businesscase veelal niet sluitend is en stakeholders afhankelijk zijn van subsidie en vraagontwikkeling.
3 Warmtebronontwikkeling	☑			Duurzame bronontwikkeling komt niet (snel genoeg) van de grond		☑	**Ja.** Duurzame bronontwikkeling is onzeker, ontwikkeling van aquathermie, AVR en op termijn geothermie blijft achter. Interventie gemeente hierin mogelijk in toekomst gewenst om voldoende snel 6.500 aardgasvrije aansluitingen in 2030 mogelijk te maken.
4 Regionaal niveau: allocatie regionale warmtebronnen	☑	☑		Regionale (betaalbare) bronnen niet beschikbaar voor Arnhem, markt realiseert niet de gewenste verdeling	☑		**Ja.** Allocatie en verdeling ten goede van Arnhem komt niet tot stand zonder interventie vanuit gemeente in regionale afstemming en dealmaking
5 Verdere verduurzaming huidige warmtenet (verlaging temperatuur)	*** ☑	☑		Verduurzaming komt niet snel genoeg van de grond. Duurzame bronnen kunnen betaalbaarheid warmte onderdruk zetten.		☑	**Nee.** Huidige warmtenet is relatief duurzaam. Verdere verduurzaming ligt in lijn met eisen uit warmtewet 2. (bijlage 6)
6 Netwerk exploitatie van een warmtenet		☑		Investeringen in infrastructuur komen niet tot stand.	*** ☑	☑	**Onzeker,** Bij de infrastructuur gaat het vooral om dekking onrendabele top en het vollooprisico. Vooral het vollooprisico zorgt voor potentieel een knelpunt en mogelijk andere dimensionering van infrastructuur dan integraal gewenst.
7 Exploitatie van een warmtenet		*** ☑	*** ☑	Marktmacht van warmtebedrijven, exploitatie/ warmtenet realisatie komt niet tot stand.		☑	**Ja.** Risico dat warmtenet ontwikkeling niet tot stand komt en/of niet in lijn met doelen gemeente, waardoor betaalbaarheid warmtetransitie voor de gebouwde omgeving van Arnhem als geheel ook onderdruk komt te staan.

Berenschot

* Marktfalen is het niet optimaal oplossen van een verdelingsvraagstuk. Optimaal gedefinieerd vanuit economisch perspectief (neoklassieke economie)
** Hierin zijn de politieke uitgangspunten opgenomen van de gemeente Arnhem los van de ambities gericht op duurzaamheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid (zie marktfalen) *** afhankelijk van uitwerking warmtewet 2 en toekomstige kostprijs+ tarifering ACM.

Het handelingsperspectief van gemeenten in de warmtemarkt is in beginsel beperkt

Wettelijke kader

De gemeente is als beheerder van de openbare ruimte (boven- en ondergronds) een belangrijke speler voor het aanleggen en uitbreiden van infrastructuren, waaronder warmtenetten.

Voor de **gebouwde omgeving** (incl. renovaties) hebben gemeenten vooralsnog weinig tot geen juridische instrumenten in handen om de warmtevoorziening te beïnvloeden:

- Gebouweigenaren beslissen zelf over de eigen warmtevoorziening.
- Netbeheerders zijn bij wet verplicht te zorgen voor een gasaansluiting en bestaande aansluitingen/netten te vervangen indien nodig.

Voor **nieuwbouwwoningen** is sinds 1 juli 2018 aardgasvrij bouwen de norm. Daarnaast hebben gemeenten een aantal instrumenten in handen om te sturen op de inrichting van de warmtevoorziening:

- **Publiekrechtelijk**: de Grondexploitatiewet (Wet ruimtelijke ordening) en het Besluit aanleg energie infrastructuur.
- **Privaatrechtelijk**: overeenkomsten op basis van vrijwilligheid bij gronduitgifte, aanbestedingen, concessies en grondexploitatie.

De gemeente is daarnaast gehouden aan wetten en regels van de Warmtewet (warmtetarieven), de Elektriciteit- en Gaswet, het aanbestedingsrecht en staatssteunrecht en in het algemeen aan het bestuurs- en privaatrecht.

Sturen op duurzaamheid van warmte

Een gemeente kan op drie manieren sturen op de duurzaamheid van de warmte:

1. Via een warmteplan (op grond van bouwbesluit).
2. Via privaatrechtelijke afspraken met een warmtebedrijf: als de gemeente initiatiefnemer is van de aanleg en exploitatie van een warmtevoorziening, kan de gemeente voorwaarden stellen aan de te verlenen concessie.
3. Als aandeelhouder van een warmtebedrijf.

Sturen op betaalbaarheid warmte

Een gemeente kan alleen afspraken maken met een warmteleverancier over *lagere* tarieven dan het wettelijke maximum dat de Warmtewet voorschrijft (het zogenoemde NMDA ('niet-meer-dan-anders-principe'). Volgens die wet mag een aansluiting op een collectief warmtenet voor huishoudens en kleine bedrijven (kleinverbruikers met een aansluitwaarde tot 100 kilowatt) niet leiden tot hogere warmtekosten dan verwarming met aardgas.

De gemeente kan invloed uitoefenen op de tarieven:

- als de gemeenten privaatrechtelijke overeenkomsten opstelt met het warmtebedrijf (bij concessie of op basis van vrijwilligheid)
- als aandeelhouder van het warmtebedrijf.

De wet- en regelgeving voor de warmtemarkt is in beweging

Ontwikkelingen wet- en regelgeving

Momenteel is de warmtemarkt in beweging. Er doen zich de nodige ontwikkelingen voor en er zijn tegenstrijdige geluiden te horen. Dit zorgt voor onzekerheid in de markt en in sommige gevallen voor een besluitvormingsvacuüm. Hieronder zetten we een aantal van deze ontwikkelingen uiteen.

NMDA* (Niet Meer Dan Anders)

In het huidige landschap bestaat onvrede over het NMDA principe. Het tarief voor warmtelevering wordt door veel van de afnemers als te hoog ervaren. Dit kan komen doordat het NMDA tarief een gemiddelde is voor Nederland en dus voor sommige bewoners duurder is dan hun huidige cv-ketel. Ook bij warmtebedrijven is er onvrede over het NMDA principe, aangezien dit een rendabele businesscase soms in de weg staat:

- De businesscase van warmtenetten is voor investeerders (kapitaalverschaffers) niet aantrekkelijk genoeg om hierin op grote schaal te investeren. Onder andere door het monopolie van warmtebedrijven en een niet transparante tariefstructuur.
- Afnemers hebben maar beperkt vertrouwen in de warmtemarkt (beperkt draagvlak).
- Er wordt op lokaal niveau nog geen integrale maatschappelijke afweging gemaakt tussen verschillende warmte-opties.
- De prikkels voor zowel afnemers als aanbieders van (duurzame) warmte zijn nog niet optimaal ingericht.

*Wettelijk maximum voor het tarief voor levering van warmte, gebaseerd op de gemiddelde referentie situatie voor aardgas

Rollen

Partijen in de warmtemarkt zijn op zoek naar hun rol ofwel zien hun rol (langzamerhand) veranderen. De netbeheerders zijn hier een goed voorbeeld van. Zij bepleiten voor zichzelf een wettelijke taak als onafhankelijk netbeheerder gelijk aan de elektriciteits- en gasmarkt met als argument dat dit de marktwerking en keuzevrijheid voor de consument ten goede zou komen.

Commerciële warmtebedrijven, die momenteel vaak eigenaar zijn van de warmte-infrastructuur, zien dit anders. Met als argument dat de warmte-infrastructuur van minder nationaal-strategisch belang is dan de elektriciteits- en gasinfrastructuur en dat verticale integratie noodzakelijk is om voldoende rendement te kunnen maken.

Daarnaast ontstaan er ook nieuwe initiatieven en samenwerkingen, zoals het Warmtepact. Warmtebedrijven hebben hiermee recent de handen ineen geslagen met milieuorganisaties met als doel de groei en verduurzaming van warmtenetten te versnellen.

Duurzaamheidsnormering

Tot slot, zijn veel partijen op zoek naar een wettelijke normering. Er is bijvoorbeeld discussie over de duurzaamheid van biomassa en restwarmte. Niet altijd worden deze bronnen voor warmte aangezien als eindoplossing voor de energietransitie. Onduidelijkheid hierover kan tot vertraging of suboptimale keuzes leiden.

Binnen deze context wordt nu gekeken naar aanpassing van de warmtewet (warmtewet 2.0), welke mogelijk zorgt voor verschuivingen in het krachtenveld.

Warmtewet 2 kaderstellend voor meeste publieke waarden, maar ondervangt niet alle risico's

Doordat warmtelevering onder hernieuwde belangstelling staat (door o.a. het klimaatakkoord) is er momenteel veel discussie over de manier waarop deze waarden ook geborgd kunnen worden en welke rol (decentrale) overheden en marktpartijen hierin kunnen spelen. De aanpassing van de warmtewet 2[1] is daarin onderwerp van gesprek. Dit zien we in alle grote gemeenten in NL waar warmtenetten op de agenda staan. In deze discussie gaat het ook over waarden als *uitvoerbaarheid*, *toekomstbestendigheid* en *rechtvaardigheid*.

Momenteel heeft de gemeente weinig instrumenten om te interveniëren in de huidige warmtemarkt, laat staan regie te voeren. De warmtewet 2 biedt echter nieuwe instrumenten. De Minister van EZK wil met de warmtewet 2 gemeenten voorzien van de mogelijkheid om warmtekavels vast te stellen en per warmtekavel een warmtebedrijf aan te wijzen voor de warmtelevering. Op deze manier kan de gemeente een gecoördineerde wijkaanpak afstemmen op de gewenste en haalbare warmtelevering. Daarnaast kan de gemeente ook actiever interveniëren in de warmtemarkt door bijvoorbeeld de oprichting van een gemeentelijke warmtebedrijf of het maken van publiek-privaatrechtelijke afspraken over warmtelevering.

Sturing op maatschappelijk belang

De warmtemarkt kent een aantal veel voorkomende knelpunten waarbij publieke waarden in het geding kunnen raken. Welke niet altijd direct te linken zijn aan de marktordening in termen van splitsing binnen de keten.

- Met name voor warmtenet ontwikkeling in gebouwde omgeving is de ongereguleerde **bijdrage aansluitkosten** (BAK) een drempel. Deze kosten worden veelal in rekening gebracht om de business case van het warmtenet sluitend te krijgen. Deze kosten zijn echter niet gereguleerd en voor de gemeente en bewoners is vaak moeilijk tot niet in te schatten of dit reële kosten betreffen. Warmtewet 2 lijkt hier verandering in aan te brengen door de BAK te reguleren en vast te stellen per warmtekavel, verdere uitwerking nog onduidelijk.
- Daarnaast hebben warmtebedrijven momenteel geen **aansluitplicht,** hierdoor kan cherry-picking (waarbij de marktpartij alleen de rendabele voordelige woningen aansluit) ontstaan waardoor de opgave van de gemeente voor verduurzaming van de gebouwde omgeving in het geding komt. In de warmtewet 2 wordt gesproken over een mogelijke aansluitplicht. Daarmee lijkt dit risico in de toekomst niet meer/minder aanwezig.
- Warmtenetten zijn een middel om te verduurzamen. De gemeente heeft echter geen sturingsmogelijkheden om de **duurzaamheid** van warmtenetten af te dwingen, hetgeen draagvlak ondermijnt. In de warmtewet 2 wordt voorzien dat warmtebedrijven elk jaar over de duurzaamheid moeten rapporteren aan de eindgebruiker. Daarnaast dienen ze periodiek investeringsplannen bij te stellen in het kader van verduurzamingsmaatregelen en CO2 neutrale warmtelevering in 2050.
- **Betaalbaarheid** voor de eindgebruiker wordt via het NMDA-principe (niet meer dan anders) gereguleerd. Dit principe gaat echter uit van een gemiddelde referentie die niet altijd representatief is voor de toegepaste situatie. Hierdoor betalen eindgebruikers soms toch meer dan anders. Daarnaast lijkt een gasreferentie naar de toekomst toe niet houdbaar gezien de uitfasering van aardgas. Warmtewet 2 gaat uit van een meer kosten-gebaseerd gereguleerd tarief specifiek voor het aangewezen warmtekavel. Termijn van invoering is nog onzeker.
- De woning-/gebouweigenaar kan ook niet meedoen (opt-out optie), ook in de warmtewet 2 lijkt deze vrijheid te blijven bestaan. Gebouweigenaren behouden dus vrijheid in hoe te verduurzamen. Dit zorgt voor onzekerheden in de business case (**vollooprisico**), een bepaalde omvang en concentratie van warmtevraag is noodzakelijk voor de haalbaarheid/rentabiliteit van het warmtenet. Commerciële partijen nemen ook dergelijke risico's mee in de business case wat zich kan vertalen in hogere kosten voor de eindgebruiker. **Vraagbundeling is daarmee essentieel voor de haalbaarheid en betaalbaarheid van een warmtenet.**

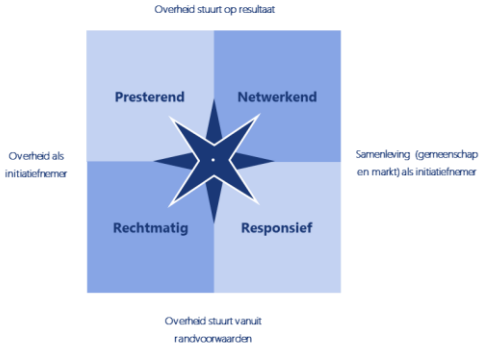
*Marktconsultatie 'concept Warmtewet 2" juli 2020

Rol gemeente in de energietranisitie in samenspel met maatschappij en markt

De keuzes hebben vooral betrekking op de rol die de gemeente Arnhem speelt in de planontwikkeling (2), de warmtebronontwikkeling (3) en de verduurzaming van het huidige warmtenet (5) en regie en afstemming (7).

De instrumenten categoriseren wij in de vier perspectieven van overheidshandelen (NSOB, zie figuur hiernaast):

1. Presterende rol:
   - Actief: zelf oppakken van kansen en risicodragend projecten ontwikkelen, zoals participatie in een warmte(net)bedrijf, of participatie in de exploratie van een geothermiebron
   - Passief: stimuleren van de maatschappij en markt door subsidies en/of leningen, en/of projectfinanciering, en/of oprichting van een warmteontwikkelbedrijf / projectbureau.
2. Netwerkende rol: doorontwikkeling Arnhemse wijkaanpak, creëren randvoorwaarden voor markt in vraagbundeling of regionale afstemming allocatie regionale warmtebronnen, Alliantievorming in verduurzaming huidige warmtenet.
3. Responsieve rol: hierbij laat de gemeente het initiatief bij de markt en maatschappij en faciliteert initiatieven met RO-processen en/of startsubsidies voor haalbaarheidsonderzoeken.
4. Rechtmatige rol: met gebruik van het vormgeven van warmtekavels en het uitgeven van concessies zoals voorzien in warmtewet 2



Vier perspectieven op overheidshandelen (NSOB)



Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot

Deelnemers rondetafelgesprek Transitievisie Warmte

Inspreker	**Namens**
Christel Krebber	Namens de Arnhemse corporaties
Jaya Sicco Smit	Namens de Arnhemse corporaties
Herman Velvis	Hoogkamp Energie
Iskander Sweet	HOP & HOVAR
Casper Vogelaar	Liander
Sophie Schut	Equans
Detlef Meijer	Firan
Marloes Spaander	Stg. Arnhems peil
Etske Thie	
Evelien Jansen	
Chantal Kappen	
Ramon Barends	



27 november 2021, Arnhem

Aan de Gemeenteraad van Arnhem

Betreft: Transitie visie Warmte zonder houtverbranding en mestvergisting.
Raad woensdag 1 december.

Geen Warmte transitie in Arnhem met behulp van Houtverbranding en Mestvergisting !

Beste Raadsleden,

In de nota's en bijlages van het college van B & W blijkt weer, dat niet onderkent wordt dat de uitstoot van CO_2 en de uitstoot van gevaarlijke gassen bij houtverbranding (biomassacentrale Veolia) en bij mestvergisting **veel groter is dan bij het verbranden van aardgas.**

Het is uw verantwoordelijkheid, als raad, er voor zorgen dat wij als burgers van Arnhem **NIET** afhankelijk worden van energieleveranciers die houtverbranding en mestvergisting gebruiken als energiebron in warmtenetten.

U heeft als gemeenteraad op 25 september 2019 zich middels een motie uitgesproken dat de "*Raad tegen houtgestookte biomassacentrales is*." In de **uitgangspunten** van de Transitie visie Warmte" moet dus opgenomen worden dat **geen gebruik** gemaakt zal worden van deze houtgestookte biomassaenergie. Aangezien mestvergisting eveneens veel luchtvervuiling produceert en de hoeveelheden mest sterk vergroot, behoort ook deze energiebron uitgesloten te worden.

Het warmtenet in Arnhem wordt van oudsher gevoed door de afvalenergie van de AVR centrale, deze verbranding heeft een hoge uitstoot van CO_2 uitstoot en is bepaald niet duurzaam te noemen. Sinds 2019 wordt door de AVR voor een **belangrijk deel energie uit het verbranden van hout** aan toegevoegd. Niet alleen afvalhout, maar ook biomassa van boshout. Deze energieopwekking zal zeker niet minder CO_2 opleveren dan het verbranden van aardgas. Eerder valt te verwachten dat de uitstoot van CO_2 twee keer zo groot zal zijn dan bij aardgas. De nota Transitievisie warmte Gemeente Arnhem vermeldt de CO_2 uitstoot van de AVR met behulp van het verbranden van hout niet!

In de nota Transitievisie Warmte wordt een pleidooi gehouden om in zee te gaan met Vattenfall. Deze energieproducent is echter een groot voorstander van het gebruik van biomassa van boshout. De website van Vattenfall is daar zeer duidelijk over. Nu al neemt Vattenfall energie af van de biomassacentrale Veolia (zie bijlage Kansrijke Warmtebronnen bijlage 2 Bronnen analyse blz. 7 en op pagina 3 van onze brief).

De keuze die de gemeente Arnhem lijkt te willen maken voor Vattenfall in de energietransitie zal zonder eerlijke voorlichting groot verzet oproepen. Als dit zo doorgaat lijkt het een geschikt onderwerp voor een referendum.

Op bladzijde 22 van de nota zelf staat; "*Op bedrijventerrein Industriepark Kleefse Waard (IPKW) ligt een warmtenetwerk van Veolia. Dit levert warmte en stoom aan de bedrijven op het terrein. Deze worden opgewekt door verbranding van biomassa. In Arnhem zien we* ***geen ruimte voor meer biomassaverbrandingsinstallaties****."*

Kortom het College (c.q. de betreffende ambtelijke afdeling) vindt het blijkbaar nog steeds in orde om de huidige biomassacentrale van Veolia te laten functioneren in de toekomstige warmtenetten voor de stad Arnhem. De rechtbank Gelderland moet overigens nog steeds een uitspraak doen over het bezwaar van het MOB tegen de nieuwe omgevingsvergunning van Veolia.

De gemeente van Arnhem zal nadrukkelijker moeten voorkomen dat de toekomstige warmtenetten **gebruik gaan maken van energie middels houtgestookte biomassa, mestvergisting en boshout-verbranding van de AVR, naast andere niet duurzame energiebronnen**. Met name omdat deze veel bedreigender zijn voor het milieu en de luchtkwaliteit dan aardgas.

Bovendien moet het gemeentebestuur open communiceren over de risico's van de warmtenet-plannen voor de algemene gezondheid, luchtkwaliteit, biodiversiteit en het verergeren van het klimaatprobleem.

Om te voorkomen dat de energietransitie in Arnhem mislukt, moet de gemeente bij de warmtenet planontwikkeling stoppen met het toelaten van energie, die gegenereerd wordt door middel van houtverbranding, mestvergisting (biogas) en andere niet-duurzame energie bronnen.

U kunt niet verwachten dat veel Arnhemmers zullen kiezen voor het stoppen met het gebruik van met aardgas, als ze daar gedeeltelijk verwarming uit boshoutverbranding en andere niet duurzame, vervuilende energiebronnen voor terugkrijgen. Energiebronnen die een grotere CO_2 uitstoot opleveren dan het verbranden van aardgas en bovendien meer schadelijke gassen bevatten voor de volksgezondheid en de Natura 2000 gebieden.

In afwachting van uw antwoord en daden,

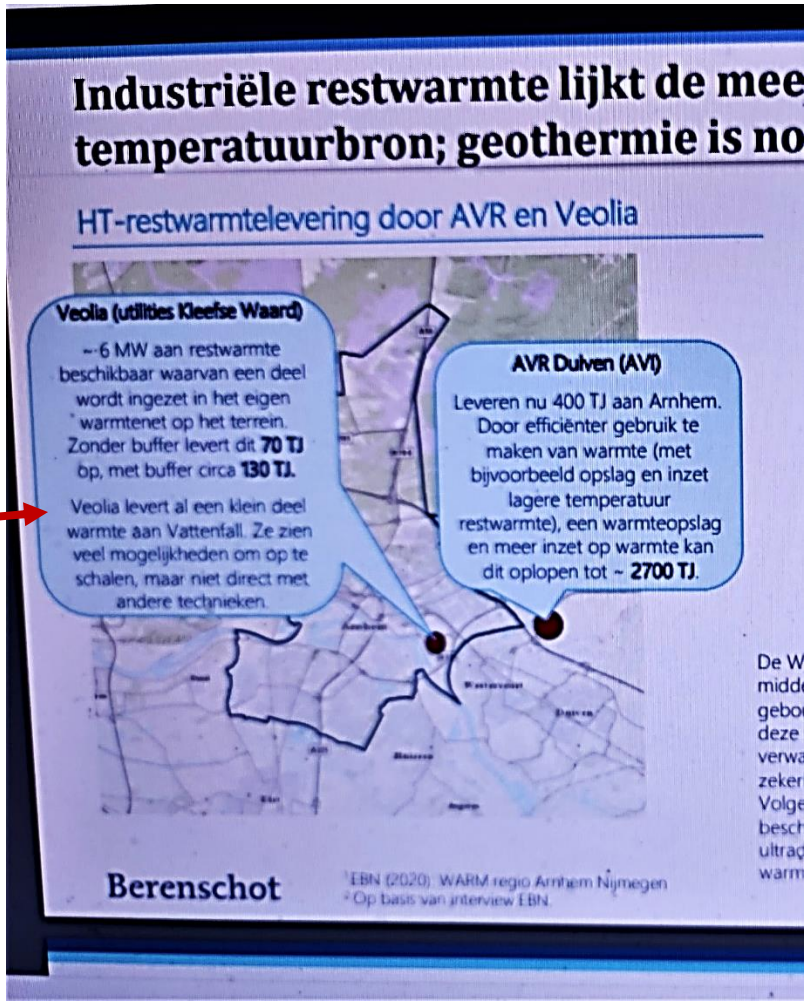
Met vriendelijke groet,

namens de Arnhemse Bomenbond

Marloes Spaander en Joost Blasweiler

De Arnhemse Bomenbond is een samenwerkingsverband van:
Bloei! In Arnhem, Actievoerders voor de bomen in Arnhem, Stichting EDSP ECO, Natuur en Milieu Schuytgraaf, Elderveld Groen, Redactie Bomen en Bos, Werkgroep Klingelbeek, Arnhems Peil.

Secretariaat adres van de Arnhemse Bomenbond: Jan Vethstraat 9, 6813 HJ Arnhem



Bijlage **Kansrijke Warmtebronnen in de gemeente Arnhem** bijlage 2 Bronnenanalyse, pagina 7



Biomassacentrale Veolia Kleefse Waard.

Arnhem, 29 november 2021

Deze korte notitie bevat de input van Hoogkamp Energie (HE) voor het rondetafelgesprek van 1 december 2021 over de Transitievisie warmte voor de gemeente Arnhem. Deze reactie van HE heeft vooral betrekking op de raakvlakken tussen het gemeentelijke beleid en de ontwikkeling op de Hoogkamp. Aangezien er voor de Hoogkamp in nauwe samenwerking met Gemeente en Alliander een lokaal warmtenet in voorbereiding is zullen veel van de onderstaande opmerkingen op dit onderwerp betrekking hebben.

Bij het samenstellen van deze reactie hebben de volgende stukken als basis gediend:
- TransitieVisie Warmte Gemeente Arnhem, d.d. oktober 2021 (hieronder aangeduid met TVW)
- RaadsVoorstel TransitieVisie Warmte, zaaknummer 607165 (hieronder aangeduid met RVTVW)
- WarmteNetStrategie en rolbepaling gemeente Arnhem, d.d. september 2021 (hieronder aangeduid met WNS)

De reactie is opgedeeld in een aantal kopjes.

1. Warmtenetten en de rol van de gemeente

a. Keuze voor een warmtenetstrategie
Warmtenetten krijgen een grote rol toebedeeld in de TVW. Volgens WNS zou ca 40% tot ca 80% van de buurten dit als oplossing kunnen krijgen voor de warmtevoorziening. Het WNS rapport gaat uitgebreid in op warmtenetstrategie (blad 18 bijvoorbeeld). Van de beschouwde strategieën wordt nummer 3 en 4 als meest wenselijk gezien, respectievelijk “Inzet kleinschalige warmtenetten + uitbreiding bestaand warmtenet” en “Inzet op uitbreiding bestaand warmtenet”. Op blad 20 wordt vermeld dat strategie 3 de voorkeur heeft voor de korte termijn en dat voor de langere termijn strategie 3 of 4 nog nader overwogen kan worden. De keuze voor een strategie komt echter in de TVW en het RVTVW niet terug, terwijl dit nu juist duidelijk een visie bevat voor de transitie.
Waarom is dit advies vanuit Berenschot niet opgevolgd? Dit zou juist heel richtinggevend zijn en voor de Hoogkamp zou het fijn zijn om te weten in welke grotere gemeentestrategie onze eigen ontwikkeling past.

b. Keuze voor de rol van de gemeente in de ontwikkeling van warmtenetten
In het WNS (blad 39 bijvoorbeeld) wordt gesproken over de rol van de gemeente in de ontwikkeling van de warmtenetten. Dit raakt aan de feedback die door bewoners van de Hoogkamp gegeven wordt over het eigeninitiatief vanuit de wijk voor het ontwikkelen van een warmtenet en eventueel het oprichten van een energiecoöperatie. Door veel wijkbewoners worden nutsvoorzieningen zoals gas, elektra, water, riool en ook warmte gezien als een publieke zaak. De ontwikkeling van een warmtenet als publieke voorziening wordt door veel Hoogkampers als logisch en noodzakelijk geacht. Het overstijgt de individuele mogelijkheden van bewoners en raakt bovendien veel andere publieke belangen. Hoewel in de Hoogkamp zeer constructief samengewerkt wordt met gemeente en netbeerder Alliander, zou het van visie getuigen om als gemeente positie te kiezen voor een duidelijke rol. Vanuit HE zou dat dan best een stevige, richtinggevende en participerende rol mogen zijn.

Met punt a wordt een duidelijke koers neergezet en met punt b zit er ook nog eens iemand aan het roer om die koers vast te houden. Wat HE betreft dus graag wat meer visie in de visie.

2. Onzekerheid over warmtebronnen
Naar het oordeel van HE wordt er teveel onzekerheid gecreëerd over de warmtebronnen die de mogelijk 40% tot 80% van de buurten via warmtenetten van warmte gaan voorzien. Door deze onzekerheid wordt het speelveld onnodig breed gehouden, naar onze mening, en blijft de visie steken in termen als “verkennen” en “onderzoeken”. Nu heeft HE in de afgelopen 5 jaar zelf ook een zoektocht gedaan naar warmtebronnen in samenwerking met diverse adviesbureaus. De Hoogkamp mag dan een groene wijk zijn maar qua

energiebronnen is het meer een woestijn. Binnen HE wordt nu geopteerd voor een, door Alliander ontwikkeld, Buurt Energie Systeem (BES) welke hoofdzakelijk gebruikt maakt van lucht als bron. Deze bron wordt in de WNS als (onbeperkt, blad 71 bijvoorbeeld) bestempeld en is bovendien locatie onafhankelijk in te zetten. Samen met de transitiebrandstof aardgas kan op deze manier een warmtenet lokaal gevoed worden en later ook modulair uitgebreid met technieken van de toekomst. Via deze benadering kan dus, ondanks de onzekerheid over toekomstige bronnen toch gewerkt worden aan de ontwikkeling van de warmtenetten zonder dat toekomstige technieken zoals waterstof, groengas, geothermie etc uitgesloten worden. Sterker nog, met de warmtenetten kunnen bewoners juist “meeliften” op de ontwikkeling van duurzame bronnen in de toekomst en de vergroening van de elektriciteitsproductie. De opmerking op blad 33 van de WNS over “Centrale omgevingslucht warmtepomp” met daarbij “Nader te onderzoek en uit te werken optie” herkennen wij dan ook niet.

Vanuit HE perspectief is het wat bevreemdend om te lezen over de grote onzekerheid rond warmtebronnen terwijl er best een modus te vinden is om met deze onzekerheid om te gaan zonder dat dat de warmtenet ontwikkeling hoeft te laten stagneren. Naar ons idee zou er in de TVW minder onzekerheid terug moeten komen dan nu het geval is ten aanzien van de warmtebronnen. Daarbij zou er meer visie toegevoegd kunnen worden over hoe, ondanks onzekerheden, toch gewerkt kan worden aan duurzame warmtenetten waarbij toekomstige, nog onzekere, bronnen geïncorporeerd kunnen worden.

3. Ruimtelijk impact

In de TVW wordt gesproken over de ruimtelijke impact van de energietransitie (ondermeer op blad 26). Voor HE is dit tot nog toe een belangrijkpunt geweest. In de eerste plannen besloeg het ruimtegebruik ca 40.000 m2 (zonnecollectorveld) waarover constructieve gesprekken met Gelders Landschap en Kastelen werden gevoerd. De huidig gekozen oplossing (centrale lucht warmtepomp met warmtenet) vergt slechts ca 120 m^2 maar inpassing daarvan stuit op conflicten met huidig beleid (kort samengevat “geen voorzieningen in grijs en groen”). Voor HE is dit erg frustrerend, zeker gezien het feit dat er al 5 jaar gewerkt wordt aan de wijk warmtevoorziening en de bewoners ook uitgebreid meegenomen zijn in dit proces. Dat het stoplicht vanuit een gemeenteorgaan nu na 5 jaar en veel vrijwilligersuren op rood (of in elk geval oranje) springt is lastig te accepteren en te verkopen richting de bewoners van de Hoogkamp. De TVW biedt nu vooral mogelijkheden aan decentrale energievoorzieningen als de betreffende buurt toevallig beschikt over een gebouw waarin de voorziening ondergebracht kunnen worden of over parkeerplaatsen die toevallig over zijn (wat waarschijnlijk nooit het geval is). Hoewel we heel prettig en constructief samenwerken met de gemeente, is het van belang dat er binnen de gemeente ook fysieke ruimte gecreëerd wordt om de transitie echt te realiseren. Wanneer er toch sprake is van een rood stoplicht, van welk gemeenteorgaan dan ook, dan is het zaak dat zo vroeg mogelijk te communiceren zodat de juiste verwachtingen geschapen worden. Als HE in 2016 geweten had dat energie installaties niet geplaatst kunnen worden dan had dat veel tijd, moeite en telleurstelling bespaard.

Daarnaast zijn wij van mening dat er qua ruimtebeslag van warmtecentrales een verkeerd beeld wordt geschapen in de TVW. Op blad 26 staat een link gegeven naar “de benodigde ruimte van de energietransitie”, via de link wordt informatie getoond van elektrische middenspanningstations waarbij met ca 16 m^2 grondoppervlak en ca 2 m bouwhoogte ca 200 woningen van elektra voorzien kunnen worden. Ter vergelijk: een warmtestation voor ca 200 woningen in de Hoogkamp beslaat ca 35 m^2 en heeft een bouwhoogte van ruim 5 m. De visie van “inpandig of aanpandig” plaatsen van warmte units is naar ons oordeel gebaseerd op een onderschatting van de benodigde ruimte. Het is belangrijk dat in deze visie meer realisme aangebracht wordt.

De tekst in TVW op blad 26 zou naar het oordeel van HE aangepast moeten worden op een aantal fronten:

1. Bij de link naar de informatie van Liander op blad 26 zou specifiek vermeld moeten worden dat het om ruimtebeslag van elektriciteitsstations gaat. Voor warmtestations zou een separate verwachting van afmetingen op zijn plaats zijn. Daarbij zou er onderscheid gemaakt moeten worden tussen warmte overdrachtsstations (warmte uitwisseling tussen het hoofdwarmtenet en het wijknet) en stations waar

decentraal warmte opgewekt wordt. Deze laatste krijgen de voorkeur in de TVW (zie blad 24) maar vergen wel de meeste ruimte. De verwachte afmeting per aantal woningen voor de warmte units zou aangegeven kunnen worden, voorzien van een minimale en maximale waarde, afhankelijk van te kiezen techniek.

2. Uit 1 zal blijken dat het ruimtebeslag significant is en het dus niet realistisch is om het maar even in of aan een bestaand pand te realiseren of door een paar parkeerplekken op te offeren. Warmte units in woonwijken zullen naar alle waarschijnlijkheid in het groen geplaatst moeten worden, gezien de omvang, waarbij natuurlijke inpassing extra aandacht vergt. De opmerking “Alleen bij hoge uitzondering mogen installaties in het groen geplaatst worden” behoeft daarom aanpassing en vooral meer realisme. De huidige zinsnede sluit een goed en evenwichtig gesprek over warmtetransitie versus groenbehoud bij voorbaat uit en dat is zowel jammer als onnodig. Wij stellen daarom voor om meer te spreken in termen van een groen-balans op buurtniveau waarbij gestreefd moet worden naar een behoud van de vierkante meters groen in de buurt die het betreft. Zo kunnen verharde gebieden in sommige gevallen prima vergroend worden (wat de leefbaarheid zelfs verhoogd) maar diezelfde verharde gebieden zijn lang niet altijd geschikt voor het plaatsen van grote warmte units. Zo is tenminste de ervaring in de Hoogkamp.
3. Tenslotte zou uit de tekst moeten spreken dat de gemeente er alles aan doet om in samenspraak met de betreffende buurt de fysieke ruimte beschikbaar te stellen die nodig is om de warmtetransitie mogelijk te maken.

4. Midden Temperatuur (MT net) op 70 °C

Tenslotte nog een punt wat bij de Hoogkamp veel respons uit de wijk heeft opgeleverd: de temperatuur van het MT net: 70 °C (zie bijvoorbeeld WNS blad 19). Hier wordt ook vanuit gegaan bij het warmtenet in de Hoogkamp. Dit leidt echter tot veel onzekerheid en vragen vanuit bewoners. De angst is dat de woningen niet warm worden bij deze temperatuur of in elk geval niet snel genoeg. Of deze angst terecht is of niet laten we in het midden maar feit is wel dat woningeigenaren alleen akkoord gaan met aansluiting als ze garantie hebben dat deze temperatuur voldoende voor hen is. Dit punt zal dan ook goed onderbouwd moeten worden als deze nettemperatuur op grote schaal ingezet gaat worden.

"De Arnhemse energietransitie is in volle gang. De manier van verwarmen is voor veel gemeente een uitdaging. Doelstellingen uit het klimaatakkoord zijn dat we tot 2050 het gebruik van aardgas uitfaseren in de gebouwde omgeving. Dit zal planmatig uitgevoerd moeten worden waarbij veel verschillende partijen zijn betrokken.
De gemeente Arnhem heeft hier de afgelopen jaren goede stappen gemaakt om te komen tot een visie dat wordt ondersteunt door Liander als Netbeheerder elektriciteit en gas in de stad.
Vanuit Liander willen we een aantal belangrijke punten vanuit het oogpunt van de netbeheerder uitlichten, namelijk:

1. *Energietransitie vraagt om een helder prioriteringskader. Aankoop van gronden, bestemmingsplannen en vergunningen voor de energie-infrastructuur zijn randvoorwaardelijk om leefbare woonwijken met bijbehorende voorzieningen te realiseren. En ook de Klimaatdoelen zijn pas haalbaar als de benodigde infrastructuur een plek heeft gekregen in het ruimtelijk beleid. "Energie verdient ruimte." Het samen programmeren en prioriteren draagt dus wezenlijk bij aan het realiseren van regionale en gemeentelijke ambities.*

2. *De vraag en het aanbod van (duurzame)elektriciteit neemt toe. De komende jaren moeten veel straten open om dikkere elektriciteitskabels aan te leggen. Tevens verdubbelt het aantal transformatorhuisjes in de openbare ruimte. Deze verbouwing vraagt, zoals eerder genoemd, een programmatische samenwerking tussen thema's als warmtetransitie en mobiliteit, maar ook met alle partners waaronder de netbeheerder en de gemeente.*

3. *Het is goed om te zien dat er in de transitie visie warmte van de gemeente Arnhem rekening wordt gehouden met de laagst maatschappelijke kosten in de verschillende wijken. Welke wijken gaan eerst en welke wijken komen later op basis van ouderdom en kwaliteit van gas- en elektriciteitsnetten. Waar vinden de verschillende partijen elkaar om koppelkansen te benutten en waar zit er energie in de wijk vanuit de bewoners. Allemaal afwegingen die meegenomen zijn in de totstandkoming van deze transitievisie warmte.*

We vragen alle betrokken partijen, zoals Rijksoverheid, provincies, gemeenten, netbeheerders, woningcorporaties en bedrijven, om samen met ons te werken aan het toekomstige energiesysteem. De ontwikkelingen gaan sneller dan dat wij samen in staat zijn het energienet in Nederland te verbouwen. We moeten met elkaar keuzes maken over wat we eerst doen en wat later, want niet alles kan tegelijk. Alleen dan kunnen we het energiesysteem betaalbaar, betrouwbaar en bereikbaar houden. We zijn daarom blij met de aangegeven prioritering in de transitievisie warmte en zullen de samenwerking voor het opstellen van wijkuitvoeringsplannen voor de koploperwijken graag samen oppakken/voortzetten.
Hartelijk dank voor uw aandacht."

C. Vogelaar - Liander

“Firan is een 100% dochter van Alliander. Firan ontwikkelt, realiseert, exploiteert en financiert energie-infrastructuren zoals warmte, koude, biogas, en wellicht in de toekomst waterstof, CO2, etc. Firan’s visie op warmtenetten is dat een warmtenet een publieke nutsvoorziening zou moeten zijn, waarbij meerdere warmtebronnen en warmteleveranciers gebruik kunnen maken van het netwerk onder dezelfde voorwaarden. Op die manier wordt concurrentie gecreëerd op bron en levering en is de infra, die van nature van monopolistische aard is, in publieke handen.
Wij werken samen met de provincie Gelderland. Met hen hebben we een investeringsfonds dat heet DENG. Het is een 50/50 Joint Venture. Via DENG investeren we in gemeentelijke warmte-infrastructuren. Wij hebben de nadrukkelijke wens dat de gemeente ook participeert in het lokale warmte-infrabedrijf. De reden hiervoor is dat we dan samen optrekken in de verduurzaming van de gemeente; we delen een gezamenlijk belang. Momenteel werken we al intensief samen in de wijken Kronenburg/Vredenburg, Elderveld Noord en Plattenburg.
Tevens geloven wij niet in lange-termijn concessie-overeenkomsten, omdat er gedurende de exploitatiefase altijd ontwikkelingen ontstaan waarin de concessie-overeenkomst niet voorziet. De gemeente moet dus gedurende de exploitatie actief kunnen bijsturen als dat wenselijk is. Wij vinden dat de laagst maatschappelijke kosten hierbij leidend moeten zijn.

Firan onderschrijft de Warmtetransitievisie zoals is opgesteld door de gemeente. Waarbij ik een aantal punten wil benadrukken:

- De gemeente schrijft onder ‘de aanpak voor Arnhem als geheel bestaat uit’: “Het onderzoeken van rol van de gemeente bij het opzetten van warmtenetten.” Firan zoals vermeld heeft Firan de sterke voorkeur dat de gemeente mede-eigenaar wordt van een Arnhems warmte-infrabedrijf.
- Op pagina 23 is vermeld: “*Streven naar zogenoemde open netten, waarop meerdere warmteleveranciers toegang hebben. Dit maakt dat er minder afhankelijkheid van één partij ontstaat en de leveringszekerheid neemt toe. De mogelijkheden die we hiervoor als gemeente hebben zijn sterk afhankelijk van toekomstige wetgeving, die nog in ontwikkeling is*”. Ik zou daaraan willen toevoegen dat het wachten op toekomstige wetgeving niet nodig is. Gemeenten als Nijmegen, Lingewaard en Montferland zijn al voorgegaan. Het is juridisch mogelijk, dit concept wordt zeer stevig ondersteund door VNG.

Dank voor uw aandacht en ik kijk uit naar uw vragen. “

D. Meijer - Firan

Datum: 01-12-2021

Onderwerp: Inspraak Marloes Spaander namens Stichting Arnhems Peil & EDSP ECO t.a.v. het Arnhemse warmtenet van Vattenfall gestookt op import afval en houtige biomassa door de AVR & Veolia.

Papieren duurzaamheid

De Transitievisie Warmte is een knap staaltje van niet zeggen wat er nou echt gaat gebeuren. Als je het rapport leest zou je bijna denken dat de meeste huizen een echt duurzame oplossing gaan krijgen om hun huis te verwarmen. Maar in de praktijk blijkt het warmtenet van Vattenfall, gevoed door afval en biomassa, vooral te worden uitgebreid. Er zijn al 12.000 woningen aangesloten op dit warmtenet en de capaciteit van Vattenfall reikt tot 52.000. We hebben in Arnhem 77.000 woningen, dus dan hebben we het over 67% aan het warmtenet. De contracten zijn al getekend en de afspraken staan al vast. Zelfs in de wijk Schuytgraaf waar de gemeente de regie zou kunnen hebben, heeft de gemeente deze volledig overgedragen aan Vattenfall. Op pagina 36 wordt wel benoemd dat Arnhem biomassa niet als duurzaam ziet. Maar in bijlage 1.3.2. wordt de restwarmte van biomassa en afval toch als duurzaam bestempeld en op pagina 51 komt restwarmte ook in de afbeelding terug als duurzame warmtebron. Nu kan de ambtenaar die woorden er natuurlijk snel uithalen maar dat verandert niks aan de realiteit: 67% van Arnhem gaat aan een warmtenet dat zorgt voor meer CO2-uitstoot, meer luchtvervuiling, ontbossing, meer stikstofuitstoot, meer import van afval, vertraging van de circulaire economie en een bedreiging van de algemene gezondheid. En dan kan Berenschot de biomassa van Veolia wel uitsluiten van hun tabelletjes en de biomassa van de AVR helemaal niet noemen maar als het in de praktijk wel gewoon gebruikt wordt, wat hebben we daar dan aan? Dan hebben we dus een papieren duurzaamheid. En dat vindt dit deze raad blijkbaar prima, maar wij van Arnhems Peil zeker niet.

AVR Duiven

Voor de mensen die denken dat het vooral om een restwarmte van afvalverbranding gaat en een beetje restwarmte van biomassa van Veolia: De AVR verbrandt zoveel afval dat zij er 13 miljoen euro subsidie voor krijgen en de AVR verbrandt zoveel biomassa dat zij er 40 miljoen euro voor krijgen. Er zit dus meer biomassa op het warmtenet dan afval en er wordt 53 miljoen euro verspild die besteed had moeten worden aan de ontwikkeling van echt groene energie, het isoleren van huizen en het uitvoeren van het 52 puntenplan van Urgenda. In dit rapport van Urgenda is specifiek voor Gelderland 55% CO2-reductie kan bereiken. En in dit rapport van Kalavasta en Urgenda is aangetoond dat dit zonder biomassa kan met het zelfde budget en het zelfde betrouwbare resultaat.

SDE++ subsidie AVR Duiven & Veolia

Subsidie AVR Afval	€12.849.457,-
Subsidie AVR Biomassa	€40.415.134,-
Subsidie Veolia Biomassa	€76.437.000,-

CO2-reductie

In de Transitievisie Warmte staat: *Het warmtenet wordt gevoed door restwarmte van de afvalverbranding van AVR in Duiven. Volgens berekeningen van TNO levert dit 81% minder CO2 uitstoot dan wanneer deze woningen verwarmd zouden worden met aardgas.* Aangenomen Amendement 19A71 zegt dat gemeente Arnhem moet werken met de eerlijke klimaatcijfers. Maar dat gebeurt dus niet en ook niet naar de bewoners toe. Tijdens de wijkgesprekken is herhaaldelijk door de gemeente gezegd dat biomassa schoner is dan gas en mensen zijn in deze gesprekken niet ingelicht over de gezondheidsgevaren van het warmtenet.

Nu kan je nog denken dat er CO2-reductie bereikt wordt door CO2-afvang door de AVR maar de AVR heeft in 2020 bij Urgenda aangegeven dat zij wel wat hulp kunnen gebruiken bij het identificeren van duurzame toepassingen voor de afgevangen CO2 naast de glastuinbouw. CO2 in de glastuinbouw gebruiken, betekent dat maximaal 5% door de planten wordt opgenomen en 95% alsnog wordt uitgestoten. Ook deze CO2-afvang is dus een papieren werkelijkheid.

Achterhaald plan uit 2009

In dit vertrouwelijke rapport uit 2009 staat het hele plan voor het warmtenet van Arnhem zoals het vandaag voor ons ligt inclusief biomassacentrale van het IPKW in combinatie met afvalverbranding van de AVR in Duiven al opgetekend. Het huidige voorstel van de gemeente Arnhem voor de grootschalige inzet van een warmtenet gebaseerd op biomassa en vuilnisverbranding dateert van 12 jaar geleden en is tot stand gekomen dankzij miljoenen euro's per jaar van de betaalde pro biomassalobbyorganisaties zoals Vattenfall voormalig Nuon, Veolia, Ecofys BV & de Biomass Technology Group BV.

> *In Arnhem ligt een groot warmtenetwerk met momenteel 13.000 tot 14.000 woningen. In de nieuwe wijk Schuytgraaf zullen tegen 2012 circa 6.500 woningen aangesloten zijn. In het hernieuwde deel van Presikhaaf circa 2.200 woningen en het winkelcentrum Presikhaaf.*
>
> *Een mogelijke optie is het verder verduurzamen van het stadswarmtenetwerk door aansluiting op een nieuwe biomassa[centrale], het is echter duidelijk dat de biomassastromen binnen de gemeente niet zullen volstaan voor een grote bijdrage. Daarvoor zou gekeken moeten worden buiten de grenzen van de gemeente en eventueel zelfs buiten Nederland. Ook is het denkbaar dat de gasgestooktecentrale [op het IPKW-terrein] op termijn wordt vervangen door een op biomassa gestookte versie.*

Let even op: In 2009 was het de gemeente Arnhem dus al duidelijk dat de benodigde biomassa vanuit het buitenland aangeleverd zou moeten worden!

> *In Arnhem wordt het huisvuil opgehaald door SITA Suez. Dit wordt dan grotendeels naar Duiven gebracht voor verbranding in de afvalverbrandingsinstallatie van AVR. In de toekomst kan er een verbinding komen met het restwarmtenetwerk van Arnhem. Op die manier zal de stad rechtstreeks energie halen uit het eigen afval.*

Een jaar geleden werd al meer dan een kwart van al het afval dat verbrand wordt door de AVR geïmporteerd uit het buitenland. Dit zorgt o.a. voor extra CO2, stikstof en fijnstof uitstoot naast een groot aantal andere schadelijke stoffen.

Wij hoeven u niet meer te vertellen dat een warmtenet gebaseerd op het verbranden van houtige biomassa geen oplossing is. U heeft namelijk op basis van een groot aantal onderzoeksrapporten, amendementen en moties vorig jaar wethouder Bouwkamp verzocht om een wijziging op te laten nemen in de RES-startnotie om aan te geven dat onze stad niet afhankelijk gemaakt wil worden van technieken die juist een verslechtering zijn voor de gezondheid, de natuur, het klimaat en daarmee de toekomst van onze stad. We hoeven u waarschijnlijk ook niet te vertellen dat het een heel slecht idee is om onszelf afhankelijk te maken van het verbranden van geïmporteerd afval.

Gebruik het Klimaatfonds voor echte oplossingen zoals het isoleren van huizen

Arnhem heeft al jaren een Klimaatfonds van meer dan tien miljoen euro waar al die jaren niets mee gebeurd is. In plaats van het geld te besteden aan het energiezuinig maken van de slecht geïsoleerde huizen in Arnhem zoals de SP al meer dan drie jaar voorstelt en waarmee enorm veel energie bespaart zou worden wat dan niet meer opgewekt hoeft te worden ten koste van het klimaat, wordt het Klimaatfonds misbruikt om het warmtenet van Vattenfall uit te rollen in onze stad. Een warmtenet wat met warmte gevoed wordt door bomen te verbranden in de Biomassacentrale van Veolia en door geïmporteerd vuilnis te verbranden in de vuilverbrander van de AVR in Duiven en waaraan ook nog eens goed geïsoleerde nieuwbouwhuizen gekoppeld worden die het niet nodig hebben. Volgens Urgenda is dat wel het minst slimme wat je kan doen voor het klimaat.

Uit onze uitgebreide analyse over het Arnhemse warmtenet en het ArnhemAan project om Arnhem van het gas af te helpen blijkt ook nog eens dat een alternatieve warmtebron zoals (ultra) diepe geothermie waarschijnlijk niet mogelijk is in onze regio en ook Berenschot noemt de kansen voor geothermie herhaaldelijk onzeker. Het ArnhemAan project levert bedrijven zoals Vattenfall, Veolia en de AVR ontzettend veel geld op maar zorgt voor aanzienlijke schade aan onze gezondheid, de natuur, het Klimaat en daarmee de toekomst van onze stad.

Ik weet niet hoe ik het tot jullie door moet laten dringen dat de hoogste rechter van Nederland gezegd heeft dat mensen die nu leven groot risico lopen te sterven aan klimaatverandering. Dat zijn dus niet alleen jullie kinderen, maar dat zijn jullie zelf ook.

Marloes Spaander
Stichting Arnhems Peil & EDSP ECO
+31 (0) 6 2888 3999

Belangrijke documentatie

Aangenomen motie gemeenteraad Arnhem “Stop biomassacentrale Arnhem” overwegende dat, de vergunningen nooit op deze manier hadden mogen worden afgegeven als deze feiten destijds bekend waren geweest, van mening dat, de komst van deze biomassacentrale op de Kleefse Waard te Arnhem als onwenselijk moet worden beschouwd, spreekt zich uit, - tegen hout gestookte biomassacentrales, - vóór de sluiting van de Biomassacentrale op de Kleefse Waard: https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-25-arnhem-gemeenteraad-sp-pvdd-oap-arnhem-centraal-d66-aangenomen-motie-stop-biomassacentrale-arnhem.pdf

Aangenomen amendement gemeenteraad Arnhem “eerlijke klimaatcijfers in de begroting” (staat haaks op de onwaarheden die Vattenfall en de gemeente Arnhem verkondingen m.b.t. de CO2-reductie die behaalt zou worden met het verbranden van import afval & biomassa voor meer dan 125 miljoen euro subsidie voor Veolia en de AVR): https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-13-gemeenteraad-arnhem-aangenomen-amendement-eerlijke-klimaatcijfers-in-de-begroting-2020-2023.pdf

Rapport van onderzoeksbureau Kalavasta in opdracht van Urgenda "een CO2 neutraal energiesysteem zonder biomassa" waaruit blijkt dat we geen verbranding van biomassa nodig hebben voor onze warmtetransitie: https://arnhemspeil.nl/docs/2020-06-04-kalavasta-urgenda-onderzoeksrapport-een-co2-neutraal-energiesysteem-met-en-zonder-biomassa.pdf

Rapport van Urgenda in opdracht van Provincie Gelderland waarin o.a. te lezen valt dat het CO2 opvangproject van de AVR in Duiven geen bijdrage levert aan het Klimaat & alleen heel veel subsidie kost: https://arnhemspeil.nl/docs/2020-01-15-urgenda-aanpak-extra-co2-eq-reductie-in-gelderland.pdf

Vertrouwelijk rapport gemeente Arnhem uit 2009 op basis van input van betaalde pro biomassalobby voor een warmtenet op afval & biomassa waaruit blijkt dat dit achterhaalde plan voor het warmtenet van Arnhem 12 jaar geleden bedacht is door de betaalde pro biomassalobby: https://arnhemspeil.nl/docs/2009-11-23-gemeente-arnhem-vertrouwelijk-rapport-energiekaart-en-strategie-op-weg-naar-implementatie-afval-en-biomassa-warmtenet.pdf

Uitspraak kortgeding AVR tegen de Staat i.v.m. belasting/heffing op afvalimporten uit het buitenland waaruit blijkt dat de AVR de Klimaatdoelen schaad met de lobby en het kortgeding om de belasting op importafval niet te verhogen: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2019:13622

Onwaarheden die door Vattenfall & de gemeente Arnhem worden verkondig over het verbranden van import afval en houtige biomassa en de CO2-reductie die hiermee bereikt zou worden: https://www.vattenfall.nl/producten/stadsverwarming/co2-reductie/arnhem/

RVO SDE-subsidieprojecten en bedragen waaruit blijkt dat de AVR in Duiven meer dan 40 miljoen euro subsidie ontvangt om houtige biomassa te verbranden en bijna 13 miljoen euro subsidie ontvangt om vuilnis te verbranden en ook nog een heel groot bedrag subsidie ontvangt voor CO2 opvang terwijl het daadwerkelijk percentage benutte CO2 maar 5% is van een heel klein gedeelte afgevangen CO2 terwijl gedeputeerde Jan van der Meer (GL), Vattenfall en de gemeente Arnhem dit project gebruikt om de AVR te greenwashen: http://arnhemspeil.nl/docs/2021-11-12-gov-nl-rvo-sde-subsidie-projecten-in-beheer.pdf

Relevante video’s

2021-11-29 Stichting Arnhems Peil - Het warmtenet van Vattenfall, Veolia & de AVR is schadelijk voor Arnhem

2021-11-28 Gemeente Arnhem - Inspraak Marloes Spaander Warmtenet Vattenfall

2021-08-25 PBL - Koolstofschuld biomassaverbranding is 50 tot 100+ jaar

2020-11-19 Gemeente Arnhem - Inspraak Marloes Spaander Klimaatplan & warmtenet Vattenfall

2020-03-04 Provincie Gelderland - Inspraak Rondetafelgesprekken BomenBond over Biomassa & Veolia

2020-01-15 BomenBond - MondDood actie Provinciehuis Gelderland biomassacentrale Veolia

2020-01-15 NPO2 - Marloes & Jeroen in de Hofbar - Hoe slecht zijn biomassacentrales voor je gezondheid

2019-12-12 Gemeente Arnhem - Inspraak Marloes Spaander Regionale Energie Strategie

2019-09-22 CASA - Arnhem energie Café - Energietransitie biomassadebat

2019-07-04 Provincie Gelderland - Inspraak Marloes Spaander biomassacentrale Veolia

2019-06-20 Gemeente Arnhem - Inspraak Marloes Spaander biomassacentrale Veolia

Documentatie (chronologisch)

http://arnhemspeil.nl/docs/2021-11-12-gov-nl-rvo-sde-subsidie-projecten-in-beheer.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-11-09-gemeente-arnhem-transitievisie-warmte.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-10-20-gemeente-arnhem-warmtenetstrategie-en-rolbepaling-rapport-van-berenschot-innoforte-betaalde-pro-biomassalobby.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-07-16-storm-advocaten-verzoek-namens-mob-arnhemspeil-bomenbond-mbt-eis-onmiddellijke-uitspraak-beroep-tegen-biomassacentrale-veoli

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-07-13-arnhemspeil-oproep-aan-arnhem-om-aankomende-gemeenteraadsverkiezingen-niet-op-groenlinks-te-stemmen-ivm-biomassadossier.pd

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-04-30-bomenbond-arnhem-nieuws-over-de-rechtszaken-tegen-de-vergunningen-van-de-biomassacentrale-van-veolia-in-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-04-29-binnenlandsbestuur-hoe-groen-is-afvalverbranding.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-03-31-ggd-gelderland-presentatie-luchtkwaliteit-en-gezondheid.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-03-18-bomenbond-arnhem-persbericht-rechtbank-legt-provinciebestuur-dwangsom-op-voor-tijdrekken-iz-biomassacentrale-veolia.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-03-01-klimaatcoalitie-onderzoeksrapport-echt-groen-energieadvies-2021.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-01-30-stop-ecocide-het-tijdperk-van-het-straffeloos-verwoesten-van-de-aarde-komt-ten-einde.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-01-26-arnhemspeil-bbbao-zienswijze-ontwerpbesluit-aanvraag-ontheffing-vergunning-schoorsteen-biomassacentrale-bemmel.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-01-13-hartvoorarnhem-persbericht-vertrouwen-in-gemeente-arnhem-neemt-verder-af.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2021-01-05-gemeente-arnhem-beantwoording-schriftelijke-vragen-art-44-rvo-over-goede-metingen-biomassacentrale-veolia-voor-de-gezondheid-va

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-11-30-arnhemspeil-biomassacentrale-van-veolia-arnhem-mag-4x-meer-emissie-uitstoten-per-mwth-vergeleken-met-de-gascentrale.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-11-30-arnhemseklimaatcoalitie-brief-aan-gemeenteraad-arnhem-klimaatplan-80plus-concrete-preventieve-mitigerende-en-adaptieve-klimaatm

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-11-22-mob-zienswijze-namens-arnhems-peil-mbt-ontwerpbeschikking-omgevingsvergunning-biomassacentrale-van-veolia-ipkw-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-11-22-mob-verzoek-tot-handhaving-namens-arnhems-peil-mbt-stilleggen-van-de-biomassacentrale-van-veolia-ipkw-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-11-20-urgenda-54-puntenplan-voor-25-procent-co2-reductie.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-11-18-klimaatcoalitie-arnhem-klimaatplan-inspraak-voorstel-klimaatadaptatieve-maatregelen.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-10-29-provincie-gelderland-odra-ontwerpbesluit-actualisatie-omgevingsvergunning-biomassacentrale-van-veolia-op-het-ipkw-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-10-23-mob-arnhemspeil-bba-verzoek-tot-actualisatie-omgevingsvergunning-dwangsom-bezwaarschrift-biomassacentrale-veolia-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-10-23-mob-arnhemspeil-bba-reactie-op-verweerschrift-provincie-gelderland-uitstoot-veolia-biomassacentrale-ipkw-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-09-25-gov-nl-minim-verslag-stakeholdersbijeenkomst-voornemen-wijzing-emissiegrenswaarden-biomassa-dutch.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-09-25-gov-nl-minim-presentatie-stakeholdersbijeenkomst-voornemen-wijzing-emissiegrenswaarden-verbranding-biomassa-dutch.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-09-25-arnhemspeil-analyse-arnhemaan-wijkgerichte-energietransitie.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-09-24-arnhemsebomenbond-brief-college-en-raad-arnhem-geen-verbranding-van-hout-en-biomassa-om-arnhem-aardgasvrij-te-maken.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-08-25-mob-bezwaarschrift-arnhemspeil-awn-bba-tegen-weigering-van-verzoek-tot-handhaving-van-de-natuurvergunning-2019-007872.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-06-18-mob-ingebreke-stelling-provincie-gelderland-namens-arnhemspeil-bba-ivm-niet-handhaven-vergunning-biomassacentrale-arnhem-veolia

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-06-09-edsp-eco-verzoek-aan-ser-om-een-eerlijk-biomassa-advies-aan-het-kabinet-te-leveren-dutch.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-06-06-edsp-eco-inbreng-res-regio-arnhem-nijmegen-en-reactie-op-voorstel-warmtenetten-verwarmt-doormiddel-van-het-verbranden-van-bio

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-06-06-arnhemspeil-info-provincie-gelderland-over-brandbrief-aan-ser-met-oproep-om-de-sde-subsidie-voor-biomassaverbranding-stop-te-zett

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-06-04-regioan-voorlopig-concept-bod-res-regio-arnhem-nijmegen.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-06-04-kalavasta-urgenda-onderzoeksrapport-een-co2-neutraal-energiesysteem-met-en-zonder-biomassa.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-05-06-arnhemspeil-edspeco-inbreng-pbl-onderzoek-biomassa-tbv-ser-advies-kabinet-tvo-verzoek-moratorium-op-biomassa-arnhem-biomassav

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-04-23-gemeenteraad-arnhem-groenlinks-schriftelijke-vragen-inzake-brief-mob-arnhemspeil-bba-tav-biomassacentrale-veolia-ipkw.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-04-21-arnhemsebomenbond-brief-aan-gemeenteraad-arnhem-mbt-sluiting-biomassacentrale-veolia-kleefse-waard-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-04-12-mob-arnhemspeil-bba-verzoek-tot-handhaving-natuurvergunning-aanvullend-op-verzoek-tot-intrekking-van-natuurvergunning-biomassa

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-04-01-arnhemspeil-info-provincie-gelderland-inbreng-onderzoek-pbl-naar-de-beschikbaarheid-van-duurzame-biomassa-en-de-toepassingsmoge

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-16-edsp-eco-pro-biomassa-lobbyfeiten-onderzoek-deel-1-de-energiemaatschappijen.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-16-edsp-eco-lijst-top-400-betrokkenen-bij-de-betaalde-pro-biomassalobby-in-nederland-inbreng-pbl-onderzoek-tbv-advies-ser-mbt-biomass

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-16-edsp-eco-inbreng-pbl-onderzoek-tav-de-beschikbaarheid-van-duurzame-biomassa-en-de-toepassingsmogelijkheden-daarvan-in-nederlan

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-05-provincie-gelderland-verslag-hoorzitting-commissie-rechtsbescherming-2019-10-29-bezwaren-verbouwing-biomassacentrale-veolia.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-05-provincie-gelderland-advies-commissie-rechtsbescherming-2019-10-29-bezwaren-verbouwing-biomassacentrale-veolia.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-05-arnhemsebomenbond-provinciale-commissie-rechtsbescherming-stelt-bezwaarmakers-biomassacentrale-veolia-in-het-gelijk.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-02-arnhemspeil-inbreng-10-wetenschappers-en-uitspraak-rechtbank-tav-biomassa-rondetafelgesprekken-provincie-gelderland-voor-de-buh

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-03-02-arnhemsebomenbond-persbericht-rechtszaak-tegen-gedeputeerde-staten-van-de-provincie-gelderland.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-02-28-arnhemspeil-belangengroep-bomen-en-biodiversiteit-beroepsschrift-rechtbank-provincie-gelderland-biomassacentrale-veolia.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-02-14-arnhemspeil-reactie-op-uitnodiging-rondetafelgesprekken-en-invloed-van-de-betaalde-pro-biomassa-lobby-op-de-provincie-gelderland.p

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-02-11-arnhemspeil-reactie-odra-milieuinspectie-controle-overlast-biomassacentrale-van-veolia-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-01-16-arnhemspeil-ingebrekestelling-provincie-gelderland-oplevering-advies-bezwaarschrift-bijgebouw-biomassacentrale-arnhem-ipkw.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-01-15-urgenda-aanpak-extra-co2-eq-reductie-in-gelderland.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-01-10-arnhemspeil-melding-onbetrouwbaar-bestuur-provincie-gelderland-mbt-communicatie-over-de-biomassacentrale-van-veolia.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-01-09-arnhemspeil-melding-overschrijden-wettelijke-termijn-wob-verzoek-alle-communicatie-en-documentatie-mbt-biomassacentrale-veolia-a

https://arnhemspeil.nl/docs/2020-01-03-arnhemspeil-een-bespreking-van-de-problemen-rondom-houtkap-in-nederland.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-27-mob-ingebrekestelling-provincie-gelderland-actualisatie-omgevingsvergunning-en-intrekking-van-de-natuurvergunning-biomassacentrale

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-19-arnhemspeil-reactie-op-brief-omgevingsdienst-regio-arnhem-tav-de-twijfel-over-de-betrouwbaarheid-en-onafhankelijkheid-van-de-odra.

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-18-gemeenteraad-arnhem-motie-sp-pvdd-aop-cda-d66-arnhemcentraal-luchtmetingen-luchtdataproject-giftige-uitstoot-biomassacentrale-i

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-14-gemeente-arnhem-behandelresultaat-programma-new-energy-made-in-arnhem-2020-2030.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-06-gemeente-arnhem-brief-provincie-gelderland-met-verslag-gesprek-11-oktober-omtrent-biomassacentrale-veolia-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-06-arnhemspeil-derde-verzoek-onafhankelijke-uitstootmeting-biomassacentrale-veolia-en-bijdrage-arnhemse-luchtdata-project.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-05-arnhemspeil-reactie-op-het-odra-veolia-fijnstofonderzoek-van-20-november-2019.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-05-arnhemspeil-onbetrouwbare-informatieverstrekking-door-odra-aan-overlastmelders-biomassacentrale-veolia.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-12-03-gemeente-arnhem-startnotitie-regionale-energiestrategie-arnhem-nijmegen-zorgen-co2-uitstoot-biomassaverbranding.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-28-provincie-gelderland-verslag-gesprek-gemeente-arnhem-over-motie-biomassacentrale-veolia-feitenrelaas.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-28-arnhem-sp-pvdd-motie-luchtmetingen-giftige-uitstoot-biomassacentrale-ipkw-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-24-arnhemspeil-verzoek-onafhankelijke-meting-uitstoot-biomassacentrale-veolia-en-financiele-ondersteuning-luchtdataproject.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-20-arnhemspeil-wob-verzoek-aan-de-odra-tav-alle-communicatie-en-documentatie-mbt-de-centrale-van-veolia-op-het-ipkw-in-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-19-provincie-gelderland-reactie-op-verzoek-mob-awn-arnhemspeil-bba-actualisatie-omgevingsvergunning-veolia-biomassacentrale-ipkw-ar

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-15-arnhemspeil-handleiding-wat-kunt-u-doen-tegen-de-biomassacentrale-van-veolia-in-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-14-gedeputeerde-staten-gelderland-reactie-actualisatie-en-intrekkingsverzoek-vergunningen-biomassacentrale-veolia-mob-awn-arnhemspe

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-14-edsp-eco-onderzoeksrapport-biomassavrije-energieleveranciers.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-11-13-gemeenteraad-arnhem-aangenomen-amendement-eerlijke-klimaatcijfers-in-de-begroting-2020-2023.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-10-30-pvdd-sp-arnhem-motie-stop-regionale-samenwerking-met-biomassacentrales-dutch.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-10-15-gemeente-arnhem-sp-schriftelijke-vragen-inzake-de-startnotitie-regionale-energiestrategie-en-het-verbranden-van-houtige-biomassa.pd

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-10-14-arnhemspeil-reactie-op-brief-van-de-provincie-gelderland-mbt-vragen-over-de-biomassacentrale-van-veolia-in-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-10-14-arnhemspeil-reactie-op-brief-van-de-provincie-gelderland-mbt-vragen-over-de-biomassacentrale-van-veolia-in-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-10-07-arnhemspeil-vragen-aan-groenlinks-gelderland-over-conclusies-easac-rapport-verbranding-houtige-biomassa-en-presentatie.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-10-03-provincie-gelderland-reactie-op-brief-van-arnhemspeil-over-biomassacentrale-van-veolia-arnhem.pdf

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-30-arnhemspeil-reactie-op-dreigbrief-veolia-aan-150-plus-arnhemmers-die-bezwaar-aantekenden-tegen-de-vergunning-voor-de-biomassace

https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-27-arnhemspeil-toespraak-hoorzitting-commissie-rechtsbescherming-mbt-biomassacentrale-veolia-arnhem-deel-2.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-27-arnhemspeil-inspraak-hoorzitting-provincie-gelderland-rechtsbescherming-mbt-vergunning-biomassacentrale-veolia-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-25-arnhemspeil-inbreng-voor-de-moties-tegen-de-opening-van-de-biomassacentrale-van-veolia-in-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-25-arnhem-gemeenteraad-sp-pvdd-oap-arnhem-centraal-d66-aangenomen-motie-stop-biomassacentrale-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-24-bomenbond-arnhem-persbericht-hoorzitting-biomassacentrale-veolia-op-de-kleefse-waard.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-24-arnhemspeil-rectificatieverzoek-raadsbrief-gevolgen-uitspraak-rvs-over-pas.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-22-arnhemspeil-inbreng-urgenda-edsp-eco-45-oplossingen-voor-regionale-energiestrategie-regio-arnhem-nijmegen.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-11-provincie-gelderland-provinciale-staten-verworpen-moties-biomassacentrale-veolia-arnhem-opening-uitstellen-vergunningen-intrekken-
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-11-gov-nl-prov-gelderland-transcript-van-de-vergadering-van-provinciale-staten-over-aankondiging-internationaal-strafhof-zaak-arnhemspe
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-11-arnhemspeil-gemeente-arnhem-motie-stop-de-biomassacentrale.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-10-arnhemspeil-aansprakelijkheidstelling-gedeputeerde-staten-voor-schade-aan-gezondheid-milieu-en-klimaat-ivm-de-biomassacentrale.pd
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-09-arnhemspeil-wist-u-dit-over-het-verbranden-van-houtige-biomassa.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-08-arnhemspeil-aansprakelijkheidstelling-gedeputeerde-staten-voor-schade-aan-gezondheid-milieu-en-klimaat-ivm-biomassacentrale-veolia
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-06-provincie-gelderland-reactie-op-vragen-arnhemspeil-tav-de-opening-van-de-biomassacentrale-van-veolia-in-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-09-01-arnhemspeil-vragen-aan-groenlinks-arnhem-tav-bomenbeleid-en-de-biomassacentrale-van-veolia.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-08-28-arnhemspeil-reactie-provincie-gelderland-vergunningen-veolia-biomassacentrale-ipkw-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-08-27-provincie-gelderland-beantwoording-vragen-bba-en-arnhemspeil-mbt-biomassacentrale-van-veolia-in-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-08-27-gemeente-arnhem-odra-reactie-op-bezwaarschriften-aanvraag-omgevingsvergunning-opslaggebouw-biomassacentrale-veolia-ipkw-arnh
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-08-23-arnhemspeil-brief-aan-bedrijven-ipkw-ivm-de-verwachte-gezondheid-en-imago-schade-door-biomassacentrale-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-08-16-arnhemspeil-meerdere-vragen-tav-de-vergunningen-van-de-biomassacentrale-van-veolia-op-het-ipkw-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-07-03-provincie-gelderland-betoog-marloes-spaander-arnhems-peil-tegen-de-biomassacentrale-veolia.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-19-gemeente-arnhem-politieke-avond-mobilisation-for-the-environment-veolia-verzoek-acten-intrekking-gelakt.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-19-gemeente-arnhem-politieke-avond-betoog-marloes-spaander-arnhems-peil-tegen-de-biomassacentrale-veolia.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-17-mob-verzoek-tot-intrekken-natuurvergunning-en-actualisatieverzoek-omgevingsvergunning-veolia-biomassacentrale-ipkw-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-17-awn-mail-aan-vvd-arnhem-raadslid-pape-met-bezwaar-tegen-opening-van-de-biomassacentrale-ipkw-incl-verzoek-actualisatie-verleende
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-16-arnhemspeil-analyse-artikel-stentor-hoogleraar-bomenkap-is-niet-oorzaak-van-het-verdwijnen-van-bos-maar-de-natuurwet.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-08-arnhemspeil-actualisatieverzoek-omgevings-en-natuurvergunning-veolia-biomassacentrale-ipkw-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-06-awn-mail-aan-wethouder-van-dellen-met-bezwaar-tegen-opening-van-de-biomassacentrale-ipkw-incl-verzoek-actualisatie-verleende-ver
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-04-inwoners-arnhem-bezwaarschrift-tegen-omgevingsvergunning-biomassacentrale-veolia-kleefse-waard-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-04-arnhemspeil-emailcampagne-verzoek-actualisatie-omgevings-en-natuurvergunning-veolia-biomassacentrale-ipkw-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-06-04-arnhemspeil-bezwaarschrift-tegen-omgevingsvergunning-biomassacentrale-veolia-kleefse-waard-arnhem.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-04-25-gemeente-arnhem-kaders-voor-de-besteding-van-het-klimaatfonds.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2019-04-17-gemeenteraad-arnhem-aangenomen-amendement-geen-co2-uitstoot-door-biomassa.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2011-04-07-pfpi-carbon-emissions-accounting-overview-from-burning-biomass-for-energy-english.pdf
https://arnhemspeil.nl/docs/2009-11-23-gemeente-arnhem-vertrouwelijk-rapport-energiekaart-en-strategie-op-weg-naar-implementatie-afval-en-biomassa-warmtenet.pdf

Van: Ellen Karis
Verzonden: woensdag 1 december 2021
Onderwerp: warmtenet gestookt met biomassa tegen klimaatdoelen

Beste raadsleden van Arnhem,

In de Transitievisie warmte wordt de oplossing naar voren gebracht om voor 4 wijken in Arnhem gebruik te maken van afvalverbranding en biomassaverbranding.

Dit is echter in strijd met de klimaatdoelen waarbij we juist co2 uitstoot moeten verminderen.
Het zal de lucht meer gaan vervuilen en zorgen voor meer ontbossing.

We hebben andere oplossingen nodig, warmte koude opslag, HT Warmtepomp, restwarmte, buurtbatterij

Hopelijk maken jullie een wijze keuze voor onze energietransitie, en voor een schone en biodiverse toekomst

vriendelijke groeten,
Ellen Karis

Op 2 dec. 2021 heeft Casper Vogelaar het volgende geschreven:

Beste Willem,

Zoals door mij gisteravond toegezegd aan de raad hierbij wat informatie rondom onze pilot in Lochem met waterstof in samenwerking met KIWA.
In Apeldoorn hebben wij met diverse partners een model woning gebouwd welke zowel van aardgas als waterstof kan worden voorzien.
KIWA heeft hiervoor een speciale virtual tour ingericht op de volgende website:
https://www.kiwa.com/nl/nl/specials/virtual-tours/hydrogen-experience-centre/

Tot slot vertelde ik dat er ook in Lochem een pilot draait voor waterstof in de woningbouw (ca. 15 stuks).
Momenteel zijn wij in gesprek met de bewoners om te komen tot fysieke waterstofaansluitingen.
Gepland is dat we hier in 2022 stappen in kunnen zetten.
Ook op de website van LochemEnergie is er meer over te lezen:
https://www.lochemenergie.net/nieuws/waterstof-voor-huizen-berkeloord

Met vriendelijke groet,
Casper Vogelaar
Relatiemanager | Regio Arnhem-Nijmegen | Liander

Warmtetransitie en (de voorbereidingen op) aardgasvrije wijken Woningcorporaties Arnhem







Duurzaamheid

Energietransitie, Klimaatadaptatie, Circulair

Warmtetransitie en (de voorbereidingen op) aardgasvrije wijken

- Afspraken nationale klimaatakkoord
- 2050 CO-2 Neutraal
- Regierol voor de energietransitie gebouwde omgeving ligt bij de gemeenten
- Corporaties belangrijke partner en onderdeel proces met eigendom fors deel woningvoorraad
- Planning Transitievise Warmte van gemeente afstemmen op planningen van corporaties (prestatieafspraken)



PORTAAL volkshuisvesting Arnhem vivare

Energietransitie

Gemeenten:

Transitievisie warmte (2021): waar, wanneer, welke en hoe wijken van aardgas af

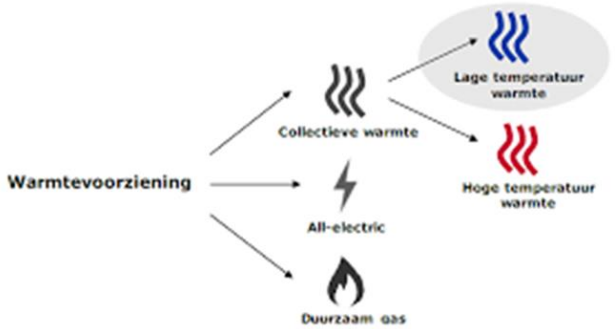
Afhankelijkheid voor de corporaties: hoe ziet de toekomstige energie infrastructuur er uit?

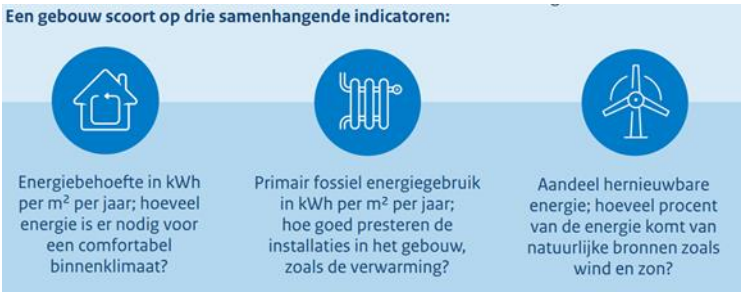
Corporaties:

Stap voor stap verduurzamen, energieprestatie woningen verbeteren,

- warmtevraag naar beneden
- Installaties verbeteren
- Aandeel hernieuwbaar vergroten (lees zonnepanelen)

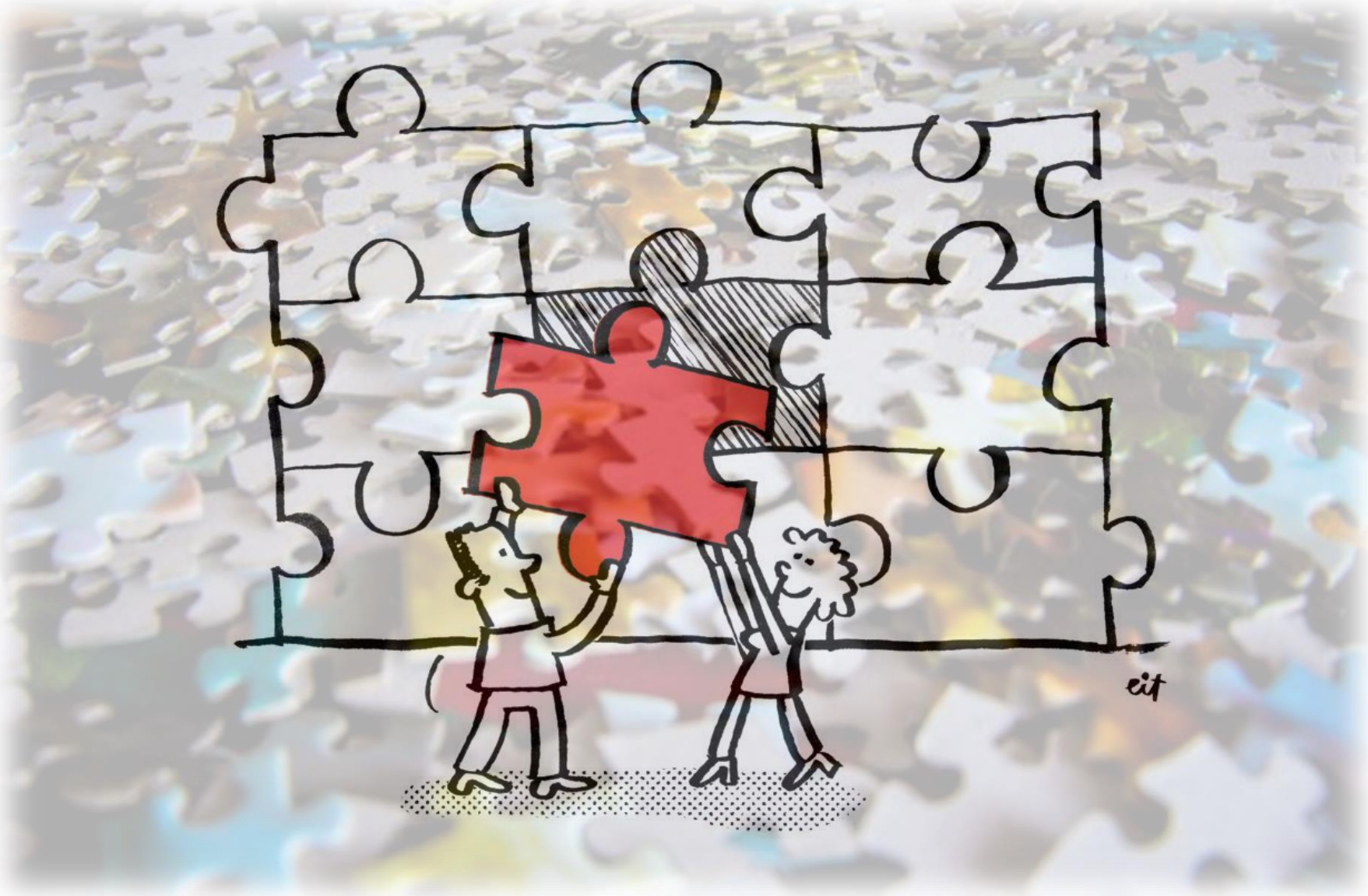
Waar mogelijk en passend direct naar gasloos, kansen pakken





Uitgangspunten corporaties Transitievisie warmte gemeenten

1. De warmtetransitie/ moet passen binnen de strategie onderhoudsplanning van de corporaties
2. Draagvlak bij inwoners (huurders en particulieren) is prioriteit en geborgd
3. Geen stagnatie elders in het verduurzamen van woningen
4. Zo veel als mogelijk aansluiting bij een integrale wijkaanpak
5. Betrouwbaarheid: leveringszekerheid voor huurders
6. Betaalbaarheid: niet meer dan nu of minder
7. Bijdrage Aansluitkosten (BAK) zo mogelijk gelijk aan investering vervangen ketel.
8. Realistisch technisch uitvoerbaar binnen aanvaardbare kosten.
9. Zo laag mogelijke maatschappelijke kosten; slim combineren van renovatie woningen, benodigde vernieuwingen gasnet ect.
10. Bij warmtenetten: is (zeker op langere termijn) het creëren van een open net waar t.z.t. ook andere bronnen en afnemers op aan kunnen sluiten zeer gewenst.
11. Toekomstige verduurzaming van het net is een risico voor de investeerder; niet van huurders of corporatie


eit

BEHANDELRESULTAAT

Transitievisie Warmte, rondetafelgesprek - 01-12-2021

Raadsvoorstel ‘Transitievisie warmte’

Zaaknummer:	607165
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp (collegiaal vervangen door R. Paping)

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Peeters (VVD), Venhoek (D66), Bouma (PvdA), Van der Laak (AC), Hogenboom (PvdD), Van der Broek (CDA), Verheij (PVV), Tujeehut (AOP) en Dilekci (Denk VA). De fracties van de CU en de SP waren niet aanwezig.

Bespreking
Aan het rondetafelgesprek namen naast de aanwezige fractievertegenwoordigers twaalf insprekers deel. Tijdens het gesprek hebben de insprekers zich voorgesteld en de belangrijkste boodschap aan de raad meegegeven. Vervolgens zijn vragen gesteld door de aanwezige fractievertegenwoordigers. Ook waren drie ambtelijke experts aanwezig voor beantwoording van technische vragen.

Deelnemers rondetafelgesprek Transitievisie Warmte

Inspreker	**Namens**
Christel Krebber	Namens de Arnhemse corporaties
Jaya Sicco Smit	Namens de Arnhemse corporaties
Herman Velvis	Hoogkamp Energie
Iskander Sweet	HOP & HOVAR
Casper Vogelaar	Liander
Sophie Schut	Equans
Detlef Meijer	Firan
Marloes Spaander	Stg. Arnhems peil
Etske Thie	
Evelien Jansen	
Chantal Kappen	
Ramon Barends	

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat het rondetafelgesprek, en daarmee de informatieve fase van de behandeling van dit raadsvoorstel is afgerond. De behandeling kan worden doorgeleid naar de meningsvormende fase.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

E. Greving

Politieke Avond

Dossiernummer	2866
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	1 december 2021
Agendapunt	2.LF
Omschrijving	18.45 uur - 20.15 uur: Ontwikkelperspectief Kronenburg

Geagendeerd	Vergaderdatum
Politieke Avond	6 oktober 2021
Politieke Avond	17 november 2021
Politieke Avond	**1 december 2021**

Titel/onderwerp: # Ontwikkelperspectief Kronenburg

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

Van:	College	Ambtenaar:	Kirsten van Rijen / Thor Smits
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp	Telefoonnr:	3583 / 3448
		E-mailadres:	Kirsten.van.Rijen@arnhem.nl / Thor.Smits@arnhem.nl
Doel activiteit	Meningsvormend (M1)		
Toelichting	**Inhoud** Aan de gemeenteraad van Arnhem wordt voorgesteld om het Ontwikkelperspectief Kronenburg vast te stellen, hiervoor €600.000 uit het klimaatfonds in te zetten en na toekenning van de bijdrage van het Rijk de financiële consequentes van dit voorstel te verwerken in de begroting 2022. Het ontwikkelpersepctief Kronenburg ziet op een investering in Kronenburg. Door wonen, werken, groen en zorg met elkaar te combineren, verbetert het gevoel van veiligheid en saamhorigheid onder bewoners, ontstaat er minder hittestress en is er ruimte voor meer woningen. Deze investeringen worden deels ingevuld door een subsidiebijdrage van het Rijk in kader van de Woningbouwimpulsregeling. Het beoogde doel is te investeren in de leefbaarheid van Kronenburg, het versterken van de centrumfunctie, het verbeteren van de bereikbaarheid en het toevoegen van woningen om bij te dragen aan de woningbouwopgave van de stad en een meer diverse inwonerssamenstelling. Zie voor meer informatie het raadsvoorstel.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Afronding van de meningsvormende (M1) fase en besluit over vervolgbehandeling.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	Op 17 november 2021 is een start gemaakt met de M1 en heeft de raadskamer haar eerste termijn afgerond. Daarom wordt de volgende vergaderorde voorgesteld: <u>Vergaderorde M1</u> - Gestart wordt met de eerste termijn van de portefeuillehouder. - Vervolgens krijgt de raadskamer een tweede termijn, gevolgd door een tweede termijn van de portefeuillehouder. - 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			

Behandeladvies 6 oktober 2021, informatieve behandeling			
Raadsvoorstel "Ontwikkelperspectief Kronenburg"			
Bijlage 1 - Ontwikkelperspectief Kronenburg			
Bijlage 2 - Sociale paragraaf Kronenburg			
Bijlage 3 - Woningbouwprogramma			
Bijlage 4 - Toelichting participatie Ontwikkelperspectief Kronenburg			
Aanvullende bijlage 1 - Rapportage bewonersenquête			
Aanvullende bijlage 2 - Overzicht vragen en antwoorden			

Aanvullende bijlage 3 - Overzicht wijzigingen Ontwikkelperspectief			
Bijlage 5 - Toets Aanvraag Woningbouwimpuls Kronenburg aan kaders voor de besteding van het Klimaatfonds			
Vaststellingsovereenkomst Mediation Kronenburg d.d. 1 april 2009			
Raadsbrief "Toekomstperspectief Elderveld-Kronenburg-Vredenburg", d.d. 20-07-2021			
Bijlage - Toekomstperspectief Elderveld Kronenburg Vredenburg			
Inbreng van Buurtoverleg Kronenburg–Appelgaard - De stem van Kronenburg			
Schriftelijke inbreng - Van Boxmeer namens Catella			
Schriftelijke inbreng - Stichting Wonen in Kronenburg en Appelgaard			
Beantwoording technische vragen van de PVV fractie			
Overzicht lijst insprekers Kronenburg			
Behandelresultaat 6 oktober 2021, informatieve behandeling			
Behandelresultaat 17 november 2021, meningsvormende (1) behandeling			

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 584759

Onderwerp: Ontwikkelperspectief Kronenburg

Voorstel

1. Het Ontwikkelperspectief Kronenburg vast te stellen.
2. Hiervoor €600.000 uit het klimaatfonds in te zetten ten behoeve van de vergroening en het tegengaan van hittestress in Kronenburg.
3. Na toekenning van de bijdrage van het Rijk de financiële consequenties van dit voorstel door middel van een verzamelbesluit te verwerken in de begroting 2022.

Inleiding

Om te investeren in een leefbaar en sociaal sterk Kronenburg is een ontwikkelperspectief gemaakt voor Kronenburg. Door wonen, werken, groen en zorg goed met elkaar te combineren, verbetert het gevoel van veiligheid en saamhorigheid onder bewoners, ontstaat er minder hittestress en is er ruimte voor meer woningen in het hart van Arnhem-Zuid.

De noodzakelijke aanpak vraagt om flinke investeringen. De Woningbouwimpulsregeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken geeft een mogelijkheid om hiervoor een subsidiebijdrage te verkrijgen. Deze kansen willen we graag verzilveren. Hierbij is investeren in de sociale opgave en leefbaarheid een voorwaarde om te kunnen verstedelijken. Door problemen gezamenlijk aan te pakken, wordt Kronenburg een levendige wijk, waar mensen graag willen wonen, werken en verblijven.

In de raadsbrief Blik op Zuid van 10 december 2019 is toegelicht dat Arnhem-Zuid ten zuiden van Malburgen nu ongeveer een halve eeuw oud is. Dit stadsdeel moet zijn kracht opnieuw uitvinden. Dit geldt zeker ook voor Kronenburg. Een groeiend aantal bewoners van de wijk heeft een zorgvraag, mensen voelen zich steeds minder veilig, er zijn onvoldoende ontmoetingsplekken (zowel binnen als buiten) en de woningvoorraad sluit niet aan bij de vraag. De openbare ruimte is sleets en stenig en levert veel hittestress op. Er mist samenhang in de wijk, die nu vooral bestaat uit gescheiden eilandjes van woningen, winkelcentrum en (veelal leegstaande) kantoren.

In het ontwikkelperspectief wordt allereerst de openbare ruimte grondig aangepakt en vergroend: er komen meer bomen en planten in de wijk, straat- en stoepstenen gaan er deels uit en er komen veiligere loop- en fietsroutes. De openbare ruimte zal veel meer gaan verbinden in plaats van de wijk in fragmenten op te delen. Zo wordt het gebied niet alleen prettiger om te verblijven en zullen mensen elkaar weer ontmoeten, maar wordt ook hittestress voorkomen.

Arnhem GEMEENTE

Uitgangspunt voor de plannen voor Kronenburg is dat de wijk beter wordt voor bewoners. Als er wordt geïnvesteerd in de leefbaarheid van Kronenburg, dan kan er de komende jaren ook een gevarieerd aanbod van woningen worden toegevoegd. Arnhem heeft de komende jaren veel extra woningen nodig om aan de groeiende vraag te voldoen. Kronenburg is een van de plekken in Arnhem die daar goed voor geschikt is vanwege de centrale ligging, goede bereikbaarheid en goede voorzieningen. Op en rond het winkelcentrum is ruimte voor meer woningen, en ook door leegstaande kantoren te vervangen door nieuwbouw. Er komen in het voorstel ongeveer 1100 nieuwe woningen bij.

De uitwerking van de plannen zal samen met bewoners gebeuren. Ook wordt er samengewerkt met eigenaren van kantoren in het gebied, en met de eigenaar van het winkelcentrum: Wereldhave. Wereldhave verwacht dat een centrum waarin meerdere bezoekdoelen worden gecombineerd de toekomst heeft en wil investeren in wat zij noemen een ‘full service centrum’. Naast winkels komt er ruimte voor horeca, dienstverlening, werkplekken, zorg en vrijetijdsbesteding. Het winkelcentrum krijgt straks een veel opener uitstraling dan nu het geval is en zal veel meer verbonden zijn met de wijk.

Beoogd effect

Investeren in de leefbaarheid van Kronenburg, versterken van de centrumfunctie, verbeteren van de bereikbaarheid en het toevoegen van woningen om bij te dragen aan de woningbouwopgave van Arnhem en een meer diverse inwonerssamenstelling. Op basis van het ontwikkelperspectief wordt een aanvraag gedaan voor subsidie vanuit de Woningbouwimpulsregeling van de Rijksoverheid om hiermee de benodigde investeringen mogelijk te maken.

Argumenten

1.1 Uitvoering van het Ontwikkelperspectief draagt bij aan een betere fysieke samenhang in de wijk

Het ontwikkelperspectief richt zich op de fysieke leefomgeving in Kronenburg. Hiermee pakken we het gebrek aan ruimtelijke samenhang aan. Dit doen we vanuit de overtuiging dat dit ook bijdraagt aan de leefbaarheid en de sociale samenhang in de wijk (zie argument 1.2).

Door het ontstane momentum liggen er kansen om een kwalitatief hoogwaardige verbeter- en intensiveringsslag in de fysieke ruimte van Kronenburg te bewerkstelligen. Een groot deel van de opgave ligt in het maken van een verbeterde openbare ruimte voor de wijk Kronenburg, waarin het raamwerk van de hele wijk en zijn aantakkingen aan de omgeving worden meegenomen. Denk aan het aanpakken van hittestress en meer, betere en veilige routes voor voetgangers en fietsers etc.

Het raamwerk biedt daarmee, naast samenhang en ruimtelijke kwaliteit voor de openbare ruimte, ook flexibiliteit voor de toekomst. Er ligt een sterke focus op het vergroenen en klimaatadaptief maken van de openbare ruimte. Deze heeft een sterke identiteit en vormt de contramal van de gebouwen. Hiermee vergroten we de herkenbaarheid van de wijk en verbeteren we de ruimtelijke structuur van de wijk. Dit verbetert de leefbaarheid van de wijk, maar is ook een voorwaarde voor het toevoegen van woningen

1.2 Uitvoering van het Ontwikkelperspectief Kronenburg leidt tot verbetering van de sociale cohesie in de wijk

Kronenburg is een wijk waar bewoners erg op zichzelf zijn, er is gebrek aan cohesie (rapportcijfer 5,6 Arnhem in Cijfers). Bewoners ervaren eenzaamheid en worstelen met zingevingsvraagstukken. Daarbij wordt ook gesignaleerd dat bewoners een beperkte draagkracht hebben en een beperkt sociaal netwerk. Dit zien we niet alleen bij ouderen, maar ook bij bewoners tussen de 30-40, waarvan vaak gedacht wordt dat zij hun eigen boontjes wel kunnen doppen. Bewoners wonen op de plek waar een woning beschikbaar is, en lang niet altijd op een plek waar ze graag willen wonen. De omgeving is 'versteend', biedt weinig kwaliteit en nodigt niet uit tot ontmoeting of 'meedoen'. We zien een groei van bewoners die een beroep doet op ondersteuning vanuit de Wmo. Enerzijds als gevolg van het langer thuis wonen van ouderen, anderzijds als gevolg van GGZ-problematiek of het gebrek aan een zinvolle daginvulling. Daarbij zien we ook dat er met de kantoortransformaties clusters ontstaan van bewoners die hiermee te maken hebben.

Verslavingsproblematiek is ook een onderwerp dat speelt in de wijk. Naast de bewoners met een zorgvraag zijn er ook de zorgmijders of bewoners die de hulpvraag niet durven/kunnen stellen. Zoals uit de demografische gegevens blijkt, is het besteedbaar inkomen van bewoners uit Kronenburg aanzienlijk lager dan het gemiddelde in Arnhem. Hierdoor zien we ook situaties waarin bewoners in schulden terechtkomen.

In samenwerking met Werk & Inkomen, Sociaal Wijkteam, Rijnstad en team Leefomgeving is voor het gebied Rijkerswoerd, Kronenburg en Vredenburg een gebiedsplan opgesteld. In relatie tot de fysieke omgeving zijn de thema's ontmoeten en verbinden daarin van groot belang. Bewoners hebben aangegeven behoefte te hebben aan een plek om elkaar te ontmoeten. Dit betreft zowel ontmoetingsmogelijkheden buiten in de openbare ruimte als binnen in laagdrempelige voorzieningen.

Het creëren van (betere) ontmoetingsplekken is nadrukkelijk meegenomen in het Ontwikkelperspectief Kronenburg, zowel in de openbare ruimte als binnen gebouwen. Denk bijvoorbeeld aan het Croydonplein en het nieuw te vormen plein aan de oostkant van Kronenburg, waar zowel op de pleinen als in de aangrenzende bebouwing plek voor ontmoeten ontstaat. Ook Rozet ziet kansen om in het winkelcentrum in een laagdrempelige ontmoetingsplek te voorzien. Jongerencentrum De Madser en de naastgelegen huisartsen zijn bezig om samen een plan te maken waardoor beide gebouwen een geheel vormen en waarin ontmoeting ook een plek krijgt. Verder zijn de corporaties aan het nadenken over het stimuleren van ontmoeting in hun eigen gebouwen, Niet alleen de ontwikkelingen rondom het winkelcentrum worden ingepast, ook andere initiatieven die in de wijk (kunnen gaan) spelen worden meegenomen.

De sociale opgave van Kronenburg is nader geduid in bijlage Sociale paragraaf Kronenburg.

1.3 Uitvoering van het Ontwikkelperspectief draagt bij aan meer levendigheid en diversiteit van de wijk

Kronenburg krijgt een grotere diversiteit aan woningen door het toevoegen van een nieuw en gevarieerd aanbod van woningtypes. Hierdoor komt de samenstelling van de inwoners meer in balans qua leeftijd, inkomen, opleidingsniveau, achtergrond en leefstijl. Doorstromers krijgen de kans om in de buurt van hun vertrouwde omgeving te blijven wonen en ruimte te maken voor (jonge) gezinnen. Ook is er ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid en werken aan huis, onder andere voor

creatieven. Meer toelichting over de woningbouwprogrammering is te vinden in de bijlage Woningbouwprogramma.

Na al deze investeringen van verschillende partijen in de komende jaren, biedt Kronenburg voorzieningen, ontmoetings- en verblijfsplekken voor alle leeftijden, zowel gebouwd als in de openbare ruimte. Door de transformatie van het winkelcentrum tot een full service center, aangevuld met nieuwe woningen, ontstaat in het hart van de wijk een gebouwencomplex met een open uitstraling naar de omgeving in plaats van naar binnen gericht zoals nu het geval is. Bovendien biedt dit centrum functies die verder gaan dan alleen winkelen. In de toekomst kan men ook een terrasje pakken of een zorgfunctie bezoeken.

Het gerenoveerde jongerencentrum De Madser, bibliotheek Rozet, sport- en spelvoorzieningen voor jong en oud en ontmoetingsruimtes dragen bij aan de gezondheid en veerkracht van de bewoners en aan de sociale cohesie binnen de wijk. Voorzieningen voor kunst en cultuur dragen verder bij aan het verlevendigen van de buurt. Zo wordt Kronenburg een stadscentrum met een nieuw imago en uitstraling: een nieuw ‘Hart van Zuid’.

1.4 *Uitvoering van het Ontwikkelperspectief draagt bij aan de woningbouwopgave van Arnhem*
Arnhem heeft, net als veel andere steden in Nederland, een grote behoefte aan nieuwe woningen. Door de centrale ligging in Arnhem-Zuid, het stedelijke karakter, de uitstekende bereikbaarheid en goede voorzieningen is Kronenburg een geschikte plek voor woningbouw. In totaal gaat het om circa 1100 nieuwe woningen. Dit draagt bij aan de grote woningbouwbehoefte van Arnhem die tot 2030 uit ongeveer 7500 woningen bestaat.

1.5 *Uitvoering van het Ontwikkelperspectief draagt bij aan verbetering van de openbare ruimte*
Met het vergroenen en aantrekkelijk maken van de openbare ruimte stimuleren we een beter gebruik van de openbare ruimte wat ook positieve effecten op de duurzaamheid heeft. We stimuleren bewoners meer tijd buiten door te laten brengen en gemakkelijker medebewoners te ontmoeten. Dit heeft een positief effect op de lichamelijke en geestelijke gezondheid. Door aantrekkelijke routes naar het winkelcentrum, het aangrenzende Vredenburg en in het bijzonder het (te vernieuwen) busstation wordt lopen, fietsen en het gebruik van openbaar vervoer gestimuleerd.

1.6 *Het Ontwikkelperspectief biedt een paraplu voor lopende en toekomstige ontwikkelingen en is tevens bedoeld om toekomstige investeringen uit te lokken*
Dit ontwikkelperspectief werkt als paraplu voor lopende en toekomstige ontwikkelingen.

Een voorbeeld van al lopende trajecten waar gemeentelijke en particuliere investeringen plaatsvinden is Smart Polder, waar de diverse partijen gezamenlijk voornemens zijn tot een investering van 30 miljoen om tot een aardgasvrije wijk te komen. Een ander voorbeeld is de reeds vergunde transformatie aan de Schepen Bierwischstraat.

Onze eigen middelen uit de herstelagenda zullen worden ingezet om als cofinanciering te dienen voor de grote noodzakelijke investeringen in de wijk. Door deze grootschalige investeringen in de wijk van zowel gemeente als ontwikkelende partijen verwachten wij dat we ook investeringen zullen uitlokken in het gebied. Bijvoorbeeld van eigenaren van bestaand vastgoed om hun bezit op te knappen. Ook zijn in het ontwikkelperspectief een aantal locaties aangegeven waar op termijn mogelijk ontwikkelingen kunnen gaan plaatsvinden.

2.1 Deze aanpak draagt bij aan de landelijke klimaatdoelen zoals vertaald in de klimaatadaptatiestrategie

Met het uitvoeren van het Ontwikkelperspectief Kronenburg maakt verharding plaats voor groen. Extra bomen zorgen voor meer schaduwrijke (verblijfs)plekken en gaan hittestress tegen. Er wordt ingezet op het vergroten van de biodiversiteit en het tegengaan van verdroging en wateroverlast. Regenwater wordt 'afgekoppeld' en verdwijnt niet meer in het riool. Waar mogelijk worden groene daken en groene gevels gemaakt. Met al deze maatregelen wordt een grote bijdrage geleverd aan de opgave om hittestress tegen te gaan, wateroverlast te verminderen en water vast te houden voor droge periodes.

Zie verder bijlage "Toets Aanvraag Woningbouwimpuls Kronenburg aan kaders voor de besteding van het Klimaatfonds"

Kanttekeningen en risico's

1.1 Afhankelijkheid van besluitvorming bij andere partijen

De woningbouwontwikkelingen in Kronenburg vallen uiteen in initiatieven van derden en initiatieven die plaatsvinden op grond van de gemeente. Voor de ontwikkelingen die plaatsvinden op grond van derden, zullen anterieure overeenkomsten worden gesloten, waarmee gemeentelijk kostenverhaal verzekerd is. Deze anterieure overeenkomsten kunnen op dit moment nog niet worden gesloten, omdat de plannen nog niet in gedetailleerd genoeg bekend zijn. Wel zijn gemeente en de diverse ontwikkelende partijen voornemens om op basis van het ontwikkelperspectief en de bijbehorende businesscase intentieovereenkomsten te sluiten, die dienen als onderlegger voor de subsidieaanvraag. De gesprekken hierover met de diverse partijen vinden in goed overleg plaats en er is geen aanleiding te denken dat deze intentieovereenkomsten niet kunnen worden gesloten.

Twee locaties in het ontwikkelperspectief vinden plaats op gemeentegronden en hiertoe zal een grondexploitatie worden opgesteld. Het betreft de locatie rond de huidige Camera-Express en de grond op en rondom het winkelcentrum. De Camex-locatie is deels van een particuliere eigenaar. Financiële afspraken over zijn gronden zijn nog niet concreet gemaakt.

Met Wereldhave is overeenstemming over de ambitie en de inhoud van het plan. De architect van Wereldhave heeft de plannen mede vormgegeven, zodat er inhoudelijk overeenstemming is over de plannen. Er zijn echter nog geen contracten gesloten waarin financiële afspraken zijn vastgelegd. Dit onder andere omdat de financiële situatie complex is vanwege bestaande erfpachtcontracten van het huidige winkelcentrum die onderdeel zullen moeten zijn van de toekomstige afspraken. De ontwikkelingen spelen zich immers af op, naast en in het bestaande winkelcentrum. In de businesscase die de basis voor de subsidieaanvraag is, is een bedrag opgenomen voor de opbrengsten van deze locatie. Dit zal worden onderbouwd met een onafhankelijke waardebepaling.

Het risico bestaat dat er ofwel niet tot financiële afspraken gekomen wordt met Wereldhave ofwel dat de uitkomsten anders zijn dan in de businesscase nu wordt aangenomen:

- In het eerste geval, zal geen uitvoering gegeven kunnen worden aan de plannen en zal de subsidie aan het Rijk moeten worden terugbetaald. Om die reden wordt kaderstellend

opgenomen dat deze financiële afspraken binnen een jaar na toekenning subsidie moeten worden gemaakt en dat tot die tijd geen projecten in uitvoering zullen worden gebracht die geen financiële dekking hebben zonder subsidie.
- In het tweede geval (andere afspraken dan voorzien in de businesscase) zal het college altijd eerst een raadsvoorstel voorleggen bij de raad waarin de financiële consequenties en de dekking hiervoor worden voorgelegd. Indien de raad hierover vervolgens negatief besluit, zal de contractering niet plaatsvinden en ontstaat de situatie waarin geen contract wordt gesloten en de subsidie dus moet worden terugbetaald.

Vanwege de onderhandelingspositie van de gemeente, wordt in de geheime bijlage Financiën Kronenburg verder ingegaan op de financiën.

1.2 Een toename van het aantal woningen zorgt voor meer inwoners en daarmee ook tot meer behoefte aan voorzieningen

Het is goed te realiseren dat met de woninguitbreiding die voor Kronenburg voorzien wordt, het aantal bewoners van de wijk flink toeneemt. De behoefte aan voorzieningen samenhangend met deze inwonerstoename zal daarmee ook toenemen. In het ontwikkelperspectief wordt daarom ook rekening gehouden met bijvoorbeeld een uitbreiding van de huisartsenpraktijk en plek voor maatschappelijke voorzieningen.

1.3 Draagvlak en betrokkenheid van bewoners

Het is van belang dat er draagvlak is bij bewoners en dat ze actief betrokken worden bij de plannen voor Kronenburg. Het gaat immers om hun directe leefomgeving. Het algemene beeld is dat bewoners blij zijn dat er iets gaat gebeuren in Kronenburg. Ook is er enthousiasme over de kwaliteitsimpuls in de openbare ruimte en vergroening van de wijk. Tegelijk hebben bewoners zorgen over de plannen, met name over de toevoeging van extra woningen. Men vreest dat de wijk daarmee nog meer versteend en volgebouwd wordt en dat de toename van bewoners zal leiden tot meer problemen op het gebied van parkeren, hittestress, sociale problematiek en luchtvervuiling. Uit contacten met bewoners is bovendien gebleken dat er nog een weg te gaan is om te bouwen aan vertrouwen tussen bewoners, gemeente en partijen als Wereldhave. Dit alles vraagt om een zorgvuldig vervolg, waarbij we open en transparant communiceren, bewoners actief betrekken en de ruimte nemen om tegemoet te komen aan hun zorgen en behoeften.

3.1 Als uw raad niet instemt met dit voorstel, moeten wij de aanvraag bij het Rijk intrekken

De aanvraag wordt ingediend onder voorbehoud van instemming van uw raad. Wij trekken onze aanvraag terug als uw raad niet instemt.

3.2 Als het Rijk de aanvraag niet honoreert, is het plan financieel niet gedekt

Er bestaat een risico dat het Rijk de aangevraagde middelen niet toekent. Financieel gezien heeft dit slechts beperkte directe consequenties, omdat uitvoering van deelprojecten niet eerder ter hand wordt genomen, dan dat de diverse onderdelen gedekt zijn. Wel is een bedrag van ongeveer €250.000 aan plankosten gemaakt voor het opstellen van het ontwikkelperspectief. Hiervan is ongeveer €100.000 ongedekt. Dit bedrag zal dan ten laste komen van de in de begroting 2022 gereserveerde middelen voor verstedelijking.

Het ontwikkelperspectief zal dan niet zonder meer tot uitvoering kunnen worden gebracht. In dat geval zal het college bij uw raad terugkomen ofwel om aanpassingen in het plan te doen, ofwel om meer financiële middelen uit te trekken voor het plan (of een combinatie).

3.3 Nog niet alle cofinanciering van de provincie is beschikt

Ter dekking van de uitvoering van het Ontwikkelperspectief wordt gerekend met cofinanciering van de provincie voor het busstation, klimaatadaptatie en de Woningbouwimpulsregeling. Over al deze middelen vinden gesprekken plaats met de provincie en zijn deels al ambtelijke toezeggingen gedaan of zijn subsidieaanvragen ingediend. De formele beschikkingen zijn er echter nog niet. De verwachting is dat al deze middelen voor het einde van 2021 worden beschikt. Er zullen geen projecten worden uitgevoerd waarvoor de dekking niet aanwezig is. Indien onverhoopt cofinanciering wegvalt, zal het college bij de raad terugkomen met voorstellen hoe hiermee om te gaan.

Participatie

Bewoners van Kronenburg geven al jaren aan dat het nodig is om te investeren in de verbetering van de wijk. Met het ontwikkelperspectief en zicht op rijksmiddelen hebben we een antwoord op deze behoefte. Naast vele contactmomenten in het verleden over deelprojecten zoals de vergroening van het Croydonplein, zijn er specifiek voor het ontwikkelperspectief (digitale) bijeenkomsten en gesprekken georganiseerd in de wijk. Verschillende keren is gesproken met een afvaardiging van bewoners. Ook is er een bewonersbrief verstuurd met daarin de uitnodiging voor een digitale bijeenkomst en een link naar een enquête. In de bijlagen vindt u meer informatie over de participatie-activiteiten en de uitkomsten daarvan. Naar aanleiding van de inbreng van bewoners is een aantal aanpassingen doorgevoerd in het ontwikkelperspectief. Een overzicht van deze aanpassingen is ook als bijlage toegevoegd.

De participatie stopt niet na vaststelling van het ontwikkelperspectief. Bij de uitwerking van de plannen is het zo mogelijk nog belangrijker om (meer) bewoners te betrekken. Het gaat immers om hun directe leefomgeving. In het vervolg zullen we daarom breed inzetten op verschillende manieren om bewoners te bereiken en te betrekken. Daarbij valt te denken aan gerichte participatie op thema's en deelgebieden, samenwerking met actieve bewoners, team leefomgeving en andere partijen in de wijk en activiteiten gericht op 'meedoen' naast 'meedenken'.

Financiën

Het totale ontwikkelperspectief kent €22,7 miljoen aan investeringen in de openbare ruimte. Niet al deze middelen zijn ook toerekenbaar aan de nieuw toe te voegen woningen. In de impulsregeling kunnen alleen die kosten worden opgevoerd die toerekenbaar zijn aan de nieuwbouw. Daarnaast zijn er kosten voor bouw- en woonrijp maken van de grondexploitatie-onderdelen en opbrengsten uit grondverkoop en kostenverhaal bij de particuliere ontwikkelingen. Uiteindelijk leidt dit tot een subsidieaanvraag voor de Woningbouwimpulsregeling van €8,3 miljoen.

Daarnaast zijn er toezeggingen en verwachtingen voor cofinanciering van met name de provincie.

Om de gemeentelijke dekking ter cofinanciering van de aanvraag te complementeren wordt voorgesteld €600.000 uit het klimaatfonds in te zetten.

Voor meer informatie over businesscase van de aanvraag Woningbouwimpulsregeling en de bijbehorende dekkingsbronnen van de gemeente verwijzen wij naar de geheime bijlage Financiën Kronenburg.

Indien de subsidie wordt toegekend, zal een grondexploitatie worden ingesteld voor de locaties die in eigendom zijn van de gemeente. Deze zal na toekenning van de subsidie aan de raad worden voorgelegd.

Uitvoering

Na het vaststellen van het ontwikkelperspectief wordt gestart met het uitwerken van de verschillende deelgebieden/deelprojecten. Deze kennen ieder hun eigen dynamiek en kunnen grofweg worden ingedeeld in korte, middellange en lange termijn: zie hiervoor het ontwikkelperspectief.
We gaan de komende jaren intensief aan de slag in Kronenburg. Dit ontwikkelperspectief biedt de kaders voor de verdere uitwerking van alle plannen. Bewoners en andere stakeholders worden nauw betrokken bij deze uitwerkingen. Per deelproject wordt gekeken wie belanghebbenden zijn en hoe we hen meenemen. We willen daarbij vooral ook de wijk zelf inzetten en aan het woord laten.

We starten met een aantal ingrepen in de openbare ruimte. Dat vinden we van essentieel belang voordat woningen kunnen worden toegevoegd. Daartoe worden in ieder geval Croydonplein, Schepen van Ommerenstraat en het busstation als eerste aangepakt. Samenhang, ontmoetingsplekken en verbindingen in de wijk verbeteren zijn namelijk randvoorwaardelijk voor het toevoegen van woningen. Deze onderdelen kunnen na indiening van de subsidieaanvraag reeds van start, omdat deze onderdelen individueel reeds dekking kennen. Door deze op te nemen in de aanvraag, dienen ze als cofinanciering voor de rijkssubsidie.

De totale doorlooptijd van de ontwikkelingen zal ongeveer 10 jaar bedragen. Om die reden is het van belang om “in de tussentijd” aandacht te hebben voor tijdelijke culturele- en ontmoetingsmogelijkheden in de wijk.

Communicatie

Op de website van de gemeente Arnhem is een projectpagina ingericht: www.arnhem.nl/visiekronenburg. Op deze pagina worden de ontwikkelingen bijgehouden. Na besluitvorming in het college gaat een persbericht uit. Bewoners die hebben ingesproken bij de ronde tafel en bewoners die hun mailadres hebben achtergelaten bij het invullen van de enquête, worden per e-mail geïnformeerd.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad
- Ontwikkelperspectief Kronenburg
- Sociale paragraaf Kronenburg

- Bijlage Woningbouwprogramma
- Toelichting participatie Ontwikkelperspectief Kronenburg met bijlagen:
    - Bijlage 1 Rapportage bewonersenquête
    - Bijlage 2 Overzicht vragen en antwoorden
    - Bijlage 3 Overzicht wijzigingen Ontwikkelperspectief
- Toets Aanvraag Woningbouwimpuls Kronenburg aan kaders voor de besteding van het Klimaatfonds
- Geheime bijlage Financiën Kronenburg

RAADSVOORSTEL

Besluit van

Zaaknummer 584759

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 29 juni 2021, nummer: 584759;

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet;

besluit:

1. Het Ontwikkelperspectief Kronenburg vast te stellen.
2. Hiervoor €600.000 uit het klimaatfonds in te zetten ten behoeve van de vergroening en het tegengaan van hittestress in Kronenburg.
3. Na toekenning van de bijdrage van het Rijk de financiële consequenties van dit voorstel door middel van een verzamelbesluit te verwerken in de begroting 2022.

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem

SAMEN WERKEN AAN DE TOEKOMST VAN KRONENBURG

Ontwikkelperspectief Kronenburg



Gemeente Arnhem 29 juni 2021

GEMEENTE Arnhem

Inhoudsopgave

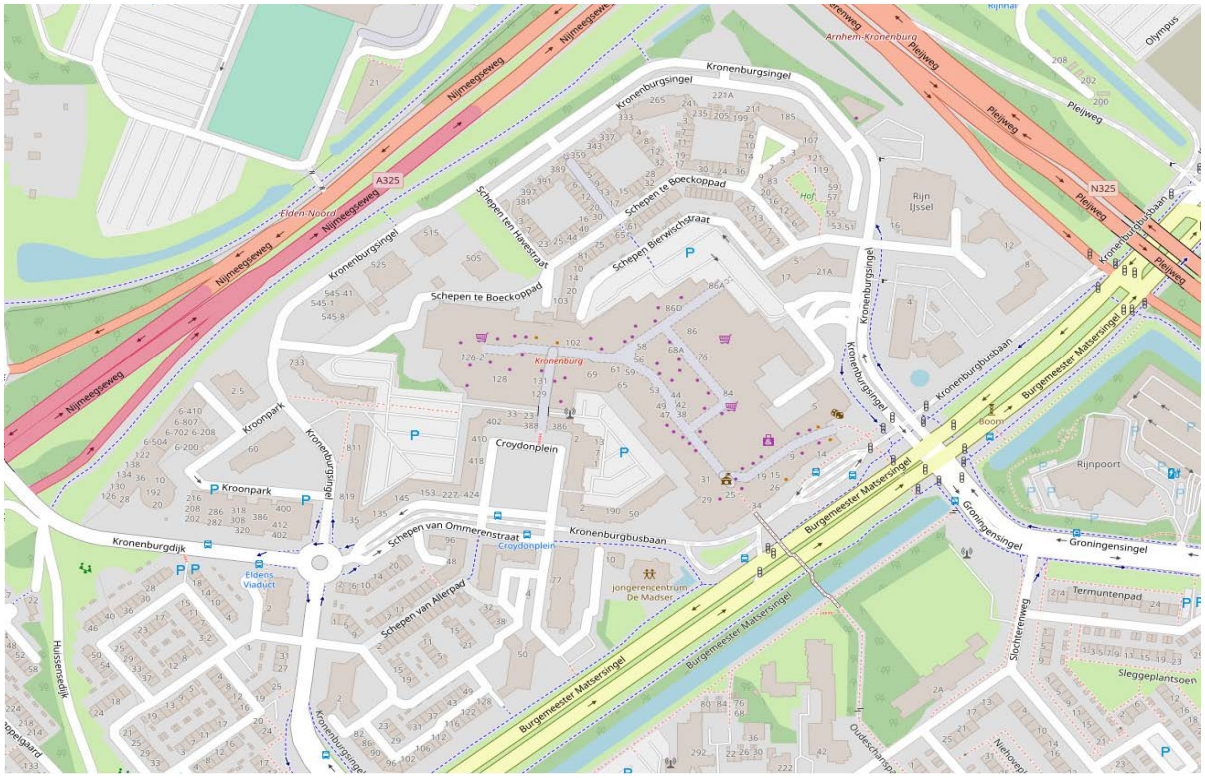
1. DE AMBITIE 3

2. DE VISIE 5
2.1 Openbare ruimte 5
2.2 Klimaat en duurzaamheid 8
2.3 Winkelcentrum wordt *full service center* 8
2.4 Wonen 9
2.5 Stedenbouwkundige principes 11
2.6 Verkeer 13
2.7 Parkeren 14

3. VERVOLG 15

4. IMPRESSIES VAN HET NIEUWE KRONENBURG 17

Tekst: Gemeente Arnhem
Kaarten: Urbis | bureau voor stadsontwerp
Impressies: rphs+



Kaartje van Kronenburg met straatnamen

1 Inleiding

De wijk Kronenburg ligt in het hart van Arnhem-Zuid en heeft veel mogelijkheden om te wonen, winkelen en werken. Maar er zijn ook minder mooie kanten. De openbare ruimte in de wijk functioneert niet goed, de samenhang tussen en binnen de verschillende delen van de wijk ontbreekt en er zijn sociale problemen zoals eenzaamheid.



Kaartje met de ligging van Kronenburg in Arnhem, ten opzichte van het stadscentrum

Samen met bewoners, bedrijven, gemeente en andere organisaties willen we Kronenburg in de komende jaren mooier, groener, duurzamer, levendiger en sociaal sterker maken. Er gebeurt al veel in de wijk, maar er zijn ook nieuwe ideeën.

Om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren komt er minder verharding en meer groen, worden er meer en betere verbindingen voor fietsers en voetgangers gemaakt en komen er meer ontmoetingsplekken. Het woningaanbod wordt diverser door toevoeging van woningen in verschillende categorieën en nieuwe woonconcepten. Het winkelcentrum verandert in een full service center en auto's worden efficiënter naar de plek van bestemming geleid.

Deze projecten en opgaven staan niet op zichzelf, maar ze vormen één geheel. Daarom is er voor Kronenburg een visie opgesteld waarin alle ontwikkelingen samenkomen: het ontwikkelperspectief 'Samen werken aan de toekomst van Kronenburg'. Dit perspectief vormt de basis voor toekomstige plannen in de wijk. Het is een visie op hoofdlijnen. De concrete plannen worden later uitgewerkt.

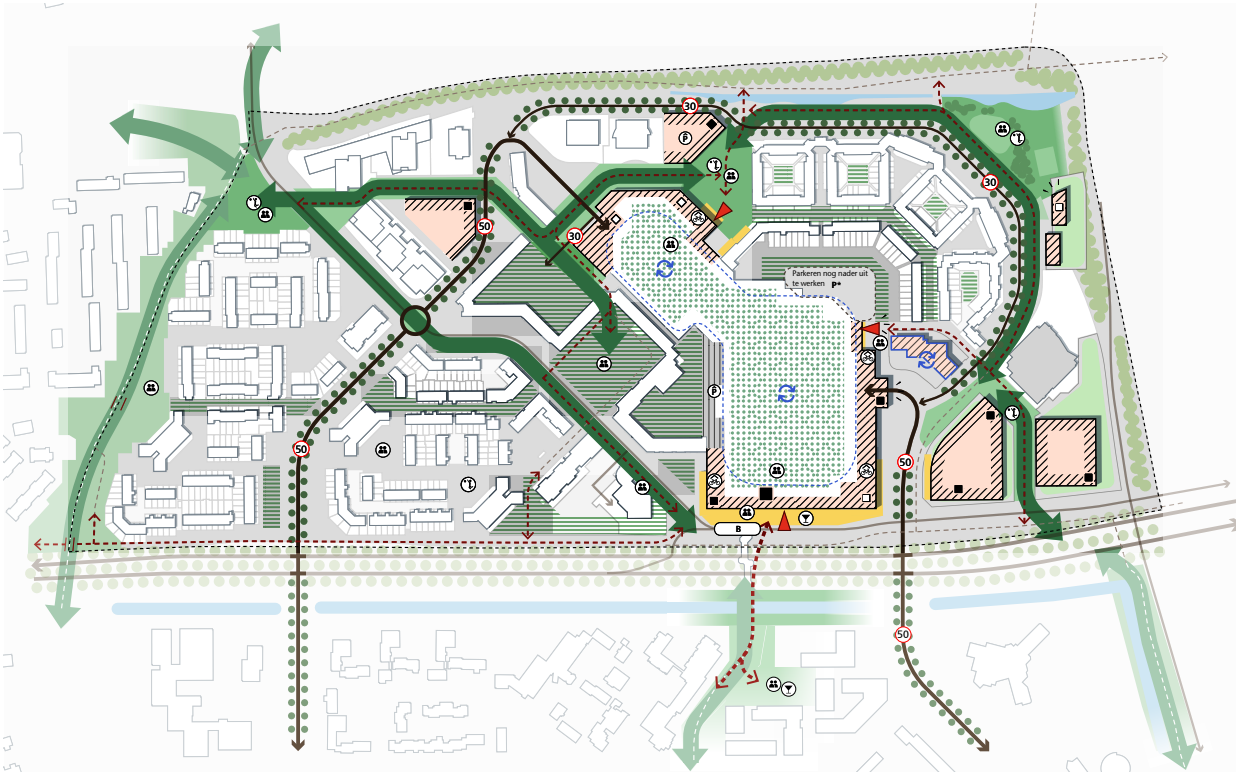
De visie richt zich vooral op de fysieke leefomgeving in Kronenburg. Dit doen we vanuit de overtuiging dat verbetering van de leefbaarheid van de wijk ook een bijdrage levert aan de sociale opgave. Oplossingen zoals de aanpak van hittestress, betere en veilige routes voor voetgangers en fietsers en meer ontmoetingsplekken en groen hebben ook een positief effect op de gezondheid en het welzijn van bewoners.

Arnhem heeft, net als veel andere steden in Nederland, een grote behoefte aan nieuwe woningen. Door de centrale ligging in Arnhem-Zuid, het stedelijke karakter, de uitstekende bereikbaarheid en goede voorzieningen is Kronenburg een geschikte plek voor woningbouw. In totaal gaat het om circa 1100 nieuwe woningen. Deze woningen kunnen we niet zomaar bouwen. Er moet flink geïnvesteerd worden in de leefbaarheid van de wijk. Met deze visie voor Kronenburg doen we een aanvraag voor subsidie vanuit de Woningbouwimpulsregeling van de Rijksoverheid. Voorwaarde voor deze subsidie is dat er extra woningen komen. De subsidie wordt gebruikt om de openbare ruimte in Kronenburg mooier, groener en prettiger te maken.



Luchtfoto van Kronenburg met daarop aangegeven de contouren van het plangebied van deze visie

2 De visie



Visiekaart Kronenburg

- toevoegen woningen
- transformeren naar Full Service Center
- gebouwd parkeren Full Service Center
- vergroenen bestaande openbare ruimte
- nieuwe groenstructuur
- nieuwe / aan te passen parkruimtes
- bestaande groenstructuren
- dak deels vergroenen waar mogelijk
- vergroening Kronenburgsingel, 50 km/uur
- vergroening Kronenburgsingel, 30 km/uur
- nieuw aan te planten bomen Pleyade
- nieuwe loop- en fietsroutes
- nieuwe/verbeterde passerelle
- bestaande autowegen
- bestaande loop- en fietsroutes
- levendige plintfuncties
- hoogste gebouwaccent
- middelhoog gebouwaccent
- kleinschalig gebouwaccent
- entree voetgangers Full Service Center
- ontmoetingsplekken
- speelvoorziening
- terrassen horeca
- busstation
- fietsenstalling

2.1 Openbare ruimte

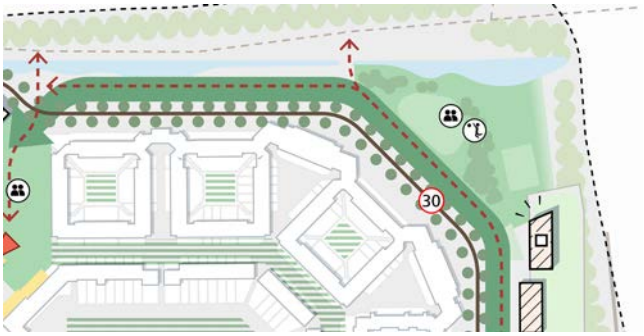
We willen de leefbaarheid van Kronenburg verbeteren. Dit betekent minder stenen en meer groen in de openbare ruimte. De openbare ruimte moet Kronenburg letterlijk gaan verbinden, in plaats van het in verschillende losse buurtjes op te splitsen. Een aantrekkelijke buitenruimte nodigt uit tot bewegen en ontmoeten: samen wandelen, hardlopen met vrienden, trainen met de buurvrouw of met vriendjes buiten ravotten. Hier mag niemand van uitgesloten zijn. Bij het ontwerp van de buitenruimte moet er daarom voor gezorgd worden dat het goed toegankelijk is voor iedereen. Voor een kleurrijkere buitenruimte is niet alleen groen van belang, maar ook kunst en voldoende speelvoorzieningen.

Doordat de openbare ruimte van Kronenburg een impuls krijgt, worden eigenaren van bestaand vastgoed gestimuleerd hun bezit op te knappen.

Plannen voor de openbare ruimte:

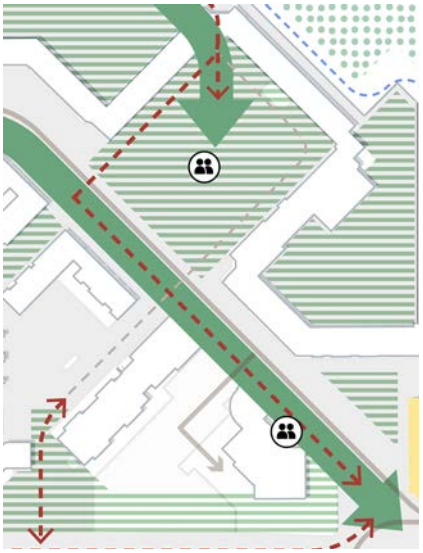
- In de bestaande openbare ruimte van Kronenburg zal op zoveel mogelijk plekken verharding die niet noodzakelijk is, vervangen worden door groen. Hierbij wordt aangesloten bij bestaande initiatieven. Op verschillende plekken zal ook bestaand groen worden verbeterd, zoals in de hofjes bij de Kronenburgsingel. Hier zal budget voor beschikbaar gesteld worden.

- Een van de meest beeldbepalende plannen voor de wijk is de doorgaande parkstrook, waardoor een aantrekkelijke wandeling door de wijk ontstaat. De parkstrook slingert door de wijk en verbindt de verschillende bestaande en nieuwe woongebieden met elkaar. De strook volgt voor een deel de Kronenburgsingel en ligt voor een deel op plekken waar nu nog kantoren zijn. Dit wordt mede mogelijk door de snelheid op een deel van de Kronenburgsingel terug te brengen naar 30 km/uur. In tegenstelling tot een 50km-straat mag aan een 30km-straat wel geparkeerd worden. De huidige rijbaan verdwijnt, terwijl de huidige parallelweg wordt gehandhaafd. De benodigde parkeer-plaatsen worden in clusters bij de woningentrees geplaatst.



- In de parkstrook wordt voorzien in verschillende speel- en ontmoetingsplekken, zoals bijvoorbeeld de verplaatste *Krajicek Playground*. De groene zone tussen het parkpad en de kruising van de Nijmeegseweg/Pleijweg zal worden omgevormd tot een parkgebied, met behoud van het volwassen groen dat er nu staat. In het park komt een zone die geschikt is voor het veilig uitlaten van honden. Arnhem krijgt op deze manier een eigen Kronenburgerpark.

- Ook de Schepen van Ommerenstraat en de Kronenburgdijk krijgen een veel groener karakter. De huidige busbaan krijgt een normale verkeersfunctie en wordt gebruikt door auto, bus en fietser.
  De parallelwegen verdwijnen en worden vergroend.
  De benodigde parkeerplekken worden verplaatst naar langsparkeerplaatsen aan de Schepen Van Ommerenstraat en in de achterliggende parkeerhoven. De verrommelde buitenruimte rond de Madser wordt getransformeerd tot een parkachtige omgeving.



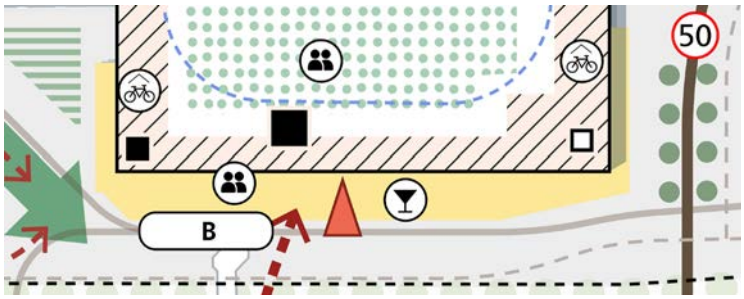
- Het Croydonplein is het centrale plein van Kronenburg en wordt de ontmoetingsplek van de wijk. Vergroening van het stenige plein is een dringende noodzaak om hittestress tegen te gaan. Herinrichting is ook nodig om het plein meer een ontmoetingsfunctie te geven. Zo ontstaat hier de 'huiskamer' voor de wijk Kronenburg.

- Door een nieuwe parkzone zal het Croydonplein via het parkeerterrein van de Schepen van Voorsthof en Kroonpark verbonden worden met de Huissensedijk en de brug over de Nijmeegseweg. De huidige ontsluitingsweg naar de Schepen van Voorsthof maakt plaatst voor een autovrije groenzone. Deze parkeerplaats wordt straks ontsloten via de toegangsweg naar het winkelcentrum. Hierdoor ontstaat een aantrekkelijke wandelroute naar Elden.



- Op het Schepen te Boeckoppad wordt de verharding versmald, met aan weerszijden een strook waterdoorlatende verharding, zoals grasstenen. Om te vergroenen en hittestress tegen te gaan, wordt aan één zijde een doorgaande strook met lage sierheester en vaste planten en bomen gerealiseerd.

- Het busstation wordt geoptimaliseerd en in zuidelijke richting verplaatst, ter hoogte van de huidige passerelle. De passerelle wordt daardoor vervangen en iets verplaatst. Een breed trottoir met daarlangs groen en terrassen, biedt een prettige looproute richting de entree van het vernieuwde winkelcentrum en de bestaande en nieuwe woongebieden aan de randen daarvan.



2.2 Klimaat en duurzaamheid

Kronenburg wordt verduurzaamd en vergroend. Langzaam verkeer en openbaar vervoer worden gestimuleerd. Het delen van auto's, fietsen en scooters is een vanzelfsprekend alternatief voor het bezit van een eigen vervoermiddel. Het moet aantrekkelijk, makkelijk en veilig zijn om met de fiets of te voet van A naar B te gaan. Het busstation wordt vernieuwd en sociaal veiliger gemaakt om het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren.

Verharding maakt plaats voor groen. Extra bomen zorgen voor meer schaduwrijke (verblijfs)plekken en gaan hittestress tegen. Er wordt ingezet op het vergroten van de biodiversiteit en het tegengaan van verdroging en wateroverlast. Regenwater wordt 'afgekoppeld' en verdwijnt niet meer in het riool. Niet alleen de openbare ruimtes worden vergroend, maar ook gevels en daken. Dit geldt voor de nieuwe gebouwen, maar ook voor bestaand bezit. Bewoners zullen gestimuleerd worden tuin-schuttingen te vervangen door hagen en bergingen, gevels en schuttingen te voorzien van klimplanten. Ook het vergroenen van voor- en achtertuinen kan veel doen in het tegengaan van hittestress en het vergroten van de biodiversiteit.

De kleur- en materiaalkeuze van verharding van de openbare ruimte en de gevels van nieuwe gebouwen, moet bijdragen aan de bestrijding van hittestress en droogte. Lichte kleuren nemen minder warmte op dan donkere. Klinkers en speciale waterdoorlatende verharding geven regenwater de gelegenheid om in de grond te zakken.

Een deel van de bestaande en nieuwe woningen in Kronenburg worden aangesloten op een nieuw warmtenet ('Smart Polder'). Ontwikkelaars worden gestimuleerd aan te sluiten bij dit warmtenet. Waar mogelijk wordt het opwekken van duurzame energie door bewoners en bedrijven gestimuleerd.

2.3 Winkelcentrum wordt *full service center*

Het winkelcentrum Kronenburg transformeert naar een 'full service center'. Binnen het winkelaanbod zal een verschuiving plaatsvinden van 'non-food' naar meer dagelijkse, verse boodschappen. De hoeveelheid winkels zal verminderen door een deel ervan te transformeren naar horeca, vrijetijdsbesteding, dienstverlening, werkplekken, ontmoetingsplekken en zorg.

Het winkelcentrum verandert daarmee van een naar binnen gekeerd gebouw, naar een plek die zich naar de buurt richt. Er komen meer functies met een voorkant aan de openbare ruimte. De nieuwe woningen worden op, of vlak tegen het winkelcentrum gebouwd. Daken en gevels van zowel het huidige winkelcentrum als de nieuwe woningen worden vergroend.

De parkeerplekken worden in gebouwde parkeergarages opgelost. Hoe en waar de parkeerplekken worden gerealiseerd, wordt nader onderzocht.

Voor de verandering van winkelcentrum naar 'full service center' is daarnaast een aantal veranderingen noodzakelijk:

- Het creëren van duidelijke entrees voor voetgangers en een logische winkelrouting in het centrum. Een deel van de huidige toegangen zal worden verbeterd en een deel zal verdwijnen. Ter vervanging hiervan zal de buitenruimte rond het winkelcentrum op de begane grond veel aantrekkelijker worden, en zullen er goede en veilige looproutes naar de resterende entrees worden gemaakt.

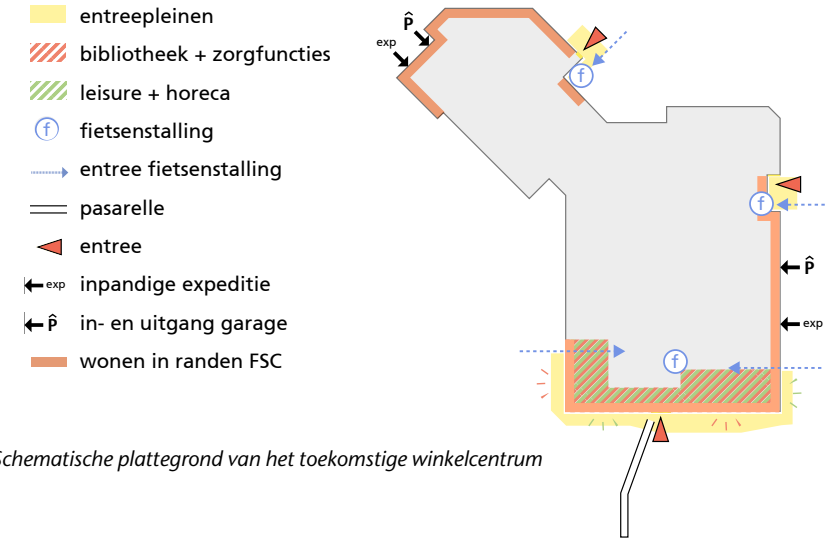
- Een nieuwe hoofdentree aan de Burgemeester Matsersingel met veel meer uitstraling en herkenbaarheid naar de omgeving.

- Het verbeteren van de aan- en afvoer van verkeer van en naar het centrum inclusief het verbeteren van de vindbaarheid van de ingangen van het centrum.

- De parkeergarage beter inrichten en overzichtelijker maken, waardoor de garage efficiënter benut wordt.

- Het afsluitbaar maken van de garage, ter verbetering van de sociale veiligheid.

- Het verbeteren van de aansluitingen op de langzaam verkeersstructuur en het toevoegen van goede fietsenstallingen.
- Het creëren van logische routes voor expeditie, waarbij hinder voor bestaande en nieuw toe te voegen functies wordt beperkt.
- De 'achterkanten' van het winkelcentrum tot voorzijdes ombouwen. Dit kan zoals eerder aangeven door het toevoegen van nieuwe functies, waaronder (entrees van) woningen.
- Het realiseren van terrassen: zowel op straatniveau als op het dak achter de nieuwe bebouwing aan de Matsersingel.
- Het toevoegen van buurt- en maatschappelijke functies om meer binding met de wijk te krijgen.



Schematische plattegrond van het toekomstige winkelcentrum

2.4 Wonen

Kronenburg krijgt een grotere diversiteit aan woningen door het toevoegen van een nieuw en gevarieerd aanbod van woningtypes. Hierdoor komt de samenstelling van de inwoners meer in balans qua leeftijd, inkomen, opleidingsniveau, achtergrond en leefstijl. Doorstromers krijgen de kans om in de buurt van hun vertrouwde omgeving te blijven wonen en ruimte te maken voor (jonge) gezinnen. Ook is er ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid en werken aan huis, onder andere voor creatieven.

Collectieve woonvormen voor ouderen, maar ook voor jongeren, dragen bij aan meer sociaal contact. Het streven is om, afhankelijk van de doelgroep, gestapelde woningen zoveel mogelijk levensloopbestendig te maken.

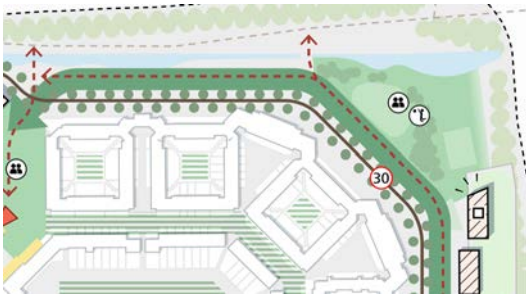
Kronenburg bestaat op dit moment vooral uit kleine sociale huur appartementen. Bijna zestig procent van de huidige woningen is sociale huur in eigendom van de woningcorporaties. Gelet op de kwetsbare samenstelling van de wijk en de kwaliteitsslag die gemaakt gaat worden, is het streven dat de helft van de nieuwe woningen in minimaal het middeldure segment vallen. De andere helft valt in het betaalbare segment, waaronder sociale huur. Een deel hiervan moet terecht komen bij woningbouwcorporaties.

Woningen worden voornamelijk gerealiseerd op plekken waar nu ook al bebouwing is. Op het winkelcentrum of er direct tegenaan, en op plekken waar nu (leegstaande) kantoorpanden zijn. In totaal gaat het om ongeveer 1100 nieuwe woningen.

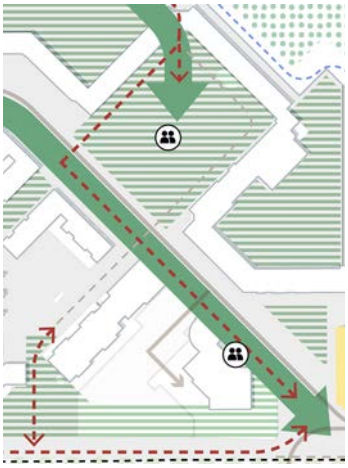
Op onderstaande afbeeldingen met fragmenten uit de visiekaart, zijn de voorgenomen bouwhoogtes aangegeven (gemiddelde basishoogte van het bouwblok/ hoogteaccent op een deel hiervan).

De woningbouw kent vier deelgebieden.

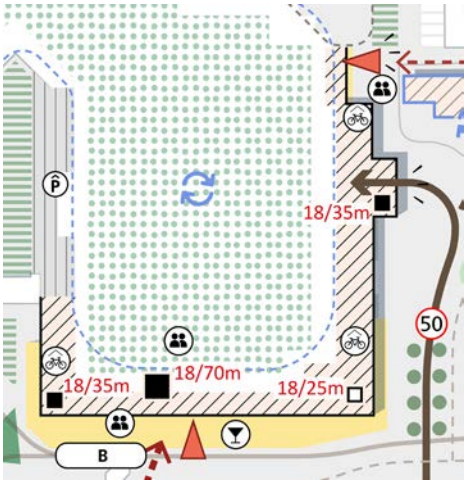
- Kroonpark
  Op de plek van het huidige kantoorpand in het midden van Kroonpark is ruimte voor ongeveer 75 woningen, in een mix van grondgebonden woningen en appartementen. De basishoogte is 17 meter met een accent van 30 meter aan de Kronenburgsingel. De openbare ruimte wordt verbeterd door een brede groene parkstrook aan te leggen, met een wandelroute naar de Huissensedijk.



- ABC-locatie (winkelcentrum aan de kant van de Nijmeegseweg)
  Centraal in het gebied tussen de Nijmeegseweg en het winkelcentrum komt een groen ingericht plein te liggen. Rondom dit plein is ruimte voor ongeveer 180 woningen. Deze worden aan de rand van het winkelcentrum ontwikkeld, en op de plek waar nu een kantoor staat. Een ander kantoor zal worden gesloopt om ruimte te maken voor het plein. De woningen bestaan uit een mix van appartementen en grondgebonden woningen. Het parkeren voor de bewoners wordt opgelost in een gebouwde parkeervoorziening. De basislaag is 15 meter met accenten van 20 tot 30 meter. De vernieuwde entree van het winkelcentrum bevindt zich straks op de begane grond en iets westelijker dan de huidige. Ook de toegangen van de parkeergarage en het expeditiehof worden verplaatst.



- Front Burgemeester Matsersingel en oostzijde winkelcentrum
  Het vernieuwde winkelcentrum zal zich met een nieuwe voorkant presenteren aan de Burgemeester Matsersingel, met zorgfuncties en horeca, met daarbovenop winkels, leisure en woningen. Boven de uitnodigende entree is ruimte voor een hoogteaccent van ongeveer 70 meter, passend bij de ruime maat van de Burgemeester Matsersingel. Op de hoeken van het full service center en boven de nieuwe entree van de parkeergarage aan de oostzijde (tegenover het kantoorgebouw van het UWV) kunnen lagere hoogteaccenten komen, van 25 tot 35 meter. Tussen de ingang bij de Albert Heijn en de Burgemeester Matsersingel wordt het winkelcentrum zoveel mogelijk ‘afgezoomd’ met woningen. In totaal gaat het aan de voor- en zijkant om ongeveer 470 woningen.

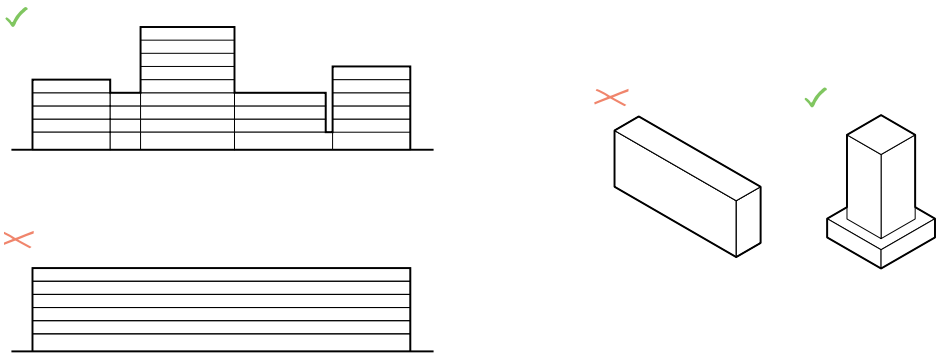


- Pleijzone
  Het gebied tussen de Kronenburgsingel en de Pleijroute, waar nu versleten en deels leegstaande kantoren staan, verandert naar een woonbuurt met een centrale groene as. Bestaande bomen worden zo veel mogelijk geïntegreerd in het ontwerp. Het ontwerp bestaat uit bouwblokken met enkele hoogteaccenten. Geluidsdichte gevels langs de Pleijweg zijn noodzakelijk. (Half verdiepte) parkeergarages krijgen een groen dak en een talud richting de Pleijweg om een groene overgang te waarborgen. De basislaag van de blokken is 5 etages met accenten tot maximaal 40 meter. Ook op de plek waar nu de Camera Express staat, komt een woongebouw. Dit gebouw zal bestaan uit twee delen, waarvan één bestemd zal zijn voor sociale huur van een woningbouwcorporatie. Het parkeren voor dit deel mag op maaiveld worden uitgevoerd. Het ROC zal wel blijven. In totaal kunnen in deze zone ongeveer 360 woningen komen. Bij de ontwikkeling van de Pleijzone zullen de parkeervoorzieningen van het ROC geoptimaliseerd worden, zodat parkeeroverlast van studenten in de wijk beperkt wordt.

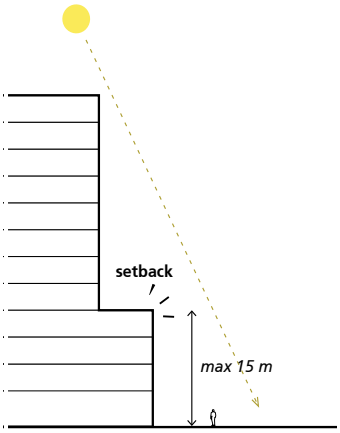


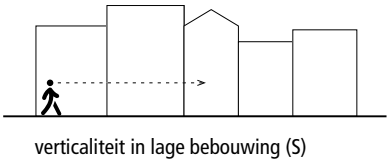
2.5 Stedenbouwkundige principes

Bij de nieuwe ontwikkeling wordt de nadruk gelegd op hoogte in plaats van lage, lange wanden.

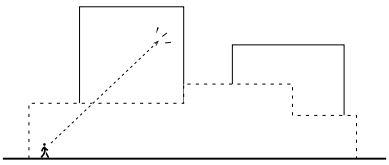


Door het iets naar achteren plaatsen van verdiepingen boven de 15 meter (‘setbacks’) ontstaat er een prettiger verblijfsklimaat op straatniveau.



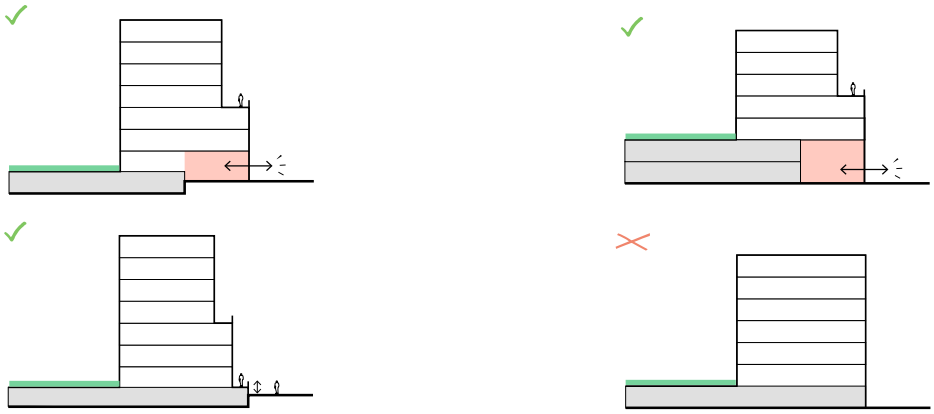


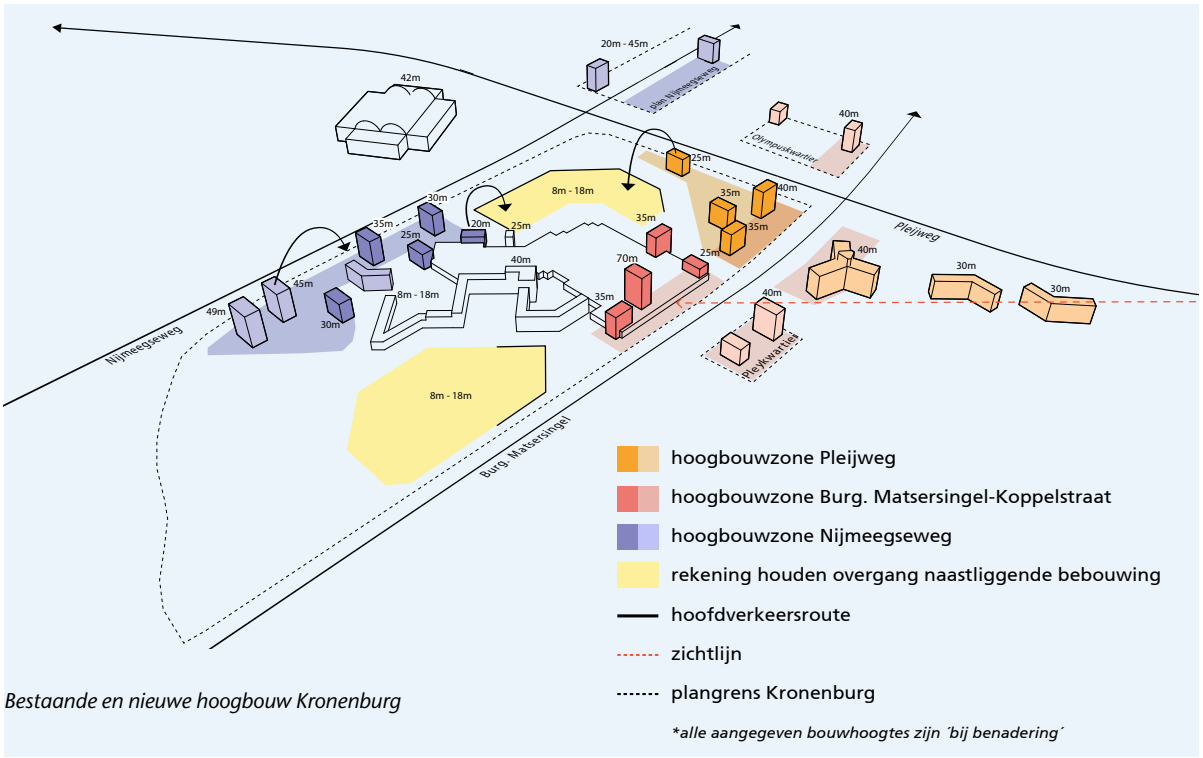
verticaliteit in lage bebouwing (S)



verticaliteit in middel/hoge bebouwing (M en L)

De begane grond van de bebouwing moet een levendige uitstraling hebben. Dit kan bereikt worden met ruim ontworpen entreelobbies en het toevoegen van (kleinschalige) functies aan de straat, zoals winkels, ateliers of andere voorzieningen. Er komen ook woningen op de begane grond. Deze dragen bij aan een levendig straatbeeld.





Bestaande en nieuwe hoogbouw Kronenburg

2.6 Verkeer

Voor voetgangers worden bestaande routes verbeterd en nieuwe routes aangelegd. Zo ontstaan meer mogelijkheden voor recreatieve wandelingen en worden de verschillende delen van de wijk beter met elkaar en met de rest van de stad verbonden. De routes lopen zoveel mogelijk door of langs groen, waardoor het prettig is om ze te gebruiken. Daarnaast komen er veilige en prettige looproutes naar entrees van het winkelcentrum.

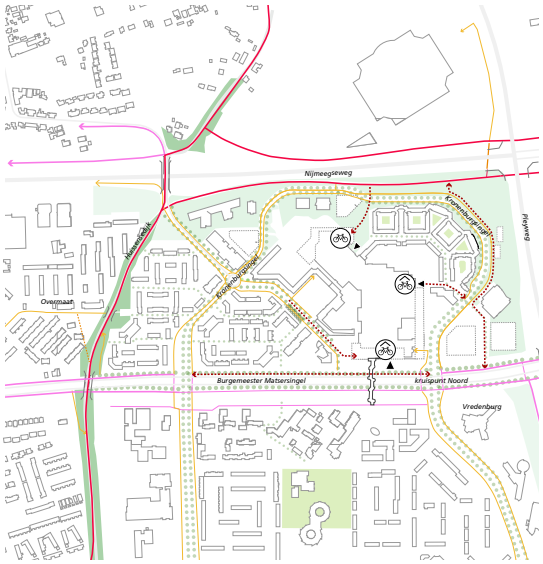
Ook voor fietsers komen er nieuwe of betere verbindingen en meer goede fietsenstallingen. Vanaf het tunneltje onder de Huissensedijk komt een betere route tussen het winkelcentrum en de wijk Overmaat. Vanaf de snelfietsroute parallel aan de Nijmeegseweg maken we een fietsroute die direct aansluit op een inpandige fietsenstalling bij een entree van de Albert Heijn.

Vanaf het noordelijke kruispunt van de Kronenburgsingel met de Burgmeester Matsersingel komt een nieuwe fiets- en wandelroute die aansluit op de noordelijke entree van het winkelcentrum bij de Albert Heijn. Het fietspad langs de Burgemeester Matsersingel wordt tweezijdig tussen het noordelijke kruispunt en de opgang naar de Huissensedijk.

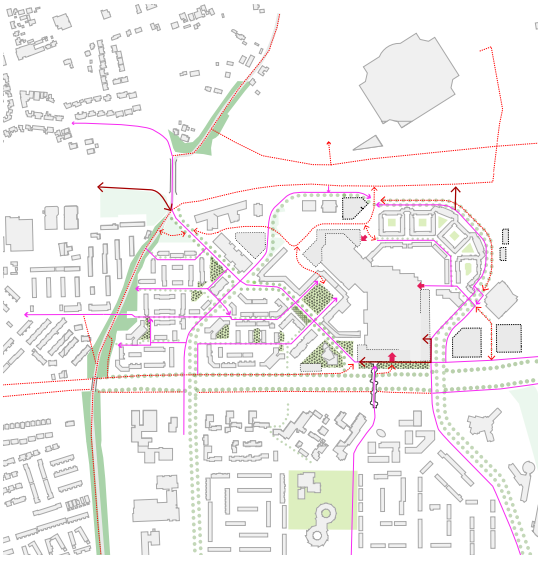
Er wordt geïnvesteerd in een nieuw busstation. Deelauto's, aangevuld met deelbakfietsen of elektrische scooters zorgen voor minder blik op straat en minder autokilometers. Nieuwe én bestaande bewoners worden actief gestimuleerd om gebruik te maken van deelvervoer.

Bezoekers van het winkelcentrum die met de auto komen, worden zo snel mogelijk de parkeergarage ingeleid. Er komen twee duidelijke parkeerentrees voor de garage onder het winkelcentrum. De huidige entree aan de Schepen Bierwischstraat wordt vervangen door een nieuwe entree dichter bij de kruising met de Burgemeester Matsersingel. Dit ontlast de wijk van (zoek)verkeer en zorgt voor een betere doorstroming.

Ook komt er een veel duidelijkere scheiding tussen enerzijds het autoverkeer dat op weg is naar het winkelcentrum en anderzijds de bewoners en bezoekers van woningen. Dit betekent dat meer wegen in Kronenburg het karakter van een woonstraat krijgen. De snelheid kan daar worden aangepast naar 30 km/uur en een deel van de verharding wordt vervangen door groen. Dat geldt onder meer voor een flink deel van de Kronenburgsingel.



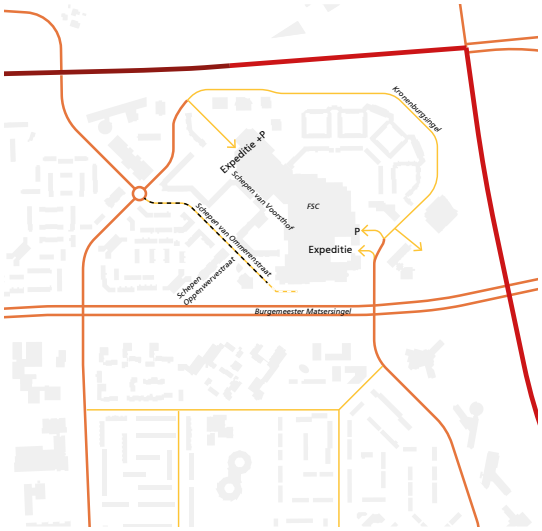
Toekomstig fietsnetwerk van Kronenburg



Toekomstige voetgangerverbindingen van Kronenburg

- Regionale fietsroute
- Stedelijke fietsroute
- Fietsroute wijkniveau
- Fietsenstalling
- Gewenste fietsverbindingen
- Entree Full Service Center

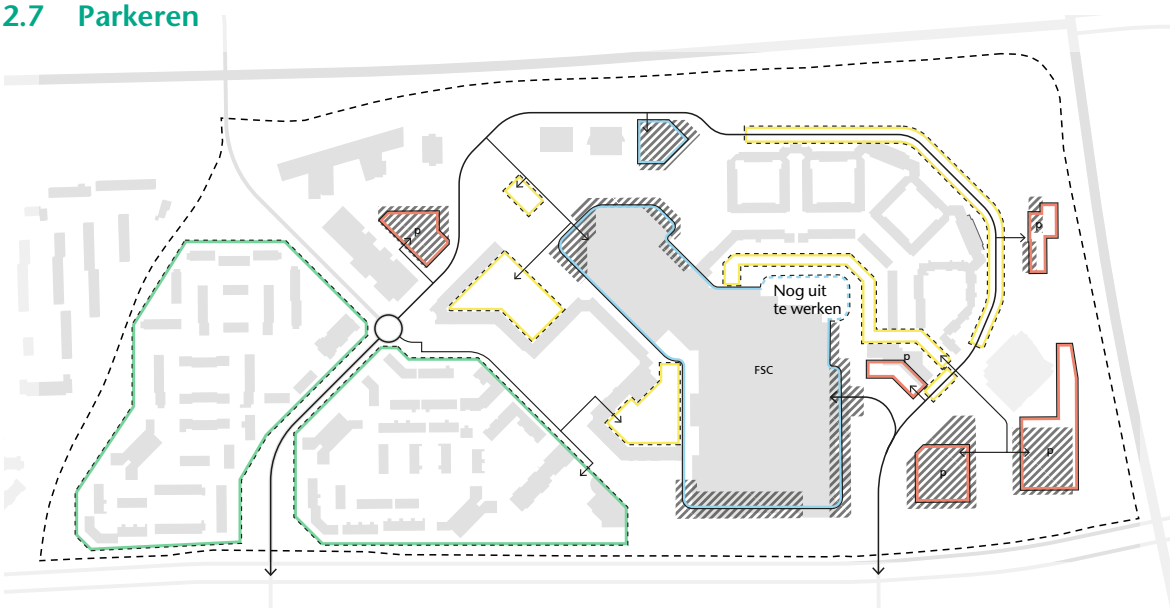
- Bestaande looproutes
- Toegang Full Service Center
- Gewenste looproutes
- Te verbeteren looproutes



30 km/uur
50 km/uur
70 km/uur
100 km/uur
Busbaan integreren (30 km/uur)
Busbaan behouden (30 km/uur)

Nieuwe verkeerssituatie met maximale snelheden

2.7 Parkeren



Parkeerstrategie van Kronenburg

aanpassing bestaand parkeren t.b.v. groenopgave + parkeerdrukmeting
parkeren nieuwbouw,
parkeren FSC + woningen hieromheen
nieuwbouw
zoekgebied vergroeningsmogelijkheden i.o.m. bewoners

Het parkeren voor nieuwe woningen en overige nieuwe functies wordt altijd op de eigenlocatie van deze ontwikkelingen opgelost. Dit geldt voor zowel bezoekers als bewoners. Dus geen nieuwe parkeerplaatsen in de openbare ruimte. Waar mogelijk wordt ingezet op deelvervoer.

Ook voor het full service center, inclusief de nieuwe woningen, geldt dat uitsluitend in de eigen garage geparkeerd mag worden. Hierbij kan sprake zijn van dubbelgebruik. De piektijden van de bewoners, winkelend publiek en bezoekers van andere functies zijn immers niet (geheel) gelijk, waardoor er sprake is van efficiëntie voordelen. Toch moeten er ook parkeerplaatsen aan de garage worden toegevoegd. Hoe en waar de parkeerplekken worden gerealiseerd, wordt nader onderzocht.

Een duidelijkere routing voor zowel auto's als fietsers richting de parkeergarage, een betere inrichting van de garage en parkeerregulering in de garage moeten ervoor zorgen dat bezoekers van het winkelcentrum veel minder parkeren in de wijk. Regulering moet er onder meer voor zorgen dat de bezoeker precies weet welke parkeerplaatsen beschikbaar zijn, maar ook dat er geen auto's in de garage zijn die daar eigenlijk niet hoeven te zijn. Dit zal leiden tot een meer optimale bezetting van de parkeergarage. Hierdoor zal de parkeerdruk op de parkeerplaatsen in de wijk die bedoeld zijn voor bewoners verminderen.

Een bekend probleem in Kronenburg is overlast van verkeer en parkeren bij evenementen in het Gelredome. Het zoveel mogelijk beperken van deze overlast is een aandachtspunt bij de uitwerking van de plannen.

3 Vervolg

We gaan de komende jaren intensief aan de slag in Kronenburg. Dit ontwikkelperspectief biedt de kaders voor de verdere uitwerking van alle plannen. Bewoners en andere belanghebbenden worden nauw betrokken bij deze uitwerkingen. Per deelproject wordt gekeken wie belanghebbenden zijn en hoe we hen meenemen. We willen daarbij vooral ook de wijk zelf actief betrekken en aan het woord laten.

Na het vaststellen van het ontwikkelperspectief wordt gestart met het uitwerken van de verschillende deelgebieden/deelprojecten. Deze kennen ieder hun eigen dynamiek en kunnen grofweg worden ingedeeld in korte, middellange en lange termijn: zie onderstaande kaart.

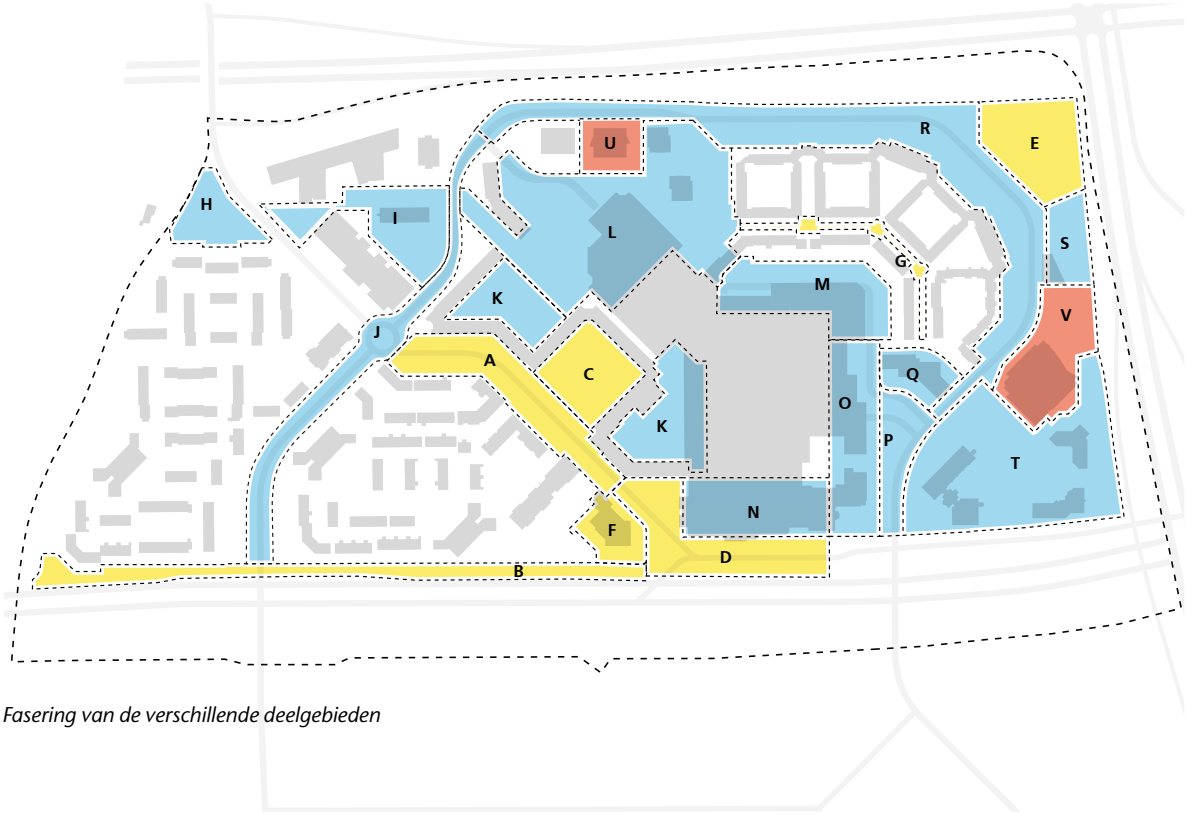
We starten eerst met een aantal ingrepen in de openbare ruimte, die we van essentieel belang vinden voordat woningen kunnen worden toegevoegd. We vinden het belangrijk dat de samenhang, ontmoetingsplekken en verbindingen in de wijk verbeteren, zodat daarmee ook de woningen kunnen worden toegevoegd.

De Woningbouwimpulsregeling van het Rijk biedt ons de mogelijkheid om fors extra te investeren in de openbare ruimte. Er bestaat een kans dat de subsidie niet wordt toegekend. In dat geval wordt het ontwikkelperspectief niet overboord gegooid, maar wordt onderzocht welke projecten/deelgebieden we toch kunnen oppakken of voortzetten.

Het kan zijn dat de subsidie vanuit het rijk niet wordt toegekend. Dan zullen de ambities in de visie niet allemaal waargemaakt kunnen worden. Dit betekent niet dat de visie in de prullenbak gaat, maar dat we opnieuw moeten bekijken wat er wél gedaan kan worden. Uiteraard worden bewoners dan ook betrokken bij de plannen.

De lopende ontwikkelingen van de Schepen van Ommerenstraat en busstation, en de lopende vergroeningsprojecten met bewoners worden hoe dan ook voortgezet. Deze projecten zijn niet afhankelijk van subsidie vanuit het rijk.

Voor de ontwikkeling van het Croydonplein geldt dat dit ook doorgaat, maar dat daar minder geld voor is als er geen subsidie vanuit het rijk komt. De plannen zullen dan worden aangepast.



Fasering van de verschillende deelgebieden

Vergroenen van de bestaande openbare ruimte (groene arcering op de visiekaart) vindt verspreid over fase 1 en fase 2 plaats.

Vanaf aanvang fase 1 zal er ook tijdelijke programmering met onder andere cultuur en ontmoeting plaatsvinden (‘placemaking’).

Fase 1: korte termijn (0-2 jaar)

- **A** Schepen van Ommerenstraat
- **B** Dubbelzijdig fietspad Burgemeester Matsersingel
- **C** Croydonplein
- **D** Busstation
- **E** Park Pleijweg/A325
- **F** Herontwikkeling Madser/huisartsen
- **G** Schepen te Boeckoppad

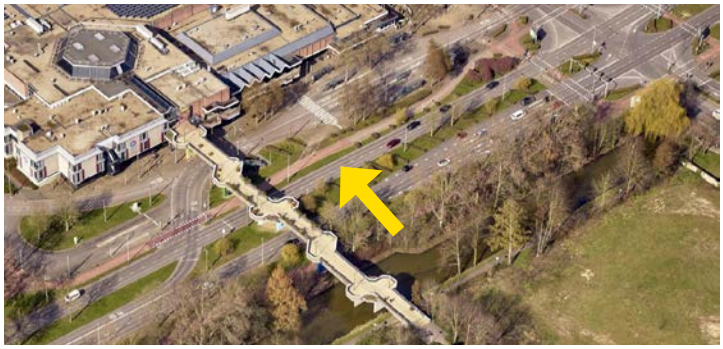
Fase 2: middellange termijn (2-10 jaar)

- **H** Speelplek Huissensedijk
- **I** Kroonpark
- **J** Kronenburgsingel Zuid
- **K** Schepen van Voorsthof
- **L** ABC-Locatie
- **M** Schepen Bierwischstraat
- **N** Front Matsersingel
- **O** Oostzijde Full Service Center
- **P** Oost-entree
- **Q** Schepen Bierwischstraat
- **R** Kronenburgsingel Noord
- **S** Pleijweg Noord
- **T** Pleijweg Zuid

Fase 3: lange termijn/nog onbekend (>10 jaar)

- **U** Kamer van Koophandellocatie
- **V** ROC-locatie

4 Impressies van het nieuwe Kronenburg



Kijkrichting



Foto huidige situatie



Impressietekening van de voorkant van het nieuwe winkelcentrum aan de Burgemeester Matsersingel



Kijkrichting



Foto uit Google maps van de huidige situatie op de Kronenburgsingel



Impressietekening van de nieuwe parkzone op de Kronenburgsingel



Kijkrichting



Foto uit Google maps met daarop de huidige situatie aan de achterzijde van het nieuwe winkelcentrum, ongeveer waar nu de McDonalds zit



Impressie van de nieuwe situatie



Kijkrichting



Foto uit Google maps van de huidige situatie, gezien vanaf de Kronenburgsingel richting de flat van Volkshuisvesting.
NB: De Krajicek Playground wordt verplaatst naar het nieuwe park aan de Kronenburgsingel.



Impressie van de nieuwe situatie

Sociale paragraaf Kronenburg

Kronenburg is een wijk waar zowel op sociaal als fysiek vlak uitdagingen liggen. Deze 'sociale paragraaf' schetst een integraal beeld van de sociale aspecten in Kronenburg. Daarnaast wordt de link met het Ontwikkelperspectief omschreven.

Kronenburg in cijfers
In de demografische gegevens van Kronenburg[1] (Bron: Arnhem in Cijfers), zien we enkele duidelijke ontwikkelingen in/gegevens over Kronenburg.

1. Laag besteedbaar gezinsinkomen. Het gemiddelde gezinsinkomen van Kronenburg ligt met € 24.300, 35% onder het gemiddelde van Arnhem. Waarbij 80% conform de uitgangspunten van het CBS een laag inkomen heeft.
2. Het aantal bewoners dat gebruik maakt van de Wmo is tussen 2017 en 2020 gestegen met 53%. Dat betekent dat in 2020 ca. 20% van de bewoners van Kronenburg aanspraak maakt op de Wmo.
3. Het rapportcijfer voor sociale cohesie is 5,6, net iets onder het gemiddelde van heel Arnhem.
4. Kronenburg bestaat voor 68% uit eenpersoonshuishoudens en voor ruim 30% ouderen van 55 jaar en ouder.

Beelden uit de wijk
In samenwerking met Werk & Inkomen, Sociaal Wijkteam, Rijnstad en team Leefomgeving is voor het gebied Rijkerswoerd, Kronenburg en Vredenburg een gebiedsplan opgesteld.

De 3 hoofdlijnen daarin zijn:

- Opgroeien en opvoeden
- Maatschappelijke verbinding (eenzaamheid, zingeving, sociale cohesie)
- Zelf- en samenredzaamheid (lichte vormen van ondersteuning bij GGZ problematiek, armoede en schulden)

Voor de wijk Kronenburg zijn vooral maatschappelijke verbinding en zelf- en samenredzaamheid relevant. Gezien de huidige leeftijdsopbouw van de wijk is opgroeien en opvoeding op dit moment in mindere mate aan de orde.

Als we naar deze hoofdlijnen kijken dan vallen voor Kronenburg een paar zaken op. Kronenburg is een wijk waar een deel van de bewoners erg op zichzelf is en er is gebrek aan sociale cohesie (rapportcijfer 5,6 Arnhem in Cijfers). Bewoners ervaren eenzaamheid en worstelen met zingevingsvraagstukken. Daarbij wordt ook gesignaleerd dat bewoners een beperkte draagkracht hebben en een slecht sociaal netwerk. Bewoners wonen op de plek waar een woning beschikbaar is, en lang niet altijd op een plek waar ze graag willen wonen. Dit kan zorgen voor overlast situaties.
In Kronenburg wonen veel kwetsbare alleenstaanden tussen de 30 en 40 jaar. Deze groep krijgt over het algemeen weinig aandacht. Ze zitten in de kracht van hun leven, er wordt verwacht dat zij hun eigen boontjes wel kunnen doppen.

We zien een groei van bewoners met een Wmo vraagstuk of GGZ-problematiek. Daarbij zien we ook clusters ontstaan van bewoners met deze problematiek. Verslavingsproblematiek is ook een

[1] In sommige gevallen gaat het om de gegevens van Kronenburg/Vredenburg. Deze zijn helaas niet overal te splitsen.

onderwerp dat speelt in de wijk. Naast de bewoners met een zorgvraag zijn er ook zorgmijders en bewoners die de hulpvraag niet durven, kunnen of willen stellen.

Zoals uit de demografische gegevens blijkt is het besteedbaar inkomen van bewoners uit Kronenburg aanzienlijk lager dan het gemiddelde in Arnhem. Hierdoor zien we ook situaties waarin bewoners in schulden terechtkomen.

In de huidige coronatijd, zien we dat de beperkte ontmoetingsmogelijkheden die er waren wegvallen, en dat contacten verloren gaan en straks weer opnieuw opgebouwd zullen moeten worden. Eenzaamheid is een groeiend thema. Beroep op de Wmo stijgt en er is beperkte bereidheid tot het ontvangen van ondersteuning door vrijwilligers.

Waar liggen de kansen voor verbetering in de huidige situatie en met het oog op het ontwikkelperspectief?
In het kader van zelf- en samenredzaamheid is het belangrijk om mogelijkheden voor het efficiënter inzetten van zorg te onderzoeken. Dit met als doel meer aandacht voor kwetsbare bewoners. Hierbij willen we ook uitzoeken of de inzet van een sociaal makelaar kan helpen om bewoners in verbinding te brengen met de algemene voorzieningen.
Gemeente en het sociale wijkteam starten met een pilot in Kronenburg waarbij de wijkcoaches zelf volwassenen gaan begeleiden en daarbij meer sturen op het gebruik maken van de algemene voorzieningen.

Zoals aangegeven ligt de nadruk voor de sociale basis in Kronenburg vooral op maatschappelijke verbinding en zelf- en samenredzaamheid. Als we naar maatschappelijke verbinding kijken dan is hier van belang dat er meer ontmoetingsruimtes komen (buiten en binnen). Deze moeten voorzien worden van een goed programma, waarbij aandacht is voor eenzaamheid, zingevingsvraagstukken, opbouwen van een sociaal netwerk. Een plek en programma waar alle bewoners terecht kunnen, dus ook de bewoners met een lichte GGZ-problematiek.

Alles overziende kunnen we constateren dat Kronenburg een wijk is met weinig sociale basis en een beperkte draagkracht. In de huidige situatie is het al een opgave om de wijk in balans te houden. Het is dan ook cruciaal om de geplande woningbouw gepaard te laten gaan met forse investeringen in de leefomgeving en voorzieningen. De nieuwbouw in Kronenburg zorgt voor een grotere diversiteit aan woningen door het toevoegen van een nieuw en gevarieerd aanbod van woningtypes. Hierdoor komt de samenstelling van de inwoners meer in balans qua leeftijd, inkomen, opleidingsniveau, achtergrond en leefstijl. Doorstromers krijgen de kans om in de buurt van hun vertrouwde omgeving te blijven wonen en ruimte te maken voor (jonge) gezinnen. Zo kan voorkomen worden dat de kwetsbare balans ten negatieve om gaat slaan.

Bovenstaande sluit aan bij de bestuurlijke opdracht 'Herijking sociale basis' (zie bijlage 1). Opdrachtgever hiervoor is wethouder Louwers. Onderdelen hiervan starten in de 2e helft van 2021. Vervolgens worden deze vertaald naar opdrachten voor de welzijnspartners. De raad is hierover op 8 juni geïnformeerd.

Bijlage 1
Toelichting opdracht 'Herijking sociale basis'

Een groeiende groep Arnhemmers in een kwetsbare positie redt het niet helemaal alleen. Mensen willen elkaar ontmoeten, elkaar helpen, samen dingen ondernemen in of buiten de wijk, eenzaamheid tegengaan en meedoen in de stad. Een goede sociale basis heeft niet alleen voor een individuele inwoner meerwaarde, maar dus ook voor de buurt en de wijk waarin iemand leeft.

Goede voorliggende en/of algemene voorzieningen kunnen bijdragen aan lagere zorgkosten. De transformatie in het sociaal domein maakt dat de gemeente verantwoordelijk is geworden voor het bieden van passende zorg. Het gaat daarbij primair om lichte vormen van begeleiding en ondersteuning. Alleen waar dit echt noodzakelijk is worden zwaardere vormen ingezet. Het liefst zijn wij problemen voor. Daarom zetten wij stevig in op preventie. Welzijnswerk speelt hierbij een steeds belangrijkere rol.

Met een goede sociale basis kan worden voorkomen dat problemen van inwoners verergeren en kan hulp dichterbij hen worden georganiseerd. Het welzijnswerk heeft daarmee een (extrinsieke) waarde waarmee een beroep op specialistische vormen van zorg en ondersteuning wordt voorkomen of beperkt. Specialistische ondersteuning kan gaan over individuele maatwerkvoorzieningen in het kader van de (jeugd)zorg, maar bijvoorbeeld ook over schulden, overlast, armoede, bijstand of schooluitval. Gelet op de extrinsieke waarde is deze richtinggevende notitie afgestemd op de doorontwikkeling van (de visie op) het sociaal domein.

1. In de sociale basis richten we ons op de volgende thema's:
- Opgroeien en opvoeden
- Maatschappelijke verbinding (ontmoeten, eenzaamheid voorkomen, leefbaarheid, voorkomen overlast, bewonersondersteuning, vrijwilligersondersteuning);
- Zelf- en samenredzaamheid (lichte vormen van begeleiding en ondersteuning, mantelzorg en informele zorg, langer thuis wonen en financiële kwetsbaarheid);
- Specifieke thema’s en actuele ontwikkelingen. Er moet ruimte blijven voor specifieke thema’s waarop door het welzijnswerk op moeten worden ingespeeld, zoals seksuele diversiteit, ggz-problematiek en dementie.

2. De uitgangspunten van ons werk zijn:
a. We werken opgavegericht: het welzijnswerk een versterking is van de sociale basis.
b. We zetten in op meer sociaal makelaarschap in de wijk
c. We stellen de behoeften van bewoners centraal
d. We vinden lichte vormen van begeleiding en ondersteuning van belang voor onze inwoners
e. We werken met oog voor de omgeving
f. We zetten maximaal in op ondersteuning van vrijwilligers en ondersteuning van mantelzorgers
g. Wijkgericht werken is het uitgangspunt voor alle organisaties in de sociale basis
h. We komen samen tot resultaten door te tellen en te vertellen
i. We zetten in op samenwerking op basis van partnerschap en we bieden ruimte voor innovatie.

3. Sturingsprincipes in de wijk

a. Voor de op het individu gerichte inzet is het Sociaal Wijkteam leidend en voeren zij de regie. Hiervoor moet de samenwerking tussen het sociale wijkteam en het welzijnswerk worden verbeterd waarbij het sociale wijkteam direct een beroep kunnen kan doen op expertise en capaciteit die wordt georganiseerd, vrijgemaakt en aangeboden door het welzijnswerk.
b. Voor de groepsgericht inzet is het welzijnswerk leidend en voeren de welzijnsorganisaties de regie. Het welzijnswerk en het sociale wijkteam werken in de wijk samen bij het organiseren van algemene voorzieningen die nodig zijn om het beroep op maatwerkvoorzieningen te beperken.

Bijlage woningbouwprogramma

Kronenburg bestaat op dit moment vooral uit kleine sociale huur appartementen. 59% van de huidige voorraad is sociale huur in eigendom van de corporaties. Vrijwel de gehele woningvoorraad is betaalbaar (huur < €1000,-, koop <€325.000 VON). De inzet voor de toe te voegen woningen is dan ook om te bezien of een deel hiervan in een hoger segment of in bijzondere concepten kan worden gerealiseerd.

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van woningen in Arnhem is dat 30% van de toe te voegen woningen sociale huur betreffen. Dit is ook voor de gebiedsvisie Kronenburg het uitgangspunt.

In het plan van aanpak woningbouwontwikkeling is ook afgesproken dat de corporaties voor de ontwikkeling van deze woningen premium partner zijn. Wij zien in Kronenburg een aantal redenen om hier bij de ontwikkeling (deels) van af te wijken. Met veel initiatiefnemers in Kronenburg waren we als gemeente al in overleg over hun plannen voorafgaand aan de vaststelling van het plan van aanpak woningbouwontwikkeling. Het premium partnership heeft een belangrijke (negatieve) invloed op de businesscase van partijen. Om die reden vinden wij het niet in de rede liggen dit alsnog te eisen van partijen.

Met Wereldhave/Amvest bestaat de mogelijkheid om dit wel te eisen, omdat de gesprekken met hen opgestart zijn rond het vaststellen van het plan van aanpak woningbouwontwikkeling. Amvest is echter voornemens om een bijzonder woningbouwprogramma toe te voegen, dat volgens zowel gemeente als de woningcorporaties een goede en toekomstbestendige toevoeging aan de wijk is. Eén van de concepten die Amvest voornemens is te realiseren is het Urban Living concept. Dit betreft woningen, gericht op een jongere doelgroep/starters in een relatief kleine zelfstandige woning, aangevuld met (een aantal) gedeelde faciliteiten (ruimtes, kamers, spullen, services en/of activiteiten).

Om die reden zijn wij voornemens met Amvest tot afspraken komen dat zij 10% van hun programma bij de woningcorporaties onderbrengen onder de voorwaarde dat zij van het Urban Living concept een deel (5%) specifiek beschikbaar stellen voor jongeren die uitstromen uit de maatschappelijke opvang, de jeugdzorg of beschermd wonen. Zo kan een bijdrage geleverd worden aan de opgave 'van opvang naar wonen', waarvoor het college recentelijk een uitvoeringsplan heeft vastgesteld. Daarnaast wordt hiermee gewerkt aan het terugdringen van het aantal jongeren dat noodgedwongen in een instelling voor jeugdzorg of beschermd wonen verblijft.

Om te komen tot een meer divers woningbouwprogramma voor Kronenburg is van belang dat ook koopwoningen worden toegevoegd aan de wijk.

Het voorlopige woningbouwprogramma van geheel Kronenburg is als volgt:

Woningsegment	percentage van totaal # woningen
Huur	**90%**
Goedkoop (onder liberalisatiegrens)	35%
Waarvan premium partners	*9%*
Middelduur (tot € 1.000 / maand)	50%
Duur	5%
Koop	**10%**
Goedkoop (onder € 210.000)	0%
Middelduur (tot NHG)	3%
Duur	7%
Totaal	**100%**
Goedkoop (onder liberalisatiegrens)	35%
Waarvan premium partners	*9%*
Middelduur	53%
Duur	12%

Bij de uitwerking van het woningbouwprogramma voor Kronenburg sturen we op een divers woningbouwprogramma. Daarbij hanteren we de onderstaande percentages:
- circa 30% sociale huur
- circa 10% sociale huur die in eigendom komt bij de corporaties (onderdeel van de 30%)
- minimaal 10% koopwoning
- minimaal 10% dure woningen (boven de €1000 huur per maand of boven €325.000 vrij op naam)

Toelichting participatie ontwikkelperspectief Kronenburg

Participatie-activiteiten
In de afgelopen periode is met een afvaardiging van bewoners op diverse momenten gesproken. Ook zijn deze bewoners geïnformeerd over communicatie activiteiten vanuit de gemeente en andersom. Naast vele contactmomenten in het verleden over deelprojecten zoals vergroening Croydonplein, zijn in 2021 specifiek voor het ontwikkelperspectief de volgende momenten georganiseerd.

Datum	Activiteit	Toelichting
14 jan	Expertmeeting Toekomstperspectief	Toelichting opdracht en ophalen input van stakeholders op toekomstperspectief Kronenburg/Vredenburg/Elderveld. Hierbij bewonersafvaardiging van Kronenburg aanwezig.
4 maart	Wijkgesprek	Uitgenodigd een viertal actieve bewoners
7 april	Ronde tafel gesprek raad	Op initiatief van Arnhem Centraal
21 april	Tussenpresentatie toekomstperspectief	Bewonersafvaardiging van Kronenburg aanwezig
22 april	2e wijkgesprek	Uitgenodigd deelnemers ronde tafel gesprek raad
26 april	Achtertuingesprek inzake o.a. parkeren Schepen Bierwischstraat	Aanwezig een vijftal bewoners uit de wijk
19 mei	Eindpresentatie toekomstperspectief	Stakeholders, waaronder bewonersafvaardiging Kronenburg, aanwezig
25 mei	Wijkwandeling met wethouder Bouwkamp	Uitgenodigd deelnemers ronde tafel gesprek raad
9-20 juni	Bewonersbrief en digitale enquête over ontwikkelperspectief Kronenburg	Brief met link naar enquête huis-aan-huis bezorgd in Kronenburg en directe omgeving
11 juni	Overleg met Wereldhave over voorgenomen plannen parkeergarage Schepen Bierwischstraat	Aanwezig 6 bewoners van Schepen te Boeckoppad met tuinen aan Schepen Bierwischstraat.
14 juni	Digitale bijeenkomst (livestream)	Ca. 30 deelnemers
15 juni	Bus van lijn 2030 op Croydonplein	Mogelijkheid voor gesprek en handmatig invullen enquêtes Bewonersafvaardiging ook aanwezig
22 juni	Koffieochtend – in gesprek over de plannen voor Kronenburg	Op verzoek van bezoekers

Uitkomsten participatie
In de bijlagen vindt u de uitkomsten van participatie activiteiten:

Bijlage 1: rapportage bewonersenquête

Bijlage 2: overzicht vragen en antwoorden
> vragen zijn gesteld in de livestream van 14 juni, in gesprekken met bewoners en via e-mail

Bijlage 3: overzicht wijzigingen ontwikkelperspectief
> wijzigingen doorgevoerd mede naar aanleiding van inbreng van bewoners

Toelichting participatie ontwikkelperspectief Kronenburg

Naast de resultaten van de enquête en vragen die bewoners hebben gesteld, zijn er ook aandachtspunten, ideeën en zorgen binnengekomen via gesprekken, per mail en uit eerdere contacten vanuit team leefomgeving. Deze inbreng komt grotendeels overeen met de resultaten van de enquête.

Het algemene beeld is dat bewoners het goed vinden dat er iets gaat gebeuren in Kronenburg. Ook is er enthousiasme over de kwaliteitsimpuls in de openbare ruimte en vergroening van de wijk. Bewoners dragen bovendien verschillende ideeën aan om de wijk groener, prettiger en socialer te maken. Beheer en onderhoud van de openbare ruimte komt ook nadrukkelijk als aandachtspunt naar voren. Daarnaast zijn er zorgen over de plannen, met name over de toevoeging van extra woningen. Bewoners vrezen dat de wijk daarmee nog meer versteend en volgebouwd wordt en dat de toename van bewoners zal leiden tot meer problemen op het gebied van parkeren, hittestress, sociale problematiek en luchtvervuiling. “De wijk is al zo dichtbevolkt” “Komt er dan nog meer bebouwing” en “Hoe gaat het straks met drukte en parkeeroverlast die er nu ook al is” zijn veelgehoorde geluiden.

De totaalverzameling van reacties en vragen die zijn binnengekomen via de enquête, de livestream en langs andere kanalen, is bij interesse op te vragen.

Voor de duiding van de uitkomsten is het goed om te realiseren dat slechts een beperkt deel van de bewoners heeft gereageerd. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de respons op de enquête, die lager ligt dan bij vergelijkbare acties in andere wijken. De inbreng die is opgehaald, is dus niet een op een te vertalen naar de mening van ‘de inwoner van Kronenburg’. De relatief lage opkomst is overigens niet onverwacht. Signalen over een lage participatiegraad in Kronenburg zijn al langer bekend en worden bevestigd door team leefomgeving en bewoners die wel actief zijn in de wijk.
Daarnaast weten we uit een analyse van betrokkenheidsprofielen van Citisens (betrokkenheidsanalyse Arnhem per wijk, december 2018) dat onder bewoners van Kronenburg de profielen ‘honkvaste buurtbewoners’, ‘zorgzame senioren’ en ‘eigengereide digitalen’ het sterkst vertegenwoordigd zijn. Om hen succesvol te betrekken, spelen factoren een rol als de mate van vertrouwen in de overheid en een voorkeur voor ‘meedoen’ in plaats van ‘meedenken’. Dit kan mede een verklaring zijn voor de lage participatiegraad.

Wat gebeurt er met inbreng van bewoners
Vragen die door bewoners gesteld zijn, zijn rechtstreeks beantwoord en/of opgenomen in een lijst van vragen en antwoorden op de website www.arnhem.nl/visiekronenburg. Zie ook de vragen en antwoorden in bijlage 2.

Mede naar aanleiding van de inbreng van bewoners is het ontwikkelperspectief voor Kronenburg op een aantal punten aangepast. Een overzicht van deze wijzigingen is te vinden in bijlage 3.
Daarnaast zijn apart gesprekken gestart met Wereldhave, gemeente en bewoners aan de Schepen Bierwischstraat over alternatieve oplossingen voor de parkeergarage.

Een groot deel van de inbreng van bewoners leidt niet tot aanpassing van de visie zelf, maar wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van de plannen. Het ontwikkelperspectief biedt immers nog veel ruimte om samen met bewoners en partners invulling te geven aan de diverse onderdelen., zoals (beheer en onderhoud van) openbare ruimte, groen, verkeer en parkeren.

Aparte aandacht is nodig voor de zorgen die bewoners hebben over de geplande woningbouw. Deze zorgen herkennen we en nemen we serieus. Uitgangspunt van de visie voor Kronenburg is immers dat de wijk groener, duurzamer, levendiger en sociaal sterker wordt. Het toevoegen van woningen doen we vanuit de overtuiging dat dit bijdraagt aan de leefbaarheid en de sociale samenhang in de wijk. Zoals ook in het raadsvoorstel is genoemd, is de bouw van extra woningen

nodig om bij te dragen aan de woningbouw opgave van Arnhem. Daarnaast zijn de volgende overwegingen van belang:

- Met de subsidie vanuit de Woningbouwimpuls regeling kunnen we forse investeringen doen in de leefbaarheid van de wijk en daarmee het welzijn van bewoners. Oplossingen zoals de aanpak van hittestress, betere en veilige routes voor voetgangers en fietsers en meer ontmoetingsplekken en groen hebben ook een positief effect op de gezondheid en het welzijn van bewoners.
- De wijk zoals die nu is, is nog niet geschikt om extra woningen toe te voegen. Daarom gaan we eerst de wijk substantieel vergroenen en de openbare ruimte verbeteren voordat we met woningbouw beginnen.
- De nieuwe woningen komen vooral op plekken waar nu ook al bebouwing is. Op het winkelcentrum of er direct tegenaan, en op plekken waar nu (leegstaande) kantoorpanden zijn. We proberen dus zo min mogelijk extra bebouwing toe te voegen.
- Met nieuwe woningen kunnen we meer verschillende doelgroepen aantrekken in Kronenburg. Daarmee komt de samenstelling van inwoners meer in balans qua leeftijd, inkomen, opleidingsniveau, achtergrond en leefstijl. Dat komt weer ten goede aan de sociale samenhang en levendigheid van de wijk.

Waar mogelijk, wordt in de uitwerking van de woningbouw (het ‘hoe’) rekening gehouden met aspecten die bewoners belangrijk vinden.

Naast inhoudelijke inbreng uiten bewoners ook de wens en verwachting dat ze betrokken worden bij de plannen voor Kronenburg. Tegelijk merken we zoals gezegd dat de participatiegraad in Kronenburg relatief laag is. Voor het vervolg van de plannen is dit iets om rekening mee te houden, omdat het belangrijk is dat bewoners invloed hebben op en actief betrokken zijn bij wat er in hun leefomgeving gebeurt. Dit betekent dat we bij de uitwerking van de plannen zoeken naar meer en andere manieren om bewoners in Kronenburg beter te bereiken en te betrekken. Daarbij valt te denken aan activiteiten gericht op ‘meedoen’, gerichte participatie op onderdelen en samenwerking met bewoners en partijen in de wijk op het gebied van communicatie en participatie. Hiervoor wordt een aanpak ontwikkeld.

Gebiedsvisie Kronenburg - Rapportage bewonersenquête

Gemeente Arnhem
Onderzoek & Statistiek
Juni 2021

Achtergrond

Concept visie voor Kronenburg
Er is een ontwikkelperspectief in concept gemaakt voor Kronenburg als 'hart van Arnhem-Zuid'. Deze visie voor de toekomst van Kronenburg gaat over verschillende onderwerpen, zoals openbare ruimte en groen, klimaat en duurzaamheid, wonen, verkeer en voorzieningen. In de visie staan de hoofdlijnen; concrete plannen worden later uitgewerkt.

Leefbaarheid en woningbouw
De kern van de visie is dat de gemeente Arnhem samen met bewoners, bedrijven, gemeente en andere organisaties, van Kronenburg in de komende jaren een fijne en levendige wijk wil maken. Zo zijn er nu al verschillende initiatieven om de wijk te vergroenen. Dat willen we op meer plekken in de wijk gaan doen en op een veel grotere schaal. Daarnaast is het plan om alle delen van Kronenburg door groen aan elkaar te verbinden. En er komen meer ontmoetingsplekken en verschillende voorzieningen.

In de visie staat ook het voornemen om meer soorten woningen te realiseren in Kronenburg. In Arnhem is een grote behoefte aan nieuwe woningen. Door de centrale ligging in Arnhem Zuid, de uitstekende bereikbaarheid en goede voorzieningen, is Kronenburg daar een geschikte plek voor. In totaal gaat het om circa 1.100 nieuwe woningen. De woningen komen voornamelijk op plekken die nu ook al bebouwd zijn: op en tegen het winkelcentrum en waar nu (leegstaande) kantoorpanden staan. Deze woningen kunnen we niet zomaar bouwen. Er moet flink geïnvesteerd worden in de leefbaarheid van de wijk. Met de visie voor Kronenburg doet de gemeente Arnhem een aanvraag voor subsidie vanuit de Woningbouwimpuls regeling van de rijksoverheid. Voorwaarde voor deze subsidie is dat er extra woningen komen. De subsidie wordt gebruikt om te investeren in de leefbaarheid en openbare ruimte in Kronenburg.

Enquête onder inwoners
Belangrijk uitgangspunt voor de plannen voor Kronenburg is dat de wijk beter wordt voor bewoners. Daarom heeft de gemeente Arnhem een enquête uitgestuurd onder inwoners uit de wijk, om hen te vragen hoe zij denken over de leefbaarheid in hun wijk en de visie voor Kronenburg.

Opzet
Steekproef
Inwoners werden per brief uitgenodigd om deel te nemen aan een online enquête over hoe zij denken over hun wijk en over de visie voor Kronenburg. Hiervoor werd aan alle adressen in Kronenburg en de directe omgeving (Appelgaard en een deel van Vredenburg, totaal: 2941 adressen) een brief gestuurd, met de uitnodiging om een vragenlijst in te vullen. Per adres kon één persoon de vragenlijst invullen. Inwoners kregen in de brief informatie over het ontwikkelperspectief en uitleg over het doel van de enquête. In de brief stonden een link en een QR-code om naar de vragenlijst te gaan.

Vragenlijst
De vragenlijst bestond uit 15 vragen. Verdeeld over vier thema's (inrichting openbare ruimte, klimaat en duurzaamheid, verkeer en vervoer, voorzieningen) werd steeds een korte toelichting gegeven over het thema. Vervolgens werd aan inwoners gevraagd hoe belangrijk zij verschillende aspecten op dit thema vonden voor hun wijk (op een vijfpuntschaal van erg onbelangrijk tot en met erg belangrijk). Ook werd per thema gevraagd of inwoners nog aandachtspunten wilden meegeven (open vraag). Naast de vier thema's werd ook het plan voorgelegd om meer woningen te bouwen in de wijk.

Hierover werd gevraagd welke soort woningen men een goede toevoeging zou vinden (multiple choice), en of men nog aandachtspunten over dit thema mee wilde geven (open vraag). Ook werd inwoners gevraagd of zij verder nog iets wilden meegeven over de toekomst van de wijk Kronenburg (open vraag). Tot slot volgden een aantal achtergrondvragen, en de vraag of men in de toekomst betrokken wilde blijven bij de ontwikkeling van de wijk.

Respons

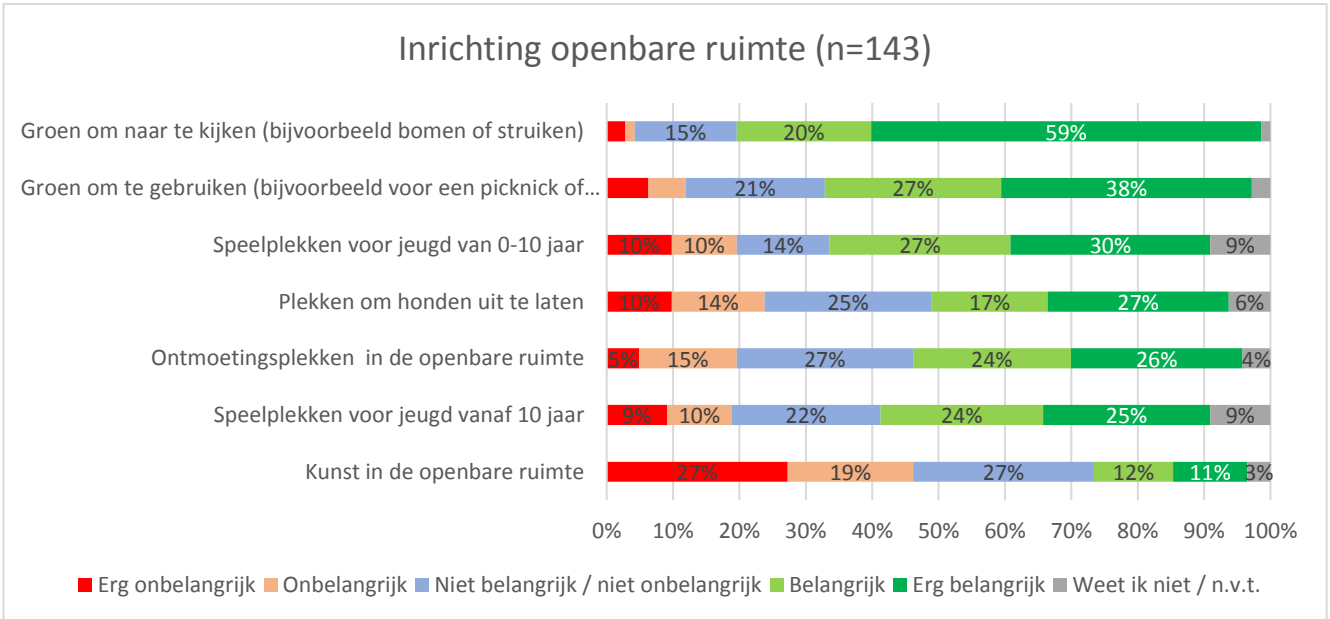
In totaal vulden 143 mensen de vragenlijst in. De respons is daarmee 4,9%. Deze respons is relatief laag. Tevens is de groep respondenten van 45 jaar en ouder iets oververtegenwoordigd ten opzichte van de totale populatie van Kronenburg. We adviseren daarom op basis van deze resultaten geen harde uitspraken te doen over de totale populatie van Kronenburg, maar de resultaten als indicatief te zien.

Resultaten

Inrichting openbare ruimte

Meerderheid van de respondenten hecht belang aan meer groen in de wijk.
Respondenten werd de volgende toelichting voorgelegd over de inrichting van de openbare ruimte: *We willen de openbare ruimte van Kronenburg verbeteren. Daarbij denken we aan minder stenen en meer groen. Ook willen we dat er voldoende plekken zijn om buiten te bewegen en elkaar te ontmoeten. Daarnaast moet de openbare ruimte goed toegankelijk en veilig zijn.*
Vervolgens werd aan respondenten gevraagd of zij voor een aantal punten konden aangeven hoe belangrijk zij die vonden voor hun wijk. Respondenten konden antwoorden op een schaal van 1 (erg onbelangrijk) tot en met 5 (erg belangrijk).

- Men hecht het meeste belang aan ***groen in de wijk***. Acht op de tien respondenten (79%) vindt groen in de wijk ***om naar te kijken*** (zoals bomen of struiken) (erg) belangrijk. Een kleine minderheid (4%) vindt dit onbelangrijk, 15% is neutraal. Ook vindt twee derde van de respondenten (65%) ***groen om te gebruiken*** (zoals voor een picknick of spel) (erg) belangrijk. Een minderheid (12%) vindt dit (erg) onbelangrijk, 21% is neutraal.
- Naast groen worden speelplekken als relatief belangrijk ervaren, maar hierover zijn inwoners iets meer verdeeld. Bijna zes op de tien respondenten (57%) vindt het (erg) belangrijk dat er ***speelplekken zijn voor jeugd van 0 - 10 jaar***. Daar staat echter tegenover dat 20% van de respondenten dit juist niet belangrijk vindt, en 14% neutraal is. Ook vindt de helft van de respondenten (50%) ***speelplekken voor jeugd van 10 jaar en ouder*** belangrijk, terwijl juist 19% dat niet belangrijk vindt, en 22% neutraal is.
- Ook over ontmoetingsplekken in de wijk en plekken om de hond uit te laten zijn inwoners verdeeld. De helft van de inwoners (50%) vindt ***ontmoetingsplekken in de wijk*** belangrijk, tegenover 20% die dat niet belangrijk vindt en 27% die neutraal is. 44% hecht belang aan ***plekken om de hond uit te laten***, 24% juist niet en 25% is neutraal.
- Het minste belang geeft men aan ***kunst in de openbare ruimte***: 46% van de respondenten zegt dit (erg) onbelangrijk te vinden, tegenover circa een kwart (23%) die dit juist (erg) belangrijk vindt en 27% die neutraal is.



In een open vraag werd gevraagd of respondenten nog andere aandachtspunten wilden meegeven over de openbare ruimte in Kronenburg. **85 respondenten vulden hier iets in. Zij benadrukken met name de behoefte aan meer groen, problemen met (zwerf)afval en behoefte aan beter groenonderhoud.**

In de open antwoorden kwamen de volgende thema's het vaakst naar voren (gerangschikt van meest naar minst genoemd):

- ***Behoefte aan meer groen.*** Het vaakst benoemen respondenten dat zij het belangrijk vinden dat er meer groen in de wijk komt. Opvallend is dat men ook veel verschillende ideeën heeft over hoe dit gerealiseerd kan worden, zoals door groene daken, het verticaal groen/vergroenen van gevels en toevoegen van meer bloemen/kleur.
- ***Problemen met (zwerf)afval***. Ook wordt vaak benoemd dat men last heeft van (zwerf)afval in de wijk. Er ligt veel vuil op straat en in perkjes. Daar mag meer aandacht voor komen.
- ***Beter groenonderhoud***. Relatief vaak wordt benoemd dat het huidige groen in de wijk beter onderhouden mag worden.
- ***Parkeerproblemen.*** Relatief vaak wordt ook genoemd dat men parkeerproblemen ervaart. Daarbij benoemt men dat niet alle parkeermogelijkheden juist benut worden. Zo wordt bijvoorbeeld slechts een deel van de plekken gebruikt, of worden parkeerplekken voor inwoners ingenomen door niet-inwoners (zoals studenten van het ROC Rijn IJssel of bezoekers van het Gelredome).

In mindere mate werden ook de volgende thema's benoemd:

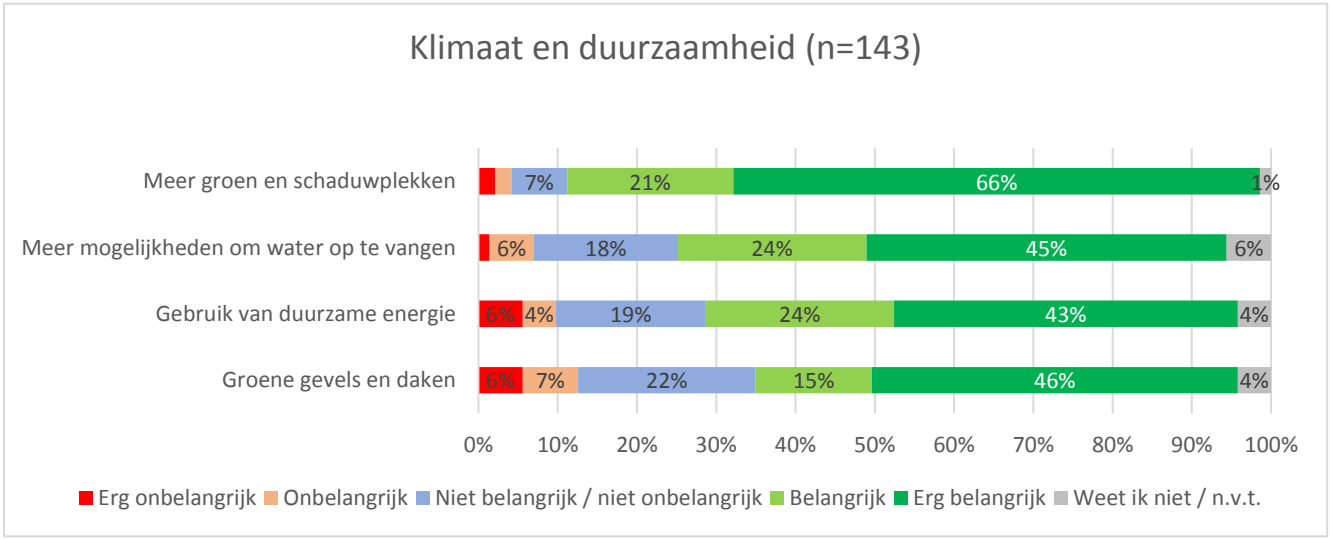
- ***Toegankelijkheid voor minder validen.*** Een klein aantal respondenten vindt het belangrijk dat de openbare ruimte en voorzieningen in de wijk toegankelijk zijn voor minder validen.
- ***Beter onderhoud van de openbare ruimte.*** Een klein aantal respondenten vindt dat de openbare ruimte in het algemeen beter onderhouden mag worden (bijvoorbeeld door het legen van afvalbakken, of oplossen van scheefliggende bestrating).
- ***Geen woningen.*** Een klein aantal respondenten benoemt dat zij liever niet zien dat de wijk wordt 'volgebouwd', omdat er juist behoefte is aan meer groen en minder steen.
- ***Veiligheid openbare ruimte.*** Tot slot noemt een klein aantal respondenten dat de veiligheid in de openbare ruimte beter zou kunnen.

Klimaat en duurzaamheid

Bijna negen op de tien respondenten willen meer groen en schaduwplekken. Ook hecht een meerderheid belang aan wateropvang in de wijk, duurzame energie en groene gevels en daken.

Aan respondenten werd de volgende toelichting voorgelegd over klimaat en duurzaamheid:
In de plannen voor Kronenburg is veel aandacht voor klimaat en duurzaamheid. Het is de bedoeling dat Kronenburg een 'groene' wijk wordt, in meerdere opzichten. Verharding maakt plaats voor groen en door de aanplant van bomen komen er meer schaduwrijke plekken. Hiermee wordt de hittestress in de wijk verminderd. Daarnaast zijn er plannen om een deel van de wijk aan te sluiten op een warmtenet.
Vervolgens werd aan respondenten gevraagd of zij voor een aantal punten konden aangeven hoe belangrijk zij die vonden voor hun wijk. Respondenten konden antwoorden op een schaal van 1 (erg onbelangrijk) tot en met 5 (erg belangrijk).

- Respondenten hechten het meeste belang aan ***meer groen en schaduwplekken***: 87% van de respondenten vindt dit (erg) belangrijk, een minderheid vindt dit (erg) onbelangrijk (4%) of heeft geen uitgesproken mening (7%).
- Daarnaast vinden circa zeven op de tien respondenten (69%) het (erg) belangrijk dat er ***meer mogelijkheden zijn in de wijk om water op te vangen***; 7% vindt dit (erg) onbelangrijk en 18% is hierover neutraal.
- Twee derde van de respondenten (67%) vindt het belangrijk dat er gebruik wordt gemaakt van ***duurzame energie***. Eén op de tien (10%) vindt dat (erg) onbelangrijk, 19% is neutraal.
- Zes op de tien respondenten (61%) vinden het belangrijk dat er ***groene gevels en daken*** komen. 13% vindt dit niet belangrijk en 22% is neutraal.



In een open vraag werd gevraagd of respondenten nog andere aandachtspunten wilden meegeven over klimaat en duurzaamheid in Kronenburg. **46 respondenten vulden hier iets in. Zij benadrukken name de behoefte aan meer groen.**

In de open antwoorden kwamen de volgende thema's het vaakst naar voren (gerangschikt van meest naar minst genoemd):

- ***Meer groen.*** Het vaakst wordt benoemd dat men meer groen in de wijk wil. Evenals bij het thema openbare ruimte, valt op dat inwoners veel verschillende ideeën opperen om deze vergroening te realiseren (bijvoorbeeld: groenbakken, groene gevels, vergroenen Croydonplein). Een klein aantal respondenten benoemt specifiek dat er behoefte is aan minder tegels, steen en beton en méér groen.

In mindere mate werden ook de volgende thema's benoemd:

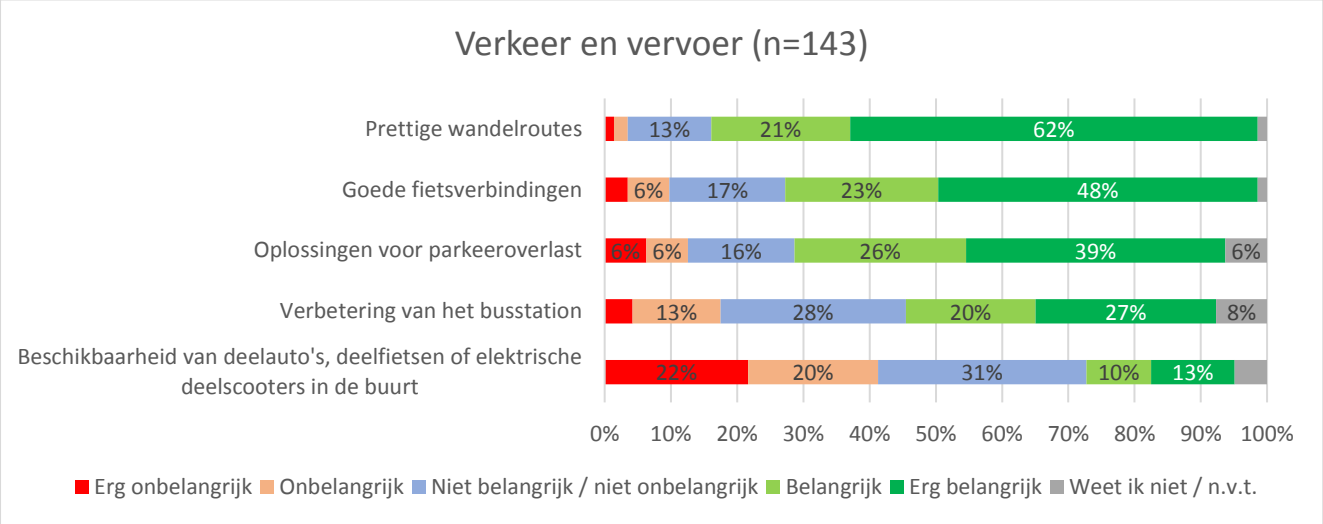
- ***Beter onderhoud van het huidige groen.*** In iets mindere mate benoemt een aantal respondenten hier (evenals bij het thema openbare ruimte) dat het huidige groen beter onderhouden mag worden.
- ***Groene daken.*** Een aantal respondenten geeft aan dat zij graag meer groene daken zouden zien in de wijk, bijvoorbeeld op de daken van flats of corporatiewoningen.
- ***Kritisch op van het gas afgaan.*** Een aantal respondenten heeft moeite om van het gas af te gaan, bijvoorbeeld omdat zij een warmtepomp financieel niet haalbaar achten.
- ***Liever geen nieuwe woningen.*** Evenals bij de vorige vraag geeft een klein aantal respondenten aan dat zij liever minder woningen zouden zien en juist meer groen.

Verkeer en vervoer

De meerderheid van de respondenten vindt prettige wandelroutes en goede fietsverbindingen belangrijk; aan deelvervoer hecht men relatief minder belang.

Aan respondenten werd de volgende toelichting voorgelegd over klimaat en duurzaamheid:
Een van de wensen is om Kronenburg beter bereikbaar te maken en om betere verbindingen te maken voor voetgangers en fietsers. Daarnaast zijn er plannen voor een nieuw busstation. Ook is het de bedoeling om de parkeersituatie in de wijk te verbeteren.
Vervolgens werd aan respondenten gevraagd of zij voor een aantal punten konden aangeven hoe belangrijk zij die vonden voor hun wijk. Respondenten konden antwoorden op een schaal van 1 (erg onbelangrijk) tot en met 5 (erg belangrijk).

- Acht op de tien respondenten vinden ***prettige wandelroutes*** (erg) belangrijk. Een minderheid (3%) vindt dit niet belangrijk. 13% is hierover neutraal.
- Ook aan ***goede fietsverbindingen*** hecht men veel waarde: zeven op de tien respondenten (71%) vinden dit (erg) belangrijk, tegenover 10% die dit niet belangrijk vindt, en 17% is hierover neutraal.
- Ook vindt een meerderheid van de respondenten (65%) het belangrijk dat er een oplossing komt voor ***parkeeroverlast.*** 12% vindt dit (erg) onbelangrijk, en 16% is neutraal. In de toelichtingen op deze vraag spreken inwoners van te weinig parkeerplekken, of benoemen dat er plekken voor bewoners ingenomen worden door niet-bewoners (zoals studenten van het ROC Rijn IJssel of bezoekers van het Gelredome).
- Iets minder dan de helft van de respondenten (47%) vindt het belangrijk dat het ***busstation verbeterd wordt***; tegenover 17% die hier geen belang aan hecht. Bijna drie op de tien inwoners (28%) is hierover neutraal.
- De ***beschikbaarheid van deelauto's, deelfietsen of elektrische deelscooters*** vindt men het minst belangrijk: 42% van de respondenten vindt dit (erg) onbelangrijk, tegenover 23% die dit (erg) belangrijk vindt. Drie op de tien inwoners (31%) zijn hierover neutraal.



In een open vraag werd gevraagd of respondenten andere aandachtspunten wilden meegeven over verkeer en vervoer in Kronenburg. **52 respondenten vulden hier iets in. Zij vragen met name om het aanpakken van parkeeroverlast en hardrijden, en om betere fiets- en/of wandelverbindingen.**

In de open antwoorden kwamen de volgende thema's het vaakst naar voren (gerangschikt van meest naar minst genoemd):

- ***Aanpakken van parkeeroverlast.*** De meeste opmerkingen gaan over de parkeeroverlast die respondenten momenteel ervaren. Er is behoefte aan handhaving op parkeren op onjuiste plekken. Ook benoemen respondenten dat parkeerplekken die bedoeld zijn voor bewoners gebruikt worden door niet bewoners (zoals studenten van het ROC Rijn IJssel in de wijk, of bezoekers van het Gelredome).
- ***Aanpakken van hardrijden.*** Daarnaast wordt vaak benoemd dat er te hard wordt gereden in de wijk (o.a. Kronenburgsingel), en dat het goed zou zijn als dit wordt aangepakt. Bijvoorbeeld door meer handhaving, flitspalen of drempels.
- ***Betere fiets- en wandelverbindingen.*** Een aantal respondenten heeft behoefte aan betere fiets- en wandelverbindingen, zowel binnen de wijk als van de wijk richting bijvoorbeeld het centrum.

In mindere mate werden ook de volgende thema's benoemd:

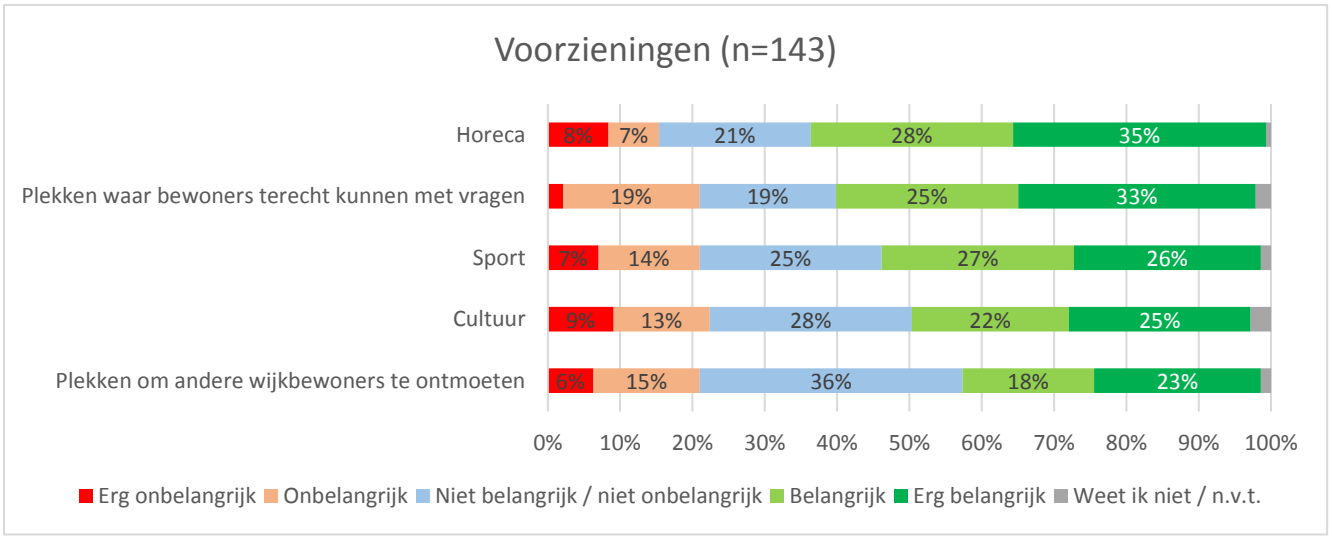
- ***Liever geen parkeergarage.*** Een klein aantal respondenten benoemd dat er geen behoefte is aan een parkeergarage.
- ***Verbeteren busverbindingen/busstation.*** Een klein aantal respondenten benoemt dat de busverbindingen en/of busstations verbeterd mogen worden (bijvoorbeeld opknappen busstations, droog kunnen wachten op de bus).
- ***Verkeersoverlast bezoekers Gelredome.*** Naast parkeeroverlast ervaart een relatief klein aantal respondenten ook algemene verkeershinder door bezoekers van het Gelredome. Bijvoorbeeld doordat onveilige situaties ontstaan door voetgangers die in de wijk parkeren en naar het Gelredome wandelen.
- ***Voorzieningen voor elektrisch rijden.*** Een klein aantal respondenten wil graag meer oplaadpunten voor elektrisch rijden.
- ***Beter onderhoud wegen.*** Eveneens een klein aantal respondenten benoemt dat wegen beter onderhouden kunnen worden.

Voorzieningen

Zes op de tien respondenten vinden horeca en plekken waar men met vragen terecht kan (erg) belangrijk.

Aan respondenten werd de volgende toelichting voorgelegd over klimaat en duurzaamheid:
De ambitie is om van Kronenburg een levendig hart van Arnhem-Zuid te maken. Dit betekent dat er naast winkelen en wonen ook ruimte komt voor andere voorzieningen.
Vervolgens werd aan respondenten gevraagd of zij voor een aantal punten konden aangeven hoe belangrijk zij die vonden voor hun wijk. Respondenten konden antwoorden op een schaal van 1 (erg onbelangrijk) tot en met 5 (erg belangrijk).

- Zes op de tien respondenten (63%) vinden ***horeca*** (erg) belangrijk. 15% vindt dat juist (erg) onbelangrijk. Een vijfde (21%) van de respondenten is hierover neutraal.
- Eveneens ongeveer zes op de tien respondenten (58%) hechten belang aan ***plekken waar bewoners met vragen terechtkunnen***. Daar staat tegenover dat 21% dat (erg) onbelangrijk vindt. Een vijfde (19%) is hierover neutraal.
- Ongeveer de helft van de respondenten (53%) vindt ***sport*** (erg) belangrijk. 21% vindt dit juist (erg) onbelangrijk en 25% is hierover neutraal.
- Eveneens ongeveer de helft van de respondenten (47%) vindt ***cultuur*** (erg) belangrijk. Daar staat tegenover dat 22% dit niet belangrijk vindt. Bijna drie op de tien inwoners (28%) is hierover neutraal.
- Vier op de tien respondenten (41%) hechten belang aan ***plekken om andere wijkbewoners te ontmoeten***. 21% vindt dat (erg) onbelangrijk. Bijna vier op de tien respondenten (36%) is hierover neutraal.



In een open vraag werd gevraagd of men andere aandachtspunten wilde meegeven over voorzieningen in Kronenburg. **33 respondenten vulden hier iets in. Zij vragen vooral aandacht voor meer horeca, ontmoetingsplekken en het behouden van de rust in de wijk.**

In de open antwoorden kwamen de volgende thema's het vaakst naar voren (gerangschikt van meest naar minst genoemd):

- ***Horeca.*** De meeste respondenten benoemen de behoefte aan horecagelegenheden, zoals een gezellig terras.
- ***Wijkcentrum of ontmoetingsplekken.*** Een aantal respondenten geeft aan behoefte te hebben aan plekken die de sociale cohesie bevorderen, waar mensen elkaar gemakkelijk kunnen ontmoeten.
- ***Behouden van de rust.*** Een aantal respondenten geeft aan de rust in hun wijk te waarderen. Zij zeggen daarom juist geen behoefte te hebben aan extra voorzieningen.

In mindere mate werden ook de volgende thema's benoemd:

- ***Sport.*** Een relatief klein aantal respondenten geeft aan behoefte te hebben aan meer sportlocaties, zoals sportveldjes of een beweegtuin.

Woningbouw

Als er woningen moeten worden toegevoegd, dan ziet de helft van de respondenten het liefst dat dat goedkopere huur- of koopwoningen zijn.

Aan respondenten werd de volgende toelichting voorgelegd over klimaat en duurzaamheid:
De ambitie is om van Kronenburg een levendig hart van Arnhem-Zuid te maken. Dit betekent dat er naast winkelen en wonen ook ruimte komt voor andere voorzieningen.
Vervolgens werd aan respondenten gevraagd welk soort woning zij het liefst toegevoegd zien worden aan Kronenburg.

- De helft van de respondenten geeft aan dat zij het liefst goedkopere huurwoningen gebouwd zien worden (52%), of goedkopere koopwoningen (48%).
- Vier op de tien respondenten (39%) vindt dat er behoefte is aan levensloopbestendige woningen.
- Circa één op de vijf respondenten noemen collectieve woonvormen zoals woongroepen (20%) of duurdere koopwoningen (19%) of huurwoningen (17%). Eveneens circa een vijfde (17%) geeft aan dat zij graag willen dat er woningen worden toegevoegd met een aparte ruimte om te werken.



In een open vraag werd gevraagd of respondenten nog andere aandachtspunten wilden meegeven over woningbouw in Kronenburg. **43 respondenten vulden hier iets in. Zij benoemen met name dat zij liever geen extra woningen in de wijk zien, en liever geen hoogbouw willen. Een deel van de respondenten maakt zich zorgen over of er wel een voldoende divers woningaanbod bij komt.**

In de open antwoorden kwamen de volgende thema's het vaakst naar voren (gerangschikt van meest naar minst genoemd):

- ***Liever geen extra woningen.*** Een relatief groot aantal van de 43 respondenten geeft aan dat zij liever niet willen dat er nieuwe woningen bij komen in de wijk. Respondenten geven aan dat het al

druk is in de wijk, en dat er al (te)veel steen is. Ook vreest men meer overlast door het bijbouwen van woningen (o.a. sociale problematiek, parkeerproblemen).

- ***Liever geen hoogbouw.*** Eveneens benoemen relatief veel respondenten dat zij liever geen hoogbouw willen in de wijk, o.a. omdat men liever woningen met tuin ziet of omdat hoogbouw het wijkbeeld verstoort.
- ***Zorg voor voldoende diversiteit in het woningaanbod.*** Ook wordt vaak benoemd dat men zich zorgen maakt om de diversiteit van het woningaanbod. Men is bezorgd over een mogelijke toename in overlast als er teveel goedkope (huur)woningen worden gebouwd. Deze respondenten geven aan dat het daarom belangrijk is dat er huizen voor verschillende inkomenssegmenten bijkomen.

In mindere mate werden ook de volgende thema's benoemd:

- ***Gebruik leegstaande kantoorpanden om woningen te realiseren i.p.v. nieuwbouw.*** Een aantal respondenten benoemt dat zij liever geen nieuwbouw willen, maar graag zien dat kantoorpanden die nu toch leeg staan gebruikt worden om woningen te realiseren.
- ***Betaalbaarheid woningen.*** Een deel van de respondenten geeft aan dat het belangrijk is dat de nieuwe woningen toch betaalbaar blijven, zodat bijvoorbeeld ook starters zich in de wijk kunnen vestigen.

Aan het eind van de vragenlijst werd respondenten ten slotte gevraagd of zij verder nog iets wilden meegeven over de toekomst van de wijk Kronenburg. **51 respondenten maakten daarvan gebruik. Zij benadrukken vooral op meer groen en liever geen nieuwe woningen.**

In de open antwoorden kwamen de volgende thema's het vaakst naar voren (gerangschikt van meest naar minst genoemd):

- ***Meer groen.*** De meeste respondenten maken gebruik van deze open vraag om nogmaals te benadrukken dat er behoefte is aan meer groen in de wijk. Een deel van hen geeft dan ook aan blij te zijn met de voornemens uit de visie, en hoopt dat deze verwezenlijkt gaan worden.
- ***Liever geen nieuwe woningen.*** Eveneens een groot deel van de respondenten benoemt hier nogmaals dat zij liever geen nieuwe woningen in de wijk zien. Men vindt dat de wijk al best volgebouwd is, en maakt zich zorgen over of het met meer woningen niet te druk wordt. Men ziet liever meer groen dan meer woningen.

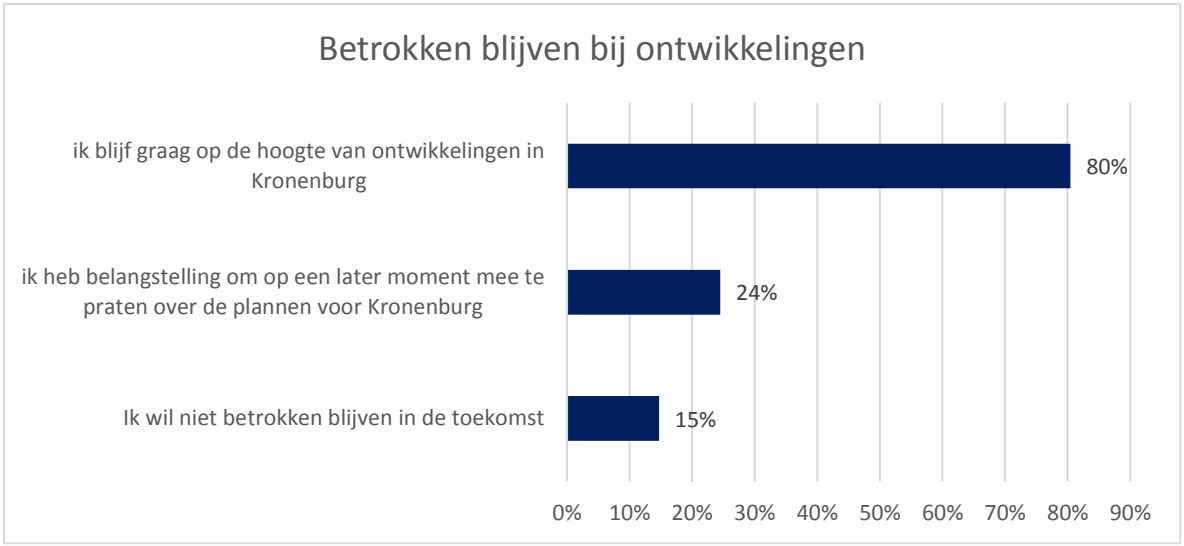
In mindere mate werden ook de volgende thema's benoemd:

- ***Bewoners blijven betrokken bij de plannen.*** Een relatief kleiner deel van de respondenten vindt het belangrijk dat bewoners verder betrokken worden bij de plannen voor de wijk, bijvoorbeeld door hen om advies te vragen voordat de plannen worden uitgevoerd.
- ***Verbeteren van de leefbaarheid.*** Eveneens een relatief klein aantal respondenten hoopt dat de leefbaarheid in wijk er door deze plannen op vooruit zal gaan, bijvoorbeeld door meer groen en een betere uitstraling van de wijk.
- ***Kritisch op plannen.*** Een klein deel van de respondenten is kritisch op de plannen, bijvoorbeeld omdat de plannen te ambitieus zijn.
- ***Aanpakken van overlast.*** Daarnaast benoemen een aantal respondenten nogmaals dat zij hopen dat overlast wordt aangepakt, bijvoorbeeld overlast door parkeren of (zwerf)afval.

Betrokkenheid

De meerderheid van de respondenten blijft graag op de hoogte van de ontwikkelingen in Kronenburg.

Aan het eind van de vragenlijst is tot slot gevraagd of bewoners ook in de toekomst betrokken willen blijven bij ontwikkelingen in Kronenburg. Het merendeel van de respondenten (80%) wil dat graag. Een kwart (24%) is ook bereid actief mee te praten over de planning voor Kronenburg. 15% heeft geen behoefte om betrokken te blijven.



Ontwikkelperspectief Kronenburg – vragen en antwoorden

Onderstaande vragen zijn door bewoners gesteld in de livestream van 14 juni 2021, in gesprekken met en via e-mail. Het overzicht met vragen en antwoorden is ook gepubliceerd op www.arnhem.nl/visiekronenburg

ALGEMEEN

Wat gaan bewoners merken van de plannen en wanneer?

De visie gaat voor de zomer 2021 naar de gemeenteraad. Als de raad de visie vaststelt, is de verwachting dat in september 2021 een aanvraag voor subsidie vanuit het rijk kan worden ingediend.

Daarna wordt gestart met de uitwerking van de verschillende projecten en deelgebieden. We starten met ingrepen in de openbare ruimte, zoals ontmoetingsplekken en groen. We vinden het belangrijk om daar eerst verbetering in te brengen voordat er nieuwe woningen bij komen. Sommige projecten zijn al gestart en die zullen verder uitgevoerd worden.

In de komende jaren worden bewoners actief betrokken bij de plannen en de uitvoering. Daarbij is er ook ruimte om ideeën aan te dragen en initiatief te nemen.

Komen er nog inspraakavonden over de visie voor Kronenburg?

Voor de visie zelf komen geen inspraakavonden meer, wel is er gelegenheid om bij de raadsvergadering in te spreken. Zodra bekend is op welke datum de visie wordt besproken in de gemeenteraad, komt dit te staan op www.arnhem.nl/visiekronenburg.
Pas na vaststelling van de visie gaat het echt beginnen met het bedenken en uitvoeren van plannen voor Kronenburg. Dat gaat in samenspraak met bewoners en met verschillende momenten van inspraak en overleg.

Wat gebeurt er met de ideeën, zorgen en aandachtspunten van bewoners die nu al bekend zijn?

Behalve vragen hebben bewoners ook aandachtspunten en zorgen. Deze worden meegegeven als college en gemeenteraad de visie bespreken. Ook zal er aandacht voor zijn bij de uitwerking van de plannen. Omdat de visie over de hoofdlijnen gaat, is er in een latere fase nog veel ruimte voor overleg en inbreng van bewoners.

Wat gebeurt er als er geen subsidie komt vanuit het rijk?

Het kan zijn dat de subsidie vanuit het rijk niet wordt toegekend. Dan zullen de ambities in de visie niet allemaal waargemaakt kunnen worden. Dit betekent niet dat de visie in de prullenbak gaat, maar dat we opnieuw moeten bekijken wat er wél gedaan kan worden. Uiteraard worden bewoners dan ook betrokken bij de plannen.

De lopende ontwikkelingen van onder andere de Schepen van Ommerenstraat en busstation, en de lopende vergroeningsprojecten met bewoners worden hoe dan ook voortgezet. Deze projecten zijn niet afhankelijk van subsidie vanuit het rijk.

Voor de ontwikkeling van het Croydonplein geldt dat dit ook doorgaat, maar dat daar minder geld voor is als er geen subsidie vanuit het rijk komt. De plannen zullen dan worden aangepast.

GROEN EN OPENBARE RUIMTE

Waar komt het nieuwe groen in de wijk?

Op de visiekaart op bladzijde 5 van de visie is te zien op welke plekken in de wijk plannen zijn voor nieuw groen. In paragraaf 2.1 'openbare ruimte' wordt dit verder toegelicht.

In de visie staat de ambitie om waar mogelijk ook gevels en daken te vergroenen. Waarom is dat een ambitie en geen harde eis?

Het gaat hier ook om daken en gevels van bestaande woningen. We kunnen mensen niet dwingen om dit te doen, vandaar het woord ambitie. Voor nieuwbouw geldt inderdaad dat we dit willen omzetten in een vereiste. Hiervoor is nieuw beleid in de maak.

Wat gebeurt er precies binnen het park aan de Pleijweg?

Het ontwikkelperspectief is een visie op hoofdlijnen. De concrete plannen worden later uitgewerkt. Dit geldt ook voor het park in de oksel van de Pleijweg/Nijmeegseweg. Hier zijn nog geen detailtekeningen van beschikbaar. De uitwerking vindt plaatst in overleg met bewoners. Het enige wat duidelijk is, is dat het huidige Krajicek veldje naar deze hoek wordt verplaatst (exacte locatie samen met bewoners te bepalen) en dat het huidige groen zoveel mogelijk moet worden behouden. Verder lijkt het ook logisch om hier ergens een plek te creëren waar honden veilig uitgelaten kunnen worden.

Verdwijnt er veel groen in de nieuwe situatie in het park aan de Pleijweg?

Het is juist de bedoeling om van deze plek een prettige plek te maken om te verblijven. Er zal dus worden gekeken of er eventueel zelfs nog meer groen kan worden toegevoegd. Hierbij wordt ook rekening gehouden met geluid.

Waarom wil de gemeente een parkje en groene boulevard aanleggen vlak langs de A325 en de Pleyroute met al het verkeer daar?

Op deze plekken is al groen aanwezig, bijvoorbeeld grote bomen. Deze willen we zoveel mogelijk behouden en waar mogelijk willen we groen toevoegen. Daarnaast willen we ook andere plekken in Kronenburg meer vergroenen, zoals het Croydonplein.

Op het Schepen te Boeckoppad komt een waterdoorlatende verharding zoals grasstenen. Geven deze geen geluidsoverlast?

Grasstenen zijn genoemd als een van de mogelijkheden. De ontwerpen worden verder uitgewerkt in overleg met bewoners. Daar hoort ook de keuze voor materialen bij.

Worden bestaande ondergrondse containers langs de Kronenburgsingel herplaatst in de nieuwe situatie?

Ook dit is 1 van de aspecten die wordt meegenomen in de uitwerking: wat zijn handige locaties en wat juist niet? Uiteraard weer in samenspraak met bewoners.

Worden er in de nieuwe situatie veel nieuwe bomen bijgeplant? Of ontstaat meer groen vooral door meer gras en lage beplanting?
Omdat het ontwikkelperspectief een visie op hoofdlijnen is, kunnen we nu nog niet zeggen hoeveel bomen er extra bij komen. Dát er extra bomen komen is zeker. De toevoeging van groen moet gevarieerd zijn. Dus bomen afgewisseld met heesters, bloemen, gras etc. Door deze afwisseling en vooral door het huidige versnipperde groen meer aaneengesloten te maken wordt de biodiversiteit vergroot en neemt de hittestress af. Voor dit laatste zijn bomen essentieel doordat ze zorgen voor meer schaduw. Ook is het belangrijk dat het er in de verschillende jaargetijden mooi uit moet zien en prettig moet zijn om te wandelen, verblijven etc.

Wordt in het ontwerp rekening gehouden met reduceren van zwerfafval?
Hier wordt zeker rekening mee gehouden. Omdat veel plekken de openbare ruimte helemaal opnieuw worden ingericht, hebben we de kans om ook met deze aspecten rekening te houden. Hoe we precies omgaan met bijvoorbeeld prullenbakken is ook zo'n punt dat we samen met bewoners gaan bespreken. Geadopteerde prullenbakken zijn bijvoorbeeld een optie. Daarmee nemen bewoners verantwoordelijkheid voor hun leefomgeving. Dus in het gesprek waar er bankjes moeten komen, kunnen we ook meenemen hoe zwerfafval voorkomen kan worden en welke rol bewoners daar in willen nemen.

Wie zorgt er voor het onderhoud van het (nieuwe) groen?
De gemeente onderhoudt het groen in de openbare ruimte. Als bewoners willen, kunnen we ook kijken naar mede-beheer door bewoners. Groen aan en op een gebouw wordt onderhouden door de eigenaren van dat gebouw.

Wat zijn precies de plannen voor Speelplek Huissensedijk?

Het blijft een speelplek, maar hier zijn nog geen plannen voor. Dit wordt samen met bewoners verder uitgewerkt.

VERKEER

Er komen nieuwe verbindingen voor fietsers en voetgangers. Kost dat juist geen kostbare groene ruimte?

Er komen inderdaad meer en betere mogelijkheden voor een ‘ommetje’ in de wijk. Deze routes komen zoveel mogelijk in en langs het groen. Ook komen er betere fietsenstallingen voor onder anderen bezoekers van het winkelcentrum.

We proberen verschillende dingen slimmer te combineren. Nu zijn de wegen vaak onnodig breed of liggen er wegen naast elkaar die goed en veilig samen te voegen zijn. Zo ontstaat meer ruimte voor groen. Daar kunnen bijvoorbeeld wandelpaden in aangelegd worden. Voor de fietser kan op sommige drukke plekken een vrij liggend fietspad komen en op andere plekken kan een fietsstrook langs de weg een goede oplossing zijn.

In Kronenburg is nu veel verharding aanwezig op plekken waar het niet echt een functie heeft. Ook het groen vormt niet overal een geheel. Door daar goed naar te kijken kun je meer aaneengesloten groen maken, waar je fijn doorheen kunt wandelen.

De impressietekening van de Kronenburgsingel toont een pad met zitbankjes; is dit een voetpad of ook een fietspad? Hoe wordt in dat geval de veiligheid van de wandelaar geborgd?
Als een fiets- en voetpad worden gecombineerd dan moet dit uiteraard veilig zijn. Het kan ook een optie zijn om de fiets over een fietsstrook langs de rijbaan te laten fietsen. Dit wordt verder uitgewerkt in samenspraak met bewoners.

Van waar tot waar aan de Kronenburgsingel geldt de 30 km zone? En hoe wordt de snelheid gegarandeerd?

We denken nu aan het weggedeelte tussen de huidige entree van de parkeergarage van het winkelcentrum aan de zijde van de Nijmeegseweg en de toekomstige nieuwe entree aan de Kronenburgsingel.

Ook dit is een kwestie van nadere uitwerking. Er zijn namelijk verschillende methodes om de snelheid te beperken. Dit wordt met bewoners en andere gebruikers besproken. Veiligheid, wegcomfort en beeldkwaliteit zijn daarbij essentieel.

Hoe zit het in de nieuwe situatie met overlast van verkeer en parkeren bij evenementen in het Gelredome?
Dit is een bekend probleem en wordt ook in reactie op de visie meerdere keren door bewoners genoemd. Het is zeker een aandachtspunt waar iets mee gedaan gaat worden bij de uitwerking van de plannen voor Kronenburg.

PARKEREN

Als er meer woningen bij komen, moet er ook meer parkeergelegenheid komen. Is dat haalbaar? En kan ik dan als bewoner nog wel in de buurt van mijn woning parkeren?

Bij de uitwerking van de plannen is het parkeren een belangrijk aandachtspunt. Voor nieuwe woningen en andere nieuwe functies worden parkeerplaatsen op de eigen locatie van deze ontwikkelingen opgelost. Dit geldt voor zowel bezoekers als bewoners. Dus daar komen geen nieuwe parkeerplaatsen in de openbare ruimte. Een duidelijkere routing richting de parkeergarage, een betere inrichting van de garage en parkeerregulering moeten er bovendien voor zorgen dat bezoekers van het winkelcentrum veel minder parkeren in de wijk.

Aan de Kronenburgsingel worden in de nieuwe situatie ‘de benodigde parkeerplaatsen in clusters bij de woningentrees geplaatst’. Wat betekent dit?

Ook hier geldt dat de uitwerking hiervan samen met bewoners gebeurt. We hebben bij het opstellen van de visie wel wat voorbeeldtekeningen gemaakt waarbij we verder in detail hebben gekeken om er wat meer gevoel bij te krijgen, maar dat is maar één van de vele mogelijkheden. Ieder aspect (wel of geen stoep, afstand tot woningen, groen etc.) moet apart bekeken worden en ook daar zijn per aspect weer vele mogelijkheden. Ook zal het waarschijnlijk niet voor iedere plek hetzelfde worden. Dat zijn dus allemaal zaken die in nader overleg zullen worden uitgewerkt. Daarbij moet het doel van meer groen en minder verharding overeind blijven. En er wordt heel goed gekeken naar de huidige parkeerbehoefte van bewoners.

Ontstaan er meer of minder parkeerplaatsen aan de Kronenburgsingel in de nieuwe situatie?
We kunnen dat op dit moment nog niet zeggen omdat dat een kwestie is van nader onderzoek en verdere uitwerking. Het idee is dat er in de toekomst minder gebruikers van het winkelcentrum in de

wijk parkeren omdat de routing naar en in de parkeergarage aanzienlijk verbetert. De vraag is dan hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn voor bewoners.

Veel leerlingen van het Rijn IJssel parkeren nu op de parkeerplaatsen langs de Kronenburgsingel. Wordt er nagedacht in de nieuwe situatie over parkeerruimte voor specifiek leerlingen van het Rijn IJssel, zodat zij minder ver de wijk in moeten om te parkeren?
Bij de ontwikkeling van de Pleijzone zullen de parkeervoorzieningen van het ROC verbeteren, zodat parkeeroverlast in de wijk beperkt zal worden.

Wat gebeurt er met de parkeerplaatsen aan de achterkant Kronenburgsingel/Schepen van Ommerenstraat?

Bij de uitwerking van de plannen wordt gekeken hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn en of deze nu al op de goede plek liggen. Daarnaast wordt gekeken of de bestaande parkeerplaatsen efficiënter kunnen worden ingericht zodat er meer ruimte voor groen ontstaat. Dit is ook aan de orde aan de achterkant van de Kronenburgsingel/Schepen van Ommerenstraat.

Wordt er ook gekeken naar de mogelijkheid om onder de grond te parkeren?

Dit moet nader onderzocht worden. Parkeren onder de grond kan technisch lastig zijn omdat de bodem er niet altijd geschikt voor is. Daarnaast is ondergronds bouwen moeilijker als er ook al bestaande gebouwen zijn. Verdiept bouwen kan dan soms een oplossing zijn. Dit is wel een kostbare oplossing, die de haalbaarheid van de plannen bemoeilijkt.

De parkeergarage bij Kroonpark staat leeg. Kunnen bewoners niet gewoon gratis daar parkeren?

De parkeergarage bij Kroonpark wordt inderdaad niet optimaal benut. Voorwaarde voor ontwikkeling op de plek van Kroonpark 60 is dan ook dat ervoor gezorgd wordt dat mensen wél optimaal gebruik gaan maken van de plaatsen in de parkeergarage.

WONINGBOUW

Waarom komen er meer woningen in de wijk?

Er zijn plannen voor extra woningen omdat er veel behoefte is aan woningen in Arnhem. Door de centrale ligging in Arnhem-Zuid, het stedelijke karakter, de uitstekende bereikbaarheid en goede voorzieningen is Kronenburg een geschikte plek voor woningbouw. Met nieuwe woningen kunnen we ook meer verschillende doelgroepen aantrekken in Kronenburg. Voor de woningbouwplannen is subsidie beschikbaar vanuit de rijksoverheid. Dat geld wordt ook gebruikt om de woonomgeving te verbeteren, bijvoorbeeld door meer groen en ontmoetingsplekken te maken.

Het klinkt tegenstrijdig: meer groen en een betere wijk en tegelijk zo'n 1.100 woningen toevoegen. Hoe gaat dit samen?

We kunnen niet zomaar extra woningen bouwen in de wijk zoals die nu is. Daarom gaan we eerst aan de slag met vergroening en verbetering van de openbare ruimte voordat we met woningbouw beginnen. Als de subsidie vanuit het rijk wordt toegekend, dan kunnen we fors investeren in de leefbaarheid van de wijk en daarmee het welzijn van bewoners. Oplossingen zoals de aanpak van

hittestress, betere en veilige routes voor voetgangers en fietsers en meer ontmoetingsplekken en groen hebben ook een positief effect op de gezondheid en het welzijn van bewoners.

De nieuwe woningen komen vooral op plekken waar nu ook al bebouwing is. Op het winkelcentrum of er direct tegenaan, en op plekken waar nu (leegstaande) kantoorpanden zijn. We proberen dus zo min mogelijk extra bebouwing toe te voegen.

Wat wordt de verhouding koop/huur/sociale huur van de nieuwe woningen?

Zoals in de visie is aangegeven komt er een nieuw en gevarieerd aanbod van woningtypes. Omdat het ontwikkelperspectief nog een visie op hoofdlijnen is, kunnen we op dit moment nog geen concrete uitspraken doen over exacte getallen en daarbij horende categorieën.

Wat al wel duidelijk is, is dat we ons moeten houden aan de afspraak uit het coalitieakkoord. Daarin staat dat minstens 30% van de woningen die in Arnhem worden toegevoegd, in de categorie sociale huur moet vallen (<€752/maand). Dit geldt dus ook voor Kronenbrug.

Er wordt gesproken over 1.100 extra woningen, eerder werden andere aantallen genoemd. Hoe zit dat?

Een jaar geleden verschenen er in de media berichten over plannen van Wereldhave voor nieuwe woningen bij en op het winkelcentrum. De visie voor Kronenburg gaat daarnaast ook over de verschillende woningbouw plannen van de eigenaren van kantoorgebouwen. Vandaar dat nu een hoger aantal wordt genoemd dan eerder.

Hoe wordt er om gegaan met geluidsoverlast vanaf de Pleijweg voor toekomstige bewoners van nieuwbouw op de plek van de huidige Camera Express?

Voor alle nieuwe woningen geldt het bouwbesluit. Hierin staan ook wettelijke eisen voor geluid. De buitenruimtes (bijvoorbeeld balkon) van de woning zullen daarom aan de kant van de Kronenburgsingel komen. Het gebouw zelf heeft een geluidsdempende werking, waardoor deze buitenruimtes aan de wettelijke eisen kunnen voldoen.

Rondom de bebouwing wordt uiteraard ook groen aangelegd, in aansluiting op het nog te realiseren park en de nieuwe groene inrichting van de Kronenburgsingel. De kans is groot dat het woongebouw samen met het aan te vullen groen een geluidsbeperkende werking op de omgeving zal hebben. Uiteraard wordt ook bij deze ontwikkeling de directe omgeving betrokken zoals de bewoners en het ROC. Een goede aansluiting op en afstemming met de school is namelijk ook heel belangrijk.

Hoe definitief zijn de hoogtes van de gebouwen die in de visie worden genoemd?

Het betreft een visie op hoofdlijnen. In de visie zijn de hoogtes stedenbouwkundig verantwoord; in de verdere uitwerking moet ook gekeken worden naar privacy en zoninval voor omliggende bebouwing. De exacte hoogtes en posities van accenten zijn daardoor nog niet vastgesteld. Dat zal in de nadere uitwerking worden bepaald, waar bewoners uiteraard bij worden betrokken.

Betekent meer woningen per definitie minder ruimte voor nieuwe bedrijven (kantoren) dus minder werkgelegenheid?

Nee. Om te beginnen bieden ook andere plekken werkgelegenheid: de kantoorgebouwen direct om Kronenburg heen en elders in de stad en regio, waaronder die aan de Groningensingel, op Gelderse Poort en bijvoorbeeld het OHRA-gebouw. Maar ook op de vele bedrijventerreinen in de stad en regio. In Kronenburg zelf zal de werkgelegenheid vooral verschuiven: van kantoren naar de nieuwe diensten in het full service center, de units voor flexibel werken, de ruimte voor creatieve bedrijvigheid en andere bedrijvigheid aan huis.

Waarom zoveel slopen? Die gebouwen kunnen toch ook gerenoveerd worden?
Deze gebouwen zijn niet geschikt om woningen in te maken. Een aantal gebouwen is in een te slechte staat om te renoveren. Daarnaast zijn de afmetingen vaak niet geschikt (bijvoorbeeld te lage plafonds, verkeerde indeling van dragende muren etcetera). Ook de vorm en de ligging van het gebouw kan net verkeerd zijn, waardoor je er geen mooi woongebouw van kan maken en het dus niet past in de uitstraling van de wijk. Uiteraard wordt er wel op gelet dat de materialen die bij de sloop vrij komen, zoveel mogelijk worden gerecycled (circulair bouwen).

Op welke termijn moeten de woningen gerealiseerd zijn?

Binnen nu en 10 jaar.

WINKELCENTRUM

Het winkelcentrum wordt een full service center – wat betekent dat?

Er komen minder winkels en meer andere functies zoals horeca, vrijetijdsbesteding, dienstverlening, werkplekken, ontmoetingsplekken en zorg. Binnen het winkelaanbod zal een verschuiving plaatsvinden van ‘non-food’ naar meer dagelijkse, verse boodschappen.
Het winkelcentrum verandert bovendien van een naar binnen gekeerd gebouw, naar een plek die zich naar de buurt richt. Er komen meer functies (woningen, horeca, winkels) met de voorkant naar de wijk toe. De nieuwe woningen worden op, of vlak tegen het winkelcentrum gebouwd.

In de visie staat dat parkeerplekken in gebouwde parkeergarages worden opgelost. Wat houdt dat in?

Het idee is om de huidige parkeergarage efficiënter in de delen waardoor er meer ruimte ontstaat. Daarnaast worden in het huidige winkelcentrum op de 1e en 2e verdieping parkeerplekken toegevoegd en wordt gestudeerd op een uitbreiding van de parkeergarage aan de Schepen Bierwischstraat. Het ontwerp van deze uitbreiding staat nog niet vast en wordt nader besproken met bewoners aan het Schepen te Boeckoppad met de tuinen aan de Schepen Bierwischstraat.

De garage van het winkelcentrum wordt afsluitbaar. Wat betekent dat?

Wereldhave heeft het voornemen om de parkeergarage geheel af te sluiten. Bezoekers kunnen op 2 plekken via slagbomen naar binnen. Gebruikers van het winkelcentrum krijgen dan bijvoorbeeld een gratis uitrijkaart bij de winkels/horeca etc. Bewoners van de nieuwe woningen krijgen een parkeerpas. Dit betekent dat de garage alleen nog maar toegankelijk is voor bestemmingsverkeer en dat er 's avonds en 's nachts geen ongenode gasten kunnen komen. Er moet nog worden onderzocht of (bezoekers van) huidige bewoners eventueel ook gebruik kunnen maken van de garage (met bijvoorbeeld een pasje) om zoveel mogelijk dubbelgebruik mogelijk te maken. Het streven is om alle

parkeerplaatsen in Kronenburg zo efficiënt mogelijk te benutten, waardoor er bijvoorbeeld groen kan komen op parkeerplekken die straks niet meer nodig zijn.

Waar moeten vrachtwagens voor het winkelcentrum in de nieuwe situatie laden en lossen als de oude locatie verdwijnt?

Dit gebeurt inpandig (in het gebouw), ongeveer op dezelfde plekken waar dat nu ook gebeurt. De route ernaar toe wordt anders georganiseerd met minder overlast voor verkeer en buurt. De route naar het laden en lossen wordt logischer.

ANDERE VRAGEN

Wat wordt bedoeld met herontwikkeling Madser/huisartsen?

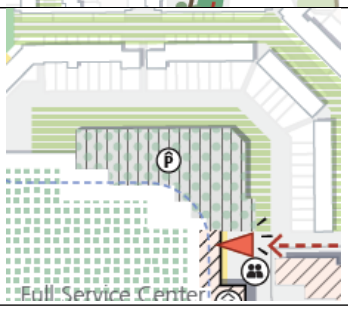
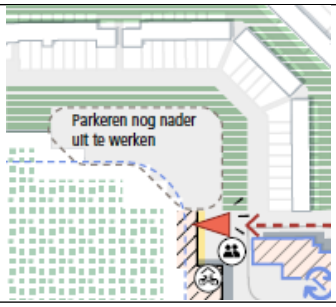
Dit gaat over jongerencentrum De Madser en de naastgelegen huisartsen. Zij willen beide gebouwen samenvoegen tot één gebouw en de ruimte er omheen beter inrichten.

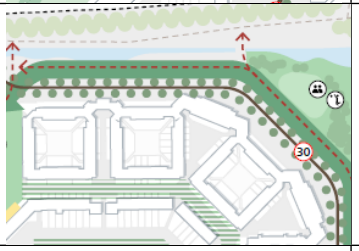
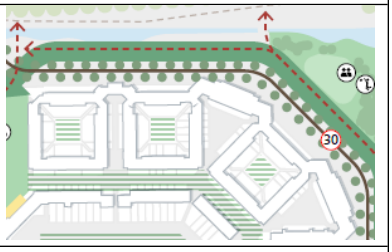
Wat gaat de gemeente doen aan de problemen in de wijk (naast groenvoorziening)?

Het ontwikkelperspectief richt zich vooral op de fysieke leefomgeving in Kronenburg. Dit doen we vanuit de overtuiging dat een prettige en groene leefomgeving het welzijn van bewoners verbetert en bijdraagt aan oplossingen voor sociale problemen.

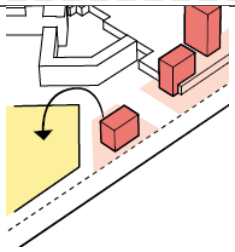
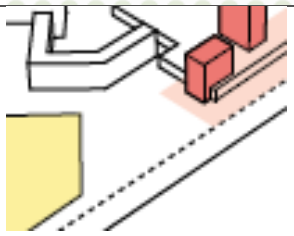
In samenwerking met Werk & Inkomen, Sociaal Wijkteam, Rijnstad en team Leefomgeving is voor het gebied Rijkerswoerd, Kronenburg en Vredenburg een gebiedsplan opgesteld. Bewoners hebben aangegeven behoefte te hebben aan een plek om elkaar te ontmoeten. Dit gaat zowel over ontmoetingsmogelijkheden buiten in de openbare ruimte als binnen in laagdrempelige voorzieningen. Het is belangrijk dat de openbare ruimte in de wijk uitnodigt om elkaar te ontmoeten en ‘mee te doen’.

Aanpassingen visiedocument mede n.a.v. participatie Kronenburg april-juni 2021

N.a.v. presentatie 22 april aan deelnemers ronde tafel, en rondgang met wethouder 25 mei. > Wijzigingen verwerkt in concept ontwikkelperspectief van 8 juni 2021		
Wat?	*Was:*	*Wordt:*
Om geen bestaand groen te gebruiken voor woningbouw en ruimte te maken voor 'Kronenburgerpark': schrappen van een blok van ongeveer 100 woningen in de noordelijke Pleijzone.		
Naar aanleiding van zorgen bewoners Schepen te Boeckoppad over parkeeroplossing Schepen Bierwisch: heroverweiging van deze oplossing. Een alternatief plan dat tegemoet komt aan de zorgen moet nog uitgewerkt worden.		

N.a.v. reacties op concept ontwikkelperspectief van 8 juni 2021 via mail, chat bij livestream 14 juni en (opmerkingen bij) de enquête. > Wijzigingen verwerkt in ontwikkelperspectief van 29 juni		
Wat?	*Was:*	*Wordt:*
Naar aanleiding van vrees voor overlast en achteruitgang leefbaarheid bij bewoners aan de Schepen van Leijdeckerstraat en het Schepen van Allerpad, wordt de fietsroute van Croydonplein naar Appelgaard geschrapt. Wel wordt daar vergroend. (tevens schrappen van de bijbehorende tekst, en uit kaart met fasering vervolg)	 	 
Hofjes Kronenburgsingel meenemen in plan: groene arcering op kaart ('vergroenen bestaande openbare ruimte')		
P.5 eerste alinea, na de vierde zin		Toegevoegd: Hier mag niemand van uitgesloten zijn. Bij het

		ontwerp van de buitenruimte moet er daarom voor gezorgd worden dat het goed toegankelijk is voor iedereen.
P.5 eerste alinea, laatste zin		Toegevoegd: …en voldoende speelvoorzieningen
P. 6 Plannen voor de openbare ruimte	-	Bullet toegevoegd: In de bestaande openbare ruimte van Kronenburg zal op zoveel mogelijk plekken verharding die niet noodzakelijk is, vervangen worden door groen. Hierbij wordt aangesloten bij bestaande initiatieven. Op verschillende plekken zal ook bestaand groen worden verbeterd, zoals in de hofjes bij de Kronenburgsingel. Hier zal budget voor beschikbaar gesteld worden.
P.8 2e alinea	De ambitie is om niet alleen de openbare ruimtes te vergroenen, maar waar mogelijk ook gevels en daken.	Niet alleen de openbare ruimtes worden vergroend, maar ook gevels en daken.
P.8 3e alinea	Bij de bestrijding van hittestress en droogte speelt de kleur- en materiaalkeuze van verharding van de openbare ruimte en de gevels van nieuwe gebouwen ook een rol.	De kleur- en materiaalkeuze van verharding van de openbare ruimte en de gevels van nieuwe gebouwen, moet bijdragen aan de bestrijding van hittestress en droogte.
P.8 6e alinea	Het streven is om waar mogelijk daken en gevels van zowel het huidige winkelcentrum als de nieuwe woningen te vergroenen.	Daken en gevels van zowel het huidige winkelcentrum als de nieuwe woningen worden vergroend.
P.9 2e bullet	De ‘achterkanten’ van het winkelcentrum zoveel mogelijk tot voorzijdes ombouwen.	De ‘achterkanten’ van het winkelcentrum tot voorzijdes ombouwen.
P. 11 Pleijzone, bij ROC		Toegevoegd: Bij de ontwikkeling van de Pleijzone zullen de parkeervoorzieningen van het ROC geoptimaliseerd worden, zodat parkeeroverlast van studenten in de wijk beperkt wordt.
P. 14 Parkeren		Toegevoegd: Een bekend probleem in Kronenburg is overlast van verkeer en parkeren bij

		evenementen in het Gelredome. Het zoveel mogelijk beperken van deze overlast is een aandachtspunt bij de uitwerking van de plannen.
P. 15 eerste alinea	stakeholders	belanghebbenden
P 16 toevoegen tekst ter verduidelijking bij fasering		Vergroenen van de bestaande openbare ruimte (groene arcering op de visiekaart) vindt verspreid over fase 1 en fase 2 plaats. Vanaf aanvang fase 1 zal er ook tijdelijke programmering met onder andere cultuur en ontmoeting plaatsvinden ('placemaking').
P.16 Fasering	Fase 2 Q schepen te Boeckoppad (blauw op kaart)	Fase **1** Q Schepen te Boeckoppad (geel op kaart)
Ambtshalve wijzigingen > Wijzigingen verwerkt in ontwikkelperspectief van 29 juni		
Toevoegen vergroenen omgeving Madser (conform ontwikkelperspectief)		
Schrappen Madser op kaart met hoogbouw (conform ontwikkelperspectief) Tevens diverse verduidelijkingen in de tekst op deze kaart (hoogtes) en aanpassing van een foutief bijschrift		
Toevoegen zone 'Kronenburgsingel Zuid' op kaart met fasering vervolg (en schrappen zone Schepen van Leijdeckerstraat en het Schepen van Allerpad, zie boven) P. 16	 I: Schepen van Leijdeckerstraat en het Schepen van Allerpad	 I: Kronenburgsingel zuid
P. 4 eerste alinea		Toegevoegd: Doordat de openbare ruimte van Kronenburg een impuls krijgt, worden eigenaren van bestaand vastgoed gestimuleerd hun bezit op te knappen.
P. 11 Pleijzone, woongebouw ter plaatse Camera Express		Toegevoegd:

		Dit gebouw zal bestaan uit twee delen, waarvan één bestemd zal zijn voor sociale huur van een woningbouwcorporatie. Het parkeren voor dit deel mag op maaiveld worden uitgevoerd.
P. 15 laatste alinea	De lopende ontwikkelingen van onder andere het Croydonplein, Schepen van Ommerenstraat en busstation worden hoe dan ook voortgezet.	Het kan zijn dat de subsidie vanuit het rijk niet wordt toegekend. Dan zullen de ambities in de visie niet allemaal waargemaakt kunnen worden. Dit betekent niet dat de visie in de prullenbak gaat, maar dat we opnieuw moeten bekijken wat er wél gedaan kan worden. Uiteraard worden bewoners dan ook betrokken bij de plannen. De lopende ontwikkelingen van de Schepen van Ommerenstraat en busstation, en de lopende vergroeningsprojecten met bewoners worden hoe dan ook voortgezet. Deze projecten zijn niet afhankelijk van subsidie vanuit het rijk. Voor de ontwikkeling van het Croydonplein geldt dat dit ook doorgaat, maar dat daar minder geld voor is als er geen subsidie vanuit het rijk komt. De plannen zullen dan worden aangepast.
P.16 Fasering	P Kronenburgsingel	P Kronenburgsingel **noord**
Pagina 4 1e alinea	Oplossingen zoals de aanpak van hittestress, betere en veilige routes voor voetgangers en fietsers en meer ontmoetingsplekken en groen hebben ook een positief effect op de gezondheid en het welzijn van bewoners.	Oplossingen zoals de aanpak van hittestress, betere en veilige routes voor voetgangers en fietsers en meer ontmoetingsplekken en groen **en meer ruimte voor creativiteit en kunst**, hebben ook een positief effect op de gezondheid en het welzijn van bewoners.

Bijlage Toets Aanvraag Woningbouwimpuls Kronenburg aan kaders voor de besteding van het Klimaatfonds (584759)

[De Kaders zijn g*eamendeerd door de Gemeenteraad vastgesteld op 15 mei 2019]*

Onderwerp	Spelregels	Argumenten voor financiering aanvraag Ontwikkelperspectief uit het Klimaatfonds
Voorwaarden voor bestedingen	1. Passend binnen het doel van de BR Duurzaam Arnhem. 2. In lijn met het bestedingsperspectief. 3. Een zo mogelijk kwantitatieve toelichting hoe de besteding bijdraagt aan (één van de) doelen van het fonds 4. Investeringen worden gerealiseerd binnen de gemeentegrenzen. Een beperkt deel van de investeringen kan buiten de gemeente, maar binnen de regio Arnhem Nijmegen worden ingezet. 5. Er wordt aangeven in welke mate de investering wordt gedekt uit reguliere investeringen van betrokken instellingen / sectoren, uit besparingen op energie en/of uit bijdragen van andere overheden en derden 6. Het is duidelijk welk instrumentarium wordt ingezet, passend binnen de beleidskaders. 7. Risico's zijn beschreven. 8. Waar mogelijk wordt 'social return on investment' onderdeel van de opdrachtverstrekking 9. Uitgangspunt voor besteding is het multiplyer-effect, waarbij andere partijen meefinancieren, zoals provincie, rijk, bewoners en/of bedrijven. 10. Uitgangspunt is dat kosten voor bewoners minimaal gelijk blijven of dalen door een lagere energierekening.	1. De aanvraag Kronenburg draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen van de strategie Klimaatadaptatie. Het project zorgt voor o.a. verminderen van het verhard oppervlakte, meer groen, en koele routes. Het maakt dit stadsdeel en de bewoners daarmee beter bestand tegen de op hande zijnde klimaatverandering. 2. De aanvraag Kronenburg is in lijn met het bestedingsperspectief aangezien het bijdraagt aan het klimaatadaptief maken van een stadsdeel dat gelegen is in een zogenaamd focusgebied voor klimaatadaptatie. 3. In de aanvraag Kronenburg werken wij aan het verminderen van de hoeveelheid verharding met tenminste 10% en het realiseren/verbeteren van ca. 800m aan koele routes en 2 à 3 koelteplekken. 4. Het gaat om het klimaatadaptief maken van intensief gebruikte openbare ruimte in de gemeente Arnhem. 5. De investeringen worden deels gedaan door particuliere vastgoedeigenaren, deels door het Rijk en vanuit het klimaatfonds. 6. Gemeente is verantwoordelijk voor uitvoering binnen bestaande kaders. 7. In de collegenota zijn de risico's beschreven. Naast het risico dat het Rijk de aanvraag niet honoreert is medewerking van vastgoedeigenaren een risico en speelt ook draagvlak onder de bewoners een rol. 8. Kronenburg en deze aanvraag in het kader van WBI biedt een kans om Arnhemmers met afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Dat kan zowel in de voorbereidingsfase als in de uitvoeringsfase. 9. De bijdrage van het Rijk dekt voor het overgrote deel de kosten. 10. Klimaatadaptatie van de openbare ruimte zal niet tot een verhoging leiden van de energiekosten. Daar waar bewoners nu gebruik maken van airconditioning kan de klimaatadaptatie tot lagere energiekosten leiden.

Onderwerp	Spelregels	Argumenten voor financiering aanvraag Ontwikkelperspectief uit het Klimaatfonds
Bevoegdheid voor het doen van bestedingen	11. Bestedingsvoorstellen van meer dan €500.000,- worden ter goedkeuring aan de raad voorgelegd. Voor het overige is het college bevoegd.	11. Het voorstel voor besteding van € 600.000 wordt hiermee voorgelegd aan de raad.
Verantwoording van de bestedingen	12. Verantwoording vindt plaats in de reguliere P&C-cyclus 13. Het bestedingsperspectief wordt jaarlijks aangepast.	12. wordt meegenomen in de P&C-cyclus. 13. wordt doorlopende gemonitord.

2009.0.024.694
2009-03-01738

VASTSTELLINGSOVEREENKOMST MEDIATION KRONENBURG

1 april 2009

De partijen

1. 'Wonen in Kronenburg', vertegenwoordigd door [redacted] en [redacted];
2. HVKR, vertegenwoordigd door [redacted]
3. Wereldhave Management Holding BV, vertegenwoordigd door [redacted] en Wereldhave Management Nederland BV, [redacted];
4. Blokvast XXIX B.V., hierbij vertegenwoordigd door Hoornvast B.V., op haar beurt vertegenwoordigd door Bolhoorn B.V., die weer wordt vertegenwoordigd door moederbedrijf Blokker Holding B.V., gevestigd te Laren, hierbij vertegenwoordigd door haar zelfstandig directeur [redacted], voor deze gevolmachtigde [redacted] (mede namens [redacted] Redevco Nederland BV;
5. Gemeente Arnhem, vertegenwoordigd door wethouder Roeland Kreeft en in de mediation bijeenkomsten vertegenwoordigd door [redacted] en [redacted] en [redacted]

Partijen nemen het volgende in aanmerking:

a. De uitbreiding van Winkelcentrum Kronenburg houdt de gemoederen van belanghebbenden al enkele jaren bezig.

b. Partijen hebben gezamenlijk besloten om middels mediation te komen tot een oplossing.

c. In het kader van de mediation heeft mediator [redacted] bilateraal gesprekken gevoerd met partijen in de maanden mei en juni 2007. Op 4 oktober 2007, 5 november 2007 en 3 december 2007 hebben gezamenlijke gesprekken onder leiding van mediator [redacted] plaatsgevonden. Op 23 januari 2008 is het resultaat van de eerste drie bijeenkomsten besproken met de wethouders Weeda en Van Bodegraven. Op 25 juni 2008 heeft de afsluitende bijeenkomst plaatsgevonden.

d. Partijen wensen de resultaten van de bijeenkomsten vast te leggen in deze mediation-overeenkomst.

Artikel 1.
Omschrijving van het geschil

Eigenaren van Winkelcentrum Kronenburg hebben uitbreidingsplannen voor winkelcentrum Kronenburg ingediend bij Gemeente Arnhem. Bewoners(organisaties) hebben bezwaar tegen richting en omvang uitbreiding. Communicatie tussen Wereldhave en bewoners over uitbreidingsplannen is onvoldoende. Gemeente Arnhem neemt aanvankelijk niet duidelijk stelling in omtrent voorgestelde uitbreiding Kronenburg. Bezwaar bewoners wordt erkend door Gemeenteraad.

Artikel 2.
Het resultaat van de mediation besprekingen

2.1
Partijen zijn weer in gesprek met elkaar, hebben respect voor de mening van de ander en spreken vertrouwen uit in elkaar én in een goede gezamenlijke oplossing voor

Kronenburg. Partijen willen in deze sfeer van vertrouwen en open dialoog verder werken en betrokken blijven bij toekomstige ontwikkelingen aangaande Kronenburg.

2.2
De uitbreiding van het winkelcentrum in noordelijke richting, dicht naar de woningen toe, is in beperkte mate mogelijk.

2.3
Partijen hebben de volgende randvoorwaarden aangaande de ontwikkelingen in Kronenburg afgesproken:

Trots
Alle partijen zijn, ieder op hun eigen manier, met passie betrokken bij de ontwikkelingen in Kronenburg en willen de gedateerde stand van dit moment omzetten in een ontwikkeling waar ieder weer trots op kan zijn en van kan genieten.

Fysiek en sociaal parallel
De fysieke en sociale ontwikkelingen moeten hand in hand gaan, de processen kunnen elkaar uitstekend versterken.

Bereikbaarheid
Voor alle partijen geldt dat bereikbaarheid, voor auto, fiets, openbaar vervoer en vrachtvervoer, wezenlijk is voor het goed functioneren van het gehele gebied. De toekomstige oplossing moet voorzien in verbeteringen op dit vlak.

Passend pro actief
De oplossing voor Kronenburg moet passen in het grotere geheel en bestaand beleid, zonder daardoor vertraging op te lopen. Dus sluit pro-actief aan bij de ontwikkelingen in Arnhem Zuid. Kijk naar het detailhandelsstructuurbeleid, maar reken het draagvlak opnieuw door. Neem kennis van de ruimtelijke ontwikkelingseisen, en ontwerp daarnaar.

Dorpsplein
Het winkelcentrum is de huiskamer van Kronenburg. Het is in feite openbare ruimte in privaat eigendom. De toekomstige ontwikkelingen moeten ook passend zijn op die sociale functie van het centrum: een plek waar men elkaar graag ontmoet en spreekt.

Economie
Partijen spreken het belang van economisch floreren van het winkelcentrum uit; het belang van rendement, behoud van winkelbestand en behoud van werkgelegenheid. Nieuwe ontwikkelingen moeten de economie versterken.

Schoon, heel en veilig
Alle partijen onderschrijven het belang van een mooie wijk zonder achterstallig onderhoud, waar de openbare ruimte schoon en heel is en waar de veiligheid gewaarborgd is. Het is van belang dat nieuwe ontwikkelingen bijdragen aan het verhogen van veiligheid en kwaliteit van openbare ruimte en privaat eigendom. Het is een ontwerp opgave om deze kwaliteiten mee te nemen in de uitbreidingsplannen.

Duurzaam
Uitbreiding van het winkelcentrum is gewenst, maar daarbij moet wel rekening gehouden worden met de woningen en omgeving. De uitbreiding wordt zowel op milieu/technisch- als op sociaal gebied duurzaam ontwikkeld.

Snelheid
Alle betrokken partijen in Kronenburg hebben lang genoeg gewacht, ieder wil de vaart er in houden!

2009.0.024.694
2009-03-01738

Communicatie
Partijen blijven over de oplossingsrichting open en eerlijk communiceren met alle betrokken partijen.

2.4
De mogelijke denkrichtingen voor de uitbreiding van het winkelcentrum zoals gepresenteerd en besproken in de bijeenkomst van 3 december 2007 worden door alle deelnemers onderschreven. De denkrichtingen voor deze uitbreidingsmogelijkheden zijn basis voor verdere uitwerking en haalbaarheid o.a. op het gebied van ruimtelijke-, verkeerskundige- en milieutechnische aspecten.
De beide sets met schetsen zijn als bijlage bij deze overeenkomst gevoegd.
Eigenaren hebben afgesproken het bestaande vastgoed (o.a. het kantoor bij de hoofdingang van het winkelcentrum) mede in te zetten voor wijkactiviteiten, mits voldoende commerciële huuropbrengsten gegenereerd kunnen worden ter compensatie.

2.5
Partijen constateren dat deze uitbreidingsplannen Winkelcentrum Kronenburg passen binnen de Nota Detailhandelsbeleid Arnhem: herijking 2008 zoals vastgesteld door de gemeenteraad dd. 15-12-2008.

2.6
Partijen onderschrijven het belang van het verbeteren van de sociale infrastructuur in Kronenburg. De maatregelen zoals vastgelegd in de Maatregelenkaart Kronenburg mei 2008 zal waar mogelijk uitgewerkt worden in de ontwikkelingsplannen Kronenburg.

2.7
Partijen werken deze plannen voor Kronenburg inclusief planexploitatie en verdere gemeentelijke beoordeling in onderling overleg verder uit. Binnen gemeente zullen de denkrichtingen voor de uitbreiding verder getoetst gaan worden aan o.a. ruimtelijke-, verkeerskundige- en milieutechnische aspecten.
Om een goede integrale afweging te kunnen maken over de denkrichting van de uitbreiding aan de zijde van de Burg. Matsersingel zal op basis van gemeentelijke randvoorwaarden door Wereldhave een (externe) ontwerper worden ingeschakeld.

Artikel 3.
Wijziging van deze overeenkomst

3.1
Deze overeenkomst kan slechts worden gewijzigd, indien partijen over de inhoud van de wijziging, alsmede over de gevolgen van deze wijziging, overeenstemming hebben bereikt.

3.2
Een wijziging is slechts van kracht indien zij schriftelijk is vastgelegd en door partijen is ondertekend.

Artikel 4.
Geheimhouding

Voor al hetgeen in de mediation besproken is, geldt geheimhouding en vertrouwelijkheid naar personen die niet aanwezig zijn geweest. Partijen zijn vrij om te spreken over de uitkomsten van de besprekingen zoals vastgelegd in deze overeenkomst en over de inhoud van de bijlagen, te weten de tussenrapportage van januari 2008, het afsprakenverslag van 23 januari 2008, de impressies uitbreiding Winkelcentrum Kronenburg van Wereldhave en Blokker Holding BV/Redevco Nederland BV, en de

2009.0.024.694
2009-03-01738
resultaten van de informatiebijeenkomst Kronenburg 15 april 2008 inclusief Maatregelenkaart mei 2008.

Artikel 5.
Geschillen

Alle geschillen die naar aanleiding van of in verband met deze overeenkomst of daaruit voortvloeiende verbintenissen tussen partijen mochten ontstaan, zullen partijen wederom in eerste instantie onderling trachten op te lossen danwel met behulp van mediation.

Aldus overeengekomen en in 6-voud opgemaakt, waarvan één exemplaar ten behoeve van de mediator.

Getekend op 1 april 2009 te Arnhem:

Partij 1. 'Wonen in Kronenburg'

[redacted]

Partij 2. HVKR

[redacted]

Partij 3. Wereldhave Management Holding BV/ Wereldhave Management Nederland BV

[redacted]

Partij 4. Blokker Holding BV (mede namens mevr. M. Out, Redevco Nederland BV)

[redacted]

[redacted]

Partij 5. Gemeente Arnhem

Dhr. R.H. Kreeft, wethouder Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting

2009.0.024.694
2009-03-01738

Bijlagen

- Ontwikkelingsmogelijkheden stadsdeelcentrum Kronenburg, eindrapportage BRO dd. 15 april 2008
- De impressies uitbreiding Winkelcentrum Kronenburg van Wereldhave en Blokker Holding BV/Redevco Nederland BV

Aan de gemeenteraad

Datum : 20 juli 2021
Zaaknummer : 581699
Contactpersoon : Marieke Hulshof
Telefoonnummer : 026 3774102

Onderwerp: toekomstperspectief Elderveld/Kronenburg/Vredenburg

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van het toekomstperspectief Elderveld/Kronenburg/Vredenburg.

Inleiding

Het initiatief voor dit toekomstperspectief komt voort uit de Woondeal waarin afspraken gemaakt zijn over de leefbaarheid in de jaren ’60-’70 wijken. Hier is de tand des tijds zichtbaar. De woningvoorraad is ongeveer 50 jaar oud en niet bepaald duurzaam. De enorme hoeveelheid openbare ruimte oogt sleets en sluit niet meer aan bij de huidige behoefte. Sociaal-maatschappelijk zijn er genoeg uitdagingen zoals instroom van zwakke groepen, een groeiende groep zorgvragers, een hoge mutatiegraad van bewoners en eenzaamheid/sociaal isolement. Voorheen zou herstructurering aan de orde zijn om de situatie te verbeteren, maar onder andere door veel versnipperd bezit is een meer innovatieve aanpak noodzakelijk. Ook omdat er sprake is van stevige opgaven op het gebied van energie. De corporaties hebben in deze wijken veel bezit, maar constateren dat ze het verkeerde “product” in deze wijken hebben: veel grote eengezinswoningen terwijl er behoefte is aan (meer) één- en tweepersoonswoningen. Het oplossen van deze mismatch in combinatie met de energietransitie en klimaatadaptatie kan de motor zijn voor structurele verbeteringen. Niet voor niets lopen in Elderveld en in Vredenburg/Kronenburg (Smart Polder) twee proeftuinen op het gebied van aardgasvrij maken van woningen.

Het ministerie van BZK heeft in de Woondeal toegezegd met de gemeente Arnhem mee te willen denken over de verdere strategische ontwikkeling van de wijken uit de jaren ’60-’70 in Arnhem-Zuid en heeft aangeboden de opgedane kennis van Panorama Lokaal, een prijsvraag van het Atelier Rijksbouwmeester, ook voor Arnhem beschikbaar te stellen. Hieruit is het initiatief ontstaan om een toekomstperspectief voor deze drie wijken te maken. Hierover ben u bij brief van 27 oktober 2020 geïnformeerd.

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 53 • Postbus 9200 • 6800 HA Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

Met de kennis en ervaring van Atelier Rijksbouwmeester over juist dit type wijken is opdracht verstrekt aan een ontwerpteam om een toekomstperspectief op te stellen dat kan dienen als inspiratie voor de toekomst. Het is een studie geworden naar de kansen en mogelijkheden voor dit gebied waar we ons voordeel mee kunnen doen.

Opdracht
Het ontwerpteam kreeg de volgende opdracht mee:
Bouw een narratief op over de kwaliteit en toekomst van dit gebied, in woord en beeld, dat richting geeft aan de opgaven die ophanden zijn en professionele en niet-professionele partijen verleidt om er zich aan te verbinden. Het narratief biedt een werkbaar kader dat op verschillende schaalniveaus productieve samenwerkingen stimuleert en de toegevoegde waarde tastbaar maakt.

Uitwerking
Het ontwerpteam heeft de kwaliteiten en de stedelijke, landschappelijke en sociale structuur van de wijken in beeld gebracht. Op basis hiervan zijn drie zogenaamde hoofdstromen uitgewerkt: de Boulevard, de Ankerpuntenroute en de Dijkzone. Langs deze hoofdstromen kunnen de losse opgaven van klein tot groot en tot op het hoogste schaalniveau aan elkaar worden verbonden en zo richting geven aan ontwikkelingen op wijkniveau alsook op de stedelijke ontwikkeling.

Het ontwerpteam heeft een perspectief geschetst voor de komende 10 tot 20 jaar. Het is inspiratie voor de lange termijn, die op sommige onderdelen niet strookt met het huidige beleid. Zo is mogelijke afschaling van de Burgermeester Matsersingel nu niet aan de orde, omdat deze weg nu veel te druk is om af te waarderen. Ook de aanwijzing van mogelijke bouwvlekken op de kaart, waarbij soms verdichting in het groen wordt voorgesteld, wordt niet zonder meer onderschreven. Dit is door het ontwerpteam gedaan vanuit hun expertise en ideeën over het gebied. Het is vooral bedoeld als inspiratie en de onderliggende 'verhaallijnen' voor de wijk. Deze verhaallijnen worden door de diverse stakeholders, zoals corporaties, sociaal wijkteam, bewonersvertegenwoordigers en gemeente als inspirerend voor de toekomstige kijk naar de wijken ervaren.

Het ontwerpteam heeft meerdere malen digitale bijeenkomsten georganiseerd met de betrokken partijen uit het gebied (corporaties, groengroeperingen, wijkbewoners, vertegenwoordigers van de beide winkelcentra en deskundigen) om informatie op te halen en te onderzoeken waar behoefte aan is. Ook heeft het team de wijk bezocht, samen met vertegenwoordigers uit de wijk.

Vervolg
Het toekomstperspectief kan bij de uitwerking van de diverse opgaven in de drie wijken een inspiratiebron zijn. Afhankelijk van de opgaven kan het toekomstperspectief de basis vormen voor de uitwerking tot een ontwikkelperspectief voor een gebied, alsook voor een enkele (kleinere) opgave in de wijk. Dit zal voor elke wijk anders zijn.

In Kronenburg is tegelijkertijd met het opstellen van het toekomstperspectief gewerkt aan een ontwikkelperspectief voor deze wijk. In verband met de termijn waarop de aanvraag voor een bijdrage uit de Impulsgelden moet zijn ingediend, is er niet voor gekozen om eerst het toekomstperspectief af te wachten. Beide perspectieven zijn op elkaar afgestemd en liggen in elkaars verlengde. Over het ontwikkelperspectief bent u recent geïnformeerd.

Communicatie
Het toekomstperspectief wordt, nadat u hiervan kennis heeft kunnen nemen, breed verspreid onder allen die op de een of andere manier bij de totstandkoming van het perspectief betrokken zijn geweest.

Als er vanuit uw raad belangstelling voor is, gaan we door middel van een inspiratiesessie over het toekomstperspectief graag met leden van uw raad in gesprek, om de geschetste lijnen verder te verkennen.

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

J.H. de Baas A. Marcouch

Bijlage
- Toekomstperspectief Elderveld/Kronenburg/Vredenburg



Toekomstperspectief Elderveld-Kronenburg-Vredenburg

Sturen op de onderstroom
naar toekomstbestendige wijken

mei 2021

Open Kaart
co-creatie van de leefomgeving

Koöperatieve
Architekten
Werkplaats

CIRCULAR
LANDSCAPES



Foto:
De Huissensedijk en Kronenburg ter hoogte van de Burgemeester Matsersingel
Bron: Open Kaart

Inhoudsopgave

Woord vooraf **05**

- Stel je voor… *06*

1. Introductie **09**

2. Visie op de opgave **10**

3. Kwaliteiten en structuren **15**

- Landschappelijke structuur *16*

- Stedelijke structuur *26*

- Sociale structuur *34*

4. Woningbouwopgave **43**

- De wensen *44*

- De ruimte *46*

- De mensen *48*

5. Een samenhangend perspectief **52**

Onder de stoep stroomt de rivier *54*

- Drie hoofdstromen *56*

- De visie op kaart *62*

- Deelgebieden *66*

- In de wijken *70*

6. Visie als uitnodiging **74**

Colofon 78



afbeelding:
de drie betreffende wijken als onderdeel van Arnhem Zuid

Woord vooraf

Dit document is een verzameling van de belangrijkste analyses en uitkomsten van het toekomstperspectief Elderveld-Kronenburg-Vredenburg. Het kan gelezen worden als een verantwoording en naslagwerk, maar ook als opmaat naar een publieksversie van de visie. De delen die de uitkomsten van het proces vertellen, zijn herkenbaar in de achtergrondkleur van de pagina's.

Het gezamenlijk maken van een toekomstperspectief voor drie wijken die niet aan elkaar grenzen is een bijzondere vraag. Dat alles vond plaats in een conditie waarin de corona-maatregelen grenzen stelden aan het bezoeken van het gebied en de onderlinge samenwerking in het digitale domein plaatste. Tussendoor snelde de urgentie van de woningbouwopgave de traditionele volgordelijkheid van visies en projecten voorbij. Als gearrangeerde coalitie van drie bureaus met gecombineerd opdrachtgeverschap daagde het ons uit de precieze behoefte en de manier waarop we samen de grootste meerwaarde kunnen leveren steeds opnieuw te bevragen en bij te stellen.

Als bureaus die graag samen met bewoners werken aan concrete projecten is het toekomstbeeld soms abstract en ver weg, maar door die ervaring signaleren we ook kansen om de condities te scheppen waarbinnen gemeente, lokale organisaties en bewoners samen aan de slag kunnen om hun leefomgeving te verbeteren. Deze visie is dan ook vooral een uitnodiging voor samenwerking op verschillende schaalniveaus. We illustreren op een aantal plekken wat dat kan opleveren en wijzen de kansen aan die zich lenen voor een proces van betrokkenheid.

Open Kaart | KAW | Circular Landscapes

Mei 2021

Stel je voor...



afbeelding: Huissensedijk en Vredenburg ter hoogte van Kruisstraat

Het is 2035. In Elderveld, Kronenburg en Vredenburg is het goed wonen met zowel de grootstedelijke voorzieningen als de buitengebieden binnen handbereik. De laatste jaren zijn de wijkcentra sterk verbeterd en zijn de routes met het buitengebied versterkt.

Veel bewoners hebben meegedacht en meegewerkt aan de vergroening van de buitenruimte, waar je de seizoenen nu echt ervaart. Een aantal van hen is verhuisd naar nieuwe woningen rondom de ontmoetingsplekken die de wijken hun karakter geven. Daar ervaren ze de nabijheid van buren en voorzieningen, terwijl jonge gezinnen hun intrek nemen in de woningen die zij achterlaten.

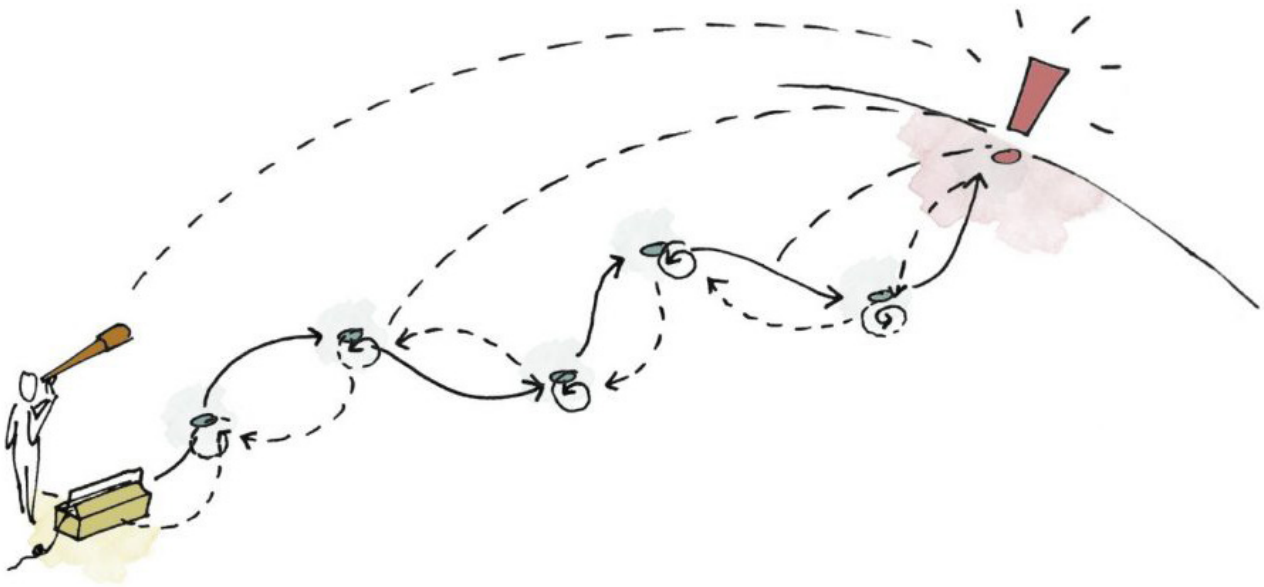
In de groen opgezette wijken uit de jaren 1970, is bij veel mensen het besef gaan leven hoe dit gebied er vóór die tijd uit zag als rivierenlandschap. Tegenwoordig zijn in het straatbeeld die landschappelijke eigenschappen veel beter zichtbaar. Het water stroomt soms letterlijk langs de straat.

Je zou het haast niet zeggen, maar er zijn behoorlijk wat woningen bij gekomen, terwijl de wijk juist groener aanvoelt. Natuurlijk, rondom Kronenburg is flink de lucht in gebouwd, maar ook in Vredenburg en Elderveld zijn er veel woningen toegevoegd. Op die plekken is de wijk er eigenlijk vooral op vooruit gegaan.

Als je mensen vraagt wat er nu zo is veranderd aan de wijk, dan verwijzen ze meestal naar de ontmoetingsplekken en als je doorvraagt zeggen dat het 'er allemaal weer wat beter bij ligt'. De meeste verbeteringen bleken vlak onder het oppervlak te liggen, wachtend om tot leven gewekt te worden.



afbeelding: Elderhofseweg ter hoogte van Sporthal Elderveld



Afbeelding:
Kijken over de horizon - en hoe kom je daar?
Bron: Open Kaart

1. Introductie

In de Arnhemse wijken Elderveld, Kronenburg en Vredenburg wordt door verschillende partijen gewerkt aan uiteenlopende ruimtelijke en sociale opgaven met elk hun eigen schaal, urgentie en aanpak. De wijken hebben in de afgelopen jaren geen 'bijzondere' aandacht gekregen, in die zin dat zij niet op de lijst met aangewezen probleemwijken of aandachtsgebieden stonden. Maar om alle benodigde investeringen goed op elkaar af te stemmen en zo het maatschappelijk rendement ervan te vergroten, is er nu dringend behoefte aan een gezamenlijk en samenhangend toekomstperspectief. Hoe willen we dat Elderveld, Kronenburg en Vredenburg er over 20 jaar uitzien? Hoe zorgen we ervoor dat de huidige en de toekomstige bewoners trots kunnen zijn op hun wijk? En welke concrete stappen moeten we daar nu voor zetten?

In het ontwerpteam van Circular Landscapes, Open Kaart en KAW is expertise over landschap, stedenbouw en wonen verenigd waarbij we een grote affiniteit delen met het sociale domein en co-creatie. Dat biedt de mogelijkheid de verschillende schaalniveaus en sectorale opgaven met elkaar te verbinden. We hebben samen met alle stakeholders gewerkt aan een narratief over de kwaliteit en toekomst van dit gebied, in woord en beeld. Zo'n narratief geeft richting aan de aanpak van de opgaven die er liggen en verleidt zowel professionele als niet-professionele partijen zich hieraan te verbinden. Het biedt een werkbaar kader dat op verschillende schaalniveaus productieve samenwerkingen stimuleert en de toegevoegde waarde tastbaar maakt.

Het toekomstperspectief:

- bouwt voort op de identiteit en de energie van het gebied
- brengt samenhang tussen ontwikkelingen
- helpt te anticiperen op verandering
- brengt balans tussen zoet en zuur, groen en rood
- nodigt bewoners uit mee te denken en te doen

Startpunt zijn de urgente opgaven op het gebied van verduurzaming, leefbaarheid, klimaatadaptatie en biodiversiteit *(hoofdstuk 2)*. De huidige ruimtelijke kwaliteiten en structuren vormen het kader *(hoofdstuk 3)*. Daarbij zien we woningbouw niet alleen als een programmatische opgave, maar vooral ook als een middel voor sociale vernieuwing en ruimtelijke kwaliteitsverbetering *(hoofdstuk 4)*. In de visie laten we zien wat een integrale en inclusieve aanpak op zou kunnen leveren aan nieuwe ontmoetingsplekken en ruimtelijke kwaliteiten *(hoofdstuk 5)*. De visie is geen eindbeeld, maar vooral inspiratie voor een breed gedragen vervolgproces *(hoofdstuk 6)*.

2. Visie op de opgave

De komende jaren zijn grote investeringen nodig om woningen van het gas af te halen, de diversiteit aan woningtypen te vergroten en de interne doorstroming te bevorderen. De belangrijkste opgave is de vernieuwing en verduurzaming van de verouderde woningvoorraad. Deze investeringen kunnen niet los gezien worden van investeringen in het groen en de openbare ruimte. Sterker nog: in onze visie vormt de kwaliteit van de openbare ruimte de toetssteen voor succesvolle stedelijke vernieuwing.

In een aantal expert-meetings en wandelingen door de wijken met stakeholders en bewoners hebben we een beeld gekregen van hoe de mensen hun woonomgeving ervaren en waar wensen en knelpunten liggen. Dit heeft een beter inzicht gegeven in de opgaven zoals die in diverse gemeentelijke beleidsdocumenten is neergelegd.

Stille wateren hebben diepe gronden
Over het algemeen lijken de meeste mensen tevreden met hun woonomgeving, maar zij ervaren wel een geleidelijke achteruitgang van de wijk en een gebrek aan investeringen in onderhoud en vernieuwing. De buitenruimte is verouderd en vaak te stenig en het ontbreekt aan aantrekkelijke ontmoetingsplekken, zowel in gebouwen als in de buitenruimte. Ook is er een tekort aan aantrekkelijke wandelommetjes en ziet men graag meer natuur in de stad.

Als tekenen van achteruitgang worden de ‘verkamering’ van woningen genoemd en de instroom van tijdelijke arbeidsmigranten. Verder leeft het idee dat woningbouw en stedelijke ontwikkeling ten koste gaan van het groen. In alle wijken zijn diverse bewonersgroepen actief en we hebben gemerkt dat veel mensen zich erg betrokken voelen bij ‘hun’ wijk en zich daar ook voor willen inzetten. Bewonersinitiatieven zoals buurttuinen en sportevenementen getuigen daarvan.

In dit Toekomstperspectief ligt de nadruk op het fysieke domein, maar daarbij leggen we nadrukkelijk de koppeling met het sociale domein. We willen de noodzakelijke ruimtelijke veranderingen op zo’n manier vormgeven dat het de bestaande wijken versterkt en een positief verhaal biedt voor zittende bewoners.

Belangrijke beleidsopgaven voor Elderveld, Kronenburg en Vredenburg zijn:

Woningbouw
Woningdeal Arnhem-Nijmegen: 7.500 nieuwbouwwoningen in Arnhem vóór 2030, waarvan 1500-2500 vóór 2025, op zogenaamde 'versnellingslocaties'. Elderveld-Kronenburg-Vredenburg is een van die versnellingslocaties.
Op de woningbouwopgave wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4.

Verduurzaming
Proeftuin aardgasvrije wijken Elderveld en Kronenburg.

Klimaatadaptatie

- Tegengaan hittestress
- 5% minder verharding
- 5% meer boomkroonoppervlak en 10% in hitte-eilanden (Kronenburg)
- Aanleg 'koele routes'
- Robuuster maken watersysteem
- Vervangen riolering

Biodiversiteit en groen

- versterken ecologische verbindingen en stadsnatuur (Groenvisie)
- toegankelijke en beweegvriendelijke parken voor alle leeftijden (Groenvisie)
- actief bomenbeheer (Bomenplan)
- ondersteunen lokale initiatieven voor stadsnatuur en stadslandbouw
- opstellen groenvisies per wijk

Sociaal beleid

De gemeente wil acties op thema's als werk, onderwijs, jongeren, veiligheid, zorg en wonen slim combineren, ook met de opgaven uit het fysieke domein (Perspectiefnota 2022-2025). Tegelijkertijd heeft Arnhem te maken met een sterke toename van de kosten van de zorg. Ook in Elderveld, Kronenburg en Vredenburg wil de gemeente investeren in het verbeteren van de leefbaarheid en de veerkracht. De gemeente wil met haar aanpak vooral ook aansluiten bij de beleving van inwoners en gebruik maken van de inventiviteit en de ervaring die er in de wijken is.



afbeelding:
Kaart van privaat gebied tegenover publiek gebied. De kaart laat zien dat op wijkniveau de verschillende buurtjes zich sterk kunnen onderscheiden in de mate dat er meer of minder publiek groen of verkeersruimte is ten opzichte van bebouwing en private tuinen.





afbeelding:
samenkomst van
verschillende
structuren

3. Kwaliteiten en structuren

Hoe kunnen de beschreven opgaven 'landen' in het gebied, en daar extra kwaliteit aan toevoegen? Om die vraag te beantwoorden geven we eerst een beeld van bestaande kwaliteiten en structuren, en ook van waar die tekortschieten. We kijken op verschillende schaalniveaus, van landschap tot buurt. En we maken onderscheid in landschappelijk structuur, stedelijke structuur en sociale structuur. Elke structuur heeft eigen kenmerken, maar juist de manier waarop ze met elkaar verbonden zijn, bepaalt uiteindelijk de identiteit van het gebied en de leefbaarheid van de stad. Het leggen van de juiste verbindingen is de kern van integraal denken en integraal handelen en is leidend voor onze aanpak.

De landschappelijke structuur van het rivierengebied werkt op vele manieren door in de wijken: via ondergrondse waterstromen, in de voorkomende planten en dieren en in de zichtbare historische relicten zoals de Huissensedijk en de Elderhofseweg. Toch zie je het landschap binnenin de wijken nauwelijks terug en is de natuur daar eentonig. K**unnen we de landschappelijke onderlegger beter beleefbaar maken en de natuur wat meer ruimte geven?**

De stedelijke structuur van Arnhem Zuid wordt bepaald door min of meer zelfstandige wijken, gescheiden door vrijliggende verkeerswegen. Vredenburg en Elderveld hebben een relatief groen karakter, maar de relatie met de andere wijken en met het omliggende landschap is summier, terwijl de nabijheid van dit landschap een belangrijke kwaliteit is. Kronenburg heeft een centrumfunctie, maar lijkt zich met zijn gesloten achterkanten eerder af te keren van de omgeving. De herontwikkeling van het winkelcentrum is een kans om heel Kronenburg meer te verbinden met de rest van Arnhem Zuid. En er ontstaan veel kansen indien de Burgemeester Matsersingel een minder grote barrière vormt.

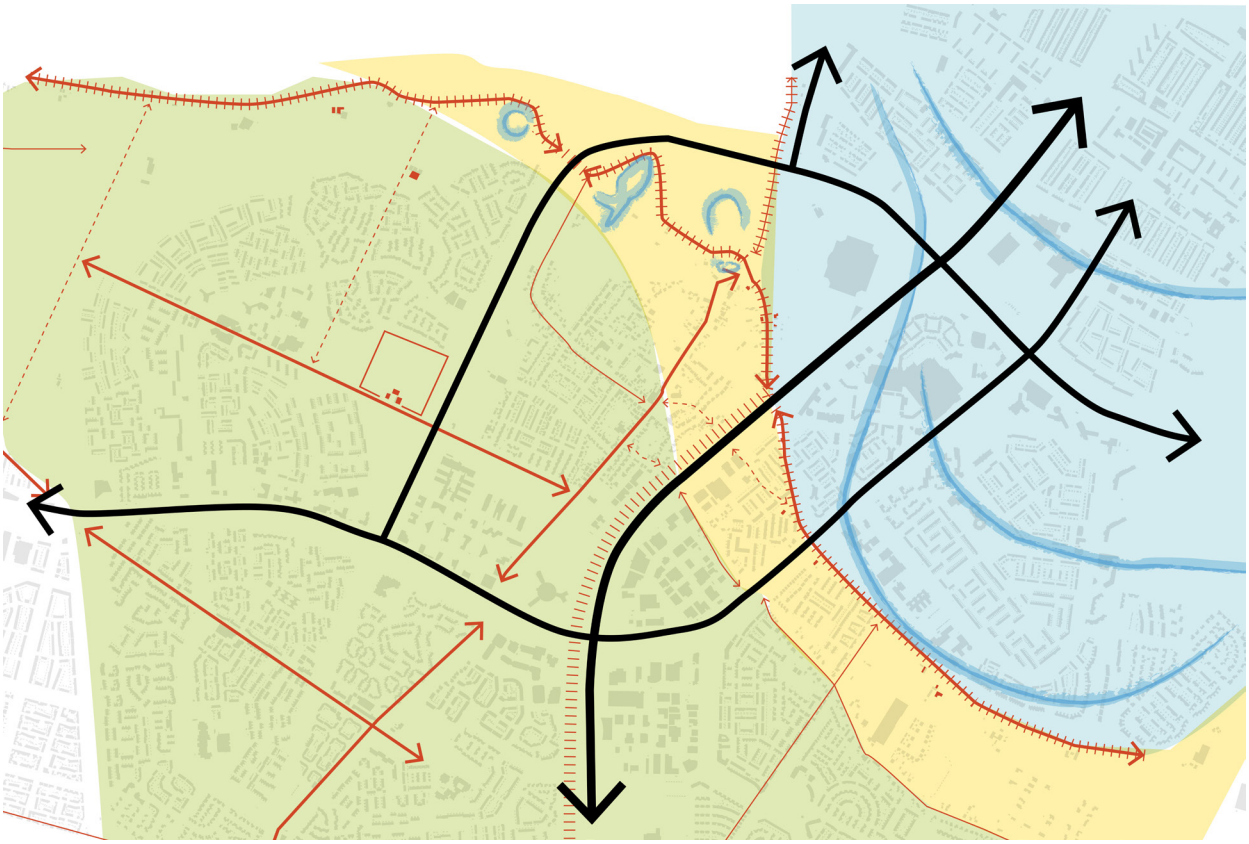
De sociale structuur is het DNA van een leefbare stad, en tegelijkertijd een van de moeilijkste dingen om te plannen. Zoals veel na-oorlogse woonwijken worden Vredenburg, Kronenburg en Elderveld gekenmerkt door een eenzijdige en verouderde woningvoorraad en een beperkt voorzieningenniveau. Het zijn geen 'probleemwijken', maar er zal wel wat moeten gebeuren om ze leefbaar en weerbaar te houden. Wij denken dat de sleutel daarvoor ligt bij aantrekkelijke ontmoetingsplekken; plekken waar goed vormgegeven openbare ruimte versterkt wordend door passende voorzieningen en verankerd liggen in het stedelijk weefsel. Dat noemen we 'ankerpunten'. De plekken die sociaal en fysiek bij elkaar brengen en de identiteit van een woonomgeving kunnen maken of kraken.

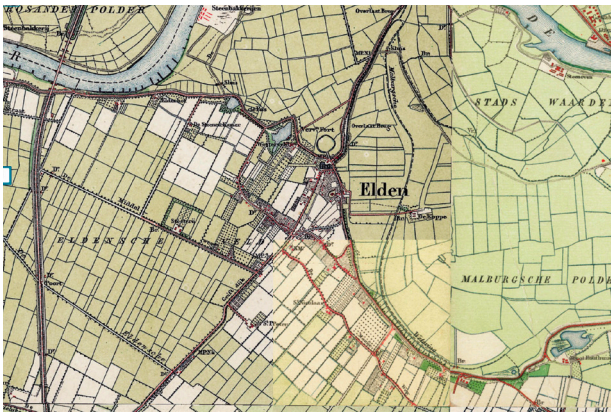
Landschappelijke structuur



Foto:
De Huissensedijk als recreatieve en logistieke route
Bron: Open Kaart









boven:
Oude en nieuwe stromen in het rivierenlandschap

links-onder:
historische kaart van Elden
Bron: topotijdreis

rechts-onder:
hoogtekaart van Arnhem-Zuid
Bron: AHN

Legenda

- Voormalige uiterwaarden
- Oude onderstroom
- Oeverwal
- Rivierkomvlakte
- Historische verbinding
- Historisch dijklichaam
- Historische bebouwing
- Nieuwe hoofdwegenstructuur

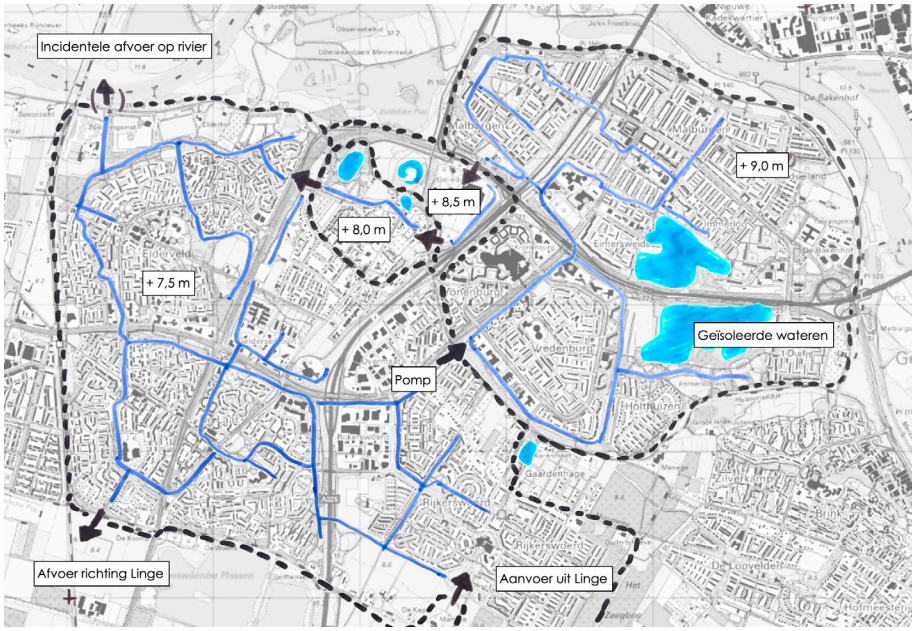
Landschappelijke structuur

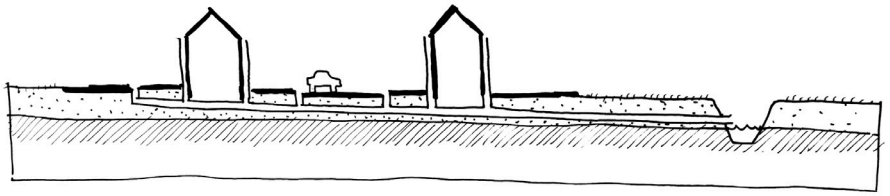
Waar Arnhem-Noord haar identiteit sterk ontleent aan het stuwwallenlandschap van de Veluwe, is de ligging in het rivierengebied voor Arnhem-Zuid nauwelijks een thema. Kunnen de oude dijk- en waterstructuren niet meer betekenis krijgen voor de wijken en meer verbonden worden met het stedelijk weefsel en het stedelijk gebruik? Bieden ze aanknopingspunten voor de aanpak van hittestress, wateroverlast en biodiversiteitsverlies, zodanig dat de wijken daarvan meeprofiteren?

Historische onderlegger

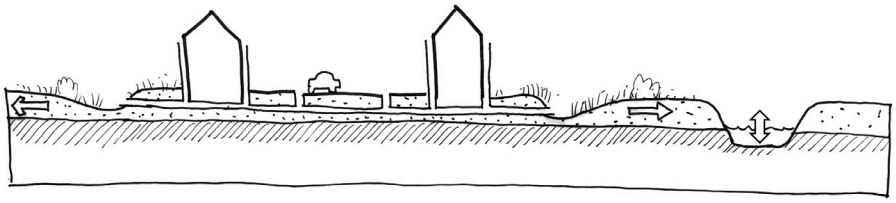
De kaart op de linker pagina laat de bodemkundige ondergrond zien en de belangrijkste historische relicten. Vredenburg en Kronenburg zijn aangelegd in voormalige uiterwaarden van de Rijn, waarbinnen oude rivierlopen en zandige stroomgordels aanwezig zijn. Elderveld is gebouwd in een oude rivierkomvlakte, waarin een dikke kleilaag is afgezet. De Huissensedijk volgt een oude oeverwal, waarop ook Elden is ontstaan. Een bijzondere scheiding tussen twee landschappen, waarbij Vredenburg een groot uiterwaardengebied was, vergelijkbaar met het huidige Meinerswijk. Hoewel voor de nieuwe bebouwing een meter zand is opgebracht, werken deze verschillen in de ondergrond nog steeds door in de hoogteligging (zie hoogtekaart), het watersysteem en zelfs in de ecologische structuur. Ze bieden ook randvoorwaarden en aanknopingspunten voor toekomstige ontwikkelingen.

Door goed in te spelen op deze ondergrond kan de ruimtelijke diversiteit worden vergroot en kan iets van de landschappelijke ontstaansgeschiedenis zichtbaar worden gemaakt. Daarin spelen ook de historische relicten die gekoppeld zijn aan deze ondergrond een grote rol: de Huissensedijk, de Oude Grift – Rijksweg West, de Elderhofseweg, de Defensiedijk en diverse historische gebouwen. Dit zijn bijzondere elementen in de stedelijke structuur, die verder uitgebouwd kunnen worden tot ecologische en recreatieve verbindingen en levendige ontmoetingsplekken. Met name de Huissensedijk heeft nu al zo'n functie en in het groenbeleid van de gemeente wordt ingezet op versterking hiervan.





Huidig systeem: ondergronds regenwaterriool



Voorstel: regenwaterriool waar mogelijk vervangen door geulen, wadi's en grondwaterpassages

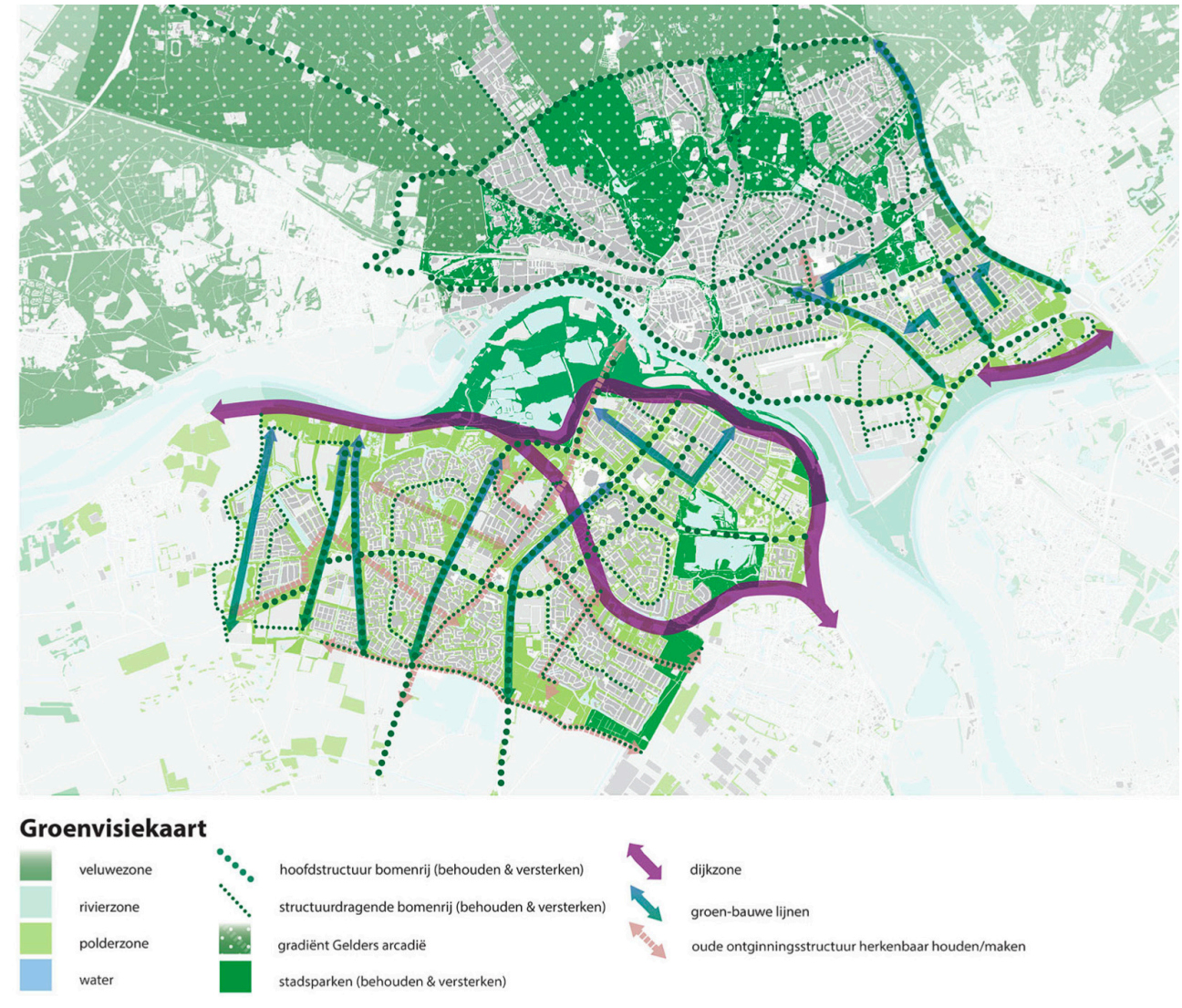
boven:
waterhuishouding Arnhem

midden/onder:
watersystemen

Watersysteem

Arnhem-Zuid heeft een aantal grote peilvakken met een min of meer vast waterpeil. Het watersysteem wordt grotendeels gevoed door regenwater en kwelwater. Dit relatief schone regen- en kwelwater wordt zoveel mogelijk binnen het stedelijk watersysteem vastgehouden, door een intern watercirculatiesysteem. Het oppervlaktewater stroomt in een aantal trappen van het hoogste peilvak (Vredenburg en Malburgen) via twee tussengelegen peilvakken (bij Elden) af naar het laagste peilvak (Elderveld, De Laar, Rijkerswoerd). Via een pomp aan de zuidwestrand van Vredenburg wordt het water van het laagste peilvak weer opgemalen naar het hoogste peilvak. Omdat de bergingscapaciteit binnen het systeem beperkt is, moet in droge perioden wel extra water worden ingelaten. Dit is relatief voedselrijk water uit de Linge. In natte perioden worden wateroverschotten naar de Linge afgevoerd. Bij extreme regenval kan ook water worden opgepompt naar de Rijn, door het gemaal ten noordwesten van Elderveld.

Om de inlaat van voedselrijk water te beperken en om de belasting van het aangrenzende watersysteem met stedelijke piekafvoeren te beperken (oftewel om het watersysteem klimaatrobuuster te maken) is een vergroting van de interne bergingscapaciteit nodig. Dit kan door extra wateroppervlakte te maken of door meer water in de ondergrond te bergen. De wijken Vredenburg, Kronenburg en Elderveld hebben een gescheiden rioolstelstel, maar het regenwater vanaf de daken en verharde terreinen wordt via een dicht ondergronds buizennetwerk snel naar het oppervlaktewater afgevoerd. Dit netwerk is kwetsbaar voor verstoppingen en bovendien wordt zo geen gebruik gemaakt van de bufferende werking van de bodem. Te overwegen is het regenwaterriool te vervangen door een systeem van geulen, wadi's en grondwaterpassages. Dit vergroot de waterberging en biedt ook goede ecologische mogelijkheden. Bovendien maakt het het water meer beleefbaar in het stedelijk gebied en vergroot het het waterbewustzijn van de bewoners.



afbeelding:
groenvisie Arnhem

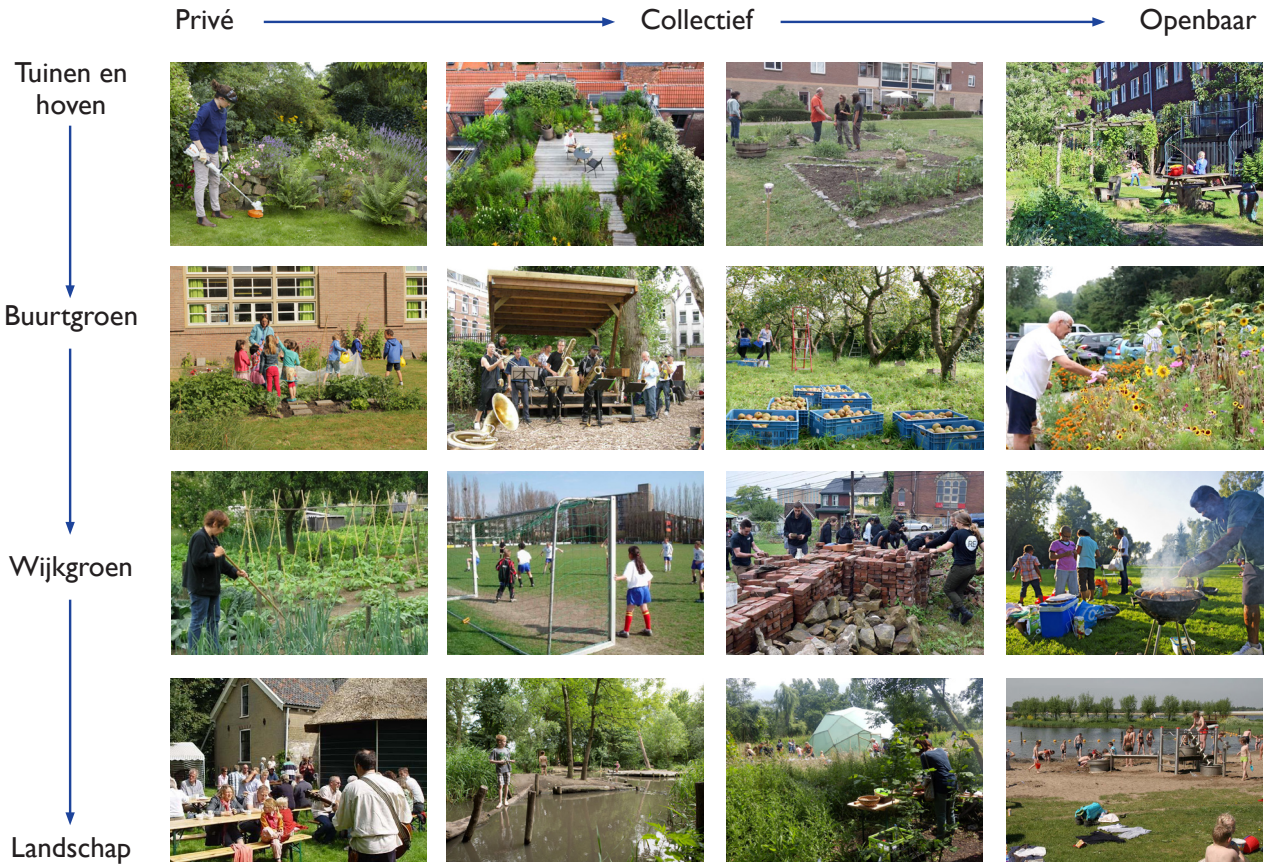
Een bijzonder kenmerk van het watersysteem van Arnhem-Zuid is dat de grondwaterstand meefluctueert met wisselende rivierpeilen. Dit speelt vooral in Malburgen en Vredenburg omdat hier, anders dan in Elderveld, geen afdekkende kleilaag in de ondergrond aanwezig is. Dit betekent dat bij lage rivierstanden stadswateren kunnen droogvallen en bij hoge rivierstanden kelders onder water kunnen komen te staan. Dit kan met allerlei technische maatregelen wel opgelost worden, maar het is interessanter om te kijken of het stedelijk watersysteem als geheel niet beter ingericht kan worden op deze natuurlijke waterdynamiek. Bijvoorbeeld door een aangepaste oeverinrichting of door verbreding en verdieping van watergangen. Misschien kan de Immerlooplas (nu een geïsoleerd water) verbonden worden met de stadswateren, om zo een grotere waterbuffer te creëren. Het biedt ook kansen voor riviersoorten, want die zijn gewend aan waterdynamiek. Zo kan de water- en groenstructuur van Vredenburg een eigen identiteit krijgen, die zich onderscheidt van het meer regenwatergevoede en minder dynamische systeem van Elderveld.

Groenstructuur

Vredenburg en Elderveld hebben relatief veel groen, maar dat is net als de woningvoorraad vaak eenzijdig van opbouw en verouderd. Samen met de bewoners wordt gewerkt aan groenvisies om het groen in de wijk diverser en ecologischer te maken. Waar mogelijk wordt overbodige verharding verwijderd en vervangen door groen. Voor heel Arnhem is een stedelijke Groenvisie gemaakt. De dijkzone, diverse historische lijnelementen en belangrijkrijke laanbeplantingen zijn daarin aangewezen als dragers van de groenstructuur, evenals de grotere stadsparken. Per type drager zijn inrichtingsprincipes beschreven. Daarnaast zijn opgaven per gebiedstype benoemd. Vredenburg, Kronenburg en Elderveld liggen in de ‘polderzone’. Hier wordt onder meer gestreefd naar ‘toegankelijke en beweegvriendelijke parken voor alle leeftijden’

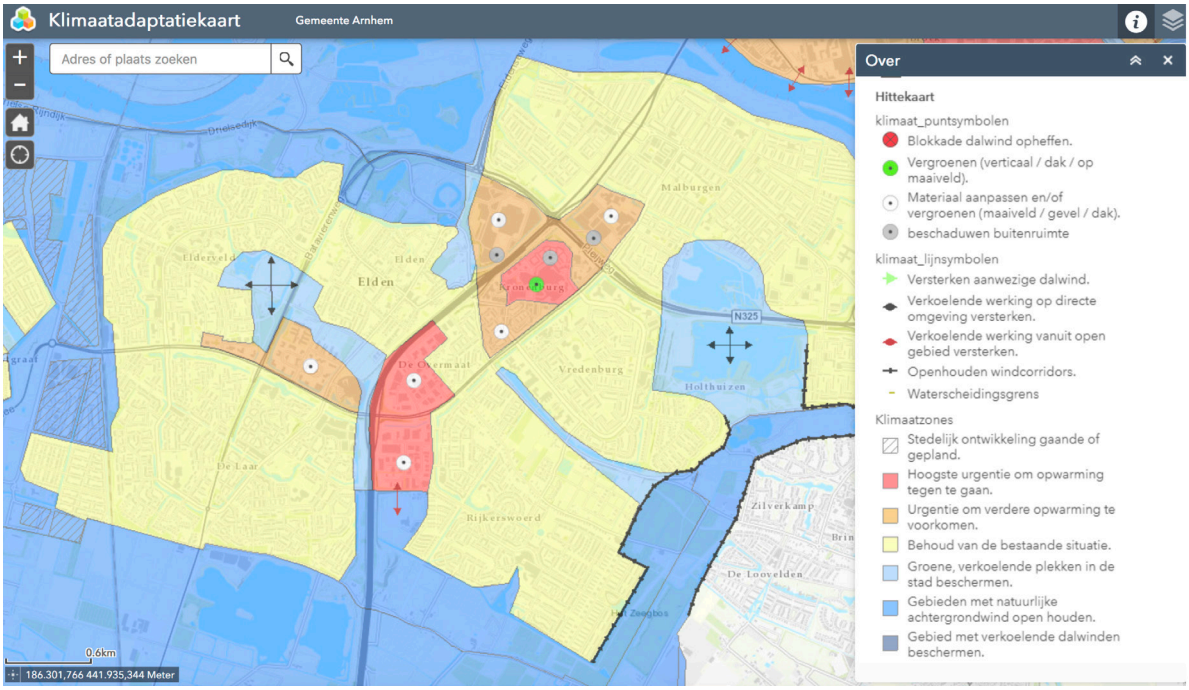
Groen vervult vele functies voor de stad: het vergroot de leefbaarheid van de woonomgeving en de gezondheid van de bewoners, het waarborgt de biodiversiteit en reguleert het klimaat, dat wil zeggen het vermindert risico’s van hittestress en wateroverlast. Groen kan ook een grotere rol krijgen voor de stedelijke voedselproductie, denk aan buurttuinen, stadsboerderijen en voedselbossen. We spreken daarom van ‘productief groen’. Afhankelijk van de schaal en het beheer is een breed palet van groentypen mogelijk. Wij denken dat in de huidige wijken het palet nog veel te smal is en dat de ‘functionaliteit’ van het groen nog sterk verbeterd kan worden. In het bijzonder klimaatadaptatie en biodiversiteit zijn urgente opgaven. Door het groen een stevige plek te geven in de stedelijke ontwikkeling en als een integraal onderdeel van de bouw- en verduurzamingsopgave te beschouwen, kunnen deze opgaven veel efficiënter en sneller worden uitgevoerd.

Typologie productief groen



beeld:
voorbeelden van productief groen

De historische onderlegger en het watersysteem bieden volop aanknopingspunten. De Huissensedijk kan een ecologische verbinding van formaat worden, die de unieke riviernatuur van Meinerswijk en de Gelderse Poort tot in het hart van de stad brengt. Daarvoor moeten wel een aantal barrières geslecht worden en de overgangen naar de wijken verzacht.
De ligging van Elderveld in een oude rivierkom, van Elden op een oude oeverwal en van Vredenburg in een oude uiterwaard, biedt kansen om de hele ecologische en landschappelijke gradiënt die zo kenmerkend is voor het rivierengebied op een subtiele manier terug te laten komen in de stedelijke groenstructuur. Dat vergroot de diversiteit en geeft een eigen identiteit aan de wijken. Een mooie ontwerpuitdaging!



beeld:
Kaart met hittestress opgave. Bron: opendata. arnhem.nl thema klimaatadaptatie

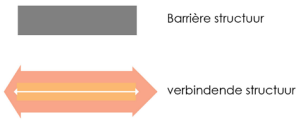
Stedelijke structuur



Foto:
Burgemeester Matsersingel gezien vanaf de Huissensedijk
Bron: Open Kaart









boven: stedelijke structuur van Arnhem

onder: entree Immerlooplas

Stedelijke structuur

Arnhem-Zuid is in verschillende fasen gebouwd volgens de stedenbouwkundige principes van dat moment. Vredenburg dateert uit de jaren 70 van de vorige eeuw, Elderveld en Kronenburg uit de jaren 80. Over het oorspronkelijke landschap heen is in korte tijd een geheel nieuwe stedelijke structuur ontstaan. Sommige historische elementen, zoals het dorp Elden en de Huissensedijk, zijn opgenomen in deze structuur en vormen fraaie groene enclaves. Maar de nieuwe wijken zijn vooral naar binnen gericht en liggen met de rug naar elkaar en naar het landschap toe, gescheiden door drukke verkeerswegen.

Waar Elden als 'historisch centrum' is omgeven door een brede groengordel ligt het winkelcentrum Kronenburg strak ingeklemd tussen de Burgemeester Matsersingel en doorgaande autowegen (A325 en N325). Het ontbreekt aan aantrekkelijke buitenruimten en fiets- en wandelverbindingen. De stedenbouwkundige aansluiting tussen het winkelcentrum en de omliggende woonbebouwing is ver onder de maat. Daarnaast zorgt het stenige karakter ervoor dat Kronenburg één groot hitte-eiland is. De voorgenomen herontwikkeling van Kronenburg is een belangrijke kans om deze problemen in samenhang aan te pakken.

Vredenburg en Elderveld zijn ruimer opgezet met veel groen, een park en voorzieningencentrum in het midden. Ze zijn ontsloten door een interne ringweg en opgebouwd uit kleine buurten en hofjes. Er staan vooral eensgezinswoningen, terwijl de hoogbouw zich langs de randen en de grotere wegen concentreert. De groenzone aan de noordzijde van Elderveld vormt een mooie overgang naar de uiterwaarden. Aan de westzijde vormt de spoorlijn een duidelijke barrière. Vredenburg grenst aan de zuidzijde aan de Huissensedijk en aan de oostzijde aan het Immerloopark, maar de verbindingen met deze groengebieden zijn beperkt.

Hoewel de geïsoleerde ligging van de wijken bijdraagt aan hun identiteit en oriëntatie, zien we een groot belang om de introverte en monotone structuur van de wijken op strategische plekken open te breken en meer te verbinden met het landschap en de rest van de stad. Het vergroten van de interne diversiteit en het opheffen van externe barrières en ontbrekende schakels zijn daarin de kern.

Elderveld
Inwoners: *9.035*

Hoewel in dezelfde tijd gebouwd als Vredenburg is Elderveld veel meer een zogenaamde bloemkoolwijk. Van een centrale kern met alle voorzieningen vertakken zich wegen tot een steeds kleinere en intiemere schaal totdat ze vaak doodlopen in een hofje.

Kenmerkend is de kleinschalige puzzel waarin geprobeerd is om groene langzaamverkeersroutes te scheiden van de wegen voor vierwielers. Via de voordeur stap zo je auto in, via de achterdeur sta je in het groen. Het groene karakter van de wijk is dan ook de grote kwaliteit. De nabijheid van groengebieden buiten de wijk zijn ook reden om hier te gaan wonen.

Kijk je iets verder naar de wijkstructuur dan valt op dat er veel verschillende buurtjes zijn die allemaal een andere structuur hebben. De wirwar van straten zorgt soms ook voor grote versteende vlaktes tussen de woningen. Vaak zijn er op de hoeken lange blinde gevels waardoor er veel anonieme plekken ontstaan.

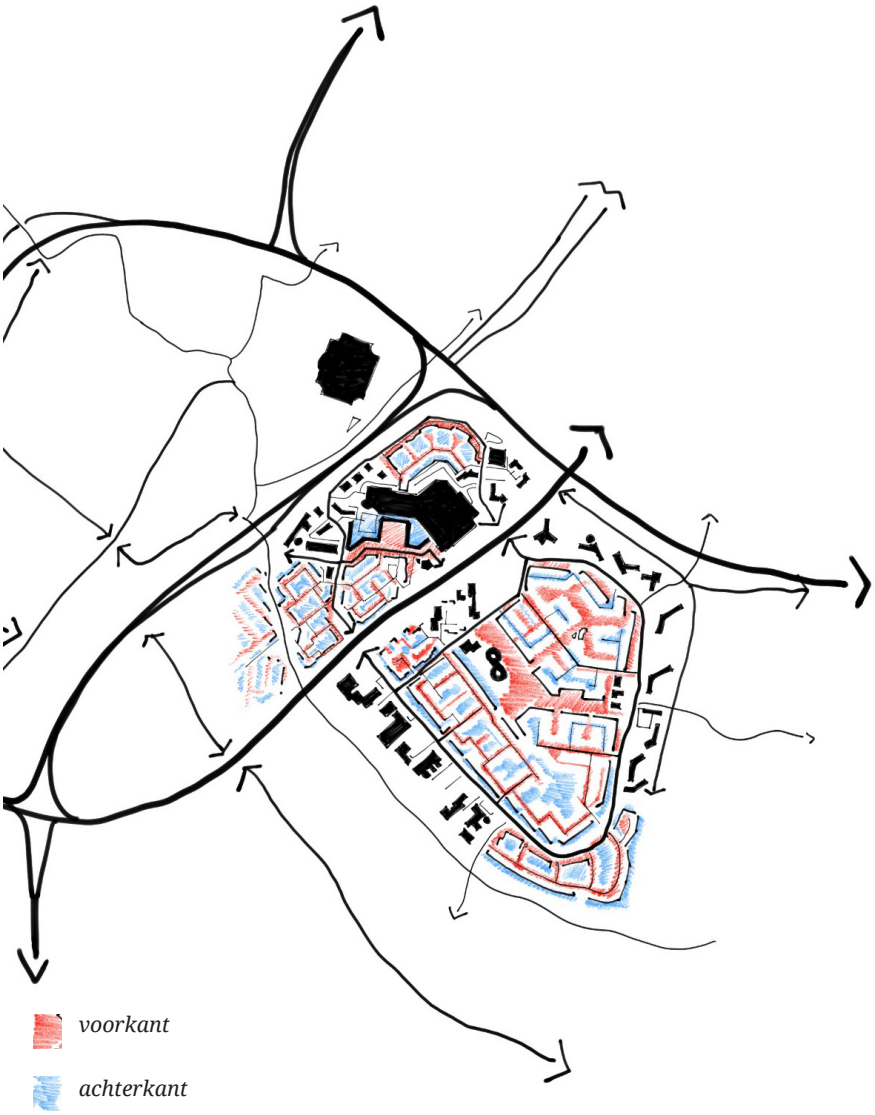
Belangrijkste aandachtspunt is de kern. Hier zijn alle voorzieningen aanwezig , van tandarts, basisschool en Lidl en sportcentrum en ontmoetingsplekken. Echter mist er samenhang en is er nauwelijks relatie met prettige buitenruimte.



afbeelding: Analysetekening van de ontsluitingstructuur binnen de wijken en voor- en achterkanten van de bebouwing, respectievelijk in rood en blauw aangegeven.



afbeelding: Analysetekening van de verschillende buurtjes binnen de wijkgroen-structuur. Vrijstaande bebouwing in zwart aangegeven



Kronenburg + Vredenburg
Inwoners: 7.425 (2.833 + 4.592)

Vredenburg en Kronenburg behoren tot dezelfde wijk, maar de twee buurten worden vrijwel geheel gescheiden van elkaar door de Burgemeester Matsersingel. De twee belangrijkste centra in beide buurten liggen aan weerszijden van de singel, Het Croydonplein voor Kronenburg en het Groningenpark voor Vredenburg, zonder directe verbinding.

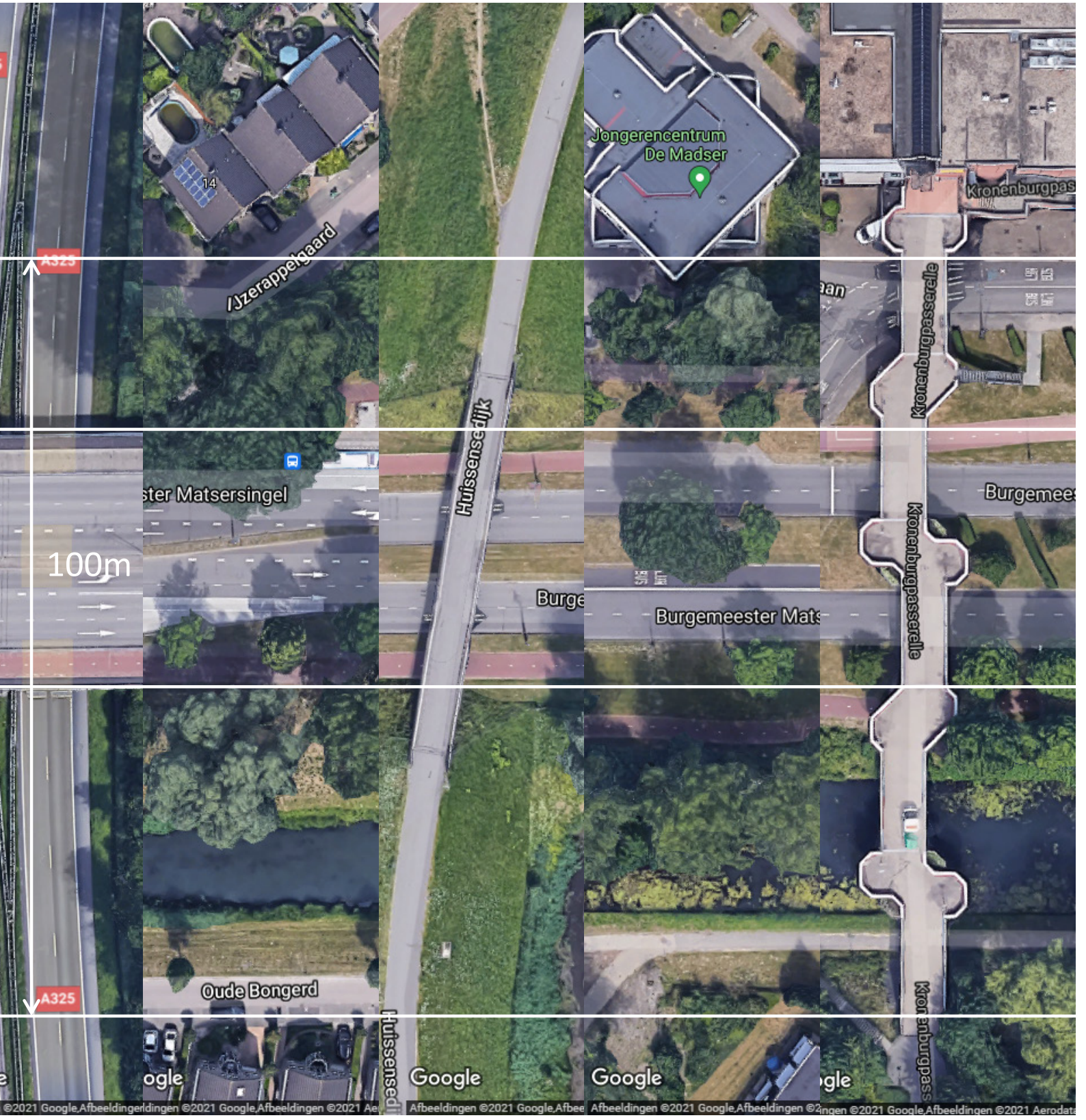
De structuur van Vredenburg kenmerkt zich door een buurt van laagbouw gezinswoningen omringd door een schil van grote kantoren, scholen en appartementsgebouwen met tussen beiden de Groningensingel.

Kwaliteiten van de buurt zijn de sterke groenstructuur van park, hoven en groene routes, de nabijheid van de Immerlooplas als natuur en recreatiegebied en de kleinschalige opzet aan de binnenkant, wat de buurt een intiem karakter geeft.

Opvallend is het verschil tussen het noord en zuid. In het noordelijke deel van Vredenburg komen voornamelijk voordeuren uit op de groene routes en hoven. Daarmee heeft het een veel socialer karakter. In het zuidelijke deel is er veel minder groen en komen juist de achterkanten daarop uit. Door het oprit parkeren aan de voorkant zijn de straten daar breed en stenig en is er nauwelijks ruimte voor groen en voetgangers.



Burgemeester Matsersingel



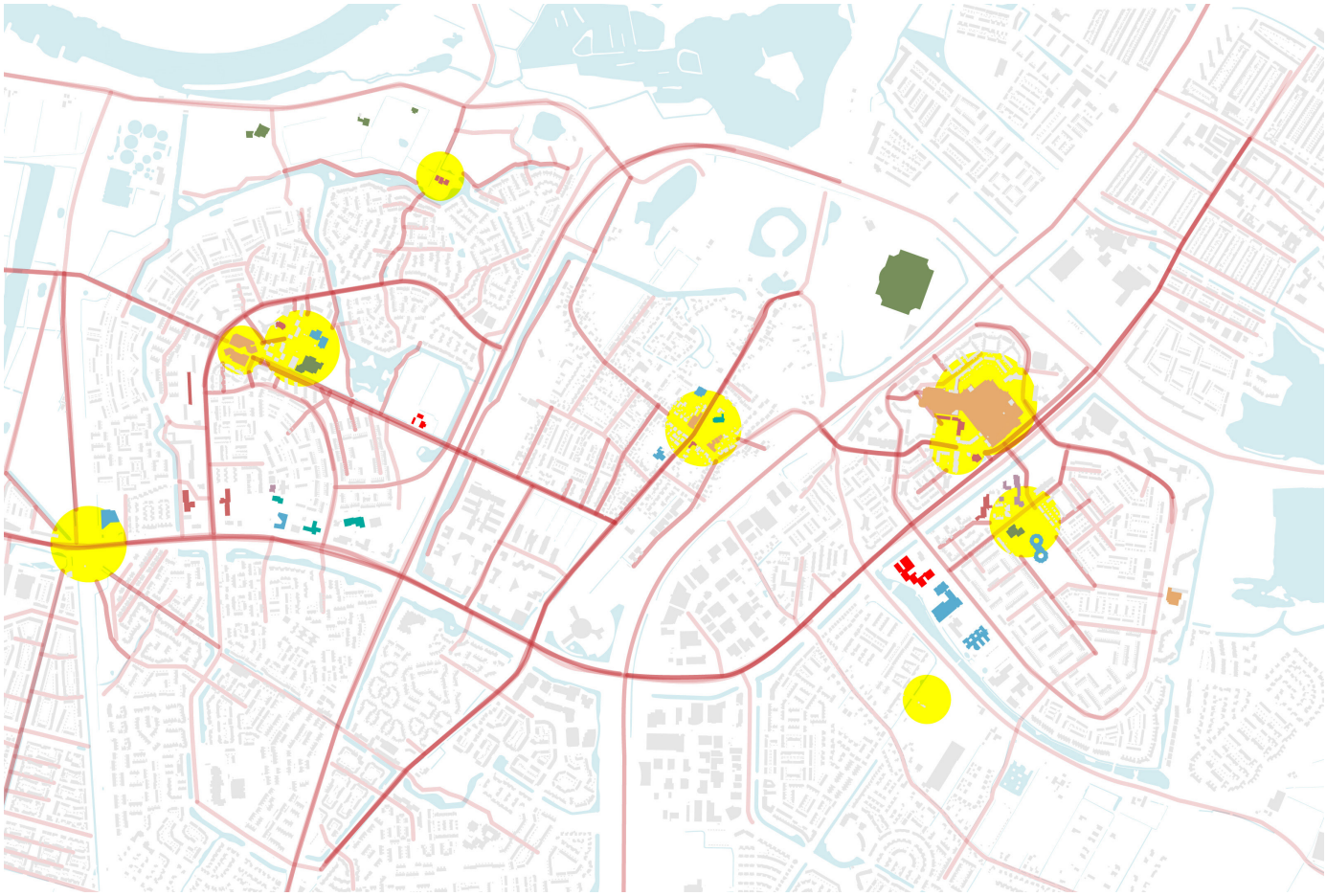
Het wegprofiel van de Burgemeester Matsersingel is 34 meter breed, maar de afstand van gevel tot gevel vaak wel 100 meter. Indien de weg in de toekomst wordt afgeschaald biedt dit allerlei kansen om de groenstroken te gebruiken en de oversteekbaarheid te verbeteren.

Sociale structuur

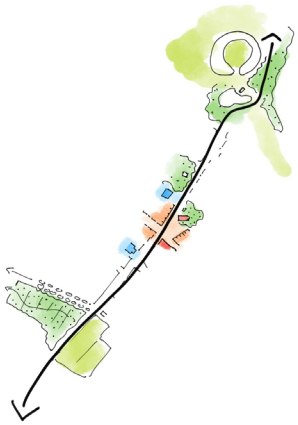


Wijkcentrm Elderveld Foto: Rufus de Vries in opdracht van Atelier Rijksbouwmeester


SPORTBEDRIJF ARNHEM SPORT
Sportcentrum
Elderveld
Entree



Boven:
(potentiële)
ankerpunten en
verbindingen



Onder:
de Brink in Elden
als onderdeel van
route



Sociale structuur

De sociale kwaliteit van wijken valt of staat bij de mogelijkheid om georganiseerde en toevallige ontmoetingen te hebben. Daarin spelen plekken waar verschillende mensen om verschillende redenen komen een sleutelrol. We noemen deze plekken ankerpunten. In zo'n ankerpunt ontstaat synergie tussen verschillende functies, zoals winkels en maatschappelijke voorzieningen. Voorwaarden zijn een herkenbare identiteit, een aangename verblijfskwaliteit en een goede bereikbaarheid via aantrekkelijke en logische routes. Hoe zit het met deze voorwaarden in Vredenburg, Kronenburg en Elderveld?

Uit de gesprekken die we voerden met expert-panels en bewoners kwam de wens naar voren voor betere ontmoetingsplekken in de wijk. Zowel binnen als buiten is de kwaliteit en laagdrempeligheid van ontmoetingsplekken nog niet wat het zou kunnen zijn. Deels vraagt dit om investering in accommodaties en aansturing in het beheer daarvan. In het toekomstperspectief richten we ons echter vooral op de stedelijke ruimte als geheel die een belangrijke rol kan spelen in het faciliteren van ontmoetingen. We gebruiken daarbij het concept van ankerpunten.

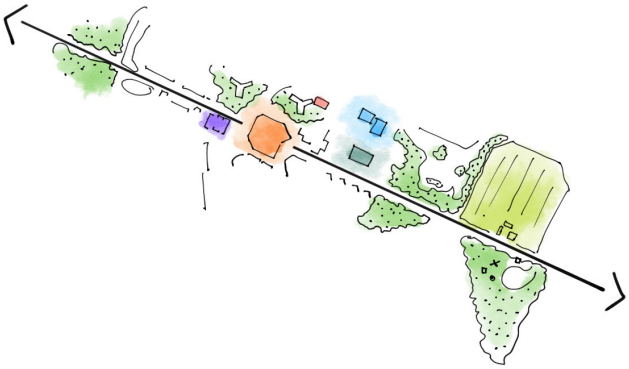
Ankerpunten

Een ankerpunt is een plek waar verschillende mensen om verschillende redenen komen en elkaar zo georganiseerd of spontaan ontmoeten. De plekken kennen een combinatie van voorzieningen, een goede openbare ruimte en hebben verblijfskwaliteit. Het zijn de plekken waar mensen hun dagelijks leven rond organiseren, bijvoorbeeld als zij boodschappen doen of de kinderen naar school brengen. De ankerpunten vormen samen een belangrijk deel van het karakter en de identiteit van een wijk.

Een lokaal voorbeeld van zo'n ankerpunt is het dorpsplein 'de Brink' van Elden. Rond dit plein zijn traditionele voorzieningen zoals de kerk, de kroeg, het dorpshuis en verschillende winkels gevestigd. Het plein zelf is in gebruik als parkeerterrein, maar kan op gezette tijden voor evenementen gebruikt worden.

De Brink ligt aan een historische route, waar ook scholen, parken en het buitengebied aan ontsloten zijn. Zo vormt het een goed ontsloten bestemming waar mensen met en zonder reden graag komen. Vinden we zo'n plek ook in Elderveld of Vredenburg?







Boven:
Sporthal Elderveld

Links-onder:
de Elderhofseweg
als dorpsweg
met verschillende
voorzieningen

Rechts-onder: hek
rond schoolplein

Elderveld

De Elderhofseweg in Elderveld kent qua schaal en schakeling van voorzieningen veel gelijkenissen met de historische lijn door Elden. In potentie kent de clustering van het winkelcentrum, de sporthal en onderwijsgebouwen dezelfde uitgangspunten om een betekenisvolle ontmoetingsplek te zijn. Je hoeft echter geen stedenbouwkundige te zijn om te ervaren dat dit nu niet tot zijn recht komt. De buitenruimte kent weinig karakter en biedt daardoor nauwelijks ruimte voor ontmoeting en activiteiten. De verschillende voorzieningen gaan geen relatie met elkaar aan, soms wordt dit zichtbaar door blinde gevels en metershoge hekken. De verhouding tussen bestemmingen en verkeersruimte is uit balans.

Vredenburg - Kronenburg

Vredenburg en Kronenburg kunnen eigenlijk gezien worden als één wijk, die door de Burgemeester Matsersingel van elkaar gescheiden zijn. Waar het winkelcentrum Kronenburg een regionale voorziening is, vormen het Croydonplein en het Groningenpark in potentie de ankerpunten voor deze wijken. Ook hier geldt dat de verschillende gebouwen als eigen eilandjes in de wijk liggen. Ze gaan geen relatie met elkaar aan en de tussenliggende openbare ruimte lijkt nauwelijks te profiteren van de aanwezigheid van deze bestemmingen en nodigt niet uit om te verblijven.

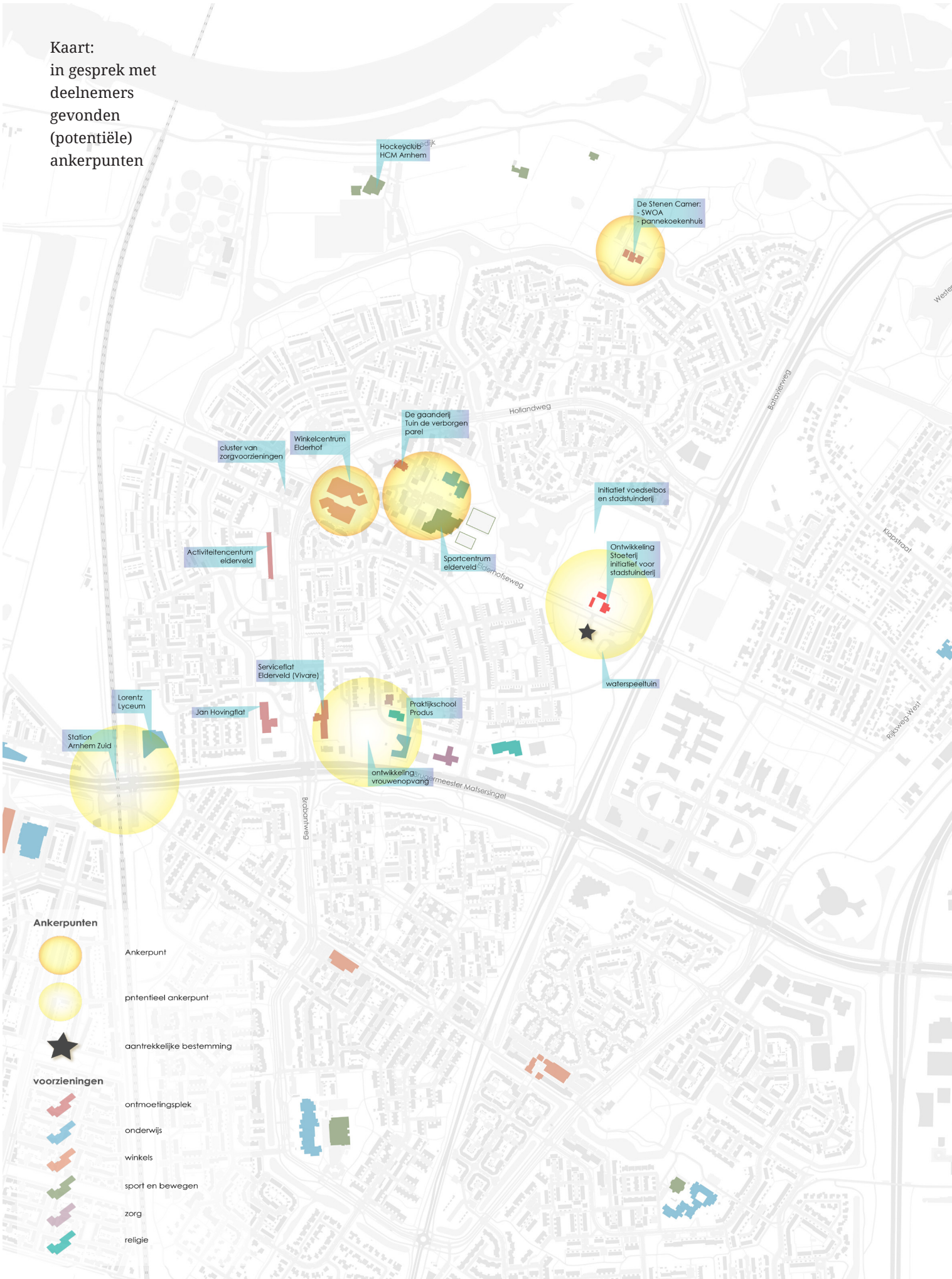
De nieuwbouw van de scholen in het Groningenpark biedt aanleiding om de relatie tussen de bestemmingen en de openbare ruimte te verbeteren. Aangegeven is, dat ook jongeren hier graag betrokken raken bij het realiseren van een geschikt Jongeren OntmoetingsPunt.

Ook voor het Croydonplein is het van groot belang om bewoners en gebruikers van deze plek vroegtijdig te betrekken, zodat dit plein er niet alleen verzorgd bij komt te liggen, maar een plek wordt waar bewoners zich mede eigenaar van voelen, er graag komen en er zorg voor dragen.

Toekomstige ankerpunten

Naast deze wijkcentra zijn er ook plekken op de grens tussen wijk en buitengebied of op anderszins betekenisvolle locaties die de potentie hebben om zich door te ontwikkelen tot ankerpunt. De verankering van deze bestemmingen aan veelgebruikte routes is een belangrijke factor voor de betekenis van deze plekken. Het ontwikkelen van een passend programma en de ruimte voor verblijfskwaliteit en activiteiten in de openbare ruimte zijn belangrijke bouwstenen, die alleen in samenspraak met bewoners en ondernemers tot stand kunnen worden gebracht. Kansrijk is het om de plekken waar mensen al komen voor hun dagelijks leven meer verblijfskwaliteit te geven en de samenhang tussen voorzieningen en de openbare ruimte te verbeteren.

Kaart:
in gesprek met
deelnemers
gevonden
(potentiële)
ankerpunten




Kern Elden
voorzieningen als onderwijs, kerk
dorpshuis, horeca en boodschappen
de Brink
Brinksestraat
Nijmeegseweg
Croydonplein met
aangrenzende voorzieningen
is belangrijkste ontmoetingsplek
voor Krongenburg.
(plannen voor nieuwe
inrichtingmet bewoners)
Croydonplein
Winkelcentrum
Kronenburg:
transformatie naar
full servicecentre
Jongerencentrum
De Madser
(wordt verbouwd
en uitgebreid)
Burgemeester Matsingel
Ontwikkeling
woon-zorg concept
Pleyade
Groningensingel
Kronenburgsingel
Hulsenbeekjk
SWOA
Wijkcentrum
De Petersborg
Leegstand:
Voormalig
Lorentzcollege
Wijkcentrum
Vredenburg
Groningenpark
KBS de Ommelander
en OBS Davinci Arnhem
(Binnenkort nieuwbouw)
Voorzienignen:
boodschappen,
fitness en zorg
Idee voor
buitenplaats
Immerlooplas
Immerlooplas
Stadslandbouw
Mooieweg
Mooieweg
Pleijweg
Gelredome
het Hoefijzer
veldse kolk



afbeelding:
analyse van
opgave bestaande
woningvoorraad
Bron: KAW

4. Woningbouwopgave

De huidige woonvoorraad is van wisselende kwaliteit en hoewel alle stakeholders een fijne woonomgeving als doelstelling hebben, bestaan er verschillende ideeën over welke middelen daarvoor moeten worden ingezet. Daarnaast lijken veel voorkomende woningen niet meer aan te sluiten bij de groeiende vraag naar een meer divers woningaanbod. Hoe kan de nieuwbouwopgave hier op inspelen? Hoe kan verdichten niet enkel drukken op parkeren en de leefbaarheid, maar kan het juist een meerwaarde zijn voor de huidige en nieuwe bewoners?

De grote opgave laten landen

Vanuit de woondeal met Regio Arnhem-Nijmegen zijn de wijken bestemd als versnellingslocaties met een wens om extra woningen toe te voegen. De ambitie is om naast de kwantiteit ook in te spelen op kwaliteit waarbij de diversiteit (typologieën, doelgroepen) in wijken verbeterd wordt, er levensloopbestendige woningen voorzien worden en er voldoende passende zorgwoningen in de wijk zijn. Toch zorgen grote aantallen, circa 7.000 voor 2030 en zelfs 10.000 richting 2040 voor een ruimtelijk vraagstuk waarbij de angst ontstaat dat dit ten koste kan gaan van bestaande (groen) kwaliteiten.

Het sec vinden van locaties voor deze aantallen is geen drijfveer geweest tijdens dit onderzoek. Het is echter wel waardevol om woningbouw op de juiste locaties in te zetten als middel om stedelijke vernieuwing tot stand te laten komen en de woningopgave te koppelen aan andere sociale en landschappelijke ontwikkeling.

Maar is er wel echt ruimte?

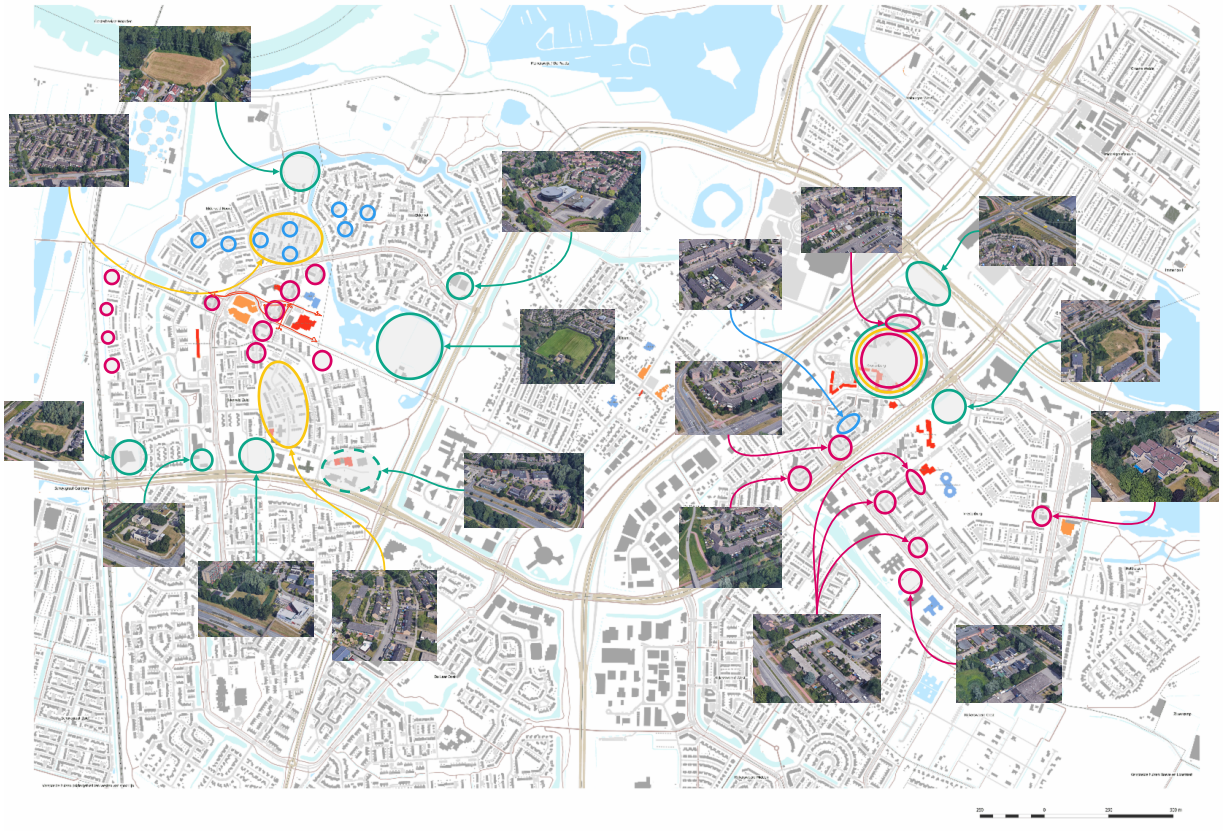
Ondanks het feit dat de ambities gebaseerd zijn op de verwachte woonbehoefte van de inwoners van Arnhem is het een terechte vraag of en waar er passende ruimte voor extra wonen is binnen Elderveld en Kronenburg. Onze constatering is dat je geen woningen kunt toevoegen zonder dit onderdeel te laten zijn van een ontwikkeling of herstructurering. Anders gaat er per definitie waardevolle openbare ruimte verloren.

Om slimme aanknopingspunten te vinden hebben we de hiernaast afgebeelde kaart gemaakt met gecombineerde data wat betreft leefbaarheid, energetische staat van de woningen en het corporatiebezit. Door deze lagen over elkaar heen te leggen ontstaan er locaties met gecombineerde aanleidingen om aan de slag te gaan. Strategische plekken die als start en voorbeeld kunnen dienen voor een integrale wijkverbetering en zich als olievlek kunnen verspreiden.

Deze strategische plekken zijn te verdelen in drie categorieën ingrepen:

- Kleine schaal: Chirurgische ingrepen ter verbetering stedelijke kwaliteit
- Midden schaal: Potentie verbeteren woonmilieu in combinatie met rioolvervanging en energietransitie
- Grote schaal: Verdichting middels het versterken van ankerpunten

Kansrijke gebieden zijn het gebied rondom het winkelcentrum in Elderveld, een deelbuurtje in Elderveld-Noord, een strook langs het Groningerpark en de poort van Vredenburg naar het Immerloo Park. We zien dit als strategische plekken om te starten met verkenning van woningbouw. Deze locaties zijn daarom in de volgende ontwerpstudies verder onderzocht.



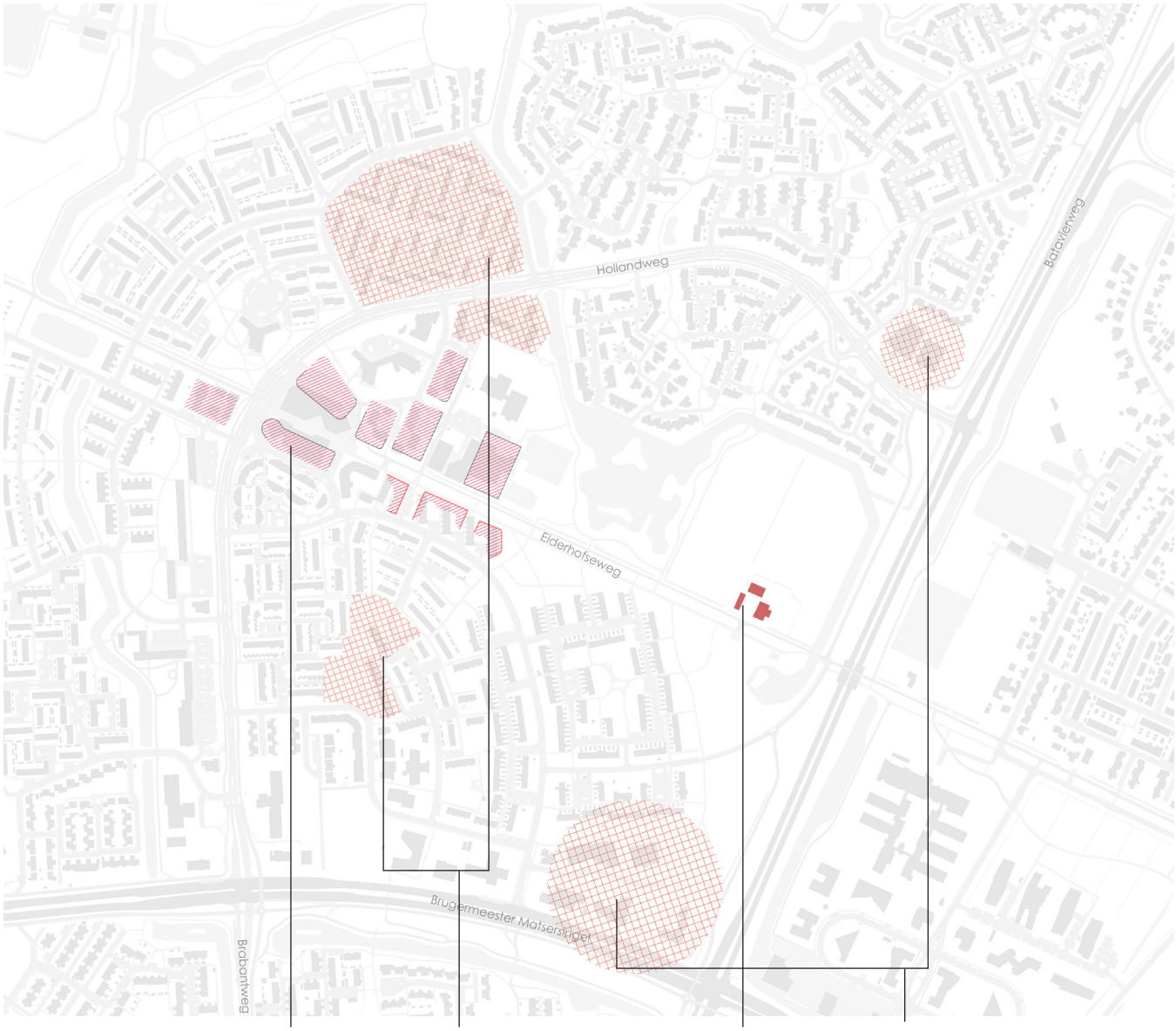
Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van een Ruimte Zat light scan om gevoel te krijgen bij de kansen en mogelijkheden en dit een plek te geven in het narratief. In een vervolgonderzoek kan doormiddel van ontwerpend onderzoek nauwkeuriger bekeken worden welke mogelijkheden er precies zijn.

Hoewel er een aantal kansrijke plekken is gevonden, laat een verdiepende ruimtelijke potentie scan ook zien dat het aantal locaties binnen de wijken ook beperkt is. Dit komt met name door het toch relatief lage percentage corporatiebezit, reeds verduurzaamd vastgoed en een grote hoeveelheid versnipperd bezit.

Als we dan toch kijken naar plekken die de woondruk op de wijken kunnen ontlasten en het groen te beschermen is het verstandig om gebruik maken van al reeds bestaande infrastructuren en voorzieningen. Daarom is ook te denken aan de zoom rond de af te schalen Burgemeester Matsersingel in Vredenburg en een meer geïsoleerde ontwikkeling rondom het Gelredome naar woongebied zoals bij de Euroborg in Groningen.



afbeelding: woningen en onderwijs naast voetbalstadion Euroborg, Groningen.



Centrumontwikkeling: vernieuwing voorzieningen en accommocaties gecombineerd met verdichting door toevoegen woningen.

Kleinschalige herstructurering in samenhang met verduurzaming en versterken ruimtelijke structuur

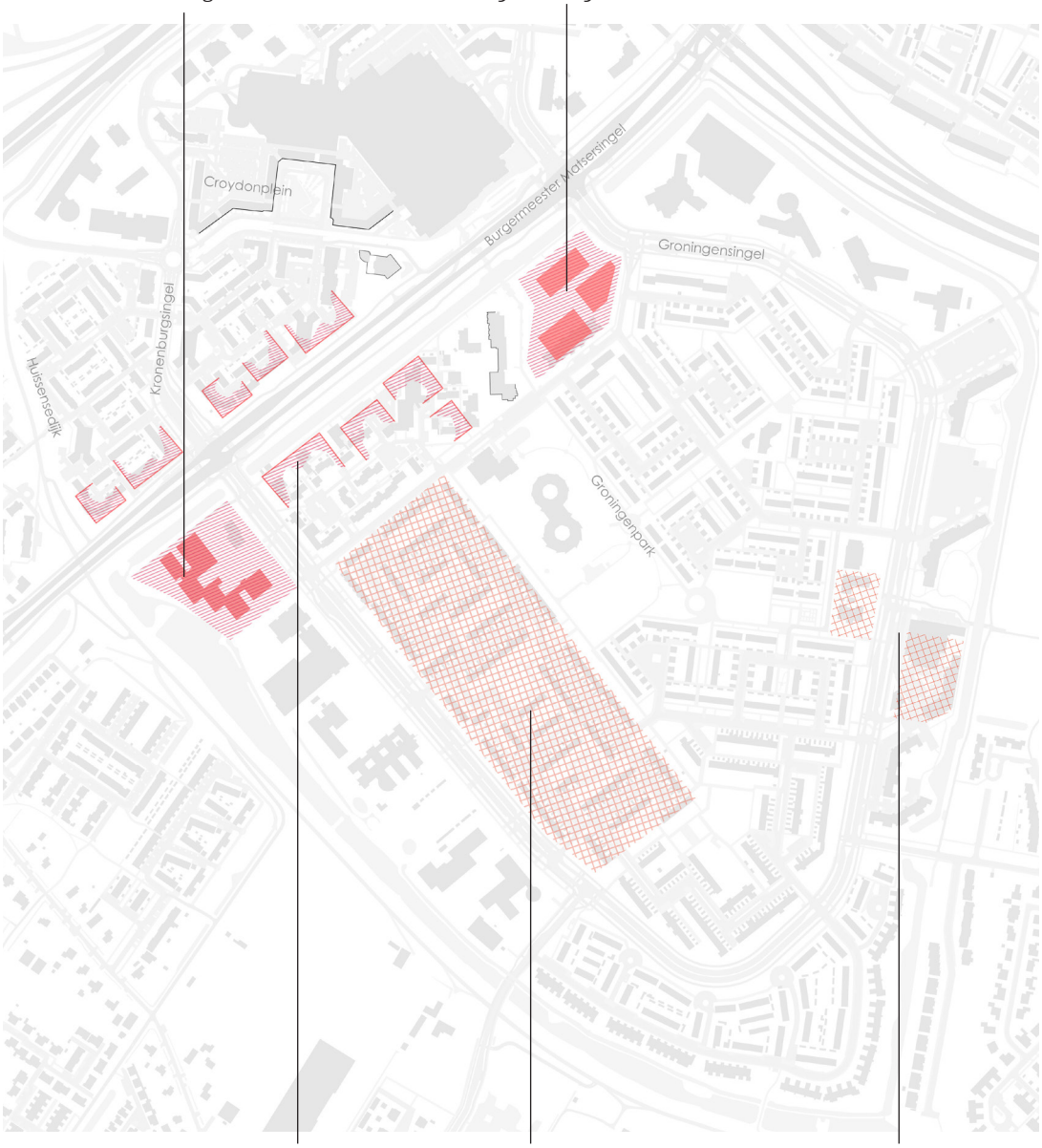
Renovatie Stoeterij: initiatief voor 9 woningen in bestaande gebouwen

Mogelijke verdichtingslocatie

afbeelding: aangewezen zoeklocaties voor woningbouw in Elderveld

Ontwikkellocatie voormalig Lorentzcollege

Ontwikkellocatie woonzorgconcept Pleyade (Pleynkwartier)



Verdichtingskansen langs Burgemeester Matsersingel in samenhang met mogelijke afschaling.

Kleinschalige herstructurering in samenhang met verduurzaming, rioolvervanging en versterken ruimtelijke structuur

Herstructurering en verdichting in samenhang met versterken ankerpunt en toegang tot Immerlooplas.

afbeelding: aangewezen zoeklocaties voor woningbouw in Vredenburg en Kronenburg (los van ontwikkeling winkelcentrum Kronenburg)

Aantallen versus kwaliteit en mensen

In de gesprekken die we gevoerd hebben is het niet alleen over aantal woningen gegaan, maar juist ook over de mensen die er moeten komen wonen. Want wie zou dat moeten zijn? Waar komen ze vandaan? Welke sociaaleconomische klasse moet sterker vertegenwoordig worden? Welke woonproducten horen daar dan bij?

Over een aantal zaken als betaalbare woningen voor starters, levensloopbestendige woningen voor senioren en passende woningen voor eenpersoonshuishouden wordt snel overeenstemming gevonden. Dat wordt ook onderstreept door eerder gedane onderzoeken van Companen en landelijke trends. Maar het vraagt nog een te maken verdiepingsslag om te bepalen wat betaalbaar wonen in een oververhitte markt is. Hetzelfde geldt voor de vraag of het toevoegen van vrije sector huur nu de wijk versterkt of juist grote groepen bewoners in financiële problemen brengt.



Het juiste woonproduct op de juiste locatie

Waar wel kansen liggen zijn door de juiste woonproducten op de juiste locatie te ontwikkelen. Zo lijkt er een grote vraag te zijn voor seniorenwoningen dichtbij de voorzieningen in de wijkcentra van zowel Kronenburg als Vredenburg. Wanneer zulk nieuw aanbod emptynesters voldoende verleidt om hun ruime gezinswoning te verlaten kan er een verhuisstroom opgang komen ten behoeve van startende gezinnen. Hiervoor is het van belang dat bewoners niet het gevoel hebben dat ze enkel kleiner gaan wonen, maar dat de nieuwbouw beter aansluit bij hun hedendaagse behoeftes.

afbeelding: voorkomende woningtypen in Elderveld, Kronenburg en Vredenburg

Er liggen dan ook kansen om de toch monotone individuele manier van wonen te verrijken met woonvormen die in verschillende manieren een meer of minder collectieve woonvorm karakter hebben. Dit kan al vrij laagdrempelig door samen met bewoners in de bestaande structuren de overgangen van voor- en achterkant te verbeteren waardoor het samenleven op straatniveau verbeterd wordt.





Daarnaast is het in de bestaande structuur ook mogelijk om verouderde eengezinswoningen te vervangen voor beneden- bovenwoningen met op de begane grond een levensloopbestendige woning en daarboven een woning voor een eenpersoons huishouden.





Op de eerder genoemde plekken waar ruimte is om te verdichten ontstaan

afbeelding boven: directe woonomgeving die uitnodigt tot verblijven en ontmoeten
onder: wonen rond een hof

ook echt de mogelijkheden om nieuwe woonvormen en stedelijke ruimtes te introduceren. Dat zou een stedelijk hof-blok kunnen zijn waar gewoond wordt aan een collectieve tuin. Of appartement typologie waarbij op verschillende manieren iets gedeeld kan worden.





Collectief wonen is iets waar je als gemeente expliciet ruimte voor moet bieden om het te laten ontstaan. Hierin bestaan zoveel smaken dat het samen met bewoners onderzocht en ontwikkeld moet worden om tot een passend aanbod te komen. Hierdoor is het proces van woningbouw wederom een middel om sociale binding en een rijkere leefomgeving tot stand te laten komen.





afbeelding boven: collectief wonen (WIJ-land door Space&Matter) onder: individueel wonen rond een collectieve buitenruimte

Parkeren

Mobiliteit en wonen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Waar in de wijken op dit moment het straatparkeren beeldbepalend is, wordt op veel plekken gewerkt aan buitenruimtes waar de mens terrein wint van de auto.

De toekomst van het gebruik en bezit van een auto is onzeker en onvoorspelbaar. De huidige behoefte van 1 auto per huishouden lijkt ons voorlopig een prima uitgangspunt om in de ontwikkeling mee te nemen. Het is echter wel verstandig om deze anders te postitioneren. Anders levert het immers een vergelijkbare, door parkeren gedomineerde woonomgeving op.



Door meer in te zetten op (gebouwd) geclusterd parkeren ontstaan er kansen om de plekken te laten bloeien, wordt fietsen en wandelen gestimuleerd en kunnen nieuwe ontwikkelingen ook echt iets toevoegen voor de huidige bewoners. En als op de lange termijn het individuele bezit daalt, dan ligt er een mooie ontwikkelprikkel om de geclusterde parkeerruimte weer te gebruiken voor het versterken van de leefomgeving.

Het gebruik van een auto is voor veel mensen een noodzaak om werk, familie en voorzieningen te bereiken. Het stimuleren van andere vormen van mobiliteit en het ontwerpen van parkeerplekken kan juist in wijken als Vredenburg, Kronenburg en Elderveld een grote verbetering van de leefomgeving betekenen.

afbeelding: gebouwde parkeer-voorziening (P+R Zutphen door Moederscheim-Moonen)

5. Een samenhangend perspectief

De bouwopgave, maar ook sociale vernieuwing, klimaatadaptatie en biodiversiteit vragen de komende jaren forse investeringen. Wij zijn ervan overtuigd dat deze investeringen alleen met een echt integrale en inclusieve aanpak succesvol kunnen zijn, en dat de kwaliteit van de openbare ruimte de toetssteen is van dit succes. Het is dus niet een kwestie van óf bouwen, óf groen, maar van én én.

In een opgave kun je niet wonen. Dit toekomstperspectief vormt de opmaat naar een proces dat vooral samen met bewoners en gebruikers aangegaan moet worden. We hebben ontleed op welke plekken de meeste impact gemaakt kan worden en laten zien welke kwaliteiten er kunnen ontstaan wanneer je de verschillende opgaven integreert.

Drie hoofdstromen

We concentreren de voorstellen rond drie hoofdstromen, die losse opgaven op het hoogste schaalniveau aan elkaar verbinden en zo richting geven aan de stedelijke ontwikkeling:

Deelgebieden

Vervolgens zoomen we in op twee deelgebieden waar verschillende elementen uit het voorgaande planniveau samenkomen en waar we laten zien welke kwaliteiten dat concreet oplevert. Dit gaat om:

1. Burgemeester Matsersingel tussen Vredenburg en Kronenburg

2. De Elderhofseweg in Eldenhof

In de wijken

Tot slot laten we zien welke kansen er liggen buiten deze centrumgebieden, in de dagelijkse leefomgeving van de bewoners. Ook daar komen landschappelijke, stedelijke en sociale opgaven samen. We laten twee voorbeelden zien in Vredenburg en Elderveld.



We illustreren onze voorstellen met schetsen, principeschema's, sfeerimpressies en een overkoepelende plankaart. Het totaal wakkert het verlangen aan om samen aan deze opgaven te werken en geeft de richting aan waarmee iedere kleine stap kan bijdragen aan een gewenst eindresultaat.

narratief

Onder de stoep stroomt de rivier

De wijken Elderveld, Kronenburg en Vredenburg zijn in de jaren 1970 en -80 gebouwd als coherente wijken volgens de ideeën van die tijd. Maar de geschiedenis van dit gebied gaat veel verder terug, tot ver vóór de Romeinen. De rivier heeft dit landschap gemaakt. Vlak onder de oppervlakte ligt een bijzondere identiteit die bovendien aanknopingspunten biedt voor de opgaven van de nabije toekomst.

De openbare ruimte is van ons allemaal. Hoe deze gebruikt en beheerd wordt, of er een relatie bestaat tussen de plekken en de omliggende voorzieningen en of daar betekenisvolle ontmoetingen plaatsvinden, bepaalt het beeld van een buurt of wijk. Alle investeringen - van noodzakelijk onderhoud tot het toevoegen van woningen, van klimaatadaptatie tot sociale projecten - worden erop gericht de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren.



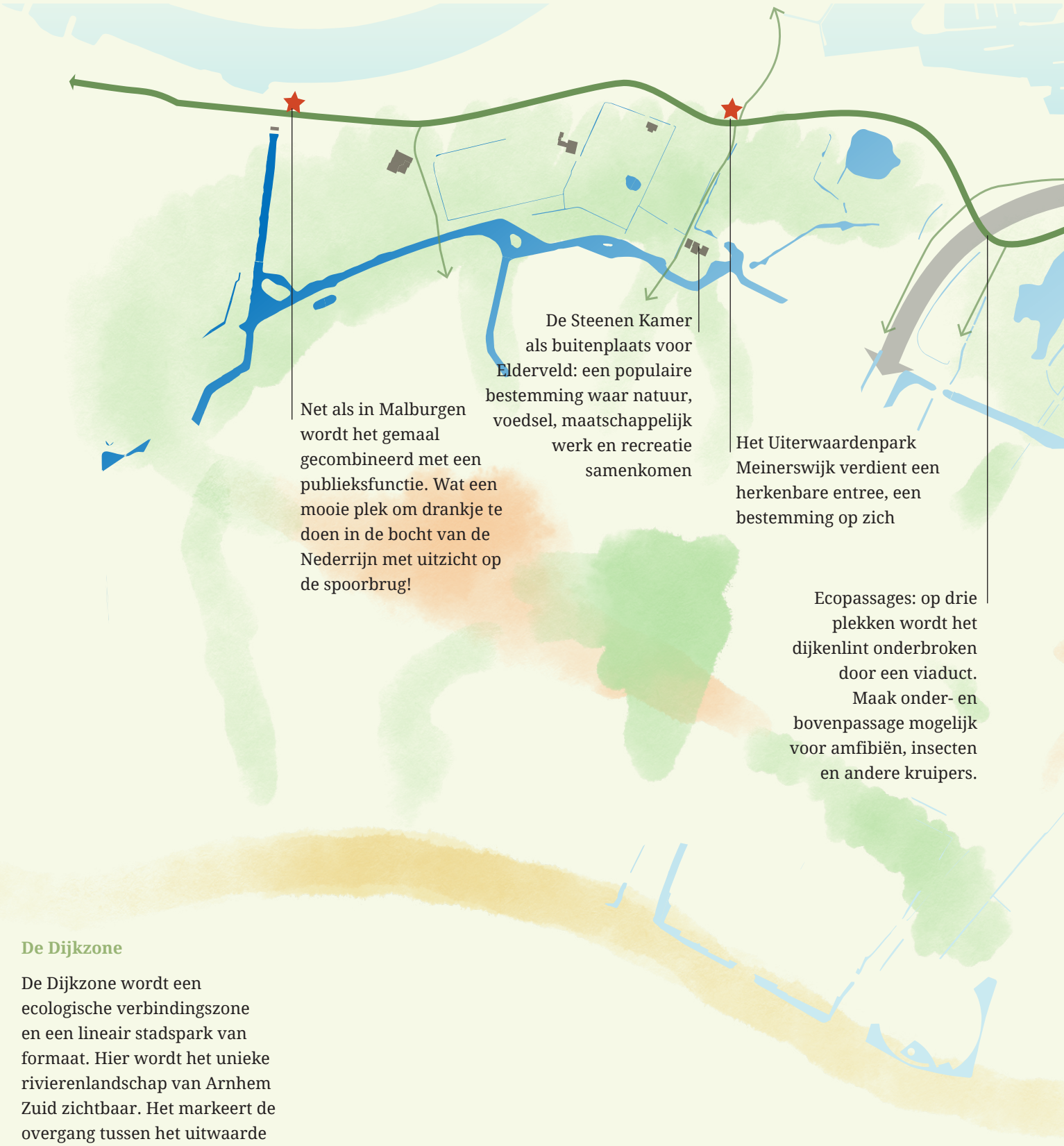
Afbeeldingen: Brad Downey: 'Castles beneath cities' en 'House of cards'



Daar waar de openbare ruimte te wensen overlaat, biedt het toevoegen van woningen aanleiding voor kwaliteitsverbetering. Dit begint bij de wijkcentra en de verbindingen daartussen. De plekken waar mensen hun dagelijks leven organiseren en de grootste kans hebben om elkaar te ontmoeten.

Ook op de plekken waar de wijken raken aan het buitengebied of waar groene verbindingen door de wijk vastlopen, verbeteren chirurgische ingrepen het aanzien van de wijk. Daarmee wordt ook de ecologie versterkt; zo ontstaat een rijk en gevarieerd landschap waarin het werk van de natuur beleefbaar wordt. Dat nodigt bewoners uit om samen de woonomgeving verder te vergroenen.

Zo kunnen het landschap en de geschiedenis mensen verbinden met hun omgeving en met elkaar. De relicten van het rivierenlandschap liggen erop te wachten om wakker gekust te worden. En zo de wijken sterker te maken in waar ze om geliefd zijn: rustig wonen in het groen, met voorzieningen binnen handbereik.



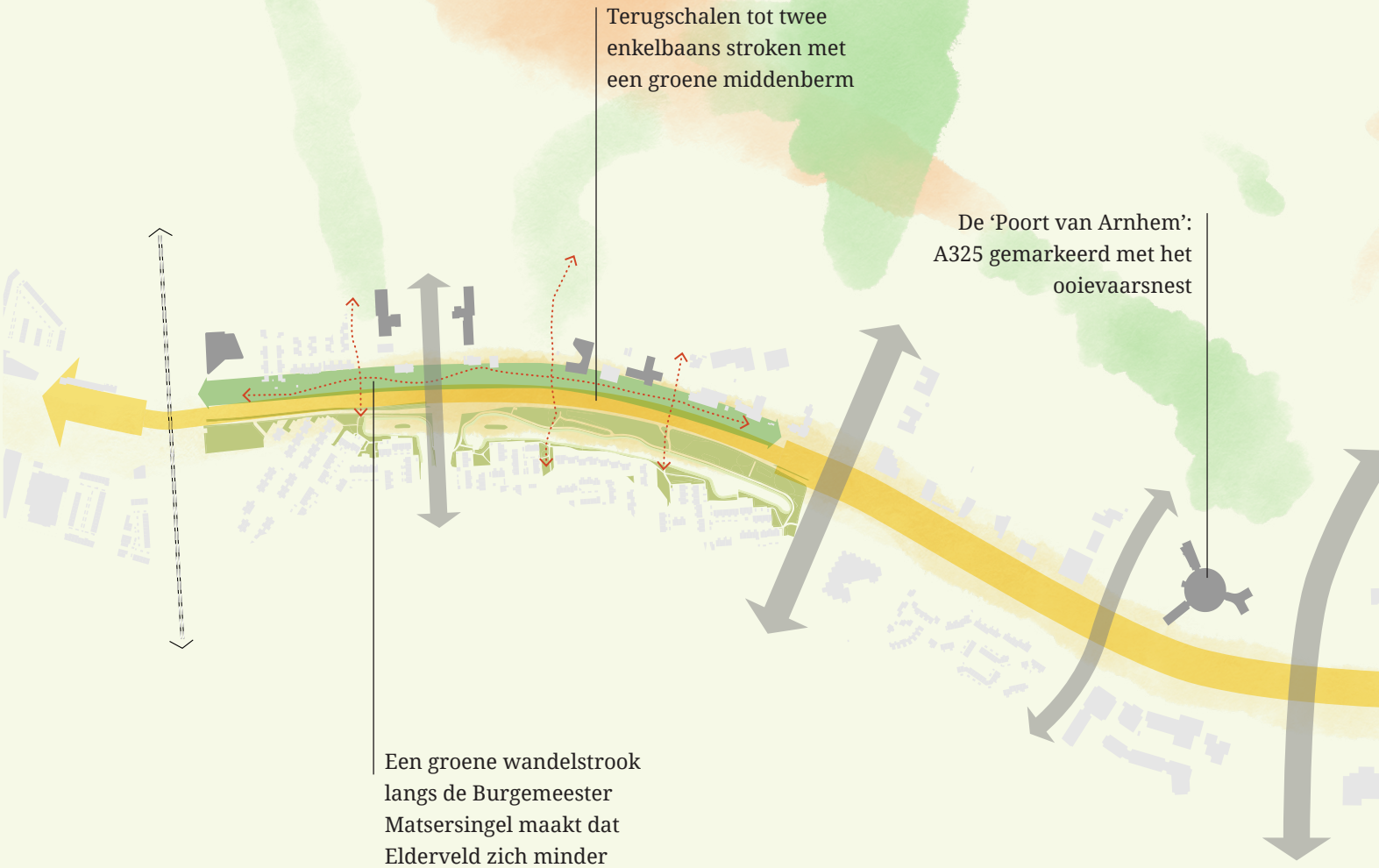
De Dijkzone

De Dijkzone wordt een ecologische verbindingszone en een lineair stadspark van formaat. Hier wordt het unieke rivierenlandschap van Arnhem Zuid zichtbaar. Het markeert de overgang tussen het uitwaarde gebied en de rivierkomvlakte en is daarmee de belangrijkste cultuurhistorische drager van dit gebied. Een recreatieve route in een groene omgeving, waarvan de landschappelijke en ecologische continuïteit en de verbindingen met de stedelijke omgeving van groot belang zijn.


Het vergroenen van de parkeerplaatsen kan gecombineerd worden met verdichting.
Betrek het eiland Gelredome langs een nieuwe verbinding met Malburgen.
Goed ingepaste broekbosjes en poelen als stapstenen voor de ecologische corridor
Ecopassage
Nieuwe verbindingen met Vredenburg vergroten de ervaren nabijheid van de Huissensedijk
Deze plek is cruciaal voor de waterhuishouding van het hele gebied. Het water wordt hier 1,5 meter omhoog gepomt en dat mag gezien worden.

De Boulevard

De Burgemeester Matsersingel die de verschillende wijken en belangrijke voorzieningen met elkaar verbindt, is de ruggegraat van het gebied. Deze functie kan ze nog beter vervullen wanneer de weg op specifieke plekken wordt teruggeschaald tot een boulevard. Dit maakt oversteekplaatsen mogelijk zonder stoplichten, het wonen langs deze weg wordt aantrekkelijker en de groenzones langs de weg kunnen als park worden gebruikt. Zo doet de weg haar naam ‘singel’ eer aan en wordt de verbinding tussen Vredenburg en Kronenburg versterkt.




Gelijkvloerse overgang verbindt de harten van twee wijken: van Groningenpark via de Madser naar het Croydonplein
Terugschalen tot twee enkelbaans stroken met een groene middenberm
Verdichten met appartementen die uitkijken op het groen van de singel

De Ankerpuntenroute

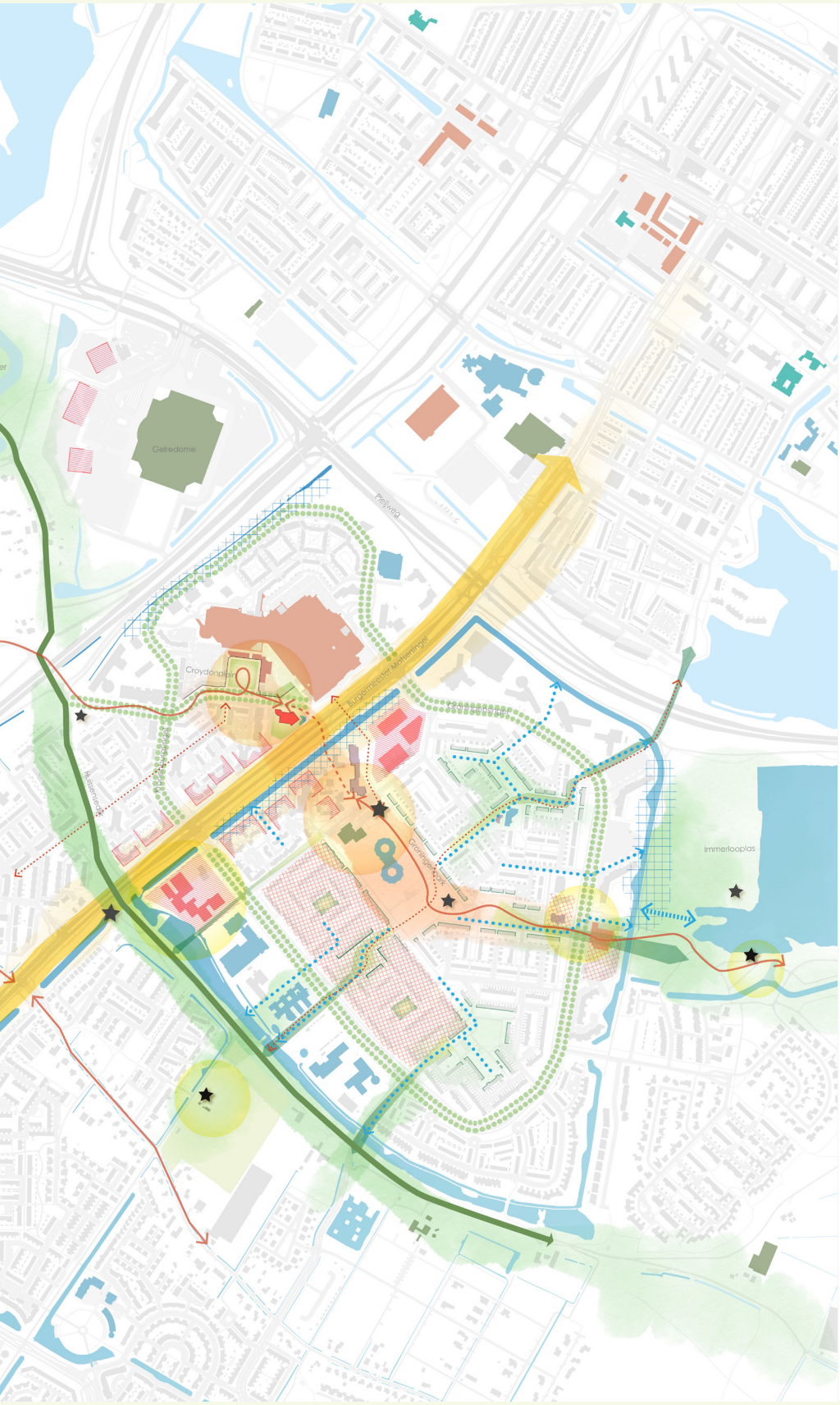
Dit is een doorlopende langzaamverkeer-verbinding die ontmoetingsplekken, parken en voorzieningen binnen de wijken met elkaar verbindt. Dit zijn de routes waarlangs het hart van elke wijk zichtbaar wordt. Een participatieve aanpak van ontwikkeling, inrichting en beheer maakt van deze plekken het sociaal bindmiddel van elke wijk.




De Brink in Elden is een schakel tussen de ankerpunten van Elderveld, Kronenburg en Vredenburg, met een onderscheidend profiel vanwege de horeca
Het Croydonplein als belangrijkste ontmoetingsplek voor Kronenburg wordt in co-creatie met bewoners opnieuw ingericht
De nieuwe Madser komt centraal aan de route te liggen tussen het Croydonplein en het Groningenpark
Verbinding met Immerlooplas langs ontmoetingsplek en voorzieningen zoals supermarkt
Bestaande en nieuwe voorzieningen zorgen voor een aantrekkelijk verblijfsgebied als belangrijkste ankerpunt van Vredenburg
Onderdeel van koele route met schaduw en zitplaatsen
Buitenplaats Immerlooplas als boeiende bestemming

De visie op kaart





Verbindingen en routes

- wandelrouter
- wandel en fietsroute
- nog te vinden verbinding
- teruggeschaalde stadsstraat

Water en groen

- bovengrondse waterafvoer
- nieuwe watergang
- vergroende lanen met meer ruimte voor langszaamverkeer
- groen route
- groene hoven
- systeem van oppervlaktewater
- zoekgebied waterberging

Woningbouw

- ontwikkellocatie
- stedelijke verdichting
- bloksgewijze herstructurering corporatiewoningen in samenhang met rioolvervanging en energietransitie
- potentiële verdichtingslocaties

Ankerpunten

- Ankerpunt
- pntentieel ankerpunt
- aantrekkelijke bestemming

voorzieningen

- ontmoetingsplek
- onderwijs
- winkels
- sport en bewegen
- zorg
- religie

Open Kaart

Kooperatieve Architekten Werkplaats

CIRCULAR LANDSCAPES



Elderveld

De kwaliteit van Elderveld zit in de informele structuur van de openbare ruimte, de nabijheid van de uiterwaarden en de aanwezigheid van het Park Elderveld. Aan de randen van de wijk liggen kansen om deze nabijheid nog beter beleefbaar te maken.

Het bovengronds afvoeren van regenwater naar de groengebieden kan een ecologische verrijking zijn. De structuur van de wijk met haar groenzones leent zich hier goed voor.

Op sommige plekken is de buitenruimte zo ongedefinieerd dat deze aanleiding biedt voor kleinschalige herstructurering. Ook het wijkcentum kent anonieme plekken en blinde gevels. De Stoeterij is juist een historisch waardevolle plek, die onder de juiste voorwaarden ontwikkeld kan worden tot groene ontmoetingsplek.



Vredenburg - Kronenburg

Het centrum van Vredenburg is één passerelle verwijderd van het winkelcentrum Kronenburg, dat een regionale functie heeft. Maar om de meer wijkgerichte plekken te bereiken, zoals het Croydonplein, vormt het winkelcentrum eerder een barrière. Een afgeschaalde Burgemeester Matsersingel biedt kansen voor nieuwe dwarsverbindingen.

De entree naar de Immerlooplas ligt wat verscholen tussen flats. Een betere verbinding tussen het Groningenpark en dit natuurgebied kan de ervaren verbondenheid versterken. Ook biedt het verbinden van de watersystemen voordelen.

De zone langs de Huissensedijk biedt potentie voor het toevoegen van een aangenaam woonmilieu en het creëren van nieuwe (ecologische) verbindingen. Ook een afgeschaalde Burgemeester Matsersingel biedt mogelijkheden voor woningbouw.

Elderhofseweg



De lange rechte lijn van de Elderhofseweg wordt een dorpstraat die verschillende plekken en identiteiten aaneen rijgt. Deze fruitbomenallee is de belangrijkste referentie aan de historische structuur van het gebied. Voorzieningen zoals het winkelcentrum maar ook het sport- en onderwijscluster zijn langs deze laan georganiseerd. Er ontstaat een aantal buitenruimtes met een herkenbare identiteit die sterk verband houdt met de functies die aan deze pleinen liggen.

De bebouwing aan weerszijden van de weg speelt nog onvoldoende in op de potentie van deze route. Dat geldt ook voor het winkelcentrum, dat nu weliswaar rondom deze lijn is gevouwen, maar ook veel achterkanten creëert. Een levendig voorzieningencluster met woningen erboven vergroot de sociale en ruimtelijke kwaliteit.

De ontwikkeling van de Stoeterij is een prachtige kans om in synergie tussen verschillende partijen tot een groene trekpleister voor de omliggende wijken te ontwikkelen. Een voedselbos, schooltuin en bijbehorende eetgelegenheid kunnen de agrarische historie weer tot leven wekken.

Een eenvoudig paviljoen aan het water kan genoeg zijn om van deze plek een gewilde bestemming te maken en en-passant bezoekers van de tegenovergelegen waterspeeltuin te faciliteren met een consumptie en toiletbezoek.



Het fietspad en de parallelweg worden samengebracht tot een brede laan. De fruitbomen langs de route geven het allure en maken het een plek om te verblijven. Boven het winkelcentrum is het fijn wonen voor starters en senioren met de levendigheid en het gemak van het winkelcentrum.



Het winkelhart en het sport- en onderwijsplein vullen elkaar goed aan. Je kind naar school of vereniging brengen en daarna even boodschappen doen: plekken met een eigen identiteit die samen toch alles bieden wat een wijk nodig heeft. De betaalbare, deels collectieve woningen zorgen voor levendigheid en sociale veiligheid in de avonduren.

Burgemeester Matsersingel



Wanneer de maximum snelheid en het aantal rijbanen van de Burgemeester Matsersingel worden teruggebracht, kan deze transformeren tot boulevard en ontstaan kansen om gelijkvloerse oversteken mogelijk te maken tussen Vredenburg en Kronenburg, met de nieuwbouw van de Madser als schakel.

Ook biedt dit aanleiding om langs de weg woningen toe te voegen. Het gebouw van het lorentz-college functioneert daarbij als broedplaats en latere ontwikkellocatie. Een logische aanleiding voor verdere verdichting.

Daar op de kruising van de Huissensedijk met de Burgemeester Matsersingel bevindt zich ook het gemaal, dat een belangrijke rol speelt in het watersysteem en zichtbaar wordt gemaakt. Het viaduct wordt er verbreed tot ecoduct zodat mens en natuur daar rustiger de oversteek kunnen maken.

De Huissensedijk heeft alles in zich om een recreatief, lineair stadspark te worden en als ecologische verbinding nog beter te functioneren. Op het niveau van de dijk voel je je even loskomen van de stad; het is een bestemming op zich en een recreatieve en ecologische route naar het uiterwaardelandschap en stadslandbouwgebieden.



Een gelijkvloerse oversteek over de afgeschaalde Burgemeester Matsersingel verbindt het hart van beide wijken met elkaar. De route wordt begeleid door nieuwe woningen, waar jong en oud compact maar kwalitatief samenwonen en biedt een aanvullend alternatief op de passerelle.



Nieuwe bruggen over het water zorgen dat de Huissensedijk beter bereikbaar is vanuit de omliggende wijken. Langs deze randen tussen wijk en dijk is ook ruimte voor verdichting: woonblokken met uitzicht op de weelderige singel zorgen voor sociale veiligheid op de route tussen woonwijk en buitengebied. Deze koopappartementen zijn zeer geliefd bij empty-nesters uit Vredenburg.

In de wijken



In Vredenburg biedt het Groningenpark een koele route, waar het water bovengronds wordt afgevoerd en in verbinding staat met de Immerlooplas. Dit betekent een enorme verrijken van de ecologie, met bovendien spelaanleiding voor kinderen. De gezamenlijke nieuwbouw van de basisscholen biedt aanleiding de omliggende pleinen en speelgelegenheden af te stemmen op deze ecologische routes. De buurtmoestuin krijgt en plek en in samenspraak met jongeren wordt een jongerenontmoetingsplek (JOP) ontworpen en geplaatst.

Met het park als voortuin is deze locatie geliefd bij jong en oud. Een aantal woningen wordt getransformeerd tot beneden-bovenwoningen, wat ouderen de kans biedt om levensloopbestendig in hun buurt te blijven wonen, terwijl starters een betaalbare bovenwoning vinden.

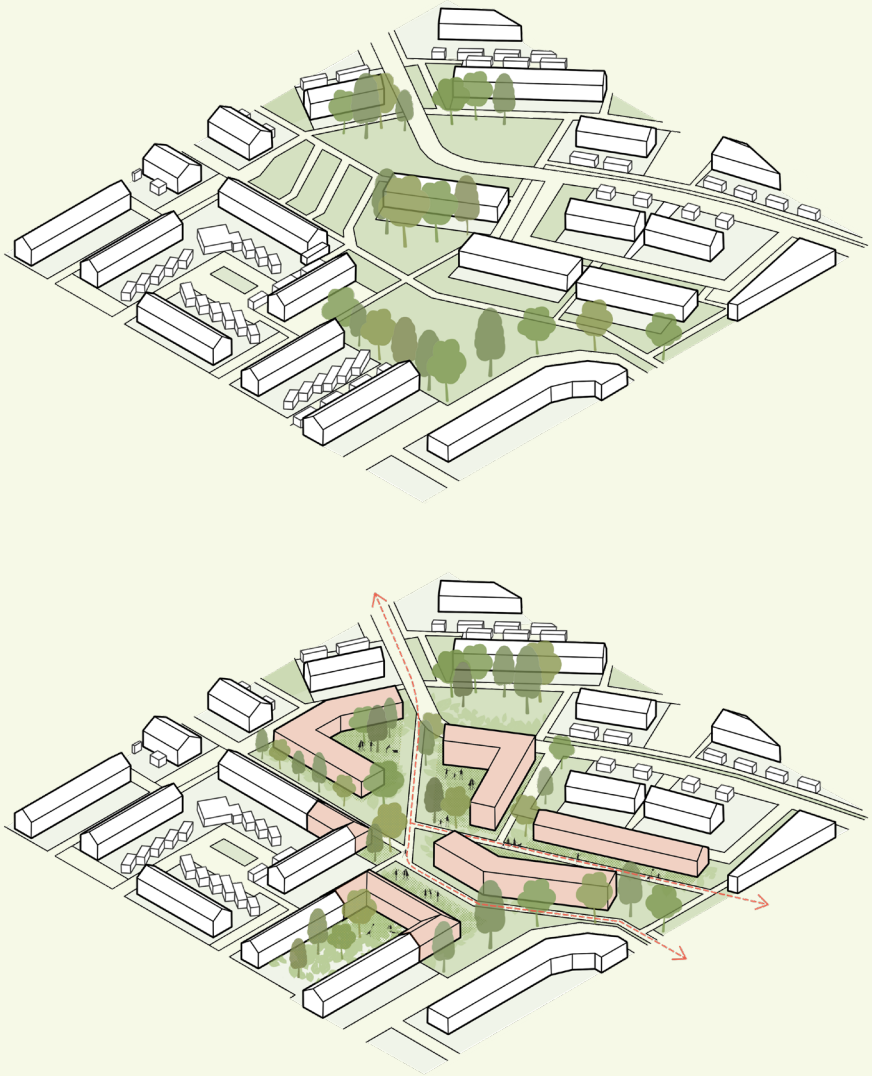
Kleinschalige ingrepen in de wijkstructuur kunnen de openbare ruimte sterk verbeteren en nieuwe woningtypen toevoegen. In de volgende pagina's wordt eerst het effect geillustreerd, vervolgens worden de onderliggende principes toegelicht.



Strategische ingrepen in de structuur van Elderveld maken het toevoegen van gezinswoningen met een hedendaagse indeling mogelijk, terwijl de openbare ruimte meer ecologische betekenis krijgt. Wadi's en speelplekken gaan gepaard met aantrekkelijke langzaamverkeers routes die voortbouwen op het reeds bestaande netwerk, herkenbaar aan het tegelpatroon.



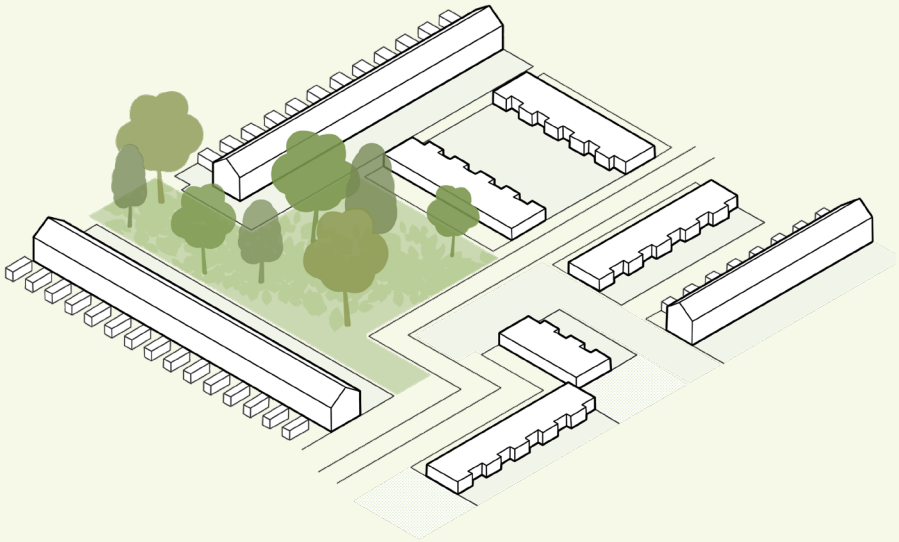
In Vredenburg nodigen de schaal en de rijke ecologie van de groene ruimtes uit tot gezamenlijk beheer, moestuinen, ontmoeting en spelen. Met eenvoudige middelen kan een andere beleving van de buitenruimte worden gerealiseerd die naast een ecologische functie ook een sterkere sociale functie krijgt.

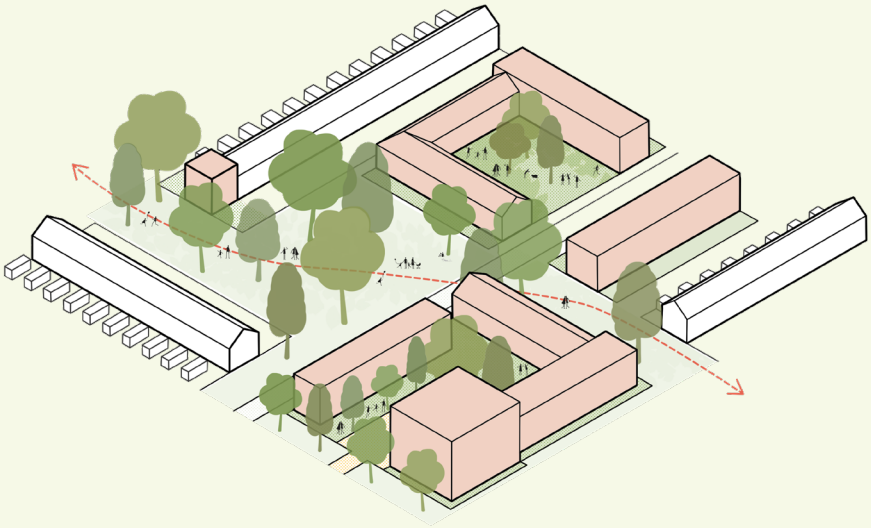


Voorbeelduitwerking buurtstructuur Elderveld

De structuur van woonblokken laat soms zoveel restruimte, dat onduidelijk is aan wie deze toebehoort. Dit prikkelt om verder te kijken dan verkavelingen en na te denken over collectieve vormen van beheer. Een buurtwoonkamer versterkt de onderlinge betrokkenheid. Met gerichte ingrepen kan dergelijke toeeigening worden gefaciliteerd:

- beter doorwaadbaar maken van wijkstructuur
- activeren door ‘opkoppen’ van woonblokken
- toevoegen van woningen, ruimte voor samenbouw
- verduidelijken voor- en achterzijden, aanleiding voor collectief beheer





Voorbeelduitwerking woonhoven in Vredenburg

In het zuidelijke deel van Vredenburg bieden de stedenbouwkundige structuur en de woonkwaliteit soms aanleiding voor verbetering. Met een nieuwe tussenschaal kunnen andere woonkwaliteiten worden toegevoegd voor een divers publiek. De schematische verkaveling laat zien hoe met gerichte herstructurering een aantal kwaliteitsverbeteringen kan worden bereikt.

- verbinden groene zones in de wijk (noord-zuid)
- versterken langzaamverkeer routes in de wijk (oost-west)
- toevoegen woningen met passend woonaanbod
- activeren blinde kopgevels

6. Visie als uitnodiging

Dit toekomstperspectief laat de kwaliteiten zien die kunnen ontstaan bij een samenhangende aanpak. De komende jaren kan deze visie gebruikt worden ter inspiratie en als schatkaart voor het opzetten van projecten waar integraal wordt gekeken naar de opgaven die er liggen. In dit hoofdstuk geven we een aantal suggesties van hoe de visie kan uitnodigen tot betrokkenheid.

De wijken hebben een rijk verenigingsleven en met de wijkplatforms en wijkmanagers een goede overlegstructuur om met gemeente en bewoners samen te werken aan de ruimtelijke en sociale kwaliteit van de wijken. Met name rond gekoesterde plekken zoals het Groningenpark en het Croydonplein is het belangrijk om de ervaringsdeskundigheid van bewoners en ondernemers te betrekken in de planvorming. Zo kunnen zij zich deze plekken toe-eigenen in het gebruik, de activiteiten en mogelijk delen van het beheer.

Belangrijk in onze benadering is het denken vanuit programma en activiteiten. De geschetste beelden laten vanzelfsprekend ruimtelijke condities zien, maar het belangrijkste is dat zij vertrekken vanuit de functies en activiteiten die kunnen plaatsvinden op een plek. De vormgeving is daarin volgend.

De co-creatie vanuit het programma is een belangrijke en kansrijke manier om met bewoners betekenis te geven aan goed werkende ontmoetingsplekken en openbare ruimtes. Zelfs bij meer ingrijpende maatregelen, zoals kleinschalige herstructurering in woonbuurten, kan het samenwerken met bewoners leiden tot meer begrip en betere plannen. We lichten in dit hoofdstuk enkele ervaringen toe.

Op korte termijn:

- samen met bewoners plannen maken voor de groeninrichting van de buitenruimte, rekening houdend met ecologische structuren en de wateropgave;

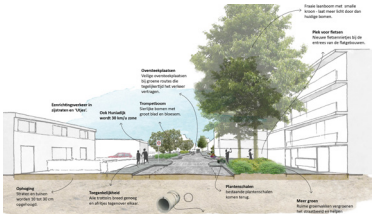
Op middellange termijn:

- rioolvervanging, verduurzaming woningbouw en bouwprojecten aangrijpen om wijkstructuren te verbeteren;

Op lange termijn:

- structurele ingrepen zoals afschalen Burgemeester Matsersingel, vernieuwing winkelcentrum en grotere woningbouwprojecten aangrijpen om het karakter van de wijken te veranderen;

Voorbeeld: Programma van Wensen, Open Kaart

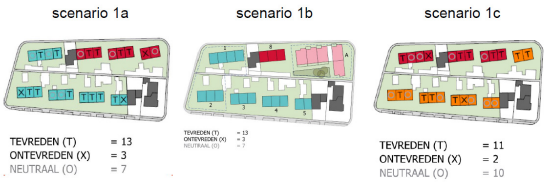





Het vervangen van riolering gaat vaak gepaard met het ophogen van straten en tuinen van huurders en woningeigenaren. Ook biedt het kansen om de buitenruimte opnieuw in te richten en daarbij gebruik te maken van de kennis en ideeën van bewoners. Door het vroegtijdig informeren en betrekken van bewoners met inloopbijeenkomsten en communicatiemateriaal kunnen veel zorgen worden weggenomen en kansen verzilverd. Bij dit soort opgaven, maar ook bij het opstellen van een breder toekomstperspectief door corporatie of gemeente, biedt een Programma van Wensen een beknopte weergave van wat de buurt belangrijk vindt. Deze samenvatting biedt houvast in de uitwerking en het vertrouwen richting bewoners dat hun inbreng wordt meegenomen.

Voorbeeld: Herstructureren met bewoners, KAW

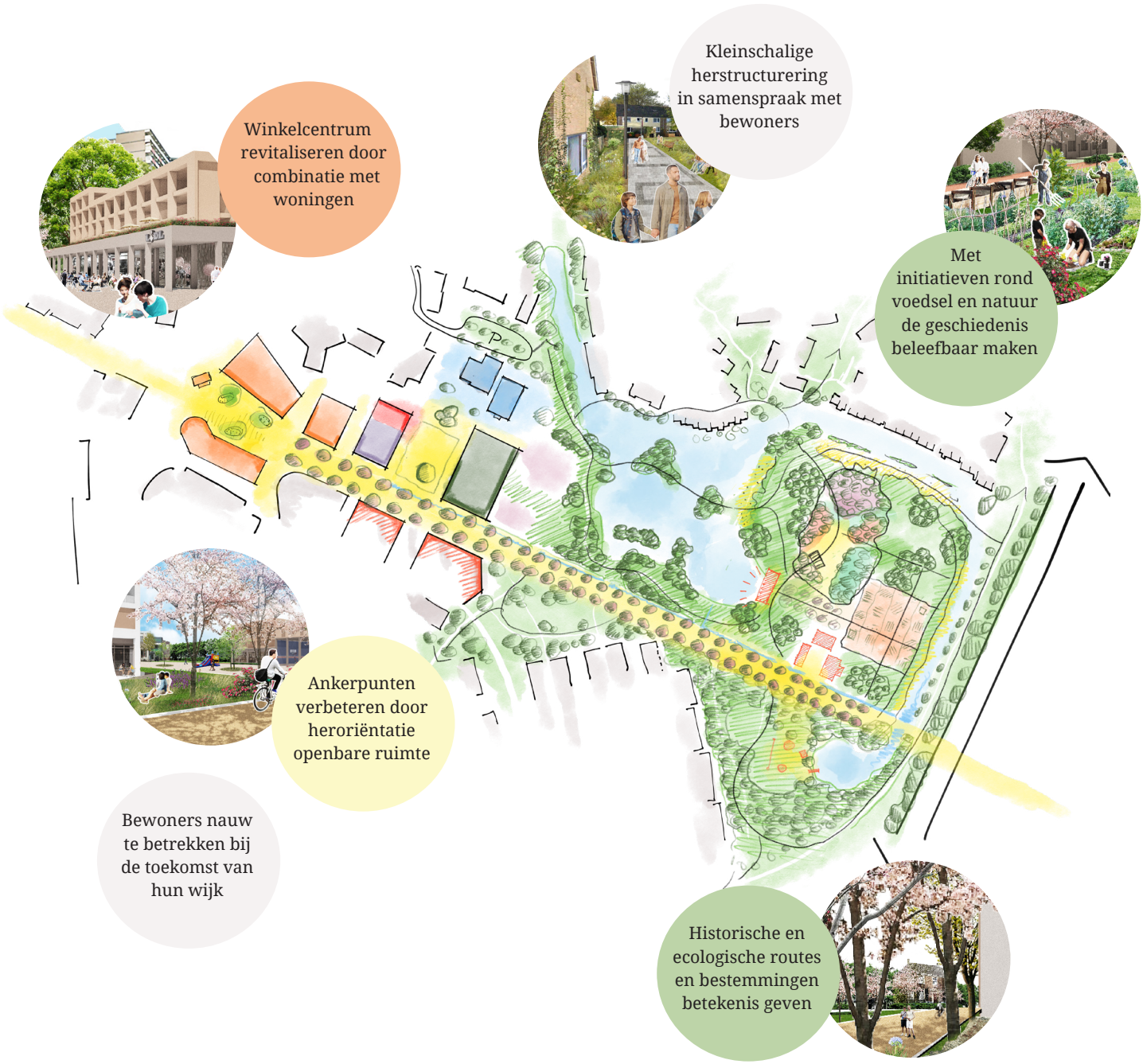


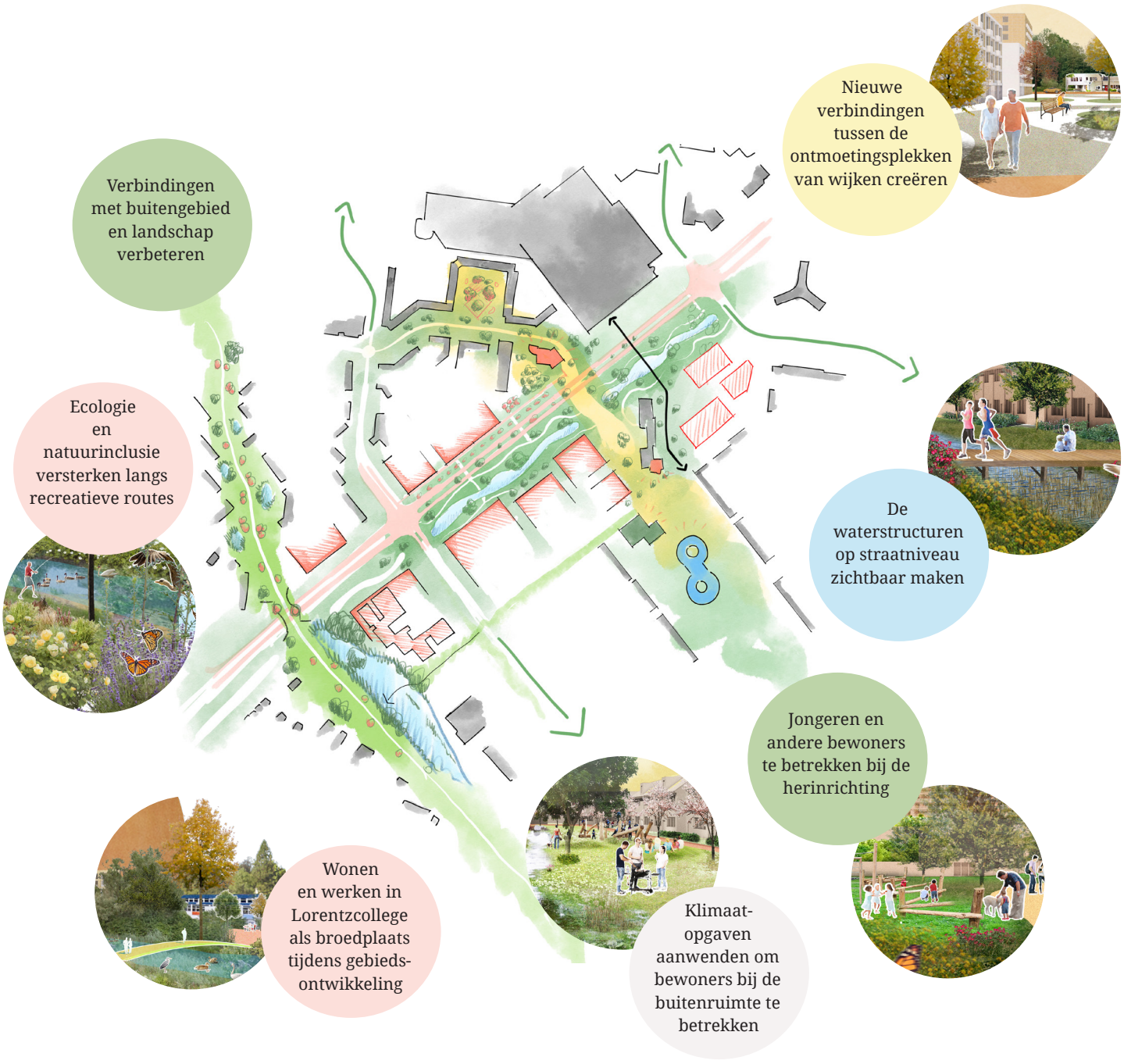



In Bemmel nam corporatie Waardwonen het dappere besluit om – binnen financiële gestelde kaders – de bewoners op blokniveau zelf de ingreep te laten bepalen. Met scenario's voor beperkt renoveren, ingrijpend renoveren of vervangende nieuwbouw is het gesprek aangegaan. Met hun input en peilingen kon een scenario worden vastgesteld dat tot de hoogst mogelijke tevredenheid leidde, binnen de vastgestelde kaders.

Uiteindelijk heeft 98% van de bewoners voor gestemd. Zelfs mensen die ontevreden waren met de ingreep hebben voor gestemd omdat het belang van de buurt en het zorgvuldig doorlopen proces ze wel positief stemde. 21 woningen worden gerenoveerd en 21 woningen worden vervangen voor 29 nieuwe woningen. Het bewijst dat zittende bewoners voorbij hun directe eigenbelang kunnen meedenken wanneer zij serieus genomen worden.

Deze visie nodigt uit om...




Verbindingen met buitengebied en landschap verbeteren
Nieuwe verbindingen tussen de ontmoetingsplekken van wijken creëren
Ecologie en natuurinclusie versterken langs recreatieve routes
De waterstructuren op straatniveau zichtbaar maken
Jongeren en andere bewoners te betrekken bij de herinrichting
Wonen en werken in Lorentzcollege als broedplaats tijdens gebieds-ontwikkeling
Klimaat-opgaven aanwenden om bewoners bij de buitenruimte te betrekken

Colofon

In opdracht van:

GEMEENTE Arnhem

Atelier
Rijksbouwmeester

Contactpersoon:
Jurrian Arnold
jurrian@deopenkaart.nl
tel: 06-51841884

datum: mei 2021

Team:

Pieter Veen, Circular Landscapes

Stijn Heesbeen, KAW
Vera van Wijk, KAW

Jurrian Arnold, Open Kaart
Pieter Graaff, Open Kaart

Open Kaart
co-creatie van de leefomgeving

Koöperatieve
Architekten
Werkplaats

CIRCULAR
LANDSCAPES

DE STEM

VAN DE WIJK KRONENBURG

BELANGRIJK!

Werken aan vertrouwen: transparant, het eerlijke verhaal!

Het ontwikkelperspectief lag ‘opeens’ op tafel. Er staan zeer ingrijpende opgaven in, opgaven die heel emotionele reacties opleveren. Vanwege de woningbouwurgentie is het plan snel opgesteld. Met minimale participatie. Daarom is het vertrouwen nu weg. Wij willen door samen te werken elkaar begrijpen, en input leveren om de plannen aan te laten sluiten bij een leefbare wijk: inspraak. We zetten in op een **hoge(re) ambitie op groen en klimaat.** De afvaardiging van onze wijkbewoners noemt verder de volgende onderwerpen:

ONZE WIJK

Waar staan we voor ⊕ en waarvoor niet ⊖

- ⊕ De gezonde, veilige wijk
- ⊕ De levendige wijk, óok na zessen
- ⊕ Een wijk met reuring op straat, bedrijvigheid (cultuur, sport, horeca etc.) maar ook rustige buurten
- ⊕ Diversiteit, inclusie bewoners
- ⊖ Overlast parkeer(-garage, -druk), hangjongeren en scholieren ROC RijnIJssel
- ⊖ Overbevolking van een klein gedeelte van de wijk
- ⊖ Anonimiteit, geen binding met de wijk door (nieuwe) bewoners

GROEN

Waar staan we voor ⊕ en waarvoor niet ⊖

- ⊕ Het park aan de Kronenburgsingel
- ⊕ De Kronenburgsingel vergroenen
- ⊕ Uitvoer al toegezegde vergroen projecten
- ⊕ Hoogwaardig groen passend bij de leefomgeving
- ⊖ Geen snippergroen
- ⊖ Nog meer hittestress
- ⊖ Slechte verhouding tussen steen, groen en blauw

BEREIKBAARHEID

Waar staan we voor ⊕ en waarvoor niet ⊖

- ⊕ Meer 30 km zones
- ⊕ Verbetering infrastructuur, bereikbaarheid van de wijk ook tijdens spitstijden
- ⊕ Betere ontsluiting parkeergarage
- ⊕ Betere en duidelijke parkeervoorzieningen.
- ⊕ Parkeren ondergronds/inpandig
- ⊖ Te hoge verkeersbelasting (tijdens piekmomenten)
- ⊖ Overlast (parkeren) Gelredome
- ⊖ Parkeergarage Schepen Bierwischstraat

WONEN

Waar staan we voor ⊕ en waarvoor niet ⊖

- ⊕ Gevelbekleding corporatiebezit verbeteren/ vernieuwen
- ⊕ Hofjes meenemen in het plan
- ⊕ Stimuleren huidige bewoners verbeteringen aan te brengen bij hun eigen woning
- ⊕ Transformatie van leegstaande kantoren
- ⊕ Diversiteit in woningaanbod, huur en koop
- ⊖ Toevoeging van ‘rugzak woningen’, woning voor mensen met sociaal-maatschappelijke problemen.
- ⊖ Aantasting vrij uitzicht (hoogbouw tot 70 meter!)
- ⊖ 1100 extra woningen (zeer veel)
- ⊖ Groot contrast tussen oud en nieuwbouw.

In de week van 26 juli komen wij huis-aan-huis dit formulier ophalen! Ben je niet thuis, stem dan digitaal via de QR-code op de achterzijde!

Van: D. van Boxmeer
Verzonden: maandag 4 oktober 2021 10:52
Onderwerp: RE: Kronenburg

Onderstaande uitnodiging voor de deelname aan het rondetafelgesprek hebben we in goede orde ontvangen, waarvoor dank.

Helaas moeten wij ons afmelden voor de gelegenheid, daar wij op zulke korte termijn niet in de gelegenheid zijn deel te nemen. Wij hadden, gezien ons belang in het gebied Kroonpark, graag deelgenomen aan dit initiatief. Het bevreemdt ons dan ook dat er nog géén week tijd zit tussen de uitnodiging en de daadwerkelijke meeting. Helaas een gemiste kans.

Wij hopen dan ook dat het via deze weg mogelijk is onze 'speerpunten' kenbaar te maken. Handelend namens eigenaresse van de panden Kroonpark 6, Kroonpark 10, Kroonpark 14-16-18 en Kronenburgsingel 545, evenals groot eigenaar binnen de mandeligheid van het 'gebied Kroonpark', laten onze speerpunten zich als volgt formuleren:

1. **Mandeligheid:** tezamen met de eigenaressen van de panden Kroonpark 2 en Kronenburgsingel 60 vormen we de mandeligheid voor het omliggende gebied (o.a. rondweg en diverse groenpercelen). Binnen deze mandeligheid zijn we verantwoordelijk voor het onderhoud evenals toekomstige vervanging. In het verleden heeft reeds een gesprek plaats gevonden tussen belanghebbenden, waarbij besproken is de mandeligheid in zijn geheel over te dragen aan de gemeente. Als eigenaar hebben we slechts een zeer beperkt belang bij het hebben van deze mandeligheid. Daarnaast hebben we te maken met praktische belemmeringen te vertalen in o.a. het niet handhaven door de gemeente op foutparkeerders, het niet opruimen van zwerfafval, enzovoort. Onderdeel van gesprek moet zijn de potentiële 'ruil' van de mandelige gronden in het kader van de toekomstige ontwikkeling Kroonpark.
2. **Overschot parkeerplaatsen:** ten tijde van aankoop/ontwikkeling van de getransformeerde panden was – en is – er sprake van een verouderde parkeernorm. Als gevolg daarvan hebben we momenteel te maken met een flink overschot aan parkeerplaatsen. Bovendien, doordat er in het gebied 'vrij geparkeerd' kan worden, wordt de noodzaak door onze bewoners niet gevoeld om een parkeerplaats te huren. Daarnaast hebben we de verplichting om bezoekers parkeren op eigen/hetzelfde terrein te faciliteren. De combinatie van beide voorgenoemde factoren zorgt enerzijds voor een deels onrendabele exploitatie en anderzijds voor een verhoogde parkeerdruk in de wijk.
   In de wetenschap dat het adres Kronenburgsingel 60 wordt herontwikkeld, zien wij mogelijkheden om in gezamenlijkheid te zoeken naar een oplossing voor ons huidige overschot aan parkeerplaatsen. Enerzijds maakt dat in potentie de exploitatie van Kronenburgsingel 60 aantrekkelijker en anderzijds wordt voorkomen dat er een verder overschot aan parkeerplaatsen wordt gecreëerd.
3. **Gebiedsvisie Kronenburg Arnhem (versie april 2021):** in een eerder verkennend gesprek met de heer Smits hebben wij aangegeven positief tegenover de plannen te staan zoals deze momenteel worden geschetst in voorgenoemde toekomstvisie. Wij zijn van mening dat de huidige uitstraling van het algehele gebied niet bijdraagt aan een positieve woonbeleving. Het huidige voorstel, met daarbij een parkachtige setting, behoeft wat ons betreft verdere concretere uitwerking daar dit mogelijke gevolgen heeft voor de huidige onderbouw van het adres Kroonpark 10. We zouden graag in een vroeg stadium bij de verdere planvorming worden betrokken, gelet op onder andere onze belangen zoals geschetst in bullet 1 en 2.

Voor verdere vragen en/of een nadere toelichting kunt u telefonisch contact met mij opnemen via telefoonnummer [redacted]. Uiteraard kan het ook per ommegaande.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

With kind regards,



D. van Boxmeer
Asset Manager

Kronenburg

Op 7 april jongstleden troffen wij elkaar ook al in deze setting, het rondetafelgesprek voor Kronenburg op initiatief van Arnhem Centraal, niet wetende welke megalomane ontwikkelingen ons te wachten stonden. Tijdens die gesprekken gaven wij aan dat wij ons zorgen maakten over de huidige situatie in Kronenburg; de verloedering, toename van zwerfafval en gehele staat van de wijk.

Niet veel later, op 22 april 2021, ontvingen wij een uitnodiging vanuit de gemeente voor de presentatie van de visie Kronenburg. De gemeente ging in onze ogen voortvarend aan de slag. Vol verwachting zat een klein groepje met actieve bewoners achter het scherm te kijken naar de presentatie. Vanzelfsprekend werden wij enthousiast over de visie om de huidige buitenruimtes in de wijk aan te pakken; de busbaan, het busstation en een groene zone door de wijk.

Wat ons echter in het verkeerde keelgat schoot was de toevoeging van ruim 1100 huurwoningen, waarvan uiteindelijk blijkt dat het overgrote deel ook nog eens beleggershuur betreft. Een visie waarbij wij, de huidige bewoners van Kronenburg, slechts ten dele betrokken zijn geweest. De gemeente Arnhem heeft vol trots op haar website staan dat zij een transparante, betrouwbare en goed controleerbare gemeente wil zijn. Tevens staat er in chocoladeletters dat zij naast transparantie ook innovatie en burgerparticipatie willen stimuleren.

Op eigen initiatief hebben wij de betrokken beleidsmedewerkers bij ons thuis uitgenodigd om te laten zien dat deze visie te bizar voor woorden is. En natuurlijk ook om de gemeente te wijzen op een convenant dat wij met Wereldhave en de gemeente Arnhem in 2009 gezamenlijk hebben opgesteld over eventuele ontwikkelingen rondom het winkelcentrum.

Het bevreemde ons ten zeerste dat zowel de gemeente als Wereldhave totaal niet op de hoogte was van dit opgestelde convenant. Over transparantie en betrouwbaarheid gesproken.

Al snel hebben wij met raadsleden en wethouders door de wijk gelopen en gesproken over de impact van de realisatie van de 1100 extra woningen in de al overvolle wijk. De impact van hittestress, verkeersstromen en het ontbreken van sociale cohesie. Het overgrote deel (90%) van de te realiseren 1100 woningen is huur, terwijl uit het Woningmarktonderzoek Regio Arnhem Nijmegen (2019) blijkt dat er in deze regio een grote behoefte is aan relatief goedkope koopwoningen.

Willen deze inwoners van Kronenburg dan helemaal niets? Ik hoor u het denken. Of zoals Amvest aan ons vroeg: Willen jullie Kronenburg dan helemaal voor jullie zelf houden?
Vanzelfsprekend niet.
Ook wij zien en horen de steeds groter worden woningnood.
Ook wij zien dat er vergroening in Kronenburg nodig is.
Ook wij vinden dat de verkeersafwikkeling in de huidige situatie slecht is, maar dat zeggen wij al 15 jaar.
Ook wij zijn niet blij met de leegstaande kantoorpanden, met de bijbehorende verloedering.
Maar 1100 woningen op ongeveer 0,13km2?

Columnist Martijn Brugman schreef in de Gelderlander op 3 juli treffend:
'Natuurlijk, je propt er nog wel wat woningen bij. De zaterdagse boodschappen passen uiteindelijk ook wel in de koelkast. Gewoon de deur goed aandrukken en voorlopig niet meer opendoen.'

Met een groep bewoners verspreid uit de gehele wijk Kronenburg zijn we op eigen initiatief in gesprek gegaan. Wat willen we dan wel? Nee zeggen tegen deze visie is wat ons betreft te makkelijk. Na een productieve avond hebben we de Stem van Kronenburg geformuleerd. Hierin staat wat de bewoners van Kronenburg wél willen.
Beste Raad, dat is pas innovatief en dat noemen wij burgerparticipatie, maar dan wel op ons eigen initiatief.

Ook zijn wij met een groep vrijwilligers huis-aan-huis geweest. Een week lang hebben vrijwilligers in wisselende samenstelling bij de bewoners aangebeld. En wat hebben we enorm veel bewoners uit de wijk gesproken. We hebben problemen aangehoord, gezien hoe de mensen in de wijk leven. De vreugde, maar ook onvrede en verdriet hebben we ervaren. Wij durven te zeggen dat wij weten wat er in de wijk leeft en speelt. We hebben enorm veel fijne gesprekken gehad, zijn geschrokken, werden verdrietig maar kregen ook energie. Wij hebben aan den lijve ondervonden dat er ontzettend veel sociale problematiek in de wijk is. Dit is ook beschreven in de sociale paragraaf van de visie. Het verbaast ons dan ook ten zeerste dat er in de huidige visie ook nog gesproken wordt over de toevoeging van 50 rugzakwoningen.

Ruim 700 wijkbewoners hebben hun handtekening gezet en ondersteunen de Stem van Kronenburg.

Ondanks dat er een convenant ligt met afspraken over een zeer geringe uitbreiding aan de Schepen Bierwischstraat zijde, zijn bewoners al een ateliersessie gestart om te praten over een eventuele parkeeroplossing. Zij zijn bereid om behoorlijke concessies te doen. Dit verwachten wij ook van Wereldhave en Amvest.

Beste Raad, de aanvraag voor de woningbouwimpuls is op 7 september naar het rijk verzonden. Vanzelfsprekend is dit onder voorbehoud van haar goedkeuring.

Maar kan een raad het Ontwikkelperspectief Kronenburg op deze wijze goedkeuren, wetende hoe wij er als bewoners over denken?

- Wetende dat ruim 700 wijkbewoners deze Stem van Kronenburg ondersteunen?
- Wetende dat er geen sprake is geweest van burgerparticipatie bij de totstandkoming van deze visie?
- Wetende dat de sociale problematiek op dit moment al erg groot is?
- Wetende dat Wereldhave/Amvest met de realisatie van het ontwikkelperspectief van ongeveer 700 woningen de grootaandeelhouder wordt?

Wij willen en verwachten een aangepaste visie, met daarin:

    - Minder sociale huurwoningen en een hoger percentage koopwoningen.

- Meer focus op compensatie van stevig groen vanwege toenemende (woning)druk en verstedelijking.
- Geen 1100 woningen, en in ieder geval geen woontoren van 70 meter hoog.
- Een passende parkeeroplossing, naar tevredenheid van bewoners.
- Meer bewonersparticipatie.
- Het eerlijke verhaal.
- Vanzelfsprekend de groenplannen die al jaren op tafel liggen.

Dit vragen wij aan u, de volksvertegenwoordigers van Arnhem.

Technische vragen bij Ontwikkelperspectief Kronenburg

Pagina 8 “Het delen van auto’s, fietsen en scooters is een vanzelfsprekend alternatief voor het bezit van een eigen vervoermiddel.”

1. Hoe wordt in het plan voorzien het gebruik van deelauto’s, -fietsen en -scooters te stimuleren? Uitsluitend met behulp van commerciële partijen of ook met behulp van gemeenschapsgeld? Zo ja, wat zijn de geraamde kosten en waaruit worden deze middelen ter beschikking gesteld?

   Uitgangspunt is dat ontwikkelende partijen hiervan de kosten op zich nemen.

2. Er komen 1100 nieuwe woningen bij en een verbouwing/uitbreiding van oppervlak detailhandel? Hoeveel extra parkeerplaatsen zullen er volgens de parkeernorm bij moeten komen? Hoe voorziet dit plan in deze parkeerbehoefte?

   Als uitgangspunt gelden de vastgestelde parkeernormen, te vinden op http://geo1.arnhem.nl/ruimtelijkeplannen/plannen/NL.IMRO.0202.849-/NL.IMRO.0202.849-0201/b_NL.IMRO.0202.849-0201_tb7.pdf. Het aantal te realiseren parkeerplaatsen hangt dus af van het exacte programma (zoals type en oppervlakte van woningen en winkels) en daarmee van de verdere uitwerking van de plannen. Het plan voorziet hierin door de eis te stellen dat al het parkeren dat nodig is voor een ontwikkeling op de locatie van die ontwikkeling wordt opgelost, dus nooit in de openbare ruimte.

Pagina 8 “Verharding maakt plaats voor groen.”

3. Wat is de impact voor de kosten van het onderhoud van de openbare ruimte door groen toe te passen in plaats van verharding? Graag een kostenberekening per jaar inclusief verwachte prijsstijgingen.

   Dit is zonder ontwerp niet zonder meer te bepalen en is afhankelijk van een aantal uitgangspunten die we bepalen, zoals:

   - *Tijdshorizon: over welke termijn moet er gekeken worden naar de kosten? Bij een tijdshorizon van minder dan ca. 25 jaar hoeft er geen verharding te worden vervangen, is dat langer dan komen toekomstige vervangingen van verharding bij de kosten.*
   - *Onderhoudsniveau: Welk onderhoudsniveau moet worden aangehouden a, b of c?*
   - *De mate waarin daadwerkelijk beheer en onderhoud wordt uitgevoerd. Uitstel van onderhoud en beheermaatregelen beïnvloed de werkelijk beheerkosten.*
   - *Binnen verhardingen en groen zijn er verschillende beheergroepen; welke verdeling kan worden aangehouden voor de verschillende beheergroepen? Gras is goedkoper in onderhoud dan verharding, heesters zijn duurder in onderhoud dan verharding..*
   - *Prijswijzigingen toekomst: hier is geen uitspraak over te doen.*
   - *Discontovoet: uitgaven in de toekomst zijn onzeker, hoe verder weg hoe onzekerder en in kostenland tellen ze dan minder hard mee, een discontovoet verrekend dit.*

Inschatting op dit moment is dat de beheer- en onderhoudskosten voor "grijs" (verharding) en "groen" over een langere periode ongeveer vergelijkbaar zijn.

Pagina 8 "Een deel van de bestaande en nieuwe woningen in Kronenburg worden aangesloten op een nieuw warmtenet ('Smart Polder')."

4. Wat kost de 'Smart Polder'? Hoe wordt deze gefinancierd?

   De financiering is voor een grootdeel tot stand gekomen door de ontvangen subsidie vanuit de Provincie van bijna 5 miljoen euro en de bijdrage klimaatfonds van 490.000 euro. Zie informerende raadsbrief van 1 december 2020

   Hiernaast zorgt de exploitatie van het warmtenet over 30 jaar voor inkomsten.

   De bijdrage aansluitkosten per appartement op het warmtenet van Smart Polder, te weten 389 appartementen (19 koop i n een VVE met, overige is huur) is 9.000 euro. Corporaties financieren dit door de inzet van 4.500 euro SAH subsidie (Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen) en 4.500 euro uit eigen middelen. Vivare en de gemeente werken op dit moment aan een passend aanbod voor de particulieren in de VVE. Hiervoor zal i.i.g. de ISDE subsidie (Investeringssubsidie duurzame energie) ingezet worden ad 3.325 euro per woning. De huurders betalen niets. Hierbij hoort een GigaJoule tarief die 10% onder het huidige gastarief ligt voor de huurders en woningeigenaren en zorgt voor een besparing.

Pagina 8 "Ontwikkelaars worden gestimuleerd aan te sluiten bij dit warmtenet."

5. Blijft de keuze om wel of niet aan te sluiten op het warmtenet vrijblijvend? Wordt er indirect bijvoorbeeld door het verhogen van prijzen van reguliere energiebronnen dwang of drang toegepast om ontwikkelaars ertoe te bewegen gebruik te maken van het warmtenet?

   De prijzen voor reguliere energiebronnen worden niet door de gemeente bepaald. Nieuwbouw mag wettelijk gezien niet meer op aardgas worden aangesloten. Conform de wijkgerichte energietransitie stimuleren we ontwikkelende partijen en leggen we afspraken hierover vast in anterieure overeenkomsten.

Pagina 8 "Waar mogelijk wordt het opwekken van duurzame energie door bewoners en bedrijven gestimuleerd."

6. Hoe wordt het opwekken van duurzame energie gestimuleerd? Worden hier budgetten voor opgesteld en hoe hoog zijn deze geraamd?

   Het betreft hier de opwek van energie door middel van het plaatsen van zonnepanelen. Stimulering vindt plaats door informatie, bewustwording en door collectieve inkoopacties. Deze acties worden betaald uit het structurele programmabudget onder de campagne van Arnhem Aan. Totale budget voor de campagne Arnhem Aan waar we breed werken aan energiebewustwording en besparen is 210.000 per jaar vermeerderd met incidentele subsidies vanuit de RRE en RREW (gemiddeld 600.000 euro per jaar de afgelopen 2 jaar). Voor woningeigenaren is een toekomstbestendigwonen lening beschikbaar tegen lage rente. Er is

10 miljoen beschikbaar om uit te lenen. De rentekosten die door de gemeente worden gedekt bedragen jaarlijks 80.000 euro.

Pagina 8 “Het afsluitbaar maken van de garage, ter verbetering van de sociale veiligheid.”

7. Om en onder winkelcentrum Kronenburg kan men nu nog gratis parkeren. Voor veel mensen, onder andere met lage inkomens, is dit een goede reden om daar te gaan winkelen. Hebben de verschillende belanghebbende partijen de intentie uitgesproken gratis parkeren in de nieuwe situatie te behouden?

   Jazeker, dat is uitgesproken. Voor klanten van het winkelcentrum blijft het parkeren hoe dan ook gratis. Wel is het denkbaar dat parkeren gratis is bijvoorbeeld op vertoon van een kassabon, om 'vreemd' parkeren te voorkomen.

8. Pagina 14 “Ook voor het full service center, inclusief de nieuwe woningen, geldt dat uitsluitend in de eigen garage geparkeerd mag worden. Hierbij kan sprake zijn van dubbelgebruik. De piektijden van de bewoners, winkelend publiek en bezoekers van andere functies zijn immers niet (geheel) gelijk, waardoor er sprake is van efficiëntie voordelen. Toch moeten er ook parkeerplaatsen aan de garage worden toegevoegd. Hoe en waar de parkeerplekken worden gerealiseerd, wordt nader onderzocht.”
   Hoe wordt onderzocht wat deze efficiëntievoordelen zijn en op welke tijden deze zich voordoen?

   Op basis van kengetallen en ervaringscijfers bepalen wij welke doelgroepen op welke momenten parkeren en ook wanneer die doelgroepen juist niet parkeren. Voor de verschillende maatgevende dagdelen in de week ontstaat er zo inzicht of een bepaalde doelgroep op dat moment gebruik maakt van parkeerfaciliteiten en in welke mate. Daaruit volgt een piekmoment met de maximale parkeervraag. Die piek zal lager zijn dan de som van alle losse parkeerbehoeften, doordat niet doelgroepen op dat moment de volle parkeerbehoefte nodig heeft. Als die doelgroep op een ander moment in de week wel de volledige parkeerbehoefte nodig heeft zullen er op dat moment andere weer andere doelgroepen zijn die een lagere parkeerbehoefte hebben. Voorbeeld als het piekmoment op zaterdagmiddag hoef je de parkeerbehoefte van kantoren niet (volledig mee te nemen). Die mensen werken immers niet op zaterdag. Op de andere dagen van de week kunnen die mensen dan parkeren op plekken die op zaterdag door winkelend bezoek worden gebruikt.

Coen Verheij – PVV Arnhem

Overzicht insprekers:

Onderwerp: Ontwikkelperspectief Kronenburg	
Naam	**Namens**
Jenny Doest	Rozet
Karst Hagedoorn	Amvest
Jeroen Reussing	Stichting Wonen In Kronenburg en Appelgaard
Ronald Wiedemeyer	Stichting Wonen In Kronenburg en Appelgaard
Jannet Otten	Stichting Wonen In Kronenburg en Appelgaard
Jeroen Verwolf	Wereldhave
Regina Ram	Stichting Bewoners Vredenburg
Mariken van Woerkum	Wijkteams Arnhem

Aan de gemeenteraad

Datum : 7 september 2021
Zaaknummer : 594499
Contactpersoon : Kirsten van Rijen
Telefoonnummer : 026 3773583

Onderwerp: Aanvraag subsidie woningbouwimpulsregeling Rijk voor Kronenburg

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van ons besluit om een aanvraag in te dienen voor de woningbouw-impulsregeling van het Rijk voor Kronenburg en hiertoe onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad zorg te dragen voor €7.112.334,- cofinanciering voor de publieke businesscase.

Inleiding
Om te investeren in een leefbaar en sociaal sterk Kronenburg is een ontwikkelperspectief gemaakt voor Kronenburg. Door wonen, werken, bereikbaarheid, groen en zorg goed met elkaar te combineren, verbetert het gevoel van veiligheid en saamhorigheid onder bewoners, ontstaat er minder hittestress en is er ruimte voor meer woningen in het hart van Arnhem-Zuid.

De noodzakelijke aanpak vraagt om flinke investeringen. De woningbouwimpulsregeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken geeft een mogelijkheid om hiervoor een subsidiebijdrage te verkrijgen. Deze kansen willen we graag verzilveren. Hierbij is investeren in de sociale opgave en leefbaarheid een voorwaarde om te kunnen verstedelijken. Door problemen gezamenlijk aan te pakken, wordt Kronenburg een levendige en mooiere wijk, waar mensen graag willen wonen, werken en verblijven.

Aanvraag subsidie woningbouwimpulsregeling Rijk voor Kronenburg
Het totale ontwikkelperspectief kent €22,7 miljoen aan investeringen in de openbare ruimte. Niet al deze middelen zijn ook toerekenbaar aan de nieuw toe te voegen woningen. In de impulsregeling kunnen alleen die kosten worden opgevoerd die toerekenbaar zijn aan de nieuwbouw. Daarnaast zijn er kosten voor bouw- en woonrijp maken van de grondexploitatie-onderdelen en opbrengsten uit grondverkoop en kostenverhaal bij de particuliere ontwikkelingen.

De definitieve businesscase en de daarbij behorende waardebepaling heeft voor de benodigde subsidieaanvraag (en de bijbehorende cofinanciering) geen significante wijzigingen opgeleverd ten opzichte van het in het raadsvoorstel genoemde bedrag van €8,3 miljoen. Uiteindelijk leidt dit dan ook tot een subsidieaanvraag voor de woningbouwimpulsregeling van €8,3 miljoen.

Met deze subsidie wordt het mogelijk in totaal €22,7 miljoen te investeren in de openbare ruimte van Kronenburg en in totaal ongeveer 1100 woningen toe te voegen aan de wijk. Daarnaast worden ruim 120 woningen aan Vredenburg (locatie Pleynkwartier) toegevoegd die ook onderdeel zijn van de aanvraag.

Het Ontwikkelperspectief Kronenburg geeft ons inziens invulling aan de doelen van de subsidieaanvraag. De subsidieaanvraag is reeds aangekondigd in het raadsvoorstel dat op 29 juni 2021 aan de raad is voorgelegd en is inhoudelijk en financieel in lijn hiermee.

Voorwaarde voor de aanvraag bij het Rijk is dat de lagere overheden ook 50% van het publieke onrendabele tekort beschikbaar stellen. Bij de provincie is in het kader van de woningbouwimpuls-regeling van de provincie een aanvraag gedaan en op 1 september toegekend voor €1.221.000 volgens de voorwaarden die deze regeling stelt. Het Rijk vraagt voor de aanvraag dat de gemeente garant staat voor het resterende deel van de cofinanciering, te weten €7.112.334,-. Dit uiteraard onder voorbehoud van goedkeuring door uw raad.

De kanttekeningen en risico's benoemd in het raadsvoorstel Ontwikkelperspectief Kronenburg zijn ongewijzigd van toepassing. Er zijn geen aanvullende risico's te benoemen.

Indien de subsidie wordt toegekend, zal een grondexploitatie worden ingesteld voor de locaties die in eigendom zijn van de gemeente. Deze zal na toekenning van de subsidie inclusief de begrotingswijziging aan de raad worden voorgelegd. Daarnaast zal de uitvoering van het ontwikkelperspectief ter hand worden genomen, zoals uitgewerkt in het raadsvoorstel Ontwikkelperspectief Kronenburg.

Daartoe zal de openbare ruimte verder worden uitgewerkt in overleg met bewoners en zullen met Wereldhave financiële afspraken worden gemaakt, waarbij naast afspraken over de grondopbrengsten voor woningbouw ook de bestaande erfpachtafspraak en de effecten van de ontwikkeling van een Full Service Centrum (FSC) moeten worden meegenomen. Ook met de overige ontwikkelende partijen zullen overeenkomsten worden gesloten.

Het college hoopt van harte dat het Rijk ons ondersteunt om de noodzakelijke investeringen in Kronenburg mogelijk te maken. Met deze financiële middelen ontstaat te mogelijkheid om de sociale opgave en leefbaarheid in Kronenburg, die noodzakelijke voorwaarden zijn voor verstedelijking, op te pakken.

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

J.H. de Baas A. Marcouch

Memo

Datum : Dinsdag 20 juli 2021

Aan : raadsleden en fractievolgers

Van : Wethouder Bouwkamp

Betreft : toezegging 991 Bekrachtiging geheimhouding bijlage "Financiën Kronenburg"

In de vergadering van 7 juli 2021 bij de behandeling van de bekrachtiging van de geheimhouding Kronenburg heb ik u toegezegd om voor de zomer naar de raad een overzicht te sturen met daarin de al openbare financiële informatie die ook in het geheime document staat, voor zover dat de grond van de geheimhouding niet schaadt.

Hierbij doe ik u toekomen een overzicht van de getallen uit de bijlage die reeds in andere documenten of op andere manieren openbaar zijn:

- Zoals in het openbare raadsvoorstel is aangegeven zijn de totale investeringen in de openbare ruimte €22.7 miljoen. Daarnaast zijn er andere kosten, zoals bouw- en woonrijp maken.

- Binnen de begroting van Arnhem zijn de volgende bedragen bekend:
  - €4 miljoen voor Kronenburg middelen herstelagenda (zie Raadsbrief Anticyclisch investeren "Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis" van 9 februari 2021) die inzetbaar zijn voor een viertal onderwerpen Busstation, Vergroenen Busbaan en Croydonplein, Aanpak leefomgeving en Opschaling energietransitie.
  - €0,5 miljoen Mobiliteitsmiddelen
  - €0,1 miljoen Groenfonds
  - €0,6 miljoen Klimaatfonds (te besluiten via openbare raadsvoorstel Ontwikkelperspectief Kronenburg)

- De provincie heeft ten behoeve van het busstation op 9 maart 2021 €3 miljoen toegezegd

- De provincie heeft een regeling cofinanciering WBI waar voor Kronenburg een aanvraag voor zal worden gedaan.

- Het rijk heeft een regeling woningbouwimpuls waar zoals aangegeven in het openbare raadsvoorstel €8,3 miljoen voor zal worden aangevraagd.

Memo

Datum : woendag 14 juli 2021

Aan : raadsleden en fractievolgers

Van : Cathelijne Bouwkamp

Betreft : Toezegging consequenties koopwoningen ipv huur woningen in Kronenburg

Bij de behandeling van de rondvraag over Kronenburg op 7 juli 2021 heeft wethouder Bouwkamp aan raadslid Hutten van het CDA toegezegd de raad te informeren over de consequenties van het omzetten van een groter deel van het aantal toe te voegen woningen in Kronenburg naar koopwoningen.

In algemene zin is hierover het volgende te zeggen:

Met een deel van de partijen in Kronenburg zijn wij al langere tijd, soms al enige jaren, in gesprek. Met deze partijen is niet eerder gesproken over het sturen op koopwoningen. Oorspronkelijk is met partijen alleen gesproken over massa en aantallen. In een later stadium is aan deze gesprekken toegevoegd de wens om minimaal 30% sociale huur te realiseren en om in ieder geval een gedeelte van het programma in het duurdere segment te realiseren, om hiermee de wijk meer diversiteit te geven. Zoals te lezen valt in de bijlage "Woningbouwprogramma Kronenburg" zijn de ontwikkelende partijen meegegaan met deze nieuwe wensen in de programmering.

De businesscase van de ontwikkelende partijen lijkt in eerste instantie niet heel winstgevend. Mede daardoor is de ontwikkeling van leegstaande kantoorgebouwen sinds het loslaten van het transformatiebeleid tot nu toe slechts moeizaam van de grond gekomen. Partijen hebben aangegeven met de grote investeringen in de wijk, en hiermee de verbetering van de leefbaarheid van de wijk, meer geloof te hebben in het kunnen realiseren van hun ontwikkeling. Om die reden zijn ze ook bereid om een inbreng via kostenverhaal aan deze investeringen te doen.

Het omzetten van huur naar koop brengt echter meer risico's in de businesscase van de ontwikkelende partijen. Immers daarbij gaan verkooprisico's meespelen en moet het rendement in één keer (met de verkoop) verdiend worden en kan dit niet via een meerjarige constructie (huurrendement) worden terugverdiend.

Deze factoren maken dat onze inschatting, gebaseerd op verkennende gesprekken met de ontwikkelende partijen, is, dat de ontwikkelaars zich in zo'n geval niet zullen verplichten tot realisatie van de ontwikkeling en het betalen van het bijbehorende kostenverhaal en in ieder geval niet zullen verbinden aan de realisatietermijn die voor de woningbouwimpulsregeling noodzakelijk is (start bouw binnen 3 jaar, oplevering binnen 10 jaar).

BEHANDELRESULTAAT

Raadsvoorstel 'Ontwikkelperspectief Kronenburg', rondetafelgesprek - 06-10-2021

Raadsvoorstel "Ontwikkelperspectief Kronenburg"

Zaaknummer:	584759
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Prinsen (GL), Loos (VVD), Loor (D66), Visser (PvdA), Manders (AC), Eliëns (PvdD), Verheij (PVV), Hutten (CDA), Becker (CU), Elfrink (SP), Aydemir (Denk VA) en Hobbelen (AOP).

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

Tijdens het rondetafelgesprek heeft de Stichting Wonen in Kronenburg en Appelgaard een petitie aangeboden aan de voorzitter van de raadskamer.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat het rondetafelgesprek, en daarme de informatieve fase van de behandeling van dit raadsvoorstel is afgerond. Daarmee wordt de behandeling voortgezet in de meningsvormende 1 fase.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

S. van den Broek

BEHANDELRESULTAAT

Meningsvorming 1

GEMEENTE Arnhem

Ontwikkelperspectief Kronenburg

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Manders (AC), Visser (PvdA), Loos (VVD), Brandts (D66), Hutten (CDA), Prinsen (GroenLinks), Aydemir (Denk/VA), Eliëns (PvdD), Hobbelen (AOP), Elfrink (SP) en Becker (ChristenUnie).

De fractie van de PVV was niet bij de beraadslaging aanwezig.

Verder aanwezig: Wethouder Bouwkamp en de ambtelijke ondersteuners Van Rijen en Smits.

Bespreking
De raadskamer heeft haar eerste termijn afgerond.

Conclusie
De bespreking wordt voorgezet met de eerste termijn van de portefeuillehouder.

De raadsadviseur,

Jozef Kersten

De voorzitter,

Vincent Bouma

BEHANDELRESULTAAT

Meningsvorming 1 (voortgezette behandeling) 1 december 2021

GEMEENTE Arnhem

Ontwikkelperspectief Kronenburg

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Manders (AC), Visser (PvdA), Loos (VVD), Brandts (D66), Hutten (CDA), Prinsen (GroenLinks), Aydemir (Denk/VA), Eliëns (PvdD), Wiggers (AOP), Elfrink (SP) en Becker (ChristenUnie).

De fractie van de PVV was niet bij de beraadslaging aanwezig.

Verder aanwezig: Wethouder Bouwkamp en de ambtelijke ondersteuners Van Rijen en Smits.

Bespreking
De raadskamer heeft de fase Meningsvorming 1 afgerond.

Vrijwel alle fracties hebben aangekondigd een of meerdere amendementen en/of moties in te dienen.

Conclusie
Het voorstel wordt doorgeleid naar de fase Meningsvorming 2.

De raadsadviseur,

Jozef Kersten

De voorzitter,

Susan van Ommen

Politieke Avond

Dossiernummer	3023
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	1 december 2021
Agendapunt	3.WG
Omschrijving	18.45 uur - 20.15 uur: Vaststellen van het integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo

Geagendeerd	Vergaderdatum
Politieke Avond	**1 december 2021**
Politieke Avond	15 december 2021

Titel/onderwerp: # Vaststellen van het integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo

Raadsadviseur: P. Wielaard Telefoonnr: 3774836 petra.wielaard@arnhem.nl

Van:	College van B&W	Ambtenaar:	B. van Loef
Portefeuillehouder:	B. Roelofs	Telefoonnr:	377 2466
		E-mailadres:	bas.van.loef@arnhem.nl
Doel activiteit	Informatief/Meningsvormend 1		
Toelichting	De raad wordt gevraagd om: 1. Het jaarprogramma 2021 en 2022 IHP PO vast te stellen; 2. De geactualiseerde Arnhemse-norm vast te stellen. In 2017 is het Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2017 - 2026 vastgesteld. Ieder jaar wordt de raad gevraagd om het jaarprogramma voor het komende jaar vast te stellen. Het geactualiseerde uitvoeringsprogramma en investeringsoverzicht alsmede een vooruitblik op het programma vanaf 2023 is te vinden in bijlage 1 'Het jaarprogramma 2021 en 2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo. Het tweede beslispunt wordt in de memo 'Actualisatie normbedrag huisvesting primair onderwijs' nader toegelicht. Deze memo is als bijlage 2 aan de stukken toegevoegd. **Financien** Er zit geen begrotingswijziging bij het voorstel, de investeringsbedragen zijn opgenomen in het bij de begroting van 2022 behorende Meerjareninvesteringsplan (MIP). Het verhogen van de Arnhemse norm (zoals voorgesteld) van € 2.400, - per m2 bvo naar de hogere VNG-norm van € 2.458, - (prijspeil 2021) vraagt een aanvullend investeringsbedrag van € 1,4 miljoen. Deze structureel hogere kapitaallasten (€ 70.000, - vanaf 2023) zijn niet in de begroting opgenomen. De schoolbesturen van Delta en Flores hebben het college verzocht om vanaf 2021 te kiezen voor de VNG-norm en de nieuwe Arnhemse-norm los te laten. Uitgangspunt van het college is om te kiezen voor de Arnhemse-norm overeenkomstig het bestuurlijk vastgestelde IHP PO. Betrokkenen (schoolbesturen) zijn geinformeerd over de agendering van het raadsvoorstel.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Beslissen of het voorstel kan worden doorgeleid naar de meningsvormende (2) fase of besluitvormende fase.		
Spreekrecht publiek	Ja		
Behandeladvies	Technische vragen dienen voorafgaand aan de bespreking te worden gesteld. <u>Informatieve fase:</u> Voorafgaand aan de M1 behandeling is het mogelijk voor betrokkenen om in te spreken bij de gemeenteraad. Op dit moment is er één aanmelding. Mocht er sprake zijn van een groot aantal insprekers dan zal het inspreken in de vorm van een rondetafelgesprek plaatsvinden. U bent in de gelegenheid informatieve vragen te stellen aan (eventuele)		

	insprekers. <u>Meningsvormende (1) fase:</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 1 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 "Jaarprogramma integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo"
Bijlage 1 - Jaarprogramma 2021 en 2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo
Bijlage 2 - Memo Actualisatie normbedrag huisvesting primair onderwijs, 31 maart 2021
Bijlage 3 - De herkomst en bestemming van leerlingen van basisscholen in Schuytgraaf, Afdeling Informatie Onderzoek & Statistiek, 25 maart 2021

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 610181

Onderwerp: Jaarprogramma integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo

Voorstel

1. Kennis te nemen van de stand van zaken van de onderwijshuisvesting;
2. Het jaarprogramma 2021 en 2022 IHP PO vast te stellen;
3. De geactualiseerde Arnhemse-norm vast te stellen.

Inleiding

In 2017 is het Integraal Huisvestingsplan primair onderwijs 2017-2026 door de raad vastgesteld. Vervolgens wordt op basis van opeenvolgende jaarprogramma's door schoolbesturen en gemeente uitvoering gegeven aan de kwalitatieve verbetering van de onderwijshuisvesting.
Het jaarprogramma 2021 heeft op zich laten wachten omdat de actualisering van de Arnhemse-norm voor de huisvesting van het primair onderwijs meer tijd heeft gekost dan van te voren ingeschat. Deze actualisering was nodig omdat 'Bijna energie neutraal bouwen' (BENG) deel uitmaakt van het in 2021 wettelijk vastgestelde nieuwe Bouwbesluit. Vooruitlopend op de wijziging van het Bouwbesluit hadden de schoolbesturen en gemeente al eerder een verdeling afgesproken om tot BENG te komen. Vanaf 2021 komen de kosten van BENG nu voor rekening van de gemeente omdat gemeenten aan de wettelijke verplichting van het Bouwbesluit inclusief BENG moeten voldoen.
Op basis van deels voorlopige beschikkingen is de uitvoering van projecten in 2021 wel doorgelopen. Een viertal uitbreidingen; De Wijzer, Pieter Jongelingschool, Jozefschool en Jozef Sartoschool is gerealiseerd en een tweetal schoolgebouwen te weten de Klimboom en Confetti is opgeleverd. Daarnaast staat een tweetal projecten te weten KC Vredenburg en Ibn-I Sina en Parkschool (twee scholen onder één dak) op het punt van aanbesteding.
Ter voorkoming van vertraging in de uitvoering van de nieuwe projecten stellen wij u voor om op dit moment ook het jaarprogramma 2022 vast te stellen. In het jaarprogramma is ook deze keer de stand van zaken aangaande onderwijshuisvesting van het primair (po), het voortgezet speciaal (vso) en voortgezet onderwijs (vo) beschreven. Tevens is als vooruitblik het programma vanaf 2023 opgenomen.

Beoogd effect

Een kwalitatieve verbetering van de onderwijshuisvesting in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Arnhem GEMEENTE

Argumenten

1.1 Het jaarprogramma 2021en 2022 met het IHP PO 2017-2016 als kader.

Het Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2017-2026 en het draaiboek bevatten de spelregels en een uitvoeringsprogramma voor de kwalitatieve verbetering van de huisvesting van het primair onderwijs gedurende de komende 5 jaar. Om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen wordt er in principe jaarlijks een programma vastgesteld, waarin de aan de orde zijnde projecten worden beschreven en budgetten worden toegekend.
Hierin kunnen ook afwijkingen ten opzichte van het IHP PO 2017-2026 worden aangegeven en beargumenteerd.

1.2 Bijgaand jaarprogramma sluit op hoofdlijnen aan bij de uitgangspunten van het IHP PO 2017-2026.

Algemeen
Vanaf 2021 is het nieuwe Bouwbesluit inclusief bijna energie neutraal bouwen (BENG) van kracht. Dit betekent dat de gemeente verplicht is om volgens deze nieuwe maatstaf te bouwen. Vooruitlopend hierop hadden schoolbesturen en gemeente al eerder afgesproken om alle renovaties en (vervangende) nieuwbouw te realiseren onder het regime van BENG. Het nieuwe besluit betekent dat de bijdrage van de schoolbesturen voor het realiseren van BENG komt te vervallen en de gemeente financieel aan de lat staat. In afstemming met schoolbesturen heeft een bouwkundig bureau in opdracht van de gemeente het normbedrag voor het primair onderwijs geactualiseerd.

Toename aantal leerlingen in Schuytgraaf
In juli 2021 is de nieuwbouw van de Confetti opgeleverd. Ondanks deze extra capaciteit blijft de druk ten gevolge van demografische ontwikkelingen voor de scholen in Schuytgraaf onverminderd groot. Daar komt bij dat uit onderzoek blijkt dat de scholen in Schuytgraaf een toenemende belangstelling genieten vanuit omliggende wijken. Het gevolg hiervan is dat het leerlingaantal van de scholen in de omliggende wijken afneemt. Dit is een ongewenste ontwikkeling waarover schoolbesturen en gemeente in gesprek zijn. Om de toename van het aantal leerlingen op te vangen is tegenover de Confetti een viertal noodlokalen worden geplaatst. Tevens zal voor scholen in de Salamander gebruik worden gemaakt van de naastgelegen noodlokalen en zal een onderzoek worden opgestart naar uitbreidingsmogelijkheden van de Salamander en het loslaten van de MFC bestemming.

Uitbreidingen
Zoals al eerder in het jaarprogramma 2020 vermeld vergen relatief kleine uitbreidingen veel ontwerp- en rekenwerk om binnen het budget te blijven. Het gevolg is veelal vertraging in de uitvoering. Voor deze projecten komt het in de praktijk aan op maatwerk. In de reeks kleine uitbreidingen rest nog de uitbreiding met twee lokalen bij Het Panorama. Deze uitbreiding is complex vanwege verdiepte ligging van het schoolgebouw en beperkingen vanwege aanwezigheid van hoogspanningskabels. Dit project zal in 2022 worden opgeleverd.

1.3 Bijgaand jaarprogramma 2021 en 2022 is voor een reactie verzonden aan de schoolbesturen.

In totaal heeft een viertal schoolbesturen gereageerd. De meest principiële reactie betreft het verzoek van een tweetal schoolbesturen uit het primair onderwijs (Delta en Flores) om, in afwijking van het bestuurlijk vastgestelde IHP PO, vanaf 2021 te kiezen voor de VNG-norm en de nieuwe Arnhemse-norm los te laten. Uitgangspunt van het college is om te kiezen voor de Arnhemse-norm. De overige reacties betreffen aanscherping van de planning en tekstuele aanvullingen op het jaarprogramma.

Kanttekeningen en risico's

1.1 De prijzen voor (nieuw)bouw zijn fors gestegen.

Bij het opstellen van het jaarprogramma 2021 en 2022 is, conform uitvoeringsparagraaf IHP PO 2017-2026, het normbedrag geïndexeerd op basis van het structurele bouwkosten data indexcijfer (BDB) voor schoolgebouwen (nieuwbouw) van de maand september 2021. Een risico hierbij is dat de prijzen wederom sterker stijgen dan de BDB-index aangeeft. Bij het opstellen van de bouwkosten is gebleken dat voornamelijk kleinere uitbreidingen niet binnen de vastgestelde budgetten mogelijk zij. De nieuwbouwprojecten blijken vooralsnog uitvoerbaar binnen het budget. Indien het niet mogelijk blijft om binnen de vastgestelde budgetten de projecten te realiseren zal gekeken worden naar de budgetten. Bezuinigen op de met elkaar vastgestelde te realiseren kwaliteit, is naar mening van alle IHP-partners, op voorhand geen optie. Vanwege toename materiaalkosten zijn voor de onderstaande projecten extra middelen beschikbaar gesteld.

KC Vredenburg	€ 116.800,-
Ibn-i Sina en Parkschool	€ 123.200,- (twee scholen in één gebouw)
Jozefschool	€ 8.000,-
Jozef Sartoschool	€ 4.800,-
Sporthal Middachtensingel	€ 113.600,-

1.2 De Arnhemse- versus VNG-norm.

Een tweetal schoolbesturen (Delta en Flores) heeft aangegeven dat zij niet langer, in afwijking van het IHP PO, de recent geactualiseerde Arnhemse-norm maar de VNG-norm voor onderwijshuisvesting wil hanteren. Een eventuele keuze voor het invoeren van de hogere VNG-norm van € 2.458,- (prijspeil 2021) vergt een aanvullend investeringsbedrag van € 1,4 miljoen. Hiermee is binnen de begroting geen rekening gehouden.
Met betrekking tot de VNG-norm kan worden opgemerkt dat er geen relatie is met het gemeentefonds. De uitkering van het gemeentefonds is voor onderwijshuisvesting niet gebaseerd op bouwkosten maar onder andere op aantal jongeren, leerlingen en minderheden.

Financiën

De investeringsbedragen zijn doorgerekend op basis van de Arnhemse norm van € 2.400,- per vierkante meter bvo. Ten opzichte van het voorgaande jaar worden de financiële kaders in de begroting van 2022 aangepast in verband met de nieuwe wetgeving per 1 januari 2021 op het gebied van duurzaamheid (Bijna Energie Neutrale Gebouwen). In totaal betekende dit een extra investeringsbedrag van € 9,5 miljoen. Daarnaast werd vanwege de gestegen prijzen van bouwmaterialen éénmalig een bedrag van € 366.400,- toegevoegd voor een 5-tal schoolgebouwen die nu met de aanbesteding bezig zijn. Tot slot is de begroting geactualiseerd i.v.m. gewijzigde leerlingenaantallen en wijzigingen in de planning.

Dit heeft geresulteerd in onderstaande wijzigingen t.o.v. het bestaande MIP:

Bedragen x 1 miljoen	Reeds vastgestelde investerings bedragen in 2021 en 2022 *	Gewijzigd investeringsbe dragen 2021 en 2022 *	verschil	verklaring
Kleinere investeringen (incl. 1st inrichting) jaar 2021	€ 0,6	€ 0,6	€ -	
Eerste inrichting Sporthal kinderkamp	€ 0,3	€ 0,3	€ -	
Kleinere investeringen (incl. 1st inrichting) jaar 2022	€ 0,3	€ 0,3	€ -	
Nieuw bouw Prisma school SPO	€ 10,2	€ 10,7	€ 0,5	Kosten meerwerk
Briant: Gebouw en inrichting	€ 4,6	€ 4,4	€ -0,3	Herrubricering
Dr. Bosschool SPO (Kentalis)	€ 7,9	€ 7,9	€ 0,0	
Schuytgraaf Confetti	€ 4,8	€ 4,8	€ -	
Extra grond Schuytgraaf Confetti	€ -	€ 0,2	€ 0,2	t.b.v. noodlokalen
gymzaal Fluitekruid-Zw anebloemOW	€ 1,3	€ 1,3	€ -	
Terrein Bethanienstraat inr SPO Campus	€ 1,5	€ 2,3	€ 0,8	Herrubricering
uitbr Jozef Sarto (Beeldhouw erstraat 27a-29)	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,0	
uitbr Jozefschool (Rijksw eg West)	€ 0,5	€ 0,6	€ 0,0	
Mesdaglaan 70 uitbr.Panoramaschool	€ 0,4	€ 0,4	€ 0,0	
Sporthal Kinderkamp (Mariendaal)	€ 5,2	€ 5,3	€ 0,1	Prijsstijging bouwmaterialen
KC Vredenburg (voormalige Krakeling)	€ 7,4	€ 8,4	€ 1,0	Kosten BENG+prijsstijging bouwmatr.
Piramide Groningsl.1185	€ 3,4	€ 3,4	€ 0,0	
Ibn-I Sina en Parkschool nieuw bouw	€ 6,8	€ 7,9	€ 1,1	Kosten BENG+prijsstijging bouwmatr.
Eimersingel (Mozaïk en Johannes)	€ 5,7	€ 6,5	€ 0,8	Kosten BENG
* In investeringdbedrag zijn naast het bouw krediet ook				
bedragen opgrenomen voor plankosten en rente				

Deze investeringsbedragen zijn reeds opgenomen in het bij de begroting van 2022 behorende Meerjaren Investerings Plan (MIP). Vandaar dat er bij dit raadsvoorstel geen begrotingswijziging zit.

Niet in deze nota en tevens niet in de nieuwe begroting opgenomen is een aanpassing van de Arnhemse-norm van € 2.400,- per m2 bvo naar de hogere VNG-norm van € 2.458,- (prijspeil 2021) Deze verhoging zou een aanvullend investeringsbedrag van € 1,4 miljoen vragen. Dit zou leiden tot een structureel hoger kapitaallast van € 70.000,- met ingang van 2023.

Uitvoering

De uitvoering vindt plaats op basis van de met de schoolbesturen opgestelde en vastgestelde uitvoeringsparagraaf en het draaiboek Alle bedragen zullen op basis van een uitgebreide beschikking aan de schoolbesturen gefaseerd beschikbaar worden gesteld.

Communicatie

De schoolbesturen en andere betrokkenen zullen via een mailing op de hoogte worden gesteld van de vaststelling van het jaarprogramma 2021 en 2022.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Jaarprogramma 2021 en 2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo
- Memo Actualisatie normbedrag huisvesting primair onderwijs, 31 maart 2021
- De herkomst en bestemming van leerlingen van basisscholen in Schuytgraaf, Afdeling Informatie Onderzoek & Statistiek, 25 maart 2021

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	610181

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 oktober 2021, nummer: 610181;

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet, hoofdstuk 1, titel IV, afdeling 3 van de Wet op het primair onderwijs en het Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2017-2026;

besluit:

1. Het jaarprogramma 2021 en 2022 IHP PO vast te stellen;
2. De geactualiseerde Arnhemse-norm vast te stellen.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

Jaarprogramma integraal huisvestingsplan 2021- 2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo.

INLEIDING

Voor u ligt het jaarprogramma integraal huisvestingsplan primair onderwijs (IHP PO) voor 2021 en 2022. Dit is het programma waarin we de geactualiseerde uitvoering van het IHP PO en investeringen voor het betreffende jaar vaststellen. Daarnaast is de actuele stand van zaken van het primair onderwijs (po), (voortgezet) speciaal onderwijs (vso) en voortgezet onderwijs (vo) beschreven. Tevens is als vooruitblik het programma vanaf 2023 opgenomen.
In de bijlage is voor het primair onderwijs opgenomen het financieel overzicht jaarprogramma 2021-2022 en een tabel met de gehanteerde normbedragen.

HET JAARPROGRAMMA 2021 en 2022

In het jaarprogramma wordt de geactualiseerde uitvoering van het IHP PO vastgesteld. Na bestuurlijke vaststelling van het IHP PO in 2017 is op basis van openvolgende jaarprogramma's begonnen met de uitvoering van projecten welke conform IHP PO loopt tot 2026.
Het jaarprogramma is in concept per mail verzonden aan de schoolbesturen met het verzoek om een reactie. In totaal heeft een viertal schoolbesturen gereageerd. De meest principiële reactie betreft het verzoek van een tweetal schoolbesturen uit het primair onderwijs (Delta en Flores) om, in afwijking van het bestuurlijk vastgestelde IHP PO, vanaf 2021 te kiezen voor de VNG-norm en de nieuwe Arnhemse-norm los te laten. De overige reacties betreffen aanscherping van de planning en tekstuele aanvullingen op het jaarprogramma.

WIJZIGINGEN TEN OPZICHTE VAN IHP PO.

Vanaf 2021 is het nieuwe Bouwbesluit inclusief bijna energie neutraal bouwen (BENG) van kracht. Dit betekent dat de gemeente verplicht is om volgens deze nieuwe maatstaf te bouwen. Vooruitlopend hierop hadden schoolbesturen en gemeente al eerder afgesproken om alle renovaties en (vervangende) nieuwbouw te realiseren onder het regime van BENG. Het nieuwe wettelijk verplichte Bouwbesluit betekent dat de bijdrage van de schoolbesturen voor het realiseren van BENG[1] komt ter vervallen en de gemeente financieel aan de lat staat.Ter voorbereiding op de wijziging van het Bouwbesluit heeft de gemeente in afstemming met de schoolbesturen opdracht aan een bouwkundig bureau gegeven om nieuwe normbedragen[2] voor het primair onderwijs op te stellen. Deze nieuwe normbedragen zijn gebaseerd op de feitelijke aanbesteding van een drietal scholenbouw projecten in Arnhem. Daarnaast is door het bouwkundig bureau gebruik gemaakt van een

[1] Een aantal schoolbesturen heeft de ambitie uitgesproken om de stap naar Energie Neutrale Gebouwen (ENG) te zetten.
[2] Memo Actualisatie normbedrag huisvesting primair onderwijs, 31 maart 2021

databank met gerealiseerde projecten. Het resultaat, een nieuwe, "Arnhemse-norm", is het uitgangspunt van dit jaarprogramma. Deze norm is openomen in de tabel normbedragen PO vanaf 2021. Niet in deze nota en tevens niet in de nieuwe begroting opgenomen is een aanpassing van de
Arnhemse norm van € 2.400,= per m2 bvo naar de hogere VNG-norm van € 2.458,= (prijspeil 2021)
Verhoging naar de VNG-norm € 2.458,= (prijspeil 2021) zou een aanvullend investeringsbedrag van € 1,4 miljoen vragen. Dit zou leiden tot een structureel hoger kapitaallast van € 70.000,= met ingang van 2023.
Wanneer we als gemeente teruggaan naar het systeem en de bedragen uit de modelverordening van de VNG betekent dit dat we niet uitgaan van een vast bedrag per vierkante meter. De VNG hanteert namelijk een systeem waarbij er met een vaste voet wordt gewerkt voor de eerste 350 m2 (relatief hoog) en daarna een bedrag per vierkante meter extra (relatief laag). Dat maakt dat de gemiddelde prijs per vierkante meter bij grotere gebouwen lager is dan kleine gebouwen. Voor gebouwen groter dan 2.350 m2 betekent dat het bedrag per vierkante meter lager zal worden dan de voorgestelde norm van € 2.400 per m2.

AANDACHTSPUNTEN EN KNELPUNTEN

Arnhemse-norm versus VNG-norm.
De vergoeding van de gemeente Arnhem voor vernieuwbouw van schoolgebouwen heeft jarenlang boven de VNG-norm gelegen. De vergoeding van de gemeente Arnhem is op basis van gerealiseerde projecten herijkt en komt nu lager uit dan de inmiddels bijgestelde VNG-norm. Als wordt gekozen voor de VNG-norm dan is het gevolg dat er niet meer wordt uitgaan van een vast bedrag per vierkante meter. De VNG hanteert namelijk een systeem waarbij er met een vaste voet wordt gewerkt voor de eerste 350 m2 (relatief hoog) en daarna een bedrag per vierkante meter extra (relatief laag). Dat maakt dat de gemiddelde prijs per vierkante meter bij grotere gebouwen lager is dan kleine gebouwen. Voor gebouwen groter dan 2.350 m2 betekent dat het bedrag per vierkante meter lager zal worden dan de voorgestelde norm van € 2.400 per m2.

Kleine uitbreidingen
In de praktijk blijkt dat voornamelijk relatief kleine uitbreidingen moeilijk te realiseren zijn met het normbudget. Dit komt omdat wordt uitgegaan van een gemiddelde nieuwbouwschool. Het aansluiten van uitbreidingen op de bestaande bouw brengt vaak extra kosten met zich mee. Recent voorbeeld hiervan is de uitbreiding van het monumentale gebouw van de Wijzer aan de Dalweg. Een moeilijk bereikbare bouwplaats, hoogteverschillen en een afwijkende maatvoering werkten kostenverhogend. Ook de verhouding advieskosten versus bouwkosten vallen hoger uit. Een ander vergelijkbaar voorbeeld betreft de uitbreiding van de Jozefschool aan de Rijksweg-West. Het is lastig om voor deze projecten een algemene norm te ontwikkelen omdat uitbreidingen maatwerk zijn. De bijdrage is dan ook maatwerk. Wij blijven dit per project positief kritisch bekijken en gaan samen met de schoolbesturen op zoek naar creatieve oplossingen.

Herinrichting buitenruimte en realisatie schoolzones en parkeerplekken
Bij de realisering van scholenbouwprojecten is geen budget beschikbaar voor een fatsoenlijke herinrichting van de aanpalende buitenruimte. Dit zal per project in samenwerking met verkeer en openbare ruimte worden opgepakt. Bij het opstellen van het IHP VO zal de buitenruimte direct onderdeel uitmaken van het budget.

Arnhemse-norm voor toegankelijkheid
De schoolgebouwen die in aanmerking komen voor vernieuwbouw voldoen aan de Arnhemse-norm voor toegankelijkheid. Deze norm is opgenomen in het programma van eisen. Daarnaast zal in de bestaande gebouwen een voorziening worden getroffen als daar vraag naar is. Een recent voorbeeld hiervan is de realisering van een mindervalide toilet (Miva toilet) in MFC De Spil.

Planning
Onze inspanning blijft er op gericht om zo veel als mogelijk de projecten volgens planning uit te voeren. Vooral bij de uitbreidingen blijkt het lastig om binnen de planning te blijven.

INDEXERING NORMBEDRAG

Bij het opstellen van het jaarprogramma 2021 en 2022 is, conform uitvoeringsparagraaf IHP PO 2017-2026, het normbedrag geïndexeerd op basis van het structurele BDB-indexcijfer voor schoolgebouwen (nieuwbouw) van de maand september 2021.
Wanneer een project voor het eerst in het jaarprogramma verschijnt, dus het programma waarin de eerste 15% om tot een aanbesteding gereed ontwerp te komen is opgenomen, wordt de volledige gemeentelijke bijdrage vastgesteld. Bij het vaststellen van de totale bijdrage, op basis van het actuele normbedrag, wordt deze verder geïndexeerd tot in het beoogde jaar van uitvoering op basis van het gemiddelde indexeringscijfer (BDB) van de afgelopen tien jaar. Wanneer de tweede termijn van de bijdrage (80%) in een ander jaarprogramma is opgenomen dan de eerste termijn wordt deze termijn niet opnieuw geïndexeerd in het betreffende jaarprogramma maar wordt deze overgenomen uit het jaarprogramma waarin de eerste termijn is opgenomen. De reden hiervoor is dat de bouwheer (in principe het schoolbestuur tenzij anders vermeld de gemeente) direct vanaf de start van een project duidelijkheid heeft over het totale projectbudget.

PROJECTEN JAARPROGRAMMA 2021 EN 2022 PRIMAIR ONDERWIJS (PO)

1. SCHUYTGRAAF: CONFETTI, VEDERWOLK EN SALAMANDER, MEIKERS UITBREIDING EN VERVANGENDE NIEUWBOUW GEREALISEERD

Stand van zaken
In juli 2021 is de nieuwbouw van de Confetti opgeleverd. Ondanks deze nieuwe school, voorzien van veertien lokalen, en de in 2019 gerealiseerd uitbreiding van de Salamander met vijf lokalen, blijft de druk ten gevolge van demografische ontwikkelingen voor de scholen in Schuytgraaf onverminderd groot. Daar komt bij dat

uit onderzoek[3] blijkt dat de scholen in Schuytgraaf een toenemende belangstelling genieten vanuit omliggende wijken. Het gevolg hiervan is dat het leerlingaantal van de scholen in de omliggende wijken afneemt. Dit is een ongewenste ontwikkeling waarover schoolbesturen en gemeente in gesprek zijn. Een mogelijkheid is dat binnen een verwijsafstand van twee kilometer wordt verwezen deze leegstand. Om de toename van het aantal leerlingen op te vangen is een viertal noodlokalen tegenover de Confetti geplaatst en is ten behoeve van onderwijsuitbreiding in het algemeen grond aangekocht. Tevens zal voor scholen in de Salamander gebruik worden gemaakt van de naastgelegen noodlokalen.

Omvang voorzieningen en bouwbudget

Voor de uitbreiding van Confetti met vier noodlokalen en het gebruik van de acht noodlokalen naast de Salamander dient budget beschikbaar te worden gesteld. Voor een eventuele permanente uitbreiding van het onderwijs in het algemeen is in Schuytgraaf overgegaan tot aankoop van grond naast Confetti. Hiermee is een investering van € 221.400 gemoeid.

Exploitatiekosten jaarprogramma 2021/2022

Noodlokalen bij Confetti	€ 85.324

Realisatie en Planning

Vervangende nieuwbouw Confetti gereed	3e kwartaal 2021
Plaatsing noodbouw bij Confetti	3e kwartaal 2021

2. VREDENBURG - KRONENBURG: OMMELANDER EN TROUBADOUR, SLOCHTERENWEG KC VREDENBURG (VOORHEEN DE KRAKELING) VERVANGENDE NIEUWBOUW

Stand van zaken

Voor het realiseren van de onderwijsvoorziening kind centrum Vredenburg, voorheen de Krakeling, is in 2021 een voorlopige beschikking van € 6.737.821 afgegeven. Deze beschikking is exclusief de volledige gemeentelijke bijdrage voor bijna energie neutraal bouwen (BENG). Na correctie, inclusief BENG, komt de volledige gemeentelijke bijdrage in totaal op € 7.451.338. Het verschil komt daarmee op € 713.517. Dit is exclusief de sloop van het oude gebouw. Dit zal door de gemeente worden uitgevoerd.
Op dit moment ligt er een definitief ontwerp gereed en is in september 2021 begonnen met de sloop van de Krakeling. Tijdelijke huisvesting is gevonden in het oude Lorentz Lyceum aan de Groningersingel.

[3] De herkomst en bestemming van leerlingen van basisscholen in Schuytgraaf, Afdeling Informatie Onderzoek & Statistiek, 25 maart 2021

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020. De omvang van het niet-onderwijsdeel (KC) is gebaseerd op de door de schoolbesturen opgestelde visie. Voor het niet-onderwijsdeel zal met de schoolbesturen een vaststellingsovereenkomst (huurovereenkomst derden) worden afgesloten. De vergoeding voor dit deel bedraagt conform berekening en uitgangspunten bijlage 2 van het IHP PO € 115,97 per m²/ jaar.[4]

KC Vredenburg excl. BENG	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
Sloop oudbouw	2021	6.441	€ 84	--	€ 541.044	--	gemeente
VNB OW Da Vinci	2021	1.189	€ 2.144	€ 277	€ 2.549.216	€ 329.353	flores
VNB OW Ommelander	2021	1.546	€ 2.144	€ 277	€ 3.314.624	€ 428.242	delta
VNB KC Vredenburg	2021	361*	€ 2.421	--	€ 873.981		swsoh

Het bouwkrediet gecorrigeerd op volledige bijdrage gemeente aan BENG inclusief extra middelen in verband met duurdere bouwmaterialen.

KC Vredenburg incl. BENG	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
Sloop oudbouw	2021	6.441	€ 84	--	€ 541.044	--	gemeente
VNB OW Da Vinci	2021	1.189	€ 2.400	ntb	€ 2.853.600	ntb	flores
VNB OW Ommelander	2021	1.546	€ 2.400	ntb	€ 3.710.400	ntb	delta
VNB KC Vredenburg	2021	361*	€ 2.400	--	€ 866.400		swsoh
Extra middelen (bovenop normbedrag) i.v.m. hoge kosten bouwmaterialen					€ 116.800**		gemeente

* In het jaarprogramma 2020 is uitgegaan van 276m2 BVO. Vanwege toenemende vraag naar kinderdagverblijf plaatsen is het aantal m2 vergroot naar 361.

** Voor het gebouw in totaal (niet per schoolbestuur)

Exploitatiekosten jaarprogramma 2021/2022

Tijdelijke huisvesting in het voormalige Lorentz Lyceum aan de Groningersingel.

[4] De kostprijs dekkende vergoeding bestaat uit de componenten grond € 3,60,-- opstal € 86,82 en opslag € 25,55 op basis van prijspeil januari 2020. Het totale bedrag zal gedurende de looptijd niet worden geïndexeerd.

Realisatie en Planning

Tijdelijke huisvesting is gereed	3e kwartaal 2021
Vervangende nieuwbouw gereed	1e kwartaal 2023

3. ELDERVELD: DE KLIMBOOM, BREEZANDPAD
VERVANGENDE NIEUWBOUW GEREALISEERD

Stand van zaken

De vervangende nieuwbouw van IKC De Klimboom is in het tweede kwartaal 2021 gerealiseerd. De tijdelijke huisvesting is inmiddels gesloopt. Voor de herinrichting van het terrein wordt in afstemming met het onderwijs, de buurt en het wijkteam een plan gemaakt.

4. NOORD WEST: DE WIJZER, DALWEG
UITBREIDING GEREALISEERD

Stand van zaken

De uitbreiding van de Wijzer (winnaar publieksprijs Willem Diehl 2021) is in het 4e kwartaal 2020 gereed gekomen.

5. VREDENBURG - KRONENBURG: PIRAMIDE EN HORIZON, GRONINGENSINGEL VERVANGENDE NIEUWBOUW EN UITBREIDING

Stand van zaken

De directie en teams van de Piramide en Horizon hebben besloten om samen te gaan werken.
Op dit moment vindt er voor de locatie een inpassingsstudie plaats waarbij vanuit de gemeente verschillende disciplines zijn betrokken. De bouwkundige en organisatorische uitdaging zal vanwege de verwevenheid van de twee schoolgebouwen een uitdaging worden.
Er is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020.

Piramide	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
Verv. nieuwbouw OW	2022	1.443	€ 2.448	ntb	€ 3.532.464	ntb	flores
Sloop oudbouw	2022	2.175	€ 84		€ 182.700		gemeente

Exploitatiekosten jaarprogramma 2022

Tijdelijke huisvesting Piramide	€ 117.545

Realisatie en planning:

Visie is gereed	3e kwartaal 2021
Voorbereidingstraject	1e kwartaal 2022
Tijdelijke huisvesting	4e kwartaal 2022
Sloop oudbouw Piramide	4e kwartaal 2022
Vervangende nieuwbouw Piramide gereed	4e kwartaal 2023

6. ELDEN: JOZEFSCHOOL, RIJKSWEG
UITBREIDING GEREALISEERD

Stand van zaken

De uitbreiding van de Jozefschool zal in het 4e kwartaal van 2021 gereed gekomen.

7. NOORD WEST: PIETER JONGELINGSCHOOL, ZIJPENDAALSEWEG
UITBREIDING GEREALISEERD

Stand van zaken

De uitbreiding van de Pieter Jongelingschool is in het 4e kwartaal 2020 gereed gekomen.

8. NOORD-WEST: PANORAMA, MESDAGLAAN
UITBREIDING

Stand van zaken

Het schoolbestuur onderzoekt samen met de gemeente wat de bouwkundig complexe uitbreiding (verdiepte ligging en inpassing aan bestaand gebouw) gaat kosten. De verwachting is dat voor deze relatief kleine uitbreiding, ter vervanging van twee noodlokalen op het schoolplein, het budget niet toereikend zal zijn. Er is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

Na vaststelling van dit jaarprogramma en afronding bouwkundig onderzoek kan dit jaar het budget beschikbaar worden gesteld en gestart worden met de uitvoering.

Het Panorama	PROG jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
Uitbreiding	2021	171	€ 1.920		€ 328.320		flores
Sloop noodbouw	2021	241	€ 84		€ 20.244		gemeente

Exploitatiekosten jaarprogramma 2021

Afgesproken is dat de schoolbesturen voor tijdelijke huisvesting gebruik maken van elkaars leegstand (binnen de verwijsafstand). Er is dan ook geen rekening gehouden met de kosten van tijdelijke huisvesting.

Realisatie en planning

Uitbreiding Panorama gereed	4e kwartaal 2022
Sloop noodbouw	4e kwartaal 2022

9. NOORD-OOST: JOZEF SARTOSCHOOL, BEELDHOUWERSTRAAT UITBREIDING GEREALISEERD

Stand van zaken

Het schoolbestuur heeft in afstemming met de gemeente gekozen voor aangepaste systeembouw welke esthetisch aansluit bij het bestaande schoolgebouw. Ook deze uitbreiding heeft vanwege maatwerk meer gekost dan in aanvang voorzien. Een herziene beschikking is afgegeven.

Omvang voorzieningen

Jozef Sarto	PROG jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
Uitbreiding	2021	146	maatwerk		€ 285.120		flores
Sloop noodbouw	2021	241	€ 84		€ 20.244		gemeente

Realisatie en planning

Sloop noodbouw Jozef Sarto gereed	3e kwartaal 2021

Uitbreiding Jozef Sarto gereed 3e kwartaal 2021

11. PRESIKHAAF OOST: IBN-I SINA- EN PARKSCHOOL, KINDERKAMP VERVANGENDE NIEUWBOUW

Stand van zaken

Voor het realiseren van de vervangende nieuwbouw voor de Ibn-i Sina - en Parkschool is in 2021 een voorlopige beschikking afgegeven van respectievelijk € 3.329.632 en € 2.984.448. Deze beschikking is exclusief de volledige gemeentelijke bijdrage voor bijna energie neutraal bouwen (BENG). Na correctie, inclusief BENG, komt de volledige gemeentelijke bijdrage voor de Ibn-i Sina op € 3.801.744 en voor de Parkschool op € 407.618. Voor de vervangende nieuwbouw van de Ibn-i Sina- en Parkschool is een definitief ontwerp opgesteld en een voorlopige beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De definitieve omvang van de voorzieningen is bepaald op basis van een tussentijdse prognose welke in november 2019 is opgesteld. Over de prognose is instemming bereikt tussen de schoolbesturen Simonscholen, DeBasisfluvius (thans Flores) en de gemeente. Het bouwkrediet (exclusief volledige bijdrage gemeente aan BENG) is gebaseerd op deze prognosecijfers.

Parkschool excl. BENG	**PROG Jr**	**M² BVO**	**GEM / m²**	**SB / m²**	**Invest. GEM**	**Invest. SB**	**Wie**
Verv. nieuwbouw OW	2021	1.392	€ 2.144	€ 277	€ 2.984.448	€ 385.584	flores
Sloop oudbouw WD	2023	1.228	€ 88	--	€ 108.064	--	gemeente

Ibn-i Sina excl. BENG	**PROG Jr**	**M² BVO**	**GEM / m²**	**SB / m²**	**Invest. GEM**	**Invest. SB**	**Wie**
Verv. nieuwbouw OW	2021	1.553	€ 2.144	€ 277	€ 3.329.632	€ 430.181	simon

Het bouwkrediet gecorrigeerd op volledige bijdrage gemeente aan BENG inclusief extra middelen in verband met duurdere bouwmaterialen.

Parkschool incl. BENG	**PROG Jr**	**M² BVO**	**GEM / m²**	**SB / m²**	**Invest. GEM**	**Invest. SB**	**Wie**
Verv. nieuwbouw OW	2021	1.392	€ 2.448	€ 277	€ 3.407.618	€ 385.584	flores
Sloop oudbouw WD	2023	1.228	€ 88	--	€ 108.064	--	gemeente

Ibn-i Sina Incl. BENG	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
Verv. nieuwbouw OW	2021	1.553	€ 2.448	€ 277	€ 3.801.744		simon
Extra middelen (bovenop normbedrag) i.v.m. hoge kosten bouwmaterialen					€ 123.200*		gemeente

*Voor het gebouw in totaal (niet per schoolbestuur)

Realisatie en planning

Vervangende nieuwbouw Parkschool & Ibn-i Sina gereed 2e kwartaal 2023

12. MALBURGEN: MOZAIEK EN JOHANNES EIMERSSINGEL OOST: RENOVATIE OF VERVANGENDE NIEUWBOUW

Stand van zaken

Het visietraject voor de Mozaïek en Johannesschool is afgerond. Uitkomst is dat de twee schoolbesturen Delta en Flores de huisvestingsopgave ieder afzonderlijk oppakken. De Mozaïek heeft twee zelfstandig functionerende scholen, aan de Zwanenbloemlaan en de Eimerssingel. Locatie Eimerssingel zou volgens het IHP eerst vernieuwd worden, en locatie Zwanenbloemlaan in 2e instantie. Momenteel onderzoeken Flores en de gemeente of het mogelijk is om de planning van beide scholen om te draaien en Zwanenbloemlaan eerst te vernieuwen. Daarnaast vindt het gesprek plaats over de specifieke huisvestingsbehoefte van de OAB doelgroep van Het Mozaïek.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020.

Johaneschool	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
sloop oudbouw	2023	1.528	€ 88	--	€ 134.464	--	gemeente
renovatie vervangende nieuwbouw	2022	780	€ 2.448	ntb	€ 1.867.824	ntb	delta

Mozaïek	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
sloop oudbouw	2023	1.649	€ 88	--	€ 145.112	--	
renovatie of vervangende nieuwbouw	2023	1.598	€ 2.497	ntb	€ 3.990.206	ntb	flores

Exploitatiekosten jaarprogramma 2024

Tijdelijke huisvesting 2022 € 117.465

Realisatie en planning

Visie	2e kwartaal 2021
Renovatiescan Johannesschool	4e kwartaal 2021
Vervangende nieuwbouw Johannes gereed	4e kwartaal 2023
Renovatiescan Mozaïek	4e kwartaal 2021
Vervangende nieuwbouw Mozaïek gereed	1e kwartaal 2024

13. NOORD-OOST ALTEVEER: DE ZYP VERVANGENDE NIEUWBOUW

Stand van zaken

Het Schoolbestuur Flores heeft de visie en renovatiescan van de fusieschool "De Zyp" (voorheen Emmaus en dislocatie Pieter Brueghel) afgerond. Het schoolbestuur ontwikkelt op dit moment samen met de gemeente een aantal huisvestings scenario's voor de huidige locatie. Hierbij is stedenbouw, verkeer en het wijkteam nauw betrokken.
Er is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020.

De Zyp	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
sloop oudbouw	2023	2.141	€ 86	--	€ 184.126	--	gemeente
vervangende nieuwbouw	2022	1.578	€ 2.448	ntb	€ 3.862.944	ntb	flores

Exploitatiekosten jaarprogramma 2024

Tijdelijke huisvesting Zyp (afhankelijk van inpassing 5 noodlokalen)	€ 158.240
Sloopkosten Zyp	€ 184.126

Realisatie en planning

Visie is gereed	3e kwartaal 2021
Vervangende nieuwbouw Zyp gereed	1e kwartaal 2024
Sloop oudbouw Zyp is gereed	1e kwartaal 2024

VOORUITBLIK PROJECTEN PRIMAIR ONDERWIJS VANAF 2023.

14 CENTRUM: DE STERRENKRING BLEKERSTRAAT VERVANGENDE NIEUWBOUW

Stand van zaken

Het visietraject en een renovatiescan voor de Sterrenkring is afgerond. Conclusie is dat vervangende nieuwbouw financieel de meest gunstige optie is. Omdat vervangende nieuwbouw ruimtelijk en verkeerstechnisch lastig inpasbaar is wordt in afstemming met gemeente en schoolbestuur onderzocht of de realisatie van de nieuwe huisvesting in de directe nabijheid van de huidige locatie mogelijk is.
Er is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020.

De Sterrenkring	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
sloop oudbouw	2023	1.811	€ 88	--	€ 159.368	--	gemeente
vervangende nieuwbouw	2023	1.176	€ 2.497	ntb	€ 2..936.472	ntb	flores

Exploitatiekosten jaarprogramma 2025

Tijdelijke huivesting

Realisatie en planning

Visie	1e kwartaal 2021
Renovatiescan Sterrenkring	1e kwartaal 2021
Vervangende nieuwbouw Sterrenkring gereed	1e kwartaal 2024

15. NOORD-WEST: HEIJENOORDSCHOOL, DIEPENDAALSEWEG EN PARCIVALSCHOOL, DISLOCATIE BRUGSTRAAT RENOVATIE OF VERVANGENDE NIEUWBOUW

De schoolbesturen Flores en Vrijescholen Athena zijn tot de conclusie gekomen dat zij de huisvestingsopgave voor respectievelijk de Heijenoordschool en Parcivalschool ieder afzonderlijk oppakken. Dit betekent voor de Heijenoordschool dat op basis van een onderwijskundige visie en een renovatiescan zal worden bepaald of de keuze valt op renovatie of vervangende nieuwbouw. Verder heeft een aantal gesprekken met schoolbestuur en het wijkteamteam plaatsgevonden over de ambitie vanuit de wijk in relatie tot het schoolgebouw. Voor de dislocatie van de Parcivalschool zal eerst worden bepaald of deze samen kan gaan met de locatie aan de Zwanenbloemlaan. Voorlopig blijven hiervoor de financiële middelen gereserveerd.
Voor de Heijenoordschool is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020.

De Heijenoordschool	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
renovatie of vervangende nieuwbouw	2023	1.754	€ 2.497	ntb	€ 4.379.738	ntb	flores
sloop oudbouw	2023	1.166	€ 88		€ 102.608		gemeente

De Parcivalschool dislocatie Brugstraat	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
renovatie of vervangende nieuwbouw zie Parcival Zwanenbloemlaan	2025			ntb		ntb	vrije scholen Athena
Sloop oudbouw	2025	1.200	€ 92		€ 110.400		gemeente

Exploitatiekosten jaarprogramma 2020

Krediet renovatiescan Heijenoord	€	10.000
Tijdelijke huisvesting Heijenoord en Parcival	€	215.333

Realisatie en planning

Visie	1e kwartaal 2020
Renovatiescan Heijenoord	3e kwartaal 2021
Tijdelijke huisvesting	3e kwartaal 2022
Renovatie / vervangende nieuwbouw Heijenoord gereed	4e kwartaal 2024

16. CENTRUM: DE BINNENSTADSCHOOL, DAMSTRAAT VERVANGENDE NIEUWBOUW

Stand van zaken

De vervangende nieuwbouw van de Binnenstadschool is opgenomen in het project gebiedsontwikkeling Koningsplein e.o. Mocht de ontwikkeling van het project meer dan vijf jaar duren dan zal voor de huidige locatie van de school een afweging plaatsvinden tussen renovatie of vervangende nieuwbouw. Vooralsnog wordt bij de gebiedsontwikkeling uitgegaan van vervangende nieuwbouw voor de Binnenstadschool in de directe nabijheid van de huidige locatie. Het schoolbestuur van Flores neemt deel aan het project. Er is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020. Daarbij is nog geen rekening gehouden met het woningbouwprogramma voor de binnenstad. Wel is rekening gehouden met het opgaan van de Arnhemse Schoolvereniging (ASV) in de Binnenstadschool.

De Binnenstadschool	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
sloop oudbouw	2024	1.420	€ 90	--	€ 127.800	--	gemeente
vervangende nieuwbouw	2024	1.437	€ 2.598	ntb	€ 3.733.326	ntb	flores

Exploitatiekosten jaarprogramma 2025

Tijdelijke huisvesting

Realisatie en Planning

Vervangende nieuwbouw Binnenstadschool gereed	4e kwartaal 2025
Sloop Binnenstadschool gereed	1e kwartaal 2026

17. MALBURGEN: DE PARCIVALSCHOOL EN HET MOZAIEK, ZWANENBLOEMLAAN RENOVATIE OF VERVANGENDE NIEUWBOUW

Stand van zaken

In 2022 start het visietraject voor de Parcivalschool. Onderdeel van dit traject is de vraag of locatie Zwanenbloemlaan en de dislocatie Brugstraat naar één locatie gaan. Op deze vraag zal het schoolbestuur Vrijescholen Athena in eerste instantie antwoord geven. Tevens is in 2021 het visietraject voor het Mozaïek opgestart. In de vervangende nieuwbouw van het Mozaïek zal een niet-onderwijsdeel, een kindcentrum, worden opgenomen.
Verder zal de mogelijkheid worden onderzocht of locatie Zwanenbloemlaan van Het Mozaïek in de planning kan ruilen met locatie Eimerssingel. Dit zou betekenen dat het project naar voren wordt gehaald.
Voor beide projecten is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020. Daarbij is vooruitlopend op de uitkomst visietraject voor de Parcivalschool voorlopig uitgegaan met het samengaan van de locatie Zwanenbloemlaan en de dislocatie Brugstraat. Hiervoor is een investeringsbudget gereserveerd. Voor het Mozaïek is uitgegaan van het realiseren van een kindcentrum (KC).

De Parcivalschool	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
renovatie of vervangende nieuwbouw (reservering)	2025	2.149	€ 2.650	ntb	€ 5.694.850	ntb	vrijescholen Athena
sloop oudbouw	2025	1.528	€ 92		€ 140.576		gemeente

Het Mozaïek	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
renovatie of vervangende nieuwbouw	2025	1.372	€ 2.650	ntb	€ 3.368.150	ntb	flores
KC Het Mozaïek	2025	ntb	€ 2.557	--	€ 467.931	--	flores
sloop oudbouw	2025	1.528	€ 92		€ 140.576		gemeente

Exploitatiekosten jaarprogramma 2022

Krediet renovatiescan schoolgebouw Parcival	€	10.000
Krediet renovatiescan schoolgebouw Het Mozaïek	€	10.000

Realisatie en Planning

Parcivalschool	
Visietraject	1e kwartaal 2022
Reovatiescan	2e kwartaal 2022
Voorbereidingstraject	3e kwartaal 2023
Vervangende huisvesting gereed	1e kwartaal 2025
Renovatie of vervangende nieuwbouw gereed	2e kwartaal 2026
Het Mozaïek	
Visietraject	4e kwartaal 2021
Reovatiescan	1e kwartaal 2022
Voorbereidingstraject	2e kwartaal 2023
Vervangende huisvesting gereed	1e kwartaal 2025
Renovatie of vervangende nieuwbouw gereed	2e kwartaal 2026

18. NOORD OOST: DE WITTE VLINDER, KLOOSTERSTRAAT VERVANGENDE NIEUWBOUW BIJ MFC DE WETERING

Stand van zaken

In 2022 start het visietraject voor de Witte Vlinder. Een belangrijke vraag zal zijn of het na de brand in 2005 in jaren dertig stijl herbouwde en deels uitgebreide schoolgebouw geschikt is, of geschikt te maken, voor "modern" onderwijs. Ook de realisatie van kinderopvang (voor- en naschoolse voorzieningen) zal in deze visie worden meegenomen. Vervolgens zal onderzoek naar de bruikbaarheid van het pand uitsluitsel geven over de mogelijkheden van het pand. In het integraal huisvestingsplan (IHP) is uitgegaan van nieuwbouw voor de Witteschool bij MFC "De Wetering". Een belangenvereniging van ouders en buurtbewoners heeft middels handtekeningen aangegeven dat zij het monumentale pand in ieder geval willen behouden voor het onderwijs. Voor de bouw van de nieuwe school is het noodzakelijk om een perceel grond te verwerven voor tegen een kostprijs van € 346.500. Er is nog geen beschikking afgegeven.

Omvang voorzieningen

De omvang van de onderwijscapaciteit is berekend op basis van de prognose 2020.
In afwachting van de uitkomst van het visietraject en het onderzoek naar mogelijkheden van het gebouw is vooralsnog uitgegaan van vervangende nieuwbouw bij MFC De Wetering.

De Witte Vlinder	PROG Jr	M² BVO	GEM / m²	SB / m²	Invest. GEM	Invest. SB	Wie
vervangende nieuwbouw bij MFC De Wetering	2025	1.237	€ 2.650	ntb	€ 3.278.050	ntb	flores

Exploitatiekosten jaarprogramma 2022

Krediet onderzoek schoolgebouw Witte Vlinder	€ 10.000

Realisatie en planning

Visietraject	1e kwartaal 2022
Onderzoek schoolgebouw Witte Vlinder	2e kwartaal 2022
Voorbereidingstraject schoolgebouw Witte Vlinder	3e kwartaal 2023
Vervangende nieuwbouw Witte Vlinder bij MFC gereed	2e kwartaal 2026

19. MALBURGEN, GYMZAAL FLUITEKRUIDTRAAT NIEUWBOUW

Stand van zaken

De gemeente heeft met corporatie Volkshuisvesting afspraken gemaakt over de financiering van een nieuw wijkcentrum, pal naast de huidige Hobbit. De bedoeling is dat er nieuwbouw komt voor zowel de gymzaal als het wijkcentrum gecombineerd in één gebouw. In 2021 zal het bestemmingsplan in procedure worden gebracht. Met de bouw van de gymzaal is een investering gemoeid van € 1.303.000 (inclusief plan- en rente kosten). Voor dit project zal de gemeente gebruik maken van de subsidieregeling (Spuk) waardoor zij per saldo de btw over deze sportvoorziening niet aan de fiscus hoeft af te dragen.

20. PRESIKHAAF OOST, MIDDACHTENSINGEL SPORTHAL NIEUWBOUW

Stand van zaken

De nieuwbouw van de sporthal is in voorbereiding, de aanbesteding van de aannemer wordt opgestart (design & build). Het gebouw komt in de vastgoedportefeuille van de gemeente; Sportbedrijf Arnhem exploiteert de hal. Belangrijkste gebruikers overdag worden de leerlingen van VSO Mariëndael, Ibn-I-Sina en de Parkschool. In de avonden en weekenden verhuurt het sportbedrijf de hal aan verenigingen, voor zowel trainingen als wedstrijden. Derhalve wordt ook geïnvesteerd in een tribune en kantinevoorzieningen. Volleybalvereniging Aetos zal deze hal als de thuisbasis gaan gebruiken.
Voor dit project wordt gebruik gemaakt van de subsidieregeling (Spuk) waarmee de gemeente per saldo de betaalde btw over deze sportvoorziening niet aan de fiscus hoeft af te dragen. Totale investeringskosten (inclusief plankosten en rente) bedroegen in 2020 € 7.132.491. Daar is in 2021 een bedrag van € 120.473,= aan toegevoegd ter compensatie voor de gestegen prijzen van bouwmaterialen.

Totale investeringskosten (inclusief plankosten en rente) € 7.132.491.
Daarvan komt € 5.532.491 voor rekening van onderwijshuisvesting en € 1.600.000 voor rekening van sport. Vanwege forse prijsstijging in de bouw is het beschikbare budget onder druk komen te staan. Het streven blijft om het project binnen budget te realiseren.

PROJECTEN (VOORTGEZET) SPECIAAL ONDERWIJS

Stand van zaken

Voor het voortgezet onderwijs is afgesproken dat in deze college periode (2018-2022) de gemeente geen besluiten neemt over investeringen in de huisvesting van het voortgezet onderwijs. Een uitzondering hierop is gemaakt voor de Guido de Bres school. Gelet op de slechte staat van het schoolgebouw heeft de gemeente € 7.000.000,-- beschikbaar gesteld voor vervangende nieuwbouw. Verwacht wordt dat deze gereed is in 2024. Op dit moment wordt onderzocht of de vervangende nieuwbouw op de huidige of op een nabij gelegen locatie kan plaatsvinden. Daarnaast wordt m.i.v. 2025 een jaarlijks bedrag in de begroting opgenomen voor kapitaallasten voortgezet onderwijs van € 600.000,-. Dit staat ongeveer gelijk aan een investeringsbedrag van € 12 miljoen. Dit is een eerste reservering in afwachting op het Integraal Huisvestingsplan Voortgezet Onderwijs.
De gemeente draagt € 185.000,-- bij aan de verbouwingskosten (inclusief verhuiskosten) voor inhuizen van het Middelbaar Speciaal onderwijs de Stijgbeugel (Spiekmanlaan) in het Leerpark. De reden hiervoor is dat de gemeente het principe van school in school omarmt vanwege het belang van integratie van leerlingen uit het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs.
Vooruitlopend op een IHP VO, waarvoor in samenwerking met de schoolbesturen een startnotitie (medio december 2021 beschikbaar) wordt geschreven, is voor het schoolbestuur Quadraam een garantiestelling afgegeven voor de lening welke Quadraam is aangegaan voor de nieuwbouw van het Lorentz Lyceum. De garantiestelling bedraagt € 13.354.411,--. Het nieuwe gebouw is in augustus ’20 in gebruik genomen.

1. MIDDACHTENSINGEL 12 - RENOVATIE MARIENDAEL

Stand van zaken

De renovatie van Mariëndael is gerealiseerd. Oplevering heeft in oktober 2020 plaatsgevonden en het project is binnen budget gebleven.

2. BETHANIENSTRAAT 248-250 - NIEUWBOUW DE OMMEZWAAI

Stand van zaken

Het project is gerealiseerd en in mei 2021 opgeleverd. Het budget is iets overschreden maar is gecompenseerd door een overschot bij het project Ommezwaai.
De locatie aan de Doorwerthlaan is ingezet voor tijdelijke huisvesting tijdens de renovatie van het Briant College. Het gebouw aan de Doorwerthlaan is terug geleverd aan de gemeente.

3. BETHANIENSTRAAT 248-250 - NIEUWBOUW SPORTHAL

Stand van zaken

Het project is gerealiseerd en in juni 2020 in gebruik genomen. Het gebouw is opgenomen in de vastgoedportefeuille van de gemeente. Het Sportbedrijf Arnhem exploiteert de hal. Belangrijkste gebruikers overdag zijn de leerlingen van De Ommezwaai en het Briant College. In de avonden en weekenden verhuurt het sportbedrijf de hal aan verenigingen.

4. BETHANIENSTRAAT 248-250 - RENOVATIE EN GEDEELTELIJKE NIEUWBOUW BRIANT COLLEGE

Stand van zaken

Het project is gerealiseerd en in het tweede kwartaal van 2021 in gebruik genomen.

5. BETHANIENSTRAAT 248-250 - HERINRICHTING VOORTERREIN

Stand van zaken

Het project is gerealiseerd en in gebruik sinds oplevering van Ommezwaai en de sporthal.

6. HEIJENOORDSEWEG 7 - NIEUWBOUW HET PRISMA

Stand van zaken

Het nieuwbouwproject is in uitvoering vanaf juni 2021. Naar verwachting zal de nieuwbouw medio 2022 worden opgeleverd. Het project heeft vertraging opgelopen door het later verstrekken van de vergunning en een aanvullend funderingsonderzoek. Dit onderzoek heeft geleid tot extra kosten van € 234.000 voor heipalen. Deze kosten zijn voor rekening van de gemeente. Daarnaast wordt rekening gehouden met meerwerk voor een bedrag van € 300.000 als de Onderwijs Specialisten (OS) kunnen aantonen dat deze kosten onvermijdelijk zijn.

7. HOMMELSEWEG 403-403a - RENOVATIE EN GEDEELTELIJKE NIEUWBOUW DR. BOSSCHOOL

Stand van zaken

Het project betreft de renovatie met aanvullende nieuwbouw van het jaren ’30 gebouw en instandhouding van het gebouw uit de jaren ’90 op de locatie. Het project is in voorbereiding. Medio september 2021 zal Kentalis met een uitgewerkt plan komen waarbij rekening is gehouden met de woon omgeving en verkeerskundige situatie.
De beschikking is bij aanvang projectdefinitie verleend en bedragen zijn conform beschikking overgemaakt. Het uitvoeringskrediet zal na een succesvolle aanbesteding gefaseerd ter beschikking worden gesteld.
Overeengekomen vergoeding: € 7.173.831 (inclusief BENG). Reeds vergoed is een bedrag van € 1.017.323. De bijkomende kosten voor de gemeente (rente en plankosten) bedragen € 699.256.
Er wordt ca. 650 m² BVO gereserveerd voor het verlenen van zorgtaken. De gemeente investeert in deze m². Kentalis betaalt de gemeente jaarlijks een vergoeding van € 86.375.

PROJECTEN VOORTGEZET ONDERWIJS

Stand van zaken

Voor het voortgezet onderwijs is afgesproken dat in deze college periode (2018-2022) de gemeente geen besluiten neemt over investeringen in de huisvesting van het voortgezet onderwijs.
Een uitzondering hierop is gemaakt voor de Guido de Bres school. Gelet op de slechte staat van het schoolgebouw heeft de gemeente € 7.000.000,-- beschikbaar gesteld voor vervangende nieuwbouw. Verwacht wordt dat deze gereed is in 2024. Op dit moment wordt onderzocht of de vervangende nieuwbouw op de huidige of op een nabij gelegen locatie kan plaatsvinden.
Daarnaast wordt m.i.v. 2025 een jaarlijks bedrag in de begroting opgenomen voor kapitaallasten voortgezet onderwijs van € 600.000,=. Dit staat ongeveer gelijk aan een investeringsbedrag van € 12 miljoen. Dit is een eerste reservering in afwachting op het Integraal Huisvestingsplan Voortgezet Onderwijs.
De gemeente draagt € 185.000,-- bij aan de verbouwingskosten (inclusief verhuiskosten) voor inhuizen van het Middelbaar Speciaal onderwijs de Stijgbeugel (Spiekmanlaan) in het Leerpark. De reden hiervoor is dat de gemeente het principe van school in school omarmt vanwege het belang van integratie van leerlingen uit het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs.
Vooruitlopend op een IHP VO, waarvoor in samenwerking met de schoolbesturen een startnotitie (medio december 2021 beschikbaar) wordt geschreven, is voor het schoolbestuur Quadraam een garantiestelling afgegeven voor de lening welke Quadraam is aangegaan voor de nieuwbouw van het Lorentz Lyceum. De garantiestelling bedraagt € 13.354.411,--. Het nieuwe gebouw is in augustus ’20 in gebruik genomen.

BIJLAGEN

Overzicht Jaarplan 2021 en 2022 en gevolgen voor investeringskredieten onderwijshuisvesting gemeente

Bedragen x 1 miljoen	Reeds vastgestelde investerings bedragen in 2021 en 2022 *	Gewijzigd investeringsbe dragen 2021 en 2022 *	verschil	verklaring
Kleinere investeringen (incl. 1st inrichting) jaar 2021	€ 0,6	€ 0,6	€ -	
Eerste inrichting Sporthal kinderkamp	€ 0,3	€ 0,3	€ -	
Kleinere investeringen (incl. 1st inrichting) jaar 2022	€ 0,3	€ 0,3	€ -	
Nieuw bouw Prisma school SPO	€ 10,2	€ 10,7	€ 0,5	Kosten meerwerk
Briant: Gebouw en inrichting	€ 4,6	€ 4,4	€ -0,3	Herrubricering
Dr. Bosschool SPO (Kentalis)	€ 7,9	€ 7,9	€ 0,0	
Schuytgraaf Confetti	€ 4,8	€ 4,8	€ -	
Extra grond Schuytgraaf Confetti	€ -	€ 0,2	€ 0,2	t.b.v. noodlokalen
gymzaal Fluitekruid-Zw anebloemOW	€ 1,3	€ 1,3	€ -	
Terrein Bethanienstraat inr SPO Campus	€ 1,5	€ 2,3	€ 0,8	Herrubricering
uitbr Jozef Sarto (Beeldhouw erstraat 27a-29)	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,0	
uitbr Jozefschool (Rijksw eg West)	€ 0,5	€ 0,6	€ 0,0	
Mesdaglaan 70 uitbr.Panoramaschool	€ 0,4	€ 0,4	€ 0,0	
Sporthal Kinderkamp (Mariendaal)	€ 5,2	€ 5,3	€ 0,1	Prijsstijging bouwmaterialen
KC Vredenburg (voormalige Krakeling)	€ 7,4	€ 8,4	€ 1,0	Kosten BENG+prijsstijging bouwmatr.
Piramide Groningsl.1185	€ 3,4	€ 3,4	€ 0,0	
Ibn-I Sina en Parkschool nieuw bouw	€ 6,8	€ 7,9	€ 1,1	Kosten BENG+prijsstijging bouwmatr.
Eimersingel (Mozaïk en Johannes)	€ 5,7	€ 6,5	€ 0,8	Kosten BENG
* In investeringdbedrag zijn naast het bouw krediet ook				
bedragen opgrenomen voor plankosten en rente				

NORMBEDRAGEN PO VANAF 2021 NIEUWE SITUATIE;
BENG hoort volledig bij gemeente

Berekening gemiddelde index

oktober	**2019**	**2018**	**2017**	**2016**	**2015**	**2014**	**2013**	**2012**	**2011**	**2010**	**2009**	**2008**	**2020**
BDB index	113,37	111,19	108,19	105,8	104,33	103,18	103,05	101,66	98,64	95,98	93,57	92,93	116,2
prijsontwikkeling tov t-1	1,96%	2,77%	2,26%	1,41%	1,11%	0,13%	1,37%	3,06%	2,77%	2,58%			2,50%

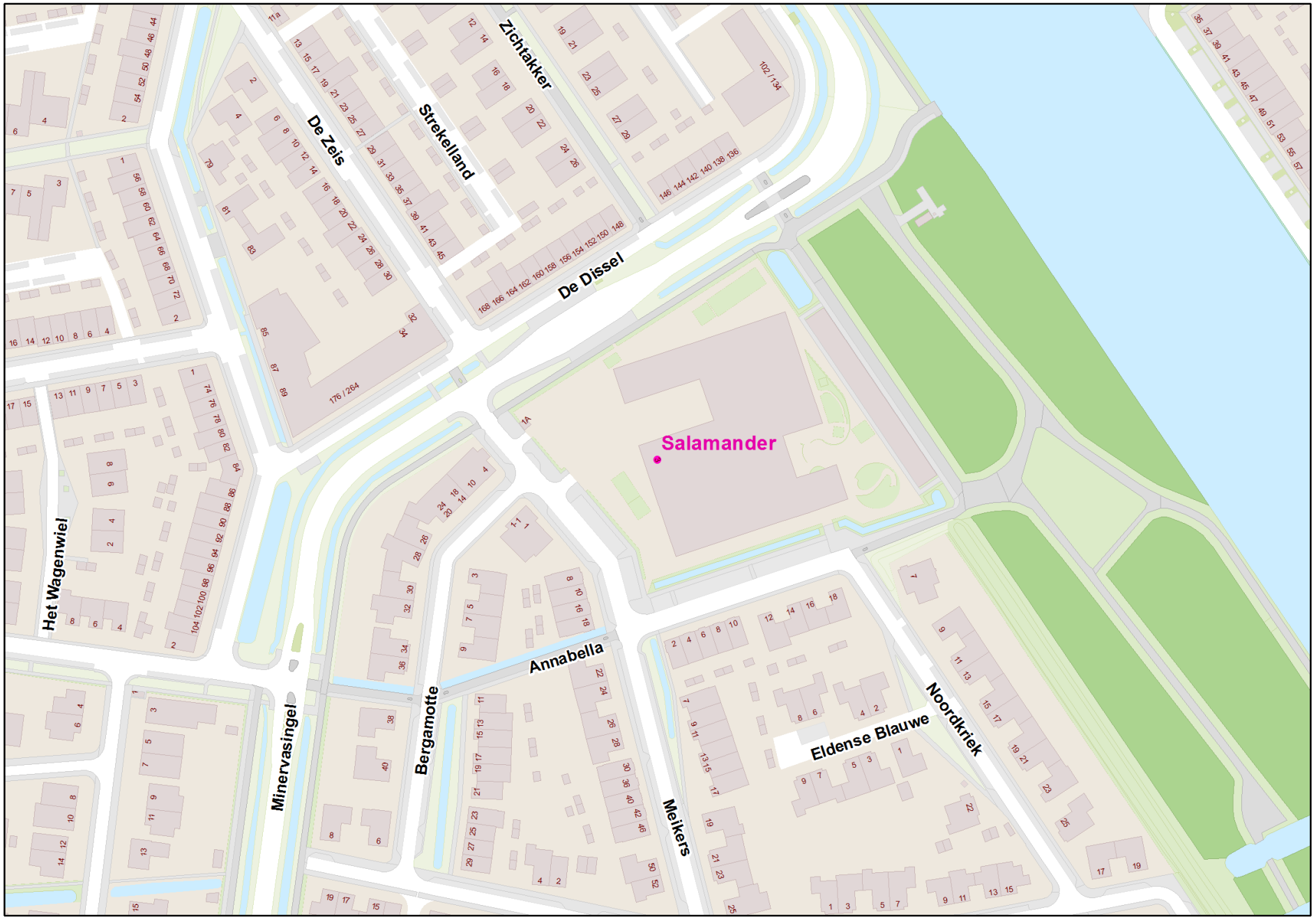
Bedragen per m2 op basis van referentieprojecten	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**
Uitbreiding / IKC	2.400	2.448	2.497	2.547	2.598	2.650	2.703	2.757	2.812	2.868	2.925
Renovatie	1.920	1.958	1.997	2.037	2.078	2.119	2.161	2.204	2.248	2.293	2.339
Vervangende nieuwbouw	2.400	2.448	2.497	2.547	2.598	2.650	2.703	2.757	2.812	2.868	2.925

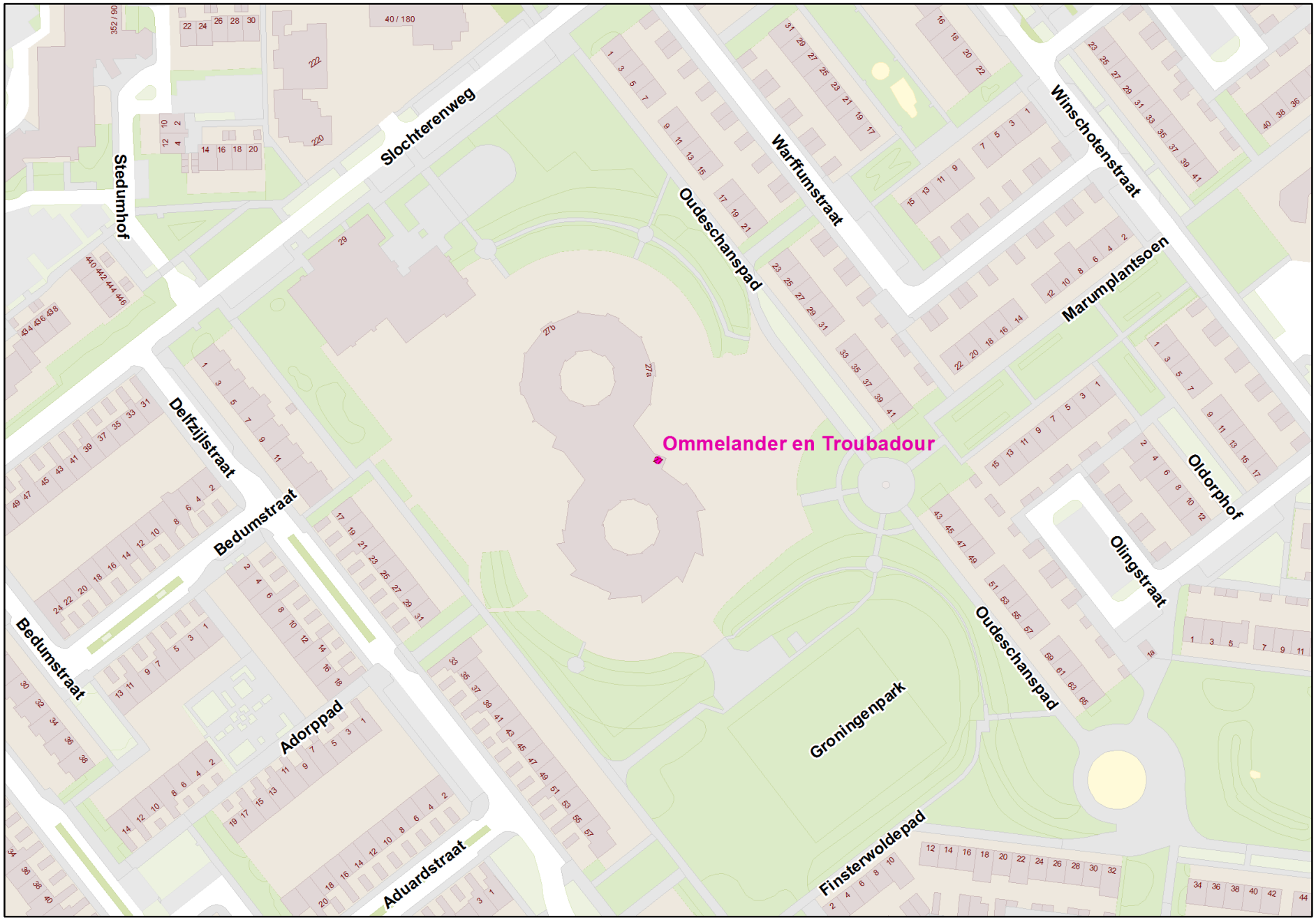
Bedragen per m2 op basis van nieuwe VNG norm											
Uitbreiding / IKC	2.458	2.507	2.557	2.608	2.660	2.713	2.767	2.822	2.878	2.935	2.993
Renovatie	1.966	2.006	2.046	2.087	2.129	2.171	2.214	2.258	2.303	2.349	2.396
Vervangende nieuwbouw	2.458	2.507	2.557	2.608	2.660	2.713	2.767	2.822	2.878	2.935	2.993

Bijdrage schoolbesturen ENG (mag, hoeft niet)											
Renovatie & vervangende nieuwbouw	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb

Tijdelijke huisvesting (raming) op basis van vorige tabellen											
plaatsingskosten per lokaal	4.419	4.507	4.597	4.689	4.782	4.877	4.974	5.073	5.174	5.277	5.382
bedrag per unit per maand*	272	277	283	289	295	301	307	313	319	325	331
verwijderingskosten per lokaal	4.419	4.507	4.597	4.689	4.782	4.877	4.974	5.073	5.174	5.277	5.382

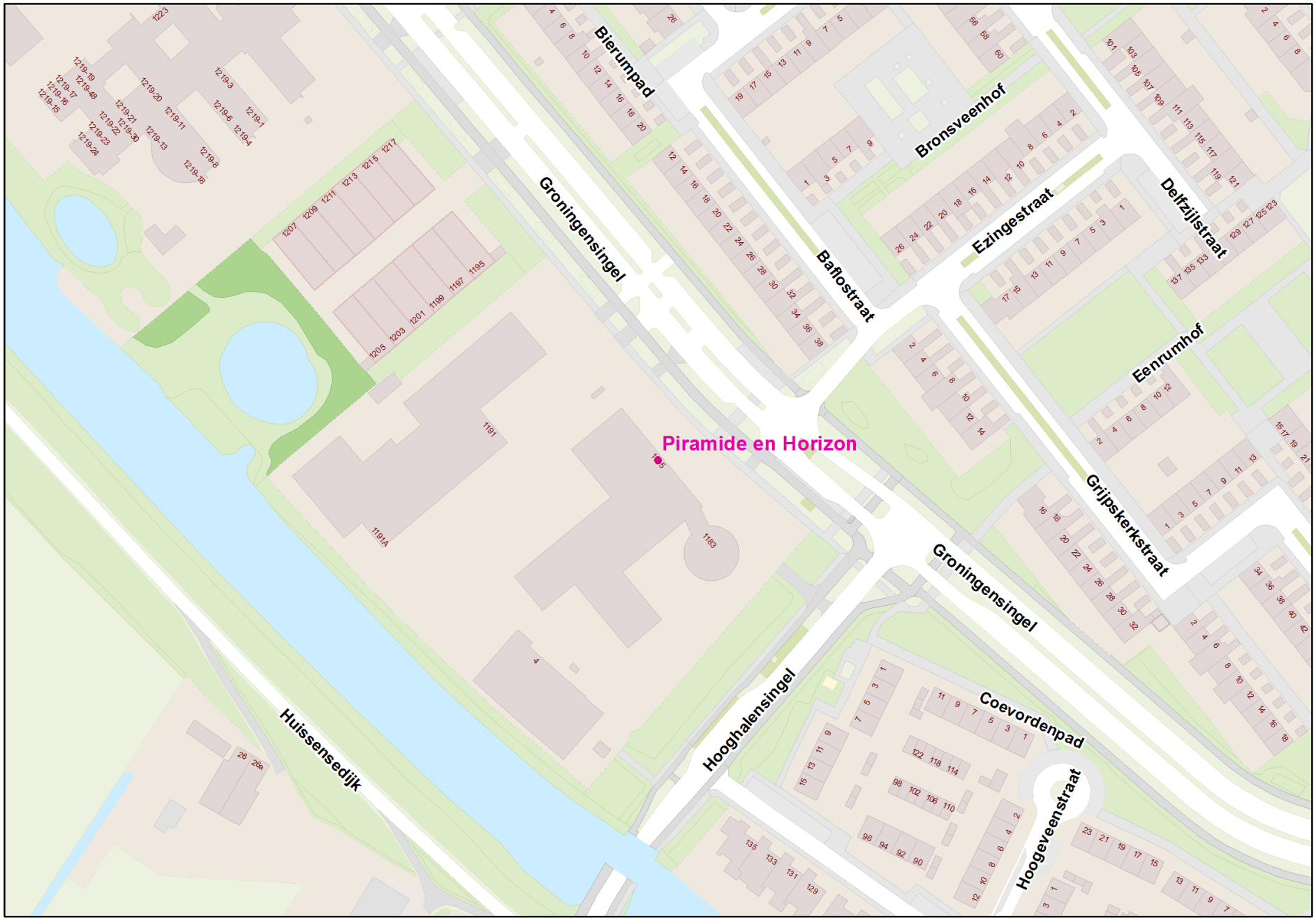

Parelmoerwolk
Stapelwolk
Vederwolk
Maneschijn
Herfsttooi
Herfststorm
Daglicht
Confetti
Parelmoerwolk
Morgenrood
Mistral
Buran


Zichtakker
Strekelland
De Zeis
De Dissel
Salamander
Het Wagenwiel
Minervasingel
Bergamotte
Annabella
Meikers
Eldense Blauwe
Noordkriek


Ommelander en Troubadour
Stedumhof
Slochterenweg
Warffumstraat
Oudeschanspad
Winschotenstraat
Marumplantsoen
Oldorphof
Olingstraat
Oudeschanspad
Groningenpark
Finsterwoldepad
Delfzijlstraat
Bedumstraat
Bedumstraat
Adorppad
Aduardstraat

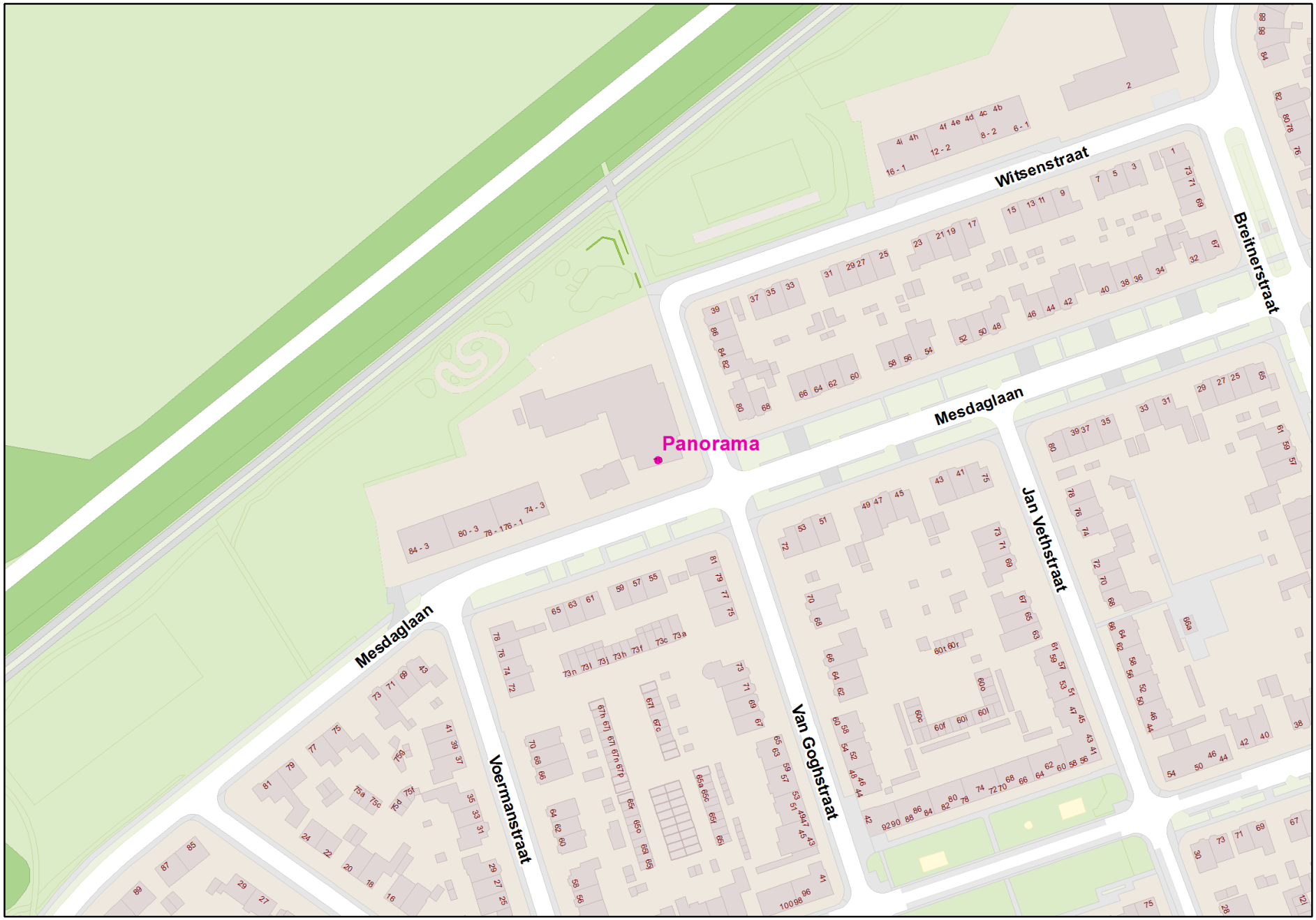

Hollandweg
Koedijkpad
Zwaagpad
Hollandweg
Pettenstraat
Medemblikhof
Driemondplein
Pettenstraat
Breezandpad
Breezandpad
De Klimboom
Medemblikhof
Medemblikhof
Pettenstraat
Pettenstraat
Breezandpad


Braamweg
Dalweg
Heselbergherweg
Passavantlaan
St. Antonielaan
De Wijzer
Dr. Bosschool


Piramide en Horizon
Bierumpad
Groningensingel
Baflostraat
Bronsveenhof
Ezingestraat
Delfzijlstraat
Eenrumhof
Grijpskerkstraat
Groningensingel
Hooghalensingel
Coevordenpad
Hoogeveenstraat
Huissensedijk


Jozefschool
Klapstraat
De Brink
Brinksestraat
1e Laurenskamp
Molenweg
Zagerij
Rijksweg-West
Meester Merkxstraat
Hennepstraat
Hennepstraat
Speltstraat


Pieter Jongelingschool
Arnhemse Montessorischool
Nicolaas Maesstraat
Albert Cuypstraat
Van Goyenstraat
Van Ruisdaelstraat


Panorama
Witsenstraat
Breitnerstraat
Mesdaglaan
Mesdaglaan
Jan Vethstraat
Van Goghstraat
Voermanstraat

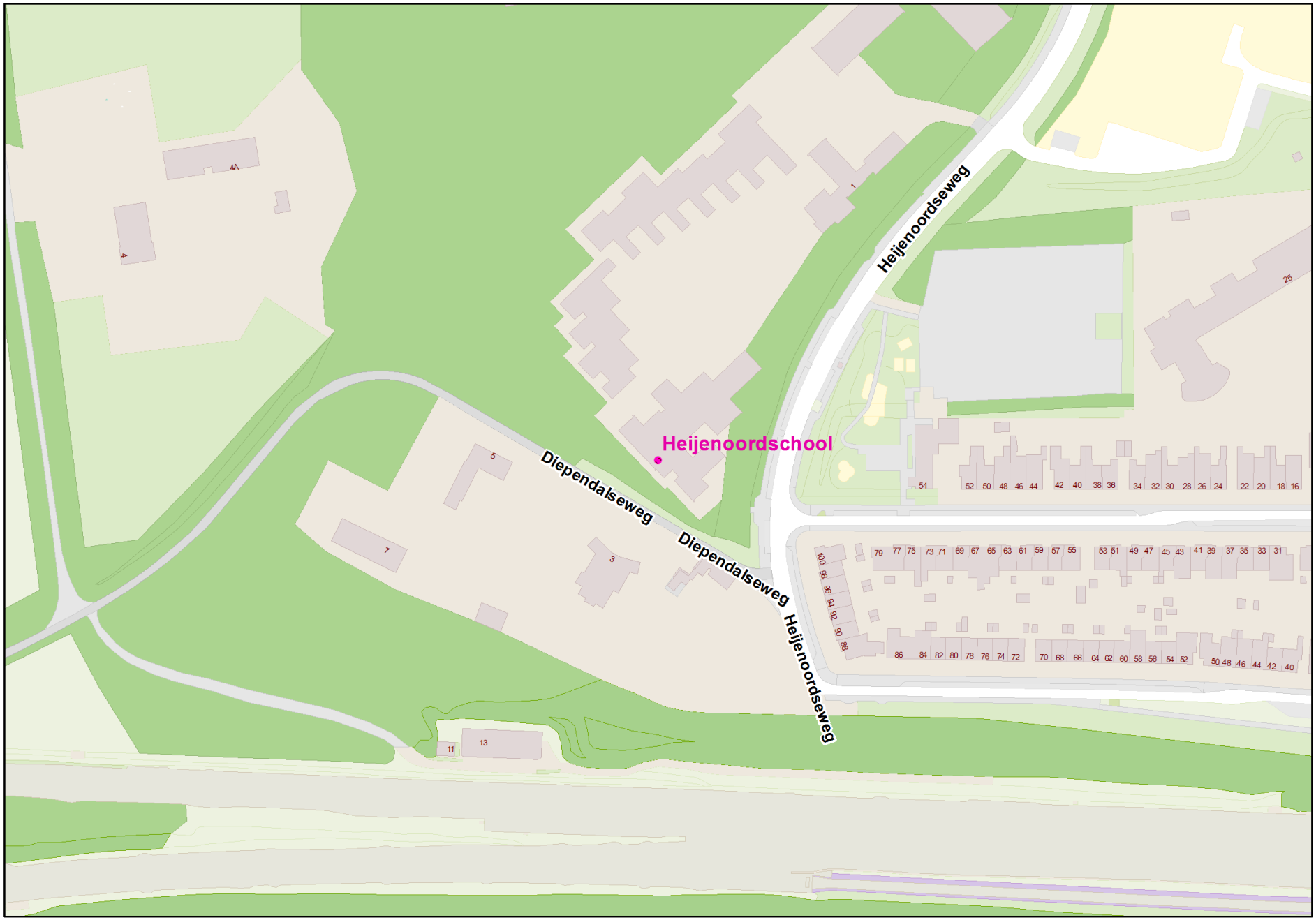

Plattenburgerweg
Plattenburghof
Novahof
Beeldhouwerstraat
Maria van Gelrestraat
Jozef Sartoschool
Amerstraat
Lekstraat


Mariendaal
Sporthal
IBN-I Sina en Parkschool
Middachtensingel
Middachtensingel
Kinderkamp
Kermisland
Wieringskamp
Faberkamp
Hoge Waard


Brandenburgseplein
Eimerssingel-Oost
Eimerssingel-Oost
Huissensestraat
Ir. Molsweg
Het Mozaïek
Johannes


De Zyp
Halévystraat
Franckstraat
Ravelstraat
Peter van Anrooylaan
Slothouberstraat
Boccherinistraat
Maria Hamstraat
St. Caeciliapad
Ockeghemlaan
Eduard van Beinumlaan
Viottastraat
Kluizeweg
Oude Kluizeweg
Bachlaan
Loospad
Baxpad
Morletpad
Fuckspad
Muyspad
Glaserpad
De Rooypad


De Sterrenkring
Musislaan
Trompsteeg
Blekersgang
Boekhorstenstraat
Het Oude Land
2e Spijkerdwarsstraat
Kastanjelaan
Riethorsterstraat
Eusebiusbuitensingel
Blekerstraat
Parkstraat
Singelstraat
Dijkstraat
Kastanjelaan
Koningsplein
Velperbinnensingel
Lauwersgrachtpark
Koningsplein


Heijenoordschool
Heijenoordseweg
Diependalseweg
Diependalseweg
Heijenoordseweg


De Binnenstadschool
Kromme Elleboogsteeg
Beekstraat
Kromme Elleboogsteeg
Gasthuisstraat
Koningsplein
Menthenstraat
Spinschoolstraat
Broerenstraat
Damstraat
Nijmeegseweg
Nijmeegseweg
Eusebiusbuitensingel
Eusebiusbinnensingel
Beekstraat
St. Walburgisplein
Airborneplein
Walburgstraat
Walburgstraat


Parcivalschool
Renssenstraat
Brugstraat
Betuwestraat
Stationsplein-West
Utrechtsestraat
Onderlangs
Wolvengang


Helsdingenstraat
Dr. H. Piersonstraat
Middenweg
Larikshof
Larikshof
Kloosterstraat
De Witte Vlinder
135 / 181
87 / 133
7 / 29

Memo Actualisatie normbedrag huisvesting primair onderwijs

Project	Actualisatie normbedrag huisvesting PO	
Nummer	2P2003600	
Betreft	Resultaat actualisatie	
Van	SBM Bouw- en vastgoedmanagers	: Sander van Kessel
		: Jordy Derksen
Aan	Gemeente Arnhem	: Bas van Loef
Datum	31 maart 2021	

In 2015 heeft SBM Bouw- en vastgoedmanagers, als onderdeel van haar bijdrage aan het IHP voor primair onderwijs in de gemeente Arnhem, een normbedrag voor de realisatie van onderwijshuisvesting voor primair onderwijs bepaald. Nu, circa 5 jaar later, is er behoefte aan actualisatie van dit normbedrag. In voorliggend memo worden de aanleiding, methodiek en het resultaat van deze actualisatie besproken en toegelicht.

Normbedrag PO 2015

Het normbedrag werd in 2015, bij gebrek aan concrete en actuele referentieprojecten binnen de stad op dat moment, gebaseerd op een fictieve school met de vormfactoren, zoals de gemiddelde PO-school in Arnhem die op dat moment had. Het bedrag werd door gemeente en schoolbesturen gezamenlijk vastgesteld en diende vervolgens als grondslag voor de toekenning van budgetten aan schoolbesturen voor de nieuwbouw van PO-scholen en voor het bepalen van de financiële consequenties van het IHP voor de gemeente Arnhem. Tevens werd vastgesteld het bedrag jaarlijks te indexeren op basis van de bouwkostenindex voor schoolgebouwen van BDB. Voor een doorkijk naar de toekomst wordt het 10-jarig gemiddelde van voornoemde index gehanteerd.

Het in 2015 vastgestelde normbedrag is een vergoeding van de bouwkosten (inclusief vaste inrichting) en bijkomende kosten en is inclusief BTW. Zoals gebruikelijk bij de realisatie van onderwijshuisvesting stelt de gemeente voldoende en bouwrijpe grond ter beschikking. Het onderwijsleerpakket en meubilair wordt bekostigd door de school. Wanneer het een eerste nieuwbouw betreft, ontvangt zij hiervoor een vergoeding van de gemeente. Het normbedrag kent de volgende opbouw:

- Een basisbedrag per vierkante meter bruto vloeroppervlakte (BVO) voor de realisatie van onderwijshuisvesting voor het PO, uitgaande van de eisen conform het niveau nieuwbouw uit het Bouwbesluit en een sober en doelmatig ontwerp;
- Een toeslag per vierkante meter BVO voor niveaus die het Bouwbesluit overstijgen:
    - de verschillende klassen (A/B/C) uit het PvE Frisse Scholen; en
    - een toeslag om te kunnen voldoen aan de eisen van een Bijna Energie Neutraal Gebouw (BENG), zoals die op dat moment werden verwacht.

Aanleiding tot wijziging

Er zijn, naast een algemene behoefte tot actualisatie van het normbedrag na vijf jaar, meerdere aanleidingen voor de wens tot een actualisatie van het in 2015 vastgestelde normbedrag:

- Per 1 januari 2021 dienen alle aanvragen van een omgevingsvergunning te voldoen aan de eisen voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG). Daarmee verschuift deze component van het normbedrag van een toeslag naar het basisbedrag;
- De BENG-eisen, zoals inmiddels vastgesteld, wijken af van de verwachting zoals men die had van deze eisen in 2015;

- Inmiddels zijn de eerste projecten voortkomend uit het IHP gerealiseerd. Door het normbedrag te baseren op een aantal van deze projecten ontstaat er een realistische aansluiting van het bedrag op een concreet gebouw, zoals dat hiervoor kan én moet worden gerealiseerd.
- De normbedragen vanuit de VNG hebben de afgelopen jaren een inhaalslag gemaakt passend bij de feitelijke kosten voor realisatie.

In het normbedrag uit 2015 waren de BENG-eisen in een toeslag op het basisbedrag vervat. Dat de BENG-eisen onderdeel uit gaan maken van de eisen voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit heeft tot gevolg dat de BENG-eisen onderdeel worden van het basisbedrag. In plaats van een toeslag voor de BENG-eisen, wordt bij het actualiseren van het normbedrag een toeslag bepaald om te komen tot een Energie Neutraal Gebouw (ENG).

Methodiek

Voor de actualisatie van het normbedrag zijn als referentieprojecten de nieuwbouw van IKC De Klimboom, nieuwbouw Daltonschool Confetti en IKC Vredenburg gebruikt. De grondslag voor IKC De Klimboom en Daltonschool Confetti zijn het technisch PvE en de hoeveelheden uit het bestek, zoals door Hevo zijn verstrekt. Voor IKC Vredenburg geldt als grondslag het technisch PvE en de hoeveelheden op basis van het Definitief Ontwerp.
Op basis van de hoeveelheden zijn de vormfactoren van het gebouw bepaald, welke met het kwaliteitsniveau uit het PvE zijn verwerkt in een budgetraming met verschillende varianten voor verschillende kwaliteitsniveaus. Uiteindelijk zijn het stichtingskostenoverzicht, de aanbestedingsresultaten van IKC De Klimboom en Daltonschool Confetti, zoals door Hevo gedeeld en de Definitief Ontwerp kostenraming van IKC Vredenburg, nog eens als spiegel gebruikt voor het model. Hieruit blijkt dat het model budgetraming een goed beeld geeft van de werkelijkheid (indien laagste aanbestedingsresultaten worden beschouwd is er sprake van een klein overschot ten opzichte van het bepaalde normbedrag, indien alle nummers 2 worden beschouwd (op alle percelen) ligt dit nagenoeg in lijn en indien het gemiddelde wordt beschouwd is er een licht tekort ten opzichte van het bepaalde normbedrag).

Resultaat

Het resultaat zijn de modellen ‘Budgetraming PO school 2020’ voor zowel nieuwbouw van IKC De Klimboom, nieuwbouw Daltonschool Confetti en IKC Vredenburg, zoals toegevoegd als bijlagen 2, 3 en 4. Deze modellen geven inzicht in de opbouw van het geactualiseerde budget, waarbij per aspect uit het PvE Frisse Scholen een niveau kan worden geselecteerd en een toeslag voor ENG kan worden toegepast. Een aantal varianten, zoals die uit de modellen naar voren komen, worden in de tabellen in bijlage 1 weergegeven.

Een aantal zaken in toelichting op het resultaat en het vergelijk hiervan met het normbedrag uit 2015:

- In 2015 waren de BENG-eisen nog niet vastgesteld en dus is er destijds gerekend met wat daarvan werd verwacht. De uiteindelijk vastgestelde eisen blijken minder vergaand dan in 2015 werd verwacht. De financiële impact van BENG is daarmee kleiner in het geactualiseerde normbedrag dan in het bedrag uit 2015;
- Over het algemeen kan worden gesteld dat het geactualiseerde normbedrag een meer uitgebreide en specifieke grondslag kent dan de oude versie. Daarmee sluit het resultaat naar verwachting beter aan op de onderwijshuisvesting, zoals deze in werkelijkheid wordt gerealiseerd;
- In afwijking op het oude bedrag is in het geactualiseerde normbedrag een post onvoorzien à 5% opgenomen (voorheen post PM), is een hoger percentage honoraria als onderdeel van de bijkomende kosten opgenomen (17% in plaats van 14% bij IKC Klimboom en Daltonschool Confetti)

en is een stelpost voor aansluitkosten opgenomen. Hiermee komt het totaal aan bijkomende kosten (honoraria + leges + aansluitkosten + onvoorzien) uit op 25% van de bouwkosten en daarmee 20% van de investeringskosten;

- Net als bij het normbedrag uit 2015 is de verharding en omheining van een terrein van 600 m^2 opgenomen voor IKC Klimboom en Daltonschool Confetti. Voor IKC Vredenburg is opgenomen 1.450 m^2. Aanvullende inrichting en/of grotere terreinoppervlakten dienen projectspecifiek te worden besproken;
- Hier wordt kort nader ingegaan op IKC Vredenburg, omdat deze op een aantal aspecten afwijkt van beide andere scholen:
    - IKC Vredenburg is flink groter (3.231 m^2 BVO) dan beide andere scholen (ca. 1.850 m^2 BVO). In de regel is het zo dat de prijs per eenheid licht daalt als het object groter wordt (bij vergelijkbare kwaliteit). Overwogen kan worden, indien uit het IHP blijkt dat de te realiseren scholen in de nabije toekomst qua volume in lijn liggen met IKC Klimboom en Daltonschool Confetti, Vredenburg niet te beschouwen bij het vast te stellen normbedrag.
    - De Algemene Bouwplaatskosten zijn reeds bij selectie van de bouwteampartner uitgevraagd en opgegeven en wegen in de regel ook relatief minder zwaar bij toename van het bouwvolume. Hier ontstaat derhalve een schaalvoordeel (7,5% Algemene Bouwplaatskosten in plaats van 12,5% bij IKC Klimboom en Daltonschool Confetti).
    - De Algemene Bedrijfskosten zijn reeds bij selectie van de bouwteampartner uitgevraagd en opgegeven. Hier ontstaat een beperkt schaalvoordeel (6% Algemene Bedrijfskosten in plaats van 7% bij IKC Klimboom en Daltonschool Confetti).
    - De honoraria als onderdeel van de Bijkomende kosten zijn bij Vredenburg iets lager ten gevolge van schaalvoordelen (gehanteerd 14% tegenover 17% voor IKC Klimboom en Daltonschool Confetti).
    - Vredenburg kent een aantal kwalitatieve pluspunten ten opzichte van IKC Klimboom en Daltonschool Confetti, welke hieronder op hoofdlijn zijn benoemd:
        - Meer daglichtopeningen:
            - meer koelcapaciteit;
            - meer zon- en lichtwering.
        - Aluminium kozijnen in plaats van kunststof kozijnen;
        - Architectonisch hoogwaardige gevel;
        - 2 stuks inpandige “tribunetrappen”;
        - Relatief veel sanitaire voorzieningen;
        - KNX-regeltechniek in plaats van conventionele regeltechniek.

Conclusies en aanbevelingen

- De model budgetraming blijkt passend (geverifieerd aan de hand van de aanbestedingsresultaten van IKC Klimboom en Daltonschool Confetti). Het kwaliteitsniveau hiervan is Frisse Scholen Klasse B en BENG.
- Overwogen kan worden, indien uit het IHP blijkt dat de te realiseren scholen in de nabije toekomst qua volume in lijn liggen met IKC Klimboom en Daltonschool Confetti, Vredenburg niet te beschouwen bij het vast te stellen normbedrag (deze is substantieel groter en zal enkele schaalvoordelen kennen).
- Wij adviseren, omdat het een uitkomst van een model betreft, de eenheidsprijs van het normbedrag af te ronden.

Bijlagen:

Bijlage 1: Overzicht ontwikkeling normbedragen en budgetramingen
Bijlage 2: Budgetraming PO school 2020 - IKC Klimboom
Bijlage 3: Budgetraming PO school 2020 – Daltonschool Confetti
Bijlage 4: Budgetraming PO school 2021 – IKC Vredenburg

Project: Gemeente Arnhem Normbedragen
Nummer: 2P2003600
Betreft: Ontwikkeling Normbedragen en kosten telmodellen
Datum: 28 januari 2021
Gewijz.: 3 maart 2021

			prijspeildatum juni 2020		prijspeildatum nov. 2020	
	2015 -> 2020 (index)		**Telmodel Klimboom**		**Telmodel Confetti**	**Telmodel Vredenburg**
	Excl. Beng	**Incl. Beng**	**Incl. Beng**	**Incl. Eng**	**Incl. Beng**	**Incl. Eng**	**Incl. Beng**	**Incl. Eng**
Bouwbesluit	€ 1.788	€ 2.305	€ 2.160	€ 2.275	€ 2.193	€ 2.326	PM	PM
Frisse scholen C	€ 1.812	€ 2.330	€ 2.160	€ 2.275	€ 2.193	€ 2.326	PM	PM
Frisse scholen B	€ 1.885	€ 2.372	€ 2.324	€ 2.436	€ 2.365	€ 2.507	PM	PM
Frisse scholen A	€ 2.260	€ 2.518	€ 2.640	€ 2.713	€ 2.709	€ 2.802	PM	PM
Prijsindexatie 2020 -2021	*2,6%*	*2,6%*	*2,6%*	*2,6%*	*2,0%*	*2,0%*		

			prijspeildatum 2021		prijspeildatum 2021		prijspeildatum 2021	
2021	**2015 -> 2021 (index)**		**Telmodel Klimboom**		**Telmodel Confetti**		**Telmodel Vredenburg**	
	Excl. Beng	**Incl. Beng**	**Incl. Beng**	**Incl. Eng**	**Incl. Beng**	**Incl. Eng**	**Incl. Beng**	**Incl. Eng**
Bouwbesluit	€ 1.834	€ 2.365	€ 2.216	€ 2.334	€ 2.237	€ 2.373	€ 2.255	€ 2.383
Frisse scholen C	€ 1.859	€ 2.391	€ 2.216	€ 2.334	€ 2.237	€ 2.373	€ 2.255	€ 2.383
Frisse scholen B	€ 1.934	€ 2.434	€ 2.384	€ 2.499	€ 2.412	€ 2.557	€ 2.373	€ 2.502
Frisse scholen A	€ 2.319	€ 2.583	€ 2.709	€ 2.784	€ 2.763	€ 2.858	€ 2.622	€ 2.709
Prijsindexatie 2021 incl.	*incl.*	*incl.*	*incl.*	*incl.*	*incl.*	*incl.*	*incl.*	*incl.*

* op basis van vergelijkbare grootte Klimboom en Confetti ca. 1850m2 BVO
* op basis van vergelijkbare grootte Vredenburg ca. 3231m2 BVO

Project:	Onderwijshuisvesting gem. Arnhem
Nummer:	2P1510201
Betreft:	Rekenmodel PO school o.b.v. nieuwbouw KC de Klimboom
Datum:	12-jun-20
Gewijz.:	

BVO m2 (Excl. Buitenruimten):	1.873		
Bebouwdoppervlak m2 (BBO):	1.000		
Bouwlaoen:	2		
Bruto gevelloppervlak m2:	1.030		
Vormfactor bruto gevel / BVO:	0,55		
% gevelopeningen :	30%		
Bruto binnenwand oppervlak m2:	1.645	factor Binnenw. / BVO	0,88
% binnenwandopeninoen:	15%		
Bruto Dakoppervlak m2:	1.003		
% dakopeninoen:	1%		
Netto vloer oppervlak m2:	1.704	factor BVO/NVO	0,91



*Frisse scholen Thema :	
Energie	klasse B
Lucht	klasse B
Temperatuur	klasse B
Licht	klasse B
Geluid	klasse B
**ENG	nee

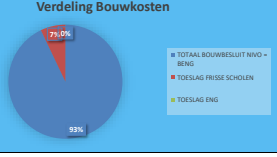
NEN 2631	NLSFB	BOUWDEEL / GEBOUWDEEL	HOEVH.	EENH.		TOTAAL BOUWBESLUIT NIVO = BENG	TOESLAG FRISSE SCHOLEN	TOESLAG ENG	TOTAAL INCL. TOESLAGEN	€/eenh.	%
A		GRONDKOSTEN							PM		
B		BOUWKOSTEN				€ 2.666.000	€ 203.000	€ -	€ 2.869.000	€ 1.532	80%
		BOUWKOSTEN / M2 BVO				€ 1.423	€ 108	€ -	€ 1.532		
1		BOUWKUNDIGE WERKEN	1.873	M2 BVO		€ 1.471.385	€ 89.749	€ -	€ 1.561.134	€ 833	54%
	A	FUNDERING	1.000	M2 BBO		€ 121.377			€ 121.377	€ 121	
	11	BODEMVOORZIENINGEN	1.000	M2	€ 15.500						
	13	VLOEREN OP GRONDSLAG	104	M2	€ 7.458						
	16	FUNDERINGSCONSTRUCTIES	1.000	M2	€ 52.919						
	17	PALEN	1.000	M2	€ 45.500						
	B	SKELET	1.873	M2 BVO		€ 437.695	€ 3.367	€ -	€ 441.062	€ 235	
	21	BUITENWANDEN (skelet)	501	M2	€ 32.510						
	22	BINNENWANDEN (skelet)	398	M2	€ 19.595						
	23	VLOEREN (skelet)	1.647	M2	€ 140.765						
	27	DAKEN (skelet)	948	M2	€ 71.730						
	28	HOOFDDRAAGCONSTRUCTIES	1.873	BVO	€ 173.095						
	C	DAKAFBOUW / DAKAFWERKING	1.003	M2 DAK		€ 107.367	€ -	€ -	€ 107.367	€ 107	
	27	DAKAFBOUWCONSTRUCTIES	1.003	BVO	€ 13.707						
	37	DAKOPENINGEN	9	M2	€ 14.850						
	47	DAKAFWERKINGEN	994	M2	€ 78.810						
	D	GEVELAFBOUW / GEVELAFWERKING	1.030	M2 GEVEL		€ 320.555	€ 45.100	€ -	€ 365.655	€ 355	
	21	BUITENWANDAFBOUWCONSTRUCTIES	721	M2	€ 187.020						
	31	BUITENWANDOPENINGEN	309	M2	€ 133.535						
	41	BUITENWANDAFWERKINGEN	721	M2	€ -						
	E	BINNENWANDAFBOUW / BINNENWANDAFWERKING	1.247	M2 WAND		€ 265.827	€ 15.867	€ -	€ 281.694	€ 226	
	22	BINNENWANDAFBOUWCONSTRUCTIES	1.001	M2	€ 68.340						
	32	BINNENWANDOPENINGEN	246	M2	€ 91.493						
	42	BINNENWANDAFWERKINGEN	4.511	M2	€ 105.994						
	F	VLOERAFBOUW / VLOERAFWERKING	1.704	M2 NVO		€ 93.453	€ -	€ -	€ 93.453	€ 55	
	23	VLOERAFBOUWCONSTRUCTIES	1.704	M2	€ -						
	33	VLOEROPENINGEN	0	M2	€ 300						
	43	VLOERAFWERKINGEN	1.704	M2 NVO	€ 93.153						
	G	TRAPPEN EN HELLINGBANEN	1.873	M2 BVO		€ 52.250	€ -	€ -	€ 52.250	€ 28	
	24	TRAPPEN	2	VERD.	€ 31.140						
	34	BALUSTRADES EN LEUNINGEN	2	VERD.	€ 18.230						
	44	TRAPAFWERKINGEN	2	VERD.	€ 2.880						
	H	PLAFONDS BINNEN / BUITEN	1.704	M2 NVO		€ 60.687	€ 25.415	€ -	€ 86.102	€ 51	
	45	PLAFONDAFWERKINGEN	1.704	M2	€ 60.687						
	Z	OVERIGE BOUWKUNDIG	1.873	M2 BVO		€ 12.175	€ -	€ -	€ 12.175	€ 7	
	38	INBOUWPAKKETTEN	1.873	M2 BVO	€ -						
	48	AFWERKINGSPAKKETTEN	1.873	M2 BVO	€ 12.175						
2		INSTALLATIES	1.873	M2 BVO		€ 712.391	€ 81.703	€ -	€ 794.094	€ 424	28%
	A	WERKTUIGBOUKUNDIGE INSTALLATIE	1.873	M2 BVO		€ 424.235	€ 80.235	€ -	€ 504.470	€ 269	
	50	W-INSTALLATIES ALGEMEEN	1.873	BVO	€ 419.552						
	51	WARMTE-OPWEKKING	1.873	BVO	€ -						
	52	AFVOEREN	1.873	BVO	€ -						
	53	WATER	1.873	BVO	€ -						
	54	GASSEN	1.873	BVO	€ -						
	55	KOUDE-OPWEKKING EN -DISTRIBUTIE / WKO	1.873	BVO	€ -						
	56	WARMTEDISTRIBUTIE	1.873	BVO	€ -						
	57	LUCHTBEHANDELING	1.873	BVO	€ -						
	58	REGELING KLIMAAT	1.873	BVO	€ -						
	69	BOUWKUNDIGE VOORZIENINGEN T.B.V W-INSTALLATIES	1.873	BVO	€ 4.683						
	B	ELEKTROTECHNISCHE INSTALLATIE	1.873	M2 BVO		€ 263.157	€ 1.468	€ -	€ 264.625	€ 141	
	60	E-INSTALLATIES ALGEMEEN	1.873	BVO	€ 258.474						
	61	CENTR. ELEKTROTECHNISCHE VOORZ.	1.873	BVO	€ -						
	62	KRACHTSTROOM	1.873	BVO	€ -						
	63	VERLICHTING	1.873	BVO	€ -						
	64	COMMUNICATIE	1.873	BVO	€ -						
	65	BEVEILIGING	1.873	BVO	€ -						
	67	GEBOUWBEHEERINVENTARIS	1.873	BVO	€ -						
	69	BOUWKUNDIGE VOORZIENINGEN T.B.V E-INSTALLATIES	1.873	BVO	€ 4.683						
	C	TRANSPORT	1.873	M2 BVO		€ 25.000	€ -		€ 25.000	€ 13	
	66	TRANSPORTINSTALLATIES	1	PST	€ 25.000						
3		VASTE INRICHTINGEN EN VOORZIENINGEN	1.873	M2 BVO		€ 29.855	€ -	€ -	€ 29.855	€ 16	1%
	A	VASTE INRICHTING	1.873	M2 BVO		€ 29.855			€ 29.855	€ 16	
	71	VASTE VERKEERSVOORZIENINGEN	1.873	BVO	€ -						
	72	VASTE GEBRUIKERVOORZIENINGEN	1.873	BVO	€ 17.855						
	73	VASTE KEUKENVOORZIENINGEN	1.873	BVO	€ 12.000						
	74	VASTE SANITAIRE VOORZIENINGEN	1.873	BVO	€ -						
	75	VASTE ONDERHOUDSVOORZIENINGEN	1.873	BVO	€ -						
	76	VASTE OPSLAGVOORZIENINGEN	1.873	BVO	€ -						
4		TERREN	1.873	M2 BVO		€ 34.300	€ -	€ -	€ 34.300	€ 18	1%
	A	TERREIN	600	M2		€ 34.300			€ 34.300	€ 57	
	90.1	GRONDVOORZIENINGEN TERREIN	600	M2	€ -						
	90.2	OPSTALLEN TERREIN	600	M2	€						
	90.3	OMHEININGEN TERREIN	600	M2	€ 7.900						
	90.4	TERREIN-AFWERKINGEN	600	M2	€ 19.900						
	90.5	WERKTUIGBOUWKUNDIGE VOORZ. TERREIN	600	M2	€ 6.500						
	90.6	ELEKTROTECHNISCHE VOORZ. TERREIN	600	M2	€ -						
	90.7	TERREIN-INRICHTINGEN	600	M2	€ -						
		TOTAAL DIRECTE BOUWKOSTEN			€ 2.247.931	€ 2.247.931	€ 171.452	€ -	€ 2.419.384		
5		ALEGEMENE UITVOERINGSKOSTEN / DIVERS	1.873	M2 BVO		€ 417.605	€ 31.851	€ -	€ 449.457	€ 240	16%
	A	INDIRECTE PROJECTKOSTEN				€ 417.605	€ 31.851	€ -	€ 449.457		
C		INRICHTINGSKOSTEN							PM		
D		BIJKOMENDE KOSTEN							€ 727.905	€ 389	20%
	A	PROJECTBEGELEIDING DOOR OPDRACHTGEVER							PM		
	B	HONORARIA (PLANONTWIKKELING EN -BEGELEIDING)							€ 487.730		
	C	HEFFINGEN							€ 71.725		
	D	AANSLUITKOSTEN							€ 25.000		
	E	VERZEKERINGEN							PM		
	F	AANLOOPKOSTEN							PM		
	G	RISICO VERREKENING							PM		
	H	FINANCIERINGSKOSTEN							PM		
	I	AANLOOPKOSTEN							PM		
	J	ONVOORZIEN							€ 143.450		
		TOTALE INVESTERINGSKOSTEN , EXCL BTW (A t/m D)							€ 3.596.905	€ 1.920	100%
		TOTALE INVESTERINGSKOSTEN , INCL BTW							€ 4.352.255	€ 2.324	

Oomerkingen:

- Geheel nieuwbouw (traditioneel)
- Plat dak
- Oostelling PV panelen bij ENG behoeft aandacht (Plat dak is te klein)
- Bouwvlak schone grond
- Fundering op palen
- Prijsvorming in concurentie en meerdere percelen
- Excl. bemaling
- Excl. indexering / afkoop oriisstiaingen
- Excl. lichtwering / helderheidswering (inrichting)
- Excl. inrichting meubilair
- Excl. sportvoorzieningen / gymzaal
- Excl. infiltratie voorzieninoen hemelwater
- Excl. bodemenerqie
- Excl. camera - observatie systeem
- Excl. actieve apparatuur data, telefoon en ICT
- Prijspeil jun. 2020

* De haalbaarheid van thema's klasse A is sterk afhankelijk van het ontwerp / locatie van het gebouw (o.a. daglicht)

** ENG is oo thema's in strid met frisse scholen klasse A door de extra energie vraag van deze thema's



Project:	Onderwijshuisvesting gem. Arnhem
Nummer:	2P1S10201
Betreft:	Rekenmodel PO school o.b.v. nieuwbouw Daltonschool Confetti
Datum:	30-nov-20
Gewijz.:	



BVO m2 (Excl. Buitenruimten):	1.833		
Bebouwdoppervlak m2 (BBO):	1.021		
Bouwlagen:	2		
Bruto geveloppervlak m2:	1.124		
Vormfactor bruto gevel / BVO:	0,61		
% gevelopeningen :	30%		
Bruto binnenwand oppervlak m2:	1.831	factor Binnenw. / BVO	1,00
% binnenwandopeningen:	19%		
Bruto Dakoppervlak m2:	1.038		
% dakopeningen:	1%		
Netto vloer oppervlak m2:	1.635	factor BVO/NVO	0,89

*Frisse scholen Thema :

Energie	klasse B
Lucht	klasse B
Temperatuur	klasse B
Licht	klasse B
Geluid	klasse B
**ENG	nee

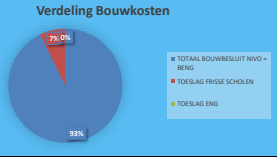
NEN 2631	NLSFB	BOUWDEEL / GEBOUWDEEL	HOEVH.	EENH.		TOTAAL BOUWBESLUIT NVO = BENG	TOESLAG FRISSE SCHOLEN	TOESLAG ENG	TOTAAL INCL. TOESLAGEN	€/eenh.	%
A		GRONDKOSTEN							PM		
B		BOUWKOSTEN				€ 2.648.000	€ 209.000	€ -	€ 2.857.000	€ 1.559	80%
		BOUWKOSTEN / M2 BVO				€ 1.445	€ 114	€ -	€ 1.559		
1		BOUWKUNDIGE WERKEN	1.833	M2 BVO		€ 1.481.883	€ 111.035	€ -	€ 1.592.918	€ 869	56%
	A	FUNDERING	1.021	M2 BBO		€ 116.690			€ 116.690	€ 114	
	11	BODEMVOORZIENINGEN	1.021	M2	€ 19.326						
	13	VLOEREN OP GRONDSLAG	993	M2	€ 2.929						
	16	FUNDERINGSCONSTRUCTIES	1.021	M2	€ 52.435						
	17	PALEN	1.021	M2	€ 42.000						
	B	SKELET	1.833	M2 BVO		€ 400.447	€ 2.122	€ -	€ 402.569	€ 220	
	21	BUITENWANDEN (skelet)	571	M2	€ 30.115						
	22	BINNENWANDEN (skelet)	195	M2	€ 9.644						
	23	VLOEREN (skelet)	1.833	M2	€ 155.040						
	27	DAKEN (skelet)	987	M2	€ 78.960						
	28	HOOFDDRAAGCONSTRUCTIES	1.833	BVO	€ 126.688						
	C	DAKAFBOUW / DAKAFWERKING	1.038	M2 DAK		€ 112.525	€ -	€ -	€ 112.525	€ 108	
	27	DAKAFBOUWCONSTRUCTIES	1.038	BVO	€ 10.345						
	37	DAKOPENINGEN	15	M2	€ 21.522						
	47	DAKAFWERKINGEN	1.023	M2	€ 80.658						
	D	GEVELAFBOUW / GEVELAFWERKING	1.124	M2 GEVEL		€ 354.305	€ 60.000	€ -	€ 414.305	€ 369	
	21	BUITENWANDAFBOUWCONSTRUCTIES	787	M2	€ 187.861						
	31	BUITENWANDOPENINGEN	337	M2	€ 166.444						
	41	BUITENWANDAFWERKINGEN	787	M2	€ -						
	E	BINNENWANDAFBOUW / BINNENWANDAFWERKING	1.635	M2 WAND		€ 294.059	€ 21.531	€ -	€ 315.590	€ 193	
	22	BINNENWANDAFBOUWCONSTRUCTIES	1.294	M2	€ 79.815						
	32	BINNENWANDOPENINGEN	341	M2	€ 113.516						
	42	BINNENWANDAFWERKINGEN	3.481	M2	€ 100.728						
	F	VLOERAFBOUW / VLOERAFWERKING	1.635	M2 NVO		€ 98.239	€ -	€ -	€ 98.239	€ 60	
	23	VLOERAFBOUWCONSTRUCTIES	1.635	M2	€ -						
	33	VLOEROPENINGEN	0	M2	€ 300						
	43	VLOERAFWERKINGEN	1.635	M2 NVO	€ 97.939						
	G	TRAPPEN EN HELLINGBANEN	1.833	M2 BVO		€ 23.865	€ -	€ -	€ 23.865	€ 13	
	24	TRAPPEN	2	VERD.	€ 10.250						
	34	BALUSTRADES EN LEUNINGEN	2	VERD.	€ 10.825						
	44	TRAPAFWERKINGEN	2	VERD.	€ 2.790						
	H	PLAFONDS BINNEN / BUITEN	1.635	M2 NVO		€ 66.468	€ 27.381	€ -	€ 93.849	€ 57	
	45	PLAFONDAFWERKINGEN	1.635	M2	€ 66.468						
	Z	OVERIGE BOUWKUNDIG	1.833	M2 BVO		€ 15.287	€ -	€ -	€ 15.287	€ 8	
	38	INBOUWPAKKETTEN	1.833	M2 BVO	€ -						
	48	AFWERKINGSPAKKETTEN	1.833	M2 BVO	€ 15.287						
2		INSTALLATIES	1.833	M2 BVO		€ 691.359	€ 64.850	€ -	€ 756.219	€ 413	26%
	A	WERKTUIGBOUKUNDIGE INSTALLATIE	1.833	M2 BVO		€ 353.329	€ 60.850	€ -	€ 414.179	€ 226	
	50	W-INSTALLATIES ALGEMEEN	1.833	BVO	€ 348.747						
	51	WARMTE-OPWEKKING	1.833	BVO	€ -						
	52	AFVOEREN	1.833	BVO	€ -						
	53	WATER	1.833	BVO	€ -						
	54	GASSEN	1.833	BVO	€ -						
	55	KOUDE-OPWEKKING EN -DISTRIBUTIE / WKO	1.833	BVO	€ -						
	56	WARMTEDISTRIBUTIE	1.833	BVO	€ -						
	57	LUCHTBEHANDELING	1.833	BVO	€ -						
	58	REGELING KLIMAAT	1.833	BVO	€ -						
	69	BOUWKUNDIGE VOORZIENINGEN T.B.V W-INSTALLATIES	1.833	BVO	€ 4.583						
	B	ELEKTROTECHNISCHE INSTALLATIE	1.833	M2 BVO		€ 313.040	€ 4.000	€ -	€ 317.040	€ 173	
	60	E-INSTALLATIES ALGEMEEN	1.833	BVO	€ 308.457						
	61	CENTR. ELEKTROTECHNISCHE VOORZ.	1.833	BVO	€ -						
	62	KRACHTSTROOM	1.833	BVO	€ -						
	63	VERLICHTING	1.833	BVO	€ -						
	64	COMMUNICATIE	1.833	BVO	€ -						
	65	BEVEILIGING	1.833	BVO	€ -						
	67	GEBOUWBEHEERINVENTARIS	1.833	BVO	€ -						
	69	BOUWKUNDIGE VOORZIENINGEN T.B.V E-INSTALLATIES	1.833	BVO	€ 4.583						
	C	TRANSPORT	1.833	M2 BVO		€ 25.000	€ -		€ 25.000	€ 14	
	66	TRANSPORTINSTALLATIES	1	PST	€ 25.000						
3		VASTE INRICHTINGEN EN VOORZIENINGEN	1.833	M2 BVO		€ 21.610	€ -	€ -	€ 21.610	€ 12	1%
	A	VASTE INRICHTING	1.833	M2 BVO		€ 21.610			€ 21.610	€ 12	
	71	VASTE VERKEERSVOORZIENINGEN	1.833	BVO	€ -						
	72	VASTE GEBRUIKERVOORZIENINGEN	1.833	BVO	€ 9.610						
	73	VASTE KEUKENVOORZIENINGEN	1.833	BVO	€ 12.000						
	74	VASTE SANITAIRE VOORZIENINGEN	1.833	BVO	€ -						
	75	VASTE ONDERHOUDSVOORZIENINGEN	1.833	BVO	€ -						
	76	VASTE OPSLAGVOORZIENINGEN	1.833	BVO	€ -						
4		TERREIN	1.833	M2 BVO		€ 35.300	€ -	€ -	€ 35.300	€ 19	1%
	A	TERREIN	600	M2		€ 35.300			€ 35.300	€ 59	
	90.1	GRONDVOORZIENINGEN TERREIN	600	M2	€ -						
	90.2	OPSTALLEN TERREIN	600	M2	€ -						
	90.3	OMHEININGEN TERREIN	600	M2	€ 7.900						
	90.4	TERREIN-AFWERKINGEN	600	M2	€ 20.900						
	90.5	WERKTUIGBOUWKUNDIGE VOORZ. TERREIN	600	M2	€ 6.500						
	90.6	ELEKTROTECHNISCHE VOORZ. TERREIN	600	M2	€ -						
	90.7	TERREIN-INRICHTINGEN	600	M2	€ -						
		TOTAAL DIRECTE BOUWKOSTEN			€ 2.230.162	€ 2.230.162	€ 175.885	€ -	€ 2.406.047		
5		ALEGEMENE UITVOERINGSKOSTEN / DIVERS	1.833	M2 BVO		€ 417.700	€ 32.942	€ -	€ 450.642	€ 246	16%
	A	INDIRECTE PROJECTKOSTEN				€ 417.700	€ 32.942	€ -	€ 450.642		
C		INRICHTINGSKOSTEN							PM		
D		BIJKOMENDE KOSTEN							€ 724.965	€ 396	20%
	A	PROJECTBEGELEIDING DOOR OPDRACHTGEVER							PM		
	B	HONORARIA (PLANONTWIKKELING EN -BEGELEIDING)							€ 485.690		
	C	HEFFINGEN							€ 71.425		
	D	AANSLUITKOSTEN							€ 25.000		
	E	VERZEKERINGEN							PM		
	F	AANLOOPKOSTEN							PM		
	G	RISICO VERREKENING							PM		
	H	FINANCIERINGSKOSTEN							PM		
	I	AANLOOPKOSTEN							PM		
	J	ONVOORZIEN							€ 142.850		
		TOTALE INVESTERINGSKOSTEN , EXCL BTW (A t/m D)							€ 3.581.965	€ 1.954	100%
		TOTALE INVESTERINGSKOSTEN , INCL BTW							€ 4.334.178	€ 2.365	

Opmerkingen:

- Geheel nieuwbouw (traditioneel)
- Plat dak
- Oostelijng PV aanelen bij ENG behoeft aandacht (Plat dak is te klein)
- Bouwrijpe schone grond
- Fundering op palen
- Prijsvorming in concurentie en meerdere percelen
- Excl. bemaling
- Excl. indexering / afkoop oriisttoiinnen
- Excl. lichtwering / helderheidswering (inrichting)
- Excl. inrichtino meubilair
- Excl. sportvoorzieningen / gymzaal
- Excl. infiltratie voorzieninoen hemelwater
- Excl. bodemenerqie
- Excl. camera - observatie systeem
- Excl. actieve apparatuur data, telefoon en ICT
- Prijspeil nov 2020

* De haalbaarheid van thema's klasse A is sterk afhankelijk van het ontwerp / locatie van het gebouw (o.a. daglicht)

** ENG is oo thema's in strid met frisse scholen klasse A door de extra eneroie vraag van deze thema's



Project:	Onderwijshuisvesting gem. Arnhem
Nummer:	2P1510201
Betreft:	Rekenmodel PO school o.b.v. nieuwbouw KC Vredenburg
Datum:	2-mrt-21
Gewijz.:	



BVO m2 (Excl. Buitenruimten):	3.231		
Bebouwdoppervlak m2 (BBO):	1.703		
Bouwlagen:	2		
Bruto geveloppervlak m2:	1.564		
Vormfactor bruto gevel / BVO:	0,48		
% gevelopeningen :	38%		
Bruto binnenwand oppervlak m2:	3.727	factor Binnenw. / BVO	1.15
% binnenwandopeninnen:	15%		
Bruto Dakoppervlak m2:	1.651		
% dakopeninnen:	1%		
Netto vloer oppervlak m2:	2.950	factor BVO/NVO	0,91

*Frisse scholen Thema :

Energie	klasse B
Lucht	klasse B
Temperatuur	klasse B
Licht	klasse B
Geluid	klasse B

(basis ontwerp bevat een hoog % gevelopeningen, geen toeslag of correctie)

**ENG nee

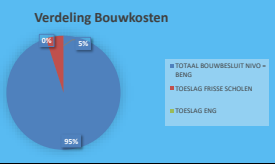
NEN 2631	NLSFB	BOUWDEEL / GEBOUWDEEL	HOEVH.	EENH.		TOTAAL BOUWBESLUIT NIVO = BENG	TOESLAG FRISSE SCHOLEN	TOESLAG ENG	TOTAAL INCL. TOESLAGEN	€/eenh.	%
A	GRONDKOSTEN								PM		
B	BOUWKOSTEN					€ 4.935.000	€ 259.000	€ -	€ 5.194.000	€ 1.608	82%
		BOUWKOSTEN / M2 BVO				€ 1.527	€ 80	€ -	€ 1.608		
1	BOUWKUNDIGE WERKEN		3.231	M2 BVO		€ 2.747.604	€ 141.665	€ -	€ 2.889.269	€ 894	56%
	A	**FUNDERING**	1.703	M2 BBO		€ 180.529			€ 180.529	€ 106	
	11	BODEMVOORZIENINGEN	1.703	M2	€ 26.461						
	13	VLOEREN OP GRONDSLAG	0	M2	€ -						
	16	FUNDERINGSCONSTRUCTIES	1.703	M2	€ 91.440						
	17	PALEN	1.703	M2	€ 62.628						
	B	**SKELET**	3.231	M2 BVO		€ 914.433	€ 19.756	€ -	€ 934.189	€ 289	
	21	BUITENWANDEN (skelet)	1.573	M2	€ 225.627						
	22	BINNENWANDEN (skelet)		M2	€ -						
	23	VLOEREN (skelet)	2.985	M2	€ 237.620						
	27	DAKEN (skelet)	1.630	M2	€ 142.321						
	28	HOOFDDRAAGCONSTRUCTIES	3.231	BVO	€ 308.865						
	C	**DAKAFBOUW / DAKAFWERKING**	1.651	M2 DAK		€ 203.698	€ -	€ -	€ 203.698	€ 123	
	27	DAKAFBOUWCONSTRUCTIES	1.651	BVO	€ 4.239						
	37	DAKOPENINGEN	22	M2	€ 46.518						
	47	DAKAFWERKINGEN	1.630	M2	€ 152.941						
	D	**GEVELAFBOUW / GEVELAFWERKING**	1.564	M2 GEVEL		€ 522.751	€ 36.435	€ -	€ 559.186	€ 358	
	21	BUITENWANDAFBOUWCONSTRUCTIES	970	M2	€ 295.094						
	31	BUITENWANDOPENINGEN	594	M2	€ 227.656						
	41	BUITENWANDAFWERKINGEN	970	M2	€ -						
	E	**BINNENWANDAFBOUW / BINNENWANDAFWERKING**	3.727	M2 WAND		€ 546.830	€ 44.799	€ -	€ 591.629	€ 159	
	22	BINNENWANDAFBOUWCONSTRUCTIES	3.727	M2	€ 220.745						
	32	BINNENWANDOPENINGEN	563	M2	€ 236.621						
	42	BINNENWANDAFWERKINGEN	2.950	M2 BVO	€ 89.464						
	F	**VLOERAFBOUW / VLOERAFWERKING**	2.950	M2 NVO		€ 185.204	€ -	€ -	€ 185.204	€ 63	
	23	VLOERAFBOUWCONSTRUCTIES	2.950	M2	€ -						
	33	VLOEROPENINGEN	0	M2	€ 176						
	43	VLOERAFWERKINGEN	2.950	M2 NVO	€ 185.028						
	G	**TRAPPEN EN HELLINGBANEN**	3.231	M2 BVO		€ 65.988	€ -	€ -	€ 65.988	€ 20	
	24	TRAPPEN	2	VERD.	€ 29.535						
	34	BALUSTRADES EN LEUNINGEN	2	VERD.	€ 22.511						
	44	TRAPAFWERKINGEN	2	VERD.	€ 13.942						
	H	**PLAFONDS BINNEN / BUITEN**	2.950	M2 NVO		€ 124.312	€ 40.674	€ -	€ 164.986	€ 56	
	45	PLAFONDAFWERKINGEN	2.950	M2	€ 124.312						
	Z	**OVERIGE BOUWKUNDIG**	3.231	M2 BVO		€ 3.860	€ -	€ -	€ 3.860	€ 1	
	38	INBOUWPAKKETTEN	3.231	M2 BVO	€ -						
	48	AFWERKINGSPAKKETTEN	3.231	M2 BVO	€ 3.860						
2	INSTALLATIES		3.231	M2 BVO		€ 1.441.228	€ 86.400	€ -	€ 1.527.628	€ 473	29%
	A	**WERKTUIGBOUWKUNDIGE INSTALLATIE**	3.231	M2 BVO		€ 829.891	€ 82.600	€ -	€ 912.491	€ 282	
	50	W-INSTALLATIES ALGEMEEN	3.231	BVO	€ 819.875						
	51	WARMTE-OPWEKKING	3.231	BVO	€ -						
	52	AFVOEREN	3.231	BVO	€ -						
	53	WATER	3.231	BVO	€ -						
	54	GASSEN	3.231	BVO	€ -						
	55	KOUDE-OPWEKKING EN -DISTRIBUTIE / WKO	3.231	BVO	€ -						
	56	WARMTEDISTRIBUTIE	3.231	BVO	€ -						
	57	LUCHTBEHANDELING	3.231	BVO	€ -						
	58	REGELING KLIMAAT	3.231	BVO	€ -						
	69	BOUWKUNDIGE VOORZIENINGEN T.B.V W-INSTALLATIES	3.231	BVO	€ 10.016						
	B	**ELEKTROTECHNISCHE INSTALLATIE**	3.231	M2 BVO		€ 586.041	€ 3.800	€ -	€ 589.841	€ 183	
	60	E-INSTALLATIES ALGEMEEN	3.231	BVO	€ 576.025						
	61	CENTR. ELEKTROTECHNISCHE VOORZ.	3.231	BVO	€ -						
	62	KRACHTSTROOM	3.231	BVO	€ -						
	63	VERLICHTING	3.231	BVO	€ -						
	64	COMMUNICATIE	3.231	BVO	€ -						
	65	BEVEILIGING	3.231	BVO	€ -						
	67	GEBOUWBEHEERINVENTARIS	3.231	BVO	€ -						
	69	BOUWKUNDIGE VOORZIENINGEN T.B.V E-INSTALLATIES	3.231	BVO	€ 10.016						
	C	**TRANSPORT**	3.231	M2 BVO		€ 25.296	€ -		€ 25.296	€ 8	
	66	TRANSPORTINSTALLATIES	1	PST	€ 25.296						
3	VASTE INRICHTINGEN EN VOORZIENINGEN		3.231	M2 BVO		€ 82.276	€ -	€ -	€ 82.276	€ 25	2%
	A	**VASTE INRICHTING**	3.231	M2 BVO		€ 82.276			€ 82.276	€ 25	
	71	VASTE VERKEERSVOORZIENINGEN	3.231	BVO	€ -						
	72	VASTE GEBRUIKERVOORZIENINGEN	3.231	BVO	€ 52.358						
	73	VASTE KEUKENVOORZIENINGEN	3.231	BVO	€ 29.918						
	74	VASTE SANITAIRE VOORZIENINGEN	3.231	BVO	€ -						
	75	VASTE ONDERHOUDSVOORZIENINGEN	3.231	BVO	€ -						
	76	VASTE OPSLAGVOORZIENINGEN	3.231	BVO	€ -						
4	TERREIN		3.231	M2 BVO		€ 73.375	€ -	€ -	€ 73.375	€ 23	1%
	A	**TERREIN**	1.450	M2		€ 73.375			€ 73.375	€ 51	
	90.1	GRONDVOORZIENINGEN TERREIN	1.450	M2	€ -						
	90.2	OPSTALLEN TERREIN	1.450	M2	€ -						
	90.3	OMHEININGEN TERREIN	1.450	M2	€ 12.300						
	90.4	TERREIN-AFWERKINGEN	1.450	PST	€ 46.075						
	90.5	WERKTUIGBOUWKUNDIGE VOORZ. TERREIN	1.450	M2	€ 15.000						
	90.6	ELEKTROTECHNISCHE VOORZ. TERREIN	1.450	M2	€ -						
	90.7	TERREIN-INRICHTINGEN	1.450	M2	€ -						
		TOTAAL DIRECTE BOUWKOSTEN			€ 4.344.483	€ 4.344.483	€ 228.065	€ -	€ 4.572.548		
5	ALGEMENE UITVOERINGSKOSTEN / DIVERS		3.231	M2 BVO		€ 590.425	€ 30.994	€ -	€ 621.419	€ 192	12%
	A	**INDIRECTE PROJECTKOSTEN**				€ 590.425	€ 30.994	€ -	€ 621.419		
C	INRICHTINGSKOSTEN								PM		
D	BIJKOMENDE KOSTEN								€ 1.141.710	€ 353	18%
	A	**PROJECTBEGELEIDING DOOR OPDRACHTGEVER**							PM		
	B	**HONORARIA (PLANONTWIKKELING EN -BEGELEIDING)**							€ 727.160		
	C	**HEFFINGEN**							€ 129.850		
	D	**AANSLUITKOSTEN**							€ 25.000		
	E	**VERZEKERINGEN**							PM		
	F	**AANLOOPKOSTEN**							PM		
	G	**RISICO VERREKENING**							PM		
	H	**FINANCIERINGSKOSTEN**							PM		
	I	**AANLOOPKOSTEN**							PM		
	J	**ONVOORZIEN**							€ 259.700		
		TOTALE INVESTERINGSKOSTEN , EXCL BTW (A t/m D)							€ 6.335.710	€ 1.961	100%
		TOTALE INVESTERINGSKOSTEN , INCL BTW							€ 7.666.209	€ 2.373	

Opmerkingen:

- Geheel nieuwbouw /traditioneel\
- Plat dak
- Oostelijna PV panelen bij ENG behoeft aandacht (Plat dak is te klein)
- Bouwrijpe schone grond
- Fundering op palen
- Prijsvorming in bouwteam selectie en meerdere percelen
- Excl. bemaling
- Excl. indexering / afkoop prijsstijgingen
- Excl. lichtwering / helderheidswering (inrichting)
- Excl. inrichting meubilair
- Excl. sportvoorzieningen / gymzaal
- Excl. infiltratie voorzieningen hemelwater
- Excl. bodemenergie
- Excl. camera - observatie systeem
- Excl. actieve apparatuur data, telefoon en ICT
- Excl. buitenberging
- Prijspeil feb 2021

* De haalbaarheid van thema's klasse A is sterk afhankelijk van het ontwerp / locatie van het gebouw (o.a. daglicht)

** ENG is on thema's in strijd met frisse scholen klasse A door de extra energie vraag van deze thema's



De herkomst en bestemming van leerlingen van basisscholen in Schuytgraaf

Katrien Oomen & Joost Fledderus

Gemeente Arnhem
Afdeling Informatie
Onderzoek & Statistiek
25 maart 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting 2
1 Inleiding 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Basisscholen in Schuytgraaf, Elderveld en De Laar 3
2 Herkomst en bestemming van leerlingen in Schuytgraaf 4
2.1 Herkomst leerlingen op Arnhemse scholen 4
2.2 Bestemming leerlingen uit Schuytgraaf 4
2.3 Herkomst leerlingen van scholen in Schuytgraaf 5
2.4 Belangstelling Schuytgraaf vanuit Elderveld en De Laar 6
3 Bijlage 1: herkomstkaarten per school Schuytgraaf 11
4 Bijlage 2: bestemmingskaart Elderveld en De Laar 14

Samenvatting

Steeds minder leerlingen gaan in de eigen wijk naar school

- In 2010 ging gemiddeld 69% van de leerlingen naar school in de eigen wijk, in 2015 was dat 67% en in 2020 is dat verder gedaald naar 63%.

Leerlingen uit Schuytgraaf blijven naar scholen in Schuytgraaf gaan

- Kinderen uit Schuytgraaf gaan vrijwel allemaal binnen Schuytgraaf naar school. Dat deden ze in 2015 al (93,5% van de kinderen uit Schuytgraaf ging toen naar een school in Schuytgraaf) en dat doen ze 2020 nog steeds bijna allemaal (93,4%).

Leerlingen uit Elderveld en De Laar lijken meer belangstelling te hebben in scholen in Schuytgraaf

- In totaal gaan in 2020 173 leerlingen uit Elderveld en De Laar naar een school in Schuytgraaf. Dat is een toename van 76 leerlingen (78%) ten opzichte van 2015 en niet te verklaren door de toename in leerlingaantallen in die wijken.
- In 2015 ging nog 69,3% van de Elderveldse kinderen binnen Elderveld naar school, in 2020 is dat gedaald naar 63,4%. De belangstelling voor de Kringloop neemt af, terwijl die voor de Klimboom gelijk is gebleven.
- De belangstelling voor leerlingen uit Elderveld voor scholen in Schuytgraaf neemt toe. In 2015 ging 7,4% van de kinderen uit Elderveld naar school in Schuytgraaf, in 2020 is dat bijna verdubbeld naar 14%.
- De belangstelling voor leerlingen uit De Laar voor scholen in Schuytgraaf neemt ook toe. Dat gaat niet ten koste van de scholen in De Laar, maar ten koste van scholen uit andere wijken.
- De interesse vanuit Elderveld en Schuytgraaf is verspreid over de verschillende scholen in Schuytgraaf. Het Jongleren kent echter het laagste aandeel leerlingen uit Schuytgraaf en van alle scholen in Schuytgraaf is deze ook het sterkste gedaald in het aandeel leerlingen in Schuytgraaf in vijf jaar tijd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De ontwikkeling van leerlingaantallen van de basisscholen in Schuytgraaf kent een specifieke dynamiek. Omdat er nog elk jaar woningen worden gebouwd, komen er ook telkens nieuwe leerlingen bij. Voor de onderwijshuisvesting zijn daarom leerlingprognoses van belang: wat zijn de verwachtingen voor de komende jaren, afgaand op de huidige woningbouwplanning? Er zijn signalen vanuit de schoolbesturen dat de onderwijshuisvesting in Schuytgraaf onder druk staat. De prognoses geven hiervoor echter nog geen aanleiding. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de scholen niet alleen leerlingen uit Schuytgraaf aantrekken, maar ook vaker van wijken uit Schuytgraaf. Elderveld is dan een wijk die vaker wordt genoemd, maar ook vanuit De Laar (West) kunnen leerlingen wat afstand betreft eenvoudig naar een school in Schuytgraaf.

Deze memo beschrijft de resultaten van onderzoek naar de herkomst van leerlingen op Schuytgraafse scholen. Hiervoor zijn gegevens van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Regionaal Bureau Leerlingzaken (RBL) gebruikt.

1.2 Basisscholen in Schuytgraaf, Elderveld en De Laar

In Schuytgraaf, Elderveld en De Laar staan 12 scholen, met verschillende denominaties (Tabel 1).

Tabel 1. Scholen in Schuytgraaf en Elderveld

School	Denominatie	Adres	Vestigingswijk school
De Kringloop	Rooms-katholiek	Breezandpad 7	Elderveld
IKC De Klimboom	Openbaar	Breezandpad 5	Elderveld
De Expeditie (Jeroen Boschschool)	Openbaar	Brabantweg 101	De Laar
De Laarakker	Rooms-katholiek	Brabantweg 105	De Laar
De Laarhorst	Rooms-katholiek	Venlosingel 220	De Laar
De Lingelaar	De Laar	Venlosingel 214	De Laar
Confetti	Interconfessioneel	Pallas Atheneplein 2	Schuytgraaf
De Gazelle	Rooms-katholiek	Pallas Atheneplein 2	Schuytgraaf
Het Jongleren	Openbaar	Pallas Atheneplein 2	Schuytgraaf
De Schatgraaf (De Salamander)	Openbaar	Meikers 3	Schuytgraaf
De Arabesk (De Salamander)	Rooms-katholiek	Meikers 3	Schuytgraaf
Rivers. International School	Algemeen bijzonder	Pythagorasstraat 9	Schuytgraaf

2 Herkomst en bestemming van leerlingen in Schuytgraaf

2.1 Herkomst leerlingen op Arnhemse scholen

In 2010 ging gemiddeld 69% van de leerlingen naar school in de eigen wijk, in 2015 was dat 67% en in 2020 is dat verder gedaald naar 63%

In 2015 kwam gemiddeld 67% van de leerlingen uit dezelfde wijk als waarin de school is gevestigd. 79% van de leerlingen ging in 2015 naar een school in het eigen woongebied.[1] In 2020 zijn die percentages gedaald, respectievelijk 63% en 76%. In 2010 was het percentage leerlingen dat in de eigen wijk naar school ging nog 69%.

Het bijzonder onderwijs (zoals Montessori- en vrije scholen, evangelische-, bijbel-, of islamitische scholen en internationale scholen) kent over het algemeen meer verspreiding. De leerlingen op deze scholen komen vaker uit diverse wijken uit Arnhem. Ook scholen die op een grensgebied tussen wijken staan, of voor meerdere wijken centraal gelegen zijn, kennen meer spreiding dan gemiddeld (bijvoorbeeld De Jan Ligthartschool (40% leerlingen komt uit eigen wijk), of De Boomhut (39% leerlingen komt uit eigen wijk)). Hetzelfde geldt voor scholen in het centrum van Arnhem (bijvoorbeeld De Binnenstad (15% leerlingen komt uit eigen wijk).

2.2 Bestemming leerlingen uit Schuytgraaf

Leerlingen uit Schuytgraaf blijven naar school gaan in Schuytgraaf

In 2015 kende Schuytgraaf 1592 leerlingen voor het basisonderwijs. In 2020 waren dat er 1823. Het aantal Schuytgraafse leerlingen dat in Schuytgraaf naar school gaat, betrof in 2015 93,5% (Tabel 2). In 2020 is dat min of meer gelijk gebleven (93,4%). Ten opzichte van 2015 zien we een lichte toename in het aantal leerlingen uit Schuytgraaf dat in De Laar of Elderveld naar school gaat. Het aantal leerlingen dat in Elden of Rijkerswoerd naar school gaat is klein.

Tabel 2. Verspreiding van leerlingen uit Schuytgraaf over scholen in Schuytgraaf, Elderveld, De Laar, Elden, Rijkerswoerd overige scholen binnen Arnhem (inclusief Rivers International School)

Wijk leerling	Vestigingswijk school	% leerlingen uit Schuytgraaf dat hier naar school gaat 2015	% leerlingen Schuytgraaf dat hier naar school gaat 2020	Verschil (procentpunt)
Schuytgraaf	Schuytgraaf	93,5% (1489/1592)	93,4% (1702/1823)	-0,1
Schuytgraaf	Elderveld	0,3% (5/1592)	1,2% (21/1823)	0,9
Schuytgraaf	De Laar	1,3% (22/1592)	2,4% (44/1823)	1,1
Schuytgraaf	Elden	0,7% (12/1592)	0,4% (8/1823)	-0,3
Schuytgraaf	Rijkerswoerd	0,6% (10/1592)	0,5% (9/1823)	-0,1
Schuytgraaf	Overige wijken	3,4% (54/1592)	6,3% (115/1823)	2,9

[1] De acht gebieden: 1) Centrum, Spijkerkwartier, Arnhemse Broek (CSA); 2) Presikhaaf; 3) Noord-Oost; 4) Noord-West; 5) Malburgen; 6) Vredenburg, Kronenburg, Rijkerswoerd; 7) Elden en De Laar; 8) Schuytgraaf en Elderveld.

Tabel 3. Verspreiding van leerlingen uit Schuytgraaf over Schuytgraafse scholen en scholen in overige wijken.

Wijk leerling	School	% 2015	% 2020	Verschil (procentpunt)
Schuytgraaf	De Confetti	15,4% (245/1592)	17,5% (319/1823)	2,1
Schuytgraaf	De Arabesk (De Salamander)	28,6% (456/1592)	21,0% (383/1823)	-7,6
Schuytgraaf	De Gazelle	14,9% (237/1592)	18,9% (345/1823)	4,0
Schuytgraaf	De Schatgraaf (De Salamander)	20,4% (324/1592)	18,2% (331/1823)	-2,2
Schuytgraaf	Het Jongleren	14,3% (227/1592)	13,6% (248/1823)	-0,7
Schuytgraaf	Rivers International School		4,2% (76/1823)	4,2
Schuytgraaf	Overige scholen	6,5% (103/1592)	6,6% (121/1823)	-0,1

Aantal leerlingen uit Schuytgraaf dat buiten Arnhem naar school gaat bleef afgelopen vier jaar ongeveer gelijk.
In 2015 ging circa 3% van de leerlingen uit Schuytgraaf naar een school buiten Arnhem. In 2020 is dat percentage eveneens 3%.

2.3 Herkomst leerlingen van scholen in Schuytgraaf

Schuytgraafse en Elderveldse scholen kennen een relatief hoog percentage leerlingen dat afkomstig is uit de vestigingswijk van de school, maar dit percentage is dalend
Op de Schuytgraafse scholen zien een relatief hoog percentage leerlingen dat afkomstig is uit de vestigingswijk van de school (zie ook Bijlage 1). Op de Schuytgraafse scholen is 79 tot 92 procent van de leerlingen in 2020 afkomstig uit Schuytgraaf[2]. Ook hier zien we echter, evenals in de rest van Arnhem, dat deze percentages in 2020 lager liggen dan in 2015 (toen 87 tot 97 procent). Hetzelfde geldt voor de scholen in Elderveld. Hier is 82 tot 87 procent van de leerlingen in 2020 afkomstig uit de vestigingswijk van de school, maar ook deze percentages lagen in 2015 hoger (toen 86 tot 91 procent, Tabel 4).

Voor scholen uit De Laar zien we een verschil tussen de scholen in De Laar Oost en De Laar West. Voor De Laarhorst (Oost) geldt is het percentage leerlingen dat uit De Laar komt gestegen (van 88% naar 95%) en voor De Lingelaar gelijk gebleven (86%). Voor de scholen in West (De Expeditie en De Laarakker) is het percentage afkomstig uit De Laar echter gedaald, met respectievelijk 5 en 7 procentpunt.

[2] Exclusief Rivers International School, die een veel grotere spreiding kent.

Tabel 4. Percentage leerlingen per school dat afkomstig is uit de vestigingswijk van de school, voor de scholen in Elderveld en Schuytgraaf (excl. Rivers International School).

School	Vestigingswijk school	% leerlingen afkomstig uit vestigingswijk school 2015	% leerlingen afkomstig uit vestigingswijk school 2020	Verschil 2020-2015 (procentpunt)
De Kringloop	Elderveld	86%	82%	-4%
IKC De Klimboom	Elderveld	91%	87%	-4%
De Expeditie	De Laar	81%	76%	-5%
De Laarakker	De Laar	83%	77%	-7%
De Laarhorst	De Laar	88%	95%	6%
De Lingelaar	De Laar	86%	86%	0%
Confetti	Schuytgraaf	89%	86%	-4%
De Arabesk (De Salamander)	Schuytgraaf	97%	92%	-6%
De Gazelle	Schuytgraaf	84%	84%	-1%
De Schatgraaf (De Salamander)	Schuytgraaf	94%	90%	-4%
Het Jongleren	Schuytgraaf	87%	79%	-9%

Tabel 5. Aantal leerlingen per school dat afkomstig is uit de vestigingswijk van de school, voor de scholen in Elderveld, De Laar en Schuytgraaf (excl. Rivers International School). Noot: De toename in leerlingen op de Lingelaar en De Expeditie komt door fusies met respectievelijk de Anne Frankschool en de Jeroen Boschschool.

School	Vestigingswijk school	# leerlingen afkomstig uit vestigingswijk school 2015	# leerlingen afkomstig uit vestigingswijk school 2020	Verschil 2020-2015
De Kringloop	Elderveld	259	262	3
IKC De Klimboom	Elderveld	145	153	8
De Expeditie	De Laar	195	273	78
De Laarakker	De Laar	155	98	-57
De Laarhorst	De Laar	150	138	-12
De Lingelaar	De Laar	175	274	99
Confetti	Schuytgraaf	245	319	74
De Arabesk (De Salamander)	Schuytgraaf	456	383	-73
De Gazelle	Schuytgraaf	237	345	108
De Schatgraaf (De Salamander)	Schuytgraaf	324	331	7
Het Jongleren	Schuytgraaf	227	284	57

2.4 Belangstelling Schuytgraaf vanuit Elderveld en De Laar

De belangstelling voor scholen in Schuytgraaf stijgt onder leerlingen uit Elderveld

In totaal woonden er in 2015 in Elderveld 583 leerlingen voor het basisonderwijs. In 2020 waren dat er iets meer (598). In 2015 ging 69,3% van de leerlingen uit Elderveld in Elderveld naar school (zie ook Bijlage 2). In 2020 is dat gedaald naar 63,4%. Een daling van bijna 6 procentpunt. Het aantal leerlingen dat vanuit Elderveld naar een school in Schuytgraaf gaat, is daarentegen tussen 2015 en 2020 met 6,6 procentpunt gestegen (van 7,4% in 2015 naar 14,0% in 2020). Het gaat om een toename van 41 leerlingen in totaal.

Het aantal leerlingen uit Elderveld dat kiest voor een school in De Laar, Elden of Rijkerswoerd is tussen 2015 en 2020 min of meer gelijk gebleven (zie tabel 2, rij 3, 4 en 5).

Tabel 6. Verspreiding van leerlingen uit Elderveld over scholen in Elderveld, Schuytgraaf, De Laar, Elden, Rijkerswoerd en overige wijken.

Wijk leerling	Vestigingswijk school	% leerlingen Elderveld dat hier naar school gaat 2015	% leerlingen Elderveld dat hier naar school gaat 2020	Verschil (procentpunt)
Elderveld	Elderveld	69,3% (404/583)	63,4% (379/598)	-5,9
Elderveld	Schuytgraaf	7,4% (43/583)	14,0% (84/598)	6,6
Elderveld	De Laar	5,8% (34/583)	6,3% (38/598)	0,5
Elderveld	Elden	3,4% (20/583)	3,8% (23/598)	0,4
Elderveld	Rijkerswoerd	3,6% (21/583)	3,5% (21/598)	-0,1
Elderveld	Overige wijken	10,4% (61/583)	8,9% (53/598)	-1,5

Belangstelling van Elderveldse leerlingen neemt vooral af voor de Kringloop, de belangstelling voor de Klimboom blijft min of meer gelijk

De dalende belangstelling onder Elderveldse leerlingen voor een school in Elderveld is met name terug te zien in de belangstelling voor de Kringloop. In 2015 ging nog 44,4% van alle kinderen uit Elderveld hier naar school, in 2020 is dat gedaald naar 37,7%. Opvallend is dat het percentage Elderveldse leerlingen op de Klimboom in die tijd min of meer gelijk bleef (25,9% in 2015 vs. 25,6% in 2020, Tabel 7).

Belangstelling van Elderveldse leerlingen neemt voor vrijwel alle Schuytgraafse scholen toe, behalve voor de Arabesk

De belangstelling van Elderveldse kinderen voor Schuytgraafse scholen is tussen 2015 en 2020 gestegen voor De Confetti (11 leerlingen), De Gazelle (10 leerlingen), De Schatgraaf (11 leerlingen) en Het Jongleren (9 leerlingen) (Tabel 7). De belangstelling van leerlingen uit Elderveld voor de Arabesk is min of meer gelijk gebleven. Dat laatste is opvallend, omdat de Arabesk niet anders gelegen is ten opzichte van de Schatgraaf.

Tabel 7. Verspreiding van leerlingen uit Elderveld over Elderveldse en Schuytgraafse scholen.

Wijk leerling	School	Percentage 2015	Percentage 2020	Verschil
Elderveld	De Kringloop (Elderveld)	44,4% (259/583)	37,7% (226/598)	-6,7
Elderveld	De Klimboom (Elderveld)	25,9% (145/583)	25,6% (153/598)	-0,3
Elderveld	Confetti (Schuytgraaf)	1,7% (10/583)	3,5% (21/598)	1,8
Elderveld	Arabesk (Schuytgraaf)	0,6% (4/583)	1,0% (6/598)	0,4
Elderveld	De Gazelle (Schuytgraaf)	1,9% (11/583)	3,5% (21/598)	1,6
Elderveld	De Schatgraaf (Schuytgraaf)	0,9% (5/583)	2,3% (14/598)	1,4
Elderveld	Het Jongleren (Schuytgraaf)	2,2% (13/583)	3,7% (22/598)	1,5

De belangstelling voor scholen in Schuytgraaf stijgt ook onder leerlingen uit De Laar

Ook de belangstelling van leerlingen uit De Laar voor scholen uit Schuytgraaf neemt toe: van 6,3% in 2015 naar 9,0% in 2020 (Tabel 8, zie ook Bijlage 2). Dat gaat vooral ten koste van scholen uit andere wijken. Het percentage leerlingen uit De Laar dat naar een school in De Laar naar school gaat blijft namelijk gelijk. In totaal gaat het over een toename van 35 leerlingen ten opzichte van 2015.

Tabel 8. Verspreiding van leerlingen uit De Laar over scholen in De Laar, Schuytgraaf, Elderveld en overige wijken.

Wijk leerling	Vestigingswijk of - buurt school	% leerlingen uit De Laar dat hier naar school gaat 2015	% leerlingen uit De Laar dat hier naar school gaat 2020	Verschil (procentpunt)
De Laar	De Laar	79,0% (675/854)	78,9% (783/992)	-0,1
De Laar	Schuytgraaf	6,3% (54/854)	9,0% (89/992)	4,4
De Laar	Overige wijken	14,6% (125/854)	12,1% (120/992)	-2,5

Belangstelling van leerlingen uit De Laar neemt af voor De Laarakker en De Laarhorst en toe voor De Expeditie en De Lingelaar

Het aandeel leerlingen uit De Laar dat naar de scholen De Laarakker en De Laarhorst (schoolbestuur Delta) gaat, is afgenomen tussen 2015 en 2020 (van 18% naar 10% en 18% naar 14%). Het totaal aantal leerlingen is op deze scholen ook afgenomen. Het aandeel leerlingen uit De Laar op de scholen De Expeditie en De Lingelaar is juist toegenomen (van 23% naar 28% en 20% naar 28%), al is het lastig te vergelijken door de fusie met de Toermalijn in 2019/2020. Zoals in Tabel 8 te zien is, lijkt er geen sprake te zijn van een verschuiving van de scholen in De Laar naar scholen in De Schuytgraaf.

Belangstelling van leerlingen uit De Laar neemt vooral toe voor Arabesk en Het Jongleren
De toename van leerlingen uit De Laar voor scholen in de Schuytgraaf is vooral te zien bij de Arabesk (7 leerlingen) en Het Jongleren (20 leerlingen) (Tabel 9). Opvallend hieraan is dat dit twee scholen met een andere ligging zijn.

Tabel 9. Verspreiding van leerlingen uit De Laar over scholen in De Laar en Schuytgraaf.

Wijk leerling	School	Percentage 2015	Percentage 2020	Verschil
De Laar	De Expeditie	22,8% (195/854)	27,5% (273/992)	4,7
De Laar	De Laarakker	18,1% (155/854)	9,9% (98/992)	-8,2
De Laar	De Laarhorst	17,6% (150/854)	13,9% (138/992)	-3,7
De Laar	De Lingelaar	20,5% (175/854)	27,6% (274/992)	7,1
De Laar	Confetti (Schuytgraaf)	1,8% (15/845)	1,4% (14/992)	-0,4
De Laar	Arabesk (Schuytgraaf)	0,0% (0/845)	0,7% (7/992)	0,7
De Laar	De Gazelle (Schuytgraaf)	2,5% (21/845)	2,3% (23/992)	-0,2
De Laar	De Schatgraaf (Schuytgraaf)	1,1% (9/845)	1,1% (11/992)	0
De Laar	Het Jongleren (Schuytgraaf)	1,1% (9/845)	2,9% (29/992)	1,8

Het dalende percentage leerlingen uit Schuytgraaf of Schuytgraafse scholen komt vooral door een toename in aantal leerlingen vanuit Elderveld en deels De Laar
Zoals te zien in onderstaande Tabel 10 (en zie ook
) lijkt het erop dat het dalende percentage Schuytgraafse leerlingen op Schuytgraafse scholen vooral

Wijk leerling	Vestigingswijk school	% leerlingen uit Schuytgraaf dat hier naar school gaat 2015	% leerlingen Schuytgraaf dat hier naar school gaat 2020	Verschil (procentpunt)
Schuytgraaf	Schuytgraaf	93,5% (1489/1592)	93,4% (1702/1823)	-0,1
Schuytgraaf	Elderveld	0,3% (5/1592)	1,2% (21/1823)	0,9
Schuytgraaf	De Laar	1,3% (22/1592)	2,4% (44/1823)	1,1
Schuytgraaf	Elden	0,7% (12/1592)	0,4% (8/1823)	-0,3
Schuytgraaf	Rijkerswoerd	0,6% (10/1592)	0,5% (9/1823)	-0,1
Schuytgraaf	Overige wijken	3,4% (54/1592)	6,3% (115/1823)	2,9

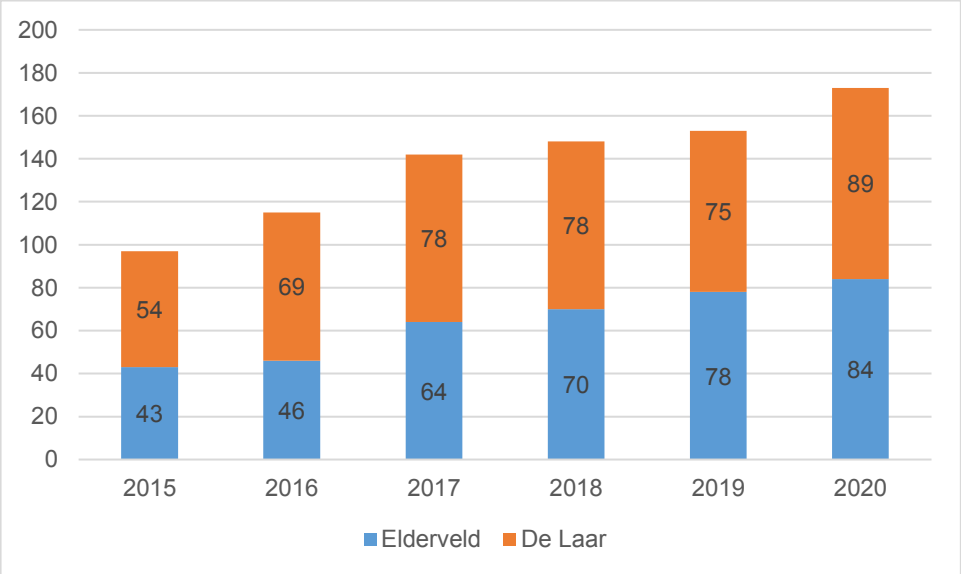
voortkomt uit een toename van het aantal leerlingen uit Elderveld. Leerlingen uit Schuytgraaf zelf, blijven grotendeels binnen de wijk naar school gaan. Vanuit De Laar is ook een kleine toename in het aandeel leerlingen op scholen in Schuytgraaf, maar dit speelt vooral op Het Jongleren. Dit ook de school waar het aandeel leerlingen uit andere wijken het grootst is én het sterkst is gestegen sinds vijf

jaar. Voor alle scholen in Schuytgraaf geldt dat minimaal 95% van alle leerlingen uit de drie wijken Schuytgraaf, Elderveld en De Laar komt.

Tabel 10. Herkomst van leerlingen op scholen in Schuytgraaf tussen 2015 en 2020.

School	% lln uit Elderveld 2015	% lln uit De Laar 2015	% lln uit Schuytgraaf 2015	% lln uit Elderveld 2020	% lln uit De Laar 2020	% lln uit Schuytgraaf 2020
Confetti	4%	5%	89%	6%	4%	86%
De Arabesk (De Salamander)	1%	0%	97%	1%	2%	92%
De Gazelle	4%	7%	84%	5%	6%	84%
De Schatgraaf (De Salamander)	1%	3%	94%	4%	3%	90%
Het Jongleren	5%	4%	87%	7%	9%	79%
Rivers International School, Primary Dep.				0%	3%	45%

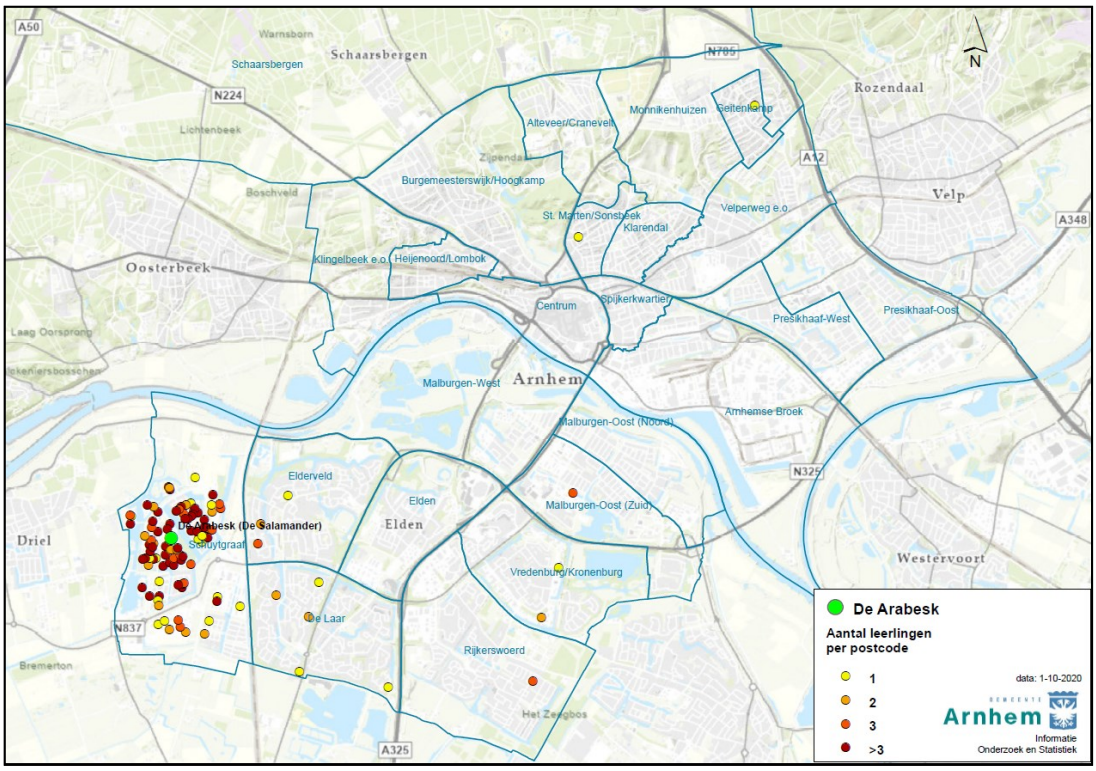
Toename van 76 leerlingen uit Elderveld en De Laar op scholen in Schuytgraaf in vijf jaar tijd
In totaal gaat het in 2020 om 173 leerlingen die in Schuytgraaf naar school gaan en in Elderveld of De Laar wonen. Dat is een toename van 76 leerlingen (78%) ten opzichte van 2015. Het totaal aantal leerlingen woonachtig in Elderveld en De Laar is in die tijd met 10,5% toegenomen en verklaart dus niet de deze stijging van leerlingen die in Schuytgraaf op school gaan.

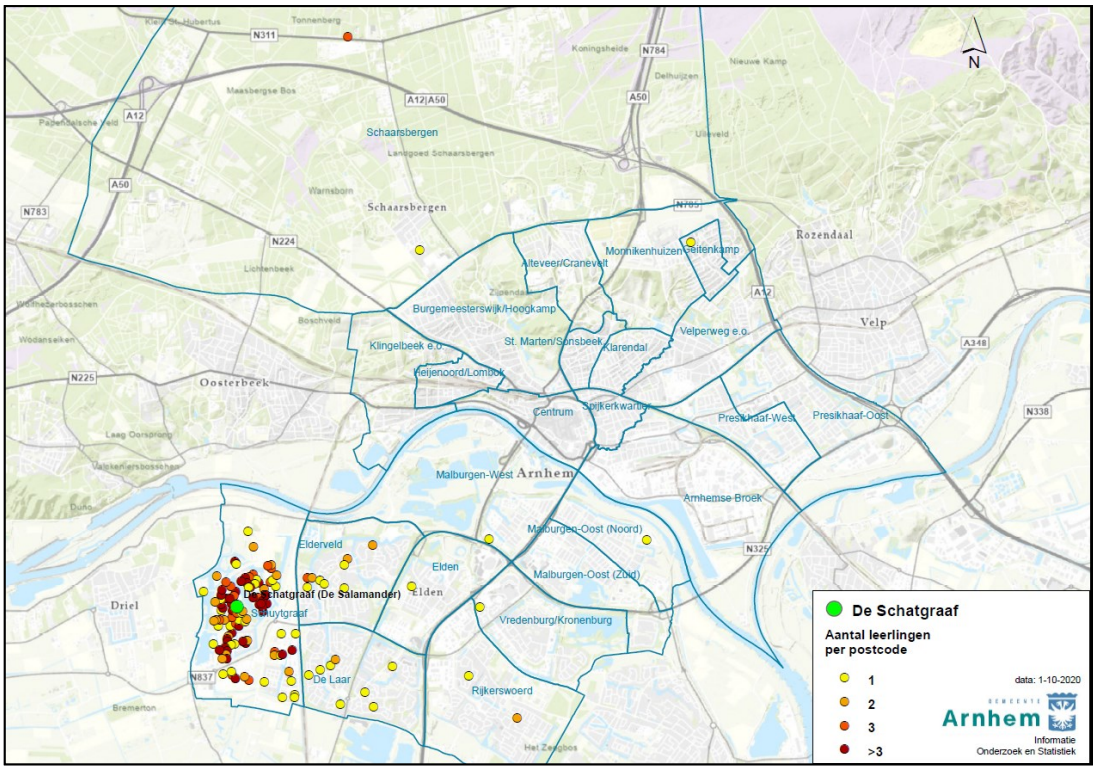


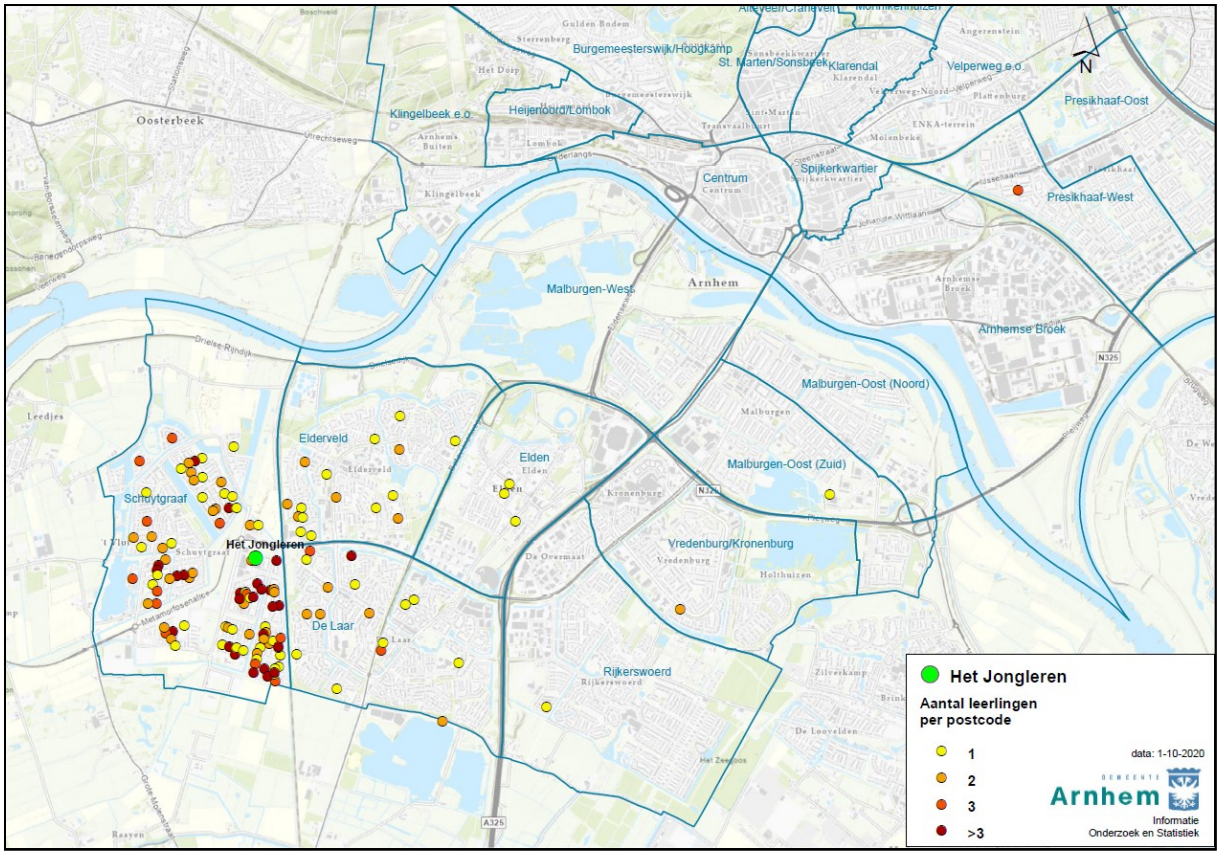
Figuur 1. Ontwikkeling aantal leerlingen woonachtig in Elderveld en De Laar en schoolgaand in Schuytgraaf

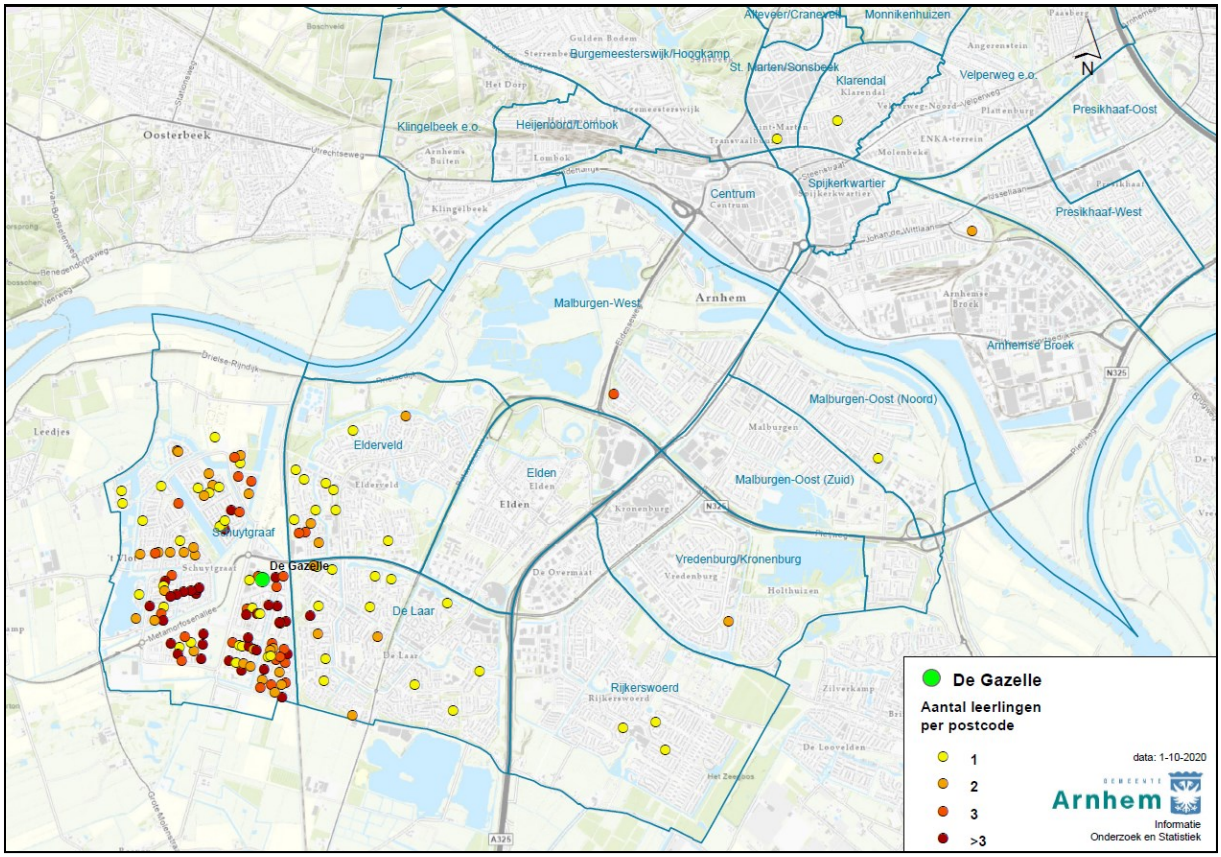
3 Bijlage 1: herkomstkaarten per school Schuytgraaf

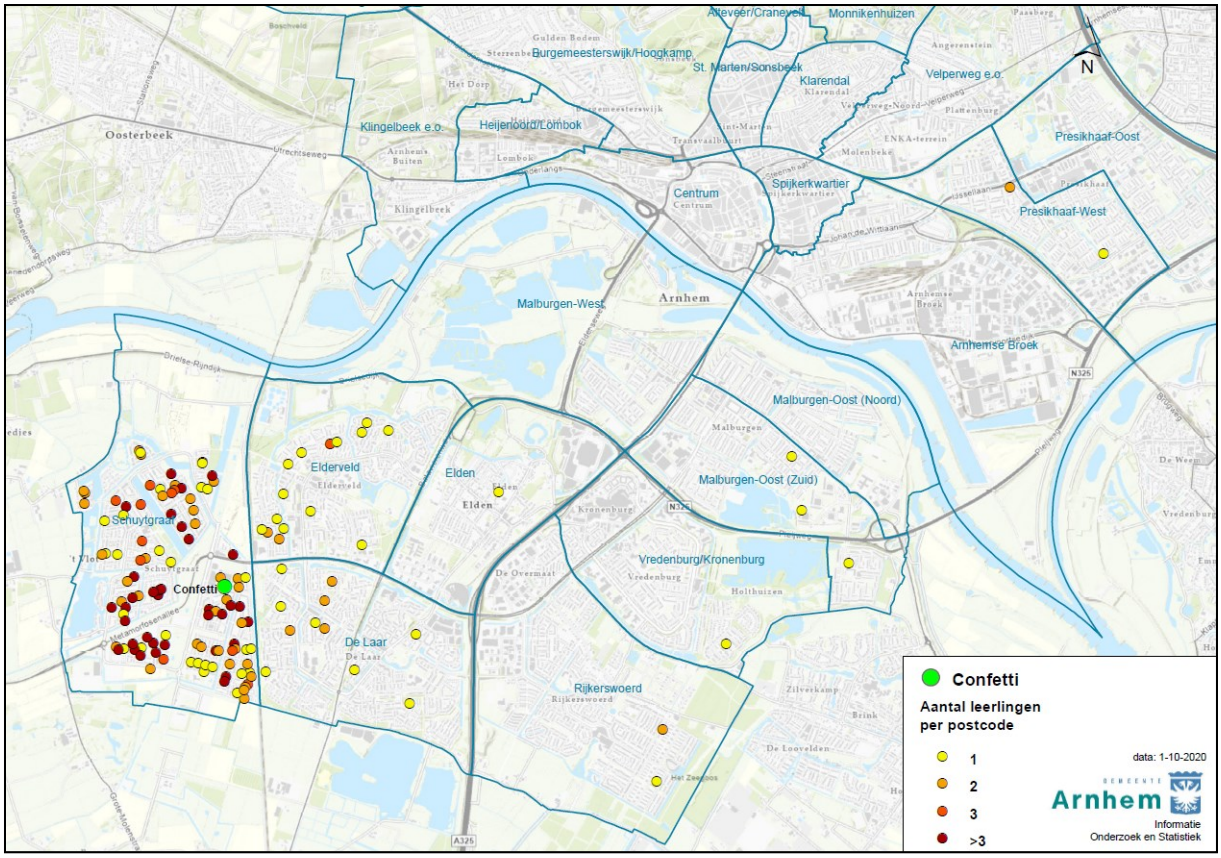
Leerlingen afkomstig buiten gemeente Arnhem worden niet weergegeven. Zie ook www.arnhem.incijfers.nl/jive, onderwijs\basisonderwijs\herkomstkaarten per school.

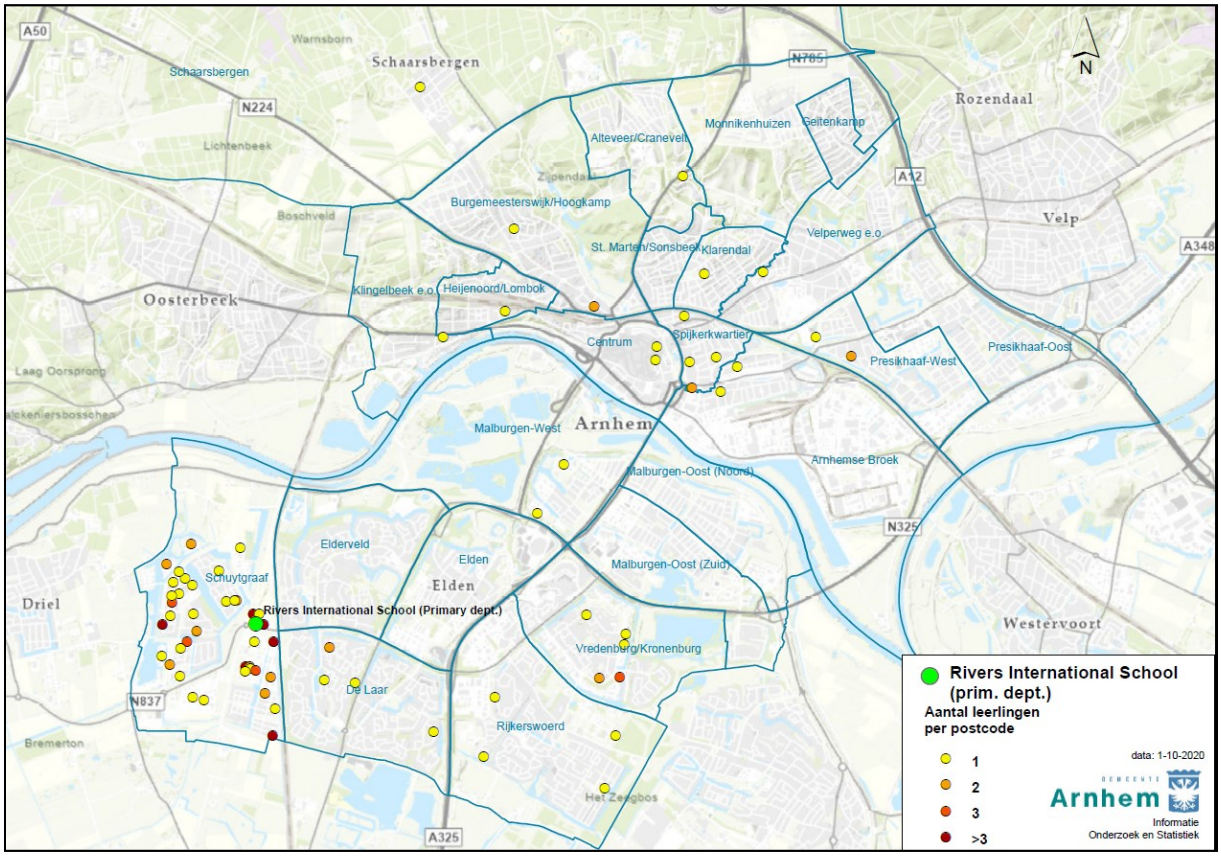





Het Jongleren
Aantal leerlingen
per postcode
1
2
3
>3
data: 1-10-2020
Arnhem
Informatie
Onderzoek en Statistiek
Oosterbeek
Klingelbeek e.o.
Heijenoord/Lombok
Burgemeesterswijk/Hoogkamp
St. Marten/Sonsbeek
Klarendal
Velperweg e.o.
Presikhaaf-Oost
Presikhaaf-West
Spijkerkwartier
Centrum
Malburgen-West
Arnhem
Arnhemse Broek
Malburgen-Oost (Noord)
Malburgen-Oost (Zuid)
Elderveld
Elden
Schuytgraaf
Vredenburg/Kronenburg
De Laar
Rijkerswoerd
Leedjes
N
N325
A325

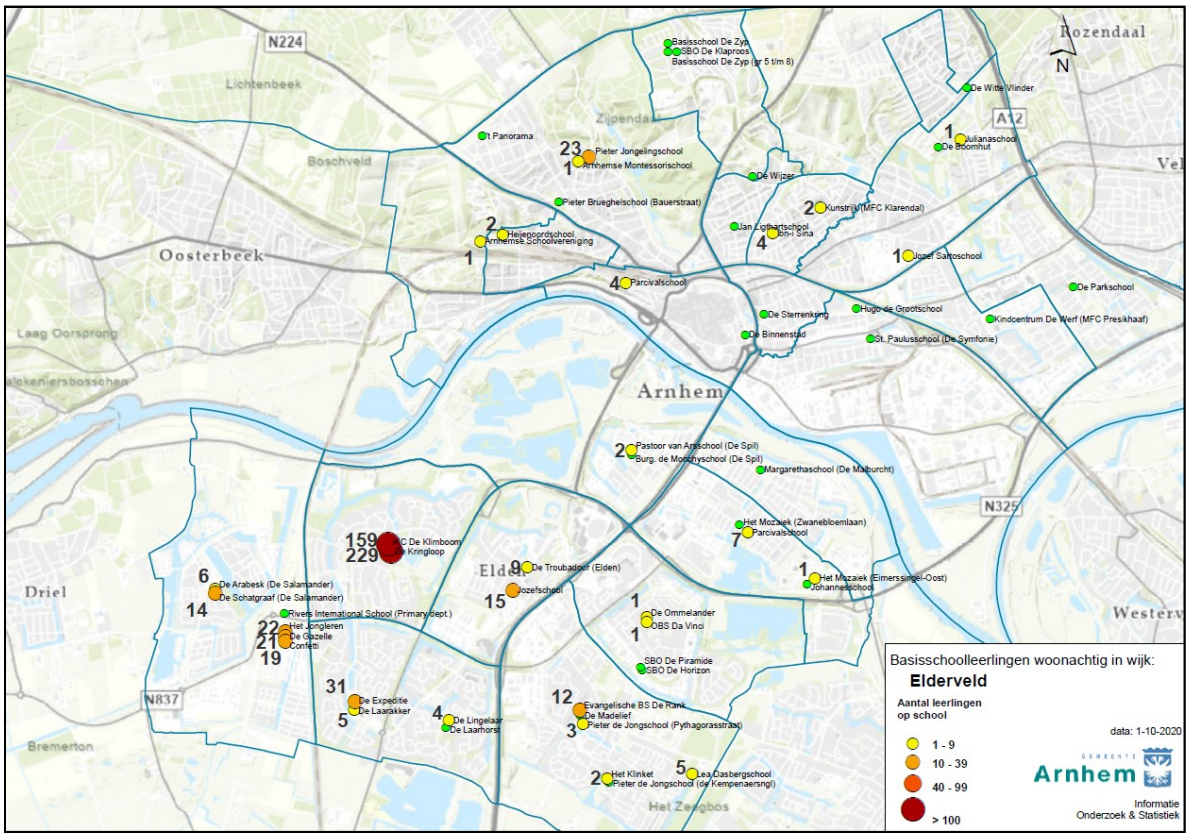

De Gazelle
Aantal leerlingen
per postcode
1
2
3
>3
data: 1-10-2020
Arnhem
Informatie
Onderzoek en Statistiek
Oosterbeek
Klingelbeek e.o.
Heijenoord/Lombok
Burgemeesterswijk/Hoogkamp
St. Marten/Sonsbeek
Klarendal
Velperweg e.o.
Presikhaaf-Oost
Presikhaaf-West
Spijkerkwartier
Centrum
Malburgen-West
Arnhem
Arnhemse Broek
Malburgen-Oost (Noord)
Malburgen-Oost (Zuid)
Elderveld
Elden
Schuytgraaf
Vredenburg/Kronenburg
De Laar
Rijkerswoerd
Leedjes
N
N325
A325

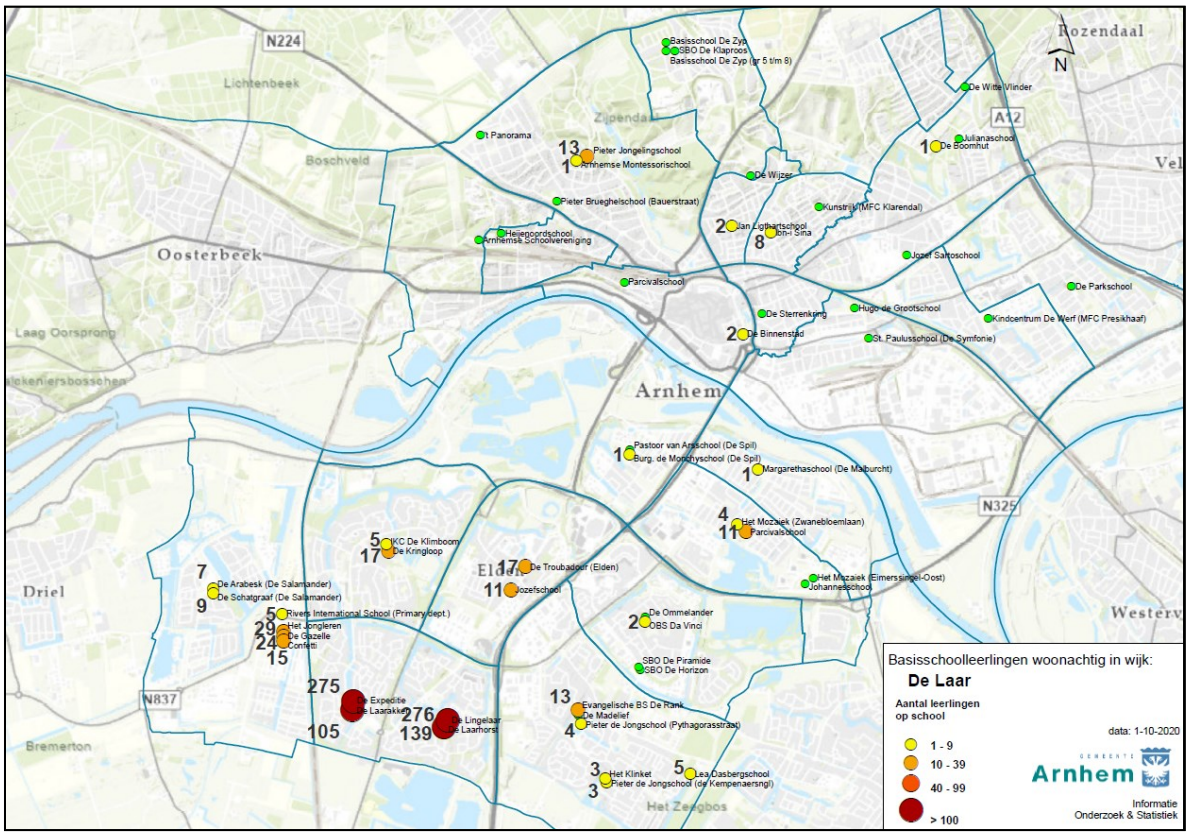

Alteveer/Cranevelt
Monnikenhuizen
Burgemeesterswijk/Hoogkamp
St. Marten/Sonsbeek
Klarendal
Velperweg e.o.
Klingelbeek e.o.
Heijenoord/Lombok
Presikhaaf-Oost
Spijkerkwartier
Centrum
Presikhaaf-West
Malburgen-West
Arnhem
Arnhemse Broek
Malburgen-Oost (Noord)
Elderveld
Elden
Malburgen-Oost (Zuid)
Schuytgraaf
Confetti
Vredenburg/Kronenburg
De Laar
Rijkerswoerd
Confetti
Aantal leerlingen per postcode
1
2
3
>3
data: 1-10-2020
Arnhem
Informatie Onderzoek en Statistiek


A50
Warnsborn
Schaarsbergen
N224
Lichtenbeek
N785
Rozendaal
Geitenkamp
Alteveer/Cranevelt
Monnikenhuizen
A12
Zijpendaal
Burgemeesterswijk/Hoogkamp
Boschveld
Velp
Velperweg e.o.
St. Marten/Sonsbeek
Klarendal
A348
Klingelbeek e.o.
Heijenoord/Lombok
Oosterbeek
Centrum
Spijkerkwartier
Presikhaaf-West
Presikhaaf-Oost
Laag Oorsprong
Malburgen-West
Arnhem
Arnhemse Broek
Malburgen-Oost (Noord)
N325
Elderveld
Elden
Malburgen-Oost (Zuid)
Schuytgraaf
Driel
Rivers International School (Primary dept.)
Westervoort
Vredenburg/Kronenburg
De Laar
N837
Rijkerswoerd
Bremerton
Het Zeegbos
A325
Rivers International School (prim. dept.)
Aantal leerlingen per postcode
1
2
3
>3
data: 1-10-2020
Arnhem
Informatie Onderzoek en Statistiek

4 Bijlage 2: bestemmingskaart Elderveld en De Laar

Zie ook www.arnhem.incijfers.nl/jive, onderwijs\basisonderwijs\bestemmingskaarten per wijk.





Geachte raadsleden,

Inspraak 1 dec 2021 ivm 'Jaarprogramma integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo' namens de volgende PO besturen:
JA Delta scholengroep: Peter Dooijeweerd, Anje Margreet Woltjer
JA Flores Onderwijs: Sylvia Veltmaat, Yvonne Visser
JA Simon Scholen, in Arnhem Ibn-I-Sina: Mehmet Okuducu, Ismael Yilanci
JA Vrijescholen Athena, in Arnhem Parcivalschool: Peronnik Veltman, Hannes van Soest

JA/NEE/? CorDeo Scholengroep, in Arnhem Pieter Jongelingschool: Arriën Boes, Hester Blok
JA/NEE/? De Passie in Arnhem Evangelische basisschool De Rank: Erik Hendriksen
(30 nov 14.00 uur - nog geen reactie - bewaken)

Dank u dat ik u namens bovenstaande primair onderwijs besturen weer te woord mag staan. Dit maal spreek ik in vanwege het 'Jaarprogramma integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo'. Ik neem u even mee terug in de tijd.

Toen we in 2016 het IHP PO Arnhem maakten, hebben we (schoolbesturen en gemeente) in goed overleg met elkaar uitgangspunten bepaald, op basis van de realiteit van dat moment. Dat heeft in de eerste jaren van het IHP ook geleid tot de nodige voortgang en inmiddels geresulteerd in enkele mooie nieuwe schoolgebouwen en zelfs een prijswinnende permanente uitbreiding (De Wijzer). Daar zijn we natuurlijk blij mee. Inmiddels zijn we vijf jaar verder en is de context op een aantal vlakken dermate veranderd dat het goed is om daar nu vanuit ons perspectief een toelichting op te geven. Deze context heeft betrekking op:

- de ontwikkeling van wet- en regelgeving rondom BENG en de stijgende bouwkosten in relatie tot de gemeentelijke vergoeding (IHP-norm);
- ook willen we nog even de aandacht vestigen op een belofte die we hebben gedaan in het IHP, namelijk ervoor zorgen dat alle tijdelijke huisvesting verdwijnt, zodat alle Arnhemse kinderen onderwijs kunnen genieten in permanente goede schoolgebouwen;
- daarnaast is duidelijk geworden dat Gemeente Arnhem een omvangrijk woningbouwprogramma heeft en dat we daar in onze werkwijze van het IHP tot op heden geen rekening mee houden.

Ontwikkeling bouwkosten i.r.t. de normvergoeding

Gemeente en schoolbesturen hebben sinds 2020 het gesprek gevoerd over de actualisatie van het normbudget. Zoals te lezen is in het raadsvoorstel, was de veranderende wet-/regelgeving rondom BENG hiervoor de directe aanleiding. In de eerste helft van 2021 heeft SBM in opdracht van de gemeente een herberekening gemaakt van de Arnhemse IHP-norm. Delta Scholengroep en Flores Onderwijs zijn weliswaar betrokken geweest bij de opdrachtformulering en de herberekening van het normbedrag door SBM, maar in de behandeling van de uitkomsten zijn we niet tot overeenstemming gekomen over de conclusies van het onderzoek. Wij pleiten voor het toepassen van de VNG-norm in plaats van de berekende Arnhemse IHP-norm, en wel om de volgende redenen:

- Bij het opstellen van het IHP in 2016 waren schoolbesturen en gemeente het erover eens dat de VNG normvergoeding geen reële weergave was van de werkelijke kosten van onderwijshuisvesting. De VNG-normbedragen hadden onvoldoende meebewogen met de ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgevingen (aanpassingen Bouwbesluit) en bouwkosten. De VNG heeft dit in 2019 erkend en de normbedragen daarom eenmalig met 40% verhoogd, om zo de discrepantie die was ontstaan tussen norm en werkelijkheid op te lossen. In 2021 heeft de VNG bovendien de norm eenmalig verhoogd met 9,6% om de BENG regelgeving in het normbedrag op te nemen. Dit percentage is gebaseerd op informatie van het kenniscentrum Ruimte-OK, inmiddels een gerespecteerd instituut voor onderwijshuisvesting. Wij zijn dan ook van mening dat de eerdere bezwaren voor toepassing

van de VNG norm nu niet meer aan de orde zijn, dankzij de ‘reparatie’ van de norm die de VNG zelf heeft uitgevoerd. Desondanks bleef de insteek van het college om hiervan af te wijken.

- Een normbedrag dient een reële weergave te zijn van het werkelijke kostenniveau. SBM heeft in de herijking van het IHP-normbedrag daarom, zoals vooraf besproken, de eigen budgetraming gespiegeld aan de aanbestedingsresultaten van Daltonschool Confetti en IKC De Klimboom. Bij het spiegelen aan de aanbestedingsresultaten (laagste inschrijfsommen) van Daltonschool Confetti en IKC De Klimboom heeft SBM geconcludeerd dat het in hun model berekende niveau reëel is. Wij zijn van mening dat deze conclusie niet juist is en dit geen juiste weergave is van de huidige markt. Immers, om een reële weergave te zijn van de marktprijzen zou een normbedrag uit moeten gaan van gemiddelde inschrijfprijzen, niet van de laagste. Met gemiddelde inschrijfprijzen kom je op een niveau dat zelfs net iets hoger is dan de VNG norm 2021.
- De laatste maanden is er in onze lopende projecten gebleken dat de bouwsector te maken heeft met hoge prijsstijgingen, als gevolg van de extreme prijsstijgingen van grondstoffen zoals hout, staal, metaal, olie en energie. De cijfers van BDB bevestigen dit beeld, want over een periode van een half jaar, van mei 2021 tot en met oktober 2021, is een prijsindex stijging van 3,3% opgetreden (dit is circa 6,6% per jaar). Voor 2022 voorspelt de BDB een structurele prijsstijging van meer dan 3%. Ook de prognoses met betrekking tot de inflatie liggen, op dit moment, boven de gewenste 2%. Dit betekent dat het door SBM berekende normbedrag, dat een ouder prijspeil kent, sowieso achterhaald is en de gemiddelde index volgens het IHP-uitgangspunt (gemiddelde BDB index over 10 jaar) ervoor zorgt dat het verschil tussen de IHP-norm en de werkelijke kosten alleen maar verder oploopt.
- Recentelijk heeft de VNG haar eigen normbedragen met bijna 5% geïndexeerd naar prijspeil 2022. De VNG-norm loopt hiermee dus beter in de pas met de werkelijke kostenontwikkeling zoals aangegeven door de BDB. Wij verzoeken u dan ook te overwegen om gehoor te geven aan ons pleidooi om te kiezen voor het toepassen van de VNG-norm voor de IHP-projecten. Bovenaan staat dat een financiële norm ons in staat moet stellen om conform de wettelijke uitgangspunten en de uitgangspunten van het IHP goede en toekomstbestendige schoolgebouwen te kunnen realiseren. Het feit dat de IHP-norm zoals genoemd in het jaarprogramma ‘21/’22 niet voldoende blijkt voor de reeds lopende projecten (Vredenburg en Presikhaaf) en voor die projecten specifiek moet worden opgehoogd, geeft aan dat de door de gemeente voorgestelde norm niet in de pas loopt met de werkelijke kostenontwikkelingen.

Onze conclusie:

Het landelijk bepalen van een VNG norm t.b.v. onderwijshuisvesting is bedoeld om financiële gelijkstelling rondom nieuwbouw en grootscheepse renovatie te realiseren voor alle schoolbesturen/scholen in het hele land. Daarmee kan de onderwijshuisvesting in het hele land aan dezelfde normen voldoen. De VNG zelf heeft bepaald wat een goed normbedrag voor deze opgave is. Het is o.i. niet uit te leggen waarom er in Arnhem een andere werkelijkheid zou gelden. De VNG voert, gesteund door de PORaad, op landelijk niveau nog steeds het gesprek om de verhoging van het bijbehorende budget in het gemeentefonds te effectueren. Gezien de landelijke lobby (staat van) onderwijshuisvesting (denk ook aan actualiteit rondom ventilatie - Covid19) verwachten wij dat dit gesprek gevolg zal hebben en stellen wij voor om de VNG norm nu al toe te passen (ter overweging: voorfinanciering uit de vele extra middelen die ook aan de gemeente Arnhem toegekend zijn).

Tijdelijke huisvesting vermijden

We hebben in het IHP elkaar de belofte gedaan dat we langdurige huisvesting in noodlokalen zouden vermijden. Op enkele plekken in de stad zijn we dan ook bezig om noodlokalen te vervangen door permanente uitbreiding, of verwijderen we noodhuisvesting omdat deze niet meer nodig is. Toch moeten we ook constateren dat het ons in Schuytgraaf nog niet gelukt is om de druk op de onderwijshuisvesting te verminderen door duurzame permanente huisvesting. Daltonschool Confetti is weliswaar gehuisvest in een splinternieuw gebouw, maar ook daar staan 4 noodlokalen omdat we het niet voor elkaar kregen om de huisvesting te enten op de uiteindelijke omvang van de school (18 lokalen in plaats van 14). Bij MFC Omnibus zijn de huisvestingsproblemen opgelost. Het gebouw is passend voor de twee scholen dankzij de verhuizing van Confetti, maar in MFC Salamander blijft de druk op de huisvesting groot. Ondanks de uitbreiding met 5 lokalen is het tot op heden niet gelukt om een duurzame oplossing te vinden voor de 8 noodlokalen (’t Salamandertje) dat ook nog lange tijd in gebruik zal zijn. Het huidige IHP (en jaarprogramma) voorziet niet in deze oplossing. We hopen deze oplossing snel samen met de gemeente in kaart te brengen en aan u te mogen presenteren.

<u>Onze belofte:</u>

We willen zo spoedig mogelijk duidelijk krijgen welke capaciteitsbehoefte er is binnen Schuytgraaf (zie ook volgend punt) en presenteren hoe we hier samen (onderwijsbesturen en gemeente) in kunnen voorzien.

Woningbouwprogramma

De capaciteit en daarmee omvang van de in het jaarprogramma opgenomen projecten worden, zoals afgesproken in het IHP, gebaseerd op de actuele leerlingenprognoses van de betreffende scholen. Bij het bepalen van de omvang van de aankomende projecten zijn we met elkaar tot de conclusie gekomen dat deze systematiek onvoldoende rekening houdt met het omvangrijke woningbouwprogramma van de gemeente Arnhem. Immers, de leerlingenprognoses worden onder andere opgesteld op basis van demografische gegevens van de verschillende wijken in Arnhem. Deze demografische gegevens zijn weer gebaseerd op definitief vastgestelde bestemmingsplannen. Dit terwijl Arnhem de komende jaren veel woningen bij wil bouwen, niet alleen in uitbreidingswijken zoals Schuytgraaf, maar met name ook in de stad. Voor zover wij begrepen bestaat dit woningbouwprogramma uit ruim 7.500 woningen in de komende 8 jaar, en tot 2040 nog een tranche van 10.000 woningen. Dit kan veel effect hebben op het aantal kinderen en de vraag naar onderwijsvoorzieningen, en daarmee ook op onze IHP projecten, terwijl de meeste toekomstige woningbouwprojecten in de huidige systematiek nog niet worden meegenomen in de leerlingenprognoses. Vanuit demografisch perspectief wordt gerekend met gemiddeld 0,3 kind per wooneenheid; dit betekent (bij de ambitie 7.500 woningen erbij in de komende 8 jaar) 2.250 kinderen die onderwezen zullen moeten worden. Laat het geboortecijfer landelijk wat dalen, bv tot 0,2 kind per eenheid, dan spreken we nog steeds over 1.500 kinderen die educatieve vierkante meters zullen gaan bezetten. Het risico is dus ruimschoots aanwezig dat we met de projecten uit het IHP niet voldoende aansluiten bij de toekomstige vraag, met alle gevolgen van dien.

<u>Ons voorstel:</u>

In het jaarprogramma en meerjaren IHP PO Arnhem dient de meerjarige ambitie zijn beslag te krijgen door aannames die nog vastgesteld moeten worden. Het zou z.s.m. duidelijk moeten worden hoe we dat doen, om bij de lopende projecten niet op voorhand te klein te bouwen en steeds met kleine ad hoc oplossingen met bijbehorend gedoe te werken. Ook om ons te realiseren dat tijdelijke huisvesting in dit perspectief meegenomen kan worden en dus omgezet kan worden naar definitieve huisvesting. Het hele frame van teveel aan educatieve vierkante meters binnen de stad Arnhem past niet bij de opgave die de stad zichzelf bouwkundig geeft. We stellen ook voor dit oude frame achter ons te laten. Het wordt tijd vooruit te kijken, met realistische aannames te werken om kapitaalvernietiging

en ad hoc oplossingen tegen te gaan. Het wordt tijd om vanuit een meerjarig strategisch en integraal perspectief naar onderwijshuisvesting te kijken, zodat de burgers in Arnhem op ons kunnen rekenen.

Dank voor uw aandacht.

Namens bovenstaande PO besturen,

Sylvia Veltmaat

Voorzitter College van Bestuur Flores Onderwijs

NB

Graag attenderen wij de raad op ons verzoek zoals verwoord in de brief aan de wethouder onderwijs over het concept jeugdbeleid waarvan u een kopie heeft ontvangen. In deze brief vragen wij om een IHP onderwijshuisvesting gebaseerd op een integrale visie met bijbehorend strategisch beleid. We hopen dat u dit in overweging wilt te nemen.

Uit de brief:
*het realiseren van een **integraal en gezamenlijk huisvestingsplan** voor alle onderwijssectoren (SO, SBO, PO, VSO, PRO, VO) met voor het primair onderwijs een belangrijke plek voor IKC's, aandacht voor de bekostiging van de vierkante meters van de voorschool en extra OAB vierkante meters bij traditionele OAB scholen (regie gemeente Arnhem).*

BEHANDELRESULTAAT

Informatieve & Meningsvorming-I behandeling 1 december 2021

Raadsvoorstel "Jaarprogramma integraal huisvestingsplan 2021-2022 en stand van zaken onderwijshuisvesting po, (v)so en vo"

Zaaknummer:	610181
Portefeuillehouder:	Roelofs

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers, Loor (D66), Gemici (GroenLinks), Kraaijenbrink (Arnhem Centraal), Zijlstra (ChristenUnie), Groot (CDA), Usta (DENK/VA), De Groot (Partij voor de Dieren), Hobbelen (AOP), De Vries (PvdA), Pape (VVD).
De fracties van de SP en PVV waren niet vertegenwoordigd.

Verder aanwezig: Roelofs (wethouder)

Verloop
Tijdens de informatieve fase spreekt mevrouw Veltmaat in namens de onderwijsinstellingen: Delta Scholengroep, Simon scholen, Athena, De Passie, De Rank en Flores Onderwijs. De inspraakbijdrage is aan de vergaderstukken toegevoegd. De raadskamer is in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen aan mevrouw Veltmaat. ER is onder andere gesproken over spreiding versus eigen keus, strategisch overleg, integraal onderwijshuisvestingsplan, Arnhemse norm, prognose leerlingaantallen, inclusieve scholen, ontschotten budgetten.

Na de informatieve fase is gestart met de meningsvormende (1) behandeling. In verband met de tijd werd deze behandeling tijdens de eerste termijn van de wethouder afgebroken. De wethouder heeft de vragen in de eerste termijn van de fracties van de VVD, PvdA, AOP, PvdD, DENK/VA, CDA en ChristenUnie had beantwoord. Bij het voortzetten van de meningsvormende (1) behandeling zal de wethouder in zijn eerste termijn nog reageren op de vragen van de fracties van Arnhem Centraal, GroenLinks en D66.

Technische vragen
De wethouder zal laten uitzoeken of de kosten van de BENG in de Arnhemse norm is opgenomen of dat er 10 miljoen extra voor wordt uitgetrokken. Tevens zal de beantwoording van de technische vragen van de fractie van D66 zal met instemming van de fractie met de raadskamer worden gedeeld.

Toezegging
Invalide toiletten in schoolgebouwen
Wethouder Roelofs zegt toe, in verband met de gestelde vragen over inclusieve scholen, om in beeld te brengen welke scholen wel en niet over een invalidetoilet beschikken en de raad hierover te informeren (memo).

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de meningsvormende fase I niet is afgerond. De vergadering zal de volgende keer worden voortgezet met de eerste termijn van de wethouder.

De raadsadviseur,

P. Wielaard

De voorzitter,

R. Maref

Politieke Avond

Dossiernummer	3082
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	1 december 2021
Agendapunt	5.RZ
Omschrijving	20.30 uur - 21.45 uur: Raadsvoorstel Vervolg Lauwersgrachtalliantie

Geagendeerd	Vergaderdatum
Politieke Avond	1 december 2021

Titel/onderwerp: **Raadsvoorstel Vervolg Lauwersgrachtalliantie**

Raadsadviseur: E. Dirksen Telefoonnr: 3774712 Elsebee.dirksen@arnhem.nl

Van:	College	Ambtenaar:	Guus de Rijk
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp	Telefoonnr:	377 4759
		E-mailadres:	guus.de.rijk@arnhem.nl
Doel activiteit	Informatief/Meningsvormend I		
Toelichting	**Voorstel** Instemmen met de uitwerking van plannen voor en voorbereiding van realisatie en vernieuwing van het Stadstheater voor circa 54,5 miljoen euro. Tevens vraagt het college de raad 250.000 euro per jaar te bestemmen voor de huisvesting van Introdans en Oostpool. **Aanleiding** In de raadsbrief van 23 september jl. heeft het college aangegeven dat bij de uitwerking van het raadsbesluit van 16-12-2020 is gebleken dat de geschatte kosten oplopen tot meer dan 100 miljoen euro. Ook bleek dat een provinciale bijdrage fors lager zal zijn dan de aangegeven/verwachte 9 – 11 miljoen. Omdat deze bedragen niet passen binnen de door de raad vastgestelde kaders, heeft het college een nieuw raadsvoorstel gemaakt. **Inhoud** Naast de financiële argumenten geeft het college aan dat met dit raadsvoorstel de inhoudelijke culturele samenwerking nog steeds centraal staat. Voor stad en regio is een goed podium van wezenlijk belang. (Dit zijn steden die een centrale functie hebben in de landelijke culturele basisinfrastructuur (BIS).) Vandaar dat het college pleit voor een aanpak van het Stadstheater met grote zaal op G9 niveau. Het huidige raadsvoorstel is mede bedoeld als een vertrekpunt voor toekomstbestendige huisvesting van Introdans en Oostpool. Omdat de footprint van het gebouw in het voorliggende voorstel naar verwachting niet substantieel verandert, hoeft geen rekening gehouden te worden met een compensatie voor parkeren en groen. **Kanttekeningen** - Toekomstbestendige huisvesting van de rijks gezelschappen Introdans en Oostpool wordt kwetsbaarder. - Consequentie van deze keuze is dat de kleine zaal nu niet wordt meegenomen in de vernieuwingsopgave. - Stijging van de marktrente kan leiden tot een tekort. **Financiën** Anders dan in het raadsvoorstel van december 2020 wordt geen rekening gehouden met een subsidie van de provincie. In het voorliggende voorstel is ook geen sprake meer van een bijdrage van Oostpool en Introdans vanuit hun huisvestingsbudgetten.		
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.*		

	I. Informerende fase Voorafgaand aan de M1 behandeling is het mogelijk voor betrokkenen om in te spreken bij de gemeenteraad. II. Vergaderorde M1 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 "Vervolg Lauwersgrachtalliantie"
Bijlage - Visiedocument: HET BEGINT BIJ DE STAD, Programma voor het nieuwe podium van Introdans, Oostpool, Stadstheater en vele anderen
Raadsbrief Stand van zaken Lauwersgrachtalliantie d.d. 23-9-2021

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 455870

Onderwerp: Vervolg Lauwersgrachtalliantie

Voorstel

1. Kennis te nemen van het belang van de culturele samenwerking binnen de Lauwersgrachtalliantie.
2. In te stemmen met uitwerking van plannen voor en voorbereiding van realisatie van vernieuwing van het Stadstheater (monument en grote zaal, exclusief kleine zaal en exclusief kantoren, geraamd op ca € 54,5 mln.).
3. Op basis van de huidige uitgangspunten € 250k / jaar, te bestemmen voor de huisvestingsopgave van Introdans en Oostpool.
4. Het college de opdracht te geven, samen met het Stadstheater, scenario's te onderzoeken om het wegvallen van de kleine zaal op te vangen.

Inleiding

Op 16 december 2020 heeft de raad een besluit genomen over de huisvesting van de Lauwersgrachtalliantie. Vervolgens zijn geraamde kosten verder uitgewerkt en blijken deze op te lopen tot ruim € 100 mln. terwijl aanvankelijk € 83 mln. was geraamd. Uit overleg met de provincie blijkt dat de provinciale bijdrage fors lager zal zijn dan de eerder verwachtte 9-11 mln.

In de raadsbrief van 23 september jl. is de raad geïnformeerd over deze constateringen en de conclusies van het college daarover. In deze raadsbrief is aangegeven dat het college in november een nieuw raadsvoorstel aan de raad zal sturen.

Belangrijke ambitie van de Lauwersgrachtalliantie is een goede samenwerking tussen het Stadstheater en de twee rijksgezelschappen Introdans en Oostpool. Gezamenlijke huisvesting versterkt de mogelijkheden om te komen tot een krachtige samenwerking. De inhoudelijke samenwerking van de Lauwersgrachtalliantie in de stad en de regio groeit en zal zeker verder groeien. De urgentie van de huisvestingsopgave van het Stadstheater, van Oostpool en van Introdans blijft echter groot en wordt steeds nijpender. Binnen de vastgestelde gemeentelijke financiële kaders blijkt het niet mogelijk de samenwoon-ambitie te realiseren met het doorgerekende concept programma van eisen. De afgelopen weken is intensief overleg geweest met de directeuren van het Stadstheater, Introdans en Oostpool. Ook is binnen de gemeente nader onderzocht welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. Geconcludeerd moet worden dat er een aantal scherpe keuzes noodzakelijk zijn. De teleurstelling hierover is bij alle betrokkenen groot, na hieraan vele jaren gezamenlijk te hebben gewerkt. Deze keuzes worden bij deze aan de raad voorgelegd en zijn niet zonder gevolgen. Dit raadsvoorstel kan worden gezien als benodigde tussenstap op weg naar een investeringsbesluit.

Arnhem GEMEENTE

Beoogd effect

Een toekomstbestendige huisvesting voor de Lauwersgrachtalliantie is een basis voor een goede culturele infrastructuur (zowel presentatie als productie) die voor de stad belangrijk is, zowel maatschappelijk als economisch. Het raadsvoorstel beoogt, gezien de financiële kaders, nu in te zetten op het reserveren van middelen voor de realisatie van de grote zaal van het Stadstheater (plus de daarvoor benodigde functies en renovatie gemeentelijk monument).

De keuze om binnen de financiële kaders nu een groot bedrag te bestemmen voor de grote zaal van het Stadstheater heeft als gevolg dat er onvoldoende middelen zijn voor de beoogde huisvesting van Introdans en Oostpool en dat er geen middelen zijn voor het aanpakken van de kleine zaal van het Stadstheater. Dit betekent dat opnieuw gekeken moet worden naar een (andere) oplossing voor de toekomstige huisvesting van de rijksgezelschappen. Het raadsvoorstel reserveert hiervoor een bijdrage.

Voor het goed functioneren van het Stadstheater zijn zowel de grote als kleine zaal voor de stad van groot belang. Nu er geen middelen beschikbaar zijn om te komen tot een nieuwe kleine zaal, beoogt het raadsvoorstel mogelijke oplossingen inzichtelijk te krijgen middels een vervolgonderzoek.

Argumenten

1.1 De inhoudelijke culturele samenwerking staat nog steeds centraal.

De alliantie heeft de afgelopen jaren al tot bijzondere samenwerkingen geleid. Bijvoorbeeld de coproducties *Kogelvis* (2018) en *Evacué* (2019) en Midzomernachtsdroom (première 31 maart 2022). Daarnaast vinden de partners elkaar steeds vaker op het gebied van programmering, techniek, marketing en educatie. Stadstheater, Oostpool en Introdans hebben hun visie op samenwerking en samenwonen verwoord in het rapport *Een huis voor iedereen* (2019), in mei 2021 geactualiseerd in *Het begint bij de stad* (zie bijlage). Hoewel hierin nog wordt uitgegaan van samenwonen, geeft dit een goed beeld van de wijze waarop de partners elkaar kunnen en willen versterken. Deze ambitie staat nog stevig overeind, ook vanuit maatschappelijke urgentie. De samenleving verandert, de samenstelling en wensen van het publiek veranderen en de productie en presentatie van cultuur ontwikkelt zich voortdurend. Door meer en intensiever samen te werken kunnen de culturele instellingen gezamenlijk sterker worden wat betreft bereik, weerbaarheid en slagkracht. De coronacrisis heeft het belang hiervan nog eens benadrukt.

2.1 Het raadsbesluit van 16 december 2020 is niet realiseerbaar.

Het raadsvoorstel gaat uit van drie belangrijke noties:
- in het raadsvoorstel van december 2020 werd uitgegaan van een kostenraming van € 83 mln.;
- onderdeel van het voorstel was een dekking door de provincie van ca € 10 mln.;
- in het raadsbesluit is de ambitie uitgesproken om de kosten met € 10 mln. te verlagen.

Na het raadsbesluit op 16 december 2020 is de samenwoonvariant verder uitgewerkt in de vorm van een Programma van Eisen (PvE). De ingeschatte kosten van het PvE lopen op tot meer dan € 100 mln.

De verklaring voor deze kostenverhoging bestaat uit meerdere factoren.

- De raming die ten grondslag lag aan het raadsvoorstel in 2020 is gebaseerd op kengetallen. De raming die nu is opgesteld is gebaseerd op het uitgewerkte PvE.
- Het aantal benodigde m2 voor de partners in het programma is niet toegenomen. Wel is het bruto oppervlak verhoogd in verband met de verwachte opzet van het gebouw, de benodigde ruimte voor constructies en installaties etc. Dit betekent meer m2 en dus meer kosten.
- De ingeschatte bouwkosten/m2 zijn toegenomen. Daarvoor zijn meerdere redenen:
  - Handhaving/aanpassing van de toneeltoren is zowel in relatie tot de ambities als in technische zin niet wenselijk. Dat betekent dat nu wordt uitgegaan van volledige vervanging van de toneeltoren.
  - De prijs/m2 van het te renoveren gebouwdeel is in het PvE hoger ingeschat dan in eerste instantie op basis van kengetallen is aangenomen.
  - Ten slotte spelen de ontwikkelingen in de markt een rol. De bouwkostenindex en de markt voor aannemers hebben een meer dan gemiddelde prijsstijging doorgemaakt. Dat laatste geldt ook voor de kosten voor de theatertechnische installaties.

De hogere kostenraming in combinatie met de verwacht lagere bijdrage van de provincie maken dat niet alleen de besparingsambitie van € 10 mln. onmogelijk is, maar ook dat uitvoering van de aanvankelijke plannen voor toekomstbestendige (gezamenlijke) huisvesting financieel niet haalbaar is. Dit leidt bij alle drie de partners tot problemen.

2.2 Aanpak Stadstheater met grote zaal op G9 niveau. Voor stad en regio is een goed podium van wezenlijk belang.

Arnhem is een van de zogenoemde G9-steden. Dit zijn steden die een centrale functie hebben in de landelijke culturele basisinfrastructuur (BIS). Onder andere de aanwezigheid van ArtEZ (educatie), de rijksgezelschappen Introdans, Oostpool en Phion (productie) en de podia van Musis en Stadstheater (presentatie) vormen de basis van deze positie. De G9-positie is cruciaal voor Arnhem om haar culturele functie te vervullen in de regio, de provincie en in Oost-Nederland.

Voor de G9-steden geldt dat de rijksoverheid de gezelschappen subsidieert voor het maken van producties - die door het hele land te zien zijn - en dat de gemeenten zorgen voor goed geoutilleerde podia waarop deze landelijke producties te zien zijn.
Het Stadstheater kent een grote en een kleine zaal. Beide zijn voor een G9-schouwburg van groot belang omdat het aanbod (de voorstellingen) voor de zalen niet onderling inwisselbaar is.
De meerwaarde van een grote zaal is de diversiteit in programmering die hiermee aan het publiek kan worden aangeboden. De grote zaal is de kern van de schouwburgfunctie in de stad; hier staan grootschalige producties die nergens anders gepresenteerd kunnen worden, waaronder opera, musicals, grote cabaretnamen en dansvoorstellingen van grotere ensembles.

Het Stadstheater kan deze rol als aanbieder van actueel artistiek aanbod alleen vervullen voor stad, regio en provincie als zij over zalen beschikt die voldoen aan de eisen van deze tijd.

Ook de (huis)gezelschappen Introdans en Oostpool hebben in hun stad een goed uitgerust en modern podium nodig om hoogwaardige en relevante voorstellingen te blijven maken en te presenteren voor bestaand en nieuw publiek. De ontwikkeling hiervan vindt plaats in Arnhem, de resultaten zijn in de stad, de regio, de provincies, landelijk en zelfs internationaal te zien. De opkomende trend dat de grotere (rijks)gezelschappen in Nederland in de toekomst minder zullen reizen en langer op één locatie in een regio optreden onderstreept het belang van een goed podium in Arnhem. Arnhem maakt deel uit van de Groene Metropoolregio, waarin 18 gemeenten samenwerken aan de opgaven die de sterke groei van de regio met zich meebrengt. Onderdeel hiervan is de Cultuurregio 025, met Arnhem en Nijmegen als brandpunten waar zich het merendeel van de culturele voorzieningen en infrastructuur bevindt. Ook in Nijmegen ligt momenteel een vernieuwingsopgave voor de schouwburgfunctie. Beide steden spelen hiermee in op de groei van de regio, om zo ook in de toekomst het publiek optimaal te kunnen bedienen. Zowel de twee gemeenten als de schouwburgen werken hierin samen.

2.3 Vernieuwing Stadtheater duldt geen uitstel.

Het Stadstheater kampt al geruime tijd met groot achterstallig onderhoud, met een toenemend risico op bijvoorbeeld uitvallen van installaties e.d. Het binnenklimaat is niet meer op een acceptabel niveau te krijgen en het zitcomfort (m.n. op de balkons) en de zichtlijnen zijn niet meer van deze tijd. Bezoekers en artiesten kan niet het comfort worden geboden dat past bij een theaterbezoek.
Vernieuwing is dus urgent. Op basis van het opgestelde PvE worden de totale kosten van een vernieuwde grote zaal, een nieuwe toneeltoren, kleedruimtes en publieksontvangst geraamd op € 54,5 mln. Daarmee krijgt Arnhem een eigentijdse en toekomstbestendige grote zaal.
Consequentie van deze keuze is dat de kleine zaal nu niet wordt meegenomen in de vernieuwingsopgave. Zie verder argument 4.1.
Ook kantoorruimte is nu niet meegenomen in de vernieuwing.

3.1 Een vertrekpunt voor toekomstbestendige huisvesting van Introdans en Oostpool.

De ambities van Oostpool en Introdans voor Arnhem, de regio en Oost-Nederland vragen naast uitbreiding en versterking van de inhoudelijke samenwerking, ook om toekomstbestendige huisvesting voor hun productiefunctie. De huidige panden voldoen niet meer aan de functionele eisen van onder andere de toegankelijkheid (Arnhemse norm voor toegankelijkheid) en de huidige werkomstandigheden voldoen al lang niet meer aan de eisen van deze tijd. De huidige huisvesting is nu een rem op de artistieke groei van de gezelschappen en staat daarmee de continuïteit en doorontwikkeling van de gezelschappen, die juist nu kansrijk is, in de weg.

De gemeentelijke financiële kaders en de eigen middelen van Oostpool en Introdans zijn echter gezamenlijk onvoldoende. De combinatie met de beperkte bijdrage van de provincie maakt dat het nu niet mogelijk is om invulling te geven aan deze urgente opgave. De teleurstelling hierover is bij alle betrokkenen groot, met de vrees dat jaren van intensief gezamenlijk werk verloren gaat.

Desalniettemin willen Oostpool en Introdans met steun van de gemeente (het in dit raadsvoorstel gereserveerde bedrag) het heft in eigen handen nemen om samen de noodzakelijke toekomstbestendige huisvesting verder te onderzoeken. Zij werken hierbij aan de uitwerking van een businesscase voor een gezamenlijk productiehuis, zonder presentatiefunctie (zalen).
Naast een inhoudelijke uitwerking zijn gesprekken met de provincie onderdeel van de vervolgstappen. We gaan daarbij nader in gesprek over het inhoudelijke belang van de rijksgezelschappen voor de provincie Gelderland en cultuurregio 025. Het gaat dan om het continueren van de landelijke positie en rijksbijdrage aan onze twee rijksgezelschappen, maar zeker ook om hun regionale en provinciale rol. De instellingen zijn hun bovenlokale betekenis en belang de komende jaren aan het uitbreiden, onder andere op het gebied van cultuureducatie en jeugdtheater. Wij ondersteunen deze ambities voor de cultuurregio en de provincie. De provincie heeft aangegeven nu € 2 mln. beschikbaar te kunnen stellen en samen met de gemeente en betrokken instellingen te bekijken hoe we hier beleidsmatig en qua huisvesting verder vorm aan kunnen geven.

De uitwerking van de businesscase door de gezelschappen zal leiden tot een nieuw plan waarbij de vraag is of zijzelf met behulp van eventuele aanvullende financiering (incidenteel of structureel) mogelijkheden zien om de voor hen noodzakelijke toekomstbestendige huisvesting (bij voorkeur naast het Stadstheater) te realiseren.

Vanuit de vastgestelde financiële kaders en de keuze om een bedrag te reserveren voor de vernieuwing van het Stadstheater (monument en grote zaal, exclusief kleine zaal, geraamd op ca € 54,5 mln. zoals beschreven in 2.3.) is er ruimte een bedrag van € 250k/jaar voor de huisvesting van de rijksgezelschappen te reserveren. Dit komt overeen met een eenmalige investering van circa € 10 mln.

De gemeente zal Introdans en Oostpool ondersteunen in deze vervolgstap. Indien dit leidt tot een aangepast plan dat naast het Stadstheater beoogd is, zullen (financiële) aspecten als bouwrijp maken, parkeren, duurzaamheid en stedenbouwkundige inpassing alsnog opnieuw moeten worden beoordeeld.

4.1 De kleine zaal wordt nu niet meegenomen maar blijft wel van belang.

Het Stadstheater kent een grote en een kleine zaal. Zoals eerder genoemd (2.2) zijn beide zalen belangrijk voor de stad Arnhem en voor het Stadstheater om als een volwaardige G9-schouwburg te kunnen functioneren.

Een kleine zaal is belangrijk als toevoeging op een grote zaal voor een hoogwaardig artistiek aanbod. In de kleine zaal zijn producties te zien die in de regel 'intiemer' zijn en een specifiek of een minder omvangrijk publiek trekken, bijvoorbeeld omdat de maker (nog) geen gevestigde naam heeft of omdat het onderwerp van een voorstelling erom vraagt dicht op het publiek te zitten. Daarmee is de kleine zaal ook een onmisbare plek voor makers die aan het begin of midden van hun carrière staan en voor de amateurkunsten. Dit geldt zeker voor een stad als Arnhem met de opleidingen ArtEZ Dans en Toneel, die veel talent voortbrengen.
Arnhem kent weliswaar een aantal vlakkevloertheaters (Huis Oostpool, Theater aan de Rijn, Posttheater), maar deze zijn om uiteenlopende redenen minder geschikt om permanent als kleine zaal te gebruiken. Zo is Theater aan de Rijn primair een productiehuis voor

talentontwikkeling, wat de ruimte voor programmering beperkt, programmeert het Posttheater hoofdzakelijk kleinkunst en cabaret, en kampt Huis Oostpool met logistieke problemen.

Het is vanuit het belang van Arnhem als G9-stad, maar ook voor het publiek en de makers noodzakelijk om voor het wegvallen van de kleine zaal een oplossing te vinden. We gaan hier onderzoek naar doen in samenwerking met het Stadstheater en de huisgezelschappen. We doen dit mede in samenhang met de vernieuwingsopgave van de grote zaal, om te kijken of daarin slimme keuzes mogelijk zijn die ten goede kunnen komen aan een oplossing voor de kleine zaal. Het Stadstheater zal daarbij als gebruiker van het gemeentelijk vastgoed bij dit onderzoek naar mogelijke oplossingen nadrukkelijk vanuit inhoud en functie een rol hebben.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Toekomstbestendige huisvesting rijksgezelschappen wordt kwetsbaarder.

De samenwerking tussen de instellingen heeft de afgelopen jaren veel meerwaarde gebracht en kan nog veel brengen. Goede huisvesting is voorwaardelijk voor de toekomst van de instellingen en hun positie in de Basisinfrastructuur die door het Rijk wordt gefinancierd. Samen of in elkaars nabijheid gehuisvest zijn bevordert samenwerking.
Ook de toekomstbestendigheid van de huisvesting van de rijksgezelschappen is kwetsbaarder geworden door het beperkte bedrag dat hiervoor wordt gereserveerd, zonder te weten of hier andere financiële middelen (elders) voor gevonden kunnen worden.

2.1 Keuze voor Stadstheater heeft meerdere consequenties.

Door hier op in te zetten, krijgt Arnhem een eigentijdse en toekomstbestendige grote zaal. Consequentie van deze keuze is dat de kleine zaal nu niet wordt meegenomen in de vernieuwingsopgave. Deze zaal is echter onmisbaar voor het Stadstheater om stad en regio van volwaardig en volledig theateraanbod te voorzien. Zie verder kanttekening 4.1.
Ook kantoorruimte is nu niet meegenomen in de vernieuwing. Dat betekent verlies van werkplekken op de huidige locatie. Hierover zal de gemeente in overleg gaan met Stadstheater om te bezien welke oplossingen hiervoor mogelijk zijn.

Belangrijk is dat besluitvorming over de toekomst (van de grote zaal) van het Stadstheater op korte termijn plaatsvindt, anders bestaat het risico dat het Stadstheater noodgedwongen haar deuren moet sluiten en/of dat aanzienlijke niet-rendabele investeringen gedaan moeten worden om het theater open te houden.

De kostenraming is nu gebaseerd op de bouwkostenraming van het Programma van Eisen voor de samenwoonvariant. Hieruit zijn die kosten gedestilleerd die nodig zijn voor de vernieuwing Stadstheater (monument en grote zaal, exclusief kleine zaal). In de uitwerking van een PvE voor het stand alone Stadstheater kunnen afwijkingen aan het licht komen.

3.1 Huisvesting Oostpool en Introdans vergt spoedige besluitvorming.

De nu resterende middelen voor Oostpool en Introdans zijn niet toereikend voor een gedegen oplossing voor hun huisvestingsvraagstukken. Het risico bestaat dat er onvoldoende

aanvullende financiële middelen kunnen worden gevonden, waarmee de toekomst-perspectieven van de gezelschappen in het geding komen. Dit brengt (grote) onzekerheid voor Introdans en Oostpool met zich mee. Goede huisvesting en moderne podia zijn noodzakelijk voor hen om hoogwaardige producties te kunnen blijven maken en tonen. Dit draagt voor Arnhem in belangrijke mate bij aan het optimaal kunnen blijven uitoefenen van haar culturele functie voor de regio en Oost-Nederland.

Ook wat betreft de toekomst over de huisvesting van Introdans en Oostpool is het belangrijk is dat besluitvorming op korte termijn plaatsvindt, anders bestaat het risico dat zij noodgedwongen hun deuren moeten sluiten en/of dat aanzienlijke niet-rendabele investeringen gedaan moeten worden om de gebouwen open te houden.

3.2 Stijging van de marktrente kan leiden tot een tekort.

In lijn met de vastgestelde kaders en uitgangspunten, is bij de doorrekening van dit voorstel rekening gehouden met de huidige marktrente (0,8%). Als gevolg van de vertraging die is opgelopen is sprake van een latere doorlooptijd. Daarbij komt dat het risico dat de rente oploopt is toegenomen. Hierdoor is er meer onzekerheid over wat de rente zal zijn op het moment dat leningen ter financiering van dit project worden aangetrokken.

Bij een definitief uitgewerkt investeringsvoorstel zal de aan het project toe te rekenen rente opnieuw worden vastgesteld op basis van de dan actuele ontwikkeling van de marktrente. Hierbij zal dan worden bezien op welke manier een eventueel nadelig verschil kan worden opgelost. Te denken valt aan een besparing op de investeringen of op de jaarlijkse lasten van het Stadstheater. Als de marktrente stijgt naar de omslagrente van 1,4% neemt de beschikbare dekking af met ca € 100k/jaar (ca € 4 mln. investering). Door nu een bedrag te reserveren voor Oostpool en Introdans is het risico groter dat het budget voor Stadstheater niet toereikend zal blijken te zijn. Als er voldoende mate van zekerheid is over de hoogte en moment van investeren kan mogelijk tijdig financiering aangetrokken worden, waardoor het risico op verdere rentestijging gemitigeerd wordt.

4.1 Zonder kleine zaal forse afname theateraanbod.

Het feit dat de kleine zaal nu niet meegenomen kan worden in de vernieuwing van het Stadstheater heeft grote gevolgen voor het theateraanbod in de stad. Dat merkt niet alleen het publiek, maar ook degenen die deze vlakkevloerzalen bespelen, zoals Oostpool, tgECHO , Burning Bridges en Kompagnie Kistemaker. Als bovendien Oostpool nieuwe huisvesting zou betrekken, die bestaat uit productieruimten zonder vlakkevloerzaal, verdwijnt ook het podium van Huis Oostpool. Dit podium wordt intensief bespeeld door Oostpool zelf, maar er zijn ook voorstellingen van andere (Arnhemse) gezelschappen te zien. Daarnaast wordt deze zaal door Oostpool aan Arnhemse makers aangeboden om in te repeteren. Deze gebruiksmogelijkheden vallen weg op het moment dat Oostpool haar eigen theater afstoot. Ook verdwijnt de mogelijkheid om Huis Oostpool het (tijdelijk) wegvallen van de kleine zaal Stadstheater te laten opvangen. Feitelijk verliest de stad dus twee vlakkevloerzalen, wat een forse ingreep in het theateraanbod betekent. Dit kan niet eenvoudigweg door een van de andere vlakkevloertheaters in de stad of regio worden opgevangen.

Participatie

Het Programma van Eisen voor de samenwoonvariant is in goede samenwerking met cultuurpartners tot stand gekomen. Er is uitgebreid overleg geweest met de partners over het belang van samenwerking, de mogelijke keuzerichtingen en de strekking van het voorliggende voorstel. Ook is overleg gevoerd met de provincie, zowel wat betreft haar bijdrage, het belang van een G9 schouwburg en de rijksgezelschappen voor Arnhem, de regio en de provincie.

Welzijn en perspectief

Culturele uitwisseling slaat een brug tussen verschillende bevolkingsgroepen en (sub)culturen. Het brengt mensen samen en helpt hen maatschappelijke vraagstukken te begrijpen en aan te gaan. De alliantiepartners zetten gezamenlijk stevig in op de maatschappelijke rol van het theater door een interactieve relatie met hun omgeving aan te gaan en het publiek nog actiever te betrekken bij alles wat zij doen. Zo ontstaat een divers en gelaagd aanbod dat inspeelt op de actuele vraagstukken in onze samenleving. Naast de reguliere programmering hebben de culturele partners van de Lauwersgrachtalliantie een uitgebreide programmering voor speciale doelgroepen of besteden zij aandacht aan bijzondere thema's. Daarmee worden kunst en cultuur gekoppeld aan de maatschappelijke opgaven van gemeenten, provincies en het Rijk.

Financiën

Inleiding
Duidelijk is geworden dat toekomstige huisvesting voor het Stadstheater, Introdans en Oostpool met het huidige uitgewerkte Programma van Eisen niet mogelijk is. Daarom hebben wij bekeken welke oplossingen mogelijk zijn, welke keuzes daarvoor moeten worden gemaakt en wat daarbij de financiële gevolgen zijn.

Wij menen daarbij prioriteit te moeten geven aan een vernieuwing van het Stadstheater (monument en grote zaal, exclusief kleine zaal, exclusief kantoren). Daarbij resteert een bedrag dat wordt ingezet voor de toekomstige huisvesting van Oostpool en Introdans.

Uit de gesprekken met de provincie kan worden opgemaakt dat zij van plan is een bijdrage aan de rijksgezelschappen van in totaal € 2 mln. te verstrekken. Wat betreft de vernieuwing van het Stadstheater, verwijst de provincie naar beschikbare subsidieregelingen (zoals duurzaamheid, renovatie monument, steengoed benutten).

Financiële uitgangspunten vernieuwing Stadstheater (monument en grote zaal, exclusief kleine zaal, exclusief kantoren)
Ten behoeve van verdere (financiële) uitwerking van deze keuze zijn de bouwkostenramingen van het concept programma van eisen (van de samenwoonvariant) gebruikt als basis voor de berekeningen. Hieruit zijn die kosten gedestilleerd die nodig zijn voor de vernieuwing Stadstheater.

Kosten en dekking vernieuwing Stadstheater (monument en grote zaal, exclusief kleine zaal, exclusief kantoren):

1. Kosten

Initiële investering	Eénmalig
Investering in gebouw	€45,0 mln.
Reeds gemaakte plankosten	€ 0,6 mln.
Eénmalige investeringsbijdrage inrichting en techniek	€ 8,9 mln.

Totaal investeringen	€54,5 mln.

Plankosten
De reeds gemaakte plankosten bedragen circa € 1 mln. Deze plankosten hebben voor een belangrijk deel geleid tot plannen, die met voorliggend voorstel niet zullen worden uitgevoerd en ook niet bijdragen aan de realisatie van voorliggend investeringsvoorstel. Om die reden zal in de jaarrekening een deel van de plankosten worden afgeboekt en ten laste van het jaarresultaat worden gebracht.
Door nadere detaillering van de gemaakte kosten zal de omvang hiervan nog moeten worden bepaald. Vooralsnog gaan we er vanuit dat hiervoor een bedrag van € 0,4 mln. zal moeten worden afgeboekt. In bovenstaande investeringsraming wordt daarom rekening gehouden met € 0,6 mln. voor gemaakte plankosten.

Eigenaarslasten
Verder wordt zoals gebruikelijk rekening gehouden met de duurzame instandhouding van het gebouw ('eigenaarslasten'). Hierbij wordt uitgegaan van een periode van 40 jaar. Toekomstige vervangingsinvesteringen worden geraamd in de jaren dat (gedeeltelijke) vervanging noodzakelijk zal zijn (dat is na afloop van de afschrijvingstermijn van de desbetreffende component van de investering, zoals het dak, installaties et cetera). Daarnaast wordt rekening gehouden met jaarlijkse kosten voor belastingen, verzekeringen en onderhoud. Het huidige hiervoor beschikbare budget wordt hierop in mindering gebracht.

Gebruiksexploitatie Oostpool en Introdans
Anders dan in het raadsvoorstel van december 2020 wordt geen rekening gehouden met te verlenen subsidies aan de instellingen Oostpool en Introdans voor hun gebruiksexploitatie.

Overige kosten
Omdat de footprint van het gebouw in het voorliggende voorstel naar verwachting niet substantieel verandert, hoeft geen rekening gehouden te worden met een compensatie voor parkeren en groen.

2. Dekking
Als dekking voor deze lasten is beschikbaar de € 0,5 mln. per jaar renovatiebudget en € 1,6 mln. per jaar conform het coalitieakkoord (jaarlijks geïndexeerd). In de doorrekening wordt rekening gehouden met oplevering van de vernieuwing in 2025. De kapitaallasten drukken dan vanaf 2026 op de begroting.

De jaarschijven tot en met 2025 zijn/worden toegevoegd aan de BR Cultureel vastgoed, en worden ook als dekking voor de vernieuwing ingezet. Ten opzichte van het raadsvoorstel van december is nu met

één extra jaarschijf rekening gehouden. Daarnaast wordt evenals in het voorstel van december 2020 het restant-budget van de bouw van Focus dat aan deze BR is toegevoegd, ook als dekking ingezet.
Het voordeel van lagere marktrente wordt - overeenkomstig het raadsvoorstel van december - aan het project toegerekend, rekening houdend met een extra dotatie aan de BR Solvabiliteit conform de spelregels uit de financiële verordening (20 jaar aflossen).

Anders dan in het raadsvoorstel van december 2020 wordt geen rekening gehouden met een subsidie van de provincie. In het voorliggende voorstel is ook geen sprake meer van een bijdrage van Oostpool en Introdans vanuit hun huisvestingsbudgetten.

3. Saldo kosten en dekking
De doorrekening van de hiervoor beschreven kosten en dekking over een periode van 40 jaar laat zien dat naast de € 0,5 mln. renovatiebudget Stadstheater, een bedrag van € 1,35 mln. per jaar nodig is (van de € 1,6 mln. vanuit coalitieakkoord). Er resteert dan een positief dekkingsbedrag van € 0,250 mln. per jaar.

Voorgesteld wordt om het bedrag dat resteert (€ 0,250 mln. per jaar) te reserveren voor een gemeentelijke bijdrage aan de toekomstige huisvesting van Oostpool en Introdans.

4. Financiële uitgangspunten Stadstheater
Volledigheidshalve treft u hierbij een opsomming aan van de belangrijkste uitgangspunten die bij de vaststelling van bovenstaande lasten en baten zijn gehanteerd:

- Bouwkostenraming opgesteld door IGG. Gezien de fase van uitwerking is nog rekening te houden met een onzekerheidsmarge van circa +/- 10%. Prijspeil juni 2021, exclusief BTW en inrichting (theatertechniek, losse inrichting, AV-techniek en stoelen e.d.). Prijs m2 grond tegen prijs maatschappelijke bestemming, prijspeil 2021. Exclusief eventuele sloopkosten kleine zaal c.a.
- Theatertechniek conform opgave Koen Koch Podiumbouwadvies. Voor de Overige inrichting is het uitgangspunt gehanteerd conform raadsvoorstel Lauwersgracht december 2020. De gemeentelijke bijdragen bestaan uit een eenmalige financiële bijdrage voor aanschaf van theatertechniek voor het verschil tussen de aanschafkosten en reeds aanwezige budgetten bij het Stadstheater. Het Stadstheater wordt vanaf moment van opening/ingebruikname verantwoordelijke voor het jaarlijks onderhoud en toekomstige vervanging van de theatertechniek en inrichting. De financiële bijdrage van de gemeente zal bij de gemeente geactiveerd worden en afgeschreven o.b.v. verwachte gemiddelde levensduur van activa.
- Er wordt in de berekeningen geen rekening gehouden met nieuwbouw van kantoren of met extra budget om elders kantoren te huren. Met het Stadstheater zal worden besproken of hiervoor binnen bestaande budgetten een oplossing kan worden gevonden.
- Er worden geen middelen gereserveerd voor aanvullende eenmalige of tijdelijke subsidies ten behoeve van de exploitatie. Uitgangspunt is dat het Stadstheater deze kosten draagt op basis van de huidige begroting en verwachte toekomstige extra inkomsten. Met het Stadstheater zal besproken worden of dit een passende oplossing kan zijn of dat er andere keuzes nodig zijn.
- Voor asbestverwijdering en verplaatsen van trafo's is een bedrag van € 1,4 mln. opgenomen, dit is een ruwe inschatting. Pas na destructief onderzoek kunnen de werkelijke kosten bepaald worden.

- De tot op heden gemaakte voorbereidingskosten van circa € 1 mln. zijn deels aanvullend meegenomen in het project.
- Bij enkel vernieuwing Stadstheater is slechts beperkt extra grond nodig i.v.m. aanpassing laden/lossen en aanpassing toneeltoren/backstage. Uitgangspunt is daarom dat geen extra kosten voor compensatie parkeren, meerkosten grex en groencompensatie nodig zijn gezien de beperkte gronduitbreiding. De definitieve vorm en exacte footprint van de nieuwe grote zaal zullen in een later stadium nog uitgewerkt moeten worden, het risico bestaat dat dan mogelijk toch een aantal parkeerplaatsen verdwijnen, groen verdwijnt en/of aanvullend archeologisch onderzoek nodig is. Dit zal in de verdere uitwerking blijken.
- Er is geen rekening gehouden met eventuele versnelde afschrijving boekwaarde Stadstheater.
- De huidige inschatting is dat de verbouwde Grote zaal in 2025 opgeleverd en geactiveerd wordt. De lasten zullen dan vanaf 2026 op de gemeentelijk begroting drukken. Dit betekent 1 jaar opschuiving ten opzichte van het raadsvoorstel december 2020. De vrijgekomen jaarschijf coalitieakkoord € 1,6 mln. is toegevoegd aan het project conform raadsvoorstel december 2020 ter dekking van prijsstijgingen.

Uitvoering

Na besluit door de raad zijn de volgende vervolgstappen aan de orde:
- Vertalen van het PvE van de samenwoonvariant naar een PvE voor een flexibele stand alone Stadstheater en voorbereiden van de planvormingsfase (architecten- en adviseursselectie). Hierbij wordt optimaal rekening gehouden met mogelijke kansen voor slimmere oplossingen en kostenbesparingen bij zowel de bouw van Stadtheater als bij de onderzoeken huisvesting Introdans en Oostpool en onderzoek Kleine zaal, zonder dat dit leidt tot onnodige vertraging bij het realiseren van vernieuwing van het Stadstheater.
- Ontwikkelen businesscase huisvesting Oostpool en Introdans, met ondersteuning van de gemeente.
- Onderzoek naar de kleine zaal door de gemeente, in samenwerking met het Stadstheater en de huisgezelschappen.
- Invullen van de inhoud van de raadsbrief van 5 oktober jl. omtrent risicovolle projecten (Risicoanalyse)

Communicatie

Over dit voorstel heeft overleg plaatsgevonden met de partners van de Lauwersgrachtalliantie.
Gelijktijdig met dit raadvoorstel verschijnt een persbericht.
Bewoners die zicht hebben op het Stadstheater (de naaste buren) krijgen een informatiebrief. Ook andere partners zoals CNA en PBA worden actief geïnformeerd

Bijlage

Stukken voor gemeenteraad:
- Visiedocument: HET BEGINT BIJ DE STAD, Programma voor het nieuwe podium van Introdans, Oostpool, Stadstheater en vele anderen

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	455870

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 9 november 2021, nummer: 455870;

gelet op artikelen 108 en 147 van de Gemeentewet;

besluit:

1. In te stemmen met uitwerking van plannen voor en voorbereiding van realisatie van vernieuwing van het Stadstheater (monument en grote zaal, exclusief kleine zaal en exclusief kantoren, geraamd op ca € 54,5mln.).
2. Op basis van de huidige uitgangspunten € 250k / jaar, te bestemmen voor de huisvestingsopgave van Introdans en Oostpool.
3. Het college de opdracht te geven, samen met het Stadstheater, scenario's te onderzoeken om het wegvallen van de kleine zaal op te vangen.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

‘HET BEGINT BIJ DE STAD’

Programma voor het nieuwe podium van
Introdans, Oostpool, Stadstheater en vele anderen

Inhoud:

1. De ambitie…….. 2
2. De stad in…… 3
3. Stad en streken…….. 3
4. De stad in huis…….. 4
5. Wij en de stad…….. 5
6. Wij samen…… 7
7. Wij als organisatie…….. 8
8. De stad en wij: Programma van Eisen……. 11
9. Wij: wordt vervolgd…….. 14

1. De ambitie

Arnhem krijgt een nieuw huis voor de podiumkunsten. De oude schouwburg kende een roemrucht verleden, maar als theater voor nu en straks is het gebouw niet langer geschikt. De stad verandert, de samenleving verandert en de podiumkunsten ontwikkelen mee met die verandering of lopen er op vooruit. Dat vraagt om een omgeving die meer ontmoetingsplaats is dan podium, die uitnodigend is voor de hele bevolking en waar maken en meemaken, produceren en presenteren, raken en vermaken, denken en doen hand in hand gaan.

Aan het nieuwe huis ligt een gezamenlijke ambitie van de Gemeente Arnhem en de Provincie Gelderland ten grondslag. Zij hebben zich samen met Introdans, Toneelgroep Oostpool, Phion en Musis & Stadstheater Arnhem verenigd in de Lauwersgrachtalliantie. Gezamenlijke doelstelling is een stevige en toekomstbestendige basis te creëren voor alle podiumkunsten in Arnhem, de brede regio en in Oost- Nederland. Daarnaast is het doel de door het Rijk gefinancierde topgezelschappen, opgenomen in de landelijke Basisinfrastructuur (BIS), goed te faciliteren. Het verenigen van culturele krachten zorgt voor een sterkere nationale positie die een impuls geeft aan Oost-Nederland.

Een cruciaal onderdeel van de gezamenlijke ambitie is het nieuwe huis voor de podiumkunsten. Een huis waarin Introdans, Oostpool, Stadstheater, Phion en Musis samen komen. Phion heeft in het vernieuwde Musis inmiddels een goed onderkomen. Dit document richt zich met name op het nieuwe huis voor Oostpool, Introdans en Stadstheater. Alle partners vinden in elkaar in de gezamenlijke visie over programmering en de verbinding met het publiek, zoals deze in dit stuk wordt beschreven.
Samen bieden wij gastvrijheid aan vele anderen. In de eerste plaats aan de inwoners van Arnhem en (verre) omstreken, maar ook aan jonge talenten en andere makers uit stad en provincie; aan wijkbewoners en amateurs; aan scholen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven; en natuurlijk aan de (inter)nationale top en het nieuwe talent uit alle disciplines van de podiumkunst.

Dat klinkt als een huis waar alles kan en dat wordt het ook. Maar als straks samenwonende partners hebben wij, Introdans, Oostpool, Phion en het Stadstheater, ook een gezamenlijke ambitie: diversiteit en inclusiviteit doorvoeren tot in iedere vezel van het programma, het huis, de organisatie, het publiek en de partners; *onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit en vernieuwingszin die nu al kenmerkend zijn voor onze praktijk*.

Het zijn grote woorden, dat realiseren wij ons, maar binnen elk van onze instellingen leeft een authentiek verlangen om die ambitie waar te maken. Deels vanuit een bestaande praktijk, maar vooral in de overtuiging dat onderlinge samenwerking de kans op succes groter maakt.

Het begint bij de stad. Arnhem heeft prachtige voorzieningen op vele terreinen, maar het is ook een stad waar de verschillen tussen rijk en arm groot zijn en waar culturele instellingen

grote delen van de bevolking niet bereiken of aanspreken. Dat willen wij veranderen. En daarbij is de eerste stap: het huis uit en de wijken in.

2. De stad in

Wie nieuwe publieksgroepen wil bereiken en betrekken moet ze eerst leren kennen. En zij ons. Daarvoor moeten we de stad en de wijken in. Ieder van ons doet dat al regelmatig, maar door wijkgericht werken tot een gezamenlijk programma te maken bundelen we krachten en kunnen we kwalitatief en kwantitatief meer resultaat boeken.

Onze inzet is om op korte termijn de functie ‘stadsprogrammamaker’ in het leven te roepen, die als ontdekkingsreiziger en verbindingsofficier op zoek gaat naar mensen, organisaties en verhalen. Gericht op een duurzaam programma, in nauwe samenspraak met onder meer onze educatiemedewerkers.

Belangrijk onderdeel is het engageren van ambassadeurs, lokale helden, focusgroepen en gastprogrammeurs vanuit de diverse gemeenschappen, waarmee we nieuwe, doelgroepgerichte activiteiten kunnen organiseren. Denk aan het vieren van ‘nieuwe’ feestdagen als het Suikerfeest en Keti Koti, in de wijken maar ook in het theater. Aan festivals met Introdans en Oostpool, maar ook met talent uit de stad en de regio. Aan theatrale optochten vanuit de wijken naar het theater, uitmondend in een groot stadsfeest. En specifiek gericht op jongeren: aan regelmatige Club Nights, inclusieve feesten met diverse optredens (zoals HubClub) en een HipHop Festival.

Elk van onze instellingen onderneemt nu al activiteiten voor en met de stad. Om dit te intensiveren en het tot een gezamenlijk programma te maken reserveren wij in de komende jaren extra budget. Daarnaast krijgt de stadprogrammamaker de opdracht om aanvullende middelen te werven vanuit publieke en private fondsen. Dat geldt ook voor de hierna genoemde activiteiten.

3. Stad en streken

Voorstellingen maken met verhalen over de stad en de provincie is een andere manier om (nieuw) publiek bij ons huis en ons werk te betrekken. Denk aan ‘Stork’ van de Twentse Schouwburg, Het Pauperparadijs in Drenthe of de Scheveningse vissersopera’s van het Zuiderstrandtheater. In onze regio vormen vrede en vrijheid een thema, waar vele (groepen) inwoners uit stad en provincie hun eigen verhaal en verleden mee hebben. Maar het kan ook ‘Vitesse de musical’ zijn, of een groot spektakel over hoe de geschiedenis van Nederland met de Batavieren in Gelderland begon, of een eigentijdse vertelling van Gelderse Sprookjes.

De werking van dergelijke voorstellingen wordt vaak versterkt wanneer betrokken ‘communities’ zelf mee op het podium staan. Zij vertellen hun eigen verhaal. Onze gezamenlijke Alliantie-producties krijgen voortaan een Arnhemse/Gelderse thematiek en naast de spelers, dansers en musici uit onze eigen gezelschappen betrekken wij ook ‘amateurs’ uit diverse bevolkingsgroepen. Ook zo wordt de relatie tussen ons nieuwe huis en de stad en provincie versterkt.

De komende periode maken wij een concreet meerjarenprogramma, met daarin een plan van aanpak hoe wij de verhalen uit (de geschiedenis van) Arnhem en de provincie gaan verzamelen en hoe ieder van ons en/of wij samen daar voorstellingen van gaan maken. Dat plan is uiterlijk eind 2021 klaar.

4. De stad in huis

We gaan vanuit ons huis de stad in, maar omgekeerd moeten de inwoners van stad en provincie zich bij ons thuis en welkom voelen. Dat gaat niet vanzelf. Het stelt eisen aan het gebouw, de activiteiten, de organisatie en bovenal aan onze gastvrijheid. Als wij van het nieuwe theater werkelijk een open huis willen maken, een gebouw zonder drempels, dan moeten de deuren overdag en ’s avonds voor iedereen open staan. En mensen moeten een reden hebben om binnen te lopen. Natuurlijk is het bezoeken van een voorstelling zo’n reden. Maar daarmee alleen wordt het theater nog niet de vanzelfsprekende ontmoetingsplaats die we voor ogen hebben. Ook overdag moet het bruisen.

Voor een deel gaan we daar zelf voor zorgen, met openbare repetities, heel veel educatie- en participatieactiviteiten, korte previews van voorstellingen tijdens de lunch, cursussen en workshops voor wie dat overdag kan en wil.

Maar net zo belangrijk is het ruimte bieden aan anderen, als open podium. Denk aan presentaties van studenten van de verschillende opleidingen van ArtEZ, aan andere makers en groepen uit Arnhem en regio en niet in de laatste plaats aan talenten uit de wijken. Het programmeren van dat open podium wordt een van de opdrachten van de stadsprogrammaker. De komende periode maken we daar met de verschillende potentiële partners afspraken over.

Onderdeel van de stad in huis is ook ‘studio’s voor de stad’. Er komt in het nieuwe theater een ruim aantal studio’s. Daar ontwikkelen Introdans en Oostpool straks hun nieuwe voorstellingen, maar zoals de gezelschappen dat ook nu al doen gaan we er voor zorgen dat die studio’s ook beschikbaar komen voor andere makers.

Last but not least maakt dag-openstelling ook een intensiever gebruik van het gebouw door maatschappelijke organisaties (vergelijk het gebruik van het huidige theater door de rechtbank in coronatijd) en/of voor zakelijke verhuur mogelijk.

Een uitnodigende en levendige plek, dat is wat ons voor ogen staat. Een gebouw dat de hele dag open is, waar wordt gerepeteerd, geproduceerd en gepresenteerd. Waar iedereen

welkom is op elk moment van de dag en waar spontane ontmoetingen tussen makers en publiek plaatsvinden. Kortom: een podiumkunstenhuis voor iedereen! Niet alleen voor de stad, maar voor de brede regio: het verzorgingsgebied van Musis & Stadstheater, Introdans en Oostpool is uitgestrekt.

5. Wij en de stad

Tot nu toe was de stad het vertrekpunt. Dat kan niet anders, als je zoals wij het verlangen hebt om de inwoners en dan vooral het nieuwe publiek mede-eigenaar en gebruiker van het nieuwe theater te laten worden. Maar vanzelfsprekend is er ook onze eigen praktijk, die van het maken, spelen en presenteren van voorstellingen inclusief het aanbieden van educatie, workshops, inhoudelijke activiteiten e.d. Wordt die praktijk anders?

Het antwoord is ja en nee. Nee, in de zin dat artistieke kwaliteit en de autonome zeggingskracht van makers pijlers blijven onder ons werk. Dat geldt voor het produceren en voor het presenteren. Ook in het nieuwe theater zal een breed en hoogwaardig aanbod vanuit alle disciplines van de podiumkunsten te zien zijn. De gezelschappen geven er hun voorstellingen, maar doen dat ook elders in de provincie en in het land. En we blijven zorgen voor een gevarieerd pakket van educatie- en participatieactiviteiten, voor scholieren en anderen.

Toch zal onze praktijk fundamenteel veranderen. Om twee redenen. Ook in ons 'reguliere' doen en laten zal het streven naar diversiteit en inclusiviteit in alle opzichten richtinggevend (moeten) worden, of het nu gaat om producties, programmering, publiek, onze eigen organisaties of de samenstelling van het horeca-aanbod. De uitdaging wordt om diversiteit en inclusiviteit niet als een aparte agenda te beschouwen, maar die te verbinden met kernwaarden als topkwaliteit en innovatie. Daarnaast zal het feit dat wij als presenterend podium en producerende gezelschappen gaan samenwonen, ongetwijfeld ook leiden tot verandering, wederzijdse beïnvloeding en een nieuwe dynamiek.

Alle vier onze organisaties zitten al in een fase van nieuwe perspectieven:

Introdans *wordt één dansgezelschap voor jong en oud, dat voor de grote zaal repertoirevoorstellingen blijft maken en familievoorstellingen, maar waar activiteiten voor specifieke doelgroepen nog meer aandacht krijgen dan voorheen. Topklasse, beleving, diversiteit en verbinding zijn kernwaarden. Als dansgezelschap in de BIS (de landelijke culturele basisinfrastructuur), dat op hoog niveau alle leeftijden en bijzondere doelgroepen bedient, houdt Introdans een voorbeeldfunctie in Nederland (en daarbuiten).*

Oostpool *kiest voor een diverse groep van jonge makers met een krachtig eigen profiel, waarbij het artistiek leiderschap begeleidend is en niet hiërarchisch. Rode draad door het werk is de vraag hoe mens te zijn in een steeds diverser wordende wereld. Kernbegrippen zijn urgentie, betrokkenheid, topkwaliteit en flexibiliteit. Het moet raken en het mag*

vermaken; noem het 'intellectueel entertainment'. Oostpool blijft een van de grote BIS-toneelgezelschappen en daarvan het meest avontuurlijke.

*Voor het **Stadstheater (Musis & Stadstheater Arnhem – MSA)** geldt dat de afgelopen jaren in het teken hebben gestaan van een inhoudelijke en organisatorische renovatie met een open vizier naar de stad, gericht op samenwerking met de huisgezelschappen en met een inhoudelijke visie waarvan topkwaliteit, diversiteit en creativiteit belangrijke kenmerken zijn. Het Stadstheater blijft zich onderscheiden met een belangwekkende (inter)nationale programmering, waarvan naast Introdans en Oostpool ook de andere in Nederland toonaangevende gezelschappen op het gebied van theater, dans en muziektheater deel uitmaken.*

***Phion, Orkest van Gelderland en Overijssel,** is een naar buiten gericht gezelschap en nieuwsgierig naar haar omgeving. Phion werkt vanuit de overtuiging dat live gespeelde symfonische muziek voor veel mensen een grote zeggingskracht heeft en een relevant perspectief kan geven aan ontwikkelingen in de maatschappij. Door repertoire te verkennen uit andere muziekculturen bereikt Phion een publiek met een diverse culturele achtergrond. De musici zijn het hele jaar actief in de wijken en dankzij het educatieprogramma weten de kinderen in ons landsdeel dat het symfonieorkest ook van hen is.*

In Arnhem werkt Phion in eerste instantie vanuit Musis. In het nieuwe huis is het orkest aanwezig met muziektheatervoorstellingen, met coproducties samen met de andere vaste bewoners en in het programma van kleine voorstellingen en workshops. Ook zijn er de kantoren van de stafmedewerkers.

Alle vier geloven wij dat samen werken en samen wonen juist in deze fase een stimulans kan zijn om in alle opzichten de noodzakelijke vernieuwing te realiseren. Fusie is daarvoor niet nodig en, gelet op de ervaringen elders in het land, misschien wel niet gewenst. Wij blijven organisaties met een eigen signatuur, die straks gaan botsen, beïnvloeden, beter maken en boven zichzelf uitstijgen. Die belofte doen wij aan elkaar. En aan de stad.

Wat betekent dat concreet? In de eerste plaats dat in de keuzes van de programma's, of het nu gaat om eigen producties of om programmering van buiten, steeds de kernvraag is: voor wie doen we het en waarom? En hoe draagt het bij aan diversiteit en inclusiviteit? Om dat gesprek gestructureerd te voeren richten we een programmaraad in met de artistieke en educatieve vertegenwoordigers van onze instellingen, maar ook met de stadsprogrammamaker en regelmatig wisselende gastprogrammeurs en vertegenwoordigers van doelgroepen uit de stad.

In die programmaraad komt alles aan de orde, de programmering van het theater, maar net zo goed die van de gezelschappen. Niet om op elkaars stoel te gaan zitten, wel om samen ideeën uit te wisselen en plannen te maken. En dan mag het ook gaan over een Notenkraker van Introdans en hoe je die actueel en divers kunt maken. Of over de vraag hoe de makers van Oostpool zich verhouden tot Arnhem. Het zal gaan over het internationale dans- en muziekprogramma en of andere culturen dan alleen de westerse daar in aan bod komen. En

er zal veel gesproken worden over onze ambitie om topkwaliteit te verbinden met diversiteit en inclusiviteit. En wat dat dan weer betekent voor de programmering.

'De Kantine van Arnhem'

Net zo belangrijk als het structurele gesprek is de informele ontmoetingsruimte. Verderop in de uitgangspunten voor het Programma van Eisen komen we er in fysieke zin op terug. Maar wat wij 'De Kantine van Arnhem' noemen is ook een symbool voor de ontmoeting van makers en publiek, voor het nieuwe en open huis dat we willen zijn.

Het nieuwe theater heeft een kantine nodig, voor de dansers, de spelers, de technici, de gastgezelschappen en alle andere medewerkers. Zo'n kantine kun je inrichten per 'domein' of centraal voor alle medewerkers van de drie instellingen. Maar een kantine die het hart vormt van het gebouw, waar niet alleen dansers en toneelspelers, regisseurs en choreografen, technici en marketingmedewerkers van onze organisaties elkaar ontmoeten, maar waar ook de stad welkom is, dat is uitzonderlijk. Dat stuit op praktische bezwaren. En toch moet het gebeuren.

Onze ambitie is niet meer en niet minder dan een nationaal en misschien wel internationaal onderscheidend en toonaangevend huis te worden, waarin werken aan de verbinding van artistieke kwaliteit, diversiteit, inclusiviteit en innovatie vorm krijgt in een praktijk van ontwikkelen, zoeken, spreken, strijden, stappen zetten en successen behalen. Zoals in de werkelijkheid. Daarom mag het schuren. Daarom maken we plannen op het scherp van de snede. Daarom kiezen we in dit stadium nog voor een plek ergens tussen droom en daad. In de hoop en het vertrouwen dat we de vele anderen die een rol spelen bij de realisatie van ons nieuwe huis kunnen inspireren om onze ambitie te omarmen en met ons te zorgen voor de best mogelijke voorwaarden om die ook waar te kunnen maken. Dan gaat het om de Gemeente Arnhem, de Provincie Gelderland, het Rijk, in een volgende fase de architect en de bouwer, niet in de laatste plaats onze eigen medewerkers en uiteindelijk: de stad.

6. Wij samen

Gezelschappen produceren en spelen, theaters programmeren en zorgen voor publiek. Zo is het in Nederland sinds jaar en dag georganiseerd en zo is het ook bij ons in Arnhem. In essentie blijft dat ook zo, maar wij schreven niet voor niets dat we ons veel meer met elkaar willen bemoeien, elkaar ondervragen, om zo samen bij te dragen aan onze gezamenlijke ambitie.

Door schaalgrootte en kennisbundeling te creëren kunnen wij topspeler blijven en voorop blijven lopen, ook als het gaat om het bereiken en binden van nieuwe publieksgroepen. Het creëren van gezamenlijke, eigentijdse en toekomstbestendige faciliteiten is daarvoor een belangrijke en noodzakelijk voorwaarde. Het stelt onze gezelschappen in staat

hoogwaardige voorstellingen te blijven maken en presenteren voor bestaand en nieuw publiek. De ontwikkeling vindt plaats in Arnhem, de resultaten zijn ook te zien in de regio, provincie(s), het land en zelfs internationaal. En dat niet alleen in de theaters, maar ook op scholen en bijvoorbeeld zorginstellingen.

Ook zijn veel van onze medewerkers actief in de regio als docent of trainer. Zij inspireren de vele actieve amateurbeoefenaars en dragen bij aan de basis waar kennismaking met cultuur, beoefening, scholing en ontwikkeling van talent plaatsvindt. Zonder (cultuur)educatie geen cultuurminnend publiek en geen kweekvijver voor talent. Zonder talent geen aansprekende, vernieuwende culturele uitingen. En zonder dit alles geen excellentie.

In het nieuwe huis zullen Introdans en Oostpool nog veel zichtbaarder (kunnen) zijn dan in het huidige theater. En dan gaat het niet alleen om voorstellingen, maar meer nog om de grote bijdrage in de vorm van educatie/participatie, randprogrammering, openbare repetities, workshops en andere activiteiten. Vanuit dezelfde filosofie is Phion actief in Musis en in het nieuwe huis. De gezamenlijke partners nemen de verantwoordelijkheid voor een gebouw dat ook overdag bruist en bezoekers trekt.

We gaan het samen doen, met behoud van ieders zelfstandigheid en eigen profiel. Hoe we dat gaan organiseren staat in het volgende hoofdstuk.

025

Dat de werking van het nieuwe Stadstheater en zijn bewoners zich niet gaat beperken tot Arnhem, maar ook een impuls betekent voor de brede regio, is eerder aan bod gekomen. Binnen die provinciale context verdient de Cultuurregio 025 extra aandacht. De samenwerking op het gebied van klassieke muziekprogrammering is al een aantal jaren geleden ingezet en zal worden uitgebouwd Het gaat in het kader van dit stuk in de eerste plaats om de afstemming tussen het nieuwe theater in Arnhem en de Stadsschouwburg Nijmegen. Dat gesprek is al gaande. In grote lijnen profileert Nijmegen zich, mede dankzij het ruimere aantal stoelen in de grote zaal, meer als podium voor grote (amusements)producties zoals musical, opera en show, terwijl Arnhem historisch gezien meer gesubsidieerde aanbod toont. Maar naast afstemming (niet teveel hetzelfde doen) is er ook volop ruimte voor samenwerking. De gezelschappen zijn ook actief in Nijmegen. En het versterken van diversiteit en inclusiviteit is niet alleen in Arnhem, maar ook in Nijmegen urgent.

De komende periode maken wij met de directie van Stadsschouwburg Nijmegen en mogelijk andere partners een plan van aanpak hoe wij de onderlinge samenwerking en afstemming in het kader van 025 concreet vorm en inhoud gaan geven. Dat plan is uiterlijk medio 2022 klaar.

7. Wij als organisatie

Bij de vraag hoe wij ons in het nieuwe theater gaan organiseren gaat het om twee onderwerpen: de governance/beheerstructuur en de organisatie van de onderlinge samenwerking.

Governance

Het nieuwe theater wordt ontwikkeld door de Gemeente Arnhem. Die is/blijft straks de eigenaar en verhuurt het theater aan de gebruikers. Daarbij zijn drie modellen denkbaar:

- De gemeente sluit afzonderlijke huurovereenkomsten met elk van de gebruikers. Bij Introdans en Oostpool (en Phion voor kantoorruimte) gaat het dan om de eigen domeinen (studio's, kantoren e.a.), bij MSA over alle overige ruimtes (zalen, foyers, entreegebied, kantoren e.a.).
- De instellingen richten samen een beheersstichting op. De gemeente verhuurt aan de beheersstichting, die met elk van de instellingen afzonderlijke gebruiksovereenkomsten sluit betreffende de eigen domeinen en de gemeenschappelijke ruimtes.
- De gemeente verhuurt aan MSA, dat onderhuurovereenkomsten sluit met de gezelschappen. De onderhuurovereenkomsten betreffen de eigen domeinen van de gezelschappen alsmede het gebruik van de overige ruimtes.

Het voert in het kader van dit stuk te ver om uitgebreid in te gaan op de voor- en nadelen van elk van de drie varianten. In grote lijnen kan worden gesteld dat de eerste variant (afzonderlijke huurovereenkomsten) het beheer en onderhoud van het gebouw als geheel lastiger maakt en vooral de aanwezigheid van eigen domeinen accentueert in plaats van de (gewenste) gezamenlijke uitstraling. Met de tweede variant (een beheersstichting) is elders ervaring opgedaan, waarbij met name het bureaucratische karakter en daarmee samenhangend de vaak moeizame besluitvorming redenen waren om de beheersstichting er toch tussenuit te halen.

Daarmee lijkt de keuze voor de derde variant de meest logische. Die is in Nederland (kijk naar de concertzalen en de orkesten) ook het meest gebruikelijk. Voor de gemeente is het duidelijk dat ze met één huurder te maken hebben (dat geldt overigens ook voor variant 2). De theaterorganisatie (in dit geval MSA) heeft ervaring met het beheer van een theatergebouw en is bovendien verantwoordelijk voor de exploitatie van het theater. Vanzelfsprekend moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt met de onderhuurders over zowel de ruimte die zij hebben bij de inrichting en het gebruik van de eigen domeinen als over de inrichting en uitstraling van de overige (publieke) ruimtes. Voor dergelijke afspraken zijn goede voorbeelden van elders beschikbaar.

Onze voorkeur gaat uit naar een governance- en beheerstructuur, waarbij de Gemeente Arnhem het nieuwe theater als geheel verhuurt aan MSA en MSA met elk van de

gezelschappen onderhuurovereenkomsten sluit betreffende de eigen domeinen en het gebruik van de overige (publieke) ruimtes. Nadere afspraken daarover krijgen de vorm van bijlagen bij de (onder)huurovereenkomsten. Die afspraken worden uiterlijk eind 2021 vastgelegd. Aansluitend kan dan ook definitief voor de governance- en beheerstructuur worden gekozen. Het te nemen besluit behoeft instemming van de raden van toezicht.

Interne organisatie

Onze interne organisatie is gebaseerd op twee pijlers. De eerste is dat elk van de instellingen zelfstandig blijft en dus de integrale verantwoordelijkheid houdt voor het eigen beleid en de eigen bedrijfsvoering. De tweede is dat wij overal waar dat mogelijk en zinvol is willen samenwerken, zowel inhoudelijk als op het vlak van bedrijfsvoering. Door beide pijlers naast elkaar te zetten creëren wij optimale duidelijkheid: ieder onderwerp kan in ons onderlinge overleg aan de orde komen, wij willen van elkaar leren, elkaar beïnvloeden en samen werken aan onze ambitie; en tegelijkertijd hoeft die onderlinge betrokkenheid nooit bedreigend te worden, omdat elk van onze instellingen uiteindelijk autonoom blijft en zelf de beslissingen neemt.

De pijler zelfstandigheid hoeft niet geborgd te worden. Die ligt vast in de statuten van elk van de instellingen, alsmede in een structuur met eigen raden van toezicht en eigen directies.

Voor de pijler samenwerking zijn wel afspraken nodig, al is het belangrijk om vast te stellen dat juist ook de informele ontmoeting tussen medewerkers van onze instellingen zal bijdragen aan uitwisseling en verder naar elkaar toegroeien. In het hoofdstuk over het Programma van Eisen komen we op het stimuleren van die ontmoeting terug. De te maken afspraken gaan over structurele overlegvormen en over onderwerpen die zich voor samenwerking lenen.

Structurele overlegvormen

Als structurele overlegvormen benoemden we eerder de programmaraad**,** waarin de artistiek-inhoudelijke samenwerking centraal staat en in het bijzonder onze gezamenlijke ambitie op het gebied van diversiteit en inclusiviteit. Daarnaast is er vanzelfsprekend het (nu al bestaande) directieoverleg, waar met name strategische kwesties worden besproken en waar regelmatig ook vertegenwoordigers van de gemeente en provincie zullen worden uitgenodigd. Aanvullend daarop introduceren wij een halfjaarlijks overleg van (de voorzitters van) de raden van toezicht om ook hen mee te nemen in het proces van samenwerking.

Structurele overleggen die tegelijkertijd raken aan bepaalde onderwerpen zijn het marketingoverleg, het educatieoverleg en het overleg van de hoofden techniek.

Onderwerpen voor samenwerking

Andere onderwerpen die zich lenen voor samenwerking zijn ict, opslag (magazijnen), ontwikkeling decors en kostuums (ateliers), huisvesting gasten, salarisadministratie, keuze accountant, maar ook personeelsbeleid.

De komende periode maken wij een start – als dat niet al gebeurd is – met de structurele overlegvormen. De onderwerpen die zich lenen voor samenwerking gaan wij verder verkennen. Daaruit komen onder meer de afspraken die als bijlagen bij de (onder)huurovereenkomsten zullen worden gevoegd. Inzet is dit traject uiterlijk eind 2021 af te ronden.

8. De stad en wij - Programma van Eisen

De ontmoeting faciliteren tussen de stad en onze instellingen: dat is in essentie wat wij van het nieuwe theater verwachten. Ontmoeting mogelijk maken vormt dus ook het vertrekpunt voor het Programma van Eisen. En wij herhalen het nog maar eens: met ‘de stad’ bedoelen wij alle bezoekers uit Arnhem en verre omstreken, het nieuwe publiek dat wij gaan betrekken, andere makers uit stad en regio, studenten, amateurs, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en wie zich verder maar met ons wil verbinden.

Een Programma van Eisen (verder PvE) kent een functioneel, een ruimtelijk en een technisch deel. Hier gaat het met name om de functionele kant, als vertaling van de in dit stuk neergelegde gezamenlijke visie. Soms raken we ook aan de ruimtelijke vertaling. Aan het technische deel werken (onze) specialisten.

Achtereenvolgens besteden we aandacht aan:

- Buiten
- Sfeer, uitstraling en toegankelijkheid
- Entreegebied (‘De Kantine van Arnhem’)
- Zalen en foyers
- Studio’s, artiestenfoyer en kleedkamers
- Kantoren

Buiten

Het theater wordt omgeven door een buitengebied, dat ook in zichzelf aantrekkingskracht moet krijgen. Wij stellen voor van het buitengebied/plein een apart project te maken, waarvan de gemeente vanzelfsprekend de trekker is, maar waarbij wij graag nauwe betrokken worden. In ieder geval vormt buiten een vooraankondiging van wat er binnen gebeurt. Het buitengebied staat in een zo open mogelijke verbinding met het theater, buiten ervaar je al dat je binnen welkom bent. Die transparante verbinding tussen buiten en

binnen (en vice versa) geldt voor het hele gebouw. Studio's liggen bij voorkeur aan de gevel en hebben ramen. En alle gevels werken mee aan het beeld dat dit een open en transparant huis is. Ook die waar het laden en lossen wordt gepositioneerd en/of de dienst- en artiesteningang. Het theater heeft geen achterkant.

Sfeer, uitstraling en toegankelijkheid

Een goede mix tussen *industrial hip* en warm, laagdrempelig, licht, transparant, ruimtelijk en groen (bomen of planten!). Dat zijn wat ons betreft de belangrijkste kenmerken van de beoogde sfeer en uitstraling van in ieder geval de openbare, voor bezoekers toegankelijke delen van het nieuwe theater. Waarbij we, met het oog op de gewenste aandacht voor diversiteit en inclusiviteit, nu al het belang benoemen om die kwaliteiten in de samenstelling van het ontwerpteam terug te laten komen. Idealiter zijn dat (deels) lokale designers.

Inclusiviteit betekent dat iedereen zich welkom voelt, ook omdat er met hem/haar rekening wordt gehouden. Vanzelfsprekend is het gebouw optimaal toegankelijk voor mensen met een beperking. Er is ruimte voor kinderopvang, een kolfplek, een gebedsruimte en (deels) halal/vega horeca. Er zijn gender neutrale toiletten, maar ook gendertoiletten. Er mag aandacht zijn voor de geschiedenis ('Memorabilia'), maar er zijn ook beeldschermen waarop actueel aanbod of live beelden uit studio's te zien zijn.

Entreegebied ('De Kantine van Arnhem')

Als het gaat om sfeer, uitstraling en toegankelijkheid speelt het entreegebied een cruciale rol. Anders dan foyers, die gekoppeld zijn aan de zalen, is het entreegebied overdag en 's avonds publieke ruimte en dus voor iedereen toegankelijk. Het is een ruime en ruimtelijke ontmoetingsplek, waar dagelijks activiteiten zijn maar die zich ook leent om 'gewoon' een koffie te drinken, te werken, af te spreken, een vergaderhoek te reserveren, een cadeautje te kopen etc.

Fysiek biedt het entreegebied ruimte aan in ieder geval de volgende voorzieningen:

- Receptie: uitnodigend, open, weet alles, een ronde balie in het midden van het entreegebied, mogelijkheid voor kaartverkoop, eventueel gekoppeld aan.
- Souvenir- en merchandise-shop met eigen producten, maar ook met producten van bezoekende gezelschappen. En met een kaartverkoopautomaat waar je combideals vindt die niet op de website staan.
- Horecabuffet/koffiecorner in combinatie met keukenvoorziening. Geen 'volledig' restaurant, producten voor koffie/lunch/borrel/nazit. Ook medewerkers/dansers/spelers maken hier gebruik van, eventueel via 'eigen' uitgiftepunt.
- Tafels/stoelen/banken/werkplekken voor flexibel aantal personen (50 tot 100) met voldoende oplaadpunten, internetaansluitingen en/of gratis wifi.

- Podiumvoorziening inclusief voorzieningen voor licht, geluid, krachtstroom, internet. Bij voorkeur flexibel, dus technische voorzieningen op twee of drie plekken.
- Publieksvoorziening. Mogelijk een tribuneopstelling (brede trappen naar boven?), alternatief is de flexibele opstelling met tafels/stoelen/banken te gebruiken, al dan niet aangevuld met extra stoelen/banken.

En gekoppeld aan het entreegebied, maar afgesloten dan wel afsluitbaar:

- In ieder geval een Auditorium, geschikt voor filmvertoning, inleidingen etc. Capaciteit 50 tot 75 bezoekers.

En mogelijk, maar nog nader te bepalen:

- Kinderopvang met speelruimte,
- Toiletten,
- Kolfruimte,
- Gebedsruimte.

Vanuit het entreegebied is er optimale (maar wel afsluitbare) toegankelijkheid richting foyers en zalen, maar ook richting de domeinen van de bewoners. Een of twee dansstudio's en de grote montagestudio zijn vanuit het entreegebied voor publiek toegankelijk.

Zalen en foyers

In het nieuwe theater komen twee zalen: een grote zaal en een middenzaal. De grote zaal krijgt 725 tot 750 stoelen en wordt voornamelijk gebruikt voor toneel, dans, muziektheater, cabaret en mengvormen. Comfortabel zitten (we worden steeds langer!) en optimale zichtlijnen zijn belangrijk. Daarbij moet de grote zaal schaalbaar zijn, in de zin dat ook bij een lagere bezetting (richtlijn ongeveer 400) de zaal een gevulde indruk maakt. Voor de technische kant (omvang toneel, toneeltoren, theatertechnische voorzieningen, orkestbak) verwijzen wij naar het technische PvE.

De kleine zaal krijgt een capaciteit van ongeveer 250 stoelen en een 'inschuifbare' tribune, zodat de zaal ook als 'lege doos' bruikbaar is voor optredens en feesten met staand publiek en voor bijzondere voorstellingen met een andere publieksopstelling. In de middenzaal zijn aansluitvoorzieningen voor een mobiele bar/uitgiftepunt. Ook hier geldt verder een verwijzing naar het technische PvE.

Voor de foyers geldt dat de capaciteit voldoende moet zijn voor uitverkochte zalen. De foyers zijn multi-inzetbaar en onderling afsluitbaar, met de mogelijkheid om verschillende sferen te creëren voor diverse doelgroepen en foyers ook afzonderlijk te gebruiken voor bijvoorbeeld (zakelijke) verhuur. Ook voor de foyers geldt dat deze bruikbaar moeten zijn voor kleine optredens en dat daartoe de technische voorzieningen (flexibel) beschikbaar moeten zijn.

Studio's, artiestenfoyer en kleedkamers

De studio's liggen in de eigen domeinen van de gezelschappen, maar in ieder geval een aantal is vanuit het entreegebied ook toegankelijk voor publiek. De dansstudio's beschikken zoveel mogelijk over grote ramen en liggen aan de buitengevel. Voor de montagestudio geldt dat deze grenst aan de kleine zaal, zodat decorstukken over en weer verplaatsbaar zijn. Ook de montagestudio is toegankelijk voor publiek.

Hoewel de eigen dansers, spelers en de 'gastartiesten' gestimuleerd zullen worden om gebruik te maken van de voor publiek toegankelijke 'Kantine van Arnhem' zal er ook behoefte zijn aan een eigen artiestenfoyer, goed gepositioneerd ten opzichte van de studio's, kleedkamers en de tonelen van beide zalen en eenvoudig bereikbaar vanaf de artiesteningang. De uitstraling van de artiestenfoyer is die van een gezellige huiskamer.

De kleedkamers bieden voldoende ruimte om er naast de gebruikelijke voorzieningen ook een bedbank in te kunnen plaatsen.

Kantoren

De kantoorgebieden van de gezelschappen en het theater liggen in de eigen domeinen, maar zijn zo gepositioneerd dat de 'informele onderlinge ontmoeting' zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. Dat kan bijvoorbeeld door gemeenschappelijk te gebruiken vergaderruimtes en/of flexibele werkplekken tussen de verschillende kantoordomeinen in te plaatsen. Ook het gezamenlijk gebruik van de gym (domein Introdans) is zo'n mogelijkheid.

Voor de gezelschappen geldt dat de afstand tussen medewerkers (en zeker de artistieke staf) en de studio's zo klein mogelijk moet zijn. Voor het overige vindt het gesprek over de indeling van het kantoorgebied per domein met de betreffende instelling plaats.

Aandachtspunt is de relatie tussen de kantoren van met name MSA en de theatertechnici, die grotendeels in en nabij de zalen werkzaam zijn en niet zelden een 'eiland' binnen de organisatie vormen.

9. Wij – wordt vervolgd

Wij hebben in dit stuk zo concreet mogelijk onze gezamenlijke visie en ambitie beschreven, wat daarvoor nodig is in termen van samenwerking en organisatie en hoe het nieuwe huis voor de podiumkunsten onze ambitie mede mogelijk gaat maken. De inhoud van dit stuk gaan wij bespreken met onze stakeholders: natuurlijk met gemeente en provincie, maar ook met onze eigen medewerkers, partners in stad en regio en zo snel mogelijk ook met vertegenwoordigers van de nieuwe doelgroepen.

Eerstvolgende stap is het verder opstellen en definitief maken van het Programma van Eisen. Dit stuk levert daarvoor met name inhoudelijke en functionele bouwstenen. Die worden geconcretiseerd in een ruimtelijk en technisch PvE. In een volgende fase kan dan de architectenselectie plaatsvinden, waarbij wij als instellingen vanzelfsprekend nauw betrokken zullen zijn.

Actieplannen

In de tussentijd gaan wij aan de slag met ons eigen huiswerk, de in dit stuk benoemde actieplannen. In vogelvlucht:

- Het inrichten van een Programmaraad met daarin de artistiek-inhoudelijke vertegenwoordigers van onze instellingen, regelmatig aangevuld met vertegenwoordigers van doelgroepen uit stad en regio;
- In het leven roepen van de functie 'stadsprogrammamaker' als verbinder tussen die doelgroepen en ons (toekomstige) huis;
- Een programma met verhalen uit (de geschiedenis van) stad en provincie, waarvan wij de komende jaren 'community-voorstellingen' gaan maken, waaronder de gezamenlijke Alliantie-producties;
- Intensiveren van de samenwerking en afstemming in het kader van de Cultuurregio 025;
- Nader invullen van de governance- en beheerstructuur van het nieuwe theater, uitmondend in definitieve besluitvorming voor eind 2021;
- Aan de slag met de structurele overlegvormen tussen onze instellingen en het verder verkennen van onderwerpen die zich lenen voor nauwere samenwerking in de back-office.

Exploitatieplan, bouwbudget en slot

Cruciaal is ook de vertaling van de in dit stuk benoemde ambities in een exploitatieplan. Dan gaat het niet alleen, maar wel in het bijzonder om de kosten en baten van dag-openstelling met inbegrip van de programmering van het entreegebied. Een theater dat ook overdag bruist en waar de zichtbaarheid van de gezelschappen sterk wordt vergroot is een onlosmakelijk onderdeel van de ambitie, niet alleen van de onze maar ook die van gemeente en provincie. Wij gaan er dan ook vanuit dat die ambitie mogelijk zal worden gemaakt.

Dat geldt ook voor het theater zelf. Wij vragen niet om luxe, wel om optimale voorzieningen om het nieuwe huis voor de podiumkunsten werkelijk tot een Theater van de Toekomst te kunnen maken. Een plek waar iedereen welkom is, waar de gezelschappen zich onder de best mogelijke condities op hoog niveau kunnen blijven ontwikkelen en waar voor stad en brede regio een programma gepresenteerd wordt dat Arnhem als hoofdstad van Gelderland en als

cultureel hart van Oost-Nederland waardig is. Die kans komt maar één keer. En dat vraagt om de ambitie en de middelen om hem te pakken.

Mei 2021

Redactie: Henk Scholten/Blueyard

Aan de gemeenteraad

Datum : 23 september 2021
Zaaknummer : 455870
Contactpersoon : Guus de Rijk
Telefoonnummer : 026 377 4759

Onderwerp: stand van zaken Lauwersgrachtalliantie

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van de ontwikkelingen rondom de Lauwersgrachtalliantie.

Inleiding
In uw vergadering van 16 december 2020 heeft u het volgende besluit genomen over de huisvesting van de Lauwersgrachtalliantie:

1. De ambitie uit te spreken om te investeren in een toekomstbestendige huisvesting van Stadstheater, Introdans en Oostpool.
2. Een voorkeur uit te spreken voor de samenwoonvariant, waarbij in overleg met de partners in de Lauwersgrachtalliantie in de uitwerking keuzes worden gemaakt met als ambitie de verwachte kosten te verlagen met € 10 mln.
3. Onder de voorwaarde dat van de provincie een passende bijdrage wordt verkregen, in te stemmen met de uitwerking en uitvoering van de plannen (conform punt 4a (pag. 13/14) van het raadsvoorstel) en deze uitwerking in de vorm van een raadsvoorstel aan te bieden aan de gemeenteraad.
4. De gemeenteraad ieder half jaar te informeren over de voortgang van het project.

Stand van zaken
Na het raadsbesluit op 16 december 2020 is de samenwoonvariant verder uitgewerkt in de vorm van een concept Programma van Eisen, dat nodig is voor de verdere planvorming. Dit concept is nagenoeg afgerond. Naar aanleiding van de uitwerking in het concept Programma van Eisen blijkt dat de geschatte kosten oplopen tot meer dan 100 miljoen euro.

Ook heeft er overleg plaatsgevonden met de provincie en daaruit is gebleken dat een provinciale bijdrage fors lager zal zijn dan 9 – 11 miljoen. De provincie Gelderland is bereid een bijdrage te doen aan de huisvestingsopgave van zowel Introdans als Oostpool. Wat betreft de renovatie van het Stadstheater

verwijst zij naar andere inhoudelijke programma's (zoals een restauratiesubsidie, duurzaamheids-subsidie en steengoed benutten).

Bovenstaande past niet binnen de door gemeenteraad vastgestelde financiële kaders en ook het college acht dit bedrag te hoog. De conclusie van het college is dan ook dat er een nieuw raadsvoorstel zal moeten worden voorbereid. Hierbij zijn de inhoudelijke ambities – toekomstbestendige huisvesting voor het Stadstheater, Introdans en Oostpool en een goede samenwerking tussen deze instellingen het uitgangspunt.

De ambities dienen passend te zijn binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders en dit zal dan ook gevolgen hebben voor de mate waarop de ambitie passend, eigentijds en/of toekomstbestendig kan worden ingevuld. Welke consequenties dit heeft voor de mate en fasering van het samenwonen, zal onderdeel zijn van het voorstel, waarbij het van groot belang is zo snel mogelijk te starten met de renovatie van het Stadstheater.

Nieuw voorstel
Gezien bovenstaande acht het college het noodzakelijk om samen met de cultuurpartners een aangepast voorstel te maken en aan u voor te leggen, waarbij de inhoudelijke ambities aansluiten bij de eerder vastgestelde financiële kaders. Het is ons streven dit in november dit jaar aan u voor te leggen.

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

J.H. de Baas A. Marcouch

Gemeente Arnhem,
T.a.v. gemeenteraad,
Postbus 9029,
6800 EL Arnhem.

Arnhem, 29 november 2021.

Behandeling inzake Vervolg Lauwersgrachtalliantie

Geachte raadsleden,

Zeer verheugd waren de omwonenden toen bekend werd dat het Koningsplein geen bebouwing gaat krijgen. Helaas werden niet alle (naaste) buren verwittigd zoals het college in het nieuwe raadsvoorstel aangeeft. In het eerdere raadsvoorstel werd nog uitgegaan van de Lauwersgrachtalliantie waarin Stadstheater, Oostpool en Introdans samengevoegd gaan worden en er bijgebouwd zou worden. Hiervoor ging men toen uit van 83 miljoen Euro.

Mede vanwege de slechte staat van het Stadstheater en stijgende kosten waren er al grote zorgen van de inwoners of dat bedrag wel juist gecalculeerd was. Men zag de bui weer hangen, dat weer grote bedragen aan meerkosten ontstaan dan begroot en dat dit ten laste komt van het geld dat voor heel Arnhem bestemd is. Het blijkt nu dat men gelijk had en het plan hierdoor niet door kan gaan.

Omwonenden zien graag een duurzaam, goed en opgeknapt Stadstheater met daaromheen een opgeknapt plein met een diversiteit aan groen en bomen. Niet nog een groot betonnen en stenen gebouw in deze buurt. Daarvoor is er eigenlijk te weinig ruimte. Bovendien ontneemt men veel parkeerplaatsen die juist nodig zijn voor de vaak oudere aanwonenden, bezoekers en ondernemers daar.

Aangezien het college en de gemeenteraad al een hele lange tijd aan het dimdammen zijn over het Stadstheater zou het een goed idee zijn om wat verder te kijken dan naar alleen deze locatie. Eerder werd aangegeven door diverse inwoners en (internet) platforms dat het Coberco terrein een hele goede locatie kan zijn voor nieuwbouw. Centraal gelegen en (verkeers)technisch enorm goed bereikbaar.

We verzoeken dan ook het college om eerst heel goed met provincie Gelderland te praten, en niet klakkeloos uit te gaan van bedragen die ze nooit zullen krijgen zoals eerder die 9 miljoen Euro. Alsmede een betere kostenraming te maken bijvoorbeeld inzake het asbest. Daarnaast zou het college verder kunnen kijken naar (andere) subsidies voor duurzaamheid, renovatie monument en steengoed benutten. Dit missen we in het verhaal, en dat heeft de provincie ook al aangegeven als mogelijkheid.

Graag zien we hiernaast een motie/voorstel komen die opdracht geeft om het plein goed aan te pakken. Nu is het een komen en gaan van dealers en stoepparkeerders die de omgeving enorm verstoren en verpesten, mede veroorzaakt door de shops in het winkelgebied. Inmiddels probeert de politie deze overlast in kaart te brengen.

Inwoners zien absoluut graag dat Stadstheater, Oostpool en Introdans samen gaan werken als Lauwersgrachtalliantie. Zo versterken zij elkaar maar ook de naam Arnhem zal breder uitstralen naar andere steden en landen. Door goed samenwerken kunnen de partijen de kosten overzichtelijk houden en daarnaast op veel vlakken elkaar bijstaan en leren.

We wensen de gemeenteraad succes met het behandelen van dit raadsvoorstel.

Met vriendelijke groeten,
Namens bewonersgroep Arnhems Hart,
Dhr. E.R. Wiessenberg.



Van: A. Schoen
Verzonden: dinsdag 30 november 2021 15:42
Aan: Raadsleden Arnhem <raadsleden@arnhem.nl>; Fractievolgers Arnhem <fractievolgers@arnhem.nl>
CC: sabine.andeweg@d66arnhem.nl
Onderwerp: Vlakke vloer zalen in Arnhem

Beste raadsleden en fractievolgers,

via de woordvoerder cultuur van D66, Sabine Andeweg vernam ik dat woensdag de renovatie van het Stadstheater besproken wordt.
Nu begreep ik dat er een voorstel ligt om géén kleine zaal in deze renovatie op te nemen. En dat er daarnaast ook de mogelijkheid is dat de vlakke vloer zaal in Huis Oostpool komt te vervallen.

Als artistiek leider van een Arnhems gezelschap en bespeler van de kleine vlakke vloer wil ik u graag laten weten dat dat voor ons verschrikkelijk zou zijn. Huis Oostpool is de plek waar wij altijd 'afmonteren' en onze try-outs en premières spelen en de kleine zaal in het Stadstheater is de zaal waar we onze tournee afsluiten.

Het zou echt absurd zijn als een stad met de grootte van Arnhem straks nog maar één relatief klein vlakke vloer theater heeft (Theater aan de Rijn). De humuslaag die uiteindelijk de voedingsbodem is voor alles wat speelt in de grote zaal heeft kleine zalen nodig. Ruimte om te experimenteren, ruimte om voorstellingen te maken en te spelen die niet perse voor een groot publiek zijn of nog geen groot publiek trekken.

Daarnaast wil ik ook graag de voorstellingen kunnen bezoeken in mijn eigen stad die nu in Huis Oostpool en het Stadstheater spelen en te groot zijn voor Theater aan de Rijn.

Daarom met klem de vraag om deze zo belangrijke ruimte te waarborgen voor Arnhem.

Veel vriendelijks en wijsheid toegewenst,

A. Schoen
artistiek leider

Deelnemers ronde tafelgesprek
Politieke Avond 1 december 2021
Raadsvoorstel Vervolg Lauwersgrachtalliantie

Naam	Namens
Michiel Nannen,	Oostpool
Marieke van t Hoff	Introdans
Anneke Jennekens en Margreet van Gastel	Musis/Stadstheater Arnhem

BEHANDELRESULTAAT

Informatieve & Meningsvorming-I behandeling 1 december 2021

Vervolg Lauwersgrachtalliantie

Documentnummer:	
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Kraaijenbrink (Arnhem Centraal), Combée (VVD), Loor (D66), Eliëns (Partij voor de Dieren), Coenders (GroenLinks), Greving (PvdA), Zijlstra (ChristenUnie) Hutten (CDA), Elfrink (SP) en Aydemir (DENK/VA), Verweij (PVV) en Wiggers (AOP).

Verloop
Het eerste deel van de avond bestond uit een ronde tafelgesprek met de heer Michiel Nannen, zakelijk leider Oostpool, Marieke van t Hoff, zakelijk directeur Introdans en Anneke Jenniskens, adjunct-directeur Musis/Stadtheater Arnhem en Margreet van Gastel lid raad van toezicht MSA.

Aansluitend werd na een korte schorsing een begin gemaakt met de Meningsvormende behandeling. In verband met de tijd werd deze behandeling afgebroken nadat de wethouder Bouwkamp de vragen van de fracties van DENK/VA en GroenLinks had beantwoord.

Toezegging
- Wethouder Bouwkamp zegt toe eind februari (‘22) de raad te informeren over scenario’s om het wegvallen van de kleine zaal op te vangen.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de meningsvormende fase I niet is afgerond. De vergadering zal de volgende keer worden voortgezet met de eerste termijn van de wethouder.

De raadsadviseur,

E.J.S. Dirksen

De voorzitter,

C.J.M. Kalthoff

Titel/onderwerp: # Agenderingsverzoek 'Stand van zaken Burgerparticipatie'

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

Van:	Raadswerkgroep burgerparticipatie	Ambtenaar:	Martine Krajnc
Voorzitter:	Guus van der Laak		
Portefeuillehouder:	B. Roelofs	Telefoonnr:	5861
		E-mailadres:	martine.krajnc@arnhem.nl
Doel activiteit	Agenderingsverzoek		
Toelichting	**Inhoud** De raadswerkgroep burgerparticipatie heeft per raadsbrief de raad geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van het actieplan 'Aan de slag met burgerparticipatie' dat de raad op 29 april 2020 heeft aangenomen. In de raadsbrief wordt een verzoek tot agendering gedaan. Het agenderingsverzoek gaat in op twee onderwerpen: 1. De stand van zaken van de raadswerkgroep 2. Een gezamenlijk participatietraject van de gemeenteraad richting de verkiezingen.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van het debat met de raadskamer onderling en de portefeuillehouder		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	- 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 als eerste het woord in de eerste termijn. - De portefeuillehouder 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. Aan het einde van de beraadslaging wordt aan de indiener van het agenderingsverzoek gevraagd of hiermee het agenderingsverzoek kan worden beëindigd.		
Bijlagen			

Raadsbrief "Stand van zaken burgerparticipatie" d.d. 11-06-2021			
Bijlage 1 - Projectplan "Aan de slag met burgerparticipatie"			
Bijlage 2 - Actielijst bijgewerkt			
Bijlage 3 - Reactie college op deze brief met aanvullende punten op het gebied van burgerparticipatie			
Bijlage 4 - Factoren die bijdragen aan een succesvol participatietraject			
Bijlage 5 - Van Arnhem Voor Arnhem (participatietraject richting de verkiezingen)			
Bijlage 6 - Beslisboom burgerparticipatie in Arnhem			

Aan de gemeenteraad

Datum : 11 juni 2021
Zaaknummer :
Contactpersoon : Willem Lammers
Telefoonnummer : 026 3772581

Onderwerp: Stand van zaken burgerparticipatie

Geachte voorzitter en leden,

De betrokkenheid van onze inwoners en organisaties bij de agendering van problemen, het zoeken naar oplossingen en het uitvoeren daarvan is noodzakelijk voor het werk dat wij en het college dagelijks doen voor de stad. Het draagt bij aan draagvlak, creativiteit en kwaliteit van de besluitvorming en ons beleid. Het gevoel voor urgentie en noodzaak om stappen te zetten op het gebied van burgerparticipatie is binnen de raad hoog. Daarom heeft de raad een raadswerkgroep burgerparticipatie in het leven geroepen en heeft de raad het projectplan "Aan de slag met burgerparticipatie" op 29 april 2020 vastgesteld (zie bijlage 1).

In het projectplan heeft de raad acties aangekondigd die door de raad en het college moeten worden opgepakt. Nu wij ongeveer een jaar verder zijn is het tijd dat de raadswerkgroep de raad informeert over de stand van zaken. Daarnaast maakt de raadswerkgroep van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over een gezamenlijk participatietraject richting de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Over de inhoud van deze brief en het gezamenlijk participatietraject gaat de raadswerkgroep graag met u en het college in debat. Bij deze verzoek ik de voorzitter daarom deze brief te agenderen voor behandeling in een raadskamer.

Aan de slag met burgerparticipatie

In het projectplan "Aan de slag met burgerparticipatie" staat een werkplan opgenomen met diverse acties. In de bijlage van deze brief (bijlage 2) kunt u een update vinden van de stand van alle acties die daaruit voortkomen. In deze brief wordt kort ingegaan op (1) wat is afgerond, (2) waar nu aan gewerkt wordt en (3) wat op de langere termijn is geschoven.

Wat is afgerond?

De start van de raadswerkgroep stond in teken van het fungeren als een klankbord voor de ambtelijke ontwikkelingen. Zo zijn er door de ambtelijke organisatie verschillende processen ingericht waarover afstemming heeft plaatsgevonden met de raadswerkgroep. Deze ambtelijke processen worden door het college toegelicht in de bijlage van deze brief (bijlage 3), maar bevatten onder andere: een participatieparagraaf in een raadsvoorstel; het gebruik van een beslisboom waardoor de keuze voor participatie duidelijker is (bijlage 6); het participatieproces rondom de perspectiefnota; het gebruik van een digitale tool (meedenken.arnhem.nl) en ten slotte de methodes voor evaluatie van een burgerparticipatietraject.

De raadswerkgroep heeft verschillende sessies gehad met Raad in Beweging. Raad in Beweging is een platform voor en door raadsleden die kennis en kunde delen en burgerparticipatie onderzoeken en ontwerpen. Zij hebben gesprekken gevoerd in Arnhem die bijdragen aan de ontwikkeling van tools, concepten en oplossingen om te komen tot de beste besluiten aangaande burgerparticipatie. Concreet is Raad in Beweging gevraagd om een communicatieplan voor de raad uit te werken. Echter, na een aantal sessies is geconcludeerd dat op dit moment een communicatieplan te voorbarig zou zijn geweest en mogelijk tot verkeerde verwachtingen zou leiden.

De raadswerkgroep heeft een sessie gehad waarin zij gekeken heeft naar afgelopen participatietrajecten en naar welke lessen daaruit te trekken zijn. Dat heeft geleid tot een aantal factoren die van succes zijn voor het organiseren van burgerparticipatie. Deze succesfactoren zijn toegevoegd aan deze brief in de bijlage.

De raadswerkgroep heeft gesproken over of een gezamenlijk participatietraject richting de verkiezingen gewenst is. Dit komt voort uit de actie 'We stellen deze raad voor het voornemen uit te spreken de volgende raadsperiode 2022-2026 te starten in samenspraak met de stad, inwoners, ondernemers en organisaties.' uit het actieplan. Uiteindelijk is hier een voorstel uit gekomen waarin later in deze brief op wordt teruggekomen.

Waar wordt nu aan gewerkt?
Het gezamenlijke traject richting de verkiezingen is één van de onderwerpen waar nu verder op wordt doorgepakt. Daarnaast wordt samen met de ambtelijke organisatie ingezet op: het ontwikkelen van een startnotitie; ontwikkeling van vernieuwende vormen van participatie en de ontwikkeling van (digitale) wijkpanels. Een startnotitie heeft als doel dat voor een ingrijpende beleidsontwikkeling of verandering uiteen wordt gezet hoe het participatieproces eruit komt te zien.

Wat is op de langere termijn geschoven?
Tenslotte zijn er door de beperkende coronamaatregelen een aantal fysieke ontmoetingen niet door kunnen gaan (zie schema in de bijlage). Daarnaast staat de aanbesteding van Notubiz en iBabs voorzien in 2022.

De stad aan zet

De raadswerkgroep vindt het belangrijk de politieke participatie in Arnhem te vergroten. En daarvoor ziet de werkgroep een verantwoordelijkheid liggen bij de hele gemeenteraad. Daarom stellen wij iets vernieuwends voor. In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezing van 2022 willen we een raadsbreed en gezamenlijk traject inrichten. Dit traject bestaat uit twee onderdelen: 1. Arnhem raad on tour: gezamenlijk naar plekken toe in de stad waar veel mensen bij elkaar komen, om direct in gesprek te gaan en te informeren over de aanstaande verkiezingen. 2. Van Arnhem, voor Arnhem: een open dag in het stadhuis, waar de stad wordt uitgenodigd.

Zie in de bijlage meer informatie (bijlage 5) over dit voornemen. De raadswerkgroep gaat over dit plan graag met de raad in debat met als doel om dit plan verder te verbeteren en raadsbrede steun te krijgen. Het is van belang dat de raad dit gezamenlijk doet.

Hoogachtend,
Namens de raadswerkgroep burgerparticipatie,
De voorzitter,

Guus van der Laak

Bijlagen
- Bijlage 1 Projectplan "Aan de slag met burgerparticipatie"
- Bijlage 2 Actielijst, geüpdatet
- Bijlage 3 Reactie college op deze brief met aanvullende punten op het gebied van burgerparticipatie
- Bijlage 4 Factoren die bijdragen aan een succesvol participatietraject.
- Bijlage 5 Van Arnhem Voor Arnhem (participatietraject richting de verkiezingen)
- Bijlage 6 Beslisboom burgerparticipatie in Arnhem



Aan de slag met burgerparticipatie in Arnhem

Projectvoorstel, versie 1.0

December 2019 Raadswerkgroep Burgerparticipatie

Gemeente Arnhem



Inhoudsopgave

1. Introductie 4
2. Een stukje historie 5
3. Doelstelling en afbakening projectvoorstel 7
4. Werkwijze raadswerkgroep 8
5. Kwaliteitseisen burgerparticipatie 9
6. Werkplan 10
7. Afronding 12

BIJLAGE

1) Participatievormen Nota Stad aanzet 2008 12
2) Verslaglegging 14
3) Bronnenlijst 15

Foto voorkant: Paul Glastra 2019

1. Introductie

Door het aannemen van een tweetal moties (2017 en 2018) en het instellen van een raadswerkgroep Burgerparticipatie willen we samen met onze inwoners, partners, College van B & W en de ambtelijke organisatie burgerparticipatie in Arnhem in ons dagelijks werk en bestuurlijk proces de komende tijd versterken. In de gemeenteraad is het betrekken van bewoners en organisaties een belangrijk thema. Het beeld wat er bij ons als raad leeft is dat we vaker dan we zouden willen (te laat) constateren dat we deze betrokkenheid anders zouden willen zien. Als gemeenteraad en als volksvertegenwoordiging zijn we het belangrijkste scharnierpunt tussen de stad/inwoners en de gemeente en hebben we de ambitie om samen met inwoners, partners en ambtelijke organisatie de samenwerking en samenspraak te verbeteren.

Wat we zien is dat de variatie in vormen van participatie verandert en diverser is, – deels door ontwikkelingen in de samenleving - denk aan de decentralisatie in het sociaal domein, de energietransitie, de invoering van de Omgevingswet en ons eigen programma Van Wijken Weten – maar ook door nieuw onderzoek, nieuwe ideeën en nieuwe ervaringen en kennis. We zien dat participatie steeds meer maatwerk is en dat de kwaliteit van het proces en de dialoog een belangrijk criterium is voor participatie en betrokkenheid. Dit betekent iets voor de politieke sturing en kaders die we als gemeenteraad meegeven, onze rol als raad daarin en de rollen van alle andere betrokkenen. Wij vinden het als gemeenteraad belangrijk om met onze inwoners en partners blijvend aandacht te geven aan participatie, in samenspraak ervaring op doen, te leren en de bewustwording te vergroten en samen beter te worden. We willen als gemeenteraad dat de gemeente een gelijkwaardige partner is met een houding van openheid, samenwerking, lef en invloed geven aan haar inwoners.

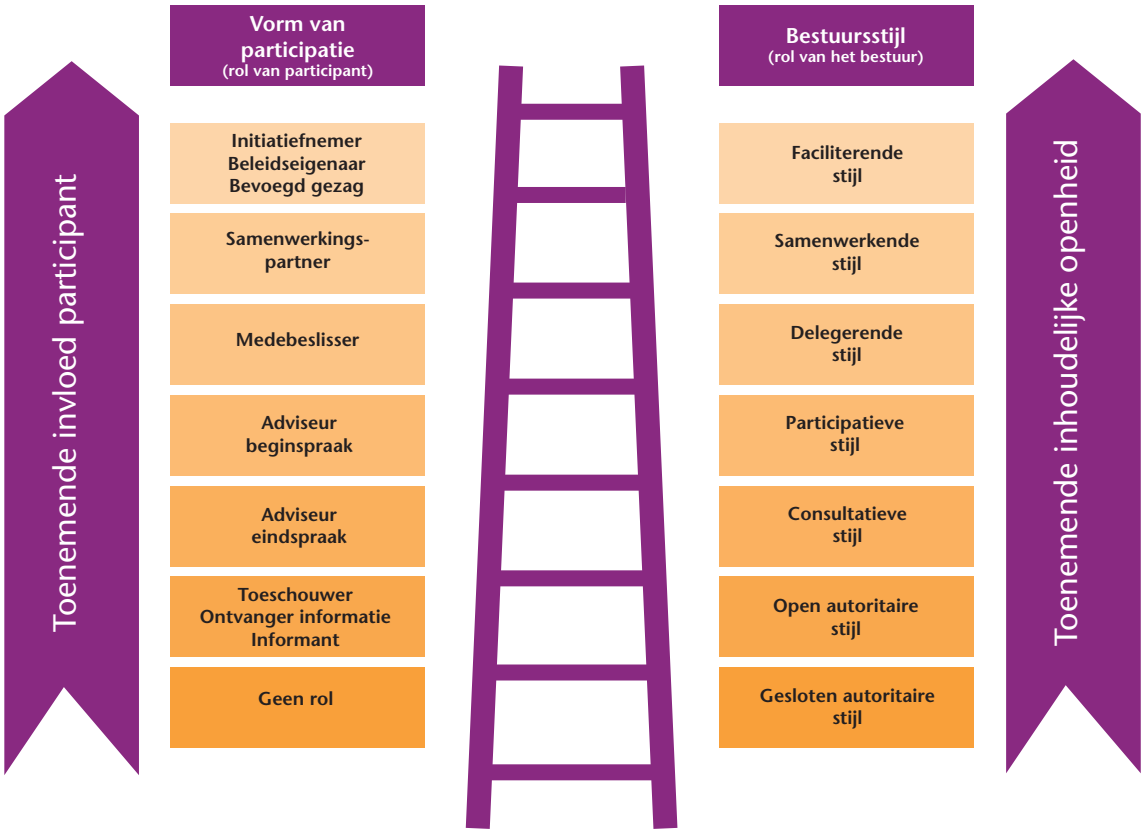
Dit is ons projectvoorstel, waarmee we invulling geven aan de raadsopdracht van motie M71 (d.d. 14 november 2018) om een werkgroep samen te stellen en te komen met een voorstel voor de raad hoe we de betrokkenheid bij het politieke proces, de plannen en het beleid kunnen vergroten. Dit is de aangepaste versie naar aanleiding het rondetafelgesprek met inwoners, organisaties en raadsleden tijdens de politieke avond op 22 januari jl.

We hebben hier het afgelopen half jaar met plezier aan gewerkt, samen met bewoners uit de stad, de portefeuillehouder Burgerparticipatie en ambtelijke vertegenwoordigers. We zien dit projectvoorstel als een opmaat naar een breder gedragen bewustwordings- en ontwikkelproces waar we als gemeente- raad de kaderstelling en sturing op burgerparticipatie willen versterken, om zo samen met onze inwoners, betrokken organisaties, College van B & W en de ambtelijke organisatie aan de slag gaan.

Raadswerkgroep Burgerparticipatie:	
Guus van der Laak	Arnhem Centraal (voorzitter)
Rebin Maref	VVD
Mieke Hegge	Partij van de Dieren
Vincent Bouma/Eric Greving	PvdA
Maud Dolsma/Mark Coenders	GroenLinks
Gerbrig Dijkstra	Griffie

2. Een stukje historie

Arnhem kent net als andere gemeenten een traditie van grootschalige (interactieve) participatieprocessen, denk hierbij aan Arnhem 2015, het onderhoudsprogramma Buiten Gewoon Beter, Rijnboog en het Havenkwartier, de herstructurering van Malburgen, de ontwikkeling van Stadsblokken-Meinerswijk en meer recent het programma Van Wijken Weten. In 2008 is er beleid voor participatie vastgesteld in de nota Stad aan Zet. De nota benadrukt dat er 'veel waarde wordt gehecht aan een goede samenwerking met verschillende partijen in de stad' en dat een goede samenwerking met partners in de stad een belangrijke succesfactor is. In de nota is de werkwijze vastgelegd voor opgaven waarbij (grote) belangen spelen en de wijze waarop betrokkenen interactief worden meegenomen. In bijlage 1 is de tabel met de in de nota opgenomen vier vormen van participatie bij politieke besluitvorming terug te vinden. Tegenwoordig wordt er op veel plekken in Nederland gewerkt met de (dubbele) participatieladder (Propper 2009). Deze ladder geeft de reikwijdte van participatie aan van toeschouwer tot initiatiefnemer. In de ladder worden zeven vormen van participatie onderscheiden met bijbehorende rollen van de participant en van het bestuur. Van belang bij de toepassing van dit model (en natuurlijk ook andere modellen voor participatie) is dat elk proces anders is, dat verwachtingmanagement en communicatie belangrijk zijn en dat rollen, kaders en spelregels per fase beschouwd moeten worden en in tijd kunnen wijzigen en doorontwikkelen.

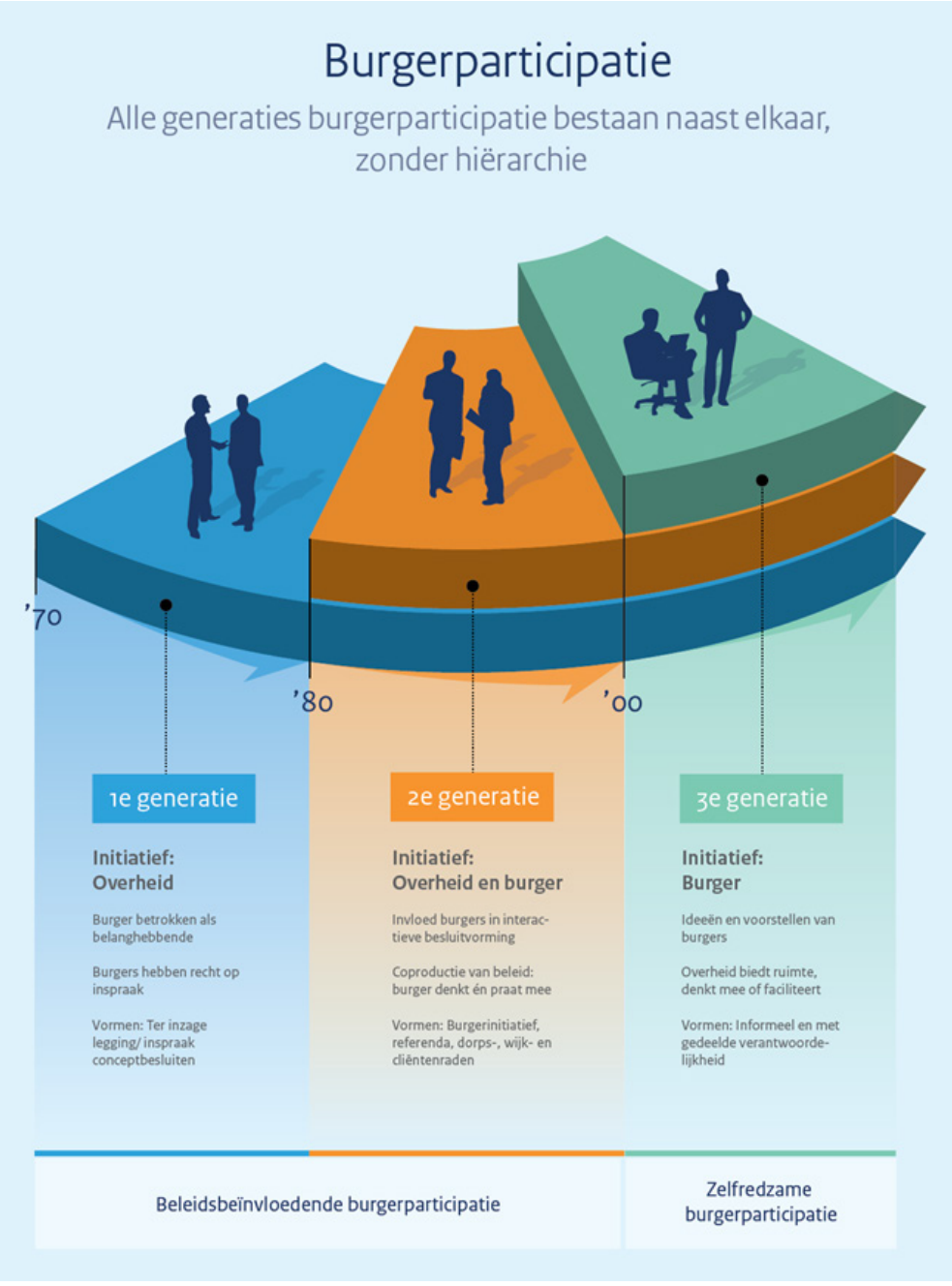


Figuur 1: Participatieladder Propper 2009

In de laatste drie collegeakkoorden (2010, 2014 en 2018) is het betrekken van inwoners en partners bij de gemeentelijke plannen en maatschappelijke opgaves een belangrijke ambitie. Waarbij naast overheidsinitiatief steeds meer ruimte komt voor de derde generatie burgerparticipatie (zie figuur 2), waarbij het initiatief vanuit de inwoner, de stad of het netwerk komt. En het de overheid is die participeert.

Begin 2016 is de koersnota Van Wijken Weten vastgesteld in de raad. Deze nota beschrijft de wens en de ambitie om door wijksturing en met de inzet van teams Leefomgeving als gemeente beter aan te sluiten op de leefwereld van inwoners, organisaties en ondernemers. Om zo van buiten naar binnen, vraaggericht, slim en effectief in de wijk samen te werken. Het bovenliggende doel hierbij is om meer inwoners de gelegenheid te bieden (meer) invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving en zo ruimte te bieden aan de zogenaamde tweede, derde (zie figuur 2) en ook vierde generatie burgerparticipatie. Deze vierde generatie burgerparticipatie is in toenemende mate zichtbaar, waarbij burgers zaken zonder bemoeienis van de overheid zelf regelen.

Het programma Van Wijken Weten zit momenteel in haar derde ontwikkeljaar. In 2020 wordt het programma geëvalueerd. Als raad zijn we nieuwsgierig naar de meegegeven kaders voor de evaluatie en de uitkomst.



Figuur 2: Generaties van burgerparticipatie (Kennisbank Openbaar Bestuur, ministerie van BZK)

3. Doelstelling en afbakening projectvoorstel

Als raadswerkgroep hebben we verschillende gesprekken - met elkaar, met inwoners, met de portefeuillehouder en met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie - gevoerd om grip te krijgen op het ‘containerbegrip’ burgerparticipatie. In de gesprekken kwam naar voren dat er over burgerparticipatie diverse beelden bestaan. Dat de waardering van lopende en afgeronde processen eveneens divers is en gekleurd wordt door, de mate van betrokkenheid, eigen rol en belang in een proces, de politieke kleur en wie je bent als mens. Een gedeelde en meetbare norm is niet echt voor handen en is afhankelijk van meerdere factoren en daarmee maatwerk (en gezond verstand).

Waar het vooral over gaat is de kwaliteit van het proces, de wijze waarop er met elkaar wordt samengewerkt, naar elkaar wordt geluisterd en gecommuniceerd. De wijze waarop er transparantie en openheid in inhoud, kansen, dilemma's, proces en verwachtingen wordt nagestreefd. En tenslotte de wijze waarop er ruimte is voor medeverantwoordelijkheid, wederzijdse beïnvloeding en wederkerigheid.
We willen als raadswerkgroep een bijdrage leveren aan de bewustwording van participatie in ons doen en laten als gemeentelijk overheid, door ervaring op te doen en samen beter te worden, met als doel:

1. Burgerparticipatie (transparant) continue in onze bestuurlijke processen te verankeren;
2. De sturende en toetsende rol raad van de raad t.a.v. burgerparticipatie te verdiepen en te versterken.

Zoals in de vorige paragraaf is te lezen starten we niet bij nul, er is veel gaande in de stad en in de ambtelijke organisatie. Burgerparticipatie is en blijft een onderwerp in ontwikkeling. Voor ons als raadswerkgroep is het de kunst om een bijdrage te leveren en een proces/projectplan te maken dat de lopende ontwikkelingen versterkt en de verandering in rollen en de rol van de raad in het geheel definieert en helder maakt.

4. Werkwijze raadswerkgroep

De raadswerkgroep burgerparticipatie is voor de zomer 2019 van start gegaan. We hebben verschillende gesprekken en activiteiten ondernomen en mensen betrokken om te komen tot dit projectvoorstel:

- We zijn in gesprek met actieve bewoners en maatschappelijke ondernemers uit de stad, vertegenwoordigd in het Burgerservicelab (BSL).
- We hebben binnen de gemeente meegekeken hoe de start van de betrokkenheid en participatie in kader van de Omgevingsvisie vorm krijgt,
- We zijn op bezoek geweest bij de gemeente Rheden voor advies op basis van hun ervaringen,
- We hebben in en buiten Arnhem verschillende bijeenkomsten over dit thema bezocht,
- We hebben met verschillende ambtelijke vertegenwoordigers gesproken (programmamanagers, Onderzoek en Statistiek, Portefeuillehouder etc.)
- We zijn gestart met het bezoeken van vernieuwende initiatieven en samenwerkingen in de stad.

Insteek projectvoorstel
Ons projectvoorstel (versie december 2019) hebben we gedeeld en besproken met de verschillende genoemde be- trokkenen, hun adviezen ter harte genomen en ons eerste voorstel aangescherpt. Op 22 januari, tijdens de politieke avond, is een rondetafelgesprek georganiseerd over het projectvoorstel met inwoners, organisaties en raadsleden. In bijlage 3 is het verslag van deze bijeenkomst terug te lezen. Tijdens deze avond zijn goede gesprekken gevoerd en concrete adviezen gegeven om het projectvoorstel te versterken. In het voorliggende projectvoorstel zijn de adviezen en aanscherpingen voortkomend uit deze bijeenkomst verwerkt.
Gezien het succes van deze avond willen we voor de duur van deze raadsperiode een aantal bijeenkomsten organiseren waarbij we een wisselende/dynamische groep van inwoners, organisaties, vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie uitnodigen om elkaar te ontmoeten, in gesprek te blijven over burgerparticipatie en zo gelegenheid te bieden om betrokken te zijn in dit proces.

We zijn van mening dat de versterking van Burgerparticipatie, als belangrijk onderdeel van onze lokale democratie, gedurende een langere periode (einde raadsperiode) onze aandacht vraagt. Dat we dit alleen in samenspraak en samenspel met inwoners, organisaties, College van B & W en ambtelijke organisatie gestalte kunnen geven.

En dat dit niet alleen gaat om een gezamenlijk (normering) kader, wanneer we de burgerparticipatie geslaagd vinden, maar dat het veel meer gaat om leren en ontwikkelen: door doen, experimenteren en evalueren. En vervolgens weer bijstellen.

In ons werkplan (zie hoofdstuk 6) hebben we dit vertaald in de volgende vier globale lijnen waaraan we acties hebben gekoppeld.
1) *Burgerparticipatie verankeren in het bestuurlijk proces*
Deze lijn redeneert vanuit de taken en verantwoordelijkheden van de raad en de gemeente. We zetten daarbij in op het zichtbaar en transparant maken van burgerparticipatie in de gemeentelijke opgaves en de raadsvoorstellen die ter besluitvorming voorgelegd worden. Als ook de waardering wanneer we participatie geslaagd vinden.

2) *Vergroten kennis van (nieuwe) participatievormen en het beter kennen van de stad en diversiteit aan Arnhemmers.*
Deze lijn gaat over het beter leren kennen van de diversiteit aan inwoners en initiatieven in de stad, waarbij de rol van de gemeente uiteenlopend vormen kan aannemen.

3) *Kennis en ervaring verbreden en verdiepen om te komen tot een gezamenlijk kader en sturing voor geslaagde burgerparticipatie.*

4) *Communicatie*
Deze lijn is toegevoegd naar aanleiding van het rondetafelgesprek op 22 januari, waarin communicatie als thema nadrukkelijk aanbod kwam, met een aantal concrete adviezen.
Voorafgaand aan het werkplan hebben we in het volgende hoofdstuk in intenties en kwaliteiten beschreven hoe we willen dat burgerparticipatie er nu en in de toekomst in Arnhem wordt beleefd en ervaren. Met het idee dat deze kwaliteitscriteria als eerste handreikingkunnen worden gebruikt.
Een vervolgstap/actie (opgenomen in het werkplan) is om te komen tot een normeringskader, om te gebruiken bij de besluitvorming in de gemeenteraad.

5. Kwaliteitseisen voor Burgerparticipatie

ZO DOEN WE DAT IN ARNHEM
Wat vinden wij als raadsleden en volksvertegenwoordiging belangrijk?

SAMEN MAKEN WE ARNHEM
Burgerparticipatie is positief aanwezig in Arnhem. Het is zichtbaar door een toename in aantal en verscheidenheid van inwoners, partners en ondernemers die actief bijdragen aan de realisatie van allerlei maatschappelijke opgaven in eigen buurt, wijk of stad.

De gemeente is gericht op in samenspraak en samenwerking aan de slag gaan met concrete opgaven en vraagstukken - in plaats van de adviesvragende overheid. Als gemeente doen we een actieve poging om ook de mensen te betrekken die niet (makkelijk) van zich laten horen. We streven binnen het participatieproces naar een representatieve afspiegeling van de Arnhemse samenleving.

ARNHEMS INITIATIEF EN SAMENWERKING
Inwoners, ondernemers en organisaties doen graag mee. De denk- en doe-kracht, kennis, talenten, kwaliteiten, tijd en energie hebben we in de stad hard nodig. We zien en wensen dat inwoners steeds vaker zelf maatschappelijk initiatieven organiseren voor kansen en vraagstukken die zij belangrijk vinden en we willen daar als gemeente actief gehoor en steun aan geven. We zijn nieuwsgierig naar en betrokken bij (maatschappelijke) initiatieven in de stad, bieden ruimte voor initiatief en faciliteren en ondersteunen afhankelijk van de vraag. Als we keuzes moeten maken in beleid, doen we dat met behoud van ruimte voor (toekomstig) initiatief.

DEMOCRATIE IN ARNHEM
Samen met inwoners en andere betrokkenen zijn we als gemeente gericht op het horen en meenemen van de verschillende belangen en werken we samen ook als belangen botsen. Als gemeenteraad zijn we (mede) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het (democratische) proces. Denk bijvoorbeeld aan de kwaliteitseis ten aanzien van het proces dat alle belangen zijn vertegenwoordigd en gehoord worden of dat de wijze waarop we een participatieproces vorm hebben gegeven niet de tegenstellingen in een buurt of wijk groter maken. Of het vroegtijdig samen met betrokkenen afspraken maken over de wijze waarop samen aan de opgave wordt gewerkt, waarbij indien nodig, ook ruimte is voor de politieke sturing door de raad. De gemeenteraad is alert op het bewaken van gezamenlijke kwaliteitseisen en kaders voor participatie.

We hechten waarde aan de vertegenwoordigende lokale democratie en zijn daar trots op. Bij grotere vraagstukken of grote tegenstellingen is het de gemeenteraad die uiteindelijk het besluit neemt. Participatie doe je ook door je stem uit te brengen of lid te worden van een politieke partij. Daarnaast zijn de Arnhemse raadsleden via email, twitter en facebook bereikbaar.

ARNHEMSE PARTICIPATIE OP MAAT
De gemeente organiseert participatieprocessen en ontwikkelt en experimenteert met nieuwe vormen. De gemeente werkt en communiceert met open vizier en vanuit een gelijkwaardige basishouding samen. De gemeente kent haar inwoners, betrekt tijdig (diverse) inwoners en voorziet in ruimte in het proces voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen. Als initiator zijn we bij aanvang van een proces helder

in verwachtingen richting inwoners over een ieders rol, die van ons zelf en de mate van invloed van inwoners. We zijn helder over het gezamenlijke kader waaraan we de inbreng van inwoners en andere betrokken toetsen, wegen en indien nodig tot (politieke) belangenafwegingen komen. We ronden processen en samenwerkingen zorgvuldig af. Burgerparticipatie is een herkenbare en toegankelijke manier van werken die inwoners begrijpen en die voorziet in participatie op maat en ruimte voor iedereen die mee wil doen.

De ambtelijke organisatie beschikt over een uitgebreide toolbox en werkwijzen om in buurten en wijken goed in te spelen op maatschappelijke initiatieven en samen te werken rond gemeenschappelijke opgaven. De organisatie werkt met o.a. de teams Leefomgeving en sociaal-maatschappelijke partners in de stad, wijken en buurten met inwoners, bedrijven en instellingen aan allerlei opgaven en faciliteert maatschappelijk initiatief.

6. Werkplan

In onderstaande tabel is een beschrijving opgenomen van de activiteiten en initiatieven die we als raadswerkgroep nu voorzien, de benodigde eerste acties, evt. kosten en op welk termijn e.e.a. gedaan wordt.

Doel	Actie	Tijdslijn
Burgerparticipatie verankeren in het bestuurlijk proces	1.1 Aan het standaard format van het raadsvoorstel wordt een participatieparagraaf toegevoegd, om het inzicht in het doorlopen participatieproces te bieden en vergroten (motie 17M50 Samenwerking met de stad, 10 juli 2017).	Toepassing vanaf Q2 2020
	1.2 De raadsvoorstellen met participatieproces- en paragraaf worden samen met bewoners, vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en College van B & W gemonitord en geëvalueerd. Indien nodig wordt een enquête uitgezet. Jaarlijks worden de bevindingen terugkoppelen aan de gemeenteraad en andere betrokkenen.	Looptijd tot maart 2022, bevindingen worden jaarlijks gedeeld.
	1.3 We stellen deze raad voor het voornemen uit te spreken de volgende raadsperiode 2022-2026 te starten in samenspraak met de stad, inwoners, ondernemers en organisaties.	2020
	1.4 Het college verzoeken we om voortaan bij de grotere, participatieve en/ of gevoelige ontwikkelingen/opgaven, voorafgaand aan de start van het proces, een Startnotitie aan te bieden aan de raad. De wijze waarop wordt in samenspraak bepaald.	Vanaf 2020
	1.5 Indien gewenst, organiseren we als raad of ambtelijke organisatie een experttafel, als variant en/of voorloper van een rondetafelgesprek, om voorafgaand aan het besluitvormingsproces zorg te dragen voor gelijkwaardigheid en uitwisseling in kennis tussen inwoners, organisaties, raad en ambtelijke organisatie.	Vanaf 2020
	1.6 Indien er in aanloop naar een behandeling in de gemeenteraad een groot verschil van inzicht/ontstaat over standpunten en/of onvrede is over het proces, organiseren we als raad een informeel rondetafelgesprek. Dit gesprek zetten we, voorafgaand aan de besluitvorming, in om de kwaliteit van het bestuurlijke besluitvormingsproces te versterken, het gezamenlijke inzicht te vergroten en actief en open het gesprek te voeren met voor- en tegenstanders.	Vanaf 2020
	1.7 Een normenkader helpt bij de verdere uitwerking en verbetering van burgerparticipatie. Daar willen we samen met het college het komende jaar vorm aan geven.	In 2020
	1.8 Op voordracht van het college/ambtelijke organisatie bepalen we jaarlijks 3 gemeentelijke actuele opgaven die representatief zijn voor burgerparticipatie om deze met betrokkenen (portefeuillehouder, ambtelijke organisatie, inwoners, organisatie)actiever te volgen en het gezamenlijk inzicht (vorm, rollen, proceskader) te vergroten.	2020-mrt 2022
	1.9 We verzoeken het college om jaarlijks drie goede of slechte voorbeelden, kort na de besluitvorming en afronding, te evalueren (met een brede kring van betrokkenen) om zo te analyseren en te monitoren wat werkt of beter kan. En de bevindingen met de raad/raadswerkgroep te delen. We onderzoeken of de Rekenkamer deze taak op zich kan nemen. 2020-mrt.2022.	
	1.10 Als continue onderdeel en input voor de Perspectiefnota en de Meerjarenprogrammabegroting doet de raad tot maart 2022 alle acht werkgebieden aan voor een ontmoeting en gesprek over actuele vraagstukken en kansen in de stad en wijken.	2020-mrt 2022
Vergroten kennis van (nieuweparticipatie- vormen en kennen van de stad en de diversiteit aan inwoners.	2.1 Samen met de ambtelijke organisatie en op voordracht van inwoners en initiatiefnemers wordt agenda gevoerd om vernieuwende en inspirerende initiatieven/samenwerkingen te bezoeken in de stad en te onderzoeken wat, waar werkt en niet.	Vanaf 2020

	2.2	Rondetafelgesprekken en andere passende onderwerpen worden vaker op locatie georganiseerd.	Vanaf 2020
	2.3	Onderzoek doen naar de haalbaarheid van een vorm van digitale burgerpeiling (gekoppeld aan een participatietool). Deze peiling inzetten als raadpleger voor ophanden zijnde besluitvorming en/ planontwikkeling en voor de Perspectiefnota.	Eerste helft 2020 Voorstel Q3 naar de raad Looptijd 2020
	2.4	Samen met de ambtelijke organisatie wordt een verkenning gedaan naar wat er nu al gedaan wordt en de mogelijkheden om Burgeragendering (vanaf 12 jaar), Burgerinitiatief, Right To Challenge en referenda breder bekend te maken om meer initiatief teweeg te brengen. Met daarbij speciale aandacht voor jongeren.	2020
Kennis en ervaring verbreden en verdiepen om te komen tot een gezamenlijk kader en sturing voor geslaagde burgerparticipatie	3.1	De raadswerkgroep blijft gedurende de looptijd van deze raadsperiode (maart 2022) samen met inwoners, het College van B & W en ambtelijke organisatie investeren in de verbreding van de kennis, ervaring en communicatie over burgerparticipatie in de stad en de verankering in het bestuurlijke proces. De raadswerkgroep draagt zorg voor agendavoering, bijeenkomsten, verbreding van kennis en evt. verbetervoorstellen.	Looptijd tot maart 2022
	3.2	Raadsfracties schrijven maandelijks voor de gemeentepagina van de Arnhemse Koerier en voor op social media een artikel over participatie in een actueel politiek dossier.	Start tweede kwartaal 2020
	3.4	Jaarlijks wordt er een raads- en een stadsbijeenkomst georganiseerd in samenwerking met burgerplatforms om kennis en ervaringen te delen m.b.t. de actuele stand van burgerparticipatie in de stad en agenda te vormen voor de toekomst. met een eindrapportage	In 2020 en 2021
	3.5	Begin 2021 en 2022 wordt er door de raadswerkgroep aan de raad gerapporteerd over voortgang, bevindingen en vervolg. Begin 2022 wordt het proces afgerond met een eindrapportage	Begin 2021 en begin 2022
Communicatie	4.1	Het college verzoeken we, voortaan op elke brief (indien van toepassing) te vermelden wat het verspreidingsgebied is waar de brief naar toe wordt verstuurd, zodat ontvangers zicht hebben op het verspreidingsgebied.	Eerste helft 2020
	4.2	Het college verzoeken we met behulp van een (burger)testpanel de toegankelijkheid van de gemeentelijke website en ibabs (gedeelde verantwoordelijkheid college en raad), vanuit burgerparticipatie, dit jaar te laten testen.	In 2020
	4.3	Notubiz en ibabs worden in 2021 opnieuw aanbesteed met de wens om tot één systeem te komen, De input uit de rest en de betrokkenheid van gebruikers en burgers maakt onderdeel uit van het proces.	2021
	4.4	De griffie maakt en publiceert jaarlijks een overzicht van de stand van zaken en voortgang van moties en amendementen, die toegankelijk en te raadplegen is voor geïnteresseerden.	Vanaf 2020
	4.5	Als uitwerking van dit projectvoorstel maken we als raadswerkgroep een communicatieplan, waarin de principes en lijnen voor raadscommunicatie en het betrekken van inwoners, organisaties en ondernemers zijn beschreven.	

Op basis van bovenstaande activiteiten hebben we jaarlijks een regulier budget van ca. € 15.000, - nodig voor procesbegeleiding en organisatie tot maart 2022. In het jaarbudget voor de gemeenteraad zijn hiervoor de middelen beschikbaar. Daarnaast voorzien we extra benodigde ondersteuning en begeleiding door de griffie. Voor het eerste jaar is voor de opzet en uitvoering een bedrag van ca. € 30.000, - geraamd.

We werken zoveel mogelijk samen met inwoners, organisatie en de ambtelijke organisatie en zetten in op slim organiseren en samen op lopen.

7. Afronding

Met dit projectvoorstel geven we invulling aan motie M71 en 17M50 en stellen we voor tot het einde van deze raadsperiode als raad extra in te zetten op burgerparticipatie. In de bijlage 2 is een bronnenlijst toegevoegd van werkwijzen, methoden en inspiratie met betrekking tot burgerparticipatie. Voordat dit een definitief voorstel wordt en we toewerken naar een uitvoeringsplan/agenda willen we eerst in gesprek met de raad of dit voorstel rechtdoet aan de intenties van de gemeenteraad ten aanzien van de versterking van burgerparticipatie.

Bijlage 1: Vormen van participatie

(bron: Nota Stad aan zet, 2008)

	Informeren	Informatie-avond	Het beleid ligt vast, de gemeente informeert slechts over het gekozen beleid, bijvoorbeeld herindeling Apeldoornseweg	MATE VAN INVLOED
Verordeningen	Raadplegen	Referendum, Inspraak	De gemeente raadpleegt deelnemers over een al ontwikkeld plan (consultatie achteraf), bijvoorbeeld inspraak Musiskwartier	
Onderwerp van deze nota	Meedenken	Interactieve planvorming	De gemeente vraagt in een vroeg stadium van de planontwikkeling een open advies. Er is veel ruimte voor discussie en inbreng (meepraten over ontwikkeling plan), bijvoorbeeld ontwikkeling Centrum Zuid	
	Meebeslissen	Interactieve planvorming	Naast een adviesrol geeft de gemeente de deelnemers bevoegdheid om binnen bepaalde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen, bijvoorbeeld plusniveau Buiten Gewoon Beter	

Bijlage 2: Verslaglegging In gesprek over Burgerparticipatie 22 januari 2020

Bijlage 3: Bronnen en inspiratie

Publicatiereeks over burgerparticipatie De raad en burgerparticipatie. Ieder in zijn rol en in zijn kracht De Beuk, 2010 iov, Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
https://vng.nl//files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/De_raad_en_burgerparticipatie.pdf

Think app, Participatieversneller, digitaal leerhuis
https://www.digitaal-leerhuis.nl/bijeenkomsten/special-lancering-van-de-participatie-versneller-app-think/

Evaluatie raadswerkgroep bestuurscultuur en burgerparticipatie gemeente Rheden
https://www.moventem.nl/over-ons/moventem-beweegt/werkwijze-participatie-rheden/

Participatieladder, Propper 2008
https://opgavengestuurdwerken.nl/wiki/Actoranalyse

Studio Vers bestuur provincie Overijssel
https://studioversbestuur.nl/

Praktische zaken Arnhem
https://www.praktischezakeninarnhem.nl/

Checklist voor de gemeenteraad: is het huidige participatiebeleid al omgevingswet-proof
https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf

https://prodemos.nl/samenwerking/gemeenten/burgerparticipatie/participatiewijzer/

https://prodemos.nl/nieuws/monitor-burgerparticipatie-2018/

https://www.slideshare.net/BartLitjens/rkc-huizen-onderzoek-burgerparticipatie-samen-bouwen-aan-huizen-6-juni-2019

https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2017/06/28/democratie-is-meer-dan-politiek-alleen

https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/11/22/loslaten-in-vertrouwen

Herman Tjeenk Willink's essay ‘Groter denken, kleiner doen’ is ook echt de moeite waard, 2018.

Rutger Bregman: 'De Meeste Mensen Deugen! 2019

Wij zijn de politiek, Denker des Vaderlands Daan Roovers 2019 https://www.filosofie.nl/nl/artikel/50809/daan-roovers-politiek-moet-je-niet-uitbesteden-aan-politici.html?utm_source=redactioneel&utm_medium=email&utm_campaign=FM-redactioneel-denkerdesvaderlands-260319

https://www.trouw.nl/opinie/vernieuwing-van-de-democratie-kan-veel-verder-gaan~af92dad5/

https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/bijlagen/2016-2017/eurotopia/het-volk-is-verwaarloosd.html

https://participatieindedigitalesamenleving.nl/canvas/

https://www.trendbureauoverijssel.nl/download/rapport-grotere-tegenstellingen2017/?wpdmdl=2493

https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018020-waar-een-wil-onderzoek-naar-de-rol-van-overheidsinstanties-bij

Een praktische handleiding voor participatieve ‘Visievorming’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken, over de afwegingen die adviseurs, projectleiders en bestuurders kunnen maken in een participatief proces van visievorming: https://www.gemeentenvandetoekomst.nl/wp-content/uploads/2017/06/visievormingstakeholders.pdf

Actielijst
d.d. 1 maart 2021

Doel	Actie	Stand van zaken mei 2021	Aangemerkt als prioriteit	Aangepast tijdslijn
Burgerparticipatie verankeren in het bestuurlijk proces	1.1 Aan het standaard format van het raadsvoorstel word een participatieparagraaf toegevoegd, om het inzicht in het doorlopen participatieproces te vergroten (motie 17M50 Samenwerking met de stad, 10 juli 2017).	Toepassing vanaf Q2 2020. Evaluatie voor de zomer 2021. Planning naar voren gehaald: rond april/mei 2021 evaluaeren.	Ja	Afgerond. Evaluatie volgt voor de zomer.
	1.2 De raadsvoorstellen met participatieproces- en paragraaf worden samen met bewoners, vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en College van B & W gemonitord en geëvalueerd. Indien nodig word een enquête uitgezet. Jaarlijks worden de bevindingen terugkoppelen aan de gemeenteraad en andere betrokkenen.	Er zal één evaluatie plaatsvinden van participatieprojecten, waarbij gekeken zal worden naar drie trajecten die goed gingen en drie wat minder. Daarbij ligt de focus op lessen die we kunnen trekken.	Ja	Evaluatie zal plaatsvinden in voorjaar 2021
	1.3 We stellen deze raad het voornemen uit de spreken de volgende raadsperiode 2022-2026 te starten in samenspraak met de stad, inwoners, ondernemers en organisaties. Met de optie/doelstelling de opbrengst vast te leggen in een raads/stadsakkoord.	Er is voor gekozen om een gezamenlijk traject in te richten richting de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Zie ook bijlage 4.	Ja	Start na de zomer 2021
	1.4 Het college verzoeken we om voortaan bij de grotere, participatieve en/of gevoelige ontwikkelingen/opgaven, voorafgaand aan de start van het proces, een Startnotitie aan te bieden aan de raad. De wijze waarop wordt in samenspraak bepaald.	Ambtelijk komt met een voorstel over hoe hieraan invulling kan worden gegeven. Vanuit de raadswerkgroep wordt sturing gegeven: wat moet er in een startnotitie komen te staan en vooral: wanneer wordt wel een startnotitie verwacht en wanneer	Ja	Voor de zomer 2021

		niet?		
	1.5 Indien gewenst, organiseren we als raad of ambtelijke organisatie een experttafel, als variant en/of voorloper van een rondetafelgesprek, om tijdig zorg te dragen voor gelijkwaardigheid en uitwisseling in kennis tussen inwoners, organisaties, raad en ambtelijke organisatie.	Technische briefings komen voor, maar geen experttafel met externe. Hier is nog geen verzoek toe gekomen vanuit de raad.	Nee	
	1.6 Indien er in aanloop naar een behandeling in de gemeenteraad een groot verschil van inzicht/ontstaat over standpunten en/of onvrede is over het proces, organiseren we als raad een informeel rondetafelgesprek. Dit gesprek zetten we, voorafgaand aan de besluitvorming, in om de kwaliteit van het bestuurlijke besluitvormingsproces te versterken, het gezamenlijke inzicht te vergroten en actief en open het gesprek te voeren met voor- en tegenstanders.	Heeft niet plaatsgevonden.	Nee	
	1.7 Een normenkader helpt bij de verdere uitwerking en verbetering van burgerparticipatie. Daar willen we samen met het college het komende jaar vorm aan geven.	Een beslisboom is opgesteld om richting te geven aan de keuze voor een participatietraject.	Ja	Afgerond.
	1.8 Op voordracht van het college/ambtelijke organisatie bepalen we jaarlijks 3 gemeentelijke actuele opgaven die representatief zijn voor burgerparticipatie n deze met betrokkenen (portefeuillehouder, ambtelijke organisatie, inwoners, organisatie) te volgen om het gezamenlijk inzicht (vorm, rollen, proceskader) te vergroten.	Er zal één evaluatie plaatsvinden van participatieprojecten, waarbij gekeken zal worden naar drie trajecten die goed gingen en drie wat minder. Daarbij ligt de focus op lessen die we kunnen trekken.		Evaluatie zal plaatsvinden in voorjaar 2021

d	1.9 We verzoeken het college om jaarlijks drie goede of slechte voorbeelden, kort na de besluitvorming en afronding, te evalueren (met een brede kring van betrokkenen) om zo te analyseren en te monitoren wat werkt of beter kan. En de bevindingen met de raadswerkgroep/raad te delen. 2020-mrt.2022	Er zal één evaluatie plaatsvinden van participatieprojecten, waarbij gekeken zal worden naar drie trajecten die goed gingen en drie wat minder. Daarbij ligt de focus op lessen die we kunnen trekken.		Evaluatie zal plaatsvinden in voorjaar 2021
	1.10 Als continue onderdeel en input voor de Perspectiefnota en de Meerjarenprogrammabegroting doet de raad tot maart 2022 alle acht werkgebieden aan voor een ontmoeting en gesprek over actuele vraagstukken en kansen in de stad en wijken.	Dit heeft nog niet plaatsgevonden, mede doordat fysieke bezoeken ivm corona niet mogelijk waren.	Nee	
Vergroten kennis van (nieuwepartici patie- vormen en kennen van de stad en de diversiteit aan inwoners.	2.1 Samen met de ambtelijke organisatie en op voordracht van inwoners en initiatiefnemers wordt agenda gevoerd om vernieuwende en Inspirerende initiatieven/samenwerkingen te bezoeken in de stad en te onderzoeken wat, waar werkt en niet.	Binnen de raadswerkgroep worden deskundige uitgenodigd op het gebied van innovatieve wijze van participatie plaats te laten vinden.	Ja	Juni 2021
	2.2 Rondetafelgesprekken en andere passende onderwerpen worden vaker op locatie georganiseerd.	Is door corona niet mogelijk gebleken.		Na corona.
	2.3 Onderzoek doen naar de haalbaarheid van een vorm van digitale burgerpeiling (gekoppeld aan een participatietool). Deze peiling inzetten als raadpleger voor ophanden zijnde besluitvorming en/ planontwikkeling en voor de Perspectiefnota.	Gemeente Arnhem heeft een digitale participatietool aangeschaft.	Nee	Afgerond

	2.4 Samen met de ambtelijke organisatie wordt een verkenning gedaan naar wat er nu al gedaan wordt en de mogelijkheden om Burgeragendering (vanaf 12 jaar), Burgerinitiatief, Right To Challenge en referenda breder bekend te maken om meer initiatief teweeg te brengen. Met speciale aandacht voor jongeren.	Nog niet gebeurd. In 2021 wordt gestart met een Maatschappelijke diensttijd (MDT)-traject gericht op de verbinding tussen lokale politiek en jongeren te versterken.	Nee	MDT in 2021
Kennis en ervaring verbreden en verdiepen om te komen tot een gezamenlijk kader en sturing voor geslaagde burgerparticipatie	3.1 De raadswerkgroep blijft gedurende de looptijd van deze raadsperiode (maart 2022) samen met inwoners, het College van B & W en ambtelijke organisatie investeren in de verbreding van de kennis, ervaring en communicatie over burgerparticipatie in de stad en de verankering in het bestuurlijke proces. De raadswerkgroep draagt zorg voor agendavoering, bijeenkomsten, verbreding van kennis en evt. verbetervoorstellen.	Voortdurende opdracht aan de raadswerkgroep.		Doorlopend.
	3.2 Raadsfracties schrijven maandelijks voor de gemeentepagina van de Arnhemse Koerier en voor op social media een artikel over participatie in een actueel politiek dossier.	Eerste artikel is verschenen in december 2020. Moet samen met communicatiemedewerker verder worden opgepakt.	Ja	Doorlopend.
	3.4 Jaarlijks wordt er een raads- en een stadsbijeenkomst georganiseerd in samenwerking met burgerplatforms om kennis en ervaringen te delen m.b.t. de actuele stand van burgerparticipatie in de stad en agenda te vormen voor de toekomst. met een eindrapportage	Politieke markt is opgenomen in het addendum op de coalitieafspraken.	Nee	Doorlopend.

	3.5 Begin 2021 wordt er een eerste bevindingenrapportage opgesteld waarin inzichten en resultaten worden gedeeld. En waarin wordt toegewerkt naar een flexibele groeiende norm en kwaliteitscriteria voor de kaderstelling en sturing in het bestuurlijk proces. Begin 2022 wordt het proces afgerond met een eindrapportage	Onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld.	Nee	Geen einddatum
	4.1 Het college verzoeken we, voortaan op elke brief (indien van toepassing) te vermelden wat het verspreidingsgebied is waar de brief naar toe wordt verstuurd, zodat ontvangers zicht hebben op het verspreidingsgebied.	Verzoeken aan college tot uitvoering hiervan.	Nee	Voor eind 2021
	4.2. Het college verzoeken we met behulp van een (burger)testpanel de toegankelijkheid van de gemeentelijke website en ibabs (gedeelde verantwoordelijkheid college en raad) dit jaar te laten testen.	Staat in de planning richting nieuwe aanbesteding van Notubiz en Ibabs in 2022.		2022
	4.3 Notabizz en ibabs worden in 2021 opnieuw aanbesteed met de wens om tot één systeem te komen, De input uit de rest en de betrokkenheid van gebruikers en burgers maakt onderdeel uit van het proces.	Staat in de planning richting nieuwe aanbesteding van Notubiz en Ibabs in 2022.		2022
	4.4. De griffie maakt en publiceert jaarlijks een overzicht van de stand van zaken en voortgang van moties en amendementen, die toegankelijk en te raadplegen is voor geïnteresseerden.	Nog niet uitgevoerd	Ja	Voorjaar 2021 starten

	4.5 Als uitwerking van dit projectvoorstel maken we als raadswerkgroep een communicatieplan, waarin de principes en lijnen voor raadscommunicatie en het betrekken van inwoners, organisaties en ondernemers zijn beschreven.	Raad in Beweging heeft een voorzet gemaakt voor een communicatieplan. In dit traject kwamen zij tot de conclusie dat de input voor een communicatieplan nog onvoldoende is: eerst moet duidelijk zijn wat gecommuniceerd moet worden. Dit kan terugkomen in de evaluatie.	Nee	Deels uitgevoerd

Aan de gemeenteraad

Datum : 1 juni 2021
Zaaknummer : 577332
Contactpersoon : Marijn Willemen - Pennings
Telefoonnummer : 026 3773351

Onderwerp: Reactie college Stand van zaken burgerparticipatie

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van de stand van zaken met betrekking tot burgerparticipatie. Deze brief vormt onze reactie op de brief die u van de raadswerkgroep heeft gehad.

1. Inleiding

Burgerparticipatie is een groot goed. De betrokkenheid van onze inwoners en organisaties bij de agendering van problemen, het zoeken naar oplossingen en het uitvoeren daarvan is noodzakelijk voor het werk dat wij allen doen voor de stad. Het draagt bij aan draagvlak, creativiteit en kwaliteit van ons beleid en de besluitvorming. Het gevoel voor urgentie en noodzaak om stappen te zetten op het gebied van burgerparticipatie wordt door het college en de raad gedeeld. Daarom wordt er ook samengewerkt in de raadswerkgroep burgerparticipatie.

Op 29 maart 2020 heeft de raad het projectplan "Aan de slag met burgerparticipatie" van de raadswerkgroep burgerparticipatie aangenomen. Daarin heeft de raad ook een aantal taken bij het college en de ambtelijke organisatie belegd. In deze brief informeren wij u eerst over de stand van zaken met betrekking tot deze zaken. Ten slotte maken wij van deze gelegenheid gebruik om een tweetal moties af te doen.

2. Aan de slag met burgerparticipatie

In het projectplan "Aan de slag met burgerparticipatie" is een werkplan opgenomen met diverse acties. Op de volgende pagina vindt u een opsomming van de acties die bij het college zijn belegd.

Format raadsvoorstel (actiepunt 1.1)

Het format voor het raadsvoorstel is per 18 mei 2020 aangepast in de systemen. U heeft de eerste raadsvoorstellen ontvangen waarin dit onderdeel standaard is toegevoegd. De eerste bevindingen over het onderdeel Participatie zijn besproken met de raadswerkgroep Burgerparticipatie. Met deze aanpassing beschouwen we de moties 17M50 'Samenwerking met de stad' en 19M190 'Inzicht in betrekken omwonenden' als afgedaan. De moties zijn als bijlagen toegevoegd.

Monitoring en evaluatie (actiepunten 1.2, 1.8 en 1.9)

Er wordt door het programmateam Burgerparticipatie een voorstel uitgewerkt voor de evaluaties zoals benoemd bij de acties:

- 1.2 De raadsvoorstellen met participatieproces en -paragraaf worden samen met bewoners, vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en college van B & W gemonitord en geëvalueerd. Indien nodig wordt een enquête uitgezet. Jaarlijks worden de bevindingen teruggekoppeld aan de gemeenteraad en andere betrokkenen.
- 1.8 Op voordracht van het college/ambtelijke organisatie bepalen we jaarlijks drie gemeentelijke actuele opgaven die representatief zijn voor burgerparticipatie om deze met betrokkenen (portefeuillehouder, ambtelijke organisatie, inwoners, organisatie) actiever te volgen en het gezamenlijk inzicht (vorm, rollen, proceskader) te vergroten.
- 1.9 We verzoeken het college om jaarlijks drie goede of slechte voorbeelden, kort na de besluitvorming en afronding, te evalueren (met een brede kring van betrokkenen) om zo te analyseren en te monitoren wat werkt of beter kan en de bevindingen met de raad/raadswerkgroep te delen. We onderzoeken of de Rekenkamer deze taak op zich kan nemen.

In overleg met de raadswerkgroep is besloten om deze acties in één evaluatie te verwerken. Daarbij staat de toekomstige manier van evalueren centraal. Het concept evaluatieformulier wordt besproken aan de hand van voorbeelden om te toetsen of de goede vragen worden gesteld.

Startnotitie (actiepunt 1.4)

Het programmateam heeft input opgehaald bij de raadswerkgroep over het doel en de inhoud van een startnotitie. Er is samengewerkt met een afvaardiging van de raadswerkgroep en door het programmateam is gewerkt aan een voorstel. Op dit moment wordt gewerkt met een pilot om de startnotitie straks goed te kunnen invoeren in de organisatie.

Normenkader (actiepunt 1.7)

Het programmateam heeft input opgehaald bij de raadswerkgroep over het doel en de inhoud van een normenkader. Daar is uitgekomen dat er niet zozeer naar een normenkader maar naar een helder afwegingskader werd gezocht. Er is op basis van deze input en input door het programmateam gewerkt aan een voorstel. De beslisboom (burger)participatie is een goed middel om te bepalen welk participatiemiddel past bij het participatiedoel. De raadswerkgroep kon zich hier ook in vinden. De beslisboom is als bijlage toegevoegd.

Verspreidingsgebied (actiepunt 4.1)

Op dit moment bekijkt het programmateam burgerparticipatie welke technische mogelijkheden er zijn om op elke brief (indien van toepassing) te vermelden wat het verspreidingsgebied is waar de brief naartoe wordt verstuurd, zodat ontvangers zicht hebben op dit verspreidingsgebied.

Toegankelijkheid van de gemeentelijke website en iBabs (actiepunt 4.2)

Alle overheidssites moeten voldoen aan toegankelijkheidseisen zoals vastgelegd in EN 301 549/WCAG 2.1. Het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid schrijft voor dat er eens per 3 jaar een toets moet plaatsvinden. Op 25 juni 2020 is de hertoetsing afgerond. Er blijkt dat nog niet aan alle eisen wordt voldaan. Er is een planning gemaakt om 12 openstaande zaken op te lossen en het ziet er nu naar uit dat deze punten in Q4 van 2021 allemaal afgerond zijn.

De huidige toegankelijkheidsverklaring vindt u op https://www.arnhem.nl/algemeen/Over_deze_site/Toegankelijkheid en op https://www.toegankelijkheidsverklaring.nl/register/2268.

Het testen van de toegankelijkheid van iBabs is voorzien in aanloop naar de aanbesteding.

3. Stand van zaken verdere ontwikkelingen

Meedenken.arnhem.nl

In de zomer is na een aanbestedingstraject gekozen voor het online participatieplatform van leverancier Mett. Een online participatieplatform biedt een kans om meer zicht te krijgen op wat leeft onder inwoners door meningen te peilen en voorstellen te laten waarderen. In het najaar is het platform meedenken.arnhem.nl ingevoerd. Begin december is het eerste participatietraject 'Verkeer in Malburgen West' met deze tool online gegaan, gevolgd door drie participatieronden over de Omgevingsvisie en onlangs is het participatietraject Centrum West afgerond.

Ontwikkelingen

De afgelopen maanden heeft het programmateam met diverse afdelingen van de ambtelijke organisatie gesprekken gevoerd over burgerparticipatie en het stimuleren van een eenduidige werkwijze voor inwoners, ondernemers en raad. Er wordt op dit moment hard gewerkt aan het vormgeven van deze werkwijze, waar ook de startnotitie en beslisboom onderdeel van zullen gaan uitmaken. Daarnaast wordt er op diverse manieren gewerkt aan het verbreden en verdiepen van kennis en ervaring op het gebied van burgerparticipatie. Dit wordt gedaan door het geven van digitale lunchbijeenkomsten, maar ook zien we dat verschillende teams scholing krijgen over burgerparticipatie.

Met de evaluatie, zoals hierboven beschreven bij monitoring en evaluatie, hopen we nog meer te leren over het proces van burgerparticipatie en deze input wordt natuurlijk verwerkt in de toekomstige werkwijze.

Klankbordgroep

De raadswerkgroep is vanuit de ambtelijke organisatie een aantal keer benaderd als klankbord, zoals bij het ontwikkelen van de eenduidige werkwijze, de aankomende Perspectiefnota en burgerparticipatie in

het kader van de Omgevingswet. Dit heeft tot andere inzichten geleid, welke weer meegenomen zijn in de verdere vormgeving van trajecten. Er zijn ideeën uitgewisseld en geconcludeerd is dat het goed is om de participatie in dit kader stapsgewijs op te pakken.

Corona
Ook op het terrein van burgerparticipatie heeft corona afgelopen jaar een behoorlijke stempel gedrukt. Waar mogelijk zijn er andere vormen van burgerparticipatie toegepast, waarbij het doel en de doelgroep de basis hebben gevormd om te kiezen welke vorm op dat moment het meest passend was. Hierbij zijn alle richtlijnen in acht genomen. Hieronder leest u een aantal voorbeelden van projecten waar burgerparticipatie een rol heeft gespeeld.

Participatie Omgevingsvisie
Er zijn verschillende participatievormen gebruikt. We lichten er twee uit:

1) *Koerswijzer*

Vlak na de zomer - van 16 september tot 4 oktober 2020 - zijn we de stad ingegaan met het koersdocument van de Omgevingsvisie. Met behulp van de koerswijzer, een online stemwijzer, hebben Arnhemmers middels stellingen laten weten hoe zij denken over opgaven waar we als stad voor staan. De koerswijzer is door ruim 3.500 inwoners ingevuld.

2) *Scholenproject*

Om jongeren te betrekken bij de participatie over de Omgevingsvisie, is samengewerkt met zeven middelbare scholen. In samenwerking met de scholen zijn er online workshops voor de leerlingen ontwikkeld. .

Kleurrijk Groen
Bureau Wijland, Netwerk Kleurrijk Groen Arnhem, Klimaatverbond Nederland, Energiebank regio Arnhem en de gemeente Arnhem leiden bewoners op tot ‘energieambassadeur’. Dit is met name gericht op bewoners met een andere dan een Nederlandse culturele achtergrond. De energieambassadeur volgt een cursus en informeert vervolgens mensen in de stad of buurt over het belang van bewust omgaan met energie. Verder geeft de ambassadeur gevraagde/ongevraagde adviezen aan bijvoorbeeld de gemeente, woningcorporaties, bewoners en bewonersorganisaties.

Project Blauwe Golven
De raad heeft kaders vastgesteld en gevraagd om een uitvoeringsplan in samenwerking met burgerparticipatie. Twee van de drie georganiseerde inloopavonden hebben plaatsgevonden. Zeker 100 tot 150 mensen hebben meegedacht. Het filmpje van het finale schetsontwerp is meer dan 1000 keer bekeken.

Centrum West
Begin januari is het participatietraject opgestart. Iedereen mocht hierin meedenken. De gemeente heeft daarnaast zelf contact gelegd met onder andere Museum Arnhem en ArtEZ om een verdiepende slag te maken.

Visie sociaal domein

Op 22 maart is een online bijeenkomst met de stad georganiseerd. Er waren veel samenwerkingspartners zoals onderwijs, welzijnsinstellingen, kerken en moskeeën, vakbonden, sociale werkgevers, buurtorganisaties en zorgaanbieders. Er volgen nog sessies met inwoners en jongeren, zodat we hen ook actief betrekken bij het opstellen van de visie en zij ons input kunnen leveren.

4. Vooruitblik

Ambtelijk is er onlangs een actieprogramma opgesteld. Dit is een uitwerking van het coalitieakkoord Arnhem 2018-2022 en het projectplan van de Raadswerkgroep Burgerparticipatie. Hierin staan drie doelen centraal:

1. Een divers Arnhem: meer verschillende Arnhemmers kunnen meedoen
2. Betrokkenheid: mensen voelen zich betrokken bij de stad Arnhem
3. Samen sterker en wijzer worden: kwaliteitsimpuls in plannen, beleid en projecten

Om deze doelen te operationaliseren, wordt gewerkt langs de lijnen van vijf strategieën die vertaald zijn in concrete acties. Deze vijf strategieën vormen de thema-indeling:
1. Maatwerk leveren
2. Participatie toegankelijker maken
3. De kracht, kennis en kunde van inwoners en ondernemers benutten
4. Kwaliteit verhogen door kennis en kunde te ontwikkelen in de gemeente
5. Op weg naar 2033

In het najaar wordt de raad hierover geïnformeerd.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,

de loco-secretaris,	de burgemeester,
P.J. Altena	A. Marcouch

Factoren bij een succesvolle participatie

Onderstaande succesfactoren zijn het resultaat van een evaluatie-sessie door de raadswerkgroep op 19 mei 2021. Tijdens deze sessie zijn een aantal participatieprocessen uit het verleden onder de loep genomen om te onderzoeken welke lessen hieruit te trekken zijn.

Succesfactoren (in willekeurige volgorde)

1. Start vanuit een duidelijk doel: wat wil je bereiken met burgerparticipatie? Afhankelijk daarvan maak je keuzes over de omvang, wijze waarop en kan je het kader bepalen waarbinnen de participatie kan plaatsvinden. Bij de evaluatie van een burgerparticipatieproces is de mate waarin het doel is behaald dan leidend.
2. Zorg ervoor dat je de mensen die je vraagt te participeren serieus kunt nemen. En dat kan als je van te voren duidelijke kaders hebt, voor jezelf als gemeente en voor de participanten. Dat schept namelijk de juiste verwachtingen. Dus:
    a. geef aan wat de mate van invloed is (alleen meedenken over grote lijnen, specifieke keuzes, mogelijkheid om het idee te schrappen, zelf iets nieuws of origineels te bedenken etc.).
    b. geef aan waarom iets wel of niet op tafel ligt: wat zijn de juridische, fysieke, financiële, politieke of bestuurlijke obstakels die de ruimte van invloed beperken.
    c. leg geen opties voor die niet haalbaar zijn.
    d. maak van te voren een afweging van maatschappelijk belang tegenover de direct belanghebbenden. Als een maatschappelijk belang overwegend is, beperkt dat automatisch de mate van invloed van de direct betrokkenen. Wees daar van dus ook van te voren helder over.
    e. zorg voor een gelijkheid van informatie tussen betrokkenen en gemeente binnen het kader waarin dat mogelijk is. Als er iets niet kan, geef dan duidelijk aan waarom dat niet kan.
    f. Blijf continu en consequent communiceren hoe je het participatietraject hebt vormgegeven, en waar je in dat proces zit (voorkant, middenin, aan het einde etc.). Het proces moet navolgbaar zijn voor alle betrokkenen.
    g. Pas op met het negatief framen van participanten. Twee vaakgehoorde negatieve frames bij burgerparticipatie zijn: 'not in my backyard' (nimby) en 'usuals suspects'. Deze dragen niet bij aan het serieus nemen van participanten.
3. Om je doel bij burgerparticipatie te bereiken, zal je vaak gebruik moeten maken van verschillende methoden. Dit speelt vooral als het gaat om het willen betrekken van een diverse groep participanten. Dus organiseer dan niet alleen een informatieavond, maar organiseer ook een telefoonnummer die ze kunnen bellen, en misschien een enquête, en gerichte uitnodigingen. Maar denk ook aan het bieden van een luisterend oor. Dat men in ieder geval ergens terecht kan als ze bezwaren of zorgen hebben.
4. Breng je stakeholders in kaart.
    a. Het verschilt nogal of je met individuele inwoners te maken krijgt, of met georganiseerde burgers, verenigingen of bedrijven. De mate van expertise en organisatie verschilt, en een goed participatietraject is daar op aangepast.
    b. Kijk goed of je alle stakeholders bereikt. Bereik je de groep die je wilt bereiken (past bij het doel dat je het opgesteld?). En hoe bereik je die specifieke groep? Welke methodes passen daar bij (geen brief sturen als je jongeren wilt bereiken). Representativiteit kan een doel zijn, maar dat hoeft niet.
5. Algemene uitgangspunten:

a. Zo toegankelijk mogelijke participatie: hoe prikkel je de mensen? Hoe enthousiasmeer je mensen? Maar ook fysieke toegankelijkheid (laaggeletterdheid, fysieke beperkingen etc.) Wees daar creatief in.
b. Organiseer een kritische vriend: iemand die kritisch is op je proces. Doe je inderdaad wel genoeg om er achter te komen wat er echt speelt? Ben je wel ontvankelijk voor signalen die niet passen bij je voorgenomen plan?
c. Inwoners hebben het recht op niet participeren. Hoe ga je om met de mensen die niet willen participeren? Doet hun mening er dan niet meer toe? Wees er hierbij van bewust dat niet iedereen wil participeren op de momenten die je zelf hebt georganiseerd.
d. Kijk bij de inbreng van betrokkenen vooral naar wat er wél kan, niet naar wat er niét kan.
e. Maak bij het evalueren van burgerparticipatie onderscheid tussen het proces en het resultaat. Zeker bij complexe besluiten, zullen er altijd betrokkenen zijn die ontevreden zijn met het resultaat. Dat wil echter niets zeggen over het participatieproces.
f. Wees ervan bewust dat veel betrokkenen niet denken in termen van processen of projecten. Participatie stopt niet bij de einde van een project. Het gaat om een continue relatie tussen gemeente en gemeenschap. hou ook aandacht voor de relatie met betrokkenen als een ruimtelijk project (tot stand gekomen met participatie) in de uitvoeringsfase terecht komt. Voor inwoners geldt vaak: hoe concreter (hoe verder in het besluitvormingsproces), hoe meer zin om te participeren. Voor de gemeente geldt vaak: hoe eerder in het besluitvormingsproces, hoe meer zin er is om inwoners te betrekken.

Wat: Van Arnhem, Voor Arnhem
Wanneer: februari/maart 2022
Wie: raad en griffie
Doel: vergroten van politieke participatie
Hoe: dmv laagdrempelig/op ludieke wijze informeren

Waarom: Er is een kloof tussen burgers en overheid. We zien dit op verschillende plekken terug. Ten eerste in de politieke participatie: het opkomstpercentage bij de nationale verkiezingen is in Nederland gemiddeld 80%. Onder verstandelijk beperkten is dit maar 46%.[1] In Arnhem was het opkomstpercentage voor de Tweede Kamerverkiezingen (2021) 10% lager dan het landelijk gemiddelde.

Ten tweede is er steeds minder kennis van politiek. We zien een grote kloof tussen VMBO en VWO wat betreft kennis. Een derde van de tweedeklassers weet niet eens of Nederland een democratie is.[2] Schokkende statistieken. Als we dit vergelijken met het buitenland, blijkt dat Nederlandse jongeren relatief minder weten van politiek, minder politiek betrokken zijn, weinig belang hechten aan verkiezingen en minder van plan zijn later te gaan stemmen dan leeftijdsgenoten in soortgelijke landen.[3] Van de jongeren zegt 31% in 2017 de politiek niet te snappen, tegenover 19% in 2007. Maar liefst de helft van alle Nederlanders denkt geen enkele invloed te hebben op de politiek en vindt dat politici niets begrijpen van wat er in de samenleving speelt.[4]

Ten derde is er een kloof in de politieke vertegenwoordiging: mensen van kleur en mensen met een beperking zijn sterk ondervertegenwoordigd. Hetzelfde geldt voor vrouwen. De helft van alle mensen is vrouw, toch is maar een derde van alle politieke zetels voor een vrouw. Dit geldt voor zowel de Tweede Kamer als onze eigen gemeenteraad.

Er is een duidelijke samenhang tussen politieke interesse en politieke participatie.[5] Hoe geïnteresseerder in de politiek, hoe meer mensen naar de stembus gaan. Stemmen is belangrijk, want het is de meest directe vorm van democratie. Het is belangrijk dat zoveel mogelijk mensen gaan stemmen, om zo invloed te kunnen uitoefenen op belangrijke beslissingen die worden gemaakt over hun leven. Om goede beslissingen te kunnen maken, is het bovendien belangrijk dat alle mensen vertegenwoordigd zijn. Maar daarvoor moet je wel weten hoe en wat.
Verschillende onderzoeken[6] geven aanbevelingen om hiermee aan de slag te gaan. Het vergroten van politieke kennis en interesse, en dus participatie, kun je onder andere doen door
- in gesprek gaan met de burger, ze opzoeken
- begrijpelijk communiceren
- geven van (partijoverstijgende) informatie/voorlichting
- organiseren van trainingen
- opzetten van coachingstrajecten/mentornetwerken
- rolmodellen

Hier ligt een duidelijke taak voor ons. In Arnhem vinden we participatie heel belangrijk. We willen de participatie richting de gemeenteraadsverkiezingen vergroten, en hebben daar een plan voor.

---

[1] Omroep Gelderland, via Verstandelijk beperkte kiezer wil duidelijke politieke taal - Omroep Gelderland, 2021
[2] Nationale Onderwijsgids, via Een derde van de tweedeklassers weet niet of Nederland een democratie is (nationaleonderwijsgids.nl), 2021
[3] Munniksma et al., 'Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief.' Universiteit van Amsterdam, 2017
[4] I&O Research, 'Jongeren en democratie', 2017
[5] CBS, 'Politieke betrokkenheid in Nederland', Den Haag, 2017
[6] Atria Kennisinstituut, via IAV_00111589.pdf (atria.nl), 2016

We organiseren een Arnhems democratiefestival. Om zoveel mogelijk mensen te bereiken, doen we dit nadat de (meeste/alle) coronamaatregelen (waarschijnlijk) zijn opgeheven. Februari/maart 2022 lijkt ons de beste tijd, ook ivm de actualiteit van de dan aanstaande verkiezingen.

1. Arnhem raad on tour

Met een elektrisch VW-busje (of de antieke trolley) van de gemeente rijden we een weekend (twee dagen) door alle Arnhemse wijken (wijken zoals ingedeeld naar wijkteams). We gaan naar plekken waar veel mensen komen, zoals winkelcentra, scholen en parken. Zo laten we ons gezicht zien.
We gaan in gesprek en geven informatie: over de gemeenteraad, wat we doen, hoe burgers invloed kunnen uitoefenen en de aanstaande verkiezingen. We nemen een ideeënbus mee waar de Arnhemmers hun suggesties voor ons als raad/partijen in kunnen doen. Die info wordt gebundeld en gedeeld via iBabs. We nodigen de mensen daar direct uit voor deel 2 →

2. Open Dag van de Democratie

De zaterdag erna (of twee weken erna) houden we in het stadhuis een open dag in festivalsfeer.
Marcouch opent (eventueel samen met de kinderburgemeester), stadsdichter Jesse Laport sluit af.
We nodigen de premier en minister BZK uit.
Er zijn drankjes. Er is muziek. Misschien een photo booth. En een prijsvraag voor kinderen.
Alles is natuurlijk gratis (budget is beschikbaar).

Mensen kunnen hier naartoe komen voor algemene, themagerichte en partijspecifieke informatie, mini-workshops (debat, participatiemogelijkheden), politieke spellen en speeddates, Q&A's, doen van partijenwijzer, interview met de burgemeester, sessies speciaal voor kids (zoals bv. Democracity), of gewoon een kijkje nemen in de raadszaal. Dit zijn maar enkele suggesties.
In de raadszaal houden we de voorlichtingsrondes/workshops en we sluiten af met een Debat in Duidelijke Taal. Het Debat wordt gestreamd naar de burgerzaal.

In de burgerzaal/stadhuishal staan marktkramen. Elke partij (die nu in de raad zit) die dat wil, is vertegenwoordigd en mag campagne voeren – alleen bij de eigen kraam. Er zijn ook kramen voor de griffie en voor ambtenaren op specifieke/actuele thema's, er is een kraam gericht op kinderen en een kraam met info in begrijpelijke taal, waar ook info in andere talen beschikbaar is.
Er is een groot bord waarop mensen suggesties op post-its of tekeningen kunnen achterlaten.

We werken samen met (oa) Prodemos, politieke jongerenorganisaties, Stichting Stem op een Vrouw, ROC RijnIJssel, Stichting Lezen en Schrijven, APCG en kinderwijkraden.
Alles wordt goed gepromoot vooraf, en er wordt tijdens gefilmd, zodat we een after movie kunnen maken die we online delen.
Voor ons als Arnhem is dit fantastische promotie, want dit is uniek in Nederland.

Wij fungeren hier als rolmodel. Wij kunnen de mensen enthousiasmeren voor de politiek door ze uit te nodigen in ons huis, te vertellen wat we doen, hoe we dat doen, waarom we dat doen en (vooral) hoe zij zelf mee kunnen doen (burgerparticipatie, partijlidmaatschap, politiek actief worden).
Tegelijkertijd halen we input op (eventueel mee te nemen in coalitie-onderhandelingen).

Door deze activiteit te organiseren (kernteam ism griffie), vergroten we de politieke participatie, in lijn met de wetenschappelijke aanbevelingen. Het is mooi als de hele raad zich verantwoordelijk voelt, maar deelname is geen verplichting.

Welke participatievorm past bij mijn participatiedoel?

Dit hulpmiddel bestaat uit hulpvragen en een beslisboom. De hulpvragen helpen je iedere fase van het participatietraject kan een andere participatievorm passend zijn en kunnen participatievormen eventueel gecombineerd worden.

Gemeente Arnhem

(Burger)participatie in Arnhem

Bij participatie gaat het om het betrekken en de betrokkenheid van belanghebbende bij overheidsbeleid en de uitvoering. Maar ook het inspelen op ideeën en denkkracht van belanghebbenden door initiatieven te faciliteren. Belanghebbenden zijn inwoners, ondernemers, professionele stakeholders en belangenverenigingen in Arnhem.

Participatie kent verschillende vormen: Faciliteren (vanuit een initiatief van belanghebbende), informeren, raadplegen (hoe denkt de belanghebbende erover?), adviseren (in gesprek met de intentie de ideeën van de belanghebbende mee te nemen), meebeslissen en coproduceren.

In Arnhem vinden we het belangrijk dat belanghebbende betrokken zijn. Waar het vooral over gaat is de kwaliteit van het proces, de wijze waarop er met elkaar wordt samengewerkt, naar elkaar wordt geluisterd en gecommuniceerd. De wijze waarop er transparantie en openheid in inhoud, kansen, dilemma's, proces en verwachtingen wordt nagestreefd. En tenslotte de wijze waarop er ruimte is voor medeverantwoordelijkheid, wederzijdse beïnvloeding en wederkerigheid.

Stappenplan (burger)participatie

1. Op basis van de antwoorden op de hulpvragen kies je de geschikte participatievorm met behulp van de beslisboom.
2. Je onderzoekt de verschillende rollen. Wie krijgt welke rol? Welke rol hebben de inwoners, het college, de raad en jij zelf?
3. Je onderzoekt welk(e) participatiemiddel(en) passend zijn bij het participatiedoel, de participatievorm en de doelgroep.
4. In het raadsvoorstel onder het kopje ‘participatie’ geef je aan welke vorm je hebt gekozen, waarom en hoe je deze hebt ingezet. Als er niks wordt ingezet geef je hier een toelichting op.
5. Na het uitvoeren van de participatie evalueer je de participatie intern en met betrokkenen. Hiervoor kun je gebruik maken van het volgende evaluatieformulier.
6. Het ingevulde evaluatieformulier stuur je samen met het participatieplan naar burgerparticipatie@arnhem.nl

Arnhem GEMEENTE

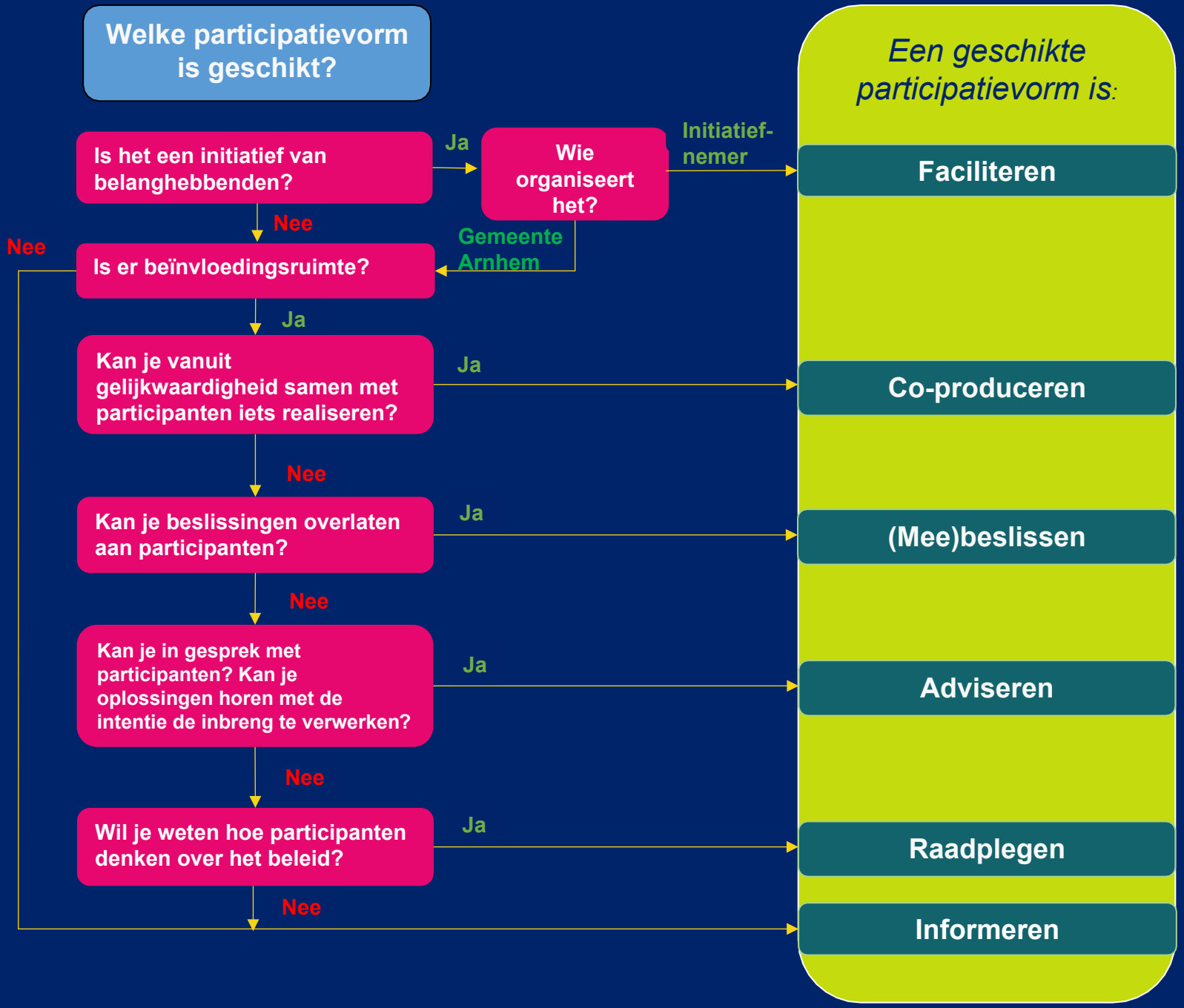
Hulpvragen

Hieronder een aantal hulpvragen om het participatiedoel, de belanghebbende en de kaders in kaart te brengen. Deze vragen kun je beantwoorden samen met je team en programmamanager en wellicht ook afstemmen met de betrokken wethouder, bijvoorbeeld bij politieke/bestuurlijke gevoeligheid.

1. Wat is de opdracht/vraag en wie zijn de belanghebbenden?
2. Waarover kunnen belanghebbenden mee praten, denken, beslissen? Wat zijn de randvoorwaarden?
3. Welke mogelijkheden en/of kaders zijn er financieel, juridisch en in de planning?
4. Welke lopende trajecten en initiatieven spelen er die van belang kunnen zijn voor de opdracht/vraag? Hiervoor kun je ook gebruik maken van de teams leefomgeving als het gaat om wat er in wijken speelt.
5. Is er vanuit de raad of het college een opdracht meegegeven over het betrekken van belanghebbende?
6. Wanneer is de participatie geslaagd?

Met de antwoorden op deze vragen in je achterhoofd kun je via een beslisboom bekijken welke vorm van participatie er nodig of wenselijk is en controleren of de altijd gekozen vorm wel de juiste is. Om vervolgens een participatieplan te maken.

Gemeente Arnhem



Arnhem GEMEENTE

BEHANDELRESULTAAT

Agenderingsverzoek burgerparticipatie, rondetafelgesprek - 17-11-2021

Agenderingsverzoek ‘Burgerparticipatie’

Zaaknummer:	
Initiatiefnemer:	Raadswerkgroep burgerparticipatie, voorzitter Guus van der Laak
Portefeuillehouder:	B. Roelofs

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Maref (VVD), Van Ommen (D66), Greving (PvdA), Van der Laak (AC), Wilenberg (PvdD), Van der Broek (CDA), Jansen (CU) en Dilekci (Denk VA). De fracties van de PVV, AOP en de PVV waren niet aanwezig.

Bespreking
Aan het rondetafelgesprek namen naast de aanwezige fractievertegenwoordigers negen insprekers deel. 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, en daarmee de informatieve fase van de behandeling van dit agenderingsverzoek is afgerond. Het agenderingsverzoek dient voortgezet te worden in debat met het college.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

N. Wiggers

BEHANDELRESULTAAT

Agenderingsverzoek burgerparticipatie 01-12-2021

Agenderingsverzoek ‘Burgerparticipatie’

Zaaknummer:	
Initiatiefnemer:	Raadswerkgroep burgerparticipatie, voorzitter Guus van der Laak
Portefeuillehouder:	B. Roelofs

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Simonis (GL), Maref (VVD), Van Ommen (D66), Visser (PvdA), Van der Laak (AC), Wildenberg (PvdD), Van der Broek (CDA), Jansen (CU) en Hobbelen (AOP). De fracties van de PVV, Denk/VA en de SP waren niet aanwezig.

Bespreking
Tijdens de beraadslaging heeft de raadswerkgroep een toelichting gegeven op de aard van de behandeling en een voorschot genomen op de organisatie van de Arnhemse Dag van de Democratie. Door de raadskamer zijn vragen gesteld, zowel aan de raadswerkgroep als aan de portefeuillehouder. De portefeuillehouder heeft gereageerd in zijn termijnen.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat het agenderingsverzoek is afgerond.
.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

J. van der Loo

Politieke Avond

Dossiernummer	3093
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	1 december 2021
Agendapunt	7.WG
Omschrijving	20.30 uur - 21.45 uur: Budgetoverheveling 2021

Geagendeerd	Vergaderdatum
Politieke Avond	**1 december 2021**
Politieke Avond	22 december 2021

Titel/onderwerp: # Budgetoverheveling 2021

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

Van:	College	Ambtenaar:	Fenna Boorsma
Portefeuillehouder:	Ronald Paping	Telefoonnr:	4726
		E-mailadres:	fenna.boorsma@arnhem.nl
Doel activiteit	Informerend (I) & Meningsvormend (M1)		
Toelichting	**Inhoud** Het college stelt voor de begroting 2021 met een begrotingswijziging aan te passen, zodat niet bestede middelen van 2021, die normaliter vrijvallen ten gunste van de algemene reserve, met deze nota worden gereserveerd en worden overgeheveld naar 2022. Het overhevelen van budgetten is bedoeld om bestedingen met een specifiek doel in een volgend boekjaar te realiseren. In totaal gaat het om 20,1 mln. euro dat aan het einde van het jaar niet wordt toegevoegd aan de algemene reserve. Zie voor meer informatie het raadsvoorstel.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de informatieve en de meningsvormende (M1) fase en besluit over vervolgbehandeling.		
Spreekrecht publiek	Ja		
Behandeladvies	<u>Informatieve fase</u> Op dit moment is er nog geen inspreker aangemeld. <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			

Bijlage 1 - Budgetoverheveling 2021			
Bijlage 2 - Begrotingswijziging BO 2021			
Raadsvoorstel "Budgetoverheveling 2021"			

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 617947

Onderwerp: Budgetoverheveling 2021

Voorstel

1. De niet bestede middelen per ultimo 2021 toe te voegen en voor 2022 te onttrekken aan de bestemmingsreserve Taakmutaties Gemeentefonds - Overloop conform de hierbij gevoegde bijlage 'Budgetoverheveling 2021' voor inzet in een volgend jaar.
2. De begroting 2021 op grond van bovenstaand beslispunt aan te passen middels bijgaande begrotingswijziging.

Inleiding

Bij de jaarrekening blijkt ieder jaar dat er omstandigheden zijn waardoor budgetten niet volledig zijn benut. Deze middelen zijn vaak in het volgende jaar nog wel noodzakelijk om de vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren.
In Turap-2 is een prognose gegeven van de verwachte onderbestedingen die zich op sommige programma's voordoen. Daar waar deze niet overgeheveld hoeven te worden, is deze onderbesteding in de begrotingswijziging bij Turap-2 verwerkt en reeds ten gunste van de algemene reserve (AR) gebracht. In een aantal gevallen zijn ook toevoegingen aan bestemmingsreserves in de wijziging opgenomen. Daarnaast is in Turap-2 al een vooruitblik gegeven van onderbestedingen, waarvan het wel gewenst is om deze door te schuiven. Deze komen in bijgaande nota budgetoverheveling terug.
Om te voorkomen dat de gewenste doelstellingen niet alsnog kunnen worden behaald in een volgend jaar, wordt voorgesteld om voor deze specifieke budgetten de niet bestede middelen te reserveren in de bestemmingsreserve Taakmutaties Gemeentefonds - Overloop. Dit betekent dat de middelen conform de aanvraag besteed moeten worden. Anders worden deze middelen aan het einde van het boekjaar alsnog ten gunste van de algemene reserve gebracht.
Daarnaast is vanaf dit jaar in de nota budgetoverheveling ook de onderbesteding op doorlopende investeringsbudgetten opgenomen. Dit is in overeenstemming met de Nota investeren, waarderen en afschrijven, die op 16 juni 2021 in uw raad is vastgesteld. Hiermee geven we uw raad inzicht in de onderbesteding op investeringsbudgetten in 2021 die doorgeschoven worden. De financiële verwerking vindt net als andere jaren plaats bij de actualisatie MIP ter voorbereiding op de Begroting 2023.

De uiteindelijke onderbestedingen bij de jaarrekening die niet verrekend worden met specifiek daartoe ingestelde bestemmingsreserves (bijvoorbeeld de BR Groot onderhoud en vervanging Openbare Ruimte, BR Beschermd en Weerbaar, de BR Cultureel vastgoed, BR Burgerinitiatieven Sociaal Domein, BR Bedrijfsvoering en BR Startersleningen), worden in principe toegevoegd aan de algemene reserve.

Gemeente Arnhem

Beoogd effect

Het voorstel is om niet bestede middelen, die volgens de spelregels bij de jaarrekening vrijvallen ten gunste van de algemene reserve, met deze nota te reserveren en over te hevelen naar 2022. Het overhevelen van budgetten is bedoeld om bestedingen met een specifiek doel in een volgend boekjaar te realiseren, om zodoende alsnog de doelstellingen te behalen.
Bij het opmaken van de jaarrekening wordt eventuele ruimte op een budget toegevoegd aan de algemene reserve, tenzij sprake is van verrekening met een specifieke bestemmingsreserve. Vooruitlopend op de jaarrekening is een inschatting gemaakt van deze ruimte en de noodzaak om budgetten over te hevelen naar het volgende jaar.
In deze nota wordt voorgesteld om in totaal € 20,1 miljoen aan het einde van het jaar niet toe te voegen aan de algemene reserve. We stellen voor om dit bedrag over te hevelen naar het jaar 2022. Het doel van deze budgetoverheveling is om in 2022 de doelen die aan de middelen ten grondslag liggen alsnog te kunnen halen.

Argumenten

1.1 Overheveling is nodig om de budgetten beschikbaar te houden voor de uit te voeren activiteiten.

Voor de beoordeling of budgetten mogen worden doorgeschoven hebben we gebruik gemaakt van een aantal filters. Bijvoorbeeld of er sprake is van concrete doelen of activiteiten waarvoor middelen beschikbaar moeten blijven, of er geen sprake is van structurele budgetten die normaal gesproken volgend jaar hiervoor ingezet kunnen worden en of er sprake is van geoormerkte budgetten (regionale middelen, specifieke uitkeringen, ontvangen subsidiegelden, etc.) die, voorzien van voldoende toelichting, doorgeschoven kunnen worden naar het volgende kalenderjaar. Daarbij doet zich dit jaar, net als voorgaand jaar, de bijzondere omstandigheid van Covid-19 voor. Dit doorkruist in sommige gevallen de hiervoor genoemde filters en maakt dat er toch voor gekozen is om bepaalde onderbesteding voor te stellen als budgetoverheveling.
Ten opzichte van voorgaande jaren zien we mede hierdoor een stijging van het totaal voorgestelde bedrag voor budgetoverheveling. Voor in totaal € 5,2 mln. (voorgaand jaar € 4,4 mln.) wordt namelijk vanwege Covid-19 voorgesteld budgetten over te hevelen. Het gaat hierbij om middelen voor doelen die door Covid-19 niet in 2021 (geheel) zijn gerealiseerd, maar in 2022 gerealiseerd zullen worden. Daarnaast zijn er een paar grote posten (Grondwal Bethaniënstraat en regionale middelen Participatie) die samen optellen tot bijna € 7,4 mln. (voorgaand jaar € 6,5 mln.) en waarvan wordt voorgesteld om deze door te schuiven als gevolg van vertragingen in de besluitvorming en uitvoering rondom deze projecten. Ook zijn dit jaar overeenkomstig de Nota investeren, waarderen en afschrijven de doorlopende investeringsbudgetten meegenomen. De overheveling uit deze budgetten bedraagt €4,3 mln. (voorgaand jaar € 0 mln.).
De laatste categorie betreft de issues die normaal gesproken onderdeel uitmaken van het voorstel budgetoverheveling (voorstellen vanuit wijken en verschillende beleidsvelden waarop projecten niet afgerond zijn en de middelen anders vrijvallen). Het gaat om in totaal € 3,2 mln. (voorgaand jaar € 2,4 mln.).
Voor de argumentatie voor de diverse voorstellen voor budgetoverheveling wordt verwezen naar de bijlage 'Budgetoverheveling 2021'.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Overheveling vraagt om besluitvorming in 2021.

De nota moet in dit jaar besloten worden door de raad omdat de middelen anders vrijvallen ten gunste van de algemene reserve (en de beleidsdoelen dus zonder deze middelen gehaald moeten worden).

Financiën

Op basis van de argumenten wordt voorgesteld in 2021 € 20,1 miljoen te reserveren in de bestemmingsreserve Taakmutaties Gemeentefonds - Overloop. Deze middelen vallen bij de jaarrekening niet vrij ten gunste van de algemene reserve. Voor een nadere specificatie wordt verwezen naar de bijlage 'Budgetoverheveling 2021'.

Uitvoering

De bedragen voor de budgetoverheveling zijn veelal een schatting. Bij het opmaken van de jaarrekening 2021 kunnen de werkelijke onderbestedingen (die leiden tot een budgetoverheveling) afwijken. Voor regionale financiële middelen verrekenen we deze met de bestemmingsreserve die we voeden vanuit deze nota. Voor alle overige budgetten zullen wij naar bevind van zaken handelen en uw raad voorstellen ter zake aanbieden bij de jaarrekening.
De niet bestede middelen die niet zijn gereserveerd worden toegevoegd aan de algemene reserve.

Communicatie

Niet van toepassing.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Bijlage 1 - Budgetoverheveling 2021
- Bijlage 2 - Begrotingswijziging BO 2021

RAADSVOORSTEL

Besluit van	22 december 2021
Zaaknummer	617947

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 november 2021, nummer: 617947;

gelet op artikel 189 van de Gemeentewet;

besluit:

1. De niet bestede middelen per ultimo 2021 toe te voegen en voor 2022 te onttrekken aan de bestemmingsreserve Taakmutaties Gemeentefonds - Overloop conform de hierbij gevoegde bijlage 'Budgetoverheveling 2021' voor inzet in een volgend jaar.
2. De begroting 2021 op grond van bovenstaand beslispunt aan te passen middels bijgaande begrotingswijziging.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

Budgetoverheveling 2021

Inhoudsopgave

Budgetoverheveling 2021 1
Wijken algemeen 5
Stad 7
S00 Bestuur, dienstverlening en financiën 7
S01 Veiligheid 8
S05 Cultuur 9
S06 Participatie en armoedebestrijding 10
S08 Welzijn en inclusie 12
S09 Gezondheid en sport 15
S11 Ruimtelijke ontwikkeling 16
S12 Wonen en leefomgeving 17
Doorlopende investeringsbudgetten 18

Totaalbeeld

Bij het opmaken van de jaarrekening wordt eventuele ruimte op een budget toegevoegd aan de algemene reserve, tenzij sprake is van verrekening met een specifieke bestemmingsreserve met een egaliserend karakter (bijvoorbeeld de BR Groot onderhoud en vervanging Openbare Ruimte, BR Beschermd en Weerbaar, de BR Cultureel vastgoed, BR Burgerinitiatieven Sociaal Domein, BR Bedrijfsvoering en BR Startersleningen). Vooruitlopend op de jaarrekening is een inschatting gemaakt van deze ruimte en de noodzaak om budgetten bij de jaarrekening niet toe te voegen aan de AR, maar om deze over te hevelen naar het volgende jaar.

In deze nota wordt in totaal voorgesteld om € 20,1 miljoen aan het einde van het jaar niet toe te voegen aan de algemene reserve. We stellen voor om dit bedrag over te hevelen naar het jaar 2022. Het doel van deze budgetoverheveling is om in 2021 de doelen die aan de middelen ten grondslag liggen in 2022 alsnog te kunnen halen. Op de volgende pagina is een overzicht opgenomen van de verschillende over te hevelen budgetten per programma.

Daarnaast zijn vanaf dit jaar overeenkomstig de Nota waarderen, investeren en afschrijven ook de doorlopende investeringsbudgetten opgenomen in deze nota budgetoverheveling.

Programma	Onderwerp	Bedrag (x €1.000)
Wijken		
W00	Schulddienstverlening Ondernemers	210
W00	Ontmoeten en Verbinden	95
W00	Parkeerplan	530
W00	Uitvoeringsplannen	423
Totaal wijken		**1.258**

Programma	Onderwerp	Bedrag (x €1.000)
Stad		
S00	Burgerzaken	500
S00	Kerkenvisie	75
S00	Invoeringsbudget wijksturing	200
S01	Veiligheid Algemeen	350
S05	Coronamiddelen Cultuur	2.000
S05	Beeldende kunst	40
S05	Huisvesting creatieve en culturele sector	120
S06	Regionale middelen Participatie	3.500
S06	TOZO	320
S06	Actieplan Werk	500
S06	Pilot: ondersteuning op maat armoedeval	100
S08	Maatschappelijke Opvang	650
S08	Inclusie Anti Discriminatie	30
S08	Rijnstad (De Madser)	240
S08	Gezond en Mentaal Welzijn	820
S08	Inclusie	90
S08	Burgerparticipatie	50
S09	Gezond In De Stad	158
S11	Omgevingswet	100
S11	Bodemonderzoek en -sanering	279
S11	Plancapaciteit verstedelijkingsopgave	101
S11	Sanering grondwal	3.878
S12	Plan van aanpak woningsplitsing	146
S12	Kwaliteitsimpuls openbare ruimte	260
Totaal stad		**14.507**

Programma	Onderwerp	Bedrag (x €1.000)
Div.	Doorlopende investeringsbudgetten	4.318
Totaal investeringsbudgetten		**4.318**

Totaal budgetoverheveling	**20.083**

Wijken algemeen

Onderwerp:	Schulddienstverlening Ondernemers
Bedrag:	€ 210.000
Toelichting:	In juli 2020 is een pilot gestart om ondernemers met geldzorgen te ondersteunen: loket Geldzaken & Ondernemers. Binnen het budget van Schulddienstverlening zijn hiervoor middelen vrijgemaakt in 2020 en 2021. De evaluatie en besluitvorming over structurele inbedding van Schulddienstverlening aan ondernemers zal begin 2022 plaatsvinden, en na implementatie met ingang van 2023 operationeel zijn. Om ook in 2022 deze ondernemers te ondersteunen, verlengen we de pilot t/m eind 2022 en dit wordt gedekt uit de middelen die in 2021 niet volledig zijn besteed. Dit sluit aan bij de raadsbrief van 22 juni 2021 over een jaar schulddienstverlening aan ondernemers. De verdeling van het bedrag over de TLO's is als volgt: - CSA: € 29.400 - Noordwest: € 25.200 - Noordoost: € 23.100 - Presikhaaf: € 27.300 - Malburgen: € 37.800 - Schuytgraaf/Elderveld: € 21.000 - De Laar/Elden: € 12.600 - RKV: € 33.600

Onderwerp:	Ontmoeten en Verbinden
Bedrag:	€ 95.400
Toelichting:	**Makelpunt € 50.000,-** In maart 2021 is besloten om budget ter beschikking te stellen voor het opzetten, beheren van de website Makelpunt Arnhem. Dit project zal in het voorjaar 2022 gereed zijn. **Veerpolderstraat € 45.400,-** Besloten is in 2021 om een (financiële en ruimtelijke) haalbaarheidsstudie voor een ontmoetingsruimte en accommodatie van DWS uit te voeren. Dit project is in oktober 2021 gestart en wordt in Q1 2022 afgerond.

Onderwerp:	Parkeerplan
Bedrag:	€ 530.000
Toelichting:	Op 18 december 2017 heeft de gemeenteraad het 'parkeerplan spijkerkwartier' vastgesteld. Hiermee is besloten dat de meeropbrengst die ontstaat door de invoering van betaald parkeren in de wijk geïnvesteerd zal worden, gedurende een periode van 10 jaar. Het bedrag dat hiervoor jaarlijks als lastenbudget in de begroting is opgenomen kan daarom conform raadsbesluit 10 jaar worden gebruikt. In 2021 zijn niet alle beschikbare gelden besteed aan investeringen in de wijk als gevolg van ondercapaciteit. Daarom wordt voorgesteld deze gelden over te hevelen naar 2022, zodat in de resterende looptijd van het parkeerplan de voorgenomen investeringen in de wijk plaats kunnen vinden. De nadruk zal liggen op verkeersdempende maatregelen (bijvoorbeeld minder blik op straat) en klimaatadaptieve maatregelen (bijvoorbeeld tegengaan wateroverlast), welke onderdeel zijn van het parkeerplan.

Onderwerp:	Uitvoeringsplannen
Bedrag:	€ 423.000
Toelichting:	De diverse teams Leefomgeving hebben binnen hun budgetten projecten opgestart zoals ze deze destijds hebben vastgelegd in hun uitvoeringsplannen 2021. Één van deze projecten heeft een langere doorlooptijd namelijk vijf jaar (i.v.m. huren van locatie 5 jaar). Daarnaast zijn de projecten vertraagd door Covid-19. De verdeling van het budget is als volgt: - RKV € 135.000 (Ontmoetingsruimte Croydonplein - beheer locatie & begeleiding programma) - Schuytgraaf/Elderveld € 48.000 (realisatie meerkosten kapschuur Hoogstambrigade) - Schuytgraaf/Elderveld € 60.000 (ontmoeting volwassenen & bewonersoverleg) - Schuytgraaf/Elderveld € 140.000 (Ruimte ontmoetingsplek jongeren) - Noordoost € 40.000 (Mobility mentoring)

Stad

S00 Bestuur, dienstverlening en financiën

Onderwerp:	Burgerzaken
Bedrag:	€ 500.000
Toelichting:	In de PPN zijn voor de jaren 2021 - 2022 extra middelen ter beschikking gesteld voor onder meer de incidentele uitbreiding van de formatie en inhuur van Burgerzaken. Dit in verband met de noodzakelijke doorontwikkeling van de afdeling. In de huidige arbeidsmarkt blijkt het lastig om de nodige vacatures te vervullen, waardoor dit onderdeel van de doorontwikkeling vertraging heeft opgelopen. Het incidentele budget zal dan ook worden uitgegeven in de jaren 2022 - 2023. Hiertoe is het voorstel om een incidenteel budget van Є 500.000 door te schuiven.

Onderwerp:	Kerkenvisie
Bedrag:	€ 75.000
Toelichting:	Het rijk ondersteunt gemeenten bij het ontwikkelen van een integrale kerkenvisie. Op basis van de samenwerkingsafspraken gemaakt in het kader van de toekomst van religieus erfgoed kunnen gemeenten een eenmalige bijdrage aanvragen voor het maken van een lokale kerkenvisie. We hebben hiervoor een decentralisatie-uitkering van € 75.000 ontvangen in 2021. Op dit moment loopt de uitvraag voor de eerste fase. Begin 2022 zal gestart worden met het project.

Onderwerp:	Invoeringsbudget wijksturing
Bedrag:	€ 200.000
Toelichting:	De invoering van wijksturing is een majeure opgave en formeel per 1 januari 2017 stadsbreed van start gegaan. Dit betekent een fundamentele andere wijze van werken i.r.t. inwoners als ook tussen de teams leefomgeving in de wijken/gebieden en de collega's "binnen". Daarnaast betekent de overgang van aanbod (stedelijk) - naar vraagsturing (op wijkniveau) ook het nodige voor professionele partners (gecontracteerde dan wel gesubsidieerde). In de door de raad vastgestelde Koersnota Van Wijken Weten staat dat de invoering van wijksturing een meerjarig ontwikkelproces is voor tenminste 3 jaar. Mede door Corona heeft de evaluatie van wijksturing langer op zich laten wachten; deze wordt naar verwachting eind 2021/begin 2022 in de raad behandeld. Daarmee is er op dit moment nog geen zicht op de kosten voor verdere doorontwikkeling/implementatie. Het voorstel is daarom om het resterende budget van €200.000,- over te hevelen naar 2022

S01 Veiligheid

Onderwerp:	Veiligheid Algemeen
Bedrag:	€ 350.000
Toelichting:	In het licht van de nog altijd voortdurende coronacrisis en de extra aandacht die dit vanuit het team Veiligheid vraagt, is een aantal activiteiten vertraagd en hebben we impulsen voor specifieke onderwerpen nog nader vorm te geven. Waar het gaat om de aanpak van wijkveiligheid, Veilig in en om School, BOTOC zijn er nog altijd extra taken vanuit dit jaar nader vorm te geven in 2022. We hebben nog vanuit dit jaar straatcoaches te werven voor komend jaar, we moeten de aanpakken in het kader van woonoverlast en woonfraude nog verder intensiveren. Daarbij geldt ook dat we voor 2022 nog altijd extra toezicht en handhaving in hebben te zetten voor het naleven van de regels en we met actief toezicht op naleving in onze wijken zo goed mogelijk de opgaven te dienen. Om die reden het verzoek om vanuit 2021 in totaal 350.000 euro over te hevelen, zodat we die middelen gericht in kunnen zetten voor het versterken van de veiligheid in onze stad.

S05 Cultuur

Onderwerp:	Coronamiddelen Cultuur
Bedrag:	€ 2.000.000
Toelichting:	Zowel in 2020 als in 2021 heeft de gemeente Arnhem gelden van het Rijk ontvangen om gevolgen van corona binnen de Culturele en Creatieve sector op te vangen. Gemeente Arnhem besteedt deze gelden om onder andere exploitatietekorten bij culturele instellingen te compenseren alsook om een transitie binnen het culturele veld te faciliteren om de sector voor de toekomst wendbaar en weerbaar te maken. Dit conform het Arnhemse Steunpakket Kunst & Cultuur 2021 (collegebesluit 20 april 2021). Deze middelen van in totaal € 2,7 miljoen zullen niet allemaal in 2021 uitgeput zijn: er is op dit moment nog een bedrag voor exploitatietekorten 2021 gereserveerd (€ 0,55 miljoen) en er lopen nog enkele tijdelijke regelingen (ca € 0,8 miljoen), waaronder een tweede aanvraagronde voor de regeling Transitie Cultuur Arnhem 2.0. Hiervan zullen de toekenningen begin 2022 zijn. Daarnaast is er via de meicirculaire ca € 0,6 miljoen toegekend aan Arnhem voor het eerste en tweede kwartaal om de culturele sector te ondersteunen. En we zijn nog in afwachting van de verdeelsleutel van de middelen voor lokale en regionale cultuur die in de Kamerbrief van juni als vierde specifieke steunpakket voor de culturele en creatieve sector voor het derde kwartaal zijn aangekondigd. Hiervoor is een bestedingsvoorstel in voorbereiding dat in november aan het college wordt voorgelegd. Hierbij wordt voortgebouwd op de pijlers uit het huidige steunpakket met focus op het verder faciliteren van transitie binnen de sector. Inzet is de middelen in 2022 en verder (2023+2024) in te zetten, dit mede vanwege te verwachten na-ijleffecten van de coronacrisis voor de sector.

Onderwerp:	Beeldende kunst
Bedrag:	€ 40.000
Toelichting:	Dit bedrag is bedoeld voor de aankoop van een kunstwerk uit de Tentoonstelling Sonsbeek, welke in de zomer van 2021 heeft plaatsgevonden. De aankoop zal waarschijnlijk niet in 2021 afgerond zijn, maar in Q1 2022. Daarvoor willen we dit budget dus beschikbaar houden.

Onderwerp:	Huisvesting creatieve en culturele sector (subsidieregeling Creatieve Bedrijfsverzamelgebouwen)
Bedrag:	€ 120.000
Toelichting:	Op 20 juli is de subsidieregeling Creatieve Bedrijfsverzamelgebouwen vastgesteld (zaak 588854). Deze regeling is opgesteld om invulling te geven aan het door de raad vastgestelde ‘Plan van aanpak Huisvesting creatieve en culturele sector 2021 – 2024’ (zaak 499771). Het doel van deze subsidieregeling is het realiseren van nieuwe ateliers, expositieruimtes en/of werkruimtes voor creatieven door het subsidiëren van kosten voor planvorming en/of haalbaarheidsonderzoek van een creatief bedrijfsverzamelgebouw. De looptijd van de subsidieregeling is van 1 augustus 2021 tot en met 31 december 2024 met een subsidieplafond voor de gehele periode van € 150.000. Vanuit het budget 2021 is €100.000 toegevoegd aan de subsidieregeling en vanuit de corona cultuurmiddelen €50.000. Op dit moment lopen er subsidieaanvragen. Het subsidieplafond voor de looptijd 2021-2024 zal dit jaar nog niet bereikt worden. Het voorstel is om het resterende budget van de subsidieregeling over te hevelen, zodat de subsidieregeling uitgevoerd kan blijven worden.

S06 Participatie en armoedebestrijding

Onderwerp:	Regionale middelen in het kader van Participatie
Bedrag:	€3.500.000
Toelichting:	Arnhem ontvangt, als centrumgemeente van onze arbeidsmarktregio, diverse middelen vanuit het rijk in het kader van participatie (perspectief op werk, middelen voor versterking arbeidsmarktregio, impuls baankansen, opzet van regionale mobiliteitsteams en aanpak jeugdwerkloosheid). Over de inzet van de middelen vindt regionale afstemming plaats, dit gebeurt via het regionaal Werkbedrijf. Het Werkbedrijf, ingesteld met de participatiewet, bestaat uit werkgevers, werknemers (vakbonden), (regio)gemeenten en onderwijs en hanteert de regionale strategische agenda voor de arbeidsmarktregio als koers. In die lijn zijn (een deel van de) middelen aangevraagd bij het rijk en worden ook de andere middelen ingezet. Van de voorgestelde budgetoverheveling van € 3.500.000 is: • € 1.185.000,- bedoeld voor het regionaal plan Jeugdwerkloosheid. Deze middelen zijn beschikbaar naast de middelen die ook bij onderwijsinstellingen beschikbaar zijn. Een regionaal plan hiervoor is ontwikkeld en de uitvoering vindt komende jaren plaats. • € 445.000,- is bestemd voor het Regionaal Mobiliteitsteam. In 2021 vond de voorbereiding hiervoor plaats, en zijn enkele projecten (Midden-Gelderland Werkt Door) als voorloper uitgevoerd. In de tweede helft van dit jaar kwam duidelijkheid vanuit het Rijk, het regionale plan is in oktober goedgekeurd. Uitvoering vindt vanaf nu en in komende jaren plaats. • € 270.000,- is toegekend voor het project impuls baankansen en € 264.000 wordt beschikbaar gesteld middels Europees Subsidie Fonds (ESF). Hiermee worden projectactiviteiten uitgevoerd op de pro-vso scholen in de regio die zich richten op de transitie van school naar werk dan wel vervolgonderwijs. Deze bedragen komen in 2022 ter ondersteuning bij de diverse scholen terecht. • € 1.053.000,- is beschikbaar voor het realiseren van projecten die passen bij de regionale strategische agenda. Een groot deel van deze middelen is via Perspectief op Werk bij de regio binnengekomen. Op dit moment wordt gewerkt aan een herijking van het oorspronkelijke plan, waarbij ook de veranderde situatie op de arbeidsmarkt een rol speelt, in komende jaren zal daar in gezamenlijkheid verder aan worden gewerkt. • Jaarlijks krijgt de regio een bijdrage (€ 385.000,-) voor het organiseren van de samenwerking in de regio. In afgelopen jaar heeft een traject gelopen om te bezien wat aan organisatie nodig is en is een start gemaakt met de invulling van de eerste vacatures. In 2022 wordt dit verder uitgerold waarbij voorgesteld wordt het resterende budget van € 283.000,- hiervoor beschikbaar te houden. Wij zullen met de regio een voorstel voorbereiden waardoor we bij de begroting 2023 en verder de regionale middelen op basis van de onderliggende plannen zoals bovengenoemd meerjarig in de begroting op gaan nemen.

Onderwerp:	TOZO
Bedrag:	€ 320.000
Toelichting:	Het kabinet nam tijdens de coronacrisis een aantal maatregelen om ondernemers te ondersteunen. De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), uitgevoerd door gemeenten, was één van die maatregelen. Ondernemers hebben tot 1 oktober gebruik kunnen maken van een uitkering levensonderhoud en/of bedrijfskrediet. Hoewel de Tozo regeling is beëindigd lopen de kosten voor de uitvoering nog jaren door. Hierbij gaat het onder andere om afhandelingen in de komende jaren ten aanzien van rentebetalingen en terugbetalingen van de bedrijfskredieten. Omdat het Rijk vooraf eenmalig een vast bedrag voor de uitvoeringskosten vergoedt dienen gemeenten zelf te zorgen dat deze vergoeding beschikbaar is voor de uitvoeringskosten voor komende jaren. Via dit voorstel budgetoverheveling wordt het verwachte benodigde budget voor komende drie jaar (waarvan €140.000 in 2022 en € 90.000 in de jaren erna).

Onderwerp:	Actieplan Werk
Bedrag:	€ 500.000
Toelichting:	Het Arnhems actieplan Werk-Herstelagenda coronacrisis richt zich op Arnhemmers die tijdens de coronacrisis hun baan zijn kwijtgeraakt. Het gaat dan om jongeren, zzp'ers en kleine ondernemers, nieuwkomers (statushouders) en Arnhemmers die al langer aan de kant staan. Specifiek stellen wij voor de middelen die beschikbaar zijn voor jongeren en mensen die al lager aan de kant staan over te hevelen. In dit kader worden onder andere projecten uitgevoerd als de coronabanen, de werkbrigades en de pilot buurtconciërges en extra trajecten via onze partners Activerend Werk en Scalabor. Gericht op creëren en behoud van werk, op ontzorgen van werkgevers, op langduriger mensen de kans geven om aan de slag te zijn en een lastige periode te overbruggen. Het is nog onduidelijk hoe de coronacrisis verder zal verlopen, wat de gevolgen zullen zijn en hoelang deze nog voelbaar zullen zijn nu ook de compensatieregelingen als bijvoorbeeld Tozo voor zelfstandigen en zzp'ers per 1 oktober zijn gestopt. Door de restantmiddelen over te hevelen naar 2022 blijven de middelen beschikbaar voor het doel waarvoor ze zijn bestemd en kunnen we in komende maanden opnieuw een afweging maken welke inzet nodig is.

Onderwerp:	Pilot: ondersteuning op maat armoedeval (werken moet lonen)
Bedrag:	€ 100.000
Toelichting:	In 2021 en 2022 zijn er middelen vrij gemaakt voor een pilot voor de ondersteuning op maat, gericht op tijdelijke extra ondersteuning bij bepaalde levensgebeurtenissen, die soms tot een armoedeval leiden. Daarbij wordt gedacht aan maatwerkbudget zodat er extra budget en ruimte is om een hoger inkomen bij betaald werk tijdelijk te kunnen garanderen. Dat draagt bij aan activering naar (meer) betaald werk. Het budget is in 2021 niet besteed, omdat de pilot met bijbehorende proces nog ingericht moest worden. Daarom is het voorstel het resterende budget door te schuiven naar 2022.

S08 Welzijn en inclusie

Onderwerp:	Maatschappelijke Opvang
Bedrag:	€ 650.000
Toelichting:	In 2020 is in de Herstelagenda inzet op vernieuwing van de opvang en op de beweging van opvang naar wonen opgenomen. De hiervoor bestemde middelen zijn in 2021 niet allemaal uitgegeven. De opgaven zijn onverminderd urgent en hebben prioriteit, ook gezien de wooncrisis. Het voorstel is om de middelen over te hevelen naar 2022 en hiermee de vernieuwing van de opvang en de beweging van opvang naar wonen voort te zetten.

Onderwerp:	Inclusie Anti Discriminatie
Bedrag:	€ 30.000
Toelichting:	Motie 20M138 "Bevorderen meldingsbereidheid bij discriminatie" roept de raad het college op om “in samenwerking met Vizier een voorstel te ontwikkelen voor een bewustwordingscampagne (met betrekking tot het tegengaan en melden van discriminatie) en bij de begrotingsbehandeling daarvoor een voorstel te doen.” Hierbij werd expliciet aandacht gevraagd voor het verhogen van de meldingsbereidheid. Voor uitvoering van deze motie zijn geen extra middelen aangevraagd aangezien uitvoering paste binnen de beschikbare middelen voor dit programma. In het voorjaar 2021 heeft de gemeente Arnhem i.s.m. Vizier een bewustwordingscampagne gelanceerd. Hierbij is, op aanraden van de betrokken klankbordgroep, bewust gekozen om een aparte campagne te lanceren ten behoeven van de meldingsbeleid. Deze campagne willen we in 2022 ontwikkelen. De overgehevelde middelen zullen ingezet worden om deze meldingsbereidheidscampagne te financieren.

Onderwerp:	Rijnstad (De Madser)
Bedrag:	€ 240.000
Toelichting:	Bij vaststellingsbeschikking subsidie 2020 betaalt Rijnstad in 2021 een bedrag van 240.000 euro aan de gemeente Arnhem terug. De gemeente Arnhem heeft Rijnstad in diezelfde beschikking uitgenodigd om een investeringssubsidie aan te vragen voor de verbouwing van De Madser. Een verbouwing waarvan de noodzaak zowel vanuit het Team Leefomgeving als vanuit de afdeling ruimtelijke ontwikkeling wordt ondersteund. In afwachting van die aanvraag willen wij genoemde 240.000 euro meenemen naar 2022 ter dekking van een mogelijke investeringssubsidie voor De Madser.

Onderwerp:	Gezond en Mentaal Welzijn (Blokhuis middelen)
Bedrag:	€ 820.000
Toelichting:	**Jeugd (€ 300.000)** In het najaar van 2021 heeft de gemeente de zogenaamde 'Blokhuismiddelen' ontvangen. Doel van dit pakket is, onder andere, om preventieve activiteiten vorm te geven die bijdragen aan de mentale en fysieke gezondheid van jongeren. Het betreft hier veelal preventieve activiteiten, in het kader van ontmoeten en een gezonde leefstijl. Wij hebben hier zo goed mogelijk invulling aan gegeven samen met partners zoals het Sportbedrijf, Rijnstad en AM Support en vele anderen. In korte tijd is ontzettend veel georganiseerd op het gebied van cultuur, sport en ontmoeten. Gezien de korte termijn waarin activiteiten vormgegeven moesten worden is het echter niet gelukt om het gehele budget (op een verantwoorde manier) uit te geven dit jaar. De druk op mentale en fysieke gezondheid van onze jongeren blijft echter ook in 2022 onverminderd hoog. We stellen daarom voor om €300.000 niet bestede middelen op het thema Jeugd over te hevelen naar volgend jaar, zodat er meer tijd is om de inspanningen goed vorm te geven. **Ouderen (€ 125.000)** De aanvragen voor activiteiten ten behoeve van de mentale en sociale gezondheid van senioren hadden tijd nodig gehad om vorm te krijgen. Het zijn diverse kleinere activiteiten. Die konden in de 1e en 2e tranche goed meegenomen worden. Er volgt nog een 3e tranche. De wat grotere projecten hebben meer tijd nodig om vorm te krijgen en af te stemmen. Deze passen goed in de doelstelling van de Blokhuismiddelen, maar kunnen pas in 2022 opstarten. Daarom willen we het restantbudget ad €125.000 overhevelen naar 2022.

	Zorg (€ 395.000) Voor jongeren en jongvolwassenen: Wachtlijstbemiddeling GGZ jeugd. De gemeente Arnhem wil dat jeugdigen tijdig de juiste ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben. Om dit te bereiken wordt wachtlijstbemiddeling ingezet waarbij wordt beoordeeld waar de jongeren zo snel mogelijk terecht kunnen voor de juiste zorg. Het doel van dit project is het verkorten van de wachtlijsten voor behandeling (GGZ). Indien blijkt dat de inzet van wachtlijstbemiddeling na zes maanden succesvol is, wordt het project met 6 maanden verlengd. Kosten € 200.000 voor 1 jaar. Daarnaast gaan verschillende aanbieders gezamenlijke groepsbijeenkomsten voor ouders organiseren waarvan kinderen op de wachtlijst staan. In de ouderavonden leren ouders technieken, die direct toepasbaar zijn, om hun kind met psychische problemen beter te kunnen helpen. Het project wordt zo spoedig mogelijk gestart. Het project duurt in principe 1 jaar, waarvan de eerste zes maanden als proef. Streven is dat daarna meerdere aanbieders dit gezamenlijk gaan oppakken. De kosten bedragen € 30.000 voor 1 jaar. Tot nu toe is € 5.000 uitgegeven. We willen daarom graag € 225.000 meenemen naar volgend jaar voor uitvoering van beide initiatieven (wachtlijsten en groepsbijeenkomsten). Voor volwassenen: Mental Health First Aid trainingen; om meer kennis op te doen over psychische aandoeningen en signalen van mentale klachten te herkennen en hier adequaat op te kunnen reageren worden trainingen gegeven aan inwoners/instanties/personen. Deze cursussen worden gegeven door Pro Persona en worden afgestemd op de doelgroep. Kosten € 115.000. Daarnaast hebben tijdens de coronaperiode veel inwoners geleden onder de beperkende maatregelen. Ze konden elkaar maar beperkt ontmoeten waardoor mentale problemen en eenzaamheid zijn toegenomen. Gelukkig zijn er nu weer meer mogelijkheden om elkaar te ontmoeten en kunnen inwoners, die de weg naar reguliere hulpverlening niet kunnen vinden of dit niet willen, terecht op een aantal plekken. In dit kader willen we twee initiatieven, die aanbod hebben voor inwoners met mentale problemen, in 2022 financieren vanuit de hiervoor bestemde Blokhuis middelen. Dit betreft 'De Kansen in de wijk het Broek; die hulp biedt aan volwassenen met veelal complexe problematiek en het "Toon Hermans huis waar mensen die te maken hebben met kanker elkaar laagdrempelig kunnen ontmoeten om zo een sociaal isolement te voorkomen en steun vinden bij elkaar. Kosten in totaal € 55.000 waarvan De Kansen € 30.000 euro en Toon Hermans Huis € 25.000.

Onderwerp:	Inclusie - Positie inwoners met een beperking verstreken
Bedrag:	€ 90.000
Toelichting:	***Uitvoering VN verdrag Handicap (€ 30.000)*** De inclusieagenda wordt najaar 2021 opgesteld in plaats van voorjaar 2021. Vanwege de coronamaatregelen was de eerste mogelijkheid voor het live organiseren van de bijeenkomsten voor de agenda, najaar 2021. Het fysiek bij elkaar komen had voor iedereen de voorkeur. Na het opstellen van de agenda stellen we een meerjarig uitvoeringsprogramma op. Die kunnen we nu niet opstellen in 2021, maar schuift door naar voorjaar 2022. Voorgesteld wordt om de middelen over te hevelen om deze in 2022 in te zetten voor het samen met de stad opstellen van het uitvoeringsprogramma. ***Stimuleringsfonds inclusieve speeltuinen (€ 15.000)*** Als koploper gemeente van het VN-verdrag Handicap nemen we maatregelen, zodat personen met een beperking zo zelfstandig en onafhankelijk mogelijk kunnen leven. Daaronder valt het inzetten op inclusieve speeltuinen, samen met o.a. de doelgroep, de betreffende buurten/wijken Bijzonder in Arnhem en de Teams Leefomgeving. De drie pilots hiervoor wilden we uitvoeren in 2021, maar schuiven door de corona maatregelen op naar 2022. Daarom wordt voorgesteld deze middelen over te hevelen.

	Handboek Arnhemse Standaard (€ 45.000) Door de coronamaatregelen was het in 2020 en 2021 niet of slechts beperkt mogelijk om het APCG (Arnhems platform chronisch zieken en gehandicapten) met inzet van ervaringsdeskundigen schouwen te laten uitvoeren om zo de gewenste aanpassingen in de openbare ruimte in beeld te krijgen en te realiseren. Het uitvoeren van de schouwen en het waar mogelijk realiseren van de aanpassingen gaan we vanaf november 2021 weer oppakken en loopt door in 2022. Voorgesteld wordt om de middelen door te schuiven om in 2022 zoveel mogelijk van de benodigde aanpassingen in de openbare ruimte te realiseren.

Onderwerp:	Burgerparticipatie
Bedrag:	€ 50.000
Toelichting:	In het coalitieakkoord is gevraagd een digitaal wijkpanel te ontwikkelen om inwoners beter de kans te bieden mee te praten en mee te denken over onderwerpen die hen raken. Daarvoor heeft de raad € 50.000 in 2021 beschikbaar gesteld. "In 2021 zal op minimaal 2 projecten het instrument als pilot worden gebruikt. Het digitale wijkpanel moet representatief zijn en kan ook in meerdere wijken of stadsbreed worden ingezet. Het is instrument aanvulling op de bestaande participatievormen en mag dat proces niet doorkruisen ". Binnen Arnhem zijn verschillende instrumenten die we reeds inzetten voor digitale participatie die voldoen aan de gestelde eisen: meedenken.arnhem.nl en het digipanel (ook wel Arnhems panel genoemd). Beide instrumenten kunnen in de verschillende fasen van een plan of project worden ingezet en stadsbreed of wijkgericht. Beide instrumenten worden ook ingezet voor twee bestaande vaste wijkpanels (SpijkerPeil en PanelWest) en tijdelijk wijkpanels ten behoeve van projecten en nieuw beleid. Het voorstel is digitale bestaande wijkpanels op te richten met inwoners en hierbij ook aan te sluiten bij twee projecten, aan de hand van de bestaande instrumenten. Dit zijn pilots. Er zijn diverse activiteiten gepland, zoals een pilot preventie en voorkomen overlast in De Laar, het gebruik van buurtaccommodaties in Presikhaaf en de herijking van betrokkenheidsprofielen om inwoners op buurtniveau beter te betrekken. De kosten voor deze voorgestelde activiteiten gaan de daarvoor beschikbare middelen uit de bestemmingsreserve Burgerparticipatie te boven. Daarom is het noodzakelijk deze € 50.000 mee te nemen naar het budget 2022.

S09 Gezondheid en sport

Onderwerp:	Gezond In De Stad
Bedrag:	€ 158.000
Toelichting:	Het Rijk heeft dit jaar eenmalig extra coronamiddelen beschikbaar gesteld waarvoor we verschillende activiteiten op het vlak van gezonde leefstijl en bewegen hebben uitgevoerd. Hierdoor hebben de reguliere activiteiten in het kader van het GIDS-budget vertraging opgelopen. Er is dit jaar dus GIDS-budget overgebleven dat niet tijdig kon worden besteed aan voorgenomen duurzame initiatieven, o.a. het aanschaffen en aanleggen van watertappunten in de openbare ruimte in het kader van de JOGG-aanpak en andere GIDS-activiteiten. Het voorstel is deze middelen over te hevelen (afgerond € 158.000) zodat we voorgenoemde activiteiten in 2022 vorm kunnen geven.

S11 Ruimtelijke ontwikkeling

Onderwerp:	Omgevingswet
Bedrag:	€ 100.000
Toelichting:	Verwacht wordt dat op het budget van 2021 €100.000 wordt overgehouden. Reden hiervoor is dat in het voorjaar 2021 bekend werd dat de inwerkingtredingsdatum omgevingswet met, naar huidige verwachting, een halfjaar naar achter geschoven gaat worden tot 1 juli 2022. Juist in de laatste fase van het project is het cruciaal de benodigde inspanning te kunnen leveren om te waarborgen dat alles goed gaat. Deze €100.000 die in eerste instantie in het laatste half jaar van 2021 ingezet zouden worden, zijn nu in het eerste half jaar van 2022 nodig. Voorstel is derhalve om dit bedrag door te schuiven naar 2022.

Onderwerp:	Bodemonderzoek en -sanering
Bedrag:	€279.000
Toelichting:	Voor de uitvoering van de bodemtaken heeft het rijk in de jaren 2018 t/m 2021 middelen beschikbaar gesteld. Door de corona-pandemie zijn niet alle bodemtaken tot uitvoering gekomen. Omdat de financiering van de wettelijke bodemtaken vanaf 2022 is nog onbekend is, wordt voorgesteld om het nog beschikbare budget in 2021, van € 279.000 over te hevelen naar 2022. Deze middelen zijn nodig om in 2022 de volgende taken te kunnen uitvoeren; sanering spoedlocaties, bodemonderzoek- en sanering op beheer- en ontwikkellocaties, onderzoek naar PFAS en andere opkomende ZZS (Zeer zorgwekkende stoffen) en transitie naar Omgevingswet. Zonder overheveling kunnen met name de ingezette lood-operatie (sanering loodtuinen) en andere maatschappelijk noodzakelijke saneringen niet worden uitgevoerd; ook deze zijn deels door Corona getemporiseerd.

Onderwerp:	Plancapaciteit verstedelijkingsopgave
Bedrag:	€ 101.000
Toelichting:	Er zijn verschillende opgaven in uitvoering en in voorbereiding. De plankosten voor de ontwikkeling van Kronenburg zullen in 2021 gemaakt worden. Voor de in de woondeal benoemde versnellingslocatie Elderveld dient een ontwikkelperspectief te worden opgesteld. Voor Spoorzone Oost is er een ontwikkelperspectief vastgesteld (raadsbrief 18 mei 2022). In de komende periode wordt gewerkt aan een uitvoeringsagenda welke medio 2022 aan de raad wordt voorgelegd. Deze opgaven vragen om een intensief participatief proces met professionele stakeholders en bewoners. Door Corona is dit vertraagd en zijn de kosten niet in 2021 gemaakt. Om in 2022 deze ontwikkelingen een verder vervolg te geven zijn deze middelen nodig.

Onderwerp:	Sanering grondwal en herinrichting/uitbreiding woonwagenkamp Bethaniënstraat
Bedrag:	€ 3.878.000
Toelichting:	In het raadsbesluit van 27 mei 2020 is de sanering van de grondwal gekoppeld aan de totstandkoming van een uitbreidingsplan voor de woonwagenlocatie aan de Bethaniënstraat. Voorwaarde voor een plan is draagvlak van ten minste 2/3 van de huidige bewoners. Het is niet mogelijk gebleken om een variant te vinden die aan deze voorwaarde voldoet. Op 9 november is de raad geïnformeerd over het besluit van het college om terug te vallen op het raadsbesluit van 27 mei 2020 en het proces van herinrichting en uitbreiding te stoppen en alleen het scenario waarin de verontreinigde grondwal wordt gesaneerd uit te voeren. Dit betekent dat een nader te bepalen deel van het budget naar verwachting over zal blijven. Op het moment dat de sanering is afgerond en de bedragen definitief zijn, zal voor het niet bestede bedrag aan de raad een voorstel voorgelegd worden.

S12 Wonen en leefomgeving

Onderwerp:	Plan van aanpak woningsplitsing en verkamering controles en handhaving
Bedrag:	€ 146.000
Toelichting:	Conform het Plan van Aanpak 'Verkamering en Woningsplitsing' heeft de gemeenteraad voor de jaren 2020 t/m 2022 jaarlijks € 110.000 beschikbaar gesteld voor het verhogen van het aantal handhavingsacties door de ODRA bij kamerverhuurbedrijven. Door deze extra capaciteit werd de ODRA in staat gesteld om in enkele jaren alle verkamerde panden te controleren en houdt zij acties in reserve om te reageren op meldingen of onvoorziene situaties. Hoewel acties bij kamerverhuurbedrijven al jaren plaatsvinden, is de ODRA dit kalenderjaar gestart met het officiële project ten behoeve van de controles bij kamerverhuurbedrijven. In plaats van 01-01-2020 is dus 01-01-2021 pas gestart met het project. Oorzaak van de verlate start is dat de ODRA een groot deel van het afgelopen 1,5 jaar vanwege coronarisico's niet in staat was op grote schaal controlebezoeken uit te voeren. Hierdoor verlengen we het project en schuiven we bedragen door. De verwachting is dat het budget in 2021 niet geheel wordt uitgegeven. Voorstel is om een bedrag van €146.000 door te schuiven naar 2022. Het budget is nodig om de opdrachten inzake kamerverhuurbedrijven vanuit de gemeenteraad uit te voeren.

Onderwerp:	Kwaliteitsimpuls openbare ruimte
Bedrag:	€ 260.000
Toelichting:	In 2021 is gestart met de voorbereiding van een aantal vergroeningsprojecten: Willemsplein Noord, Presikhaaf 1, Vrij Nederlandstraat, Aalburgstraat, stationsomgeving Presikhaaf. De plannen worden samen met bewoners gemaakt. In het coronajaar 2021 heeft deze burgerparticipatie geleid tot vertraging. De uitvoering stond gepland voor 2021, maar zal nu in 2022 plaatsvinden. Daarom wordt voorgesteld de middelen over te hevelen naar 2022.

Doorlopende investeringsbudgetten

Onderwerp:	Doorlopende investeringsbudgetten
Bedrag:	€ 4.318.000 (IS02 € 2.193.000, IS12 € 2.125.000)
Toelichting:	Begin 2021 zijn op basis van de meerjarenprogrammering de aan programma-onderdelen gekoppelde investeringskredieten bepaald. Onderlegger bij deze programmering voor wat betreft de jaarschijf 2021 is een scala aan in 2021 geplande investeringsprojecten. Door diverse oorzaken is bij veel van deze projecten een vertraging bij de uitvoering opgetreden: capaciteitstekort bij aannemers buitenproportioneel oplopende levertijden (o.a. chip-tekort bij producenten openbare verlichting), moeizame participatie door corona-maatregelen. De opbouw van de onderbesteding 2021 is als volgt: - Openbare Verlichting: € 1,4 mln. (op jaarkrediet van € 3,3 mln.) - Kunstwerken: € 0,13 mln. (jaarkrediet € 0,8 mln.) - Parkeerexploitatie: € 0,13 mln. (jaarkrediet € 0,46 mln.) - Afvalbeheer: € 0,85 mln. (jaarkrediet € 2,975 mln.) - Riolering: € 0,725 mln. (jaarkrediet € 7,4 mln.) - Krediet verkeersinfrastructuur: € 0,533 mln. (jaarkrediet €1,6 mln.). - Bossen en parken incl. strategisch aankoop gronden: € 0,33 mln. (jaarkrediet € 0,33 mln.) - Bomenplan: € 0,22 mln. (jaarkrediet € 0,89 mln.) Het is noodzakelijk dat de niet bestede kredieten 2021 beschikbaar blijven in 2022. Dit om de uitgestelde werkzaamheden uit te kunnen voeren. De in de begroting 2022 opgenomen (doorlopende) kredieten zijn namelijk nodig om andere geplande investeringsopgaven in de periode 2022-2025 te kunnen realiseren.

Begrotingswijziging Exploitatie

Nr. : 21013
Onderwerp : Budgetoverhevelingen 2021
Raad d.d. : 22-12-2021
Zaaknr. : 617947
Toelichting: : Begrotingswijziging bij de Nota budgetoverhevelingen 2021

Programma's	2021						2022						2023						2024						2025						2026						2027					
	Lasten	Baten	Expl.-result.	Toe-voeg.	Ont-trekk.	Saldo	Lasten	Baten	Expl.-result.	Toe-voeg.	Ont-trekk.	Saldo	Lasten	Baten	Expl.-result.	Toe-voeg.	Ont-trekk.	Saldo	Lasten	Baten	Expl.-result.	Toe-voeg.	Ont-trekk.	Saldo	Lasten	Baten	Expl.-result.	Toe-voeg.	Ont-trekk.	Saldo	Lasten	Baten	Expl.-result.	Toe-voeg.	Ont-trekk.	Saldo	Lasten	Baten	Expl.-result.	Toe-voeg.	Ont-trekk.	Saldo
Wijkprogramma's																																										
Geb 0 Gebied nader te verdelen																																										
Geb 1 CSA	-566		**566**	566			566		**-566**	566																																
Geb 2 Noordwest	-31		**31**	31			31		**-31**	31																																
Geb 3 Noordoost	-69		**69**	69			69		**-69**	69																																
Geb 4 Presikhaaf	-34		**34**	34			34		**-34**	34																																
Geb 5 Malburgen	-89		**89**	89			89		**-89**	89																																
Geb 6 Schuytgraaf/Elderveld	-275		**275**	275			275		**-275**	275																																
Geb 7 De Laar/Elden	-19		**19**	19			19		**-19**	19																																
Geb 8 RKV	-175		**175**	175			175		**-175**	175																																
	-1.258		**1.258**	**1.258**			**1.258**		**-1.258**		**1.258**																																
Stedelijke programma's																																										
S00 Bestuur, dienstverlening en financ	-775		**775**	775			775		**-775**	775																																
S01 Veiligheid	-350		**350**	350			350		**-350**	350																																
S02 Bereikbaarheid																																										
S03 Economie																																										
S04 Onderwijs																																										
S05 Cultuur	-2.160		**2.160**	2.160			2.160		**-2.160**		2.160																																
S06 Participatie en armoedebestrijding	-4.420		**4.420**	4.420			4.420		**-4.420**		4.420																																
S07 Zorg																																										
S08 Welzijn en inclusie	-1.880		**1.880**	1.880			1.880		**-1.880**		1.880																																
S09 Gezondheid en sport	-158		**158**	158			158		**-158**		158																																
S10 Klimaat, energie en milieu																																										
S11 Ruimtelijke ontwikkeling	-4.358		**4.358**	4.358			4.358		**-4.358**		4.358																																
S12 Wonen en leefomgeving	-406		**406**	406			406		**-406**		406																																
	-14.507		**14.507**	**14.507**			**14.507**		**-14.507**		**14.507**																																
Totaal	-15.765		**15.765**	15.765			15.765		**-15.765**		15.765																																

Memo

Datum : woensdag 8 december 2021

Aan : Gemeenteraad

Van : Portefeuillehouder Financiën Ronald Paping

Betreft : Beantwoording vragen nav meningsvormende behandeling raadsvoorstel Budgetoverheveling 2021

Inleiding
Op 1 december heeft de informatieve en meningsvormende behandeling van het raadsvoorstel Budgetoverheveling 2021 plaatsgevonden. Tijdens deze behandeling is een aantal vragen gesteld, die betrekking hebben op specifieke onderdelen van de voorgestelde budgetoverheveling en daarmee op andere portefeuilles dan Financiën. In dit memo wordt antwoord gegeven op de gestelde vragen.

1.Wijken algemeen: parkeerplan spijkerkwartier: betreft de genoemde ondercapaciteit de formatie van het TLO? En daarnaast: wat zijn de afspraken over deze inzet van meeropbrengsten in het spijkerkwartier, wanneer kan de raad daar iets van vinden? Kan de raad ook iets vinden over de inzet van de middelen? Hoeveel middelen kunnen doorgeschoven worden?
In het Spijkerkwartier is in 2018 betaald parkeren voor de hele wijk ingevoerd. De meeropbrengsten komen ten goede aan de wijk (€ 278.000 per jaar). De bewoners hebben grote invloed op de besteding van deze gelden. In het raadsvoorstel zijn wel kaders opgenomen: Initiatieven moeten o.a. zorgen voor verdere verlichting van de parkeerproblematiek en vergroting van de leefbaarheid van de wijk (bv aanleg extra groen/CO2 reductie). Buurtbewoners, ondernemers en gemeente werken daar samen aan. Een actueel voorbeeld is de Steenstraat waar binnenkort wordt geïnvesteerd in groen- en verkeersmaatregelen. Hiervoor heeft het wijkoverleg middelen uit het parkeerplan ter beschikking gesteld. De komende jaren vindt in meerdere straten in het Spijkerkwartier groot onderhoud plaats. De planning is om de overgehevelde middelen voornamelijk te besteden aan een extra kwaliteitsimpuls van het groot onderhoud. Verdere informatie over het parkeerplan Spijkerkwartier kan contact gezocht worden met TLO/CSA, via mailadres: csa@leefomgevingarnhem.nl
Het wijkoverleg Spijkerkwartier en Team Leefomgeving beslissen over de besteding van de gelden (conform parkeerplan en raadsvoorstel). De raad heeft de kaders meegegeven en gaat niet over de besteding. De plannen die er nu liggen passen binnen de kaders die de raad heeft gesteld.

Uit parkeerplan (zie link): https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Arnhem/2dbce94b-0672-4b94-b0cf-4fcd09c56fc3#950af9e1-b415-4655-989d-763b23f384f3
4)
e) waar de wijk (werkgroep Verkeer Spijkerkwartier), in overleg met Team Leefomgeving van de gemeente, beslist over besteding van gelden;

2.S01 Veiligheid: een aantal activiteiten is vertraagd en specifieke onderwerpen moeten nog worden vormgegeven: graag hiervan een nadere specificatie en toelichting geven
Er is een verzoek ingediend om vanuit 2021 in totaal € 350.000 over te hevelen, zodat die middelen gericht ingezet kunnen worden voor het versterken van de veiligheid in onze stad. Met behulp van het

programma BOTOC (breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit) wordt reeds getracht de risico's van het opgroeien in deze wijken te beperken. In het kader van het BOTOC-programma zijn het afgelopen jaar succesvol zes deelprojecten opgezet waardoor actief samengewerkt in de wijk. Zo is bijvoorbeeld de nieuwe stichting Arnhemse Straatcoaches opgericht. Inmiddels zijn zeven straatcoaches actief in twee wijken in Arnhem waar zij een groot aantal jongeren spreken en samenwerken met politie, jeugdjongerenwerk, de wijkteams en de teams leefomgeving (TLO's). Er ligt een voorstel om deze aanpak te intensiveren door middel van werving extra straatcoaches voor andere wijken in Arnhem. Hiervoor zijn € 180.000 aan extra middelen noodzakelijk. In het verlengde hiervan starten op 1 januari 2022 twee PIT (Preventief Interventie Team) coaches (28 en 36 uur) in dienst van de wijkteams waarvoor de kosten ongeveer €100.000 bedragen. Tevens neemt Arnhem deel aan het experiment gesloten coffeeshopketen. De Arnhemse deelname aan het wietexperiment wordt projectmatig in fases vorm gegeven binnen het cluster ondermijning van de afdeling Veiligheid. Op dit moment is het project vertraagd waardoor de bijdrage vanuit het Rijk later volgt. Om de handhaving binnen dit experiment te continueren worden kosten van € 70.000 verwacht.

3.S05 Cultuur, beeldende kunst: is de keuze van het kunstwerk al gemaakt of gebeurt dit ook pas in 2022?
We zijn over de aankoop van het kunstwerk Respire in gesprek met kunstenaar Jennifer Tee. Om het kunstwerk permanent in de openbare ruimte te realiseren wordt nader onderzoek uitgevoerd. Zowel qua locatie, uitvoering en beheer en onderhoud. In overleg met de kunstenaar wordt begin volgend jaar een proef aangelegd. Op basis van de uitkomsten wordt daarna definitief besloten tot aankoop.

4.S06 regionale middelen participatie: kunnen we hier nog op sturen? Hoe en wanneer?
De beschikbaar gestelde middelen vanuit het Rijk voor de arbeidsmarktregio hebben een specifiek bestedingskader meegekregen en zijn reeds toegekend aan het programma Participatie. Over de inzet van de middelen vindt regionale afstemming plaats. Zo is onder andere een strategische agenda arbeidsmarktregio Midden-Gelderland ontwikkeld. Er wordt een voorstel voorbereid om bij de begroting 2023 en verder de regionale middelen op basis van de onderliggende plannen meerjarig in de begroting op te gaan nemen. Tevens zal over de ontwikkeling van de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland bij de volgende Turap een terugkoppeling plaatsvinden.

5.S06 Actieplan werk: in de toelichting staat dat de middelen worden overgeheveld voor inzet voor mensen en jongeren die al langer aan de kant staan. Deze middelen komen echter voort uit het Herstelplan corona, dus zou juist voor de effecten corona op werkloosheid bedoeld zijn. Waarom dan inzetten op mensen die al langer aan de kant staan? Deze groep daalt toch al met inzet van de lopende budgetten?
In het actieplan Werk (d.d. 11 mei 2021) zijn alle acties opgenomen die specifiek ingezet worden op de effecten van Corona, hierin is ook de motie 20M184g (Eerst feiten, dan financiën) meegenomen. In het actieplan hebben we de effecten van Corona toegelicht, onder meer dat we zien – net als landelijk - dat de mensen die al langer aan de kant staan kwetsbaarder zijn geworden door de coronacrisis. Een deel van onze inzet vanuit het actieplan is dan ook gericht op langer of meer inzet op deze groep. Voor de reeds ingezette acties uit het actieplan stellen we voor middelen over te hevelen naar 2022.

6.S11 Bethaniënstraat: graag een bevestiging dat uitstel is ontvangen voor inzet middelen sanering grondwal en het budget dus ook in 2022 uitgegeven kan worden.
Er is telefonisch contact geweest met het ministerie. Ze hebben telefonisch bevestigd dat de verlenging van de bestedingstermijn van de specifieke uitkering voor de sanering waarschijnlijk akkoord is. Dit betekent dat we hiermee in 2022 aan de slag gaan.

BEHANDELRESULTAAT

I / M1 1 december 2021

GEMEENTE Arnhem

Budgetoverheveling 2021

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Paping

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Venhoek (D66), Prinsen (GroenLinks), Bouma (PvdA), Groot (CDA), Nede (ChristenUnie), Tujeehut (Arnhemse Ouderen Partij), Usta (Denk/VA), Spruijt (Arnhem Centraal), Pape (VVD). De fracties van de SP, PvdD en PVV waren niet aanwezig.

Verder aanwezig: Wethouder Paping en de ambtelijke ondersteuner Bouwman.

Bespreking
De raadskamer heeft de fase Meningsvorming 1 afgerond.

Toezeggingen
Wethouder Paping zegt toe om op de volgende openstaande vragen schriftelijk terug te komen, uiterlijk op woensdag 8 december:

Parkeerplan spijkerkwartier:
Betreft de genoemde ondercapaciteit de formatie van het TLO? Wat zijn de afspraken over deze inzet van meeropbrengsten in het spijkerkwartier, wanneer kan de raad daar iets van vinden? Kan de raad ook iets vinden over de inzet van de middelen? Hoeveel middelen kunnen doorgeschoven worden?

Veiligheid:
Een aantal activiteiten is vertraagd en specifieke onderwerpen moeten nog worden vormgegeven, kunnen we daar een nadere specificatie en toelichting over krijgen?

Kunstwerk:
Is de keuze van het kunstwerk al gemaakt of gebeurt dit ook pas in 2022?

Regionale middelen participatie:
Kunnen we hier nog op sturen? Hoe en op welk moment kan dat?

Actieplan werk:
In de toelichting staat dat de middelen worden overgeheveld voor de inzet voor mensen en jongeren die al langer aan de kant staan. Deze middelen komen echter voort uit het Herstelplan Corona en zijn daarom juist voor de effecten van corona op werkloosheid bedoeld. Waarom dan inzetten op mensen die al langer aan de kant staan? Deze groep daalt toch al met inzet van de lopende budgetten?

Grondwal / Bethaniënstraat:
Graag een bevestiging dat uitstel is ontvangen voor de inzet van middelen sanering grondwal en het budget dus ook in 2022 uitgegeven kan worden.

BEHANDELRESULTAAT

I / M1 1 december 2021

Conclusie
De voorzitter heeft geconcludeerd dat de raadskamer vindt dat de meningsvorming 1 is afgerond en dat het voorstel doorgeleid kan worden naar de besluitvormende vergadering, met mogelijk een wijzigingsvoorstel vanuit fracties.

De raadsadviseur,

Steffan Vos

De voorzitter,

Lea Manders

Politieke Avond

Dossiernummer	2898
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	1 december 2021
Agendapunt	10.LF
Omschrijving	22.00 uur - 23.15 uur: Vrij zijn in Arnhem

Geagendeerd	Vergaderdatum
Politieke Avond	17 november 2021
Politieke Avond	**1 december 2021**

Titel/onderwerp: Vrij zijn in Arnhem

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

Van:	College	Ambtenaar:	Roman Meutstege
Portefeuillehouder:	M. Louwers	Telefoonnr:	5519
		E-mailadres:	roman.meutstege@arnhem.nl
Doel activiteit	(vervolg) Meningsvormend (M1)		
Toelichting	**Inhoud** Aan de gemeenteraad van Arnhem wordt voorgesteld om het actieplan 'Vrij zijn in Arnhem' vast te stellen. Dit actieplan ziet op een aanpak tegen discriminatie en racisme, en werkt aan een stad waarin voor elkaar wordt opgekomen. Het actieplan komt voort uit gesprekken met de stad, en heeft als doel een startpunt te zijn van een beweging naar een inclusieve samenleving. Hiervoor wordt ongeveer €200.000 beschikbaar gesteld, naast een budget van € 67.000 die beschikbaar wordt gesteld vanuit het Rijk. Zie voor meer informatie het raadsvoorstel en de raadsbrief en bijlagen "Informatieverzoek conform artikel 169 lid 3 gemeentewet m.b.t. 'Vrij zijn in Arnhem' " d.d. 07-09-2021 **Proces** Op 17 november jl is het voorstel Informatief/Meningsvormend 1 besproken. De Informatieve fase is afgerond. Aansluitend werd een start gemaakt met de M-1 fase. Omwille van de tijd is deze na de eerste termijn van raadskamer en college afgebroken. *(zie het behandelresultaat).*		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Afronding van de meningsvormende (M1) fase en besluiten of voorstel kan worden doorgeleid naar besluitvorming.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	De vergadering wordt voortgezet met de tweede termijn van de raadskamer. <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 "Vrij zijn in Arnhem"			
Bijlage - Vrij zijn in Arnhem			
Aangenomen motie "Integrale inclusievisie en actieplan'" (20M245g)			
Raadsbrief "Informatieverzoek conform artikel 169 lid 3 gemeentewet m.b.t. 'Vrij zijn in Arnhem' " d.d. 07-09-2021			
Behandelresultaat I/M1 vergadering van 17 november 2021			

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 588565

Onderwerp: 'Vrij zijn in Arnhem'

Voorstel

1. 'Vrij zijn in Arnhem' vast te stellen

Inleiding

In Arnhem moet iedereen moet zichzelf kunnen zijn. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar helaas zijn er Arnhemmers die dagelijks te maken krijgen met discriminatie en racisme. Dit is onacceptabel en bovendien strafbaar. Met het actieplan 'Vrij zijn in Arnhem' strijden we tegen discriminatie en werken we aan een stad waarin we voor elkaar opkomen. We laten de kracht van diversiteit zien en leveren een bijdrage aan de emancipatie van groepen die te maken krijgen met discriminatie.

In juni zijn we gestart met de campagne #ArnhemDurft, waarin we Arnhemmers oproepen om zich uit te spreken tegen discriminatie en op te komen voor de mensen die hiervan het slachtoffer worden. Dat kunnen we niet alleen als gemeentebestuur: alleen als iedereen mee doet, kunnen we discriminatie en racisme een halt toe roepen.

Met 'Vrij zijn in Arnhem' laten we zien waar we voor staan en hoe we een vuist willen maken tegen discriminatie en racisme. Dit actieplan is de opbrengst van gesprekken met de stad, en het startpunt van een beweging naar een inclusieve samenleving waarin geen plek is voor uitsluiting. We blijven met elkaar in gesprek en werken zo toe naar ons ideaal: een stad waarin iedereen zichzelf kan zijn.

Beoogd effect

GEMEENTE Arnhem

Met 'Vrij zijn in Arnhem' geven we samen met de stad vorm aan een beweging naar een inclusievere stad, die strijdt tegen discriminatie en racisme.

De komende jaren werken we toe naar:
- Het laten zien en benutten van de kracht van diversiteit
- Het vergroten van bewustwording over discriminatie en racisme
- Geen ruimte laten voor discriminatie en opkomen voor elkaar

Beoogd effect is het terugdringen van discriminatie en racisme. We willen dat het bestrijden van discriminatie en racisme bij iedereen hoog op de agenda staat, dat we daarin als stadsbrede beweging samen optrekken en samen discriminatie en racisme effectief aanpakken.

Argumenten

1.1 We geven als gemeente hoge prioriteit aan de aanpak van discriminatie en racisme

Er gebeurt al veel in Arnhem in de aanpak van discriminatie, maar de ontwikkelingen van de afgelopen tijd maken duidelijk dat er meer nodig is. Discriminatie is strafbaar en vraagt om een zero tolerance aanpak. Tegelijkertijd willen we de discriminatie van morgen voorkomen door al vroeg in te zetten op ontmoeting, bewustwording en tolerantie, acceptatie en respect.

1.2 We geven uitvoering aan uw motie 'Integrale inclusievisie en actieplan (20M245)'.

De gemeenteraad heeft een motie 'Integrale inclusievisie en actieplan' aangenomen waarin wordt gevraagd om een integrale visie en actieplan als onderdeel van het Uitvoeringsplan Inclusief Arnhem, en deze uiterlijk voor het zomerreces 2021 aan de raad voor te leggen.

Participatie

'Vrij zijn in Arnhem' is opgesteld voor en door Arnhemmers. We hebben hiervoor meer dan 40 gesprekken gevoerd, met onder meer jongeren, ouderen, docenten, ondernemers, wijkprofessionals, culturele ondernemers en artiesten. We spraken hen over de mate waarin er sprake is van discriminatie en racisme in de stad, welke maatregelen we eerder al hebben getroffen, wat er nog nodig is en wie hierin een rol kan spelen. In verschillende klankbordgroepbijeenkomsten is er meegedacht over de invulling van de pijlers, acties en kernpunten. Aanvullingen en opmerkingen van de klankbordgroep op de conceptversies van het stuk zijn meegenomen en verwerkt.

We gaan door met de energie die we zijn tegengekomen in de stad, en werken ook in de uitvoering van onze plannen nauw samen.

Financiën

In de perspectiefnota 2022 is voor 2022 en 2023 € 200.000 beschikbaar gesteld voor de visie en het actieplan racismebreed (nu het manifest 'Vrij zijn in Arnhem') en de regenboogagenda. Vanaf 2024 blijft er voor de regenboogagenda - integraal onderdeel van het manifest - structureel € 36.000 beschikbaar.

Een groot deel van de acties is bedoeld om een extra impuls te geven aan een stadsbrede beweging tegen discriminatie. Hiervoor zetten we de beschikbare € 200.000 uit de perspectiefnota 2022 in, in 2022 en 2023. Daarnaast zetten we de circa € 67.000 euro in die vanuit het Rijk (meicirculaire) extra beschikbaar wordt gesteld voor het versterken van de aanpak van discriminatie en de antidiscriminatievoorziening (€ 64.678 euro in 2021 oplopend tot € 68.654 euro in 2025). Verder wordt een deel van de acties mede gefinancierd uit bestaande middelen inclusie.

Uitvoering

In het manifest noemen we de eerste acties die we de komende jaren gaan uitvoeren. Deze zijn geordend in drie pijlers:

- De kracht van diversiteit laten zien en benutten, waarin we werken aan inclusieve organisaties en een stad waarin iedereen meetelt,
- Meer besef van discriminatie en racisme, waarin we het besef en de kennis vergroten over discriminatie, slavernijverleden en andere relevante geschiedenis, en werken aan ontmoeting in de stad,
- Zero tolerance voor discriminatie, waarin we zorgen dat discriminatie hard aangepakt wordt, Arnhemmers die gediscrimineerd worden goed geholpen worden en waarin we de norm versterken dat het normaal is er iets van te zeggen als je ziet dat er discriminatie plaatsvindt.

Het is niet eenvoudig de mate van discriminatie en racisme in kaart te brengen. We vinden het van groot belang om te weten of we op de goede weg zijn, en of onze acties effect hebben. We monitoren de voortgang van onze plannen daarom met een combinatie van tellen en vertellen: een combinatie van cijfermatige gegevens en de duiding en invulling hiervan door ervaringen en verhalen van experts en inwoners.

De beweging naar een inclusieve stad maken we samen. We leren hierbij van de stappen die we maken.

Communicatie

'Vrij zijn in Arnhem' staat voor een stadsbrede beweging, waarin we samen strijden tegen discriminatie en racisme. Bewustwording en communicatie zijn hier een belangrijk onderdeel van. Na de raadsbehandeling gaan we bouwen aan een stadsbrede beweging met als doel om zoveel mogelijk inwoners, ondernemers, kunstenaars, docenten en anderen zich aan te laten sluiten.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Vrij zijn in Arnhem

RAADSVOORSTEL

Besluit van

Zaaknummer 588565

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 juli 2021, nummer: 588565;

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

besluit:

1. 'Vrij zijn in Arnhem' vast te stellen

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem

Vrij zijn in Arnhem

GEMEENTE Arnhem

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

- Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet

1. Voorwoord

In Nederland is iedereen gelijkwaardig. Dit is het fundament van onze samenleving. De grondwet begint ermee. Het maakt niet uit wie je bent, waar je vandaan komt, van wie je houdt of waar je in gelooft. Wie anderen uitsluit om wie zij zijn, overtreedt de wet en is strafbaar.

Toch krijgen ook in Arnhem mensen te maken met discriminatie en racisme. Vorig jaar liep het marktplein vol met Arnhemmers die de aandacht vestigden op het anti-zwart racisme. Mede als gevolg van de coronacrisis, wordt er meer anti-Aziatisch racisme gemeld. En ook antisemitisme zien we terugkomen in onze stad, bleek recentelijk uit leuzen die door voetbalsupporters geuit werden op de John Frost-brug. Ook de LHBTIQ+-gemeenschap heeft nog dagelijks te maken met discriminatie.

Dit accepteren we niet. Ruim 75 jaar terug hebben onze voorouders in Arnhem hard gevochten voor vrijheid. De vrijheid om jezelf te kunnen zijn en je eigen keuzes te kunnen maken zijn nauw verbonden aan onze stad. We gaan daarom met elkaar de strijd aan tegen de discriminatie en het racisme van vandaag, door voor elkaar op te komen. En we zetten in op het voorkomen van de discriminatie en het racisme van morgen, door onze kinderen al jong de waarde van respect, tolerantie en acceptatie mee te geven.

Dit vraagt dat we in de eerste plaats naar onszelf kijken. Dat we eerlijk zijn tegen elkaar en van elkaar leren. Iedereen kan bijdragen aan verandering. Als gemeente werken we hard om onze eigen organisatie inclusiever en diverser te maken. Samen met de stad werken we ook aan het inclusiever maken van onder andere onze organisaties, het onderwijs en het sportklimaat.

Met *Vrij zijn in Arnhem* laten we met elkaar zien waar wij voor staan. En welke stappen we gaan nemen met elkaar. Deze acties komen voort uit een groot aantal gesprekken dat we in de stad hebben gevoerd. Of we nu docenten, ondernemers, professionals in de wijken of jongeren spraken, overal voelden we de energie om verandering te brengen. De vraag was simpel: “hoe bereiken we een Arnhem waar voor discriminatie geen plaats is?” Het antwoord is niet altijd simpel. Wat wel duidelijk is, is dat we met elkaar aan de slag gaan.

Op weg naar een Arnhem voor iedereen. Doe mee, we hebben elkaar nodig!

Namens het college van burgemeester en wethouders Arnhem.

Martien Louwers, wethouder Inclusie.
Juli 2021

2. Waar staan we voor?

Vrij zijn in Arnhem is een beweging naar een stad waar we met elkaar strijden tegen discriminatie en racisme. Dit plan is voor alle Arnhemmers. Of je nu in Hoogkamp woont of in Malburgen, ondernemer bent of student, hier al 40 jaar woont of net de verhuisdozen uitgepakt hebt.

We vragen iedereen om zich aan te sluiten en met ons mee te doen.

1. We zijn trots op de diversiteit van onze stad

We zijn de meest diverse stad van Oost-Nederland, en daar zijn we trots op! Diversiteit brengt nieuwe verhalen, inzichten en ondernemerskracht. We gaan deze kracht meer benutten. Door van elkaar te leren, met nieuwe ontmoetingen en door de energie en inspiratie van mede-Arnhemmers beter zichtbaar te maken.

2. We strijden elke dag tegen discriminatie en komen voor elkaar op

Discriminatie en racisme zijn strafbaar. Dus of het nu op straat, op de werkvloer of online voorkomt, we zeggen er iets van. We moedigen aan tot melding of aangifte. We zorgen voor laagdrempelig melden en goede begeleiding. En met organisaties die discrimineren, stoppen we de samenwerking. Zo versterken we met elkaar de norm tegen discriminatie.

3. Geen vrijheid zonder veiligheid

Elke Arnhemmer moet in veiligheid zichzelf kunnen zijn, of dit nu thuis is of op school, op straat of op de werkvloer. We geven hoge prioriteit aan de aanpak van discriminatie door de politie en boa's als beschermers van een veilige leefomgeving

> "Ik heb zelf last van discriminatie, en wil dat mijn dochter er later geen last meer van heeft. Dat is mijn motivatie."
>
> – quote uit stadsgesprekken

4. We geven kinderen vanaf de wieg het belang van tolerantie, acceptatie en respect mee

De waarden die je als kind meekrijgt zijn bepalend voor je verdere leven. En er is een hele stad nodig om een kind op te voeden. Met elkaar laten we onze kinderen daarom zien hoe belangrijk het is elkaar te accepteren en met respect te behandelen, en welke meerwaarde diversiteit ons brengt

5. We herdenken en vieren de vrijheid om jezelf te zijn

We vieren met elkaar de diversiteit van onze stad. Maar we herdenken ook dat vrijheid niet altijd vanzelfsprekend geweest is. Zo laten we voortdurend zien waar we voor staan.

6. We werken samen aan diversere en inclusievere Arnhemse organisaties

Organisaties met een grote diversiteit aan personeel en een inclusieve organisatiecultuur zijn effectiever en innovatiever. Ze passen bovendien bij een stad waar iedereen meedoet. We werken daarom samen aan het diverser en inclusiever maken van Arnhemse organisaties.

7. We werken samen als bondgenoten

In onze stad wonen Arnhemmers met allerlei etnische en culturele achtergronden, religies, seksuele geaardheden en genderidentiteiten. Sommige Arnhemmers werken aan gelijke kansen in de wijk, andere zijn succesvol ondernemer. Veel Arnhemmers hebben een visie op inclusiever onderwijs, of op een arbeidsmarkt die open is voor iedereen. Samen met hen komen we in actie om dit te bereiken.

8. We vormen een groeiende en lerende beweging tegen discriminatie

Elke grote reis begint met de eerste stap, en samen kom je verder. We zien dat er in de stad een beweging gaande is, waar we van elkaar leren en waar we steeds opnieuw kijken hoe we discriminatie en racisme kunnen aanpakken en tegengaan. Deze versterken we en bouwen we met elkaar verder uit.

9. Vooral: we geven als gemeente het goede voorbeeld

We zijn ons ervan bewust dat we als gemeentelijke organisatie een belangrijke rol spelen in het toewerken naar een inclusief Arnhem en het tegengaan van alle vormen van discriminatie en racisme. We zijn een grote werkgever in onze stad. Juist daarom werken we hard om de diversiteit van onze stad meer terug te laten komen in ons personeelsbestand en onze samenwerkingspartners. Hierbij zetten we ook in op een inclusieve werkcultuur, inclusief alle communicatie.

"Discriminatie aanpakken is niet altijd makkelijk. Je moet elke dag weer opnieuw die steen de heuvel opduwen. Maar je moet het toch blijven doen."

- quote uit stadsgesprekken

3. Tijd voor actie

We jagen met elkaar discriminatie en racisme de stad uit. Dat is al aan de gang, en dat willen we verder aanjagen en versterken. Meer dan 40 Arnhemse inwoners en organisaties hebben de afgelopen tijd met ons meegedacht over wat gebeuren moet om discriminatie en racisme aan te pakken.

Dit resulteerde in drie pijlers: de kracht van de diversiteit in Arnhem laten zien en benutten, meer besef over discriminatie en racisme, en een zero tolerance aanpak voor discriminatie.

Hier beschrijven we welke acties we de komende twee jaar onder-nemen.

3.1 De kracht van diversiteit laten zien en benutten

Arnhem is de meest diverse stad van Oost-Nederland. Dat biedt een hoop kansen. Op nieuw ondernemerschap bijvoorbeeld, of nieuwe ideëen en concepten. We gaan die diversiteit laten zien en benutten, en werken aan een stad waarin iedereen meedoet.

In 2025:

- **Is er een levendig aanbod aan goed zichtbare initiatieven op het gebied van inclusie, diversiteit en antidiscriminatie in Arnhem beter zichtbaar.**
- **Hebben we diversere en inclusievere organisaties.**
- **Is de eigen kracht van de verschillende gemeenschappen in Arnhem vergroot.**

3.1.1 Voor en door Arnhemmers

De diversiteit in onze stad wordt een kracht, dankzij Arnhemmers met verschillende achtergronden die meedoen aan onze plannen.

Dit gaan we doen:

- Op Arnhem.nl verzamelen wij alle initiatieven die nu al discriminatie en racisme tegengaan.
- We ondersteunen initiatieven die bijdragen aan bredere kennis over de geschiedenis van de diversiteit van onze stad.
- We voeren samen met de professionals in de wijken voortdurend het gesprek over wat er gaande is in de wijken en verschillende Arnhemse gemeenschappen op het gebied van diversiteit, discriminatie en racisme.
- We ondersteunen 'community building' en de creatie van veilige omgevingen voor gemarginaliseerde groepen, bijvoorbeeld transgender personen.
- We richten een adviesraad op die actief meedenkt.

3.1.2 Inclusieve stad = inclusieve organisaties

We strijden tegen discriminatie op de arbeidsmarkt, maar werken ook aan het diverser en inclusiever maken van onze organisaties.

Dit gaan we doen:

- Voor organisaties die werkzaamheden uitvoeren voor of namens de gemeente Arnhem, onderzoeken we hoe we voor nieuwe overeenkomsten de eis van aantoonbaar antidiscriminatiebeleid voor de eigen organisatie op kunnen nemen.
- Met een netwerk van een grote werkgevers in de stad werken we aan de stadsbrede aanpak om de diversiteit in Arnhemse organisaties te vergroten en optimaal zichtbaar te maken. Dit doen we onder meer door talent met een minder groot eigen netwerk aan deze werkgevers te koppelen.
- We gaan met partnerorganisaties in gesprek over het verder trainen van (wijk)professionals.
- We verzoeken onze culturele partners om een plan van aanpak voor diversiteit. Ook wordt gevraagd hoe zij voldoen aan de Governance Code Cultuur, de Code Inclusie & Diversiteit en de Fair Practice Code.
- Samen met de Arnhemse sportkoepels en sportaanbieders werken we aan een inclusiever sportklimaat in de stad.
- We moedigen Arnhemmers die discriminatie op hun stage of werk dit altijd te melden bij discriminatiemeldpunt Vizier. We brengen dit ook onder de aandacht bij onderwijsinstellingen, jobcoaches en bij werkgevers zelf.
- Met organisaties die aantoonbaar discrimineren, doen we als gemeente geen zaken zolang zij niet werken aan het onderliggend probleem en verbetering laten zien.

"We doen nu vaak of diversiteit een uitdaging is, of zelfs een probleem. Maar dan vergeten we dat diversiteit juist een enorme meerwaarde kan hebben voor een stad. Laten we die ook vooral meer laten zien aan elkaar!"

- quote uit stadsgesprekken

3.2 Meer besef van discriminatie en racisme

Racisme en discriminatie kent impliciete, alledaagse en banale vormen. We gaan daarom het besef in de stad vergroten. We beginnen bij de opvoeding en het onderwijs. We brengen Arnhemmers in contact met elkaar. We herdenken de onvrijheid uit het verleden, en vieren wat er al bereikt is.

In 2025:

- **Is er meer kennis over wat je zelf kunt doen tegen discriminatie, racisme en andere vormen van uitsluiting.**
- **is er meer besef en kennis over het slavernijverleden, kolonialisme, LHBTIQ+ en andere relevante geschiedenis en de erfenis voor het heden.**
- **Is er meer ontmoeting tussen o.a. Arnhemmers met verschillende culturele/etnische identiteiten, genderexpressies en seksuele geaardheden.**

"Als je anders behandeld wordt, ga je je op een gegeven moment ook anders gedragen. Je gelooft op een gegeven moment ook echt dat je minder kan vanwege je afkomst of huidskleur. Terwijl dat niet zo is."

– quote uit stadsgesprekken

3.2.1 *It takes a city to raise a child:* opgroeien vanuit respect en tolerantie

Kinderen worden niet geboren met negatieve vooroordelen. Opvattingen worden meegegeven. We brengen daarom kinderen al vroeg het belang van respect en tolerantie bij. Met ouders, onderwijs en jongerenwerk, maar we betrekken ook buren, vrienden op straat en de online wereld in onze aanpak.

Dit gaan we doen:

- We breiden de scholennetwerken van InDifferent uit. Binnen twee jaar willen we dit op alle vo-scholen in Arnhem aanbieden. In deze netwerken werken leerlingen in coalities aan het versterken van onderling respect en het vergroten van een inclusief klimaat op hun school.
- We ondersteunen het voeren van het gesprek over het koloniale verleden op Arnhemse scholen.
- We maken projecten die door docenten of leerlingen zelf geinitieerd worden op scholen optimaal zichtbaar.
- We betrekken rolmodellen uit de wijken bij het bespreken en onder de aandacht brengen van discriminatie, racisme en inclusie.
- We werken met het onderwijs aan een inclusief en divers schoolklimaat.
- We verhogen de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij zetten we in op gelijke kansen voor iedereen. We beginnen met de voor- en vroegschoolse educatie, en bieden in Arnhem-Oost verlengde leertijd aan.

3.2.2 Herdenken en vieren

In Arnhem hebben we het belang ondervonden van vrijheid. Met herinneringen aan de bezetting, deportaties, kampen en de koloniale tijd en het slavernijverleden. We vinden het belangrijk deze periodes te herdenken en de vrijheid met elkaar te vieren.

Dit gaan we doen:

- Wij ondersteunen een jaarlijkse Arnhemse herdenking van de slachtoffers gedurende ons gezamenlijke slavernijverleden en koloniale tijdperk, en de viering van Keti Koti - de afschaffing van de slavernij.
- We werken samen met onze partners aan een inclusieve invulling van het herdenken, beseffen en beleven van de Airborne (Slag om Arnhem). Opdat deze unieke geschiedenis voor alle inwoners en bezoekers een basis vormt om in gesprek te gaan over en te werken aan vrijheid in het hier en nu.
- We ondersteunen het initiatief voor de organisatie van een Pride Arnhem.
- We maken dit alles toegankelijk via de communciatiekanalen van de gemeente.

3.2.3 Ongewone ontmoetingen en nieuwe verbindingen

Ontmoeting is een krachtig middel om mensen te verbinden, wederzijds begrip te ontwikkelen en polarisatie tegen te gaan. Uit onderzoek blijkt dat er steeds minder plekken zijn waar mensen van verschillende achtergronden elkaar ontmoeten. Dit leidt tot minder begrip van waar mensen in andere groepen tegenaan lopen.

Dit gaan we doen:

- We geven extra ondersteuning aan initiatieven die verschillende groepen verbinden. Voorwaarde is dat deze uit de Arnhemse samenleving zelf voortkomen, verschillende groepen Arnhemmers bij elkaar brengen en helpen bij inclusie en diversiteit in de stad.
- We starten een jaarlijks stadsgesprek inclusie en diversiteit. Hierbij gaan we in de stad in gesprek. Over hoe we discriminatie zo goed mogelijk aanpakken met elkaar. Over welke succesverhalen we kennen. En over wat er nodig is om de volgende stap te zetten.

3.3 Zero tolerance voor discriminatie

Discriminatie is verboden. We straffen wie zich hier schuldig aan maken. We zorgen voor goede ondersteuning voor wie te maken krijgt met discriminatie. En we laten met elkaar zien dat het de norm is om voor elkaar op te komen.

In 2025:

- **Dragen we consequent uit dat het de norm is om voor elkaar op te komen in het geval van discriminatie en racisme.**
- **Doen veel meer Arnhemmers melding of aangifte als zij te maken krijgen met discriminatie en racisme.**
- **Is er scherper en integraler zicht op het aantal en het soort incidenten van dicriminatie en racisme.**

"Het is belangrijk dat iedereen ziet dat je niet wegkomt met discriminatie of racisme. Daarom is het belangrijk dat incidenten aangepakt worden, maar ook dat de gevolgen duidelijk gemaakt worden. Zo weet iedereen: racisme is niet oké."

– quote uit stadsgesprekken

3.3.1 Discriminatie en racisme aanpakken op alle fronten

Discriminatie is verboden. We blijven dit op alle fronten aanpakken.

Dit gaan we doen:

- We zetten in op passende hulpverlening vanuit antidiscriminatievoorziening Vizier. Hierbij kan Vizier de melder begeleiden richting een aangifte, maar ook andere oplossingen aandragen, zoals mediation. Ook hier kijken we of het mogelijk is partijen uit de wijk te betrekken, die dicht bij de leefwereld van de melder staan. Vizier draagt hierbij ook zorg voor een goede terugkoppeling naar de melder.
- Waar mogelijk gaan we naast het justitiële traject het gesprek aan met groepen of personen die zich discriminerend of racistisch geuit hebben.
- We bouwen met Vizier, maatschappelijke partners en sleutelfiguren aan een netwerk van professionals die verwijzen en doorverwijzen in het geval van discriminatie en racisme. Hierbij ondersteunen we professionals hoe ze discriminatie kunnen herkennen en hoe ze vervolgens kunnen handelen.
- Samen met Vizier en de politie zetten we in op verder ontwikkelen van de vaardigheden bij de politie om aangiften discriminatie en racisme goed te behandelen.
- We zetten in op extra bewustwording bij politie en boa's op het thema etnisch profileren; allereerst om dit te voorkomen, maar ook om dit te onderzoeken en aan te pakken als hier sprake van is binnen de eigen gelederen.
- We vergroten de aandacht voor geweldsincidenten tegen LHBTIQ+ personen in de openbare ruimte.
- We blijven ons publiekelijk uitspreken in het geval van discriminatie en racisme.

3.3.2 Een lage drempel om te melden

Er zijn diverse manieren om melding te maken van discriminatie of racisme, maar dit wordt lang niet altijd gedaan.

Dit gaan we doen:

- We vergroten samen met Vizier de bekendheid en bereikbaarheid van het meldpunt. Dit doen we aan de hand van een campagne om het belang van melden te onderstrepen, en het beter informeren en betrekken van professionals en sleutelfiguren in de wijken. Ook onderzoeken we de mogelijkheid om een spreekuur in de wijken te organiseren.
- We zetten daarbij ook in op duidelijkere voorlichting over wat er gebeurt als mensen een melding willen maken van discriminatie of racisme.
- Vizier werkt mee aan een pilot onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het vergroten van de meldingsbereidheid in het geval van moslimdiscriminatie.

3.3.3 Discriminatie goed in kaart

Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van discriminatie zetten we in op goede monitoring, het identificeren van trends en het leren van onze aanpak.

Dit gaan we doen:

- We gaan jaarlijks in gesprek met Vizier en de politie over het aantal binnengekomen meldingen. We kijken hierbij niet alleen naar het aantal binnengekomen meldingen, maar ook naar ervaringen van de melders. Ook toetsen we dit bij de eerder genoemde adviesraad.
- We laten jaarlijks zien hoe het aantal meldingen zich ontwikkelt en wat de trends zijn die op dit gebied plaatsvinden.
- We laten een onderzoek uitvoeren om in kaart te brengen in hoeverre er sprake is van discriminatie op de woningmarkt in Arnhem.

Vrij zijn in Arnhem

AANGENOMEN

Gemeenteraad Arnhem

Bijeen op	11 november 2020
Ter bespreking van	Vaststellen van de Begroting 2021
Motie van	Yildirim Usta - DENK Verenigd Arnhem Marie-José Navis - GroenLinks Nathalie Nede - ChristenUnie Ria de Vries - PvdA Sabine Andeweg - D66 Leo de Groot - Partij voor de Dieren
Titel motie	Integrale Inclusievisie en actieplan
Nummer Zaaknummer	**20M245g** 504479

De Raad,

Gehoord de beraadslaging,

We weten dat:

- dat de premier tijdens zijn persconferentie over corona (2 juni 2020) heeft aangegeven dat mensen in Nederland worden beoordeeld op hun afkomst;[1]
- uit onderzoek blijkt dat discriminatie nog steeds wordt ervaren door 27% van de Nederlanders;[2]
- uit onderzoekt blijkt dat driekwart van de mensen die wordt gediscrimineerd hier geen melding van doet;[3]
- de Eerste Kamer voornemens is een parlementair onderzoek te openen naar geïnstitutionaliseerde discriminatie in Nederland;[4]
- de Nationale Ombudsman aangeeft dat etnisch profileren in alle lagen van de overheid voorkomt;[5]
- het jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens weergeeft dat;
    - discriminerend gedrag in de openbare ruimte een omvangrijk, structureel en hardnekkig probleem vormt in Nederland,
    - bepaalde groepen in het bijzonder, vaak gediscrimineerd worden om wie zij zijn,

---

[1] 'De systemische problemen zitten ook in onze samenleving. Ook hier zijn mensen die niet worden beoordeeld op hun toekomst maar op hun afkomst.'
[2] https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/03/26/ruim-een-kwart-van-deinwoners-van-nederland-ervaart-nog-altijd-discriminatie
[3] https://bureaugelijkebehandeling.nl/campagne-meldingsbereidheid/
[4] https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/27/vvd-en-groenlinks-willen-parlementair-onderzoek-discriminatie-a4017555
[5] https://www.nrc.nl/nieuws/2020/05/14/nationale-ombudsman-ziet-etnisch-profileren-in-alle-lagen-van-de-overheid-a3999711

AANGENOMEN

zoals onder meer LHBTI's, vrouwen, mensen die (zichtbaar) gelovig zijn, mensen met een beperking en mensen met een migratie-achtergrond en een niet-westers uiterlijk;[6] en er nog steeds sprake is van discriminatie jegens Roma, Sinti (antiziganisme) en woonwagenbewoners, [7]

- uit onderzoekt blijkt dat er sprake is van discriminatie op de woningmarkt en arbeidsmarkt; [8] [9]
- het bevorderen emancipatie niet voorkomt in het Uitvoeringsplan Inclusief Arnhem.

We vinden dat:

- discriminatie onaanvaardbaar is;
- discriminatie gelijke kansen ernstig belemmert en bovendien een ontwrichtende werking heeft op onze samenleving;
- de Nederlandse Grondwet, in artikel 1, de basis is van gelijke behandeling;[10]
- het "Uitvoeringsplan Inclusief Arnhem" geen integraal (resultaatgericht) actieplan tegen discriminatie en racisme behelst;[11]
- achterblijvende emancipatie de sociaal culturele posities en groei van inwoners beperkt,
- voor een leefbare samenleving niet alleen het bieden van toegang tot een anti-discriminatievoorziening, maar ook actief beleid gevoerd moet worden om discriminatie en racisme tegen te gaan;
- discriminatie bespreekbaar gemaakt moet worden in alle lagen van de samenleving. Hiermee bevorderen we dat discriminatie en racisme wordt herkend en tegengegaan.

Verzoekt het college:

- een integrale visie en actieplan tegen discriminatie en racisme op te stellen als onderdeel van het Uitvoeringsplan Inclusief Arnhem, waarin het college;
  - kiest voor actief resultaatgericht beleid met betrekking tot emancipatie, anti-discriminatie en antiracisme, ter bevordering van gelijke kansen,
  - in deze visie plannen presenteert met betrekking tot maatregelen en activiteiten waarmee discriminatie en racisme wordt voorkomen en tegengegaan,
  - hierin in ieder geval een campagne voor permanente bewustwording over discriminatie, racisme en emancipatie opneemt,
  - prioriteit geeft aan het bevorderen van emancipatie en het tegengaan van discriminatie en racisme op de arbeids- en stagemarkt.
- deze integrale visie en actieplan uiterlijk voor het zomerreces 2021 aan de raad voor te leggen.
- de raming van de kosten van dit plan uit te zoeken en voor de perspectiefnota te delen met de raad.

[6] https://publicaties.mensenrechten.nl/file/9053346b-6477-4a79-a476-286bf0b10530.pdf
[7] https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/roma-sinti-en-woonwagenbewoners-nog-altijd-slachtoffer-van-discriminatie
[8] https://www.ru.nl/law/cmr/@1240900/onderzoeksrapport-discriminatie-woningmarkt/
[9] https://www.bramlancee.eu/wp-content/uploads/2019/07/ThijssenCoendersLancee2019.pdf
[10] "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."
[11] https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Arnhem&id=b0e79380-34b8-4ba3-87ce-f5270eb7874d

AANGENOMEN

Raadsleden
Yildirim Usta - DENK Verenigd Arnhem
Marie-José Navis - GroenLinks
Nathalie Nede - ChristenUnie
Ria de Vries - PvdA
Sabine Andeweg - D66
Leo de Groot - Partij voor de Dieren

VOOR	37	*"Integrale Inclusievisie en actieplan" (20M245g)*
TEGEN	0	

GROENLINKS	7	0	VVD Arnhem	6	0	D66	5	0	PvdA	4	0
Coenders			Combée			Andeweg			Greving		
Prinsen			Pape			Loor			Bouma		
Navis			Kalthoff			Venhoek			De Vries		
Dolsma			Van Es			Van Ommen			Visser		
Gemici			Maref			Van Iperen					
Simonis			Loos								
Van der Loo						Arnhem Centraal	3	0	SP	3	0
			CDA Arnhem	2	0	Manders			Elfrink		
Arnhemse Ouderen Partij	1	0	Van Dillen			Van der Laak			Çetintaş		
Wiggers			Hutten			Kraaijenbrink			Dobbe		

ChristenUnie	2	0	DENK Verenigd Arnhem	2	0	Partij voor de Dieren Gemeenteraadsfractie Arnhem	2	0	Partij voor de Vrijheid
Becker			Usta			De Groot			Verheij
Nede			Aydemir			Eliëns			

Totaal	37

Aan de gemeenteraad

Datum : 7 september 2021
Zaaknummer : 602232
Contactpersoon : B.Groenenberg/S.Meijs
Telefoonnummer : 5976/4931

Onderwerp: Informatieverzoek conform artikel 169 lid3 gemeentewet m.b.t. 'Vrij zijn in Arnhem'

Geachte voorzitter en leden,

Op 16 augustus 2021 heeft raadslid N. Nede van de fractie van de ChristenUnie, met een beroep op artikel 169 lid3 van de gemeentewet, een verzoek om informatie ingediend. Dit verzoek is naar aanleiding van het raadsvoorstel en het actieplan 'Vrij zijn in Arnhem'. In deze raadsbrief en de bijlagen staat de gevraagde informatie.

Subverzoek 1
De omschrijving van, plannen van aanpak voor het uitvoeren van en overige relevante informatie over de pilot van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het vergroten van de meldingsbereidheid in het geval van moslimdiscriminatie.

Antwoord subverzoek 1
Door het ministerie van SZW zijn twee AntiDiscriminatieVoorzieningen (ADV) als pilot benoemd in het land:
- Vizier in Overijssel/Gelderland (Oost-Nederland)
- ADB Zeeland in Zeeland

In Oost-Nederland (Arnhem en Nijmegen) gaat Vizier samen met de gemeenten en vertegenwoordigers van lokale moslimgemeenschappen de pilot uitvoeren. Doel van de pilot is om de meldingsbereidheid van moslimdiscriminatie te vergroten. Het ministerie van SZW heeft Kennisland aangesteld om de pilot te begeleiden.

De pilot bestaat uit vier bijeenkomsten. Daaraan nemen o.a. deel: moslimvertegenwoordigers uit Arnhem en Enschede, de klachtenconsulenten uit Overijssel en uit Gelderland, de directeur van Vizier en een vertegenwoordiger van het programma 'Kracht van het verschil' van Politie Oost-Nederland en wijkprofessionals vanuit lokale jongeren- en welzijnsorganisaties.

Na de bijeenkomsten worden de uitkomsten/resultaten in beeld gebracht door Kennisland en als eindproduct van de pilot opgeleverd aan het ministerie van SZW. Voor de ADV in Overijssel/Gelderland (en de andere ADV's in het land) zal dit inzicht geven hoe zij beter/ anders kunnen functioneren ten aanzien van moslimdiscriminatie en wellicht ten aanzien van discriminatie in het algemeen.

Een soortgelijk traject loopt ook in Zeeland. De directeur van Vizier heeft contact met de coördinator in Zeeland, net als Kennisland en het ministerie van SZW dat hebben. Team Inclusie van de gemeente Arnhem is aangesloten op de pilot.

De pilot in Oost-Nederland start in september en loopt tot en met het laatste kwartaal van 2021. Het aanpassen van de werkwijze naar aanleiding van het advies gebeurt in 2022. In de bijlage is het plan van aanpak 'Programma Proeftuin Moslimdiscriminatie Oost Nederland' opgenomen.

Subverzoek 2
In het document “Vrij zijn in Arnhem” schrijft u het volgende: *“Uit onderzoek blijkt dat er steeds minder plekken zijn waar mensen van verschillende achtergronden elkaar ontmoeten. Dit leidt tot minder begrip van waar mensen in andere groepen tegenaan lopen.”*

Verzoek: Het onderzoek(srapport) waar u in bovengenoemde passage naar verwijst.

Antwoord subverzoek 2
In deze passage wordt o.a. verwezen naar twee rapporten van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR):
- De nieuwe verscheidenheid
- Gescheiden werelden verkenning sociaal culturele tegenstellingen

Op bladzijde 152 van 'De nieuwe verscheidenheid' staat:
'Het beschikbare onderzoek laat zien dat buurten waarin de verscheidenheid naar afkomst groot is, over het algemeen niet lager scoren op algemeen vertrouwen, het doen van vrijwilligerswerk of het verrichten van mantelzorg, maar wel lager scoren op de verhoudingen in de buurt tussen bepaalde herkomstgroepen. In zulke buurten hebben die groepen minder vaak contact met elkaar, beoordelen ze het contact minder positief en oordelen zij negatiever over de leefomgeving.'

Het is wel de vraag wat precies de oorzaak is, er staan nog veel vragen open. Dat blijkt uit de tekst die volgt op voorgaande citaat:
'In zulke diverse wijken wonen vaak veel lager opgeleiden en werklozen. Uit sommige onderzoeken blijkt dit een grotere invloed te hebben op de buurtverhoudingen dan diversiteit als zodanig. Als het gaat om andere indicatoren van sociale cohesie, zoals de veiligheid in de buurt, is er nog nauwelijks Nederlands onderzoek gedaan naar het verband met diversiteit. Al met al blijkt de relatie tussen diversiteit en sociale cohesie complex.'

Subverzoek 3
U geeft aan dat 40 inwoners en organisaties mee hebben gedacht bij het opstellen van het plan.
Verzoek:

- Een overzicht van de organisaties die mee hebben gedacht.
- Een schets van de diversiteit van de inwoners die mee hebben gedacht, waarbij uiteraard de privacy van deze inwoners word gewaarborgd.

Antwoord subverzoek 3
Allereerst wat betreft diversiteit:

- We hebben gestreefd naar een goede vertegenwoordiging van verschillende Arnhemse gemeenschappen om een goed beeld te krijgen wat de problematiek voor hun gemeenschap is, wat de oplossingsrichtingen zijn en hoe we hen kunnen ondersteunen met de benodigde acties. We zijn hiervoor gestart bij het bestaande en bekende netwerk van de gemeente en hebben betrokkenen uitgenodigd ideeën te delen over wie we verder moesten spreken. Dit hebben we gedaan om blinde vlekken in onze aanpak te voorkomen. Deze werkwijze zetten we voort bij de uitvoering van het actieplan zelf.
- De contactpersonen van de verschillende organisaties zijn vooral bevraagd op hun ideeën over wat nodig is op het thema en hun kennis van de Arnhemse wijken en gemeenschappen.
- Bij het uitnodigen van de contactpersonen hebben we gekeken naar een goede verdeling tussen contactpersonen van grote en kleine organisaties. En vooral of deze contactpersonen/organisaties goede contacten in en kennis van de Arnhemse gemeenschappen en wijken hebben. Representativiteit was en is dus een belangrijk aandachtspunt.

Contactpersonen (1 of meerdere) uit de volgende organisatie zijn betrokken geweest bij het opstellen van het plan:

1. Vizier
2. AM Support
3. Presikhaaf University
4. COC Arnhem
5. Empowering Nisa
6. Arnhem Divers en Jong
7. Kansenmakers
8. Rozet
9. Yes & You
10. Vitanos
11. Kansenmakers
12. InDifferent
13. Comité 30 juni – 1 juli Arnhem
14. Stichting Sociale Wijkteams Arnhem

15. Rijnstad
16. Ondernemers Kontakt Arnhem
17. VNO-NCW Arnhem

Ook is nog een aantal personen - meer op persoonlijke titel - betrokken geweest bij het plan. Vooral omdat zij kennis hebben van een bepaalde gemeenschap waarvan wij de inbreng van groot belang vinden (denk onder andere aan: jonge moeders en de Afrikaanse en Surinaamse gemeenschap binnen Arnhem). En personen die contact hebben met groepen in de wijk die wij niet vanzelf bereiken en die veel kennis hebben van een bepaalde wijk of bepaald gebied in de stad. Verder zijn contactpersonen van Teams Leefomgeving betrokken geweest bij het actieplan.

Subverzoek 4

- Alle agenda's, besluitenlijsten en actie/afsprakenlijsten van de stafvergaderingen van aangaande (het tot stand komen van) het raadsvoorstel "Vrij zijn in Arnhem".
- Alle versies en conceptversies van de nota en/of het plan "Vrij zijn in Arnhem".

Antwoord subverzoek 4

Onder het volgende kopje 'Bijlagen' staan de gevraagde bijlagen die betrekking hebben op het plan 'Vrij zijn in Arnhem'. De bijlagen zijn gesorteerd op de betreffende staf. Naast de gevraagde stukken hebben we ook de memo's over de voortgang van het actieplan toegevoegd want die geven een goed beeld van het proces en de gemaakte afwegingen. De documenten zijn geanonimiseerd en alles wat geen betrekking heeft op 'Vrij zijn in Arnhem' is zwart gearceerd of op een andere wijze geanonimiseerd. Tevens vindt u de conceptversies van collegenota en raadsvoorstel, zoals geagendeerd voor de collegevergadering van 13 juli jl.

Plan van Aanpak informatievoorziening

Tot slot wijzen we uw raad nog op het volgende. Op 15 juli jl. zonden wij u ons 'Plan van aanpak Informatievoorziening, Professionalisering en Samenwerking'. In dat plan geven we aan de weg te willen inslaan naar een meer open stijl van besturen en benadrukken we als college het grote belang van een goede informatievoorziening aan de raad. Het is aan college en raad om dit in onderlinge samenwerking vorm te geven. Van de kant van het college en de ambtelijke organisatie vraagt dat - meer dan tot nu toe gebruikelijk is - een ruime en expliciete verwoording van de verschillende aspecten, argumenten, risico's en mogelijke alternatieven, die bij een voorgesteld besluit een rol spelen. Zo kunnen college en raad, correct en volledig geïnformeerd, aan de hand van het bestuurlijke voorstel tot een goede afweging van belangen en daarmee tot een goede besluitvorming komen. Ook kan dan, zo kan worden aangenomen, bij raadsleden de noodzaak tot het verzoeken om nadere inlichtingen naar aanleiding van een ingediend voorstel of raadsbrief afnemen.

Van de kant van de raad vraagt het vormgeven van een goede praktijk van informatievoorziening om een reflectie op de manier waarop raadsinstrumenten worden ingezet. Als de stukken die het college aan de

raad voorlegt, ruim en volledig worden toegelicht, dan zou het politieke debat zich in beginsel moeten richten op en kunnen beperken tot deze bestuurlijke stukken. De goede praktijk is immers dat het politieke debat gaat over bestuurlijk handelen en over bestuurlijk vastgestelde stukken. In een geval waarin de raad echter aanleiding ziet het college ter verantwoording te roepen, dan kan het vanzelfsprekend noodzakelijk zijn om de feitelijke voorgeschiedenis te reconstrueren. En daarvoor ook de onderliggende ambtelijke notities, mails en dergelijke bij het college op te vragen. Naar onze mening zou dit beperkt moeten blijven tot bijzondere situaties.

In het 'Plan van aanpak Informatievoorziening, Professionalisering en Samenwerking' en de begeleidende raadsbrief geven wij aan graag met uw raad in gesprek te gaan over de onderwerpen uit dat plan, waaronder onze hiervoor weergegeven beschouwingen over het creëren van een goede praktijk van informatievoorziening. Deze casus kan daarbij één van de voorbeelden zijn.”

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,

de secretaris,	de burgemeester,
J.H. de Baas	A. Marcouch

Bijlage(n)

Subverzoek 1
- Programma Proeftuin Moslimdiscriminatie Oost Nederland

Subverzoek 2
- De nieuwe verscheidenheid
- Gescheiden werelden verkenning sociaal culturele tegenstellingen

Subverzoek 4

Datum staf	Bijgevoegde stukken
5 juli 2021	• 20210705 Agenda staf • 20210705 Bijlage A Voorblad met bespreekpunten voor staf • 20210705 Bijlage B Memo bij manifest Vrij zijn in Arnhem • 20210705 Bijlage C Concept versie plan Vrij zijn in Arnhem • 20210705 Bijlage D Bijlagen concept Vrij zijn in Arnhem • 20210705 Bijlage E Voorbeeld vormgeving Vrij zijn in Arnhem • 20210705 Bijlage F Collegenota manifest Vrij zijn in Arnhem • 20210705 Bijlage G Raadsvoorstel manifest Vrij zijn in Arnhem • 20210705 Concept besluitenlijst staf
21 juni 2021	• 20210621 Agenda staf • 20210621 Voorblad met bespreekpunten voor staf • 20210621 Besluitenlijst staf
7 juni 2021	• 20210607 Agenda staf • 20210607 CPT plan Vrij in Arnhem 4 juni 21 • 20210607 Voorblad CPT plan Vrij in Arnhem • 20210607 Besluitenlijst staf
10 mei 2021	• 20210510 Agenda staf • 20210510 Besluitenlijst staf • 20210510 Memo update traject visie actieplan tegengaan racisme • 20210510 Voorblad actieplan tegen racisme
26 april 2021	• 20210426 Agenda staf • 20210426 Besluitenlijst staf • 20210426 Voorblad update visie en actieplan tegengaan racisme • 20210426 Memo update traject visie actieplan tegengaan racisme
12 april 2021	• 20210412 Agenda staf • 20210412 Besluitenlijst staf • 20210412 Voorblad update visie en actieplan racisme
29 maart 2021	• 20210329 Agenda staf • 20210329 Besluitenlijst staf • 20210329 Voorblad update visie en actieplan racisme

15 maart 2021	• 20210315 Agenda staf • 20210315 Besluitenlijst • 20210315 Voorblad Actieplan tegen racisme • 20210315 Memo actieplan tegen racisme
1 maart 2021	• 20210301 Agenda staf • 20210301 Besluitenlijst • 20210301 Voorblad actieplan tegengaan racisme • 20210301 Memo start traject actieplan tegengaan racisme
18 januari 2021	• 20210118 Agenda staf • 20210118 Besluitenlijst • 20210118 Voorblad memo visie en actieplan Discriminatie Racisme • 20210118 Memo visie en actieplan Discriminatie Racisme
4 januari 2021	• 20210104 Agenda staf • 20210104 Memo moties en toezeggingen inclusie
10 december 2020	• 20201210 Agenda staf • 20201210 Besluitenlijst
30 november 2020	• 20201130 Agenda staf • 20201130 Besluitenlijst • 20201130 Memo moties en toezeggingen begroting

Daarnaast vindt u in de bijlage de collegenota, het raadsvoorstel en het actieplan zoals behandeld in het college van 13 juli en de onder mandaat gewijzigde versies van de collegenota en het raadsvoorstel.

Bijlages bij het verzoek om inlichtingen van de ChristenUnie

De raadsbrief en bijbehorende bijlages zijn ook te raadplegen via iBabs: iBabs Online

- **Ingekomen verzoek om inlichtingen Vrij zijn in Arnhem van ChristenUnie**
- **Programma Proeftuin Moslimdiscriminatie Oost Nederland**
- **De nieuwe verscheidenheid**
- **Gescheiden werelden verkenning sociaal culturele tegenstellingen Nederland**
- **20210705 Aangepaste agenda Staf Inclusie MO en Welzijn**
- **20210705 Bijlage A Voorblad manifest Vrij zijn in Arnhem**
- **20210705 Bijlage B Memo manifest Vrij zijn in Arnhem**
- **20210705 Bijlage C Concept Vrij zijn in Arnhem 4punt1 versie 210702**
- **20210705 Bijlage D Bijlagen Cpt Vrij zijn in Arnhem v210702**
- **20210705 Bijlage E Voorbeeld vormgeving Vrij zijn in Arnhem**
- **20210705 Bijlage F Collegenota manifest Vrij zijn in Arnhem**
- **20210705 Bijlage G Raadsvoorstel manifest Vrij zijn in Arnhem**
- **20210705 Concept Besluitenlijst Inclusie**
- **20210621 Agenda Staf Inclusie en Welzijn en MO**
- **20210621 Bijlage Voorblad bespreekpunten actieplan tegengaan racisme**
- **20210621 Concept Besluitenlijst Inclusie**
- **20210607 Agenda Staf Inclusie MO en Welzijn**
- **20210607 CPT plan Vrij in Arnhem**
- **20210607 Voorblad CPT plan Vrij in Arnhem**
- **20210607 Concept Besluitenlijst Inclusie**
- **20210510 Agenda Inclusie Welzijn en MO**
- **20210510 Concept Besluitenlijst Inclusie**
- **20210510 Memo Update traject Visie Actieplan tegengaan racisme**
- **20210510 Voorblad ter bespreking Actieplan tegengaan racisme**
- **20210426 Agenda Staf MO Welzijn en Inclusie**
- **20210426 Concept Besluitenlijst Inclusie**
- **20210426 Voorblad Update visie en actieplan tegengaan racisme**
- **20210426 Memo Update traject visie actieplan tegengaan racisme**
- **20210412 AANGEPASTE agenda Staf Inclusie MO en Welzijn**

- 20210412 Concept Besluitenlijst Inclusie
- 20210412 Voorblad Update Visie en Actieplan Racisme
- 20210329 Agenda Staf Inclusie Welzijn en MO
- 20210329 Concept Besluitenlijst Inclusie
- 20210329 Voorblad ter bespreking Actieplan racisme
- 20210315 Agenda Staf Welzijn MO en Inclusie
- 20210315 Concept Besluitenlijst Inclusie
- 20210315 Voorblad AP tegen racisme
- 20210315 Memo AP tegen racisme
- 20210301 Agenda Staf Inclusie MO en Welzijn
- 20210301 Concept Besluitenlijst Inclusie
- 20210301 Voorblad Actieplan tegengaan racisme
- 20210301 Memo Start traject Actieplan tegengaan racisme
- 20210118 AANGEPASTE Agenda Welzijn MO Inclusie
- 20210118 Concept Besluitenlijst en actielijst Inclusie
- 20210118 Voorblad Memo Visie en Actieplan Discriminatie Racisme
- 20210118 Memo Visie en Actieplan Discriminatie Racisme
- 20210104 Agenda staf Inclusie
- 20201214 Memo moties en toezeggingen Inclusie
- 20210104 Concept Besluitenlijst en actielijst Staf Inclusie
- 20201210 Agenda 20201210
- 20201210 Concept Besluitenlijst en actielijst
- 20201130 Agenda staf Inclusie
- 20201130 Concept Besluitenlijst en actielijst staf Inclusie
- 20201130 memo moties en toezeggingen begroting
- Collegenota Vrij zijn in Arnhem
- Collegenota Vrij zijn in Arnhem-gemandateerde versie
- Raadsvoorstel Vrij zijn in Arnhem
- Raadsvoorstel Vrij zijn in Arnhem-gemandateerde versie
- Vrij zijn in Arnhem

BEHANDELRESULTAAT

Informatieve & Meningsvorming-I behandeling

Vrij zijn in Arnhem

Documentnummer:	
Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Louwers

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Spruijt (Arnhem Centraal), Eppich (VVD), Van Iperen (D66), De Groot (Partij voor de Dieren), Coenders (GroenLinks), De Vries (PvdA), Nede (ChristenUnie) Groot (CDA), Çetintaş (SP) en Usta (DENK/VA). De fracties van de PVV en de AOP waren niet vertegenwoordigd.

Verloop
Tijdens de Informatieve fase is ingesproken Aisha Kallon en Noa-Esmée Bollmann namens Empowering Nisa.

Na de afronding van de Informatieve fase is een start gemaakt met de meningsvormende fase I. De eerste termijn van de raadskamer en de portefeuillehouder zijn afgerond.

Toezegging
- Wethouder Louwers zegt toe de vraag over de stand van zaken van het onderzoek naar discriminatie op de woningmarkt door te spelen naar de wethouder Paping (wonen).
- Wethouder Louwers zegt toe de raad te (laten) informeren over de stand van zaken van het onderzoek naar discriminatie op de stagemarkt.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de meningsvormende fase I niet is afgerond. De vergadering zal de volgende keer starten met de tweede termijn van de raadskamer.

De raadsadviseur,

E.J.S. Dirksen

De voorzitter,

M.S. Loor

Antwoord Technische vraag "Vrij zijn in Arnhem" - VVD

Geacht college,

In aanvulling op de technische vraag van het CDA stel ik namens de VVD fractie nog een aanvullende technische vraag over het actieplan "Vrij zijn in Arnhem". Het zou fijn zijn als het lukt om de vraag voorafgaand aan de M1 behandeling op woensdag 1 december te beantwoorden.

In bijlage 1 van het Raadsvoorstel "Vrij zijn in Arnhem" staan activiteiten genoemd die de komende twee jaar gerealiseerd zullen worden.

Graag ontvangen we van de portefeuillehouder een gedetailleerdere planning voor de uitvoering van de activiteiten die in het actieplan zijn genoemd, uitgesplitst naar realisatie in 2022 en 2023 en indien mogelijk uitgesplitst naar voorjaar, zomer en najaar 2022 en 2023.
Voor sommige activiteiten zal de uitvoeringsdatum al vaststaan (bijv. de viering van Keti Koti). We zouden het op prijs stellen als deze data specifiek worden opgenomen in de planning.

Alvast bedankt.

Met vriendelijke groet,
Nicky Eppich

Geachte Mevrouw Eppich,

Het actieplan is zoals u weet met de stad gemaakt. Het plan beschrijft onze visie en de acties die we de komende tijd willen uitzetten. De prioritering hierin willen we ook samen met de partners in de stad vormgeven. Hiermee zijn we dan ook voortvarend aan de slag gegaan: zo zijn we momenteel in gesprek met Vizier over een realistische fasering en doelen van de acties die betrekking hebben op de antidiscriminatievoorziening. Ook zijn we in gesprek met InDifferent over een concreet plan om over 2 jaar in het voortgezet onderwijs een dekkend raamwerk van InDifferent Netwerken te hebben in de stad. En heeft Diversiteit en Inclusie een plek gekregen in de Algemene Subsidie Verordening. Daarnaast zetten we in Q1 2022 o.a. in op het vormen van de adviesraad, gaan we onderzoeken waar goede voorbeelden van community building en veilige omgevingen zijn in de stad, zal een eerste pilot rond inclusief sporten haar eerste resultaten opleveren, gaan we aan de slag met de uitkomsten van de pilot moslim discriminatie, gaan we weer in gesprek met het onderwijs en brengen we de klankbord groep weer bij elkaar om onder andere prioritering te bespreken. Daarnaast zijn veel acties doorlopend, bijvoorbeeld, het ondersteunen van initiatieven, het inzetten op ontmoetingen, het werken aan een inclusief onderwijsklimaat en blijven we ons altijd uitspreken tegen discriminatie en racisme. Daarnaast zetten we in op een integrale aanpak, dit vraagt ook afstemming intern over een realistische fasering en dus tijd.

We kunnen u op dit moment dus geen gedetailleerde planning van de acties geven, omdat we het proces van fasering en prioritering zorgvuldig samen met de stad en onze partners willen doen. Deze gesprekken zullen naar verwachting plaats vinden in Q1 van 2022. Zodra we meer inzicht hebben in de prioritering en planning n.a.v. deze gesprekken zullen we u daar over informeren. Daarnaast zullen we uw raad, zoals toegezegd, in ieder geval één keer per jaar - zo nodig vaker - informeren over de stand van zaken van het actieplan. Hierin zullen we u ook laten zien welke acties al zijn uitgevoerd en wat er nog in de planning staat.

Met vriendelijk groet,

Namens het college,

Martien Louwers

Antwoord Technische vraag "Vrij zijn in Arnhem" - CDA

Geacht college,

Namens de CDA fractie wil ik een technische vraag stellen over het actieplan "Vrij zijn in Arnhem" in aanloop naar de M1 behandeling op woensdag 1 december.

In het raadsvoorstel wordt bericht over het beschikbaar stellen van 200.000 euro uit de perspectiefnota 2022, in 2022 en 2023, voor de visie en het actieplan racismebreed (nu het manifest 'Vrij zijn in Arnhem') en de regenboogagenda. Hierbij wordt toegevoegd dat een groot deel van de acties is bedoeld om een extra impuls te geven aan een stadsbrede beweging tegen discriminatie. Daarnaast wordt circa € 67.000 euro ingezet die vanuit het Rijk (meicirculaire) extra beschikbaar wordt gesteld voor het versterken van de aanpak van discriminatie en de antidiscriminatievoorziening. Verder wordt een deel van de acties mede gefinancierd uit bestaande middelen inclusie.

Het CDA wil de portefeuillehouder vragen om schriftelijk duidelijk te maken hoe de beschikbare 200.000 euro en andere middelen waarover wordt bericht in het raadsvoorstel, wordt ingezet in de komende periode.

Graag ontvangen we een meer gedetaileerde uitsplitsing van de begroting, gelinkt aan de genoemde acties en activiteiten in het actieplan "Vrij zijn in Arnhem". Dit vergemakkelijkt de behandeling in de gemeenteraad van dit actieplan en geeft de Raad de mogelijkheid om eventueel scherpere keuzes te maken.

Vriendelijke groet,

Luc Groot

Fractievolger CDA

Geachte Meneer Groot,

De begroting hebben we op dit moment nog niet specifiek uitgewerkt, omdat we in de uitvoering flexibel willen blijven. We willen vooral de mogelijkheden open houden om te zien waar de energie en behoefte zitten bij betrokkenen in de stad en daar op kunnen inspelen. Op deze manier verwachten we het beschikbare budget zo effectief mogelijk in te zetten en een stadsbrede beweging zo goed mogelijk te faciliteren. De begroting zal dan ook samenhangen met de fasering en prioritering die we samen met onze partners en de stad gaan ontwikkelen. Enkele uitgaven zijn al wel geoormerkt. Zo is er, zoals aangegeven in de perspectiefnota, €36.000 beschikbaar gesteld voor InDifferent. Daarnaast gaat een deel van de extra rijksmiddelen naar Vizier ter versterking van de antidiscriminatievoorziening en de uit te voeren acties. Over de invulling zijn we momenteel in gesprek met Vizier.

We kunnen u op dit moment dus geen gedetailleerde begroting geven, omdat we flexibel willen blijven in de uitvoering en het proces van fasering en prioritering zorgvuldig samen met de stad en onze partners willen doen. De gesprekken met de stad zullen naar verwachting plaats vinden in Q1 van 2022. Zodra we meer inzicht hebben in de prioritering n.a.v. deze gesprekken zullen we u daar over informeren. Daarnaast zullen we uw raad, zoals toegezegd, in ieder geval één keer per jaar - zo nodig vaker - informeren over de stand van zaken van het actieplan. Hierin zullen we u ook laten zien welke acties al zijn uitgevoerd en wat er nog in de planning staat en de kosten hiervan.

Met vriendelijk groet,

Namens het college,

Martien Louwers

BEHANDELRESULTAAT

Vervolg meningsvorming-I behandeling

Vrij zijn in Arnhem

Documentnummer:	
Zaaknummer:	588565
Portefeuillehouder:	Louwers

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Spruijt (Arnhem Centraal), Eppich (VVD), Van Iperen (D66), De Groot (Partij voor de Dieren), Navis (GroenLinks), De Vries (PvdA), Nede (ChristenUnie) Groot (CDA), Çetintaş (SP), Hobbelen (AOP) en Usta (DENK/VA). De fractie van de PVV was niet vertegenwoordigd.

Verloop
Het betreft een vervolg van de meningsvormende 1-behandeling. Gestart is met de tweede termijn van de raadskamer waarin fracties opnieuw vragen hebben gesteld aan het college. De portefeuillehouder heeft die vragen in haar tweede termijn beantwoord. Verschillende fracties hebben moties of amendementen aangekondigd.

Toezegging
- Wethouder Louwers zegt toe samen met de klankbordgroep - die betrokken is bij de ontwikkeling van dit plan - prioriteiten te stellen binnen het actieplan en dat in het eerste kwartaal van 2022, samen met de concrete invulling van de begroting, te delen met de raad.
- Wethouder Louwers zegt toe het monitoringsplan ten aanzien van het actieplan ‘Vrij zijn in Arnhem’ te delen met de raad.
- Wethouder Louwers zegt toe Papendal te betrekken bij de uitvoering van het actieplan ‘Vrij zijn in Arnhem’.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de meningsvormende fase I is afgerond en dat een meningsvormende fase II gewenst is.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

J. van der Loo

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

Raadsadviseur: Petra 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	Het agenderingsverzoek is eerder aan de orde geweest. 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. Op 19 mei hebben het Openbaar Ministerie en Politie vragen van de raadskamer beantwoordt en op 22 september heeft het Coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) met de raadskamer gesproken over arbeidsuitbuiting. De bespreking kon nog niet worden afgerond en zal nu worden voortgezet met een bespreking die **specifiek gericht** is op de **bespreking door en met de raadskamer en de burgemeester.** De fractie van Arnhem Centraal heeft de volgende vragen: 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		
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	Nee		
Behandeladvies	- 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, 1ste informatieve behandeling
Behandelresultaat 19 mei 2021, 2de informatieve behandeling
Behandelresultaat 22 september 2021, 3de informatieve behandeling

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

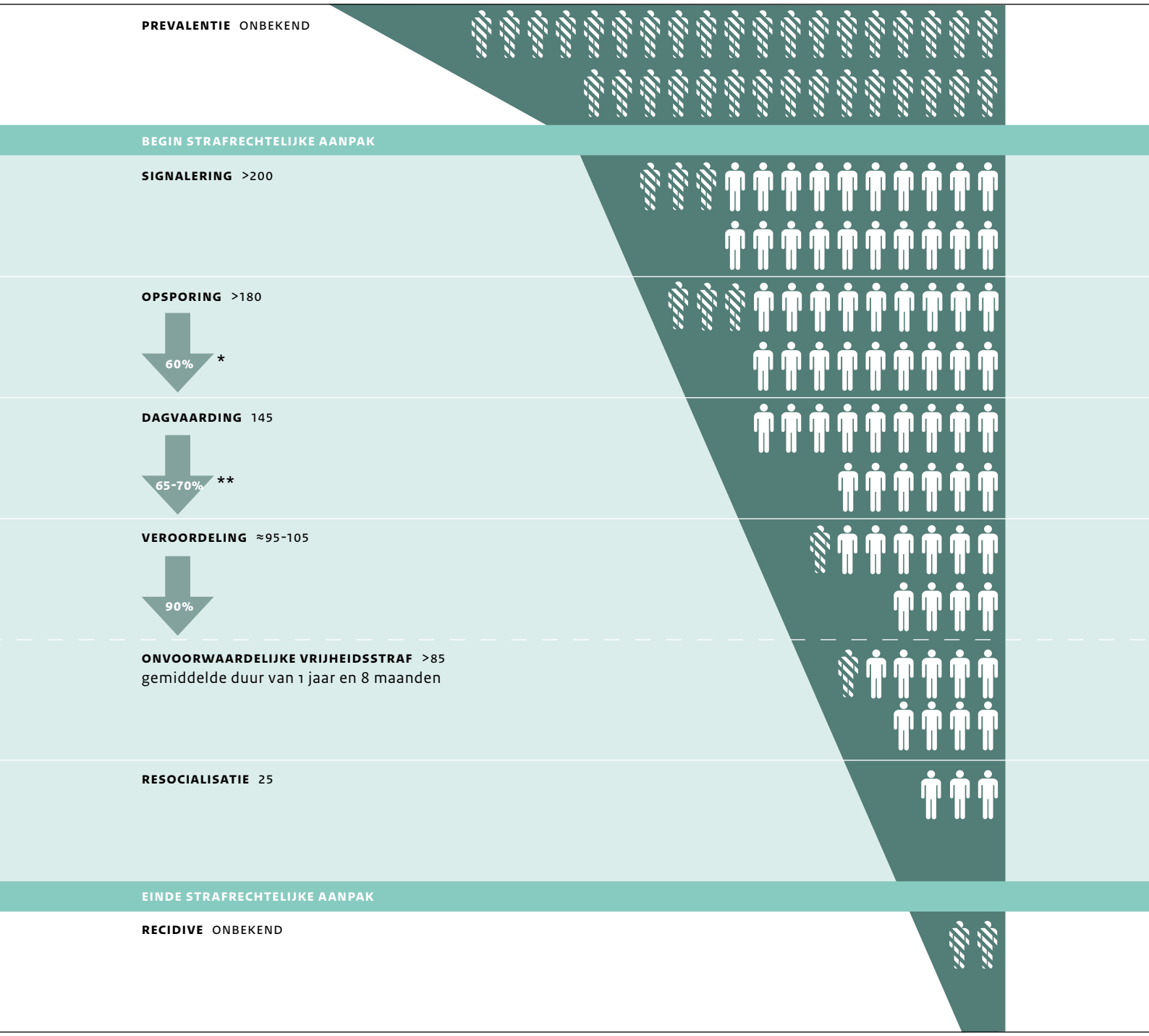
Lijst van figuren

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

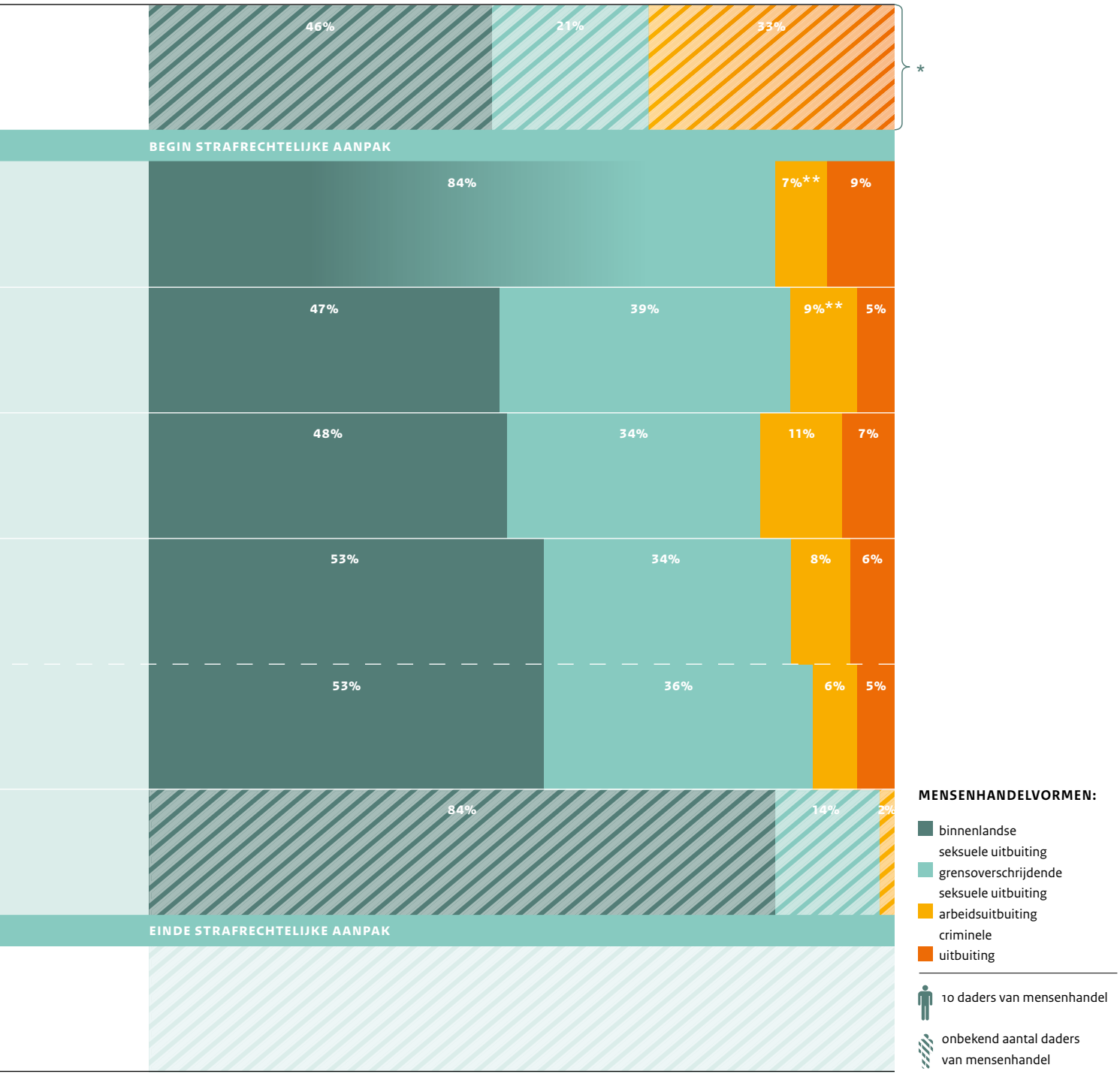
Figuur 1 Gemiddeld aantal daders van mensenhandel in de strafrechtketen, per jaar (2015-2019)

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-

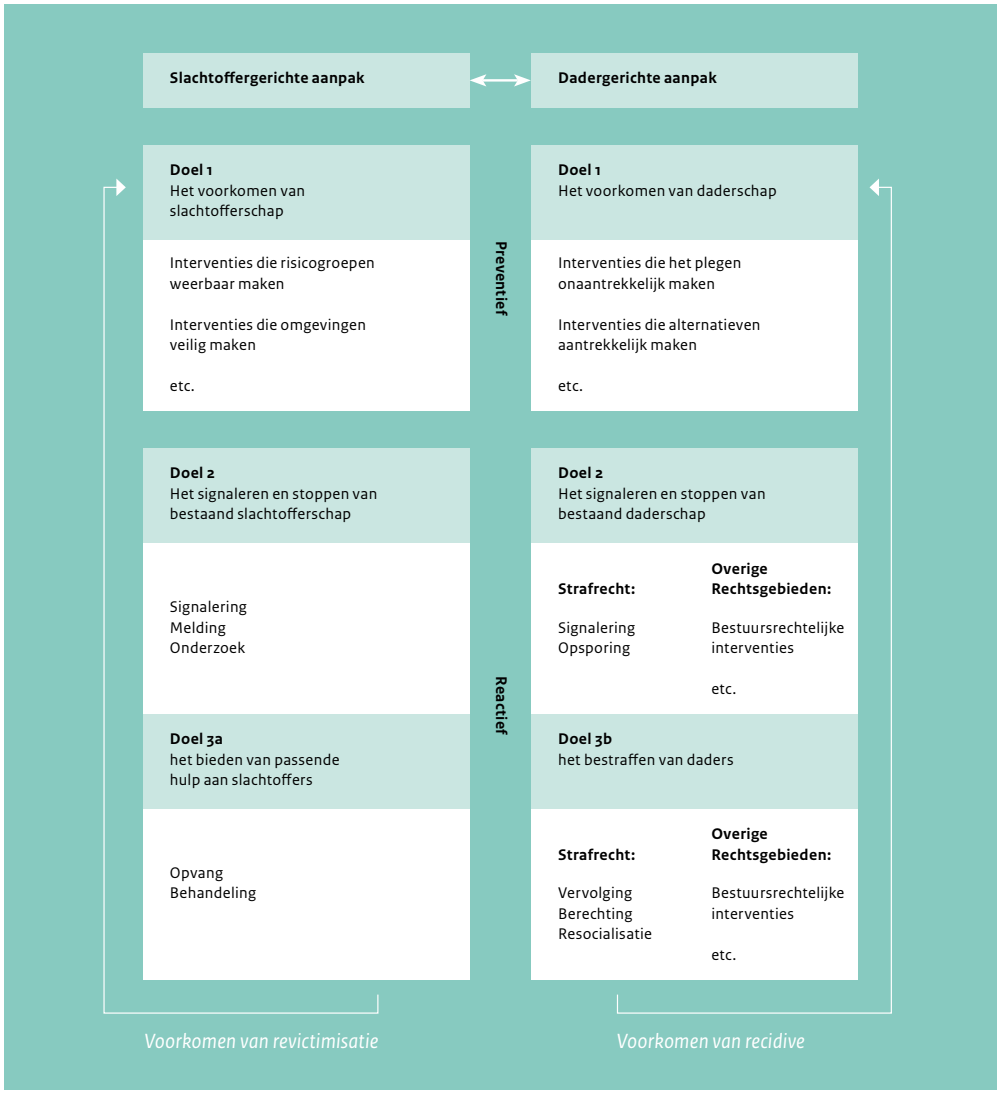
8 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 31.

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).

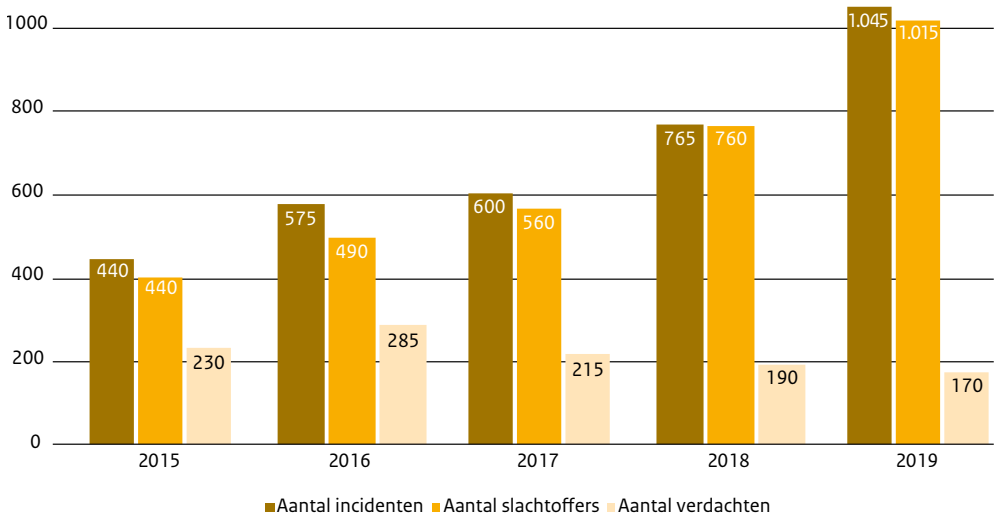
incidenten. Conform de publicatierichtlijnen van het CBS zijn alle aantallen in dit hoofdstuk daarom afgerond op vijftallen. Door afrondingsverschillen tellen uitgesplitste aantallen – zoals jaarlijkse aantallen – daarom niet altijd op tot de getoonde totalen.

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.

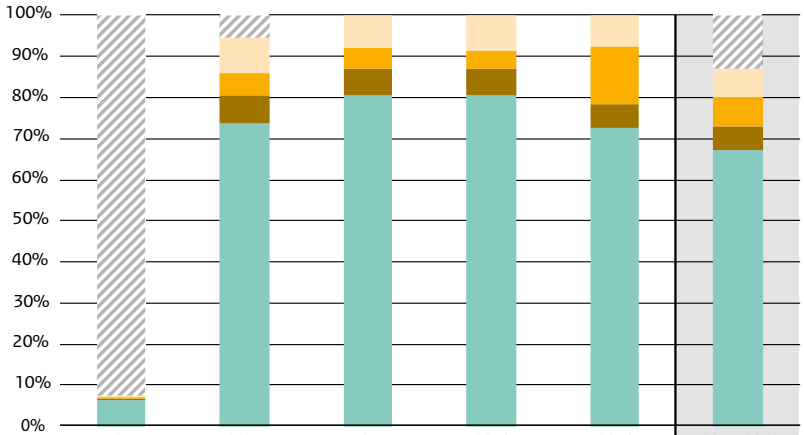
3.4.2 Aard van de incidenten

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.

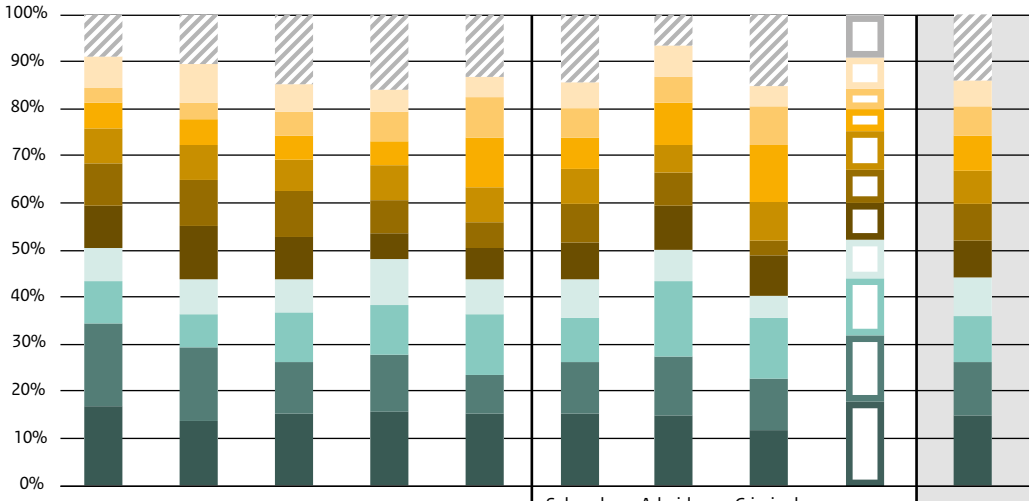
44 Schriftelijke informatie AVIM Oost-Brabant d.d. 23 september 2020.

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

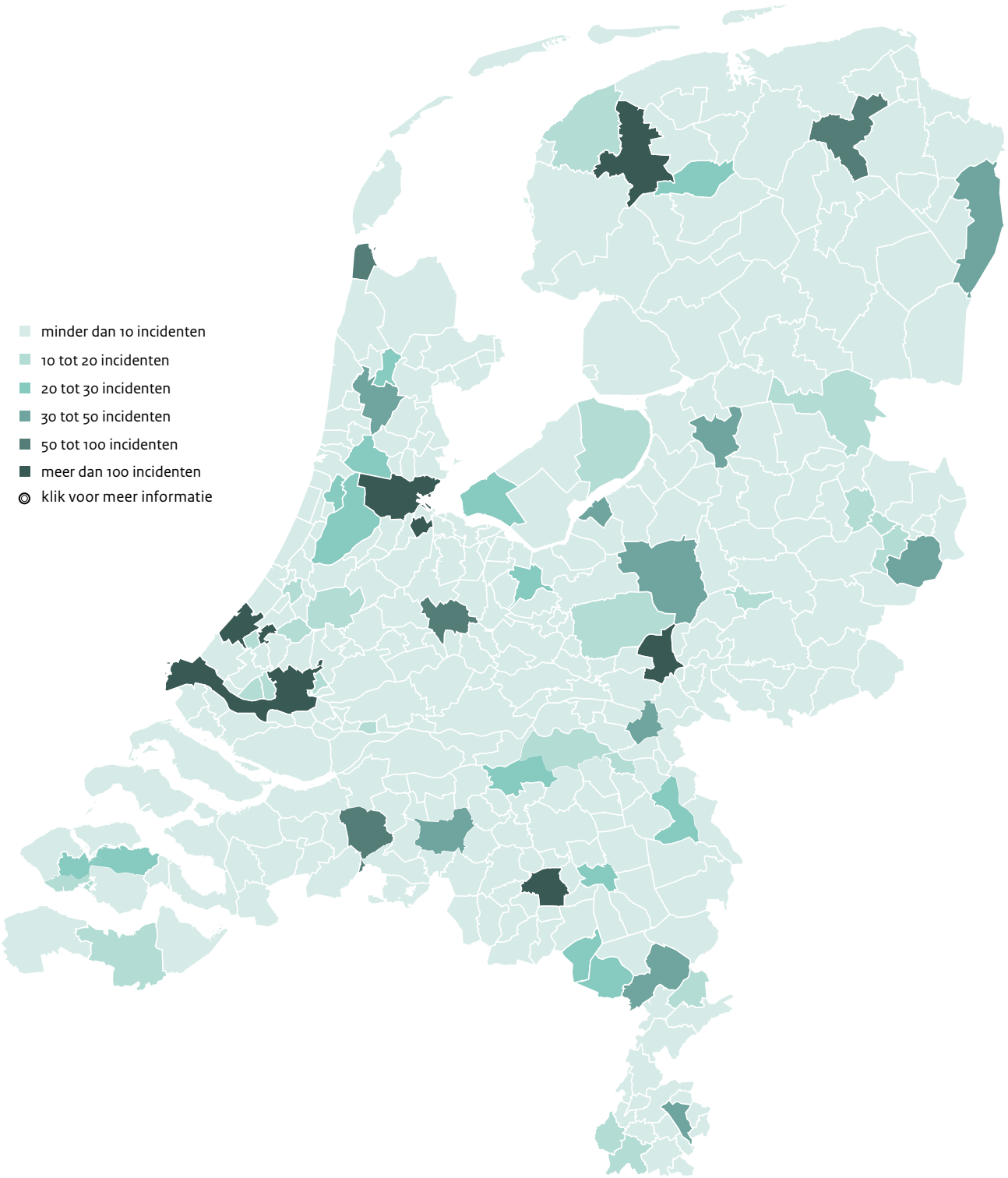
Uit Figuur 3.3 kan worden opgemaakt dat drie regionale politie-eenheden – Oost-Nederland, Amsterdam en Noord-Nederland – meer incidenten van mensenhandel signaleren dan andere regionale eenheden. Gezamenlijk zijn zij goed voor 43% van de geregistreerde incidenten. Dat is niet geheel verwonderlijk. Oost-Nederland 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

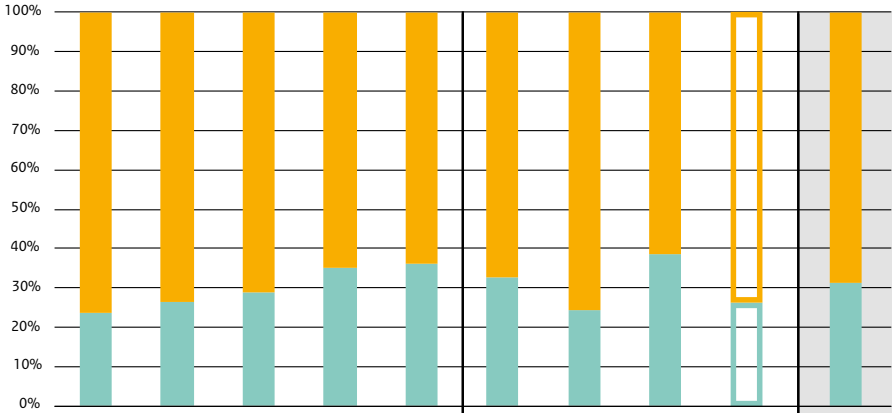
53 Zo melden veel verschillende soorten organisaties mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), p. 49.

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.

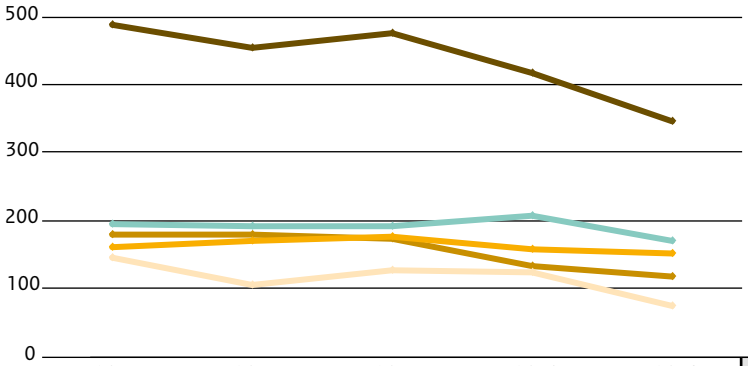
4.4 Aantal opsporingsonderzoeken

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.

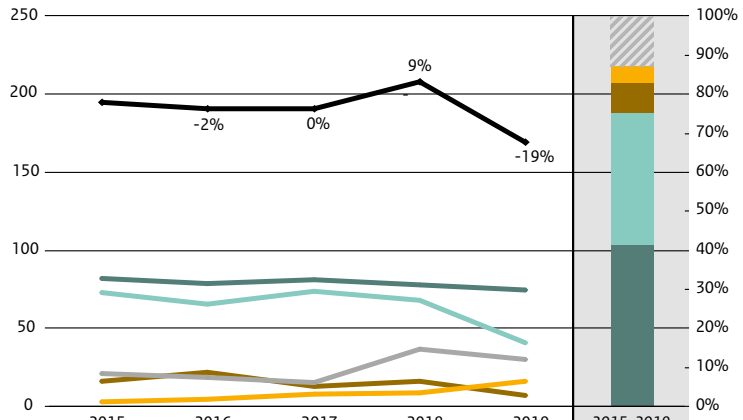
averechts kunnen werken.[27] Namelijk als een perverse prikkel ontstaat waarbij de beslissing om zaken wel of niet op te pakken wordt geleid door haalbaarheid in plaats van impact of prioritering.[28] Om hun werk beter te kunnen doen, stelt de politie dat er meer naar de impact in het geheel moet worden 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).

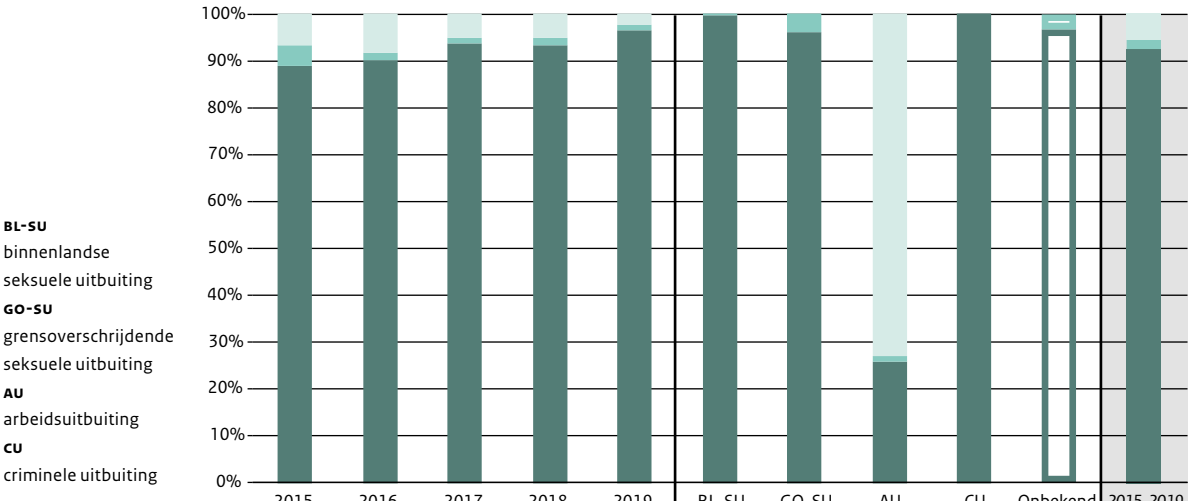
Afname opsporingsonderzoeken naar grensoverschrijdende seksuele uitbuiting

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).

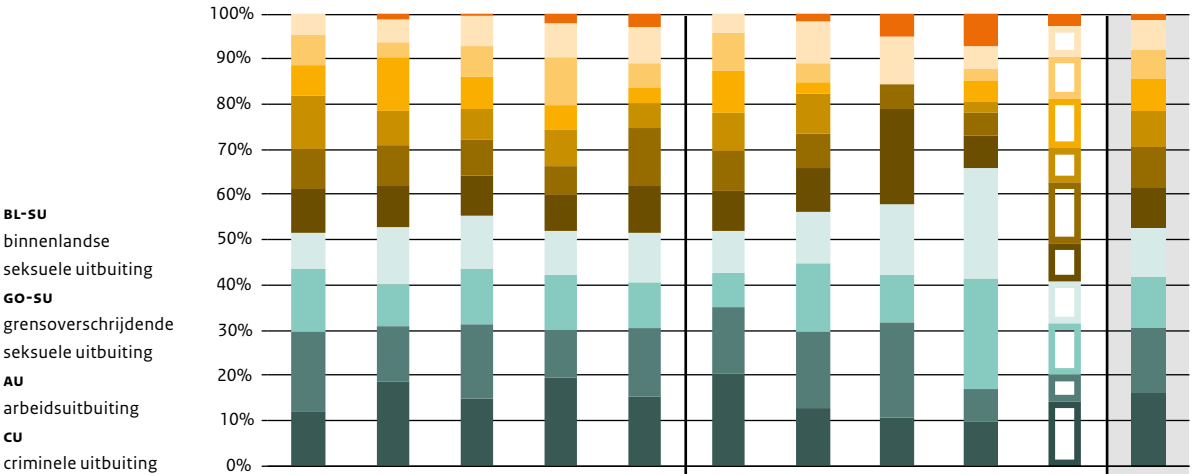
39 Nationaal Rapporteur, 2020 (Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019), Figuur 2.3.

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]

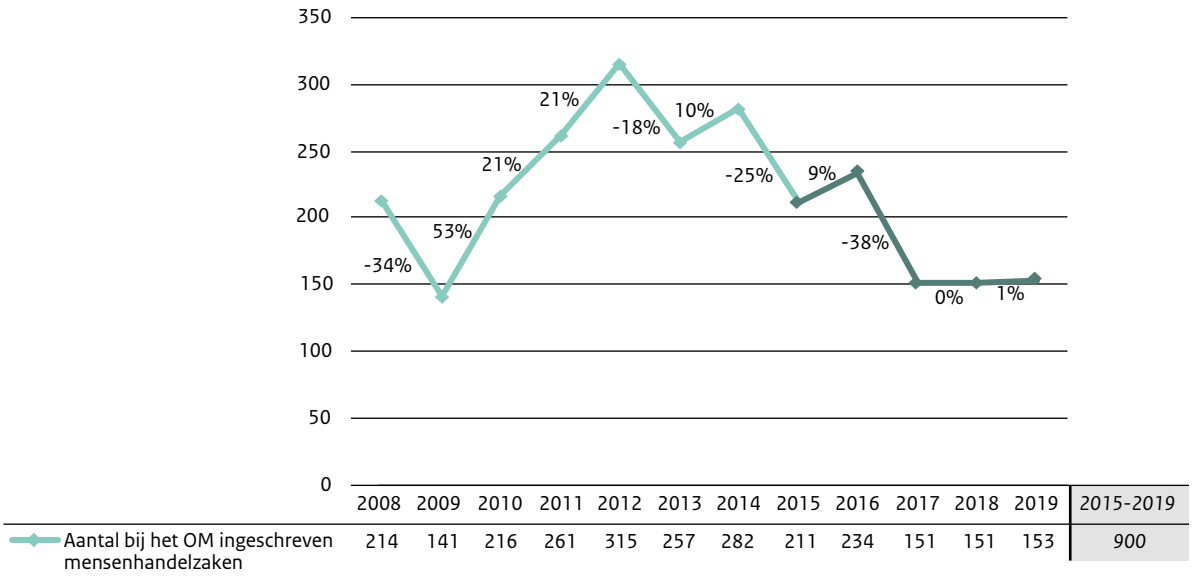
Primaire en subsidiaire tenlastelegging

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]

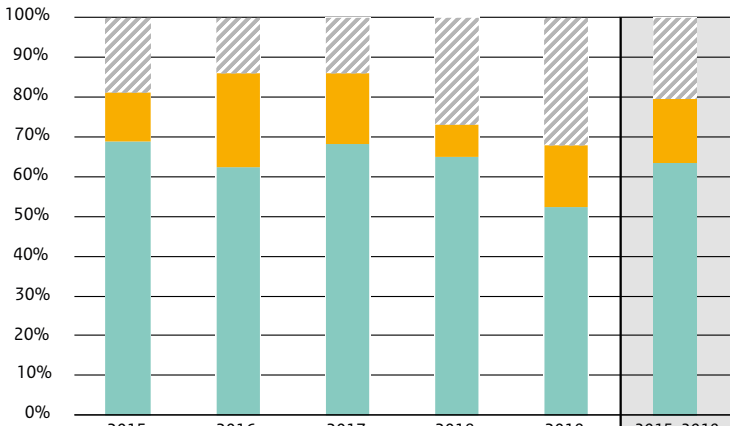
De vraag rijst nu hoe instanties betrokken bij de aanpak van mensenhandel zelf deze intensivering definiëren en vormgeven. Om kwantitatieve resultaten en streefcijfers goed te kunnen duiden is het van belang dat de ambitie om de aanpak van mensenhandel te intensiveren verder wordt uitgediept. Daarvoor 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.

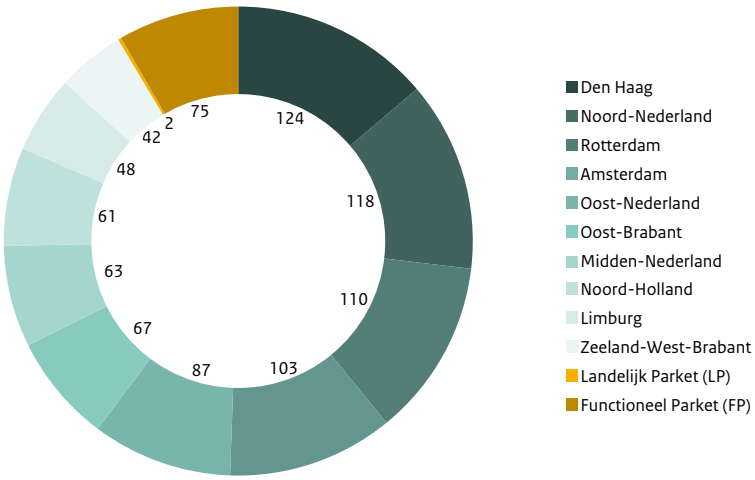
Het aandeel niet-seksuele uitbuiting zou in werkelijkheid groter moeten zijn dan uit het aantal bij het OM ingeschreven zaken blijkt. Dit valt af te leiden uit de resultaten van de onlangs gepubliceerde slachtoffermonitor, gebaseerd op het aantal (vermoedelijke) slachtoffers gemeld

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.

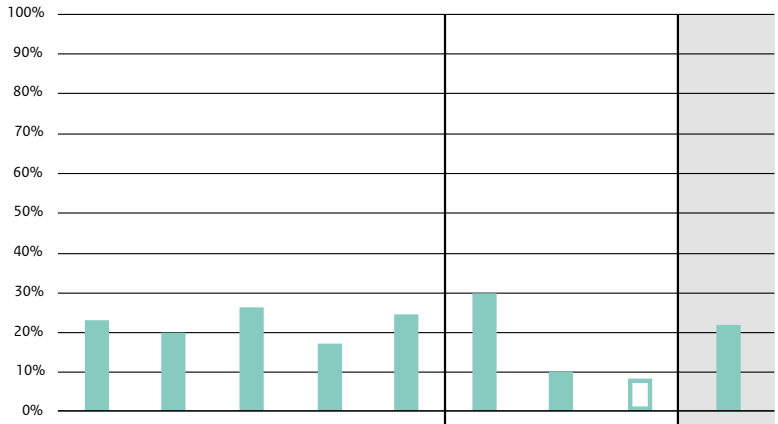
Omdat geconstateerd werd dat er grote verschillen bestaan tussen het soort en aantal slachtoffermeldingen van de verschillende regionale politie-eenheden, heeft de Nationaal Rapporteur eerder aanbevolen om onderzoek te laten verrichten naar de achtergrond van deze verschillen. En om daarbij concreet 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.

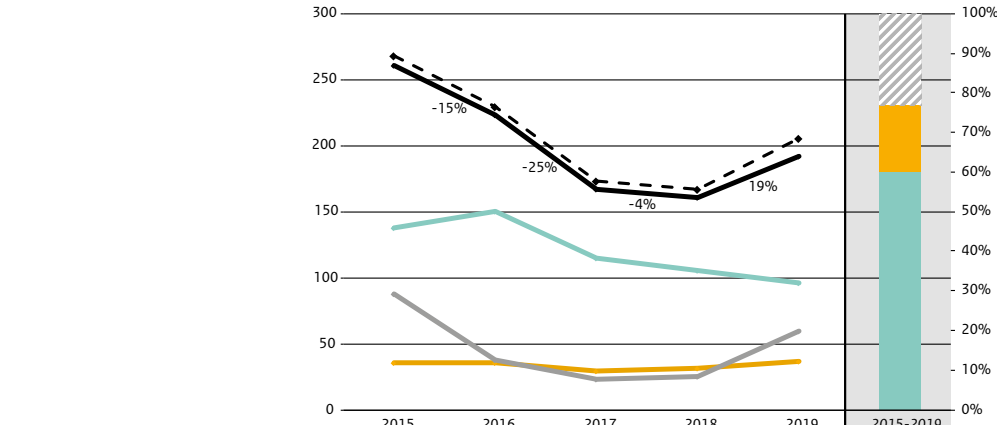
30 Dit blijkt bijvoorbeeld uit Nationaal Rapporteur, 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 134.

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.

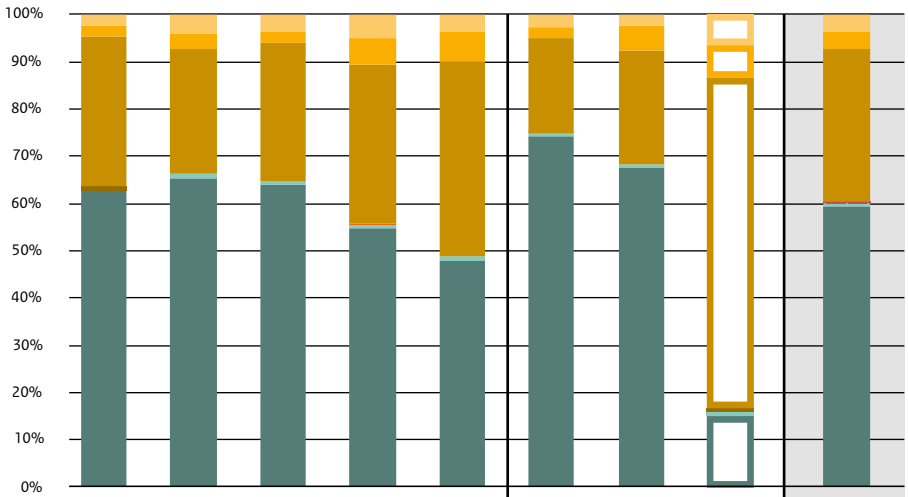
34 Een administratieve afhandeling wil zeggen dat het OM niet beoordeelt of de zaak vervolgbaar is en de zaak dus niet behandelt. In plaats daarvan wordt de registratie bij het OM gesloten. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een zaak dubbel is geregistreerd.

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

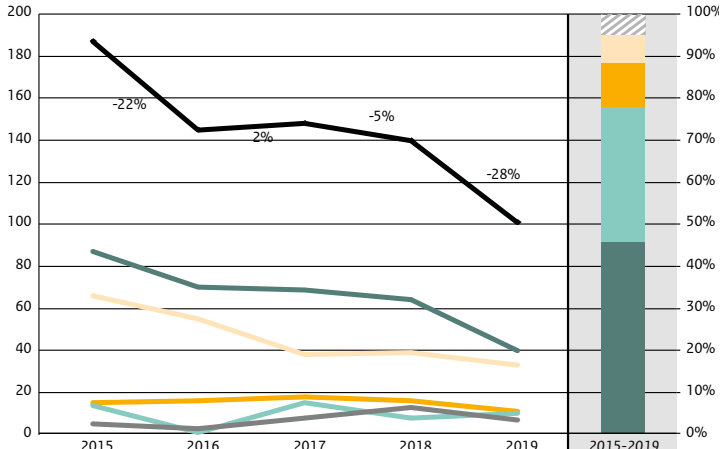
OM-data worden niet continu bijgewerkt.[5] In sommige, vooral recentere, zaken staat bijvoorbeeld niet geregistreerd onder welke wetsartikelen de dagvaarding is opgesteld. Dat kan komen doordat die zaak administratief nog niet is verwerkt. In die gevallen zijn voor de analyses de wetsartikelen gebruikt 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

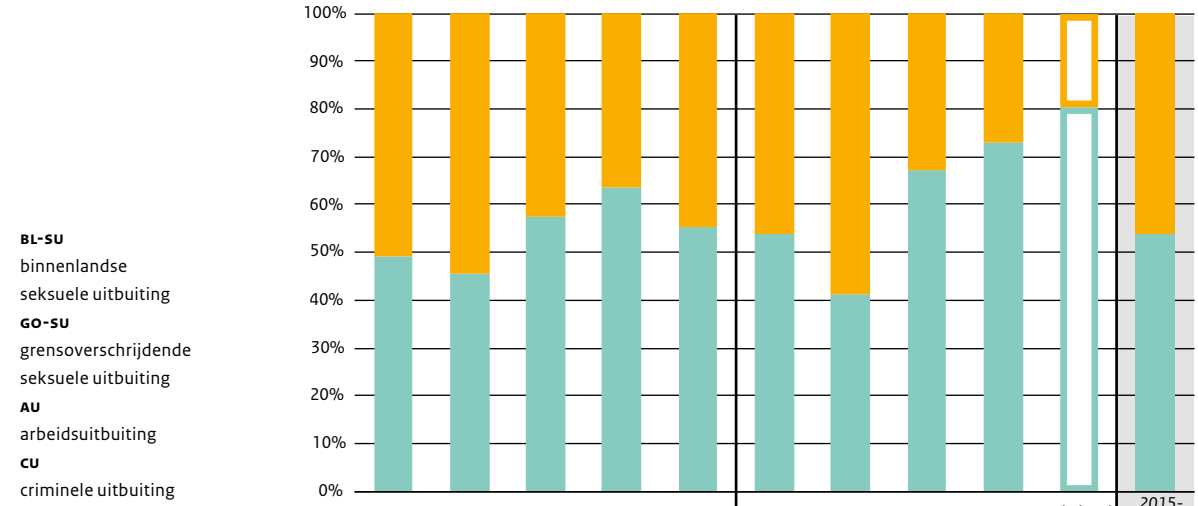
De zaken die de rechter in eerste aanleg afdoet in een jaar (zie §6.4) kunnen niet worden vergeleken met de zaken die het OM met een dagvaarding voor mensenhandel afhandelt in datzelfde jaar (zie §5.5). Het gaat namelijk niet om exact dezelfde selectie van zaken. Toch zou het jaarlijks gemiddeld aantal 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.

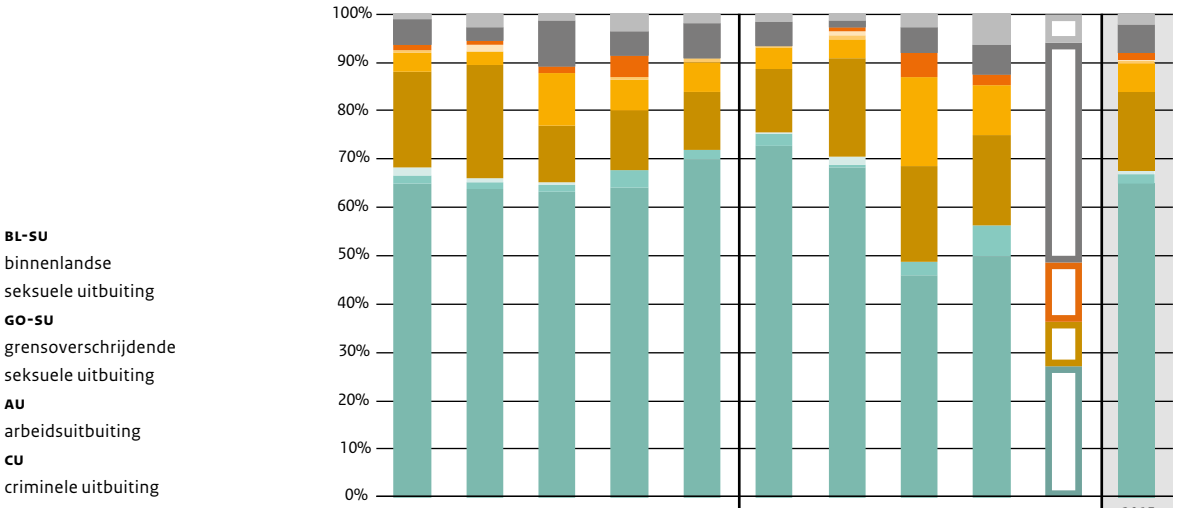
16 Schriftelijke informatie AVIM Den Haag, d.d. 29 september 2020; AVIM Midden-Nederland, d.d. 28 september 2020; AVIM Zeeland-West-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Oost-Brabant, d.d. 23 september 2020; AVIM Amsterdam, d.d. 23 september 2020; AVIM Noord-Nederland, d.d. 22 september 2020; AVIM Noord-Holland, 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.

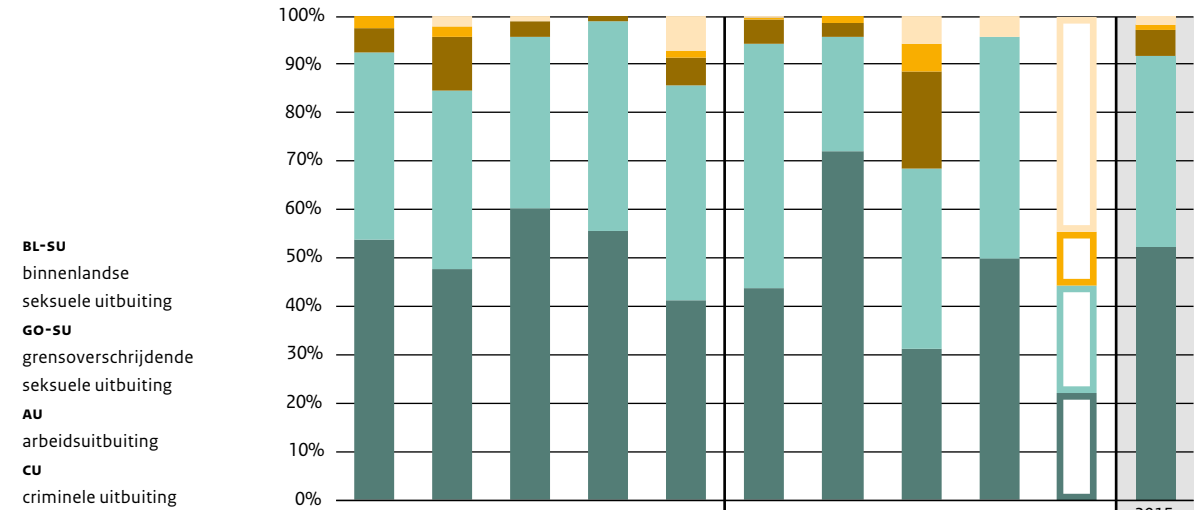
6.5 Opgelegde straffen en maatregelen

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.

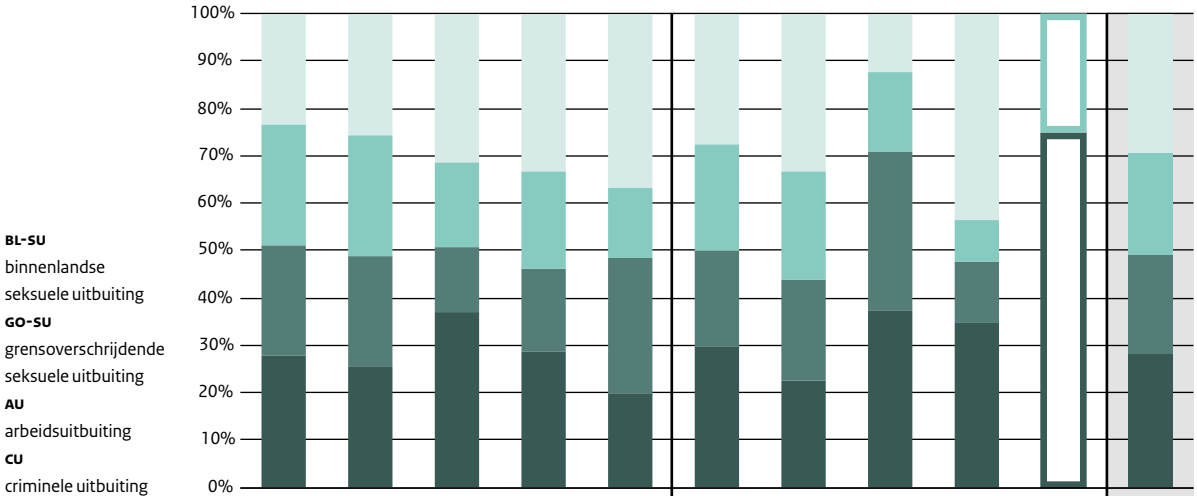
Opmerkelijk zijn daarom de vijf geldboetes die als zwaarste hoofdstraf zijn opgelegd in 2019. Uit navraag bij het OM blijkt dat dit in vier gevallen gaat om een veroordeling voor een APV-overtreding door de kantonrechter, en in een geval om de veroordeling van een rechtspersoon.[24] Verder valt op dat 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

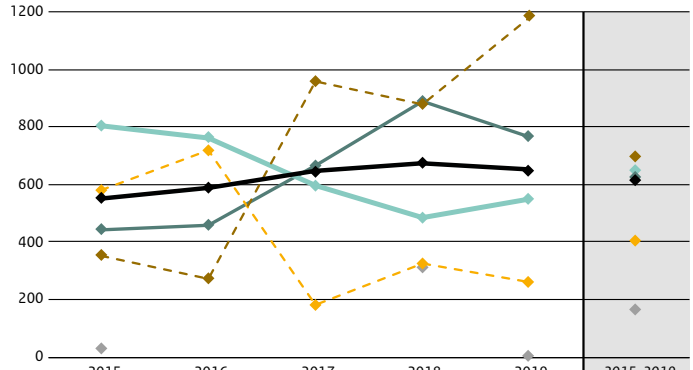
25 Een kanttekening is dat het totaal aantal criminele uitbuitingszaken erg klein is en individuele zaken grote invloed hebben op de resultaten. Om deze reden moet voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies uit deze resultaten.

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.

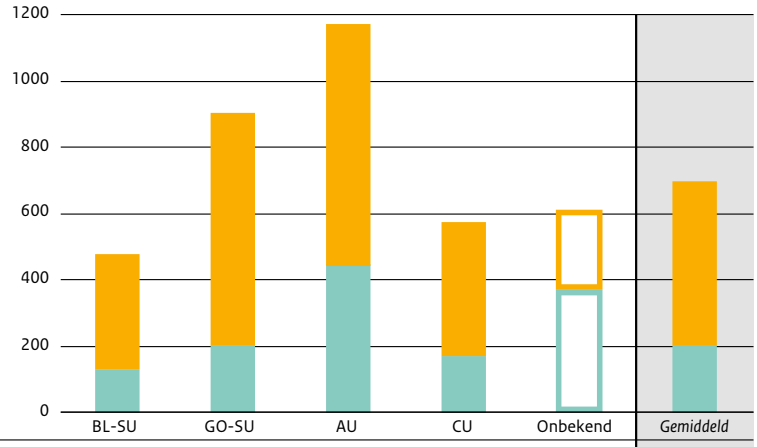
28 In werkelijkheid bestaan er drie verschillende vermogensmaatregelen: de schadevergoedingsmaatregel, onttrekking aan het verkeer en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Helaas bestaat op dit moment echter geen betrouwbare informatie over opgelegde ontnemingsmaatregelen in mensenhandelzaken, 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

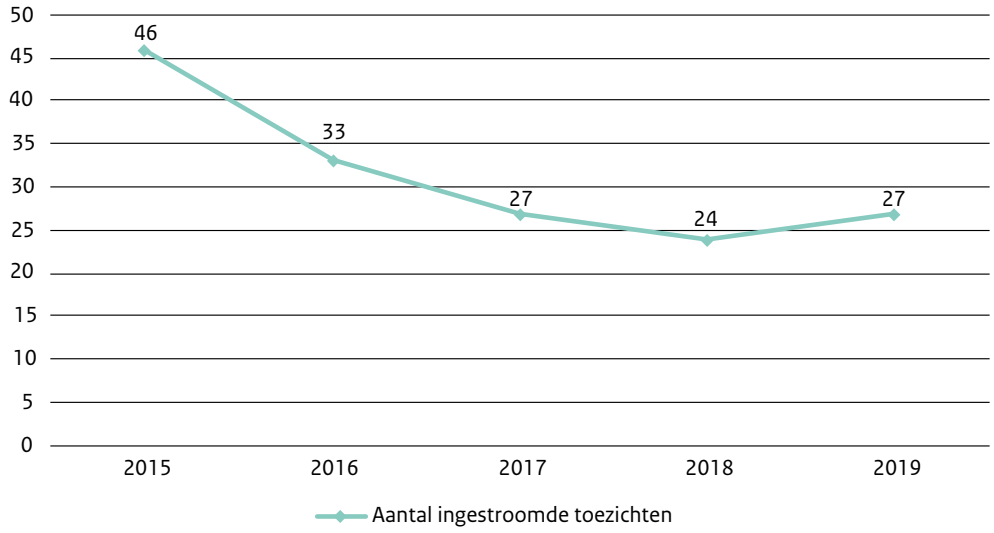
Ondanks het koppelen van data van het OM en data op basis van aanvullend dossieronderzoek kon voor 50 beëindigde toezichten niet achterhaald worden om welke uitbuitingsvorm het ging. Dit komt grotendeels omdat in de data van de reclassering het parketnummer voor een aantal daders ontbreekt.

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.

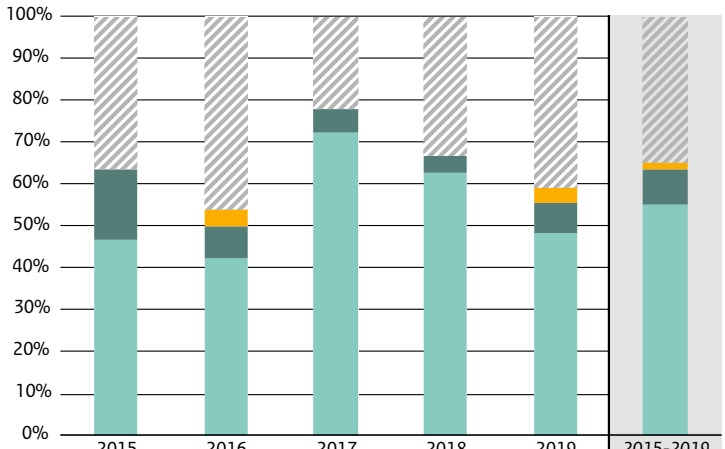
De gemiddelde leeftijd van de daders van mensenhandel ligt rond de dertig jaar. Een kwart van de daders is niet ouder dan 22 jaar, het gaat hierbij meestal om adolescenten en incidenteel om minderjarigen (zie §8.2). Ongeveer de helft van alle daders van mensenhandel maakt zich schuldig aan binnenlandse 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

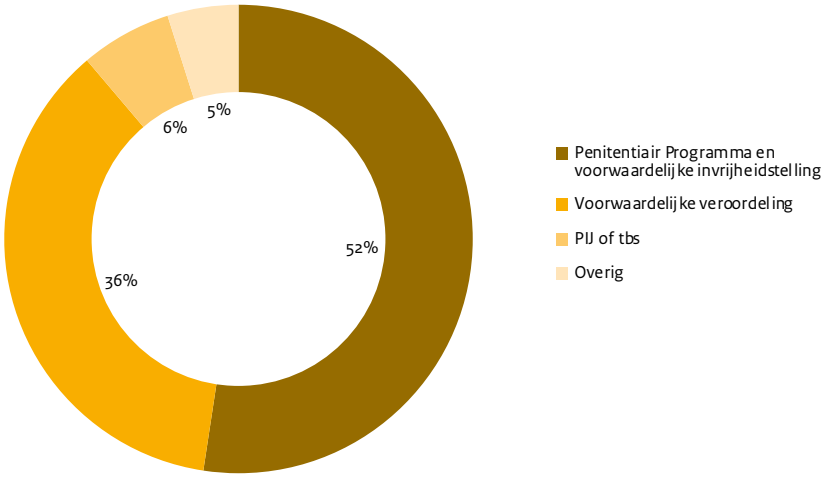
vrijheidsstraffen, voor criminele uitbuiting veelal voor de duur van langer dan twee jaar, en (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraffen (zie §6.5.1 en §6.5.2). Ook daders van criminele uitbuiting zijn relatief vaak jong (zie ook Hoofdstuk 8). Gezien de aard van de uitbuiting zijn zij vaak verwikkeld 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

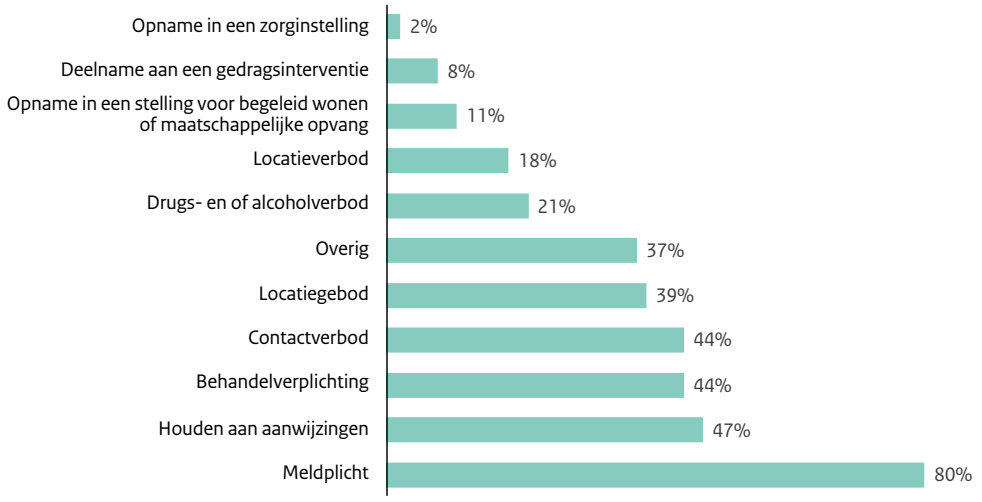
Meldplicht	Bij ieder reclasseringstoezicht hoort een meldplicht. Dit betekent dat een veroordeelde zich moet melden op afspraken met de reclassering.
Houden aan aanwijzingen	Aanwijzingen zijn regels die de reclassering aan een dader oplegt wanneer een dader zich niet aan de opgelegde bijzondere voorwaarden 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.

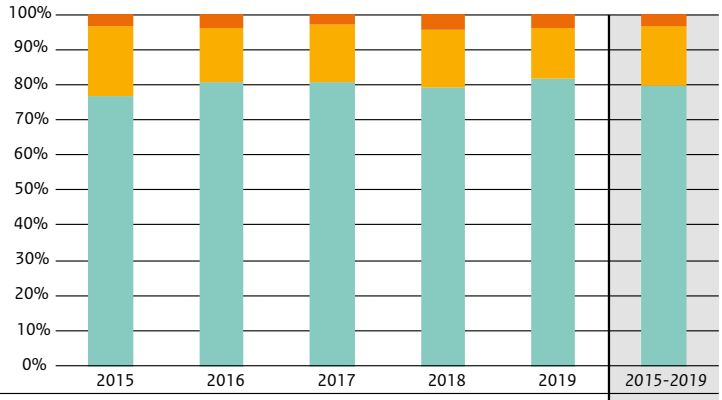
20 Website Reclassering Nederland, www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-sta-onder-toezicht/verloop-van-een-toezicht (geraadpleegd 25 september 2020).

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.

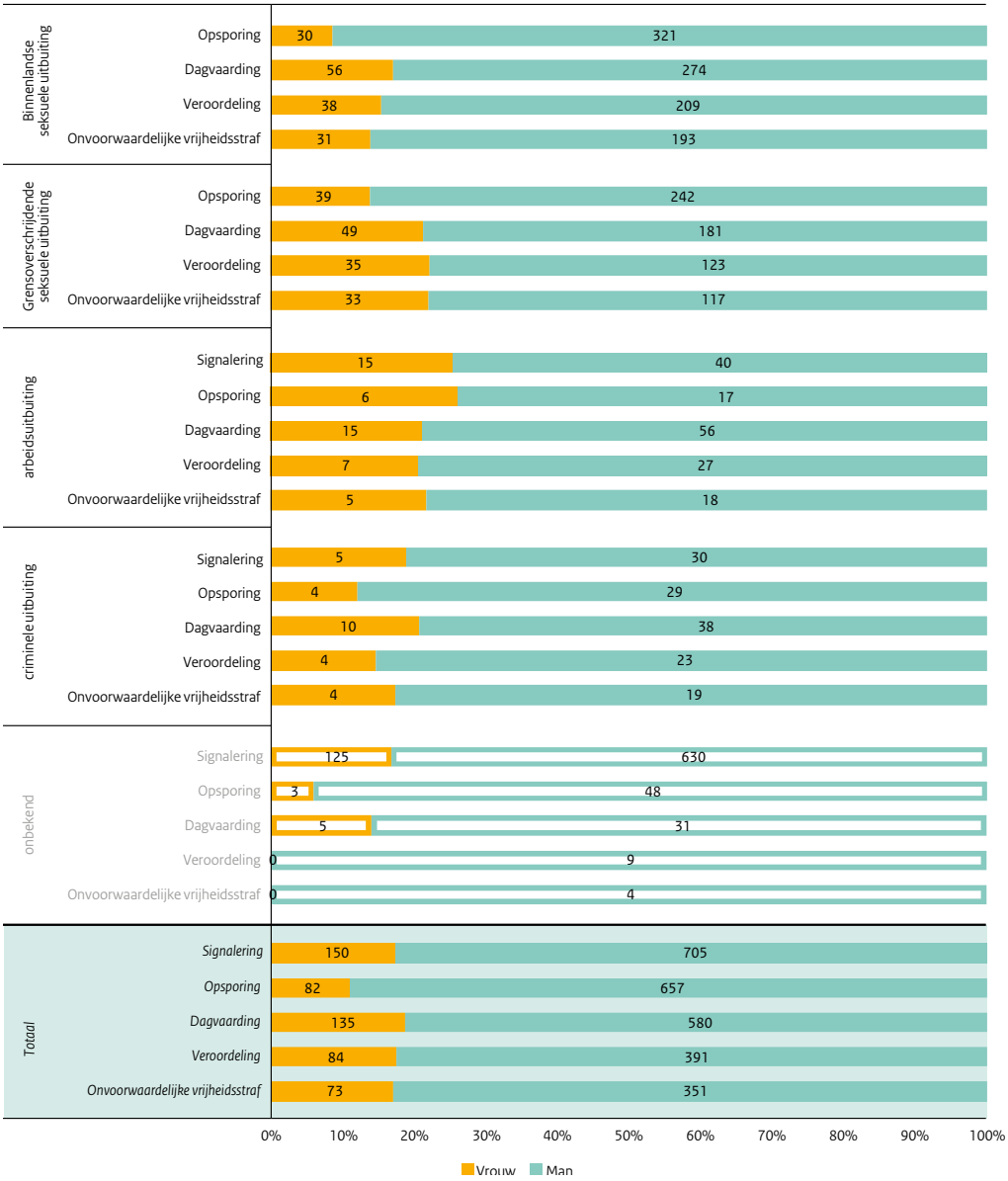
8.2.2 Beperkingen aan de data

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.

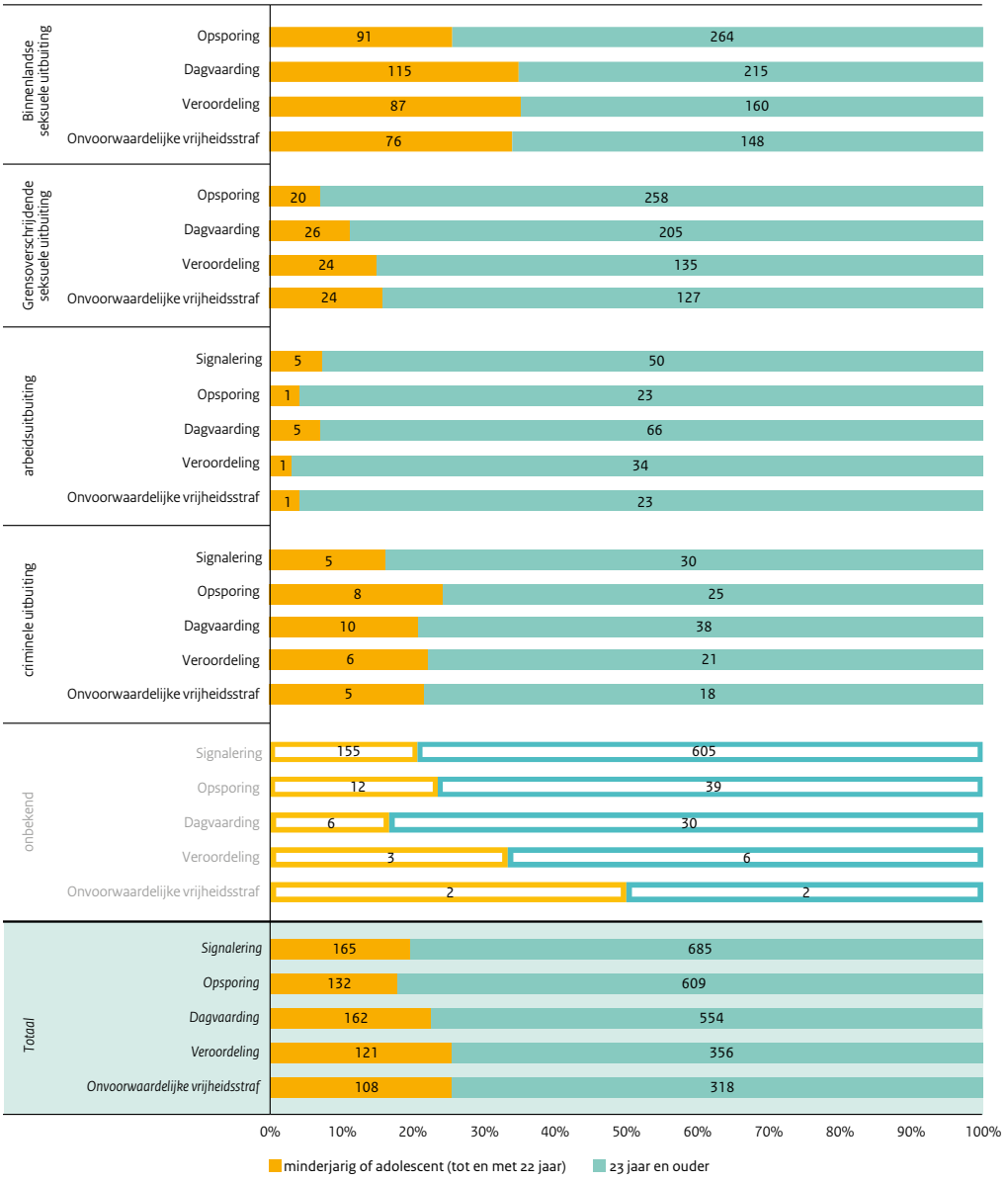
Figuur 8.2 toont de leeftijd van de daders in categorieën, wederom per vorm van mensenhandel en per fase in de strafrechtketen. Ook hier geldt dat het bij signalering, dagvaarding, veroordeling en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gaat om de leeftijd bij het begin van plegen, en bij opsporing om de leeftijd 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%)					

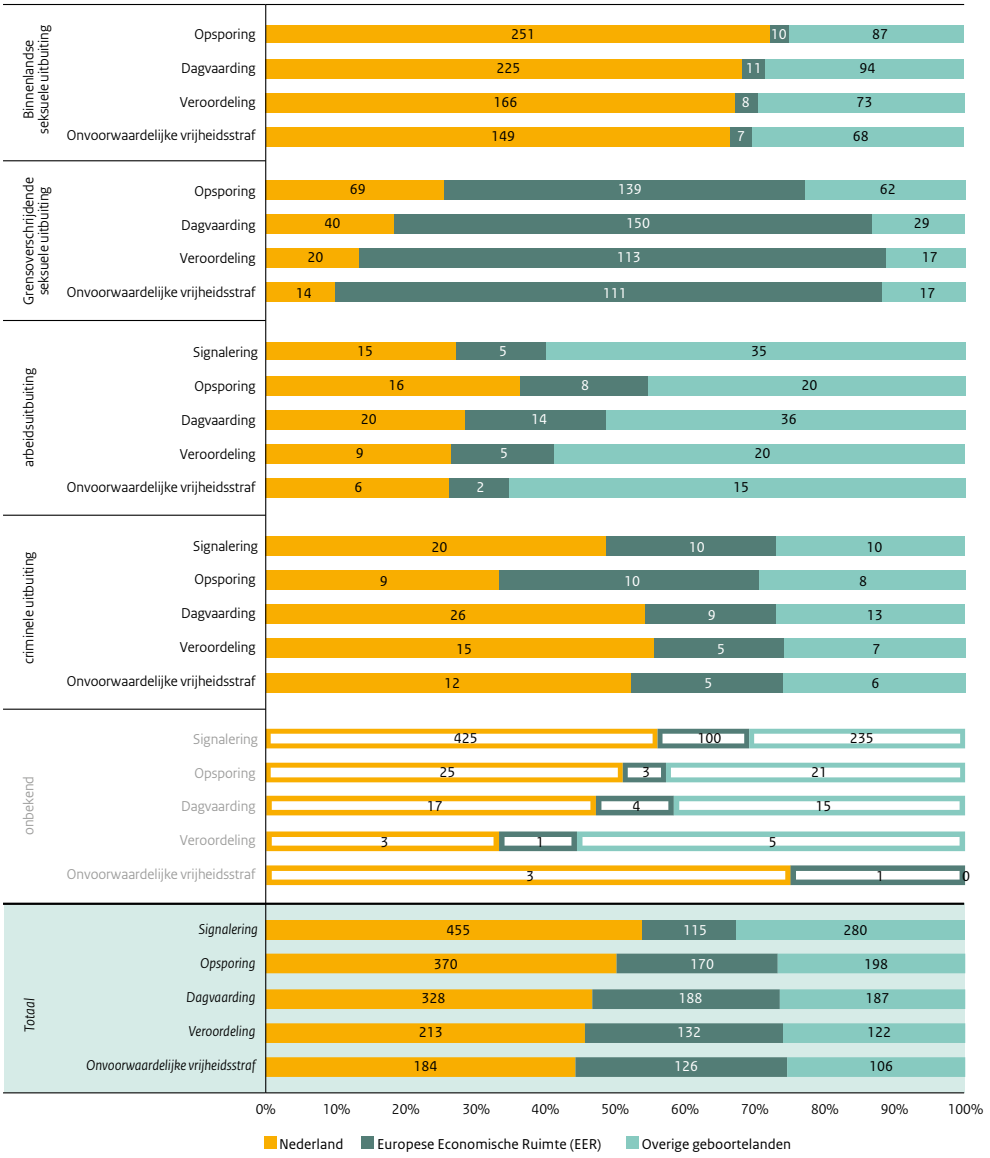
Bron: RAC-min (peildatum april 2020)

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



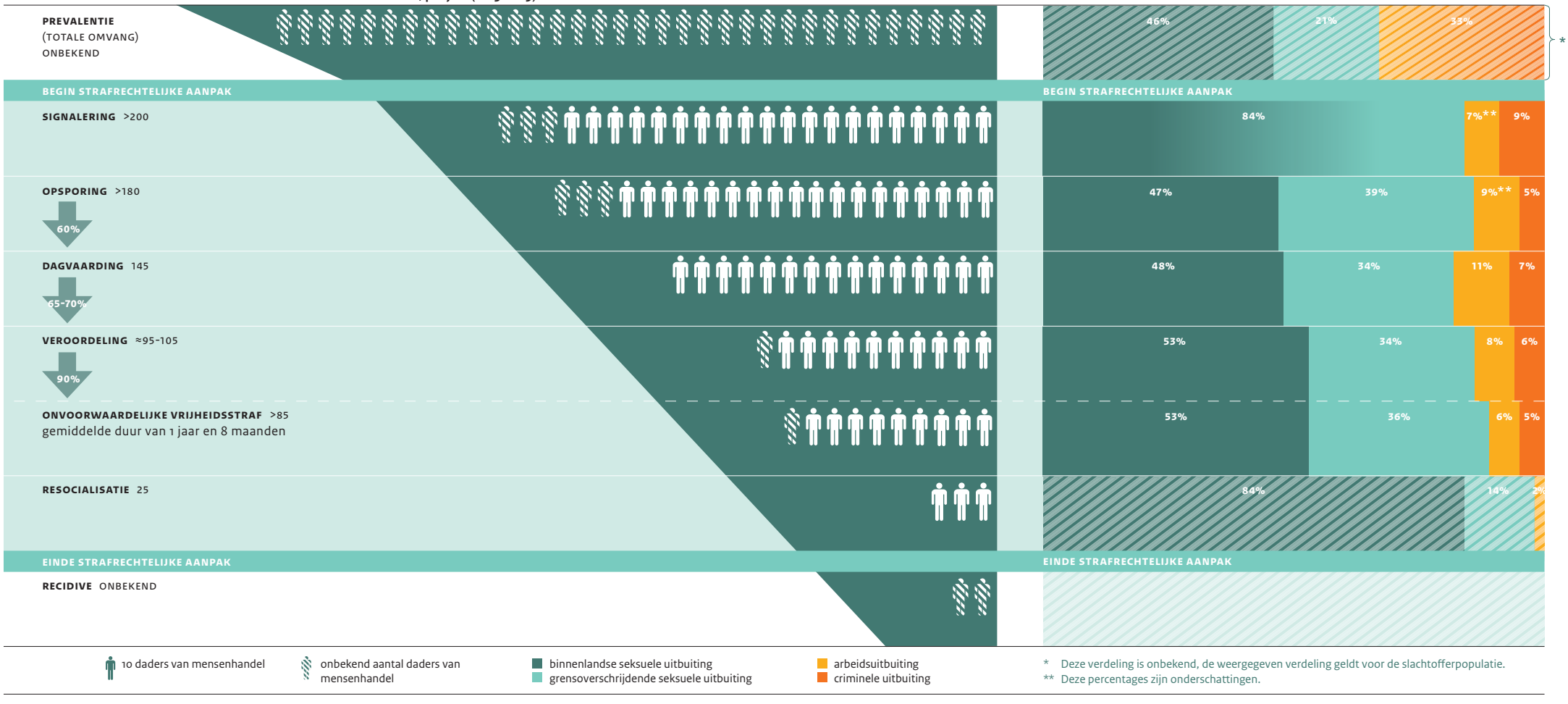
Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

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.

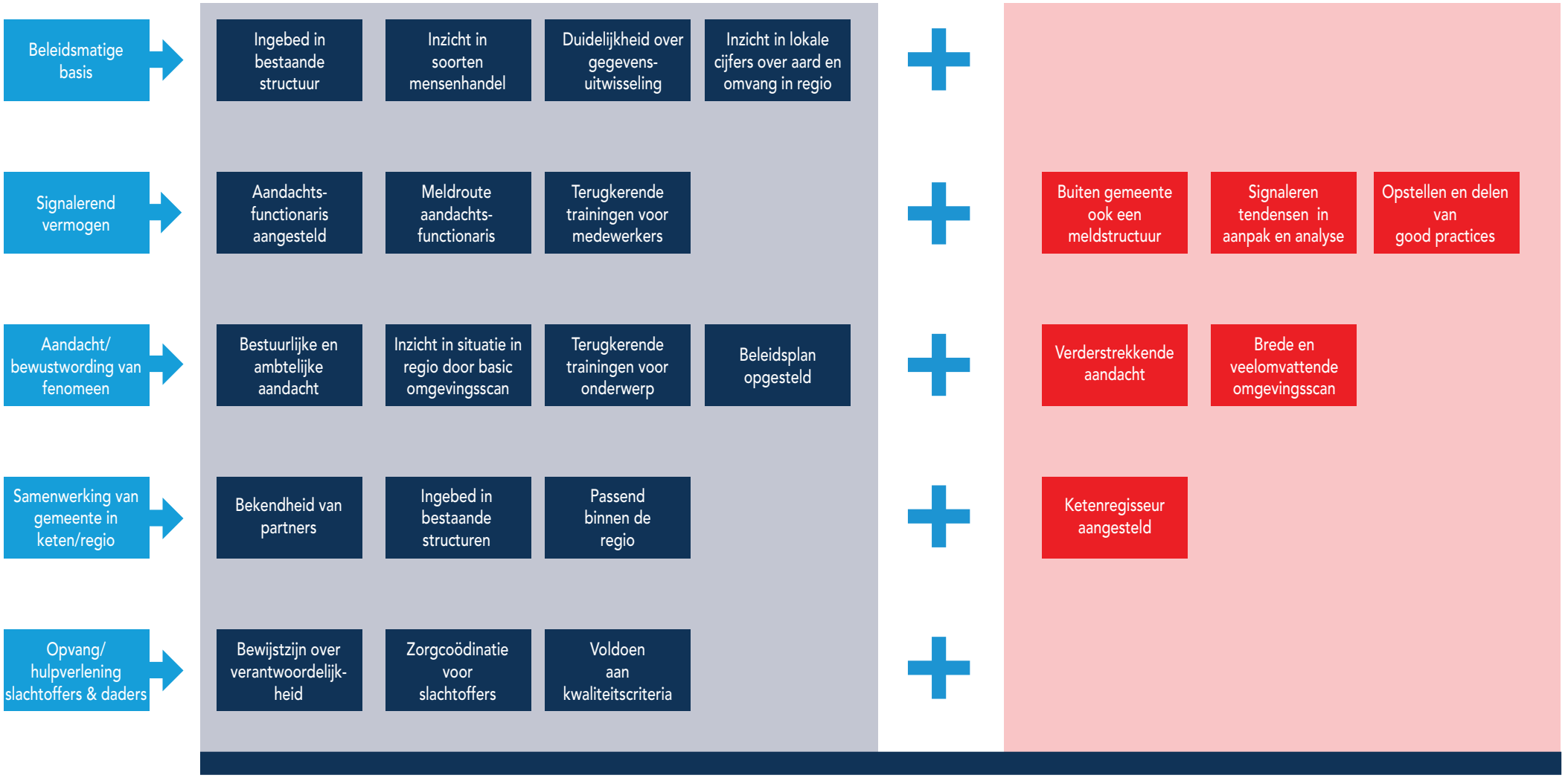
Samenwerking in de keten en/of regio

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.*

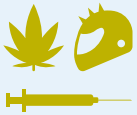
Vier thema's voor 2019-2022

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.

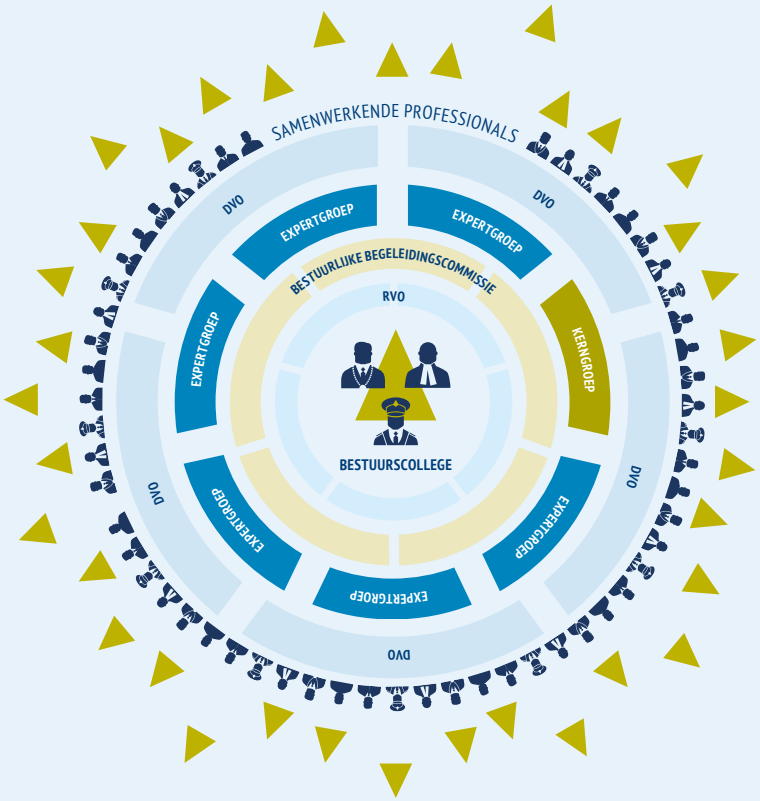
Het Veiligheidsnetwerk faciliteert deze samenwerking door
- het delen van kennis, expertise en best practices,
- verbinden van partners en
- het stimuleren van nieuwe aanpakken.

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.



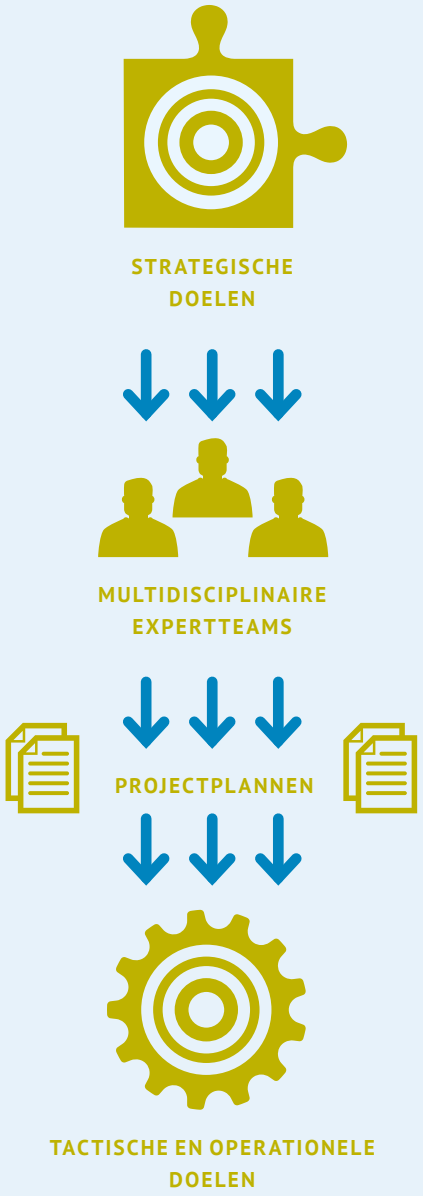
Uitwerking strategische doelen

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

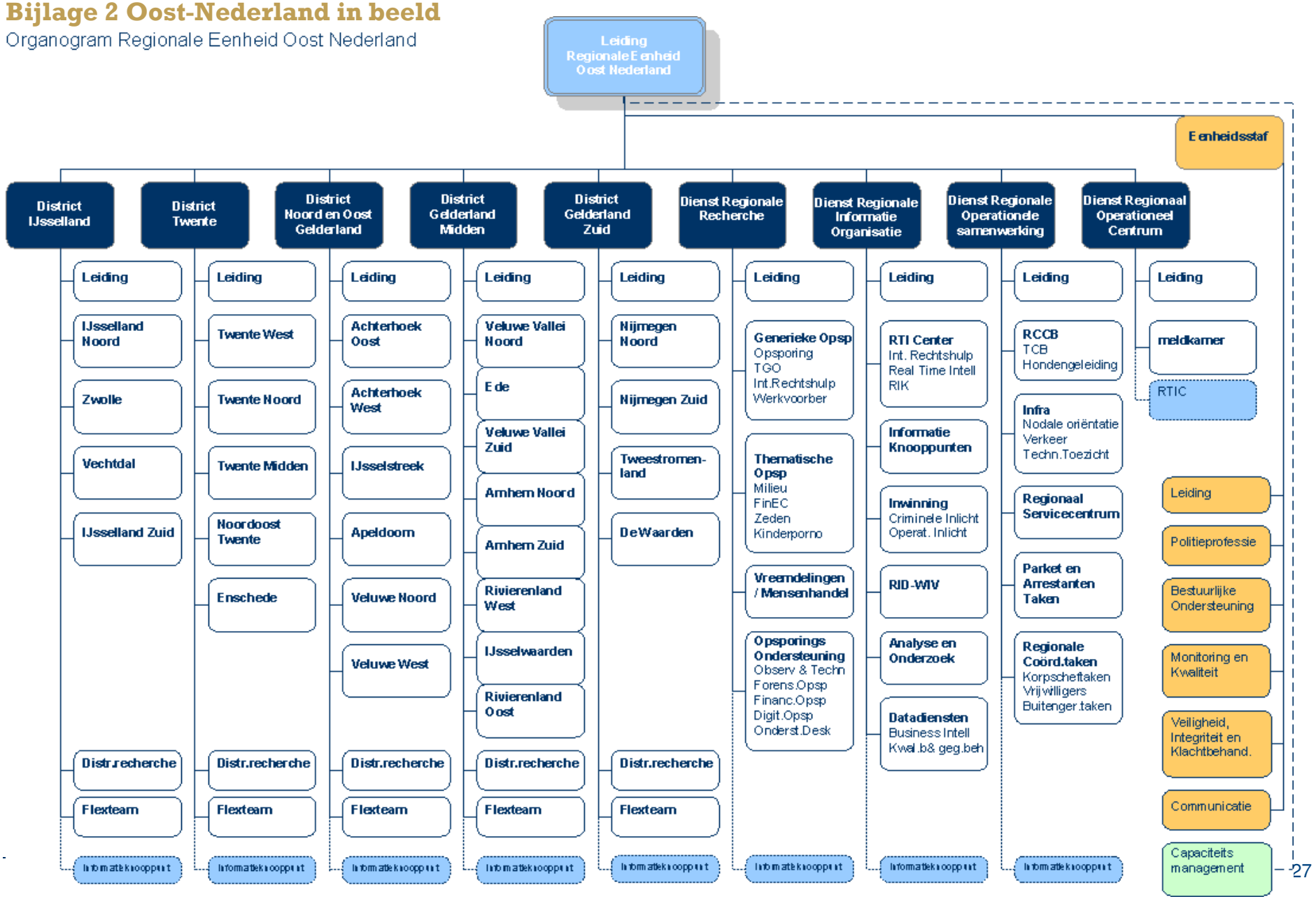
Bijlage 1 Doelen

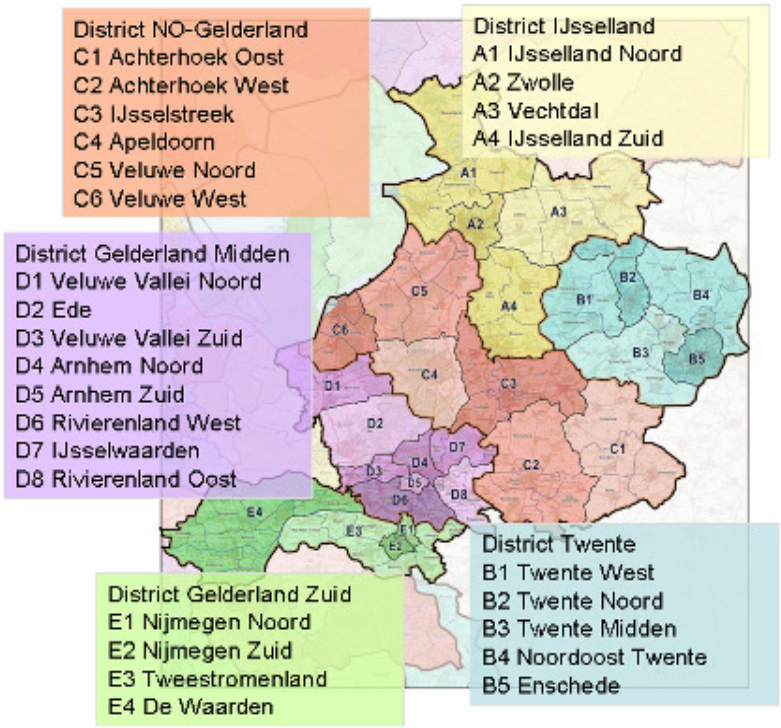
In onderstaand overzicht staan de cijfermatige doelen op een rij. De landelijke afspraken uit de veiligheidsagenda zijn pas definitief na vaststelling in het LOVP van februari.

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.

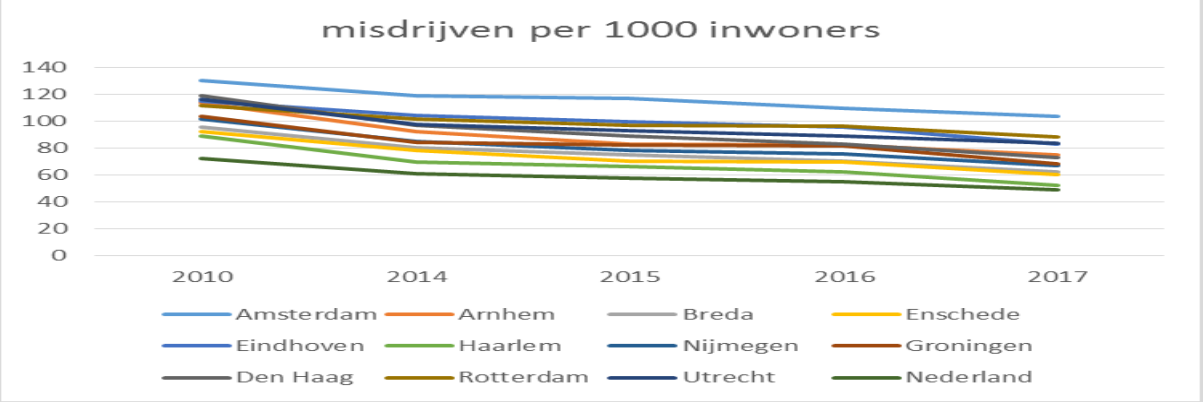
2.1. Prioriteiten bij stedelijke veiligheid

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.

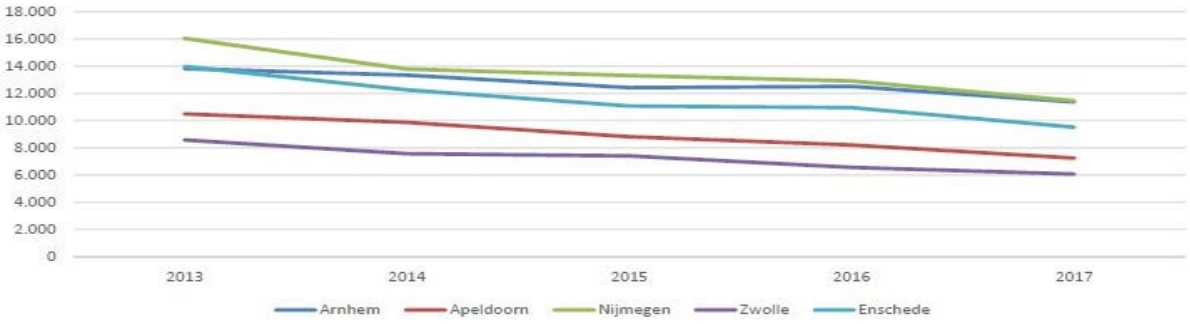
2.1.1. Omvang criminaliteit

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).

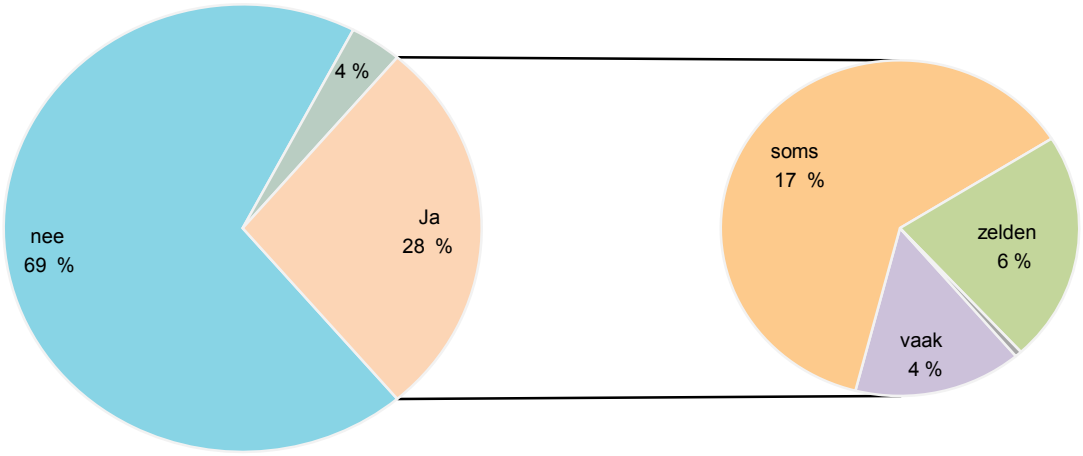
2.2.7. Vitesse

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

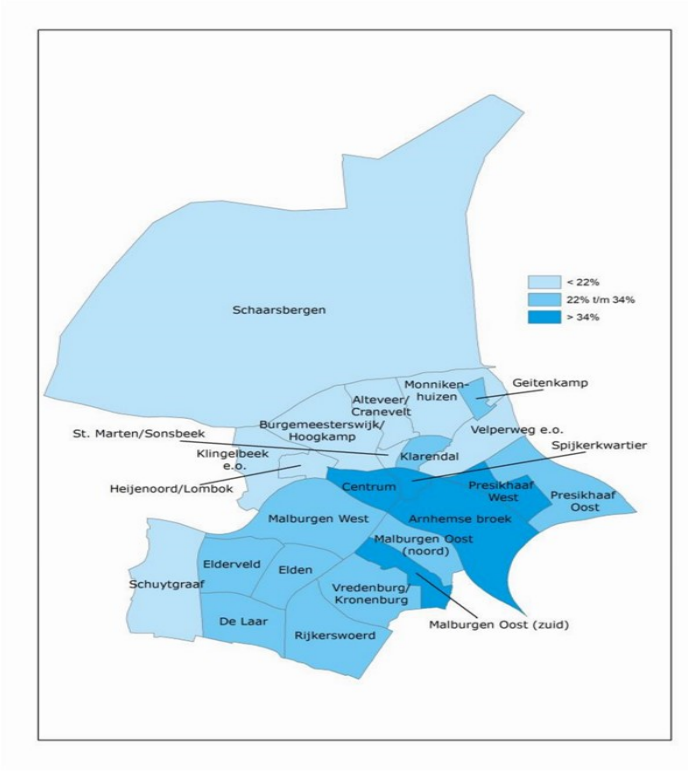
Wij zien graag dat Arnhemmers zich veel vaker veilig gaan voelen in hun stad en in hun eigen woonwijk. Want veiligheid is, samen met een nette en schone omgeving, voorwaarde voor een prettig woon- en leefklimaat. Het gevoel veilig te zijn, maakt bewoners ook vaker sociaal betrokken met de buurt en met 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.



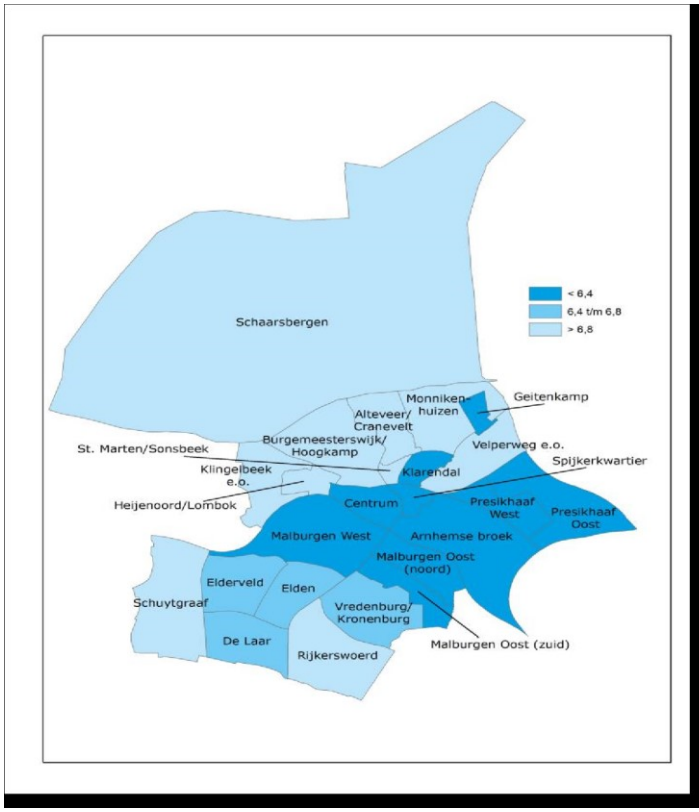
Figuur 5. *Bron: Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor 2017; Onveiligheidsgevoel in eigen buurt.*

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.

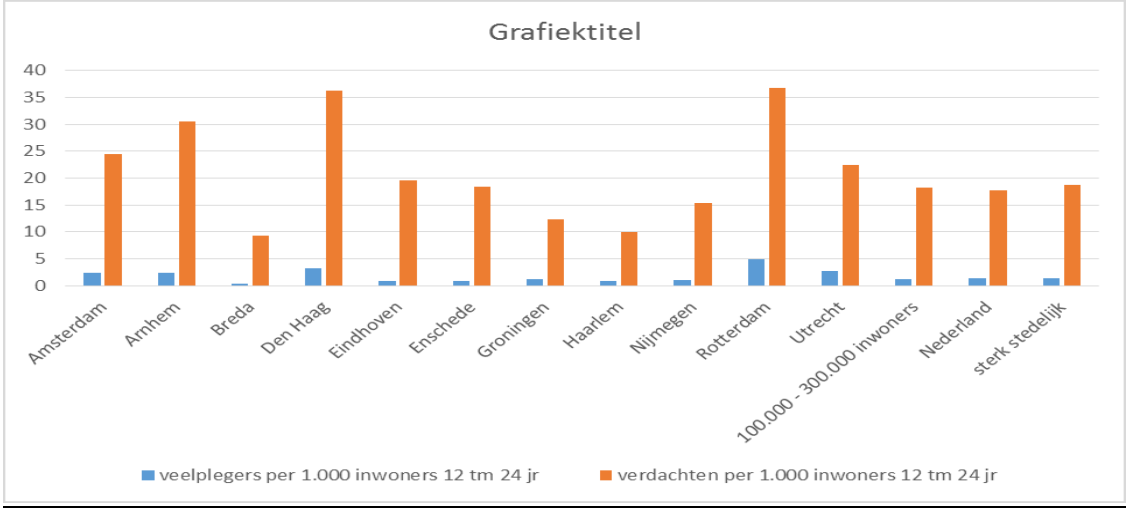
Als tweede werken wij met pilots. De doorontwikkeling van de ketenaanpak voor personen met verward gedrag wordt ondersteund door lokale en regionale pilots, gericht op een goed samenwerkende keten en adequate interventies.

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

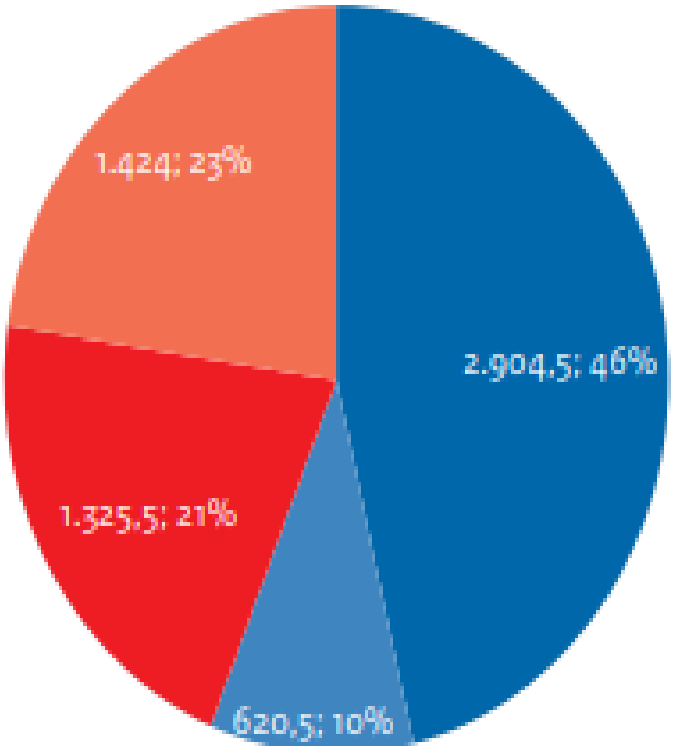
Mensenhandel betreft uitbuiting; slachtoffers worden gedwongen tot het verrichten van arbeid of diensten, waardoor zij worden beperkt in hun persoonlijke vrijheid.

Signalen van mensenhandel zijn vaak moeilijk zichtbaar, slachtoffers melden zich maar zelden zelf.

Thema heeft hoge prioriteit, hoe meer aandacht hoe meer signalen.

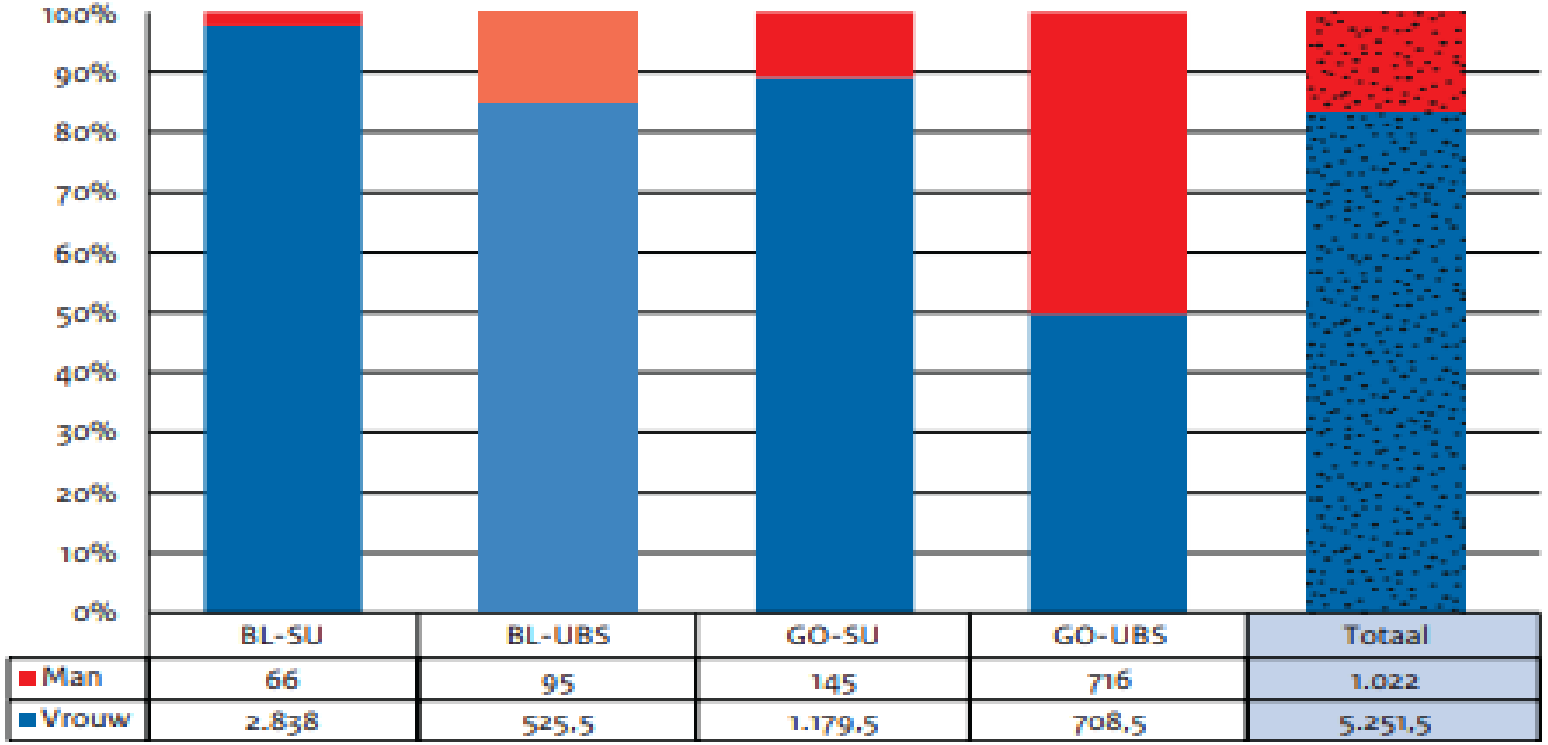
.

Cijfers Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel



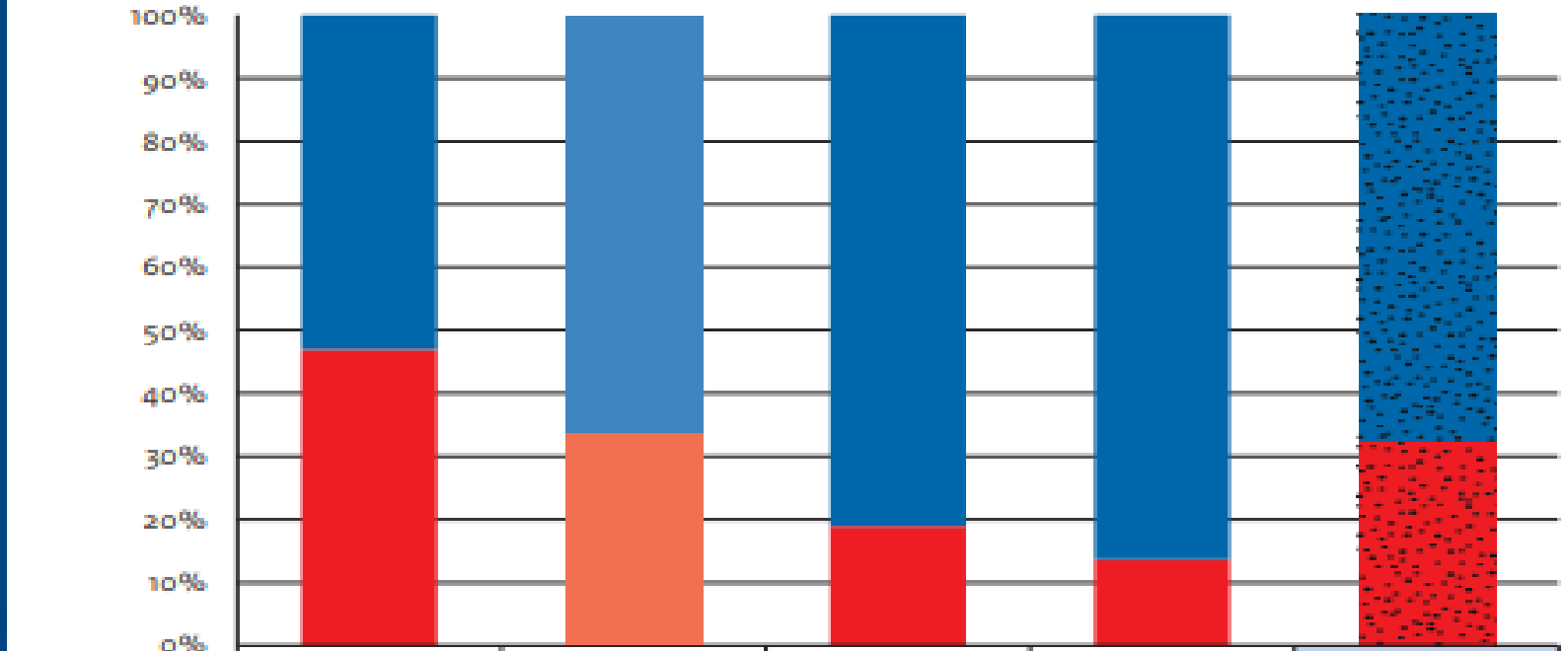
- Binnenlandse seksuele uitbuiting
- Binnenlandse uitbuiting buiten de seksindustrie
- Grensoverschrijdende seksuele uitbuiting
- Grensoverschrijdende uitbuiting buiten de seksindustrie

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.

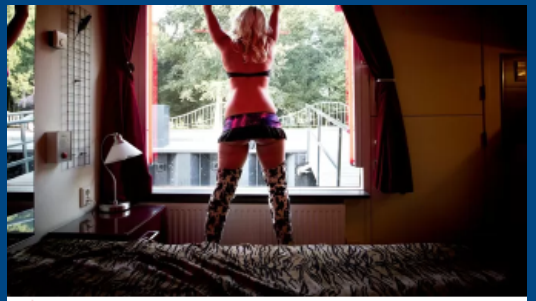


Foto ter illustratie. © anp

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

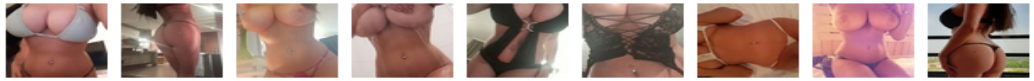
Overzicht Foto's Video's Virtual sex

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

BEHANDELRESULTAAT

Agenderingsverzoek Politieke Avond 22 september 2021

Dadermonitor 2015-2019 van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (voortgezette behandeling)

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	A. Marcouch
Resultaat van bespreking:	

Aanwezige raadsleden en/of fractievolgers: Verheij (PVV), Van der Laak (Arnhem Centraal), Maref (VVD), Groot (CDA), Andeweg (D66), Nede (ChristenUnie), Dayioglu (GroenLinks), De Vries (PvdA), Usta (DENK Verenigd Arnhem), Hogenhout (Partij voor de Dieren) , Elfrink (SP) en Van Plateringen (Arnhemse Ouderen Partij)

Overige aanwezigen: de heer Marcouch (burgemeester), mevrouw Rosenboom (bestuursadviseur).

Agenderingsverzoek

De fractie van Arnhem Centraal heeft verzocht om agendering van dit onderwerp. Dit is een voortgezette behandeling van een eerder agenderingsverzoek en spitst zich toe op het onderwerp arbeidsuitbuiting.

Experts
Mevrouw Eefje de Volder van het Coördinatiecentrum tegen mensenhandel (Comenscha) presenteert haar opvattingen aan de raadskamer.
De heer Edward van der Torre kon niet aanwezig zijn, hem zal worden gevraagd een schriftelijke bijdrage te leveren.

Verloop
Na het inspreken is de eerste termijn van de raadskamer gestart. De portfehuillehouder heeft de vragen in eerste termijn beantwoord. De vergadering is hierna geschorst .

Conclusie
De voorzitter concludeert dat het agenderingsverzoek nog zal worden voortgezet, te beginnen met het laatste deel van de 1e termijn (het bevragen van de portefeuillehouder op zijn antwoorden in 1e termijn)

De griffier

J. Kersten

De voorzitter,

V. Bouma

BEHANDELRESULTAAT

1 december 2021

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

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Marcouch

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers, Visser (PvdA), Hogenhout (PvdD), Dayioglu (GroenLinks), Maref (VVD), Van den Broek (CDA), Van der Laak (Arnhem Centraal), Van Ommen (D66).
De fracties van de SP, PVV, ChristenUnie en Arnhemse Ouderenpartij waren niet vertegenwoordigd.

Verder aanwezig: Marcouch (burgemeester)

Verloop
Tijdens deze vierde agendering heeft de bespreking met de portefeuillehouder plaatsgevonden. Er is onder andere gesproken over de aanbevelingen van de Rekenkamer, de uitvoering van de motie sekswerkers, ondermijning, wachtlijsten aangifte zedendelicten, seksuele uitbuiting (online), uitvoeringsplan, regionale aanpak, sluiting panden.

Toezegging
Beleidsplan mensenhandel
Burgemeester Marcouch zegt toe om in het eerste kwartaal van 2022 een nieuw meerjarig beleidsplan mensenhandel aan de raad toe te sturen. Hierbij wordt ook de evaluatie van het huidige uitvoeringsplan betrokken.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de bespreking van het agenderingsverzoek afgerond is.

De raadsadviseur,

P. Wielaard

De voorzitter,

V. Bouma