Bundel - Politieke Avond van 22 maart 2023

Agenda bijlagen

Raadskamerindeling 22 maart 2023

1.RZ 18.45 uur - 20.15 uur: Lezing 'Inzicht in grensoverschrijdend gedrag'

Locatie: Raadzaal
Deze vergadering betreft een informatieve bijeenkomst voor gemeenteraad & college van burgemeester en wethouders.
Dit gedeelte van de Politieke Avond zal niet via de livestream worden uitgezonden.

Behandeladvies 22 maart 2023 - Lezing 'Inzicht in grensoverschrijdend gedrag'

Notitie - Agressieprotocol voor politieke ambtsdragers van de gemeente Arnhem

2 20.15 uur - 20.30 uur: Pauze

3.RZ 20.30 uur - 22.00 uur: Presentatie “Staat van de Stad 2022”

Fase: technisch/informatief
Locatie: Raadzaal

Behandeladvies 22 maart 2023, informatieve behandeling

Raadsbrief "Staat van de Stad 2022", d.d. 14-02-2023

Presentatie - Staat van de Stad

Behandelresultaat 22 maart 2023, informatieve behandeling

4.LF 20.30 uur - 22.00 uur: Kantorennota 2022-2030 & Visie Werklocaties Arnhem 2040

Fase: meningsvormend (2)
Locatie: Landgoed/Festival

Behandeladvies 22 maart 2023, meningsvormende (2) behandeling

Memo van wethouder Kundi inzake "Beantwoording technische vragen cijfers Kantorennota 2022-2030", d.d. 27-02-2023

Raadsvoorstel "Vaststellen Kantorennota 2022-2030"

Bijlage 1 - Kantorennota Arnhem 2022-2030. Herijking van het kantorenbeleid 2022-2030 voor de gemeente Arnhem; Ecorys, november 2022

Bijlage 2 - Actieplan Kantoren 2022-2025; Gemeente Arnhem, oktober 2022

Raadsvoorstel "Vaststellen Visie Werklocaties Arnhem 2040"

motie "Bedrijventerreinen behouden voor Arnhem" (23M24) van de fractie VVD

Bijlage 1 - Visie Werklocaties Arnhem 2040; Buck Consultants, november 2022

Bijlage 2 - Factsheets Werklocaties gemeente Arnhem; Buck Consultants, november 2022

Schriftelijke bijdrage van H. Vos "Visie Werklocaties 2040", d.d. 07-02-2023

Behandelresultaat 8 februari 2023, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Behandelresultaat 1 maart 2023, meningsvormende (1) behandeling

Raadskameradvies t.b.v. de besluitvormende behandeling op 12-04-2023

5.WG 20.30 uur - 22.00 uur: Startnotitie Schaapsdrift & Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.

Fase: meningsvormend (1) vervolg
Locatie: Walburgis

Behandeladvies 22 maart 2023, 4e meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Startnotitie Schaapsdrift"

Bijlage 1 - Startnotitie Schaapsdrift

Bijlage 2 - Communicatie- en participatieplan Schaapsdrift

Lijst van deelnemers rondetafelgesprek

Raadsvoorstel "Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o."

Bijlage 1 - Bezwaarschriften - geanonimiseerd

Bijlage 2 - Adviezen van de bezwaarschriftencommissie - geanonimiseerd

Bijlage 3 - Lijst met bezwaarmakers - geanonimiseerd

Handen af van Park Presikhaaf van de Werkgroep Woonomgeving Presikhaaf 1, d.d. 29-1-2023

Schriftelijke bijdrage vereniging Schaapsdrift e.o. d.d. 31 januari 2023

Schriftelijke bijdrage van Peter Broens d.d. 31 januari 2023

Schriftelijke bijdrage van mevrouw Kho d.d. 2 februari 2023

Behandelresultaat 1 februari 2023, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Behandelresultaat 8 februari 2023, 2e meningsvormende (1) behandeling

Aanvullend advies bezwaarschriftencommissie bij bezwaarprocedure Van Collem, inclusief open brief en reactie van de heer Van Collem, d.d. 21 februari 2023

Schriftelijke bijdrage vereniging Schaapsdrift e.o. d.d. 28 februari 2023

Behandelresultaat 1 maart 2023, 3e meningsvormende (1) behandeling

Schriftelijke bijdrage vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o., d.d. 20 maart 2023

Behandelresultaat 22 maart 2023, 4e meningsvormende (1) behandeling

6 22.00 uur - 22.15 uur: Pauze

7.RZ 22.15 uur - 23.15 uur: Herijking Protocol Geheimhouding

Fase: informatief
Locatie: Raadzaal

Behandeladvies 22 maart 2023, informatieve behandeling

Raadsbrief "Herijking Protocol Geheimhouding gemeente Arnhem" d.d. 03-03-2023

Bijlage - Advies professor Broeksteeg over geheimhouding

Behandelresultaat 22 maart 2023, informatieve behandeling

8.LF 22.15 uur - 23.15 uur: Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit & Agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit”

Fase: meningsvormend (1) vervolg
Locatie: Landgoed/Festival

Behandeladvies 22 maart 2023, 2e meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "APV Arnhem aanvullen met artikelen ten behoeve van aanpak ondermijnende criminaliteit"

Agenderingsverzoek "Ondermijnende criminaliteit" van de fracties CDA, VVD, Arnhem Centraal en SP

Raadsbrief "Benchmark gemeentelijke veiligheidsbegrotingen", d.d. 19-07-2022

Bijlage - Benchmark gemeentelijke veiligheidsbegrotingen, TwynstraGudde in opdracht van de gemeente Arnhem

Raadsbrief "Subsidieaanvraag plan van aanpak Preventie met gezag", d.d. 28-06-2022

Bijlage - Plan van aanpak Preventie met Gezag in Arnhem-Oost

Raadsbrief "Plan van aanpak ondermijnende criminaliteit", d.d. 21-12-2021

Bijlage - Plan van aanpak Ondermijnende criminaliteit

Rekenkameronderzoek “De wet van de stimulerende achterstand Onderzoek Ondermijning” d.d. 15-06-2021

Raadsbrief "Interventieteam Ondermijning Arnhem", d.d. 04-02-2020

Presentatie dhr. Ferwerda op 8 februari 2023, 'Ondermijning en nieuwe aanwas'

Behandelresultaat 8 februari 2023, informatieve behandeling

Rapport Bureau Beke 'Misdadige invloed' over de invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Behandelresultaat 1 maart 2023, meningsvormende behandeling

Behandelresultaat 22 maart 2023, 2e meningsvormende (1) behandeling

9.WG 22.15 uur - 23.15 uur: Vaststellen “Wijziging van de kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem”

Fase: informatief/meningsvormend (1)
Locatie: Walburgis

Behandeladvies 22 maart 2023, informatieve & meningsvormende (1) behandeling

Raadsvoorstel "Ophoging bedrag vrij te laten financiële middelen bij kwijtschelding van gemeentelijke belastingen"

Bijlage - Integrale versie Kwijtscheldingsregeling na aanpassing

Agenda Politieke Avond
22 maart 2023

Raadzaal		
18.45 uur – 20.15 uur (90) Lezing 'Inzicht in grensoverschrijdend gedrag'		
Pauze: 20.15 uur – 20.30 uur		
Raadzaal	**Landgoed/Festival**	**Walburgis**
20.30 uur – 22.00 uur (90) Presentatie “Staat van de Stad 2022” (i)	20.30 uur – 22.00 uur (90) Kantorennota 2022-2030 & Visie Werklocaties Arnhem 2040 (m2)	20.30 uur – 22.00 uur (90) Startnotitie Schaapsdrift & Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. (m1)
Pauze: 22.00 uur – 22.15 uur		
Raadzaal	**Landgoed/Festival**	**Walburgis**
22.15 uur - 23.15 uur (60) Herijking Protocol Geheimhouding (i)	22.15 uur - 23.15 uur (60) Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit & Agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit” (m1)	22.15 uur - 23.15 uur (60) Vaststellen “Wijziging van de kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem” (i/m1)

Titel/onderwerp: # Lezing ‘Inzicht in grensoverschrijdend gedrag’

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

Van:	Presidium		
Doel activiteit	Informatief		
Toelichting	In aanvulling op de gedragscode van de gemeenteraad heeft het Presidium ook opdracht gegeven om te komen tot een ‘Agressieprotocol’. Onderdeel van de opdracht is het organiseren van een bewustwordingsbijeenkomst. Mevrouw Karin Bosman en de heer Naut Scholten zullen aan de hand van een lezing de raad vertellen over de verschillende vormen van grensoverschrijdend gedrag, over de effecten van grensoverschrijdend gedrag en handelingsperspectieven bieden. Karin Bosman eigenaar van AWH (About Workplace Harassment, 2015) en oprichter van de maatschappelijke BV Report App. AWH verzorgt sinds 2015 wereldwijd lezingen, workshops en trainingen over omgangsvormen, diversiteit & inclusie, bewustwording, beleid en het juridische kader. Ook is ze de auteur van het boek ‘Spugen op de tosti van Hans’ en ambassadeur van Denim Day New York en gesprekspartner regeringscommissaris mevrouw Mariette Hamer en team. Het betreft een plenaire informatieve bijeenkomst voor raadsleden, fractievolgers en collegeleden. In verband met de locatie, de Stadhuishal, wordt de bijeenkomst niet uitgezonden.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Het betreft een informatieve bijeenkomst om kennis en bewustwording over het thema grensoverschrijdend gedrag te bevorderen.		
Spreekrecht publiek	n.v.t.		
Behandeladvies	Informatieve fase 1. Opening door de burgemeester. 2. Lezing door Karin Bosman en Naut Scholten. 3. Gelegenheid voor de raad om vragen te stellen. 4. Introductie van de externe vertrouwenspersonen voor de gemeenteraad Arnhem, mevrouw Verplancke en de heer De Witte.		
Bijlagen			

Notitie: Agressieprotocol voor politieke ambtsdragers van de gemeente Arnhem

Notitie: Agressieprotocol voor politieke ambtsdragers van de gemeente Arnhem

Datum : 19 september 2022

Aan : Presidium

Van : Petra Wielaard

Betreft : Agressieprotocol voor politieke ambtsdragers van de gemeente Arnhem

---

1. Inleiding

Begin dit jaar heeft de gemeenteraad de “Gedragscode raadsleden en fractievolgers gemeente Arnhem”, “Gedragscode wethouders gemeente Arnhem 2022”, ”Gedragscode burgemeester gemeente Arnhem 2022” en de daarbij behorende *“Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur, Een protocol over hoe te handelen bij een vermoeden van een integriteitsschending”* vastgesteld.
Zoals in de gedragscodes staat zijn dit “Regels over de zuiverheid van de besluitvorming”. Deze zuiverheid van besluitvorming kan echter onder druk komen te staan door invloed van buitenaf in de vorm van agressie en bedreigingen. Besluiten kunnen veel emoties losmaken en waar voor emotie een plek moet zijn wordt met het intimideren en bedreigen van politieke ambtsdragers een grens overschreden.

Normoverschrijdend, ongewenst gedrag van burgers in de richting van bestuurders zoals belediging, stalken, vernieling of bedreiging, kan de besluitvorming beïnvloeden. Het raakt aan de integriteit van het lokale bestuur en is ondermijnend voor de lokale democratie. Dreiging en geweld kan ook van invloed zijn op de bereidheid – afname - om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraad of het wethouderschap.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat er sprake is van een significante toename van bedreiging en geweld naar politici. Eén van de aanbevelingen uit de diverse onderzoeksrapporten en vanuit diverse partijen (Rijksoverheid, VNG, Vereniging voor Raadsleden, Nederlands Genootschap van Burgemeesters en Wethoudersvereniging) is het opstellen en hanteren van een protocol en procedure hoe om te gaan met bedreigingen en geweld.

Een dergelijk protocol kan raadsleden en collegeleden die te maken krijgen met agressie en geweld steun geven en een handvat bieden. Daarnaast heeft een dergelijk protocol ook een belangrijke signaalfunctie naar de samenleving. Het Netwerk Weerbaar Bestuur heeft hiervoor een ‘model Agressieprotocol’ beschikbaar gesteld. Een aantal gemeenten heeft inmiddels een agressieprotocol voor politieke ambtsdragers vastgesteld.

U wordt voorgesteld om een dergelijk Agressieprotocol voor politieke ambtsdragers van de gemeente Arnhem op te stellen.

Notitie: Agressieprotocol voor politieke ambtsdragers van de gemeente Arnhem

Als het voorstel op uw instemming kan rekening dan wordt het volgende proces voorgesteld om een protocol uit te werken:

- Een plenaire bijeenkomst (bij voorkeur tijdens een Politieke Avond) waarin van gedachten gewisseld wordt onder begeleiding van en met bijdragen van een aantal deskundigen.
- Het instellen van een ambtelijke werkgroep die zich bezig gaat houden met de uitwerking van het protocol.
- Bijeenkomsten organiseren om bewustwording te creëren en vaardigheden te trainingen.

Met de het modelprotocol van het Netwerk Weerbaar Bestuur en bovenstaand geschetst proces menen we tot een gedegen Agressieprotocol voor de politieke ambtsdragers voor de gemeente Arnhem te kunnen komen.

2. Voorstel

- Instemmen met uitwerken van een Agressieprotocol voor politieke ambtsdragers van de gemeente Arnhem.
- Instemmen met het in deze notitie geschetste proces.

Titel/onderwerp: **Presentatie “Staat van de Stad 2022”**

Raadsadviseur: M. Piscaer Telefoonnr: 06 31114892 Maaike.piscaer@arnhem.nl

Van:	College B&W	Ambtenaar:	Joost Fledderus
Portefeuillehouder:	Paul Smeulders	Telefoonnr:	0650194044
		E-mailadres:	joost.fledderus@arnhem.nl
Doel activiteit	Presentatie (technisch/informatief)		
Toelichting	**Inleiding** Ieder jaar maakt Onderzoek & Statistiek de 'Staat van de Stad': een overzicht van de cijfermatige trends en ontwikkelingen op een breed aantal thema's, zoals demografie, economie, veiligheid, armoede, gezondheid en leefbaarheid. Op www.arnhem.incijfers.nl zijn de meest actuele cijfers op verschillende thema's te raadplegen. **Raadsbrief** Op 14 februari 2023 heeft het college de raad hierover een raadbrief aangeboden, zie: Document Arnhem - Raadsbrief "Staat van de Stad 2022", d.d. 14-02-2023 - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl) **Staat van de Stad 2022** Een samenvatting van Staat van de Stad kunt u via onderstaande link raadplegen: Staat van de Stad 2022 **Bouwsteen richting de Perspectiefnota 2024** Staat van de Stad is één van de bouwstenen voor de Perspectiefnota 2024. De cijfers bieden inzicht in de ontwikkeling die de stad doormaakt. Ze bieden een relevante onderlegger voor beleidskeuzes die de raad voor de komende begrotingsperiode wil maken. **Presentatie** Zoals gebruikelijk presenteert het college een toelichting op Staat van de Stad. In de afgelopen jaren is dat op verschillende wijzen gedaan. Vorig jaar is daar naar aanleiding van de verkiezingen voor gekozen voor een presentatie in samenwerking met Platform31 en hebben we panelgesprekken gehouden. Dit jaar beperkt het college zich tot een technische toelichting op Staat van de Stad voor de raad. In 2024 zal er weer een uitgebreidere presentatie gegeven worden.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de technische bijeenkomst.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	**Inhoud presentatie/technische briefing** De hele raadskamer wordt besteed aan een technische briefing/presentatie over de 'Staat van de Stad 2022'. Inspreken is niet mogelijk. Dat volgt in de behandeling van de Perspectiefnota. De presentatie zal bestaan uit een korte algemene inleiding en verdieping op volgende drie thema’s: 1. Groei van de stad		

	2. Leefbare wijken 3. Opgroeien in Arnhem De presentatie wordt gegeven door Renée van Os (senior adviseur O&S), Katrien Oomen (adviseur O&S) en Joost Fledderus (senior adviseur O&S) met betrekking tot het inhoudelijke deel. Wethouder Paul Smeulders zal een korte toelichting geven over het proces richting de Perspectiefnota. Tevens zullen een aantal programmamanagers aanwezig zijn voor eventuele vragen vanuit de raadskamer over wat Staat van de Stad betekent voor beleid. Verduidelijkende vragen over de Staat van de Stad kunnen gesteld worden aan de adviseurs O&S. Vragen over het proces Perspectiefnota kunnen worden gesteld aan de portefeuillehouder.
Bijlagen	

Raadsbrief "Staat van de Stad 2022", d.d. 14-02-2023
Staat van de Stad 2022

Aan de gemeenteraad

Datum : 14 februari 2023
Zaaknummer : 78618
Contactpersoon : Joost Fledderus
Telefoonnummer : 026 3771718

Onderwerp: Staat van de Stad 2022

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van Staat van de Stad 2022.

Inleiding
Ieder jaar maakt Onderzoek & Statistiek de 'Staat van de Stad', een overzicht van de cijfermatige trends en ontwikkelingen op een breed aantal thema's, zoals demografie, economie, veiligheid, armoede, gezondheid en leefbaarheid. Op www.arnhem.incijfers.nl zijn de meest actuele cijfers op verschillende thema's te raadplegen.

Staat van de Stad 2022
Een samenvatting van Staat van de Stad kunt u via onderstaande link raadplegen:

Staat van de Stad 2022

Een greep uit de uitkomsten:

- De bevolking blijft groeien, naar verwachting met 22.000 inwoners tussen 2022 en 2040.
- In 2022 zijn er 751 woningen bijgekomen. Dat is minder dan de afgelopen jaren.
- Het aantal banen is in 2021 gegroeid ten opzichte van 2020 met 1.860. Er was met name sprake van banenverlies in de horeca, terwijl er bij nutsbedrijven (zoals TenneT en Alliander) veel banen bijkwamen. De winkelleegstand is stabiel gebleven op 7%.
- 83% van de Arnhemmers voelt zich geestelijk gezond. Dit percentage is wel gedaald.
- Er zijn grote gezondheidsverschillen tussen de Arnhemse wijken. In de wijken Presikhaaf-West en Malburgen-Oost (Zuid) is de ervaren lichamelijke gezondheid het laagst.
- 71% van de kinderen in Arnhem beweegt minder dan de landelijke beweegnorm (elke dag minimaal 1 uur).
- Meer dan een kwart van de Arnhemmers is maatschappelijk actief als vrijwilliger.
- Het aantal basisschoolleerlingen is gedaald. Leerlingen gaan minder vaak naar school in de eigen woonwijk.

- In de wijken Geitenkamp en Arnhemse Broek hebben de meeste inwoners moeite met rondkomen.
- Het aantal misdrijven per 1.000 inwoners is in 2022 ongeveer gebleven aan 2021. 28% van de Arnhemmers voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt. In het Spijkerkwartier voelt men zich het meest onveilig (58%).

Presentatie
Staat van de Stad is één van de bouwstenen voor de Perspectiefnota 2024. De cijfers bieden inzicht in de ontwikkeling die de stad doormaakt. Ze bieden een relevante onderlegger voor beleidskeuzes die de raad voor de komende begrotingsperiode wil maken.

Zoals gebruikelijk presenteren we graag een toelichting op Staat van de Stad. In de afgelopen jaren hebben we dat op verschillende wijzen gedaan. Iedere twee jaar besteden we er extra aandacht aan, bijvoorbeeld door het uitnodigen van externe sprekers of het voeren van gesprekken met inwoners en partners uit de stad. Vorig jaar hebben we naar aanleiding van de verkiezingen gekozen voor een presentatie in samenwerking met Platform31 en hebben we panelgesprekken gehouden. Voor dit jaar beperken we ons graag tot een technische toelichting op Staat van de Stad voor de raad, indien u dat wenst. In 2024 zullen we weer een uitgebreidere presentatie geven.

Communicatie
Via verschillende gemeentelijke kanalen informeren we inwoners over Staat van de Stad.

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

J.H. de Baas A. Marcouch

Staat van de Stad

Gemeente Arnhem | Onderzoek & Statistiek

www.arnhem.incijfers.nl

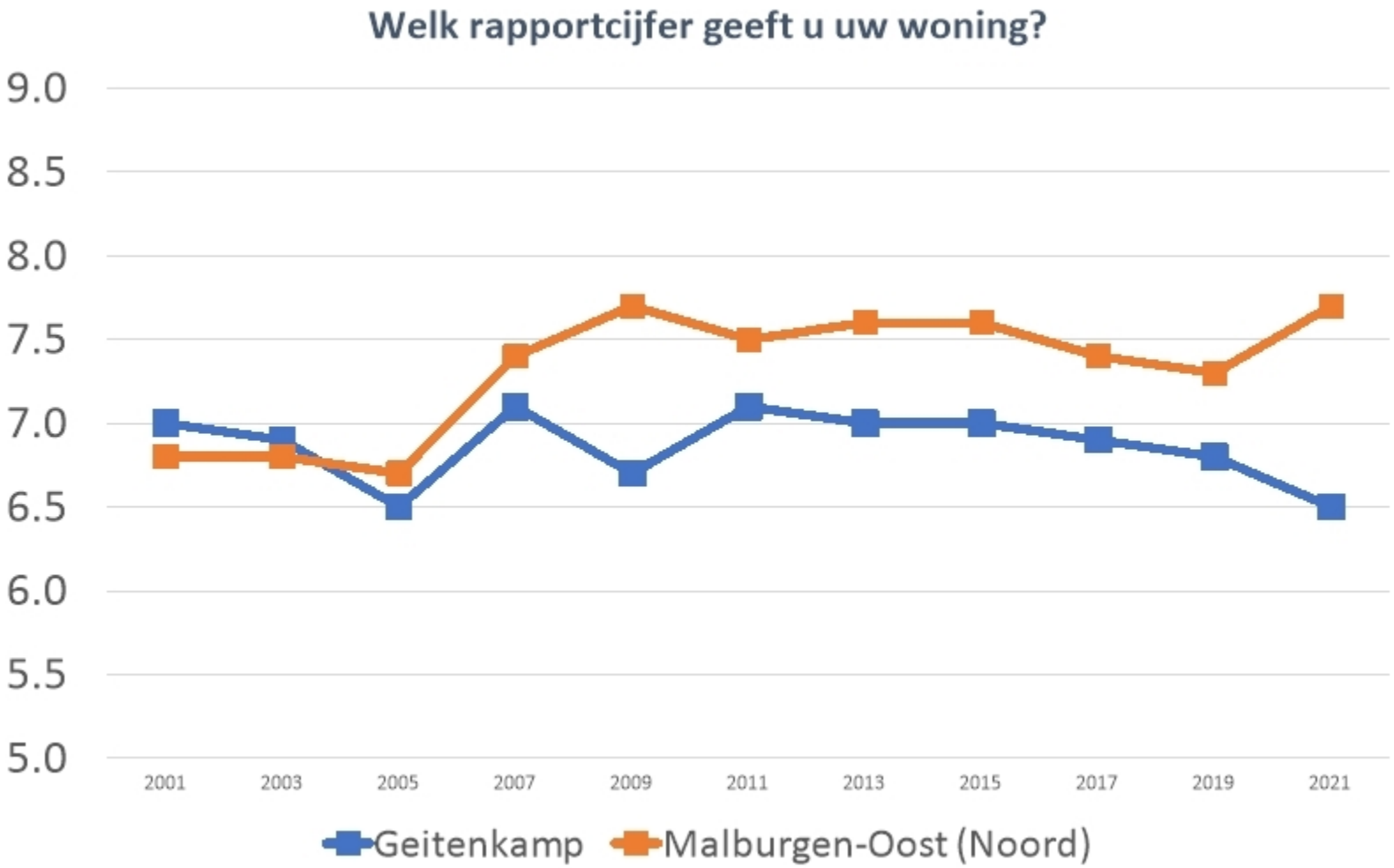
onderzoek@arnhem.nl

Hoe ging het vandaag op school?
5
4
3
2
1
0
1/9/2023
1/11/2023
1/13/2023
1/15/2023
1/17/2023
1/19/2023
1/21/2023
1/23/2023
1/25/2023
1/27/2023
1/29/2023
1/31/2023
2/2/2023
2/4/2023
2/6/2023
2/8/2023
2/10/2023
2/12/2023
2/14/2023
2/16/2023
2/18/2023
2/20/2023
2/22/2023
2/24/2023
2/26/2023
2/28/2023
3/2/2023
3/4/2023
3/6/2023
3/8/2023
3/10/2023
3/12/2023
3/14/2023
3/16/2023

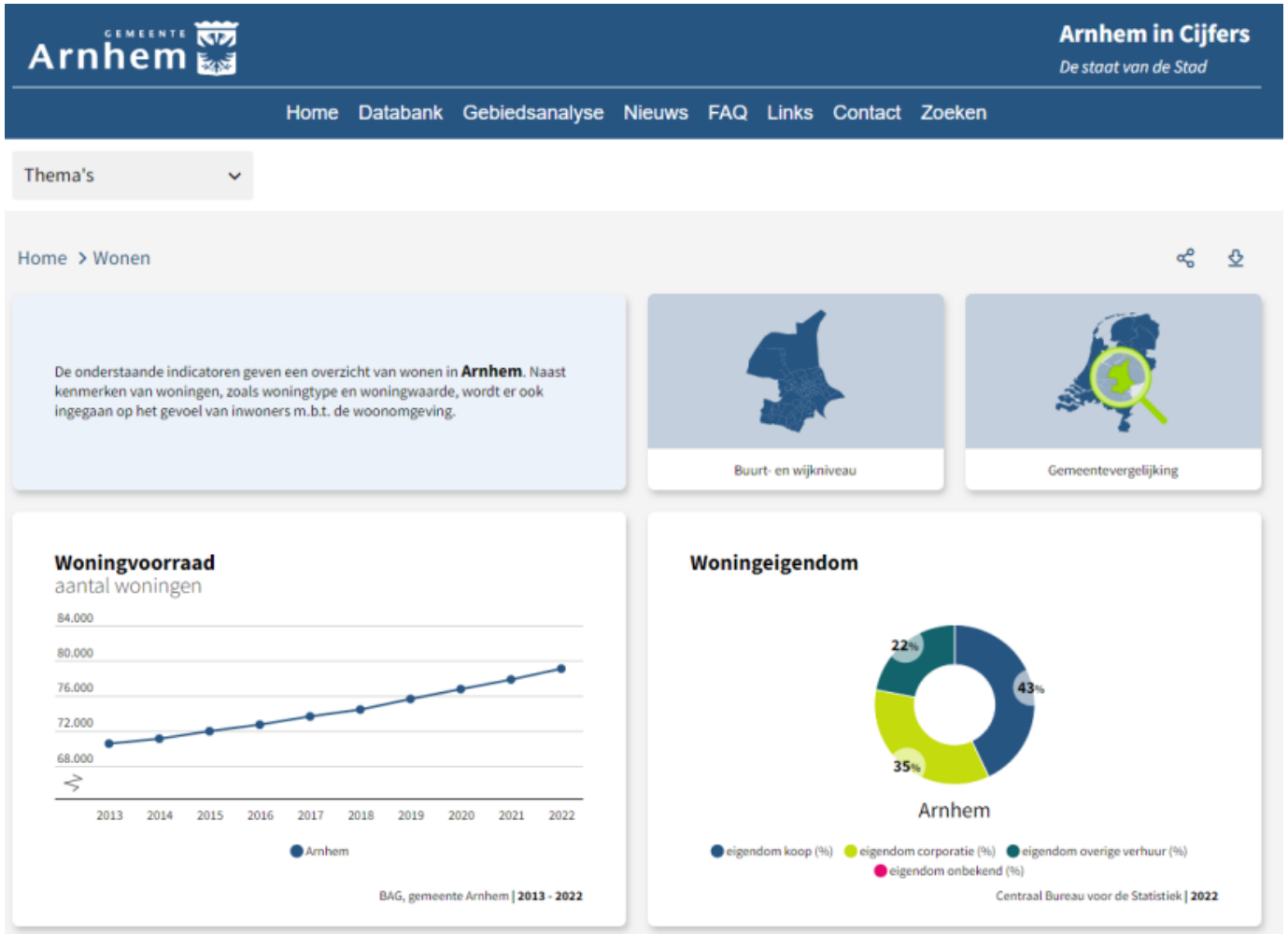
“Goed”

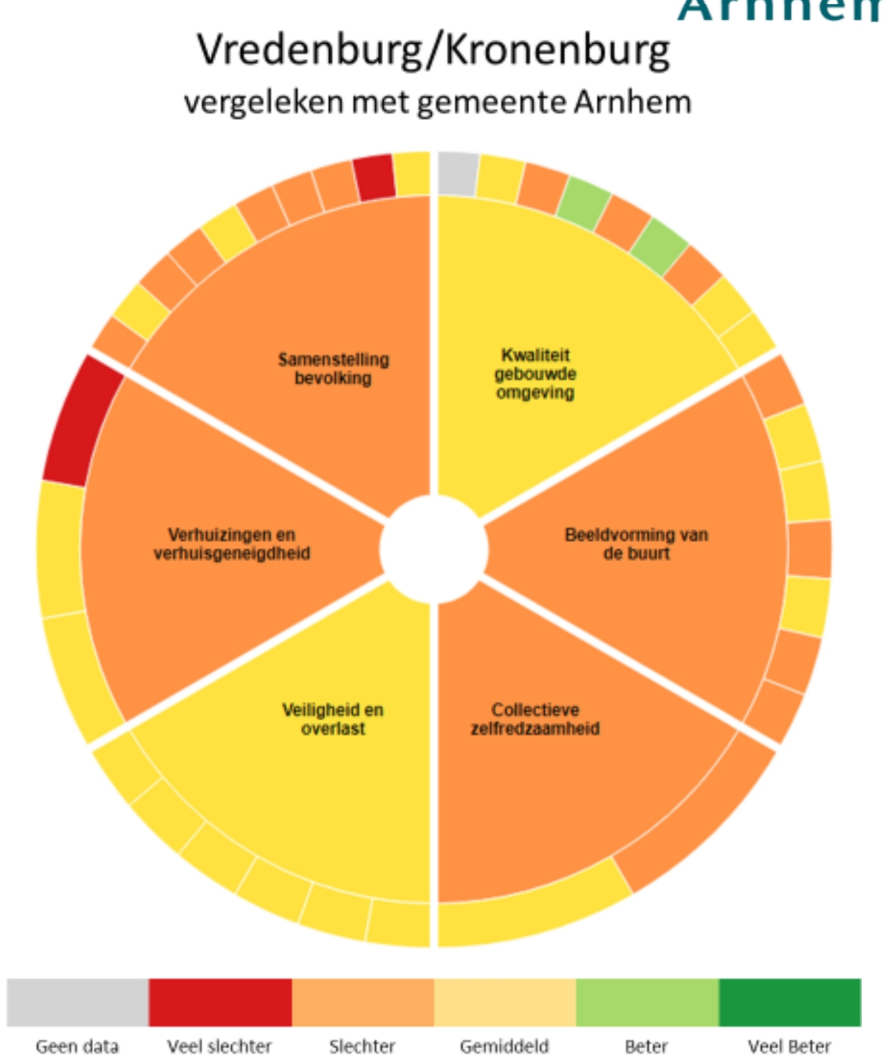
“Goed”

Bron: ALW, 2001-2021



Bron: ALW, 2001-2021


Arnhem
Arnhem in Cijfers
De staat van de Stad
Home Databank Gebiedsanalyse Nieuws FAQ Links Contact Zoeken
Thema's
Home > Wonen
De onderstaande indicatoren geven een overzicht van wonen in Arnhem. Naast kenmerken van woningen, zoals woningtype en woningwaarde, wordt er ook ingegaan op het gevoel van inwoners m.b.t. de woonomgeving.
Buurt- en wijkniveau
Gemeentevergelijking
Woningvoorraad
aantal woningen
84.000
80.000
76.000
72.000
68.000
2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022
Arnhem
BAG, gemeente Arnhem | 2013 - 2022
Woningeigendom
22%
43%
35%
Arnhem
eigendom koop (%)
eigendom corporatie (%)
eigendom overige verhuur (%)
eigendom onbekend (%)
Centraal Bureau voor de Statistiek | 2022

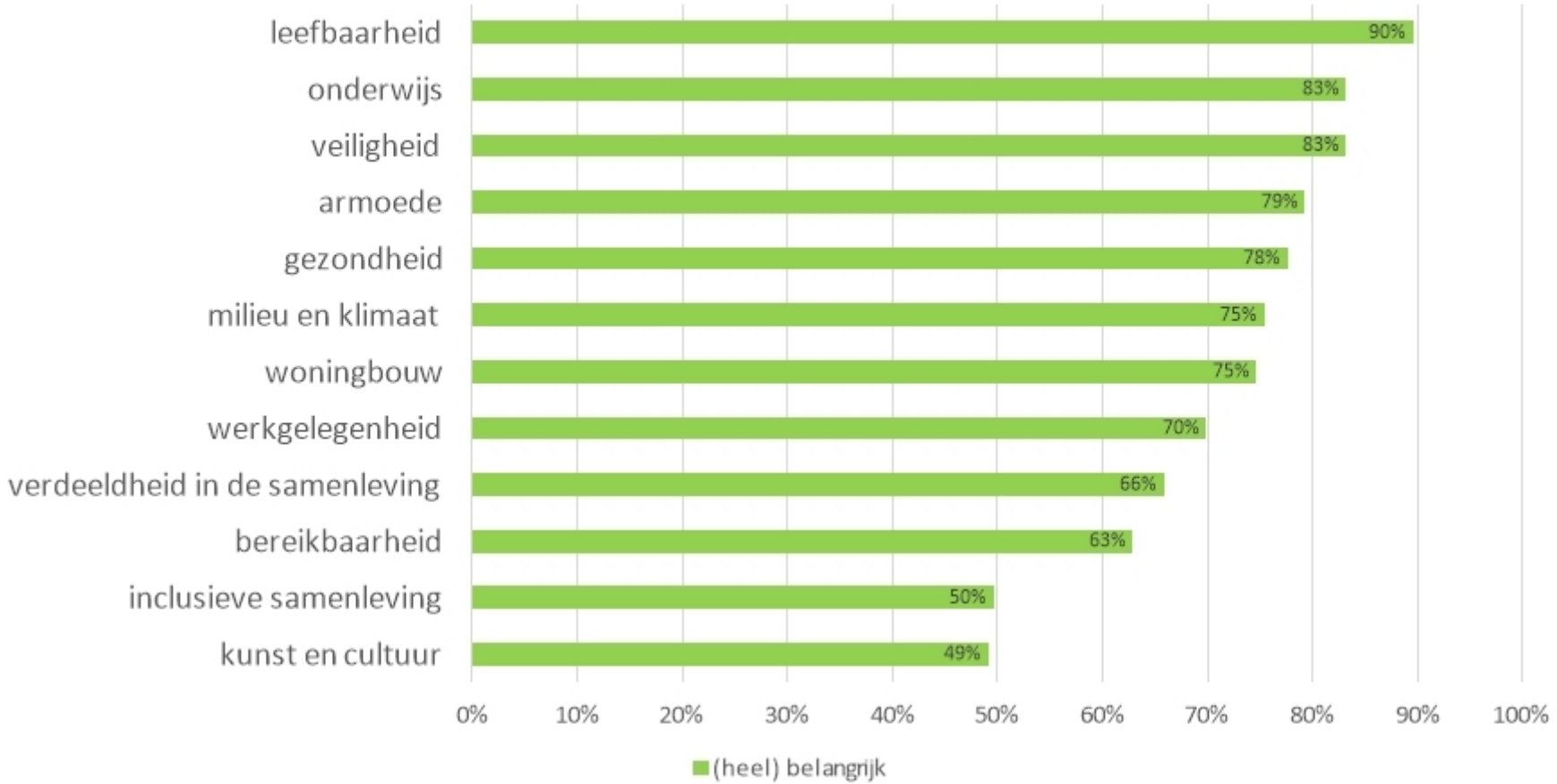

Vredenburg/Kronenburg
vergeleken met gemeente Arnhem
Samenstelling bevolking
Kwaliteit gebouwde omgeving
Verhuizingen en verhuisgeneigdheid
Beeldvorming van de buurt
Veiligheid en overlast
Collectieve zelfredzaamheid
Geen data
Veel slechter
Slechter
Gemiddeld
Beter
Veel Beter

“Wat zijn volgens u de twee belangrijkste kenmerken van Arnhem?”

Sterke kanten van Arnhem	Aantal keer genoemd
Groen	468
Parken	169
Ligging	128
Natuur	99
Cultuur	77

Bron: Digipanel, 2023, n=1.084

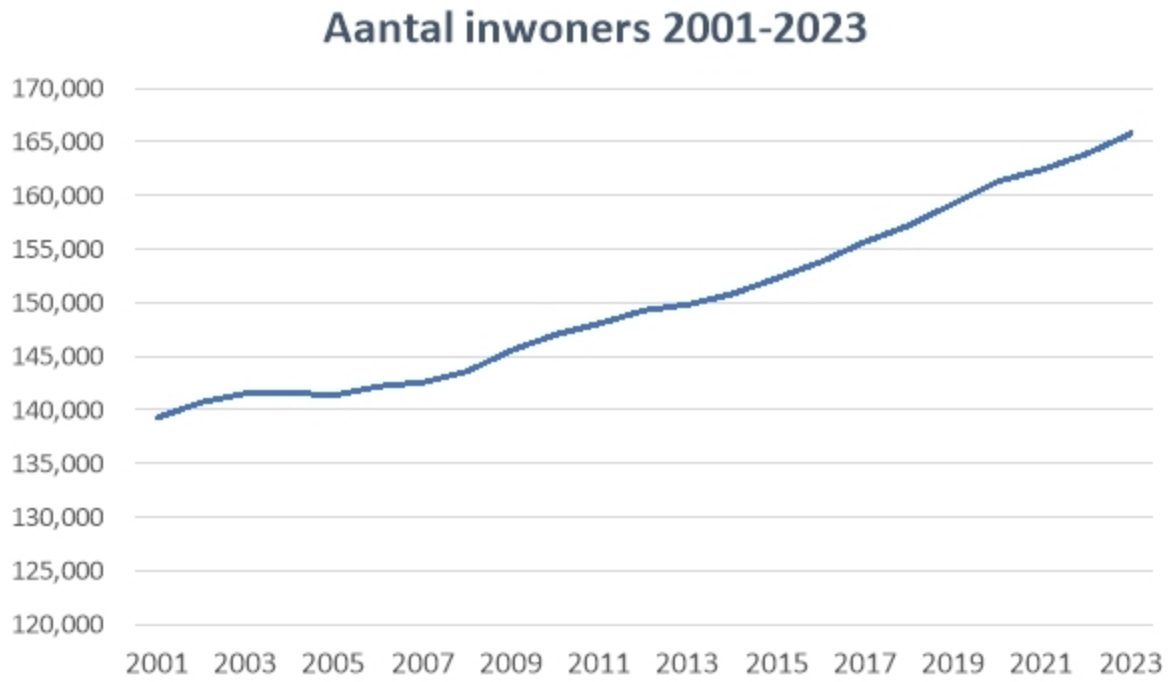
Kunt u aangeven hoe belangrijk u deze thema's vindt voor Arnhem om de komende jaren in te investeren?



Bron: Digipanel, 2023, n=1.161

Groeiende stad

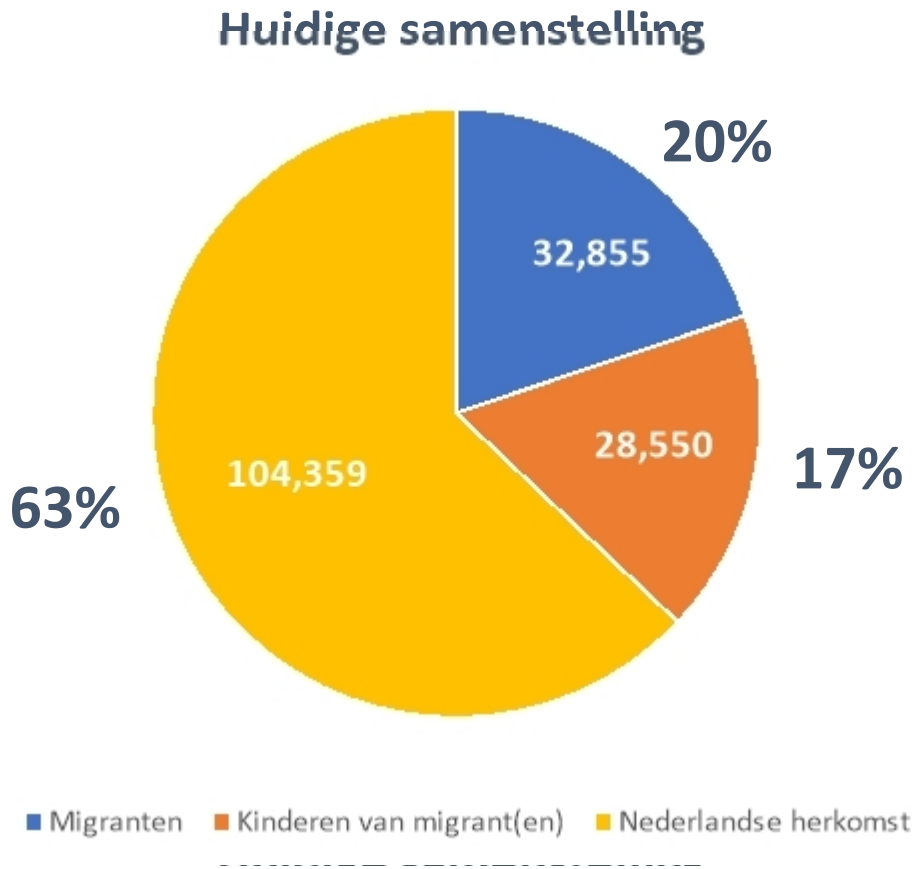
Kenmerken bevolking



- Relatief jonge bevolkingsopbouw
- 49% alleenstaand
- 23% stel zonder kinderen
- 20% stel met kinderen
- 8% eenoudergezin
- Afname huishoudensgrootte

Bron: BRP

Herkomst en migratie

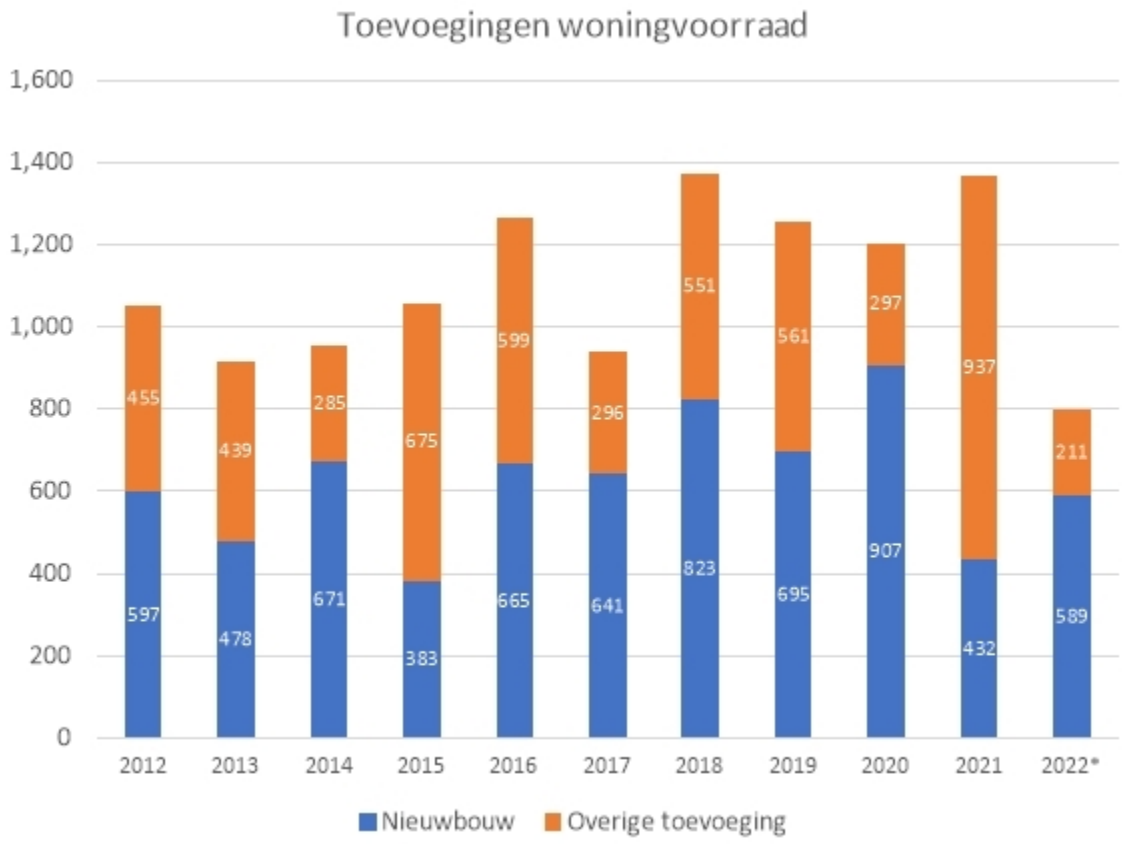


Bron: BRP

Herkomst migrant	Aantal
Turkije	3.977
Indonesië	1.665
Syrië	1.601
Nederlandse Antillen	1.594
Suriname	1.531
Marokko	1.517
Duitsland	1.431
Irak	1.194
Afghanistan	1.110
China	1.076

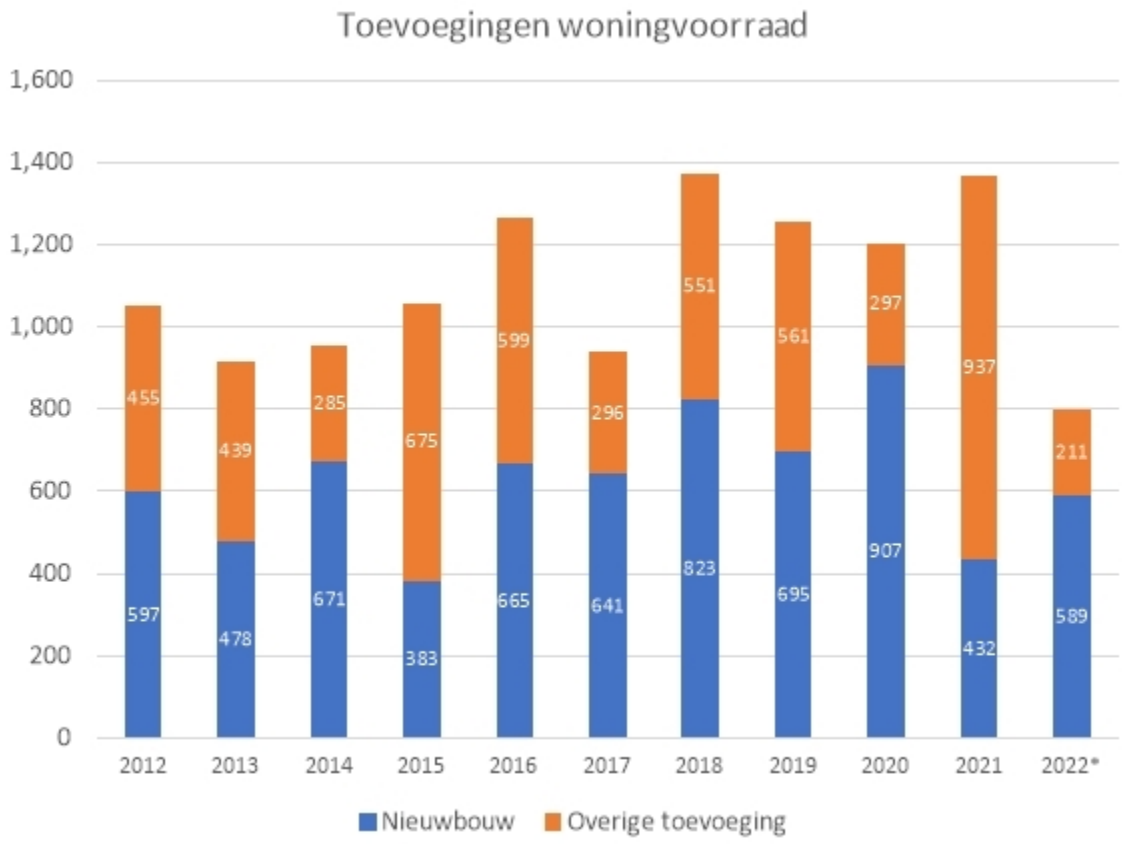
- Migratie neemt toe
- Relatief groot aandeel Aziatische landen (Syrië, Irak, Afghanistan, Iran)
- In 2022 circa 800 Oekraïners naar Arnhem gekomen

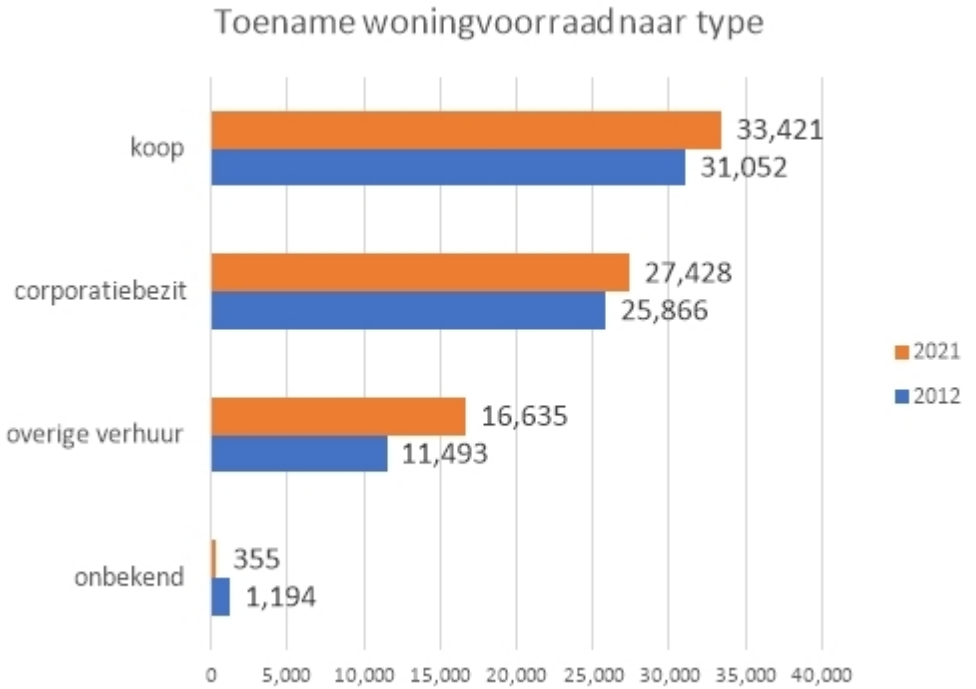
Woningvoorraad



- Minder gebouwd dan in voorgaande jaren
- Meer particuliere huur
- Steeds lagere gemiddelde woningbezetting (2,09 personen per woning)

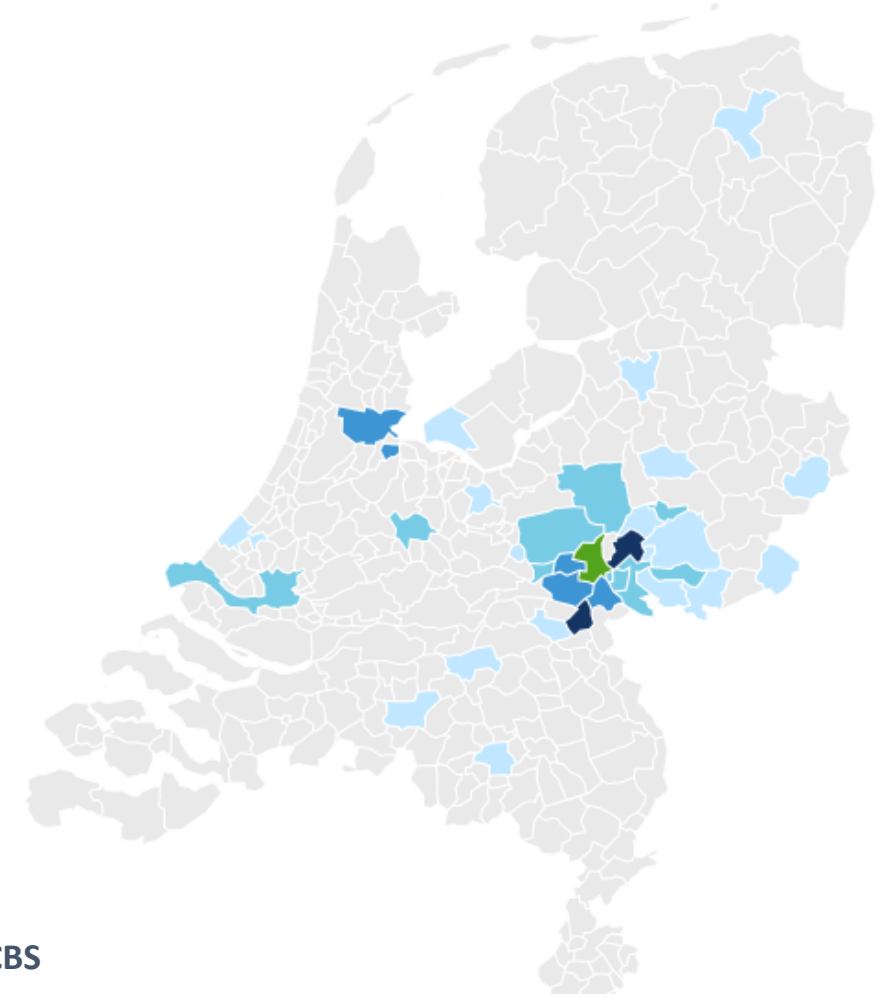
Woningvoorraad





- Minder gebouwd dan in voorgaande jaren
- Meer particuliere huur
- Steeds lagere gemiddelde woningbezetting (2,09 personen per woning)

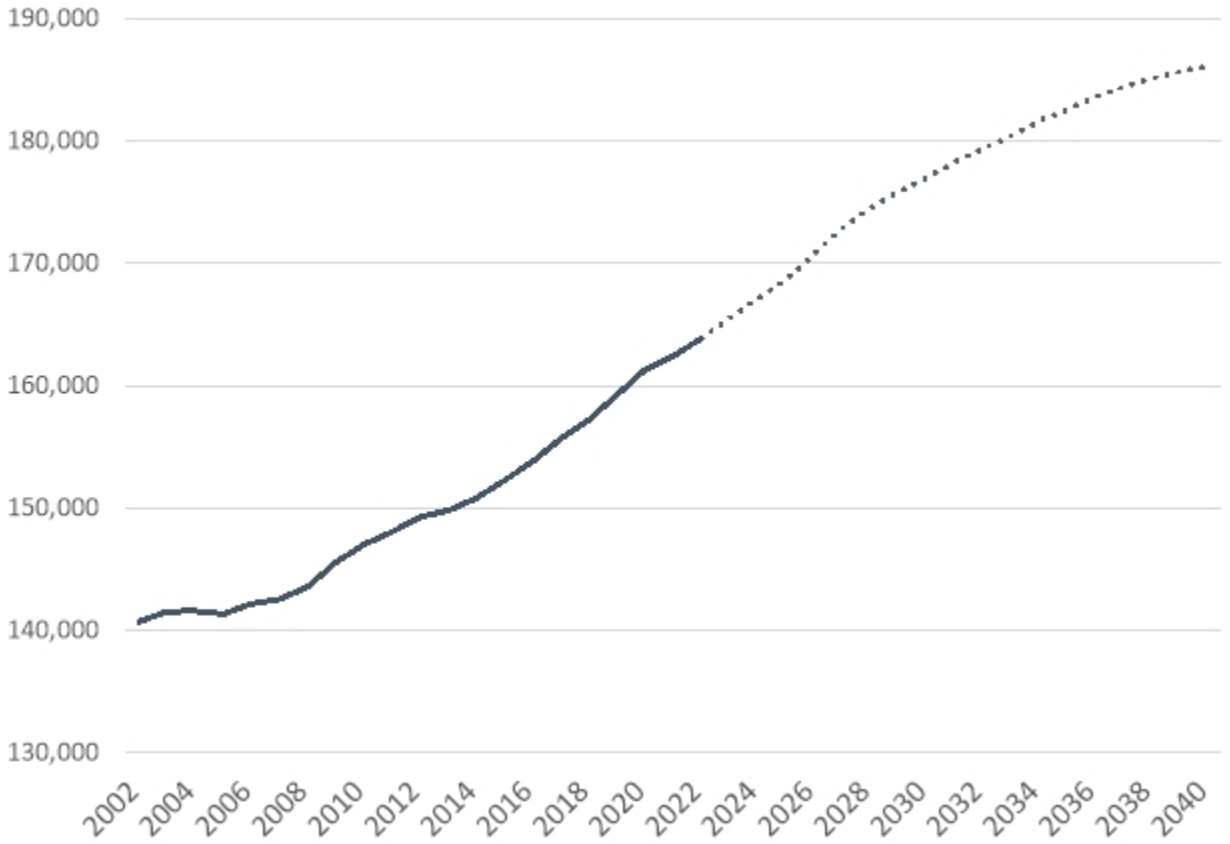
Verhuizingen



- Meeste verhuizers komen uit Rheden, Nijmegen en Overbetuwe
- Meeste Arnhemmers verhuizen naar Rheden, Lingewaard, Nijmegen
- In wijken/buurten met veel koop eengezinswoningen minder vaak verhuizingen

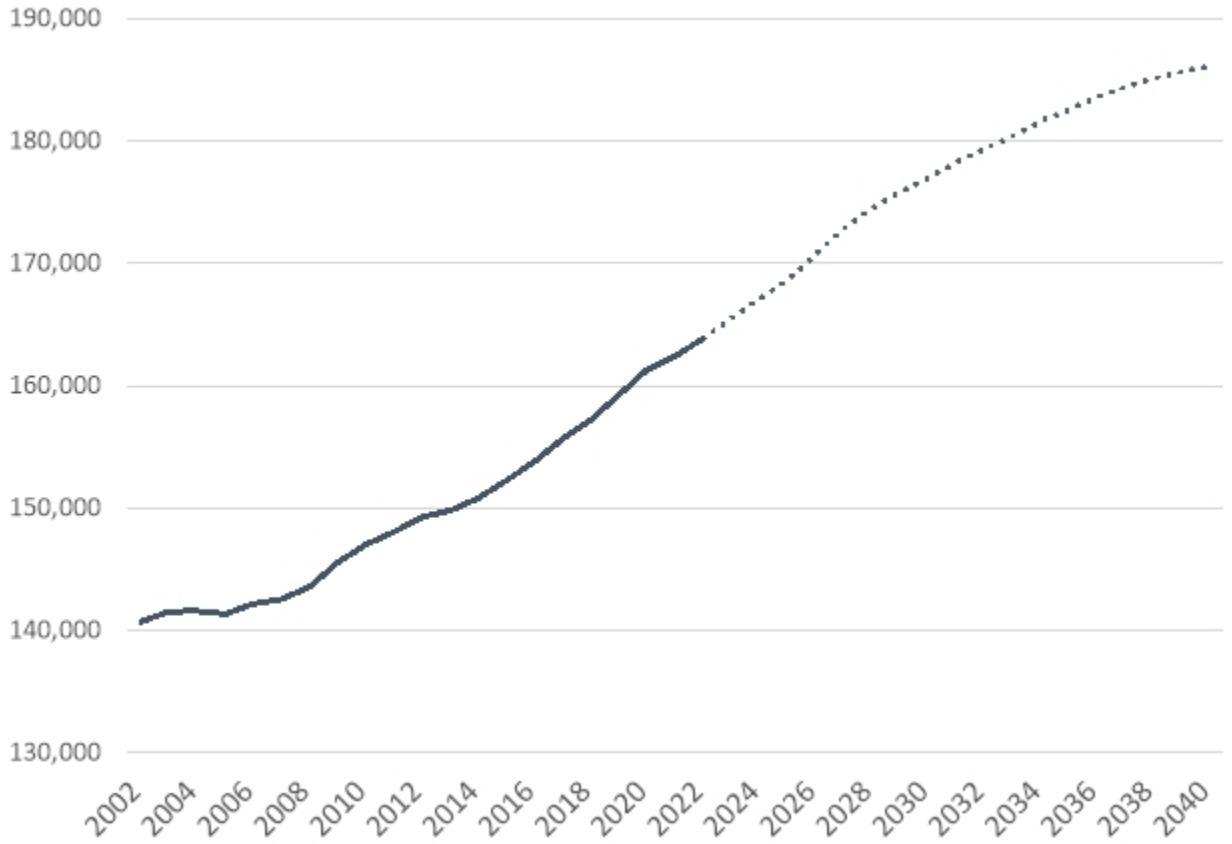
Bron: CBS

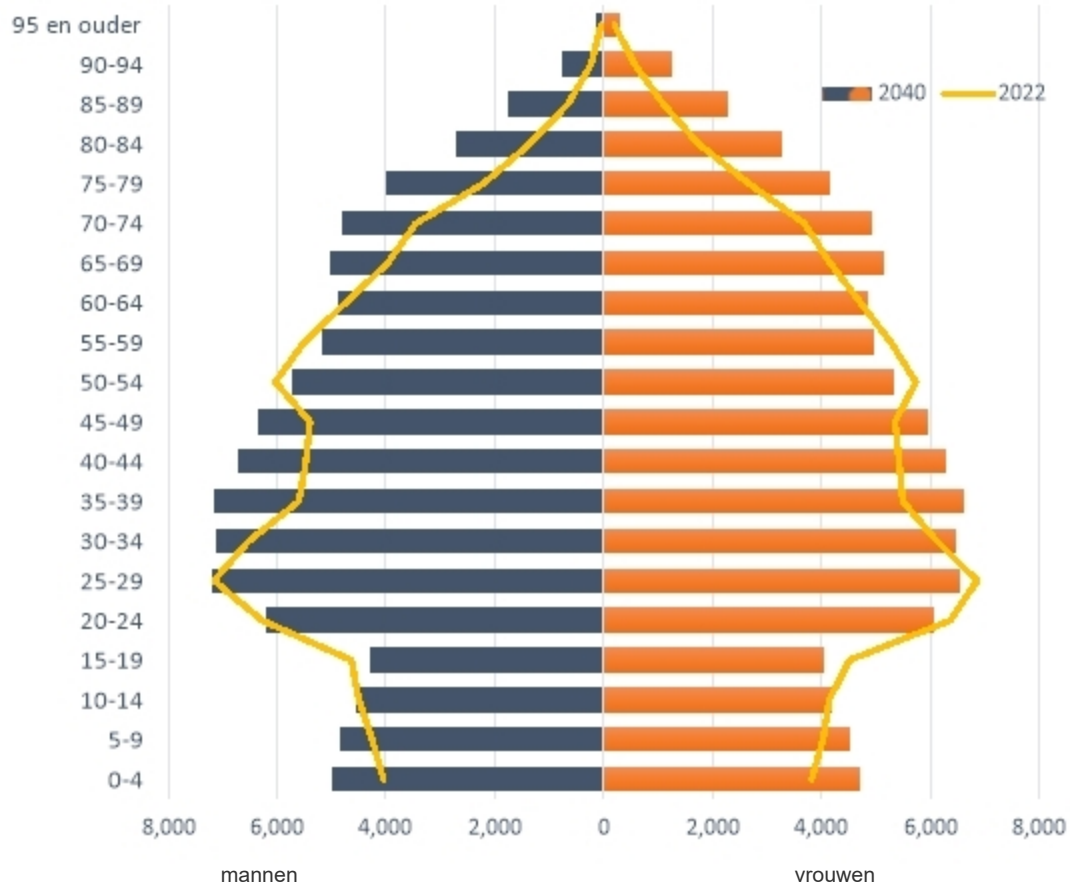
Prognose



Bron: BRP/O&S

Prognose





Bron: BRP/O&S

Groeiende stad

“Ik vind dat Arnhem veel grootstedelijker moet denken. Neem een voorbeeld aan Berlijn.”

Groeiende stad

“Ik vind dat Arnhem veel grootstedelijker moet denken. Neem een voorbeeld aan Berlijn.”

“Aanvaard dat Arnhem een provinciestad is, gekenmerkt door laagbouw. Maak er geen Manhattan van, dat lukt toch niet.”

Groeiende stad

Bevolkingsgroei 2002-2022	Alleenstaanden 2023	Aantal 75+'ers 2023
12%	49%	7% (11.500)
2022-2040	2002	2040
17%	45%	13% (20.600)

Particuliere verhuur 2022	Groei woningvoorraad 2022	Migrant of kind van migrant 2023
22%	+751	35%
2012	Gemiddelde 2017-2021	2002
17%	+1.085	29%

Leefbare wijken

“Wat zijn volgens u de twee belangrijkste kenmerken van Arnhem?”

“Het groene karakter van de stad met uitgestrekte parken en groen in de wijken”

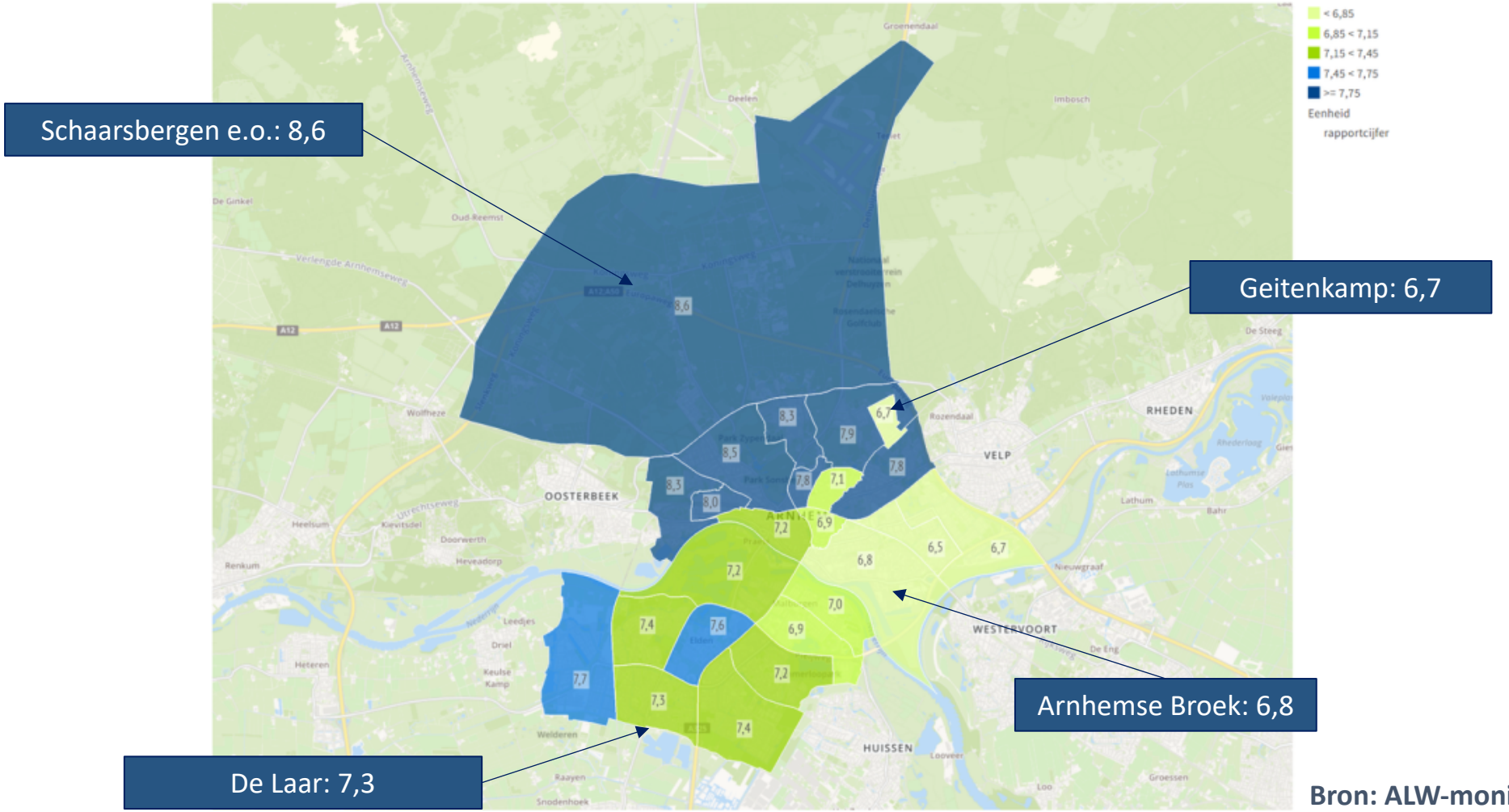
“Groen, Ruimte & Natuur: Prachtige parken in de stad zelf. Daarbuiten de Veluwezoom, Rijnvallei, Posbank enzovoorts.”

“De landschappelijke ligging: rivier, stuwwal, bos, natuur”

“Arnhem heeft veel natuur om zich heen; tot in het centrum”

Bron: Digipanel, 2023, n=1.084

Welk rapportcijfer geeft u uw woonomgeving?



Schaarsbergen e.o.: 8,6

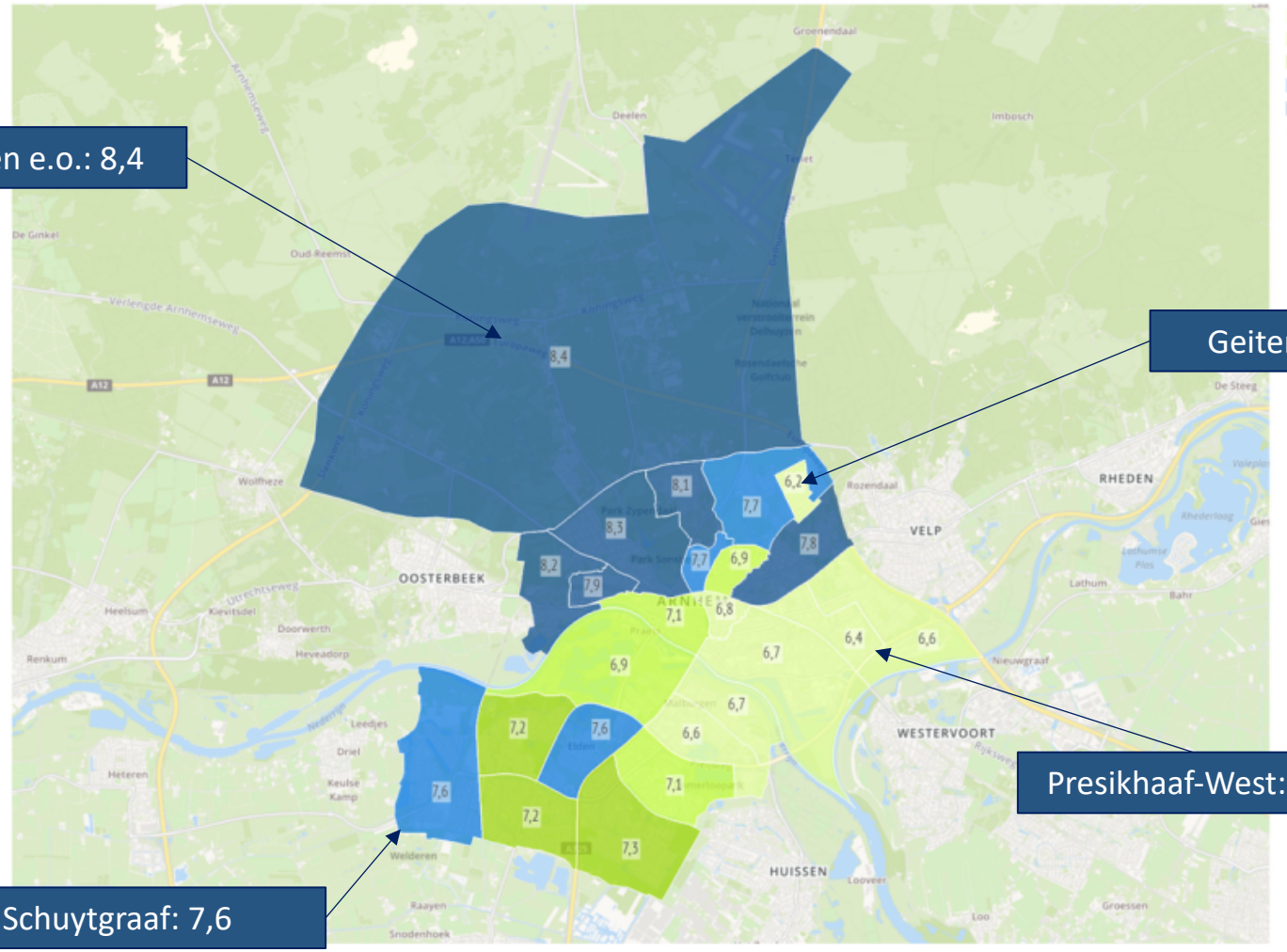
Geitenkamp: 6,7

Arnhemse Broek: 6,8

De Laar: 7,3

Bron: ALW-monitor 2021

Rapportcijfer leefbaarheid



Schaarsbergen e.o.: 8,4

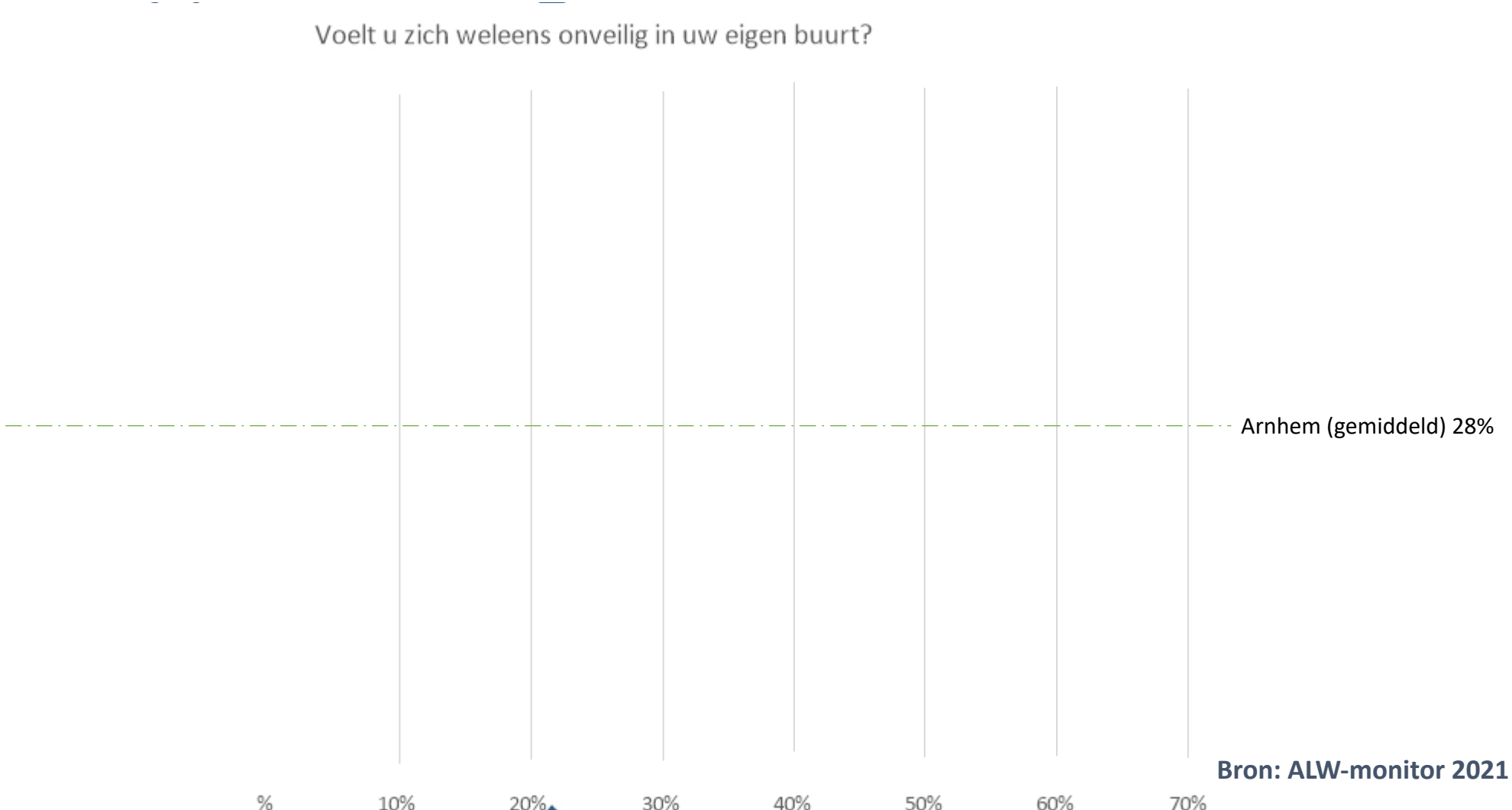
Geitenkamp: 6,2

Presikhaaf-West: 6,4

Schuytgraaf: 7,6

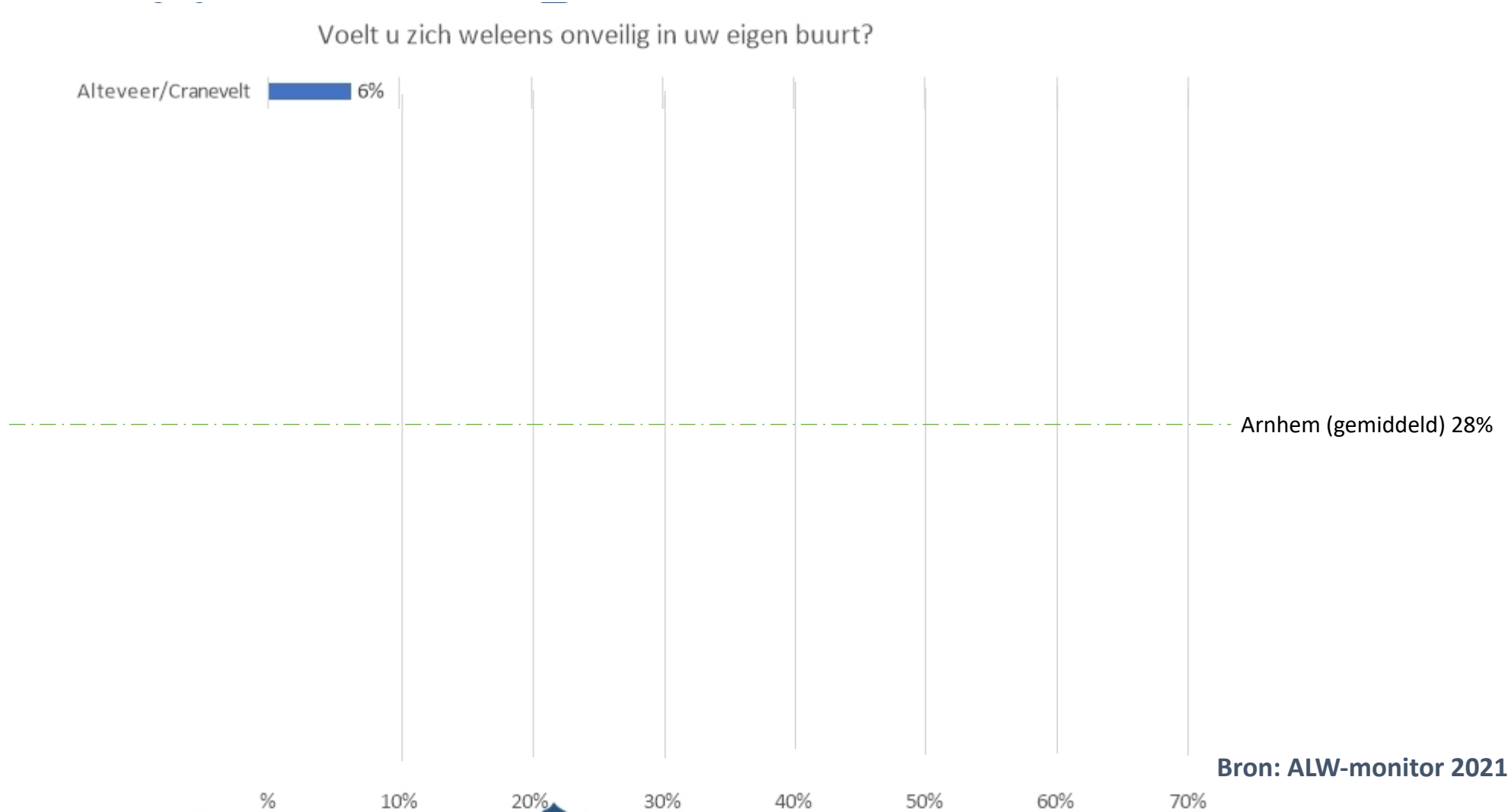
Bron: ALW-monitor 2021

Onveiligheid



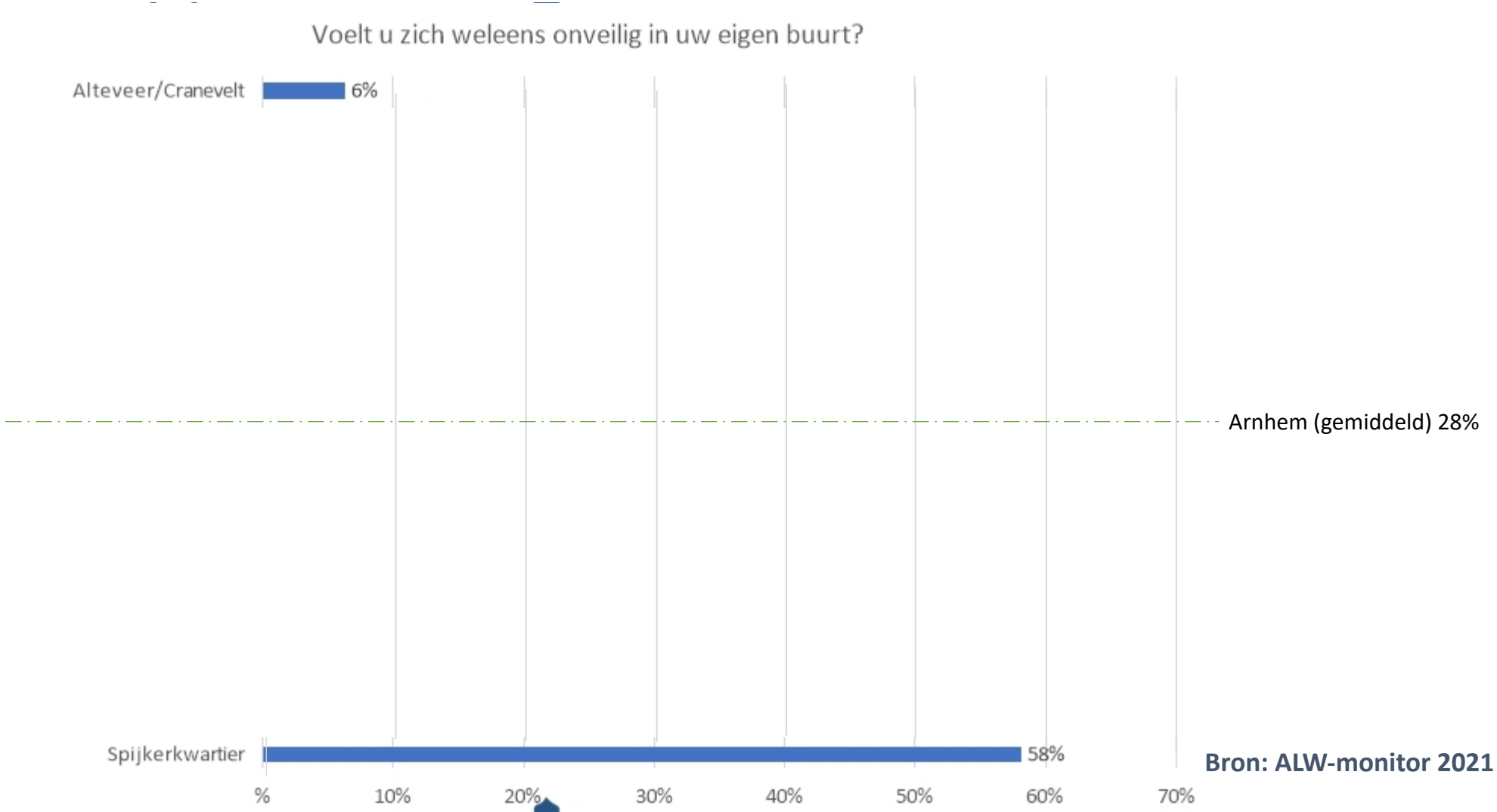
Bron: ALW-monitor 2021

Onveiligheid



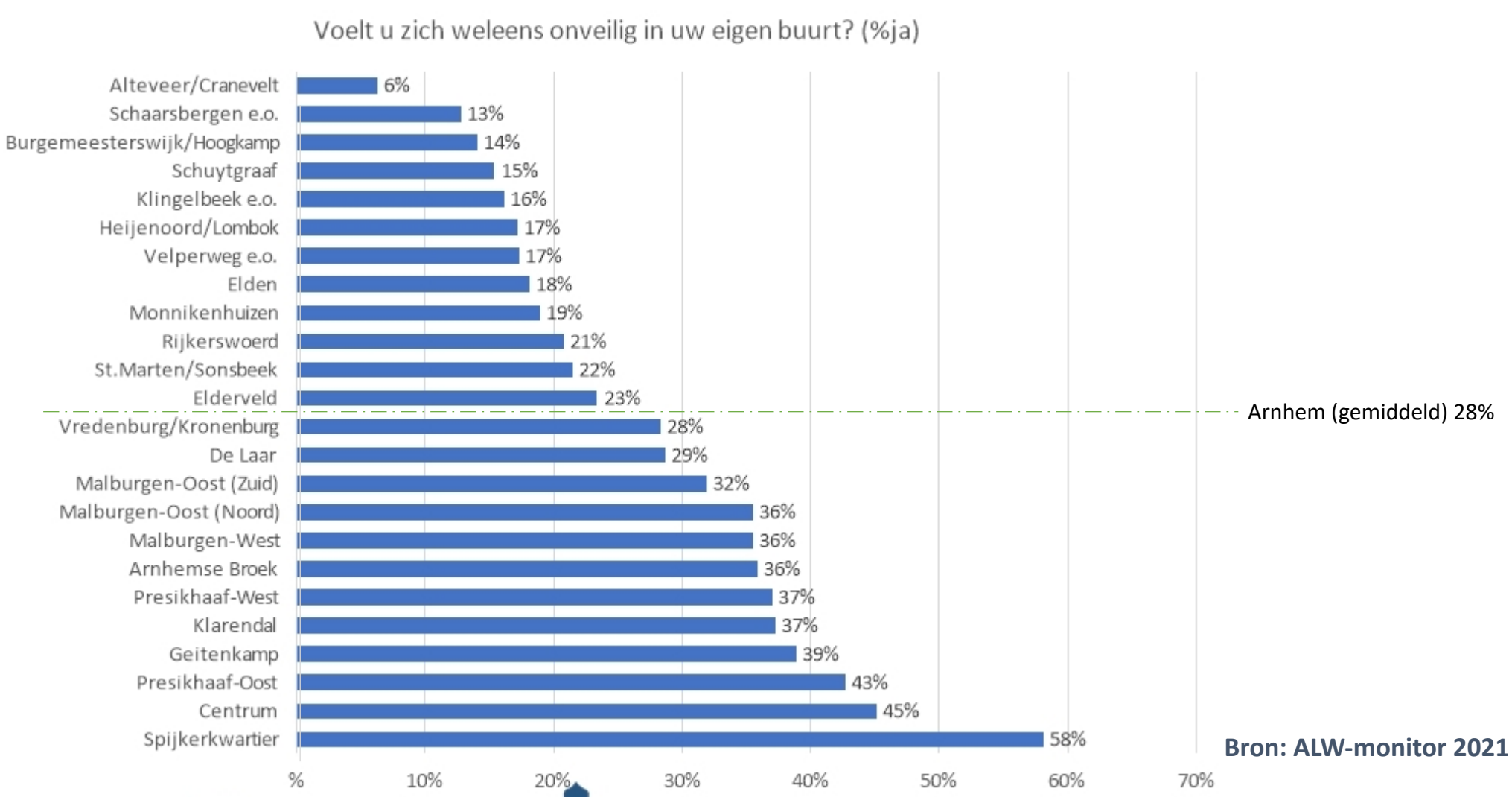
Bron: ALW-monitor 2021

Onveiligheid



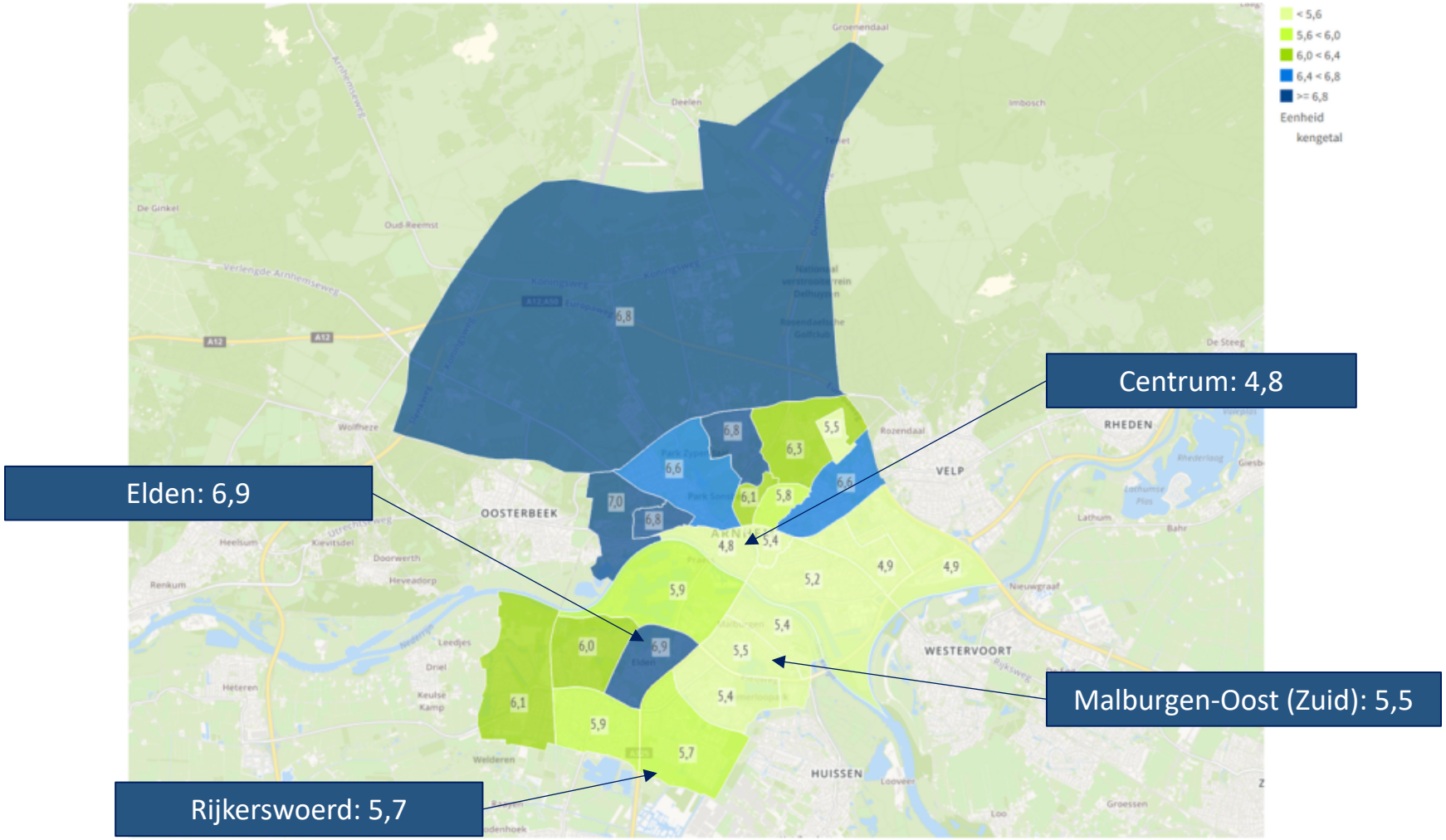
Bron: ALW-monitor 2021

Onveiligheid



Bron: ALW-monitor 2021

Sociale cohesie



Sociale cohesie
(1 = lage sociale cohesie, 10 =hoge sociale cohesie)

De mensen gaan in deze buurt op een prettige manier met elkaar om.

Ik voel me thuis bij de mensen die in de buurt wonen.

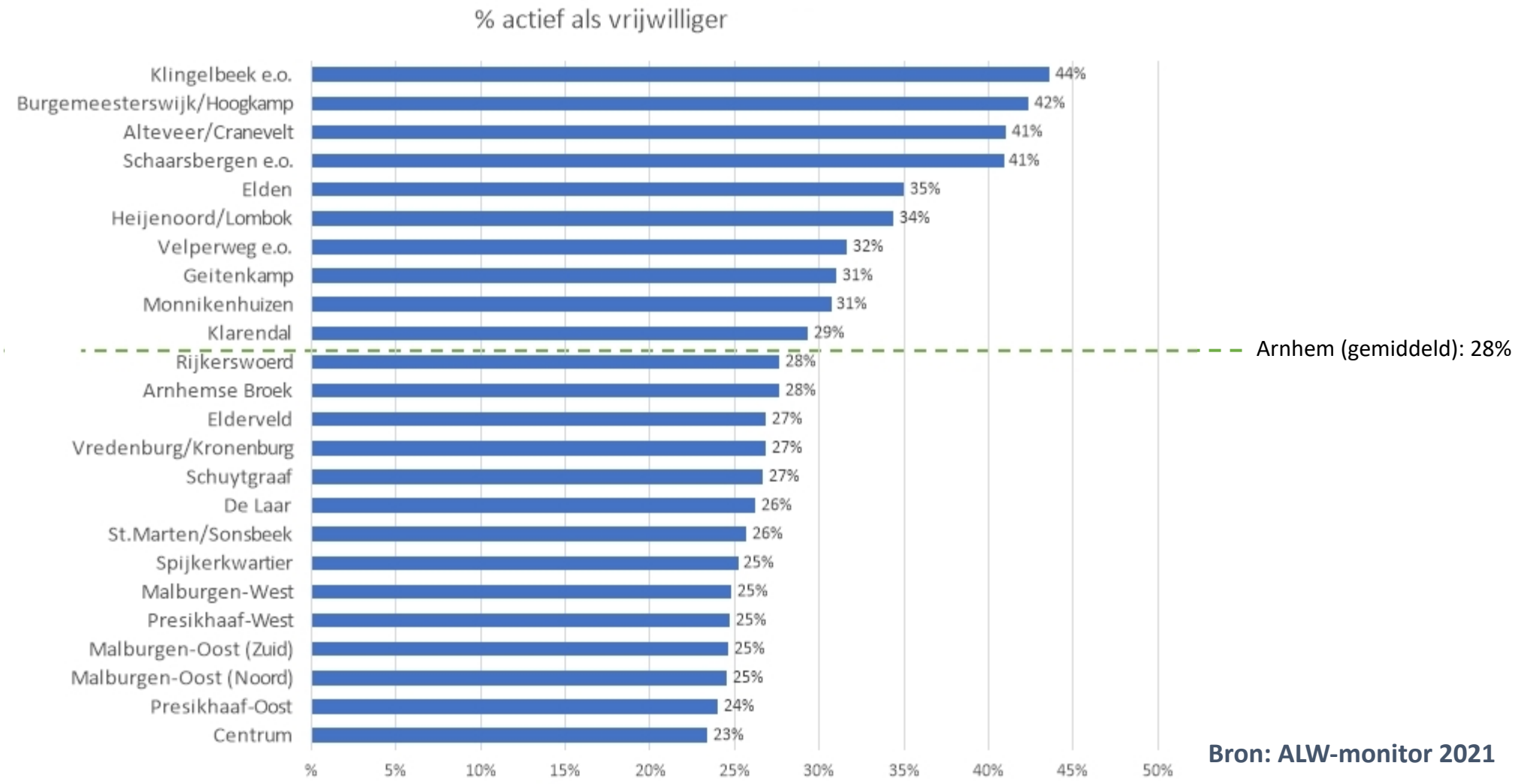
Ik woon in een gezellige buurt waar veel saamhorigheid is.

Mensen in de buurt kennen elkaar nauwelijks (oneens).

Bewoners hebben veel contact met andere buurtbewoners.

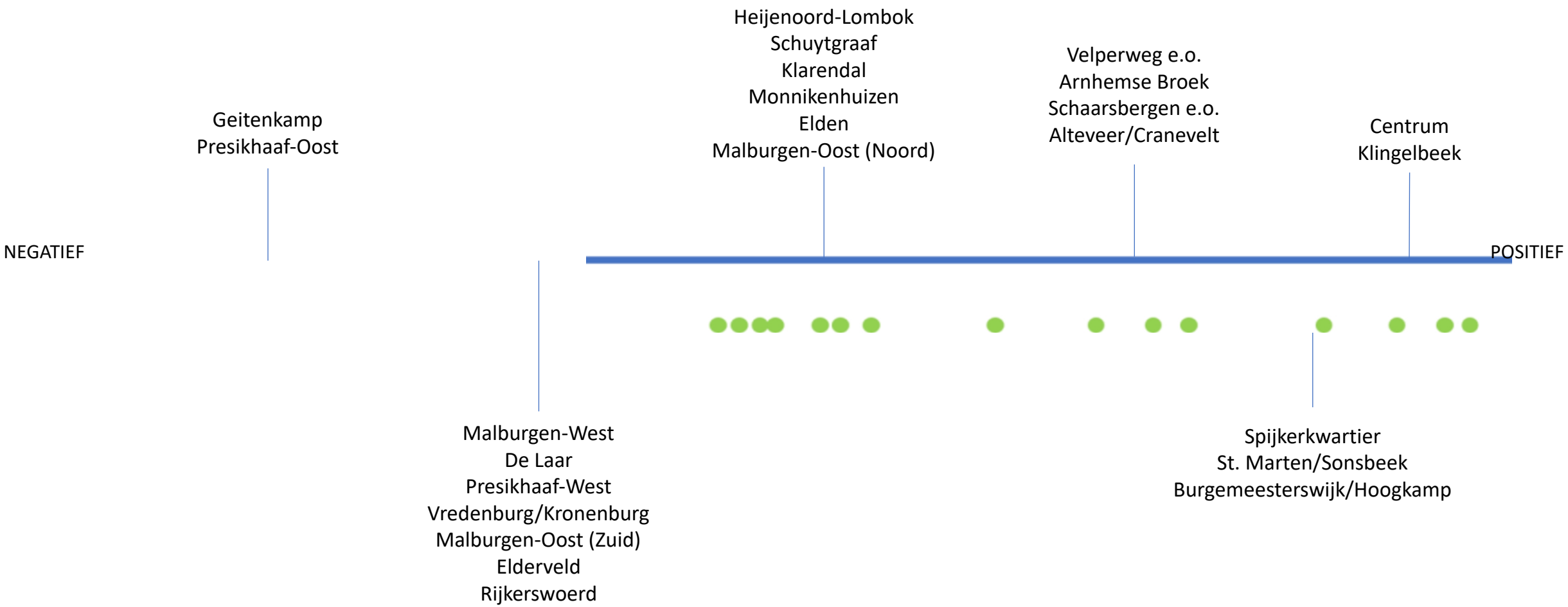
Bron: ALW-monitor 2021

Actief als vrijwilliger

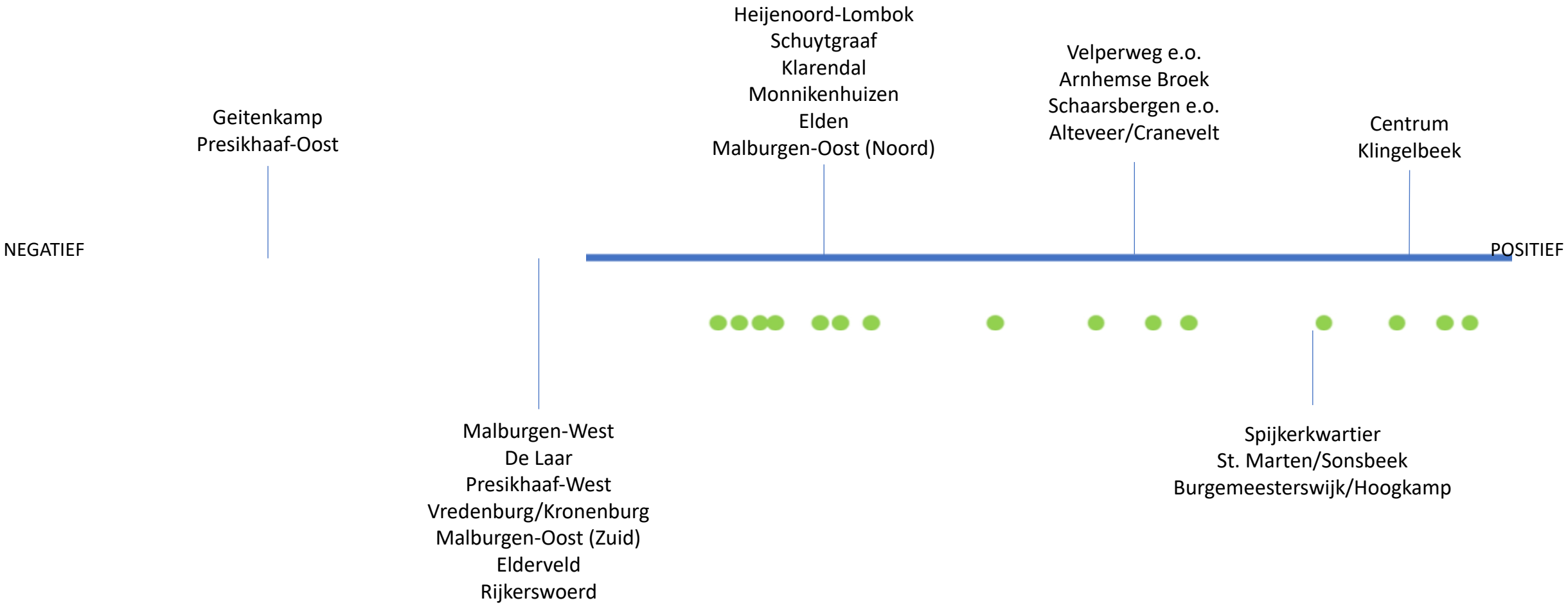


Bron: ALW-monitor 2021

?


Geitenkamp
Presikhaaf-Oost
Heijenoord-Lombok
Schuytgraaf
Klarendal
Monnikenhuizen
Elden
Malburgen-Oost (Noord)
Velperweg e.o.
Arnhemse Broek
Schaarsbergen e.o.
Alteveer/Cranevelt
Centrum
Klingelbeek
NEGATIEF
POSITIEF
Malburgen-West
De Laar
Presikhaaf-West
Vredenburg/Kronenburg
Malburgen-Oost (Zuid)
Elderveld
Rijkerswoerd
Spijkerkwartier
St. Marten/Sonsbeek
Burgemeesterswijk/Hoogkamp

Verwachte wijkontwikkeling



Leefbaarheid

Rapportcijfer woonomgeving	
7,4	
Noord-West	Presikhaaf
7,9	6,6

Rapportcijfer leefbaarheid	
7,2	
Schaarsbergen e.o.	Geitenkamp
8,4	6,2

% onveilig in eigen buurt	
28%	
Alteveer/Cranevelt	Spijkerkwartier
6%	58%

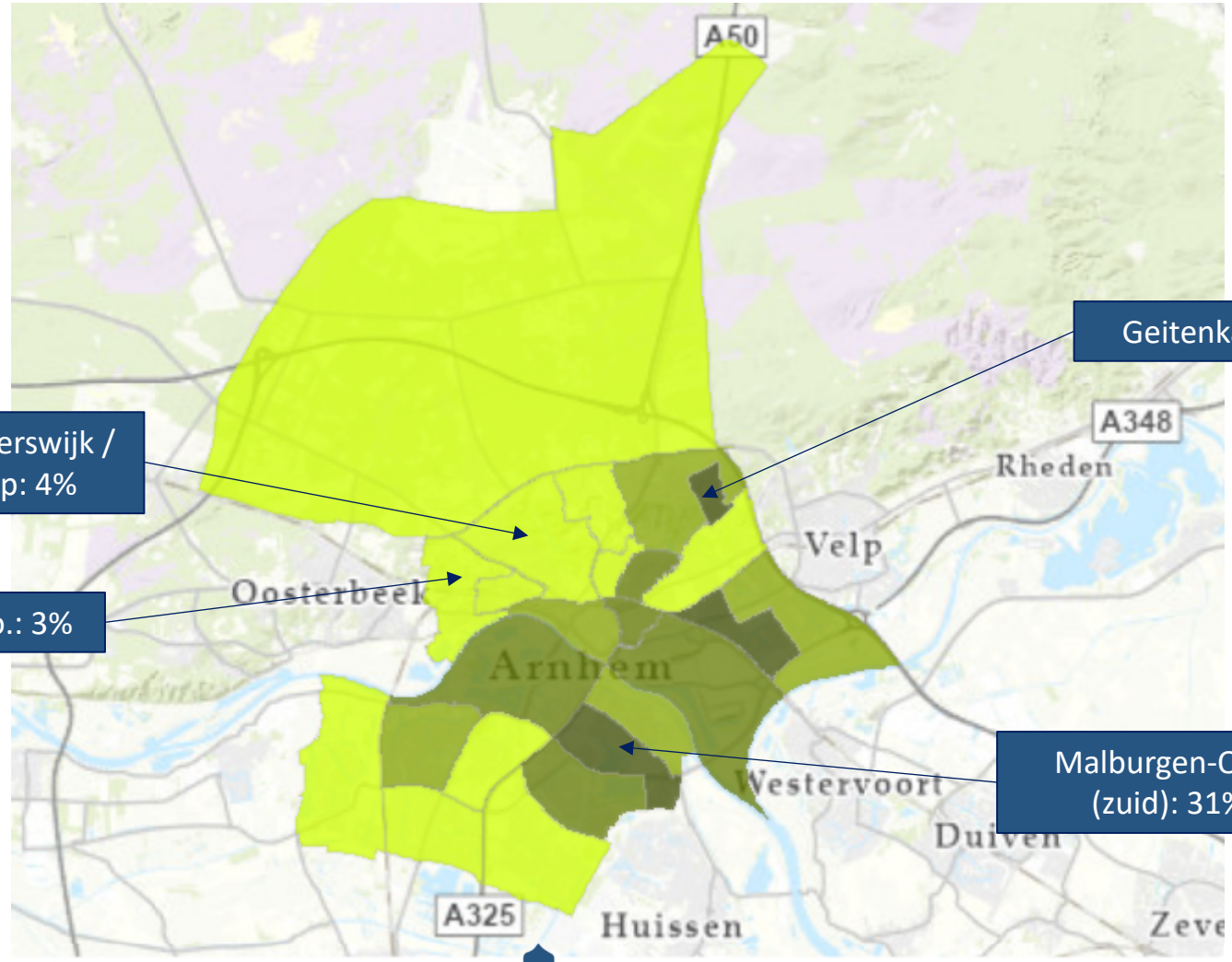
Achteruitgang verwacht	
23%	
Klingelbeek	Presikhaaf-Oost
5%	40%

Contact met medebewoners	
35%	
Elden	Centrum
49%	19%

Actief als vrijwilliger
28%
2019
33%

Opgroeien in Arnhem

Laag inkomen



Geitenkamp: 33%

Burgemeesterswijk / Hoogkamp: 4%

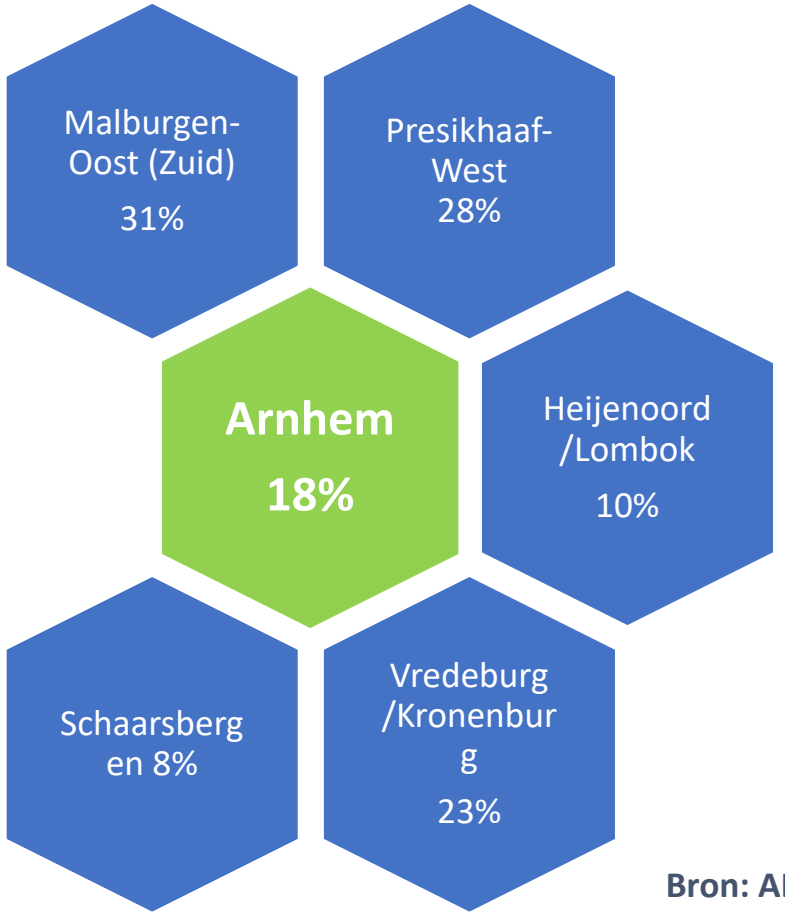
Klingelbeek e.o.: 3%

Malburgen-Oost (zuid): 31%

Bron: CBS 2021

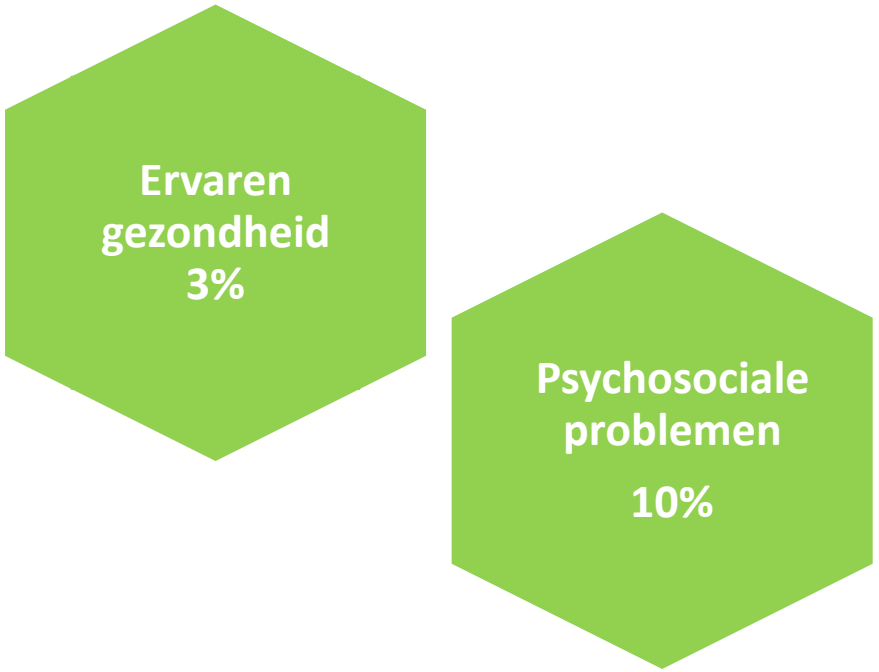
Gezondheid matig / slecht

Volwassenen



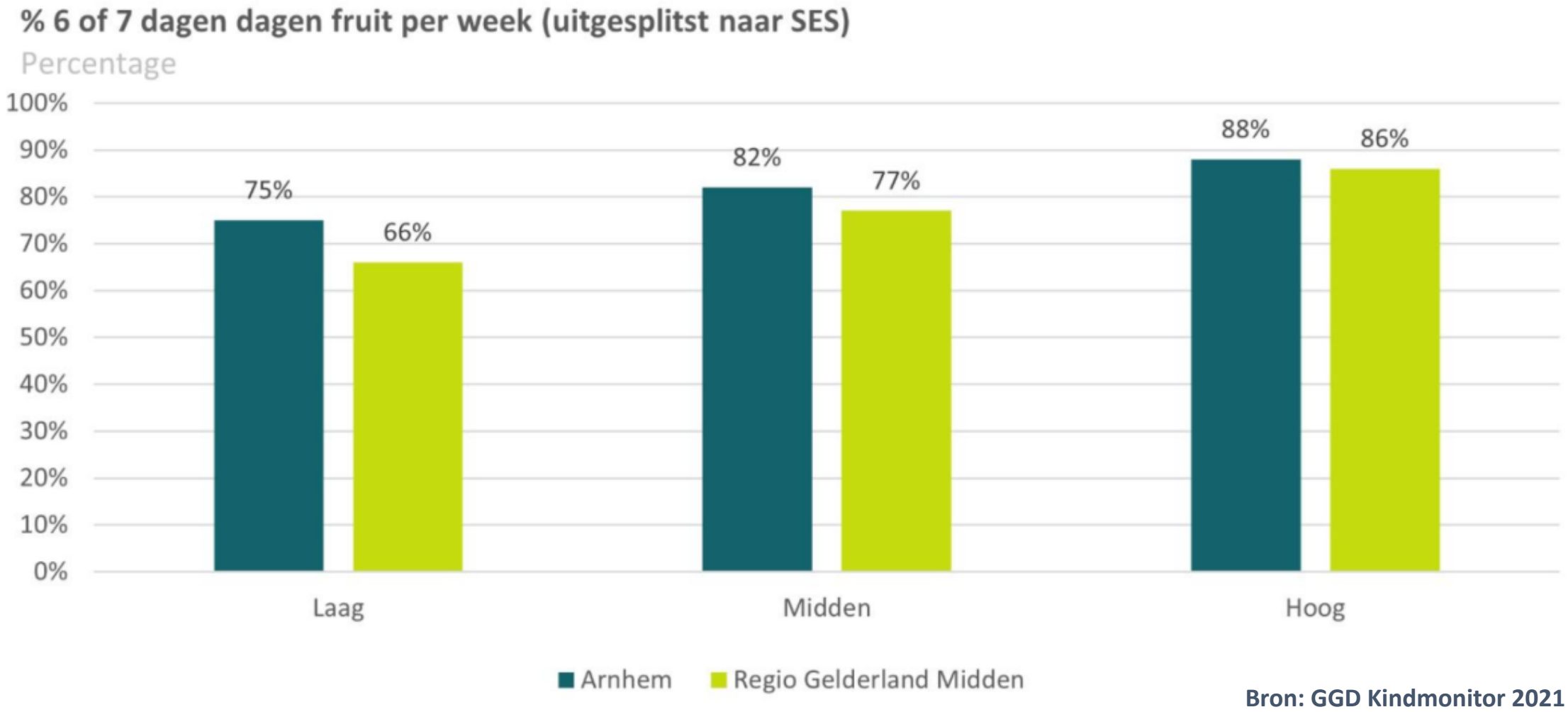
Bron: ALW-monitor 2021

Kinderen 4-12 jaar



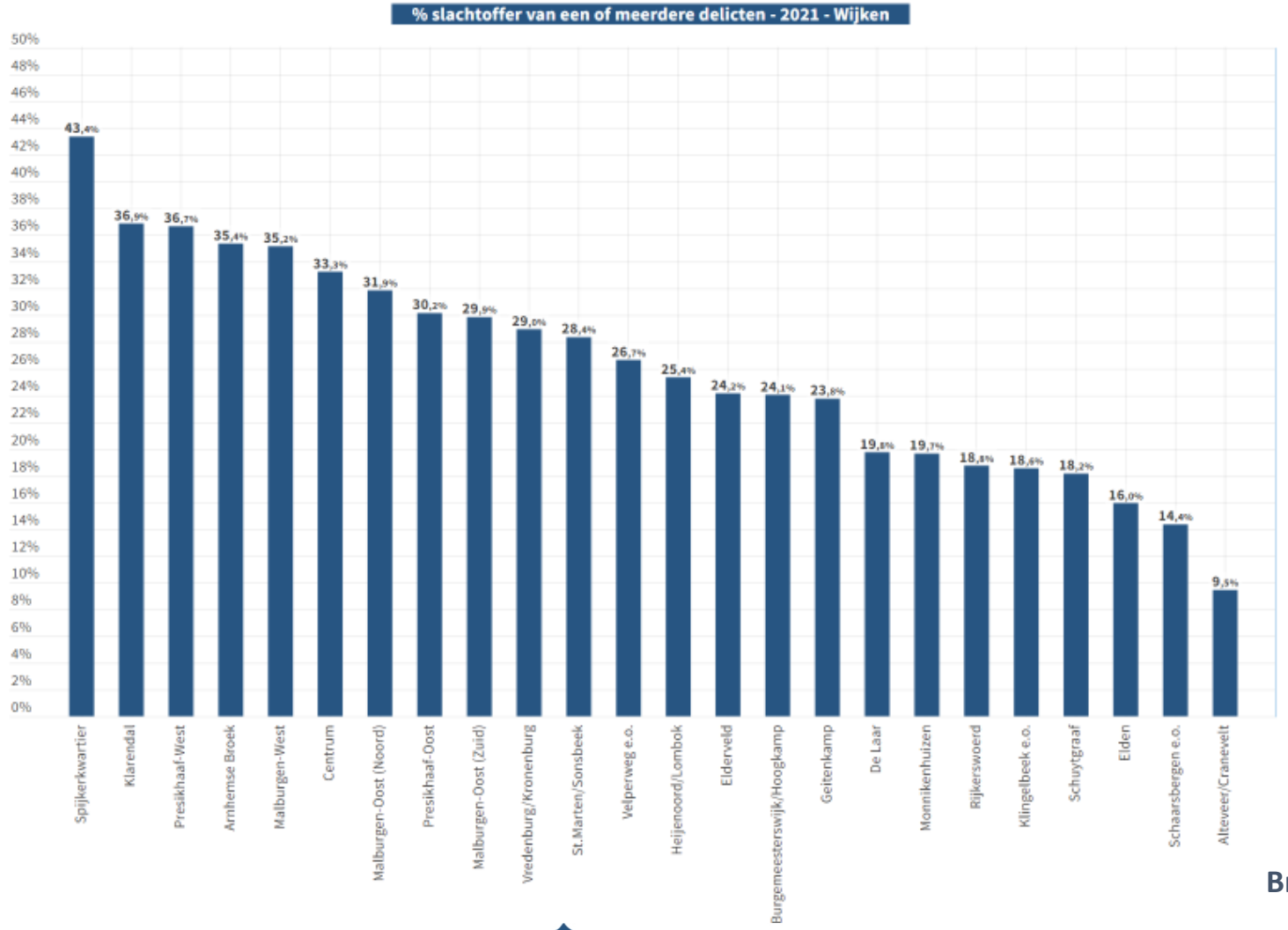
Bron: GGD Kindmonitor 2021

Eet 6/7 dagen per week fruit



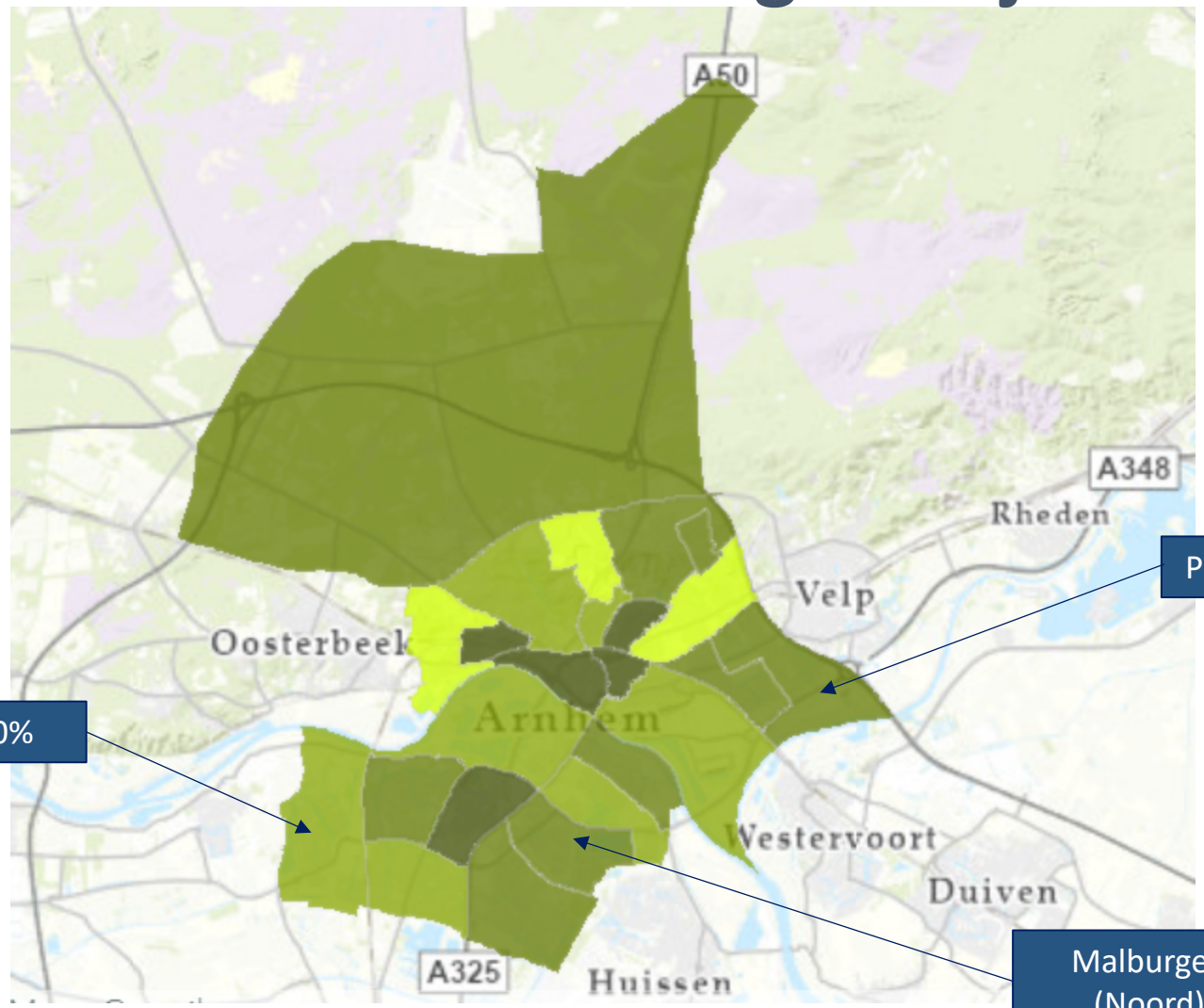
Bron: GGD Kindmonitor 2021

Slachtofferschap



Bron: ALW-monitor 2021

Naar school in de eigen wijk



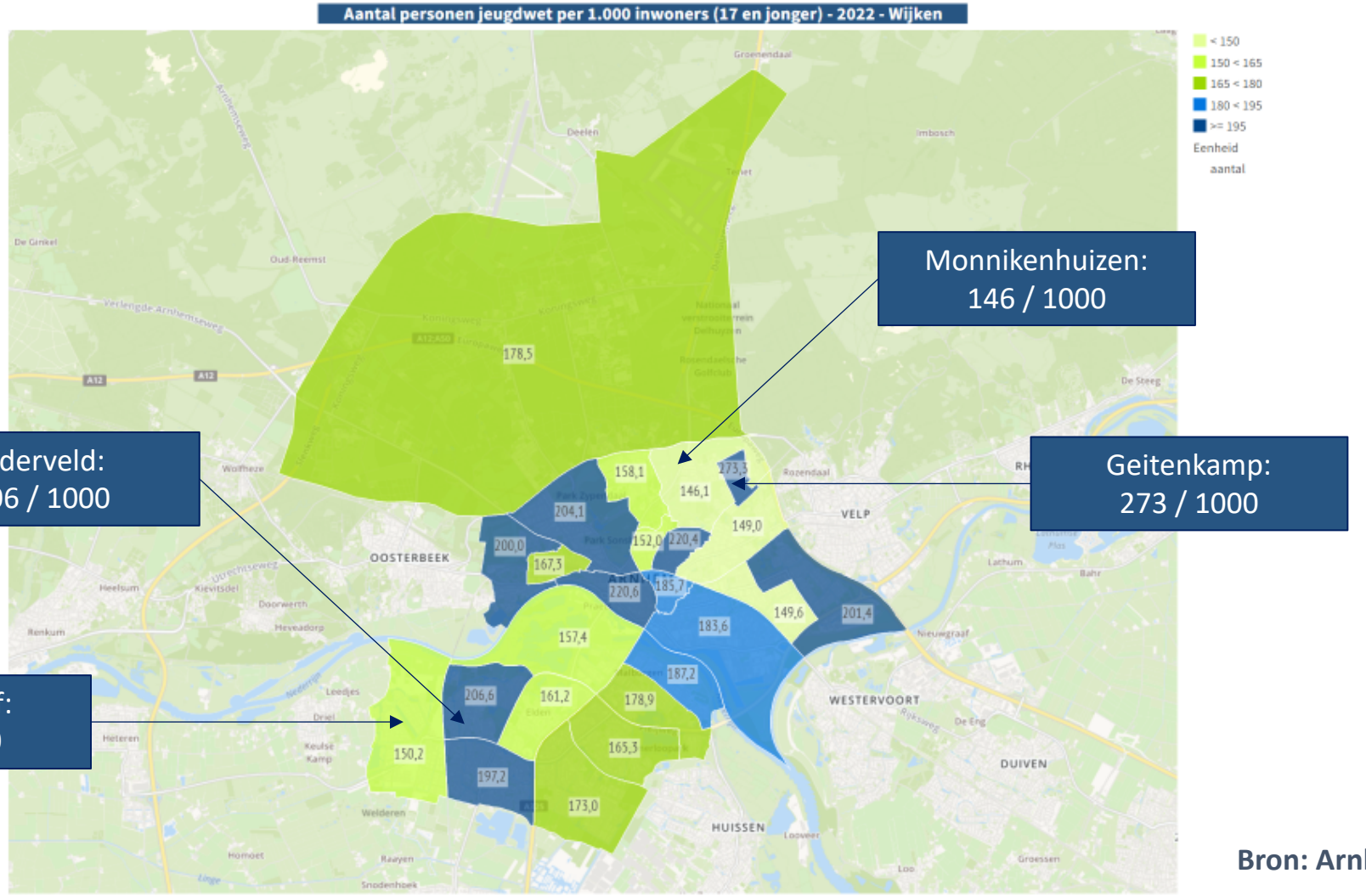
Presikhaaf-Oost: 35%

Schuytgraaf: 90%

Malburgen-Oost (Noord): 51%

Bron: DUO 2022

Jeugdwet



Bron: Arnhem in Cijfers 2022

Stel u heeft 1 miljoen te besteden om van Arnhem een betere stad te maken. Waar zou u dit geld aan uitgeven?

“Kinderen op school in eigen wijk, gelijkheid onderwijs”

“Armoedebestrijding, zodat niemand naar de voedsel- en/of kledingbank hoeft, en alle kinderen kunnen deelnemen aan vrijetijdsbesteding en sportverenigingen”

“Onderwijs en begeleiding voor kinderen die tussen wal en schip vallen”

“Denk bij alle besluiten aan een leefbare toekomst voor onze kinderen”

“Ik zou er dan voor kiezen veel tijd en energie te steken in onderwijs aan onze kinderen en een veilige omgeving waarin we met respect voor elkaar op kunnen groeien”

“Armoede bestrijden, leefbaarheid vergroten, zorgen voor goede betaalbare gezondheidszorg en goede betaalbare en duurzame woningen”

“Zorg voor hulp bij opvoeden zodat jongetjes niet tot 's avonds laat op straat zwerven en rottigheid uithalen, criminaliteit in rollen”

“Kinderen uit arme gezinnen meer kansen geven, meer mensen aan (vrijwillig-) werk helpen, lelijke wijken aantrekkelijk maken”

“Zorgen dat kinderen van -9 maanden tot 4 jaar en hun ouder(s) de meest veilige, gezonde en sociale opvoedingsomgeving hebben, alles wat er na komt kunnen ze meestal dan beter handelen”

Opgroeien in Arnhem

Laag inkomen	
19%	
Geitenkamp	Klingelbeek e.o.
33%	3%

Matige/slechte gezondheid	
18%	
Presikhaaf-West	Schaarsbergen e.o.
28%	10%

Eet 6 of 7 dagen p/w fruit	
77%	
Lage SES	Hoge SES
75%	88%

Slachtofferschap	
27%	
Spijkerkwartier	Alteveer/Cranevelt
43%	10%

Naar school in eigen wijk	
63%	
Klarendal	Burgemeesterswijk
25%	91%

Jeugdwet	
5.130	
Geitenkamp	Monnikenhuizen
273/1.000	146/1.000

Staat van de Stad

Gemeente Arnhem | Onderzoek & Statistiek

www.arnhem.incijfers.nl

onderzoek@arnhem.nl

BEHANDELRESULTAAT

Presentatie Staat van de Stad 2022
Informatief – 22-03-2023

Presentatie ‘Staat van de Stad 2022’

Zaaknummer:	-
Portefeuillehouder:	Smeulders

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
Prinsen, Dayioglu (GroenLinks) Brandts, Kemperman, Zwijnepoel (D66), Pape, Kumas (VVD), Van der Laak (Arnhem Centraal), Hogenhout (Partij voor de Dieren), Groot (CDA), Scholten (Volt), Wiggers (BurgerBelang Arnhem) Jansen, Nede (ChristenUnie), Luurssen (Forum voor Democratie)

De fracties van de PvdA, SP, CDA, DENK en PVV zijn niet aanwezig. Verder aanwezig: Smeulders (wethouder), Fledderus (adviseur O&S) Heijnen (programmamanager) , Oomen (adviseur O&S) Willemen (programmamanager), Van Os (adviseur O&S) Krabbenborg (programmamanager)

Bespreking
Ieder jaar maakt de afdeling Onderzoek & Statistiek de 'Staat van de Stad': een overzicht van de cijfermatige trends en ontwikkelingen op een breed aantal thema's. Staat van de Stad is één van de bouwstenen voor de Perspectiefnota 2024. Zoals gebruikelijk wordt Staat van de Stad ieder jaar aan de gemeenteraad gepresenteerd. Dit jaar wordt dat vormgegeven door middel van een technische toelichting. De presentatie start met een inleiding door wethouder Paul Smeulders, onder andere over het proces rondom de Perspectiefnota. Vervolgens wordt er een presentatie gegeven over 3 thema's:

1. Groei van de stad door: Joost Fledderus (adviseur O&S) en Roland Heijnen (programmamanager)
2. Leefbare wijken, door: Katrien Oomen (adviseur O&S) en Marijn Willemen (programmamanager)
3. Opgroeien in Arnhem , door: Renée van Os (adviseur O&S) en Ellen Krabbenborg (programmamanager)

Na iedere presentatie worden er vragen gesteld vanuit de raadskamer, deze worden beantwoord door de aanwezige adviseurs en programmamanagers. Wethouder Smeulders sluit de bijeenkomst af.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de presentatie geconcludeerd dat er geen vragen meer zijn vanuit de raadskamer, waarmee deze behandeling is afgerond.

De raadsadviseur,

M. Piscaer

De voorzitter,

M. van Munster

Titel/onderwerp: # Kantorennota 2022-2030 & Visie Werklocaties Arnhem 2040

Raadsadviseur: Steffan Vos Telefoonnr: 377 4775 steffan.vos@arnhem.nl

Van:	College	Ambtenaar:	Matthijs Kop & Lianne Hendriks
Portefeuillehouder:	Nermina Kundić	Telefoonnr:	377 3685 & 377 4471
		E-mailadres:	matthijs.kop@arnhem.nl & lianne.hendriks@arnhem.nl
Doel activiteit	Meningsvormend 2 (m2)		
Toelichting	**Kernboodschap** **Raadsvoorstel Kantorennota 2022-2030** Arnhem heeft van oudsher veel kantoren maar krijgt ook meer inwoners. Er moet voldoende werkruimte en woonruimte zijn binnen Arnhem. Het is daarom belangrijk dat kantoorpanden op goede plekken in de stad beschikbaar blijven voor bedrijven. De beste plek is rondom het station Arnhem Centraal. Daar proberen we extra kantoren te bouwen. Op minder goede plekken mogen kantoorpanden een andere functie krijgen, bijvoorbeeld voor wonen. Dit vergroot de kans dat partijen investeren in bestaande kantoorpanden die op goede plekken liggen. Deze keuzes staan beschreven in de Kantorennota 2022-2030. **Visie Werklocaties Arnhem 2040** De meeste banen zijn geconcentreerd op een aantal plekken in de stad: de werklocaties. Steeds vaker is de werkfunctie te vinden in gebieden met verschillende functies. Vandaar dat we ook wel praten van werkmilieus. Het is belangrijk dat er in de stad verschillende typen werkmilieus zijn. Op die manier is er ruimte voor verschillende typen bedrijven die banen bieden op alle niveaus voor de inwoners van Arnhem. De Visie Werklocaties Arnhem 2040 beschrijft de verschillende werklocaties en werkmilieus in Arnhem. Daarnaast wordt er beschreven wat er nodig is om de locaties aantrekkelijk en toekomstbestendig te houden of te maken. **Gelijktijdige behandeling** De Kantorennota 2022-2030 is een deeluitwerking van de Visie Werklocaties Arnhem 2040, vandaar dat de twee beleidsstukken gelijktijdig besproken kunnen worden door de gemeenteraad. Dit heeft ook het voordeel van insprekers op beide voorstellen tegelijk hun inbreng kunnen leveren. Zie voor meer informatie beide raadsvoorstellen.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Afronding van de meningsvormende 2 (m2) fase en besluit over vervolgbehandeling.		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	<u>Vergaderorde m2</u> Het doel van de m2 is het bespreken van de reeds ingediende moties en/of amendementen. Behandeling gebeurt per motie of amendement, op volgorde van volgnummer: 1. Indiener licht motie of amendement toe 2. Woordvoerders van andere fracties krijgen de gelegenheid om vragen te stellen aan de indiener of hun standpunt te delen 3. De portefeuillehouder krijgt de gelegenheid om te reageren op de motie of amendement (pre-advies) 4. Woordvoerders kunnen reageren op de bijdrage van de portefeuillehouder Daarna is de volgende motie of amendement aan de beurt, totdat alle moties of amendementen zijn besproken.		

	Interrupties zijn toegestaan, maar kunnen vanwege de tijd beperkt worden. Als in de m2-behandeling naar het oordeel van de raadskamer alle concept-moties en -amendementen behandeld zijn, kan het voorstel worden doorgeleid naar de besluitvorming.
Bijlagen	

Raadsvoorstel "Vaststellen Kantorennota 2022-2030"
Bijlage 1 - Kantorennota Arnhem 2022-2030. Herijking van het kantorenbeleid 2022-2030 voor de gemeente Arnhem; Ecorys, november 2022
Bijlage 2 - Actieplan Kantoren 2022-2025; Gemeente Arnhem, oktober 2022
Raadsvoorstel "Vaststellen Visie Werklocaties Arnhem 2040"
Bijlage 1 - Visie Werklocaties Arnhem 2040; Buck Consultants, november 2022
Bijlage 2 - Factsheets Werklocaties gemeente Arnhem; Buck Consultants, november 2022

Memo

Datum : Maandag 27 februari 2023

Aan : Gemeenteraad

Kopie aan : Griffie

Van : Nermina Kundić

Betreft : Beantwoording technische vragen cijfers Kantorennota 2022-2030

Inleiding
Op 8 februari jl. zijn de Visie Werklocaties Arnhem 2040 en Kantorennota 2022-2030 informatief behandeld in uw raad. Verschillende fracties hebben, mede naar aanleiding van de inspraakreactie namens Gelrepark B.V., vragen gesteld over de actualiteit en bruikbaarheid van de cijfers uit de Kantorennota. Het beleid in de nota is mede gebaseerd op de cijfers. Tijdens de raadskamer heb ik toegezegd u te informeren over deze cijfers.

Cijfers over de vraagkant van de kantorenmarkt
De cijfers in de Kantorennota zijn gebaseerd op het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) regio Arnhem-Nijmegen 2021-2024. De prognoses daarvan komen uit 2019. De cijfers zijn bepaald voor de looptijd van het RPW (2021-2024), maar deze zijn gebaseerd op ramingen tot en met 2030. De prognoses in de kantorennota zijn gebaseerd op dezelfde ramingen.

In 2022 is er volgens afspraak een monitoring van het RPW uitgevoerd. In de monitoring is onder andere uitgebreid stilgestaan bij de effecten van de coronapandemie. Uit de monitoring is gebleken dat er geen aanleiding is om de ramingen aan te passen. De monitoring wordt naar verwachting in maart door de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen vastgesteld.

Uit de ramingen blijkt dat 60% van de ruimtebehoefte het stationsgebied Arnhem Centraal als zoeklocatie heeft. In de langjarige prognoses wordt gewerkt met scenario's laag en hoog. In de Kantorennota houden we deze bandbreedte aan, omdat onder andere de economische ontwikkeling invloed kan hebben op de vraag naar kantoren.

Cijfers over de aanbodkant van de kantorenmarkt
De cijfers in de Kantorennota zijn gebaseerd op de gegevens van BMV Makelaars, die de cijfers in opdracht van de gemeente periodiek actualiseert. Onbebouwd aanbod, zoals bij station Arnhem Centraal, is tevens meegenomen. In 2021 was het totale aanbod circa 122.750 m², waarvan 18.000 m2 onbebouwd. Inmiddels heeft BMV Makelaars de cijfers per 1 januari 2023 aangeleverd. Het aanbod inclusief onbebouwd is licht gedaald naar circa 115.570 m2. Kortom, de cijfers zijn nog steeds bruikbaar en actueel. Het ligt voor de hand om de cijfers uit 2021 aan te houden, omdat de prognoses over de vraagkant 2021 als beginpunt hebben.

Meer dan de helft ervan betreft incourant aanbod. Dit houdt in dat de kantoorruimte langdurig (3 jaar of meer) leeg staat. Dit zijn over het algemeen ruimtes die niet toekomstbestendig zijn en/of zijn gelegen op niet toekomstbestendige locaties.

Dynamische markt: de werking van de kantorenmarkt
Achtergrondinformatie over de werking van de kantorenmarkt kan helpen om te begrijpen waarom een bandbreedte in de prognoses (vraagkant) wordt aangehouden.

De kantorenmarkt is een veel dynamischere markt dan die van winkels en bedrijfsruimten, onder andere doordat het grotendeels een huurmarkt is. Veel kantoorgebruikers maken vanwege de huurcontracten elke paar jaar de keuze wat te doen met de huisvesting: blijven, uitbreiden, inkrimpen of verhuizen. Het komt regelmatig voor dat kantoorgebruikers na een paar jaar terugkomen op keuzes die ze eerder hebben gemaakt. De open kantoortuinen die bijvoorbeeld een tijdlang in zwang waren, worden tegenwoordig veel minder gerealiseerd.

Vanwege de dynamiek op de markt is het belangrijk dat er schuifruimte is. Adviesbureaus zoals Ecorys houden daarom een zogenaamde frictieleegstand van 5% aan. In Arnhem ligt het leegstandsniveau hoger. Een groter aanbod, zoals Arnhem heeft, zorgt voor meer concurrentie. Dit kan leiden tot minder investeringen door pandeigenaren (hoger risico), maar ook tot meer (investeren is nodig om de kantoorruimtes gevuld te houden).

Ecorys en andere adviesbureaus geven aan dat de huidige kantoorgebruikers vooral op zoek zijn naar een andere invulling van kantoormeters in plaats van veel minder meters. Meer ontmoetingsruimtes voor medewerkers, minder individuele werkplekken. In sommige gevallen kiezen kantoorgebruikers ervoor zelf minder kantoormeters te huren en meer gebruik te maken van gezamenlijke faciliteiten. Hierdoor lijkt het alsof er fors wordt ingekrompen, maar de ruimte voor gezamenlijke faciliteiten moet worden omgeslagen naar de verschillende kantoorgebruikers. Bovendien zijn bepaalde werkdagen bij werknemers het populairst om naar kantoor te gaan, waardoor teveel inkrimpen voor kantoorgebruikers niet mogelijk is.

Elke tijd kent zijn onzekerheden, ook de huidige. De langetermijneffecten van het hybride werken zijn nog niet bekend. Net zo min als wat de effecten zijn van de hoge (energie)prijzen: wordt het energielabel van panden nog belangrijker, gaan kantoorgebruikers meters afstoten, gaan werknemers minder thuiswerken? En hoe gaat de economie zich de komende jaren ontwikkelen? De Kantorennota geeft daarom een doorkijk tot 2030 en werkt met een bandbreedte in de prognoses, zodat (korte) schommelingen minder effect hebben op het gevoerde beleid. De tussentijdse monitoring van de Kantorennota, voorzien in 2025-2026, biedt ruimte om eventueel nog bij te sturen.

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 636306

Onderwerp: Vaststellen Kantorennota 2022-2030

Kernboodschap

Arnhem heeft van oudsher veel kantoren. De bedrijven en organisaties die gebruikmaken van de kantoren zorgen voor veel banen. Arnhem krijgt steeds meer inwoners. We willen dat er voldoende banen zijn voor alle inwoners. Het is daarom belangrijk dat kantoorpanden op goede plekken in de stad beschikbaar blijven voor bedrijven. De beste plek is rondom het station Arnhem Centraal. Daar proberen we extra kantoren te bouwen. Op minder goede plekken mogen kantoorpanden een andere functie krijgen, bijvoorbeeld voor wonen. Dit vergroot de kans dat partijen investeren in bestaande kantoorpanden die op goede plekken liggen. Op die manier komen er in Arnhem meer moderne kantoren die duurzaam zijn én geschikt zijn voor de nieuwe manier van werken. We hebben de keuzes die we maken voor de kantorenmarkt opgeschreven in de Kantorennota 2022-2030.

Voorstel

1. In het kantorenbeleid tot 2030 de focus te leggen op het streven naar voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties.
2. Niet mee te werken aan transformatie van bestaande kantoorpanden in de zone ten zuiden van het spoor tot 500 meter loopafstand van station Arnhem Centraal.
3. De Kantorennota 2022-2030 vast te stellen.

Inleiding

Arnhem kent van oudsher een sterk ontwikkelde kantorenmarkt. Het is een dynamische markt. Belangen van verschillende partijen, beleidsafspraken en -ambities én maatschappelijke en economische trends beïnvloeden de kantorenmarkt. De vorige kantorennota had als looptijd 2008-2020, waardoor er geen actueel beleid is. De focus van de vorige kantorennota lag vooral op het terugdringen van het overaanbod aan kantoormeters via transformatie van kantoorpanden. Het grootschalige transformatieproces is afgerond. De huidige kantorenmarkt vraagt om een andere focus, namelijk op het behouden van voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige kantoorlocaties. Adviesbureau Ecorys heeft in opdracht van de gemeente de beoogde richting beschreven waarin de kantoorlocaties in Arnhem zich tot 2030 ontwikkelen. In de Kantorennota 2022-2030 is aangegeven welke kantoorlocaties toekomstbestendig zijn of met maatregelen toekomstbestendig te maken zijn.

GEMEENTE Arnhem

Een van de hoofdopgaven in de Economische Agenda 2021-2025 is dat Arnhem haar rol als aantrekkelijke stad binnen de Groene Metropoolregio verder uitbouwt. Daarvoor zijn onder andere aantrekkelijke, toekomstbestendige werklocaties nodig. In de Visie Werklocaties Arnhem 2040 wordt stadsbreed beschreven wat wij daaronder verstaan en welke werklocaties er in Arnhem zijn. Op verschillende typen werklocaties zijn clusters van kantoren te vinden. De Kantorennota kan worden gezien als deeluitwerking van de Visie Werklocaties Arnhem 2040. Daarbij is de Kantorennota 2022-2030 het beleidskader voor kantoorlocaties in Arnhem. De twee beleidsstukken zijn vanwege de onderlinge samenhang gelijktijdig tot besluitvorming gebracht.

Daarnaast kan de Kantorennota als economische bouwsteen fungeren bij de integrale keuzes of afwegingen die moeten worden gemaakt bij gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven waarbij kantoren een rol spelen. Hoe wij komen tot een integrale keuze, staat beschreven in de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040.

Beoogd effect

Het doel is om werkgelegenheid te behouden voor de stad. Dit kan door het vestigingsklimaat voor kantoorgebruikers aantrekkelijk te houden. Daarvoor is een goed functionerende kantorenmarkt in Arnhem nodig, waarbij het aanbod aansluit bij de vraag. Dit betekent dat bestaande en nieuwe kantoormeters zich bevinden op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties. Kantoorpanden die incourant zijn of op een ongeschikte locatie liggen, zijn of worden getransformeerd naar andere functies (met name wonen) of herontwikkeld naar bedrijfsruimten.

Argumenten

1.1 *Er blijft behoefte aan zowel bestaande als nieuwe kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties.*

Ecorys constateert dat het aanbod niet altijd aansluit bij de vraag; in kwalitatief opzicht is er sprake van een mismatch. Dit betekent dat het noodzakelijk is om kantoormeters op aantrekkelijke locaties zoveel mogelijk te behouden en waar mogelijk meters toe te voegen. Met name in het stationsgebied Arnhem Centraal is er behoefte aan extra kantoorruimte.
In kwantitatief opzicht is er echter sprake van een aanzienlijk overaanbod. Incourant aanbod op ongeschikte locaties moet daarom uit de markt worden gehaald via transformatie, zoals het afgelopen decennium op grootschalige manier is gebeurd. De kantorennota geeft richting hoe (kwalitatieve) vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Uit de vraag-aanbodraming van Ecorys blijkt dat er tot 2030 behoefte is aan circa 70.000 – 106.000 m2 aan kantoor, waarvan zo'n 42.000 – 63.500 m2 in het stationsgebied Arnhem Centraal. In het stationsgebied is het aanbod echter maximaal 21.000 m2 en leveren de potentiële uitbreidingsmogelijkheden maximaal 27.500 m2 op (samen: maximaal 48.500 m2). Dit betekent dat in dit gebied de vraag het (potentiële) aanbod overtreft. Een deel van de vraag zal daarom elders in de stad moeten worden opgevangen. Kantoorgebruikers zijn bij hun huisvestingsvraagstuk steeds meer op zoek naar duurzame panden op locaties die goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Sommige kantorenpanden zijn incourant, omdat ze

niet duurzaam (te maken) zijn of op een ongeschikte locatie zijn gelegen. Het gaat bijvoorbeeld om panden in Kronenburg en aan de Wassenaarweg.

Het aantal inwoners in Arnhem blijft de komende jaren stijgen. Rijk en regio hanteren als principe dat er voor elke extra woning die wordt gebouwd ook een extra baan moet worden gerealiseerd. Er blijven daarom voldoende kantoormeters voor bedrijven en organisaties nodig om te zorgen dat alle inwoners van Arnhem een baan kunnen vinden.

1.2 De kantoorlocaties hebben extra bescherming nodig.

Woon- en kantoorfuncties concurreren steeds vaker met elkaar vanwege de beperkte ontwikkelruimte in de stad. Ten eerste omdat Arnhem een grote woningbouwopgave heeft. Ten tweede omdat sommige locaties gewild zijn voor beide functies, zoals het geval is bij het stationsgebied Arnhem Centraal. Ten derde omdat woningen financieel meer opleveren dan kantoren.

De verleiding is daarom groot om incourante kantoorpanden te transformeren naar wonen in plaats van ze courant te maken. Bij (her)ontwikkellocaties is het financieel gunstiger woningen te realiseren dan kantoormeters toe te voegen. Waar wonen bijna in de hele stad mogelijk is, is het aantal toekomstbestendige kantoorlocaties beperkter. De kantorennota maakt inzichtelijk welke kantoorlocaties hun functie moeten behouden. Verdichting en functiemenging kunnen de ruimtedruk overigens verlichten, zodat er voldoende ruimte is voor kantoren en andere functies. Dit is goed denkbaar bij bijvoorbeeld vormen van wijkeconomie.

1.3 Een stad is alleen aantrekkelijk om in te wonen als er ook voldoende werkgelegenheid is.

Een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid in Arnhem komt van kantoorgebruikers. Het is daarom van belang voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige kantoorlocaties te behouden. Zeker met het oog op de groei van de bevolking in Arnhem de komende jaren.

2.1 Het stationsgebied Arnhem Centraal is de meest toekomstbestendige kantoorlocatie.

Dit maakt het rapport van Ecorys overtuigend duidelijk. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met marktpartijen zoals makelaars, die in hun dagelijkse werk zien dat kantoorgebruikers veel interesse hebben in het stationsgebied. Uit de analyse blijkt dat in het stationsgebied de vraag naar kantoren het aanbod ruim overstijgt. Bovendien zijn er onvoldoende uitbreidingsmogelijkheden om alle benodigde extra kantoormeters te realiseren. Het is daarom van groot belang dat de bestaande kantoormeters in het gebied zoveel mogelijk worden behouden. Dat is bestaand beleid.

In het gehele stationsgebied, zoals ingetekend in figuur 4 in de Kantorennota, moet terughoudendheid worden betracht bij transformatieverzoeken van bestaande kantoorpanden. Gezien de toegenomen ruimtedruk is het belangrijk dit principe met afspraken explicieter en concreter te maken. Hierbij wordt rekening gehouden met de algemene regel dat de locatie voor

kantoorgebruikers aantrekkelijker wordt naarmate die dichter bij een centraal station ligt. In de zone ten zuiden van het spoor tot 500 meter loopafstand van station Arnhem Centraal werkt de gemeente niet mee aan transformatie van bestaande kantoorpanden. In de zone ten zuiden van het spoor van 500 tot 1000 meter loopafstand van station Arnhem Centraal geldt een 'nee, tenzij'-principe en is maatwerk mogelijk.

2.2 *Marktpartijen geven aan dat er in het verleden al te veel kantoormeters zijn getransformeerd op aantrekkelijke locaties.*

Diverse makelaars hebben tijdens de consultatieronde aangegeven dat gedurende de looptijd van de Visie op Transformatie (2015-2019) en de jaren eromheen, er te veel kantoormeters in het stationsgebied Arnhem Centraal zijn getransformeerd. Kantoren zijn relatief gezien makkelijker te transformeren naar wonen dan andersom. Dat is onder andere vanwege de hoogte van de investeringen, de eigendomssituatie en de huurbescherming. Dit betekent dat de kans klein is dat getransformeerde kantoormeters ooit nog terugkomen in de kantoorvoorraad. Terughoudendheid met transformatie in het stationsgebied is daarom belangrijk, omdat transformatie naar wonen langdurige gevolgen heeft.

3.1 *Een duidelijke koers lokt investeringen van externe partijen uit en zorgt voor een verduurzamingsslag.*

Een actueel beleidskader geeft partijen in de stad, zoals eigenaren en ontwikkelaars, duidelijkheid over de koers voor de komende jaren. Door keuzes te maken welke locaties toekomstbestendig zijn en waar ruimte is voor uitbreiding van kantoormeters, vergroten we de bereidheid van partijen om investeringen in vastgoed te doen. Het vergroot ook de kans op investeringen in transformatie van incourante kantoormeters naar andere functies waar de stad behoefte aan heeft, bijvoorbeeld wonen. De meeste incourante kantoorpanden die geschikt zijn voor transformatie, maken al onderdeel uit van gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven. Het is bij transformatie belangrijk dat er ook wordt geïnvesteerd in kwaliteit en in het woon- en leefklimaat.

Hierdoor slaan wij op het gebied van duurzaamheid twee vliegen in een klap: aan de bovenkant van de markt worden duurzame kantoormeters toegevoegd, terwijl aan de onderkant niet-duurzame kantoormeters uit de markt worden genomen en (door investeringen) worden omgezet in duurzame meters voor andere functies. De wettelijke verplichting dat kantoorpanden vanaf 1 januari 2023 een energielabel C of beter moeten hebben én dat de strengere eindnorm van energielabel A+++ in 2050 gaat gelden, versterken deze processen. Op gemeentelijk niveau is de ambitie dat er in 2030 alleen nog maar kantoren zijn met minimaal energielabel A. Met een gestructureerde sectorale en gebiedsgerichte aanpak wordt erop ingezet om deze ambitie te verwezenlijken.

3.2 *Gerichte maatregelen zijn nodig om de toekomstbestendige kantoorlocaties aantrekkelijker te maken.*

Ecorys geeft in de kantorennota hiervoor zowel algemene als locatiespecifieke aanbevelingen. De aanbevelingen zijn in het ‘Actieplan Kantoren 2022-2025’ vertaald in acties die partijen in de stad, waaronder de gemeente, kunnen ondernemen. In het actieplan zijn ook acties opgenomen die voortkomen uit andere beleidsdocumenten en uit ontwikkeltrajecten in de stad. Het oppakken van de acties helpt om concreet uitvoering te geven aan het kantorenbeleid, met als doel om de kantorenmarkt beter te laten functioneren. In het actieplan zijn zowel algemene als locatiespecifieke acties opgenomen om de verduurzaming van de kantoorlocaties te stimuleren.

Het actieplan kan worden gezien als uitvoering van het beleid. Vandaar dat het college het actieplan heeft vastgesteld en ter kennisname deelt met uw raad.

Kanttekeningen en risico's

1.1 De langetermijneffecten van de coronapandemie op de kantoorbehoefte zijn onzeker.

Dit kan de vraag oproepen hoe betrouwbaar de huidige vraagramingen naar kantoormeters zijn. Al twee-en-half jaar lang beïnvloedt de coronapandemie het dagelijkse (werk)leven. Kantoren werden door de coronamaatregelen in bepaalde perioden slechts in beperkte mate gebruikt door kantoorgebruikers. Thuiswerken heeft een vlucht genomen. Het is onduidelijk hoelang (de naweeën van) maatregelen en de coronapandemie nog invloed zullen hebben op de kantoorbezetting.

Experts verwachten, ook na twee-en-half jaar coronapandemie, nog steeds dat de vraag naar kantoormeters niet significant afneemt. Wel zijn die kantoormeters anders opgebouwd: minder meters voor individuele werkplekken, meer voor ontmoetingsruimten. Naast thuiswerken en werken op kantoor zal het werken in de buurt van de woning naar verwachting populairder worden. Dit biedt kansen voor kantoorconcepten in de omgeving van waar werknemers wonen. In de kantorennota gaat Ecorys verder in op de verwachte effecten van de coronapandemie op de langere termijn.

Er is voorzien in een tussenevaluatie van de kantorennota in 2025-2026, omdat dan beter zicht is op de lange termijneffecten van de coronapandemie. Eventueel kan het beleid op dat moment worden bijgesteld.

1.2 Het behouden en uitbreiden van kwalitatieve kantoormeters staat onder druk door de grote ruimtevraag van andere functies, met name van wonen.

In de praktijk zien we hoe de wisselwerking tussen woon- en kantoorfuncties verandert. In het afgelopen decennium zijn veel kantoorpanden succesvol getransformeerd naar met name woningen. Dit heeft eraan bijgedragen dat de kantorenmarkt in Arnhem beter is gaan functioneren en dat de druk op de woningmarkt is verlicht. Er is nog een aantal panden dat geschikter is voor andere functies dan kantoren. De woningbouwopgave is inmiddels dusdanig hoog dat er ook transformatieverzoeken zijn voor geschikte kantoorpanden op toekomstbestendige locaties. Dan is terughoudendheid vereist (zie ook beslispunt 2).

De gemeente heeft sturingsinstrumenten om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen en gewenste ontwikkelingen te stimuleren. Als transformatie niet mogelijk is volgens het omgevingsplan en ongewenst is, kan de gemeente niet of onder voorwaarden meewerken aan een transformatieverzoek. Bij herontwikkeling op kansrijke locaties kan de gemeente eisen stellen aan het programma, zoals het percentage kantoormeters.

2.1 Er is óók behoefte aan extra woningen in dit gebied.

Er zijn in dit gebied marktinitiatieven waarbij aan de gemeente wordt gevraagd mee te werken aan transformatie van bestaande kantoorpanden naar wonen. Het stationsgebied is een aantrekkelijke locatie om te wonen. Het heeft echter de voorkeur om op andere manieren aan de behoefte aan extra woningen tegemoet te komen.

Ten eerste door bij (grootschalige) nieuwbouw in het stationsgebied te kiezen voor het mengen van functies (wonen, werken, recreëren). In het nieuwbouwprogramma rondom het station wordt al gewerkt met een mix van functies. Ten tweede door kansen te benutten die ontstaan bij de transformatie van de binnenstad, bijvoorbeeld omdat er minder behoefte is aan detailhandelsmeters. Tot slot is het zo dat grote delen van het stationsgebied in het omgevingsplan een brede bestemming hebben. Als binnen die brede bestemming ‘wonen’ al is toegestaan, kan de gemeente transformatie niet altijd tegenhouden. We zien daarom dat er in het gebied sowieso al extra woningen worden gerealiseerd door transformatie.

Participatie

Er zijn onder begeleiding van Ecorys drie digitale werksessies geweest met ontwikkelaars, makelaars, ondernemersverenigingen en vertegenwoordigers van verschillende kantoorlocaties. Tijdens de werksessies zijn door de aanwezigen verschillende invalshoeken belicht en is er op een opbouwende manier meegedacht over het vormgeven van het kantorenbeleid. De externe partijen hebben aangegeven graag te willen blijven sparren met de gemeente over de kantorenmarkt. Een van de acties uit het actieplan is dan ook om een ‘denktank kantoren’ in het leven te roepen. De denktank komt tweemaal per jaar bijeen om ontwikkelingen en trends te bespreken en de voortgang op de acties uit het actieplan te monitoren.

Financiën

De uitvoering van de kantorennota gebeurt vooral met personele inzet en middelen uit bestaande budgetten in de meerjarenprogrammabegroting.

Investeren in vastgoed is aan private partijen, zoals ontwikkelaars en pandeigenaren. Er zijn geen strategische aankopen door de gemeente te verwachten. Wel kunnen geplande gemeentelijke investeringen in de openbare ruimte rondom en op kantoorlocaties private investeringen uitlokken.

Uitvoering

Er is een apart actieplan opgesteld om uitvoering te geven aan het kantorenbeleid. Het is de bedoeling dat partijen in de stad gezamenlijk aan de slag gaan met de acties. De ‘denktank kantoren’ zal de voortgang op de acties uit het actieplan monitoren.

Er is een tussenevaluatie van de kantorennota voorzien in 2025-2026.

Communicatie

Er gaat een persbericht uit over de nieuwe kantorennota. Daarin leggen we uit dat er behoefte blijft aan zowel bestaande als nieuwe kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties. We leggen uit waarom er gelijktijdig speelt dat er panden getransformeerd worden, er leegstand is en dat er tóch extra kantoormeters worden toegevoegd. Dit kan namelijk tegenstrijdig aanvoelen, maar is het niet. Het persbericht en de kantorennota delen wij met het netwerk van ontwikkelaars, makelaars, ondernemersverenigingen en vertegenwoordigers van verschillende kantoorlocaties. Vanwege de samenhang met en gelijktijdige besluitvorming over de Visie Werklocaties Arnhem 2040 is het een gecombineerd persbericht over de twee beleidsstukken.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Kantorennota Arnhem 2022-2030. Herijking van het kantorenbeleid 2022-2030 voor de gemeente Arnhem; Ecorys, november 2022
- Actieplan Kantoren 2022-2025; Gemeente Arnhem, oktober 2022

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	636306

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van datum 13 december 2022, nummer: 636306;

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet;

besluit:

1. In het kantorenbeleid tot 2030 de focus te leggen op het streven naar voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties.
2. Niet mee te werken aan transformatie van bestaande kantoorpanden in de zone ten zuiden van het spoor tot 500 meter loopafstand van station Arnhem Centraal.
3. De Kantorennota 2022-2030 vast te stellen.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

Kantorennota Arnhem 2022-2030

Herijking van het kantorenbeleid van de gemeente Arnhem voor de periode 2022 tot en met 2030

november 2022

Samenvatting

In de gezamenlijke Verstedelijkingsstrategie werken regio Arnhem-Nijmegen en Foodvalley samen aan de woning-bouwopgave van 100.000 woningen tot en met 2040. Een aanzienlijk deel van die woningen landt in Arnhem. De groei zorgt tevens voor een behoefte aan extra banen. Om ruimte te kunnen bieden aan die banen zijn aantrekkelijke, toekomstbestendige werklocaties nodig.

Idealiter is er voor iedere bestaande en nieuwe inwoner van Arnhem een goed bereikbare baan te vinden in de stad of in ieder geval binnen de regio. Voor een belangrijk deel bevinden die banen zich op kantoorlocaties. Op meerdere locaties is bovendien behoefte aan verduurzaming van het kantoor-vastgoed.

Om de positie van Arnhem als aantrekkelijke stad binnen de Groene Metropoolregio (GMR) verder uit te bouwen, zet gemeente Arnhem zich derhalve in om voldoende ruimte te bieden aan werkgelegenheid op toekomstbestendige werklocaties[1]. In deze Kantorennota 2022-2030 en bijbehorend Actieplan Kantoren 2022-2025 is beschreven hoe de kantoorlocaties in Arnhem daar specifiek aan bijdragen. Daarnaast kan de Kantorennota als economische bouwsteen fungeren bij de integrale keuzes of afwegingen die moeten worden gemaakt bij gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven waarbij kantoren een rol spelen.

In samenhang met de Verstedelijkingsstrategie biedt de uitbreiding en verbetering van het ICE-netwerk via Arnhem naar Duitsland bovendien economische kansen voor versterking van de grensoverschrijdende samenwerking met steden als Duisburg, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn. Dit zorgt voor een sterkere economische aantrekkingskracht van het stationsgebied Arnhem Centraal op zowel nationale als internationale partijen. Daarom moeten de huidige beschikbare capaciteit en de mogelijkheden voor nieuwe kantoorruimte binnen het stationsgebied Arnhem Centraal optimaal benut worden[2].

Trends op de kantorenmarkt

Ontwikkelingen op de kantorenmarkt leiden tot een toenemende voorkeur voor een bepaald type kantoor en specifieke locaties:

- Als gevolg van corona werken meer mensen vaker thuis en doet het kantoor vooral dienst als ontmoetingsplek. Doordat dit vraagt om een ruimere indeling van kantoren, leidt dit niet tot minder vraag op populaire locaties.
- Kantoorgebruikers vestigen zich bij voorkeur op goed bereikbare ov-locaties. Kantoorgebruikers hechten

[1] Economische Agenda 2021-2025

[2] Economische betekenis en potentie ICE-verbinding Arnhem, Buck Consultants International (april 2021)

bovendien waarde aan een levendige omgeving met veel voorzieningen. Als die ontbreken, halen ze de voorzieningen naar zich toe in full-service kantoren.
- Die locatievoorkeur draagt bij aan de ruimtedruk in de steden, doordat ook woon- en verblijfsfuncties zich graag op deze locaties vestigen. Omdat groen en het landschap ook ruimte vragen, zijn slimme oplossingen voor duurzame verdichting in de steden noodzakelijk.
- Beleid voor verduurzaming van de gebouwde omgeving zorgt voor verduurzaming van de kantorenvoorraad en biedt bovendien kansen om niet-toekomstbestendige kantoren te transformeren.

Behoefte aan meer ruimte op toekomstbestendige kantoorlocaties

In de huidige Arnhemse kantorenmarkt is sprake van een kwalitatieve mismatch:
- In het stationsgebied Arnhem Centraal is maximaal 21.000 m² aanbod, terwijl de vraag 42.000 m² tot zelfs 63.500 m² bedraagt.
- Op kantoorparken is weliswaar meer aanbod (bijna 50.000 m²) dan vraag (17.500 m² tot 26.500 m²), maar sluit slechts een klein deel van het aanbod direct aan bij de wensen van de markt (ca. 7.500 m²).
- In kantoren op bedrijventerreinen is meer dan voldoende aanbod: ruim 40.000 m² ten opzichte van een kleine 9.000 m² vraag.

Dit inzicht betekent dat het noodzakelijk is om kantoormeters op aantrekkelijke locaties zoveel mogelijk te behouden, versterken en te verduurzamen en waar mogelijk toekomstbestendige kantoren toe te voegen. De behoefte aan nieuwe kantoren concentreert zich met name in het stationsgebied Arnhem Centraal.

Over alle kantoorlocaties in Arnhem bezien is er echter nog steeds sprake van een aanzienlijk kwantitatief overaanbod. De totale vraag bedraagt 70.000 m² tot 106.000 m². Het aanbod telt op tot ruim 123.000 m². Het is daarom – naast het behouden, versterken en toevoegen van toekomstbestendige kantoor-ruimte – nog steeds nodig om door middel van transformatie (functieverandering) incourant aanbod op ongeschikte locaties uit de markt te halen en/of voor een andere economische functie te benutten.

Koers 2030 per kantoorlocatie

Vanwege die kwalitatieve mismatch en verschillende behoefte per locatietype stippelt deze Kantorennota daarom per kantoor-locatie de koers tot 2030 uit.

In deze Kantorennota verstaan wij onder een (formele) kantoorlocatie een werklocatie – dat kunnen verschillende typen zijn – met een cluster van kantoren.

In het stationsgebied Arnhem Centraal zijn – verdeeld over meerdere deelgebieden – de mogelijkheden inzichtelijk gemaakt om ruimte te creëren voor verschillende typen kantoorgebruikers. Dit telt in potentie op tot maximaal 27.500 m². Indien die potentie wordt ingevuld kan de ruimtevraag voor een groot deel – maar nog steeds niet geheel – in het stationsgebied landen. Het is daarom van belang de verbinding vanuit station Arnhem Centraal naar andere werklocaties in de stad te versterken, zodat een deel van de ruimtevraag zich hier kan vestigen.

De koers voor Arnhems Buiten voorziet een verdichting van bedrijvigheid en inzet op het energiecluster, met ruimte voor mogelijke cross-overs. In Arnhem-Zuid is en blijft Gelderse Poort de concentratielocatie voor grootschalige kantoren en kantoorgerelateerde werkgelegenheid. Een verbeterde verbinding met Station Arnhem Zuid via de Burgemeester Matsersingel is belangrijk voor succes als concentratielocatie.

Daartegenover staat het schrappen van Kronenburg e.o. als formele kantoorlocatie. Gemeente Arnhem nodigt vastgoedeigenaren en -ontwikkelaars hier uit om transformatie-plannen naar met name wonen te presenteren. Binnen het ontwikkelperspectief Kronenburg passen mogelijkheden voor kleinschalige werk- en kantoorruimten ter versterking van de wijkeconomie. Uitzondering op de uitnodiging voor transformatie zijn het kantoorgebouw Rijnpoort en het gebouw van de Belastingdienst. Deze panden behouden de kantoorfunctie.

Voor Velperweg e.o. faciliteert de gemeente de organische doorontwikkeling als levendige stadsstraat. Besluitvorming over (her)ontwikkelings- en transformatieverzoeken vindt in dit gebied plaats aan de hand van een – nog op te stellen – afwegingskader. Daarmee waarborgt gemeente Arnhem dat in dit gebied voldoende ruimte voor werkgelegenheid behouden blijft.

Op de bedrijventerreinen bestaat enkel op IJsseloord 2, waarbij 'de rand' bestaat uit een cluster van kantoren, nog de mogelijkheid een solitair kantoor te ontwikkelen. Deze locatie blijft behouden om de bedrijvigheid die afhankelijk is van auto-bereikbaarheid te blijven bedienen. Verbinding met het ov (verbeteren) en het aanbod van inpandige voorzieningen (behouden en versterken) zijn op IJsseloord 2 de belangrijkste aandachtspunten.

Op de andere bedrijventerreinen is geen ruimte voor nieuwe solitaire kantoren. Kantoorontwikkelingen mogen enkel wanneer ze ondersteunend zijn aan bedrijven of campus.

De Kantorennota besteedt tevens aandacht aan locaties buiten de formele kantoorlocaties:

- Op de Wassenaarweg en Zeelandsingel wordt transformatie naar met name wonen doorgezet. Hier is aandacht voor de kansen voor maatschappelijke en commerciële voorzieningen in de plint.
- De Zone RijnPark-Westervoortsedijk transformeert naar een gemengde woon-werkomgeving met ruimte voor kleinschalige, flexibele kantoren.
- Verspreid door de stad faciliteert de gemeente de mogelijkheid om kleinschalige werk- en kantoorruimten (tot 500 m²) in te richten of te ontwikkelen ter versterking van de wijkeconomie. Beoordeling van dergelijke initiatieven vindt plaats op casusniveau, al dan niet als onderdeel van gebiedsontwikkelingen of projecten.

Inleiding

Voor u ligt de kantorennota 2022-2030 van de gemeente Arnhem. Hierin beschrijven wij de beoogde ontwikkelrichting van de kantoorlocaties in Arnhem. Aan de basis van de nota liggen de meest relevante trends op de kantorenmarkt, beleidsambities en -afspraken en een match tussen vraag en aanbod op kantoorlocaties.

De marksituatie vraagt om keuzes

De Arnhemse kantorenmarkt heeft te maken met een mismatch. Het stationsgebied Arnhem Centraal kent een tekort. Door nieuwbouw en (her)invulling van bestaande kantoren is dat grotendeels – maar niet helemaal – in dit gebied op te vangen. Daarom is er tevens behoefte om andere kantoorlocaties in de stad te versterken. Tegelijkertijd is het nodig om incourante kantoormeters op niet toekomstbestendige locaties door transformatie uit de markt te nemen.

Relevante trends en beleidskaders vormen de basis

De nota is gebaseerd op de meest relevante ontwikkelingen op de kantorenmarkt en ingebed in regionaal en lokaal ruimtelijk-economisch beleid en ambities. Lokaal en regionaal beleid zet de kaders uiteen, waarbinnen de gemeente haar kantoorbeleid opstelt.

Trends en ontwikkelingen zijn zowel van invloed op het cijfermatige evenwicht op de kantorenmarkt als op de vestigingseisen en -wensen van kantoorgebruikers.

De meest relevante ontwikkelingen die we beschrijven zijn:

- De structurele invloed van de coronacrisis op de vraag naar kantoren;
- Bevolkingsgroei en toenemende ruimtedruk;
- Verduurzaming van de gebouwde omgeving;
- Het belang van de ov-bereikbaarheid en aanwezigheid van voorzieningen.

Aanbevelingen per kantoorlocatie

Voorliggende Kantorennota 2022-2030 beschrijft het Arnhemse kantorenbeleid voor die periode en geeft per kantoorlocatie aanbevelingen voor doorontwikkeling. De acties die daarbij horen zijn beschreven in het Actieplan Kantoren 2022-2025.

Participatie

De Kantorennota is mede tot stand gekomen door drie digitale werksessies met belanghebbenden: ontwikkelaars, makelaars, ondernemersverenigingen en vertegenwoordigers van kantoorlocaties. Tijdens de werksessies zijn door de aanwezigen verschillende invalshoeken belicht en is er op een opbouwende manier meegedacht over het kantorenbeleid.

De belanghebbenden hebben aangegeven graag geregeld met de gemeente te sparren over de kantorenmarkt. Daarom is in het actieplan opgenomen om een *Denktank kantoren* in het leven te roepen, die tweemaal per jaar bijeenkomt om relevante ontwikkelingen te bespreken en de voortgang van het actieplan te monitoren.

Terugblik kantorennota 2008-2020

Dit hoofdstuk geeft een terugblik op de kantorennota 2008-2020. Allereerst vergelijken we de resultaten met de doelstellingen, om zo de effectiviteit van het beleid te toetsen. Hieruit blijkt dat het grootschalige transformatie-proces van kantoren naar (met name) woningen is afgerond. Het beleid voor de periode tot 2030 vraagt om inzet op behoud en versterking van bestaande en ontwikkeling van nieuwe toekomstbestendige kantoren.

Basis voor kantorennota 2008-2020

Uit de vraag-aanbodanalyse in 2008 bleek de kantorenmarkt uit evenwicht als gevolg van toegenomen leegstand. Er was circa 160.000 m² vrije kantoorruimte beschikbaar, terwijl voor een evenwichtige kantorenmarkt 100.000 m² voldoende was. De nota richtte zich daarom op het terugdringen van de leegstand met 60.000 m² en behoud van kantoren van goede kwaliteit.

Doelstelling kantorennota 2008-2020

Om de kantorenmarkt weer in evenwicht te brengen is in de jaren 2008-2020 ingezet op terugdringen van (incourante) leegstand door middel van transformatie en het bieden van kantoorruimte op locaties waar vraag naar is. Met transformatie van leegstaande kantoorpanden werd bovendien een bijdrage geleverd aan een betere woon- en leefomgeving.

Naar aanleiding daarvan is de Transformatievisie opgesteld met de doelstelling om per jaar 10.000 m² leegstaand of verouderd vastgoed te transformeren. Dit betreft grotendeels, maar niet alleen kantoorpanden. Deze visie is eind 2015 vastgesteld en is vervolgens tot juli 2019 actief geweest.

Realisatie doelstellingen

De vierkante meters getransformeerd vastgoed in de jaren voorafgaand aan en tijdens de looptijd van de transformatievisie zijn weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Getransformeerd vastgoed Arnhem (2013-2019)

Periode	Getransformeerd vastgoed
2013-2015	60.000 m²
2015-2018	107.000 m²
2018-2019	102.000 m²
Totaal (2013-2019)	**269.000 m²**

Bron: *Raadsvoorstel Evaluatie Visie op Transformatie* (2019)

In totaal is in de periode 2013-2019 circa 270.000 m² vastgoed getransformeerd, waarvan het grootste deel kantoor betreft[3][4]. Desondanks resteerde aan het eind van de periode 2008-2020

[3] *Raadsvoorstel Evaluatie Visie op Transformatie* (2019).

[4] In bijlage 1 zijn enkele voorbeelden van grootschalige transformaties van kantoren door de jaren heen opgenomen.

nog 111.000 m² kantooraanbod. Ten opzichte van 2008 – toen er nog 160.000 m² kantoorruimte beschikbaar was – is de leegstand in 2020 dus met netto 50.000 m² teruggebracht. De netto afname tussen 2008 en 2020 is daarmee kleiner dan het werkelijk aantal getransformeerde kantoormeters.

Dit valt voornamelijk te verklaren door *het nieuwe werken* en het inkrimpen van organisaties. Deze twee trends zorgden voor meer leegstand in kantoren. Zonder de transformaties zou de totale leegstand echter bijna twee keer zo groot zijn geweest[5].

Evaluatie doelstellingen

Anno 2020 bedroeg de leegstand in kantoren 111.000 m². Dat betekende een daling van ruim 30% ten opzichte van de leegstand van 160.000 m² in 2008. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de doelstelling – afname van de leegstand tot 100.000 m² – grotendeels behaald is.

De doelstelling om jaarlijks een oppervlakte van 10.000 m² leegstaand vastgoed te transformeren is bovendien met een totaal van 270.000 m² ruimschoots gehaald.

Geleerde lessen

De belangrijkste les is het belang van oog voor kwaliteit. Hoewel de transformaties als doel hadden de negatieve effecten van leegstand tegen te gaan, is gebleken dat transformaties op zichzelf soms ook negatieve bijeffecten hebben.

Zo is er onvoldoende gestuurd op woonkwaliteit en het mee-transformeren van de omgeving van het pand. Daardoor zijn er in wezen woningen gerealiseerd in een omgeving die nog oogt als een kantoorlocatie, wat de leefkwaliteit niet ten goede komt. Bovendien is onvoldoende rekening gehouden met de duurzaamheid en levensduur van de nieuwe functies.

Het transformatiebeleid heeft tevens geleid tot – naar later bleek – ongewenst verdwijnen van ruimte voor maat-schappelijke functies en op bedrijventerreinen tot ongewenste verkleuring naar gebiedsvreemde functies. Mede hierdoor is er nu sprake van krapte op bedrijventerreinen. Ook geven marktpartijen aan dat er gedurende de looptijd van de Visie op Transformatie te veel kantoren op aantrekkelijke locaties zijn getransformeerd. De kans is klein dat deze meters ooit nog terugkomen in de kantoorvoorraad.

Tot slot zijn – door een te enge focus op prioriteitsgebieden – andere gebieden buiten beeld geraakt.

[5] *Herziene visie op Transformatie*, gemeente Arnhem (2017).

Doorkijk naar nieuw beleid

Uit deze evaluatie van het beleid in de jaren 2008 tot en met 2020 wordt duidelijk dat het belangrijk blijft om de balans op de kantorenmarkt blijvend te monitoren.

Daarnaast blijft een heldere en flexibele programmering in combinatie met het streven naar variatie in het aanbod van belang. Dit geldt ook voor de ruimtelijke structuur van de stad. Oftewel, waar in de stad dient de focus op kantoren komen te liggen? Waar is er ruimte voor functiemenging? En waar voor andere functies?

Tot slot is het belangrijk om sterker te zoeken naar de verbinding met de andere beleidsonderwerpen, zoals wonen, landschap en omgeving en bedrijventerreinen. Dit om de onderlinge afstemming te bevorderen en te voorkomen dat eventuele transformaties (bijvoorbeeld van kantoor naar wonen) onvoldoende woonkwaliteit opleveren of op termijn negatief uitpakken voor de balans op de kantorenmarkt.

Conclusie

Voortzetten van het grootschalige transformatieproces, dat de kern vormde van de Kantorennota 2008-2020, is niet wenselijk. De huidige kantorenmarkt vraagt om een andere focus, namelijk inzet op het behoud van voldoende geschikte kantoor-meters op aantrekkelijke, toekomstbestendige kantoorlocaties. Dit neemt niet weg dat er nog steeds transformaties nodig zijn om het aanzienlijke overaanbod van kantoren te verminderen. De incourante kantoorpanden lenen zich, afhankelijk van de locatie, voor transformatie naar met name wonen en herontwikkeling naar bedrijfsruimten. Er wordt verkend of deze panden ook gebruikt kunnen worden voor huisvesting van tijdelijke internationale werknemers of expats.

Beleidscontext

Arnhem staat voor de uitdaging voldoende ruimte te bieden aan functies als wonen, werken en verblijven, met daarbij een centrale rol voor behoud en versterking van het landschap en verduurzaming van de leefomgeving. In dit hoofdstuk identificeren we uit de regionale en lokale beleidscontext de centrale thema's en kaders voor het Arnhems kantorenbeleid.

Vijf centrale thema's

Lokaal en regionaal beleid biedt de kaders voor een duurzame groei van de economie en de bevolking. Dat wil zeggen dat er naast wonen ook voldoende ruimte wordt geboden aan werken, terwijl behoud en versterking van het landschap centraal staat. Verdichting en verduurzaming van het stedelijk gebied is daarom noodzakelijk. Dit is tevens de reden voor de centrale positie van Arnhem in het regionale beleid.

Op regionaal en lokaal niveau zijn vijf beleidsstukken vastgesteld of in ontwikkeling die de kaders voor het kantorenbeleid vormen. De voor kantoren relevante beleidscontext die daaruit resulteert komt samen in vijf thema's:

1. Inzet op de topsectoren energie, hightech, food & health, waarbij Arnhem zich specifiek richt op energie.
2. Versterken van het vestigingsklimaat: Arnhem als aantrekkelijke stad om te wonen en te werken met een variatie aan woon- en werkmilieus en toekomstbestendige werklocaties in een groene omgeving.
3. Verdichting en concentratie. De doorontwikkeling van een hoogstedelijk centrummilieu door intensivering van het ruimtegebruik rondom ov-knooppunten, met name CS-locaties, en verdichting door middel van meervoudig en slim ruimtegebruik.
4. De (door)ontwikkeling van regionale hubs rondom campussen en ov-locaties, het ontwikkelen van regionale clusters voor de topsectoren en investeren in kansrijke gebiedsontwikkelingen op locaties met potentie.
5. Het versterken en beter benutten van corridors en verbindingen, zowel fysiek en digitaal als tussen mensen en organisaties.

Het schema op de volgende pagina geeft een overzicht van wat per beleidsstuk is gezegd over de eerdergenoemde vijf thema's. Dit overzicht, en de daaropvolgende toelichting per thema, biedt daarmee de beleidsmatige kaders voor het Arnhems kantorenbeleid voor de periode 2022-2030.

	Verstedelijkings -strategie	Groene metropoolregio	Regionaal Programma Werklocaties	Economische Agenda	Omgevingsvisie
Topsectoren	Versterken vestigingsklimaat voor topsectoren	Innovatie in **Energie**, hightech, food & health	**Energie**, hightech, food & health	Energie als hoofdopgave	Groene, creatieve, ondernemende energiestad
Versterking vestigingsklimaat	Ruimte bieden aan ondernemerschap	Bruisende binnensteden, ruimte voor ondernemen op goede werklocaties	Economische motor met toekomstbestendige werklocaties	Economisch aantrekkelijke stad als hoofdopgave	Gunstig vestigingsklimaat voor onderwijs en innovatieve energiesector
Verdichting en concentratie	Verdichting: Intensiveren rondom ov-knooppunten	Verdichting: Meervoudig en slim ruimtegebruik	Concentratie op CS-locaties	Hoogstedelijk centrum-milieu	Bouwen rondom ov-knooppunten met voorzieningen
Regionale hubs	Ontwikkeling van campussen	Ontwikkeling van regionale clusters	Hubs op ov-locaties en toekomstbestendige kantoorparken	Investeren in locaties met potentie (West, Oost, Zuid)	Binnenstad als ontmoetingscentrum
Corridors en verbindingen	Versterken verbindingen tussen hubs	Slimme mobiliteitsoplossingen		Verbindingen: fysiek, digitaal en menselijk	Bereikbaarheid per ov, fiets en te voet

Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen-Foodvalley

De gezamenlijke verstedelijkingsstrategie van regio Arnhem-Nijmegen en de regio Foodvalley beschrijft hoe deze regio zich in de periode tot 2040 en daarna ontwikkelt. De belangrijkste doelstelling is de vraag naar woon- en werklocaties op een slimme en duurzame manier te faciliteren. In totaal leidt dit tot 100.000 nieuwe woningen. De ambitie is om ook 100.000 nieuwe banen te creëren: een voor elk huishouden. Dat zorgt ook voor meer vraag naar werklocaties[6].

Die extra vraag naar woon- en werklocaties moet zoveel mogelijk binnenstedelijk worden gerealiseerd. Dat betekent dat de regio inzet op verdichting op goed bereikbare plekken met het doel het groene karakter van de regio te behouden en ruimte te bieden aan biodiversiteit, klimaatadaptatie, voedselproductie, recreatie en energieproductie.

Vanuit economische oogpunt zet de gecombineerde regio in op de positie als: topregio in food, health en energy en circulaire topregio van Nederland en Europa met campusontwikkeling, logistieke hotspots en energieclusters.

De belangrijkste vraag in de verstedelijkingsstrategie is om in kaart te brengen welke ruimtelijke randvoorwaarden leiden tot een maximale uitwisseling tussen bedrijven, kennisinstellingen en voorzieningen. Dat kan door versterken van de bestaande kennisassen zijn, maar ook met innovatieve kantorenlocaties en creatieve milieus in gemengde stedelijke omgevingen. De ambitie van Arnhem is om haar rol als aantrekkelijke woon- en werkstad uit te bouwen.

Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen

De uitdaging die in de visie Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen wordt beschreven sluit aan bij de opgave in de verstedelijkingsstrategie, namelijk het realiseren van een duurzame en groene groei door slim ruimtegebruik en slimme mobiliteitsoplossingen met oog voor het landschap. Aan de hand van vijf geïntegreerde opgaven wil de groene metropoolregio zich onderscheiden als dé circulaire topregio in 2050. Economie, en daarmee ook kantoren, valt onder de opgave Productieve Regio.

Vanuit de opgaven wordt ingezet op het ontwikkelen van regionale clusters rond de topsectoren energie, food en health & hightech als trekkers voor de brede economie. In dat kader richt de regio zich op levendige binnensteden met voldoende voorzieningen (waaronder kantoren), beperkte leegstand en voldoende ruimte voor werken en ondernemen op kwalitatief goede werklocaties. De kwaliteit van het landschap levert daarbij een bijdrage aan het vestigingsklimaat. Daarnaast zet

[6] Deze ambitie wordt in de definitieve Verstedelijkingsstrategie nog nader uitgewerkt.

de regio in op ruimte voor meer start-ups en wordt ondernemerschap gestimuleerd via lokale broedplaatsen, trainingen en opleidingen. Versterking van de vestigings-kwaliteiten is een belangrijk speerpunt. Betere bereikbaarheid, voorzieningen en duurzaamheid zijn daarbij van belang.

Vanuit ruimtelijk perspectief zoekt de Groene Metropoolregio met slimme mobiliteitsoplossingen naar een betere verbinding tussen regionale clusters. Door middel van verdichting, meervoudig ruimtegebruik en slimme functiecombinaties streeft de regio na de opgaven voor verstedelijking, klimaat en energie op te nemen in het landschap.

Regionaal Programma Werklocaties (RPW)

In het RPW 2021-2024 heeft de regio afspraken vastgelegd over de ontwikkelingen op werklocaties. De afspraken op kantoorlocaties richten zich op het stimuleren van de meest kansrijke locaties en herontwikkeling van (incourant) aanbod op minder kansrijke locaties. Centraal stationsgebieden, overige ov-hubs en toekomstbestendige kantoorparken[7] zijn daarbij aangemerkt als kansrijke locaties.

Daarmee sluit het RPW aan op de koers die de gemeente Arnhem en regio Arnhem-Nijmegen uitstippelen in de visie *Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen*. Hierin wordt gestreefd naar een duurzame regionale economische en demografische groei, met behoud en versterking van het waardevolle landschap als kernwaarde.

Economische Agenda Arnhem

Voortbordurend op de ontwikkelingen waarop deze regionale kaders zijn gebaseerd heeft de gemeente Arnhem een economische agenda opgesteld. In de nieuwe Economische Agenda Arnhem (2021-2025) zijn twee hoofdopgaven benoemd:

1. Inzet op een sterk energiecluster binnen de gemeente door ruimte te bieden aan en te investeren in onderzoek, start-ups en andere innovatieve bedrijven en nieuwe technieken tegelijkertijd toe te passen in woonwijken en op werklocaties in de stad. De energietransitie en de transitie naar een circulaire economie staan daarbij centraal.

2. De rol van Arnhem als economisch aantrekkelijke stad binnen de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen-Wageningen verder uitbouwen, met eigen economische speerpunten, iconen op het gebied van sport, cultuur en toerisme en een diversiteit aan woon- en werkmilieus en een groene omgeving.

[7] Voor Arnhem zijn dat: Velperweg, Arnhems Buiten en Gelderse Poort. Die laatste onder de voorwaarde dat ingezet wordt op o.a. een betere verbinding met station Arnhem Zuid.

Daarbij zijn drie groeibepalende randvoorwaarden aangegeven:

- Toekomstbestendige werklocaties
- Human Capital
- Verbindingen

Voor werklocaties ligt de focus op het bieden van ruimte aan werken in alle deelgebieden van de stad. Daarbij verdient Arnhem Zuid specifieke aandacht met meer oog voor wijkeconomie in de woonwijken (kleinschalige werklocaties), een gevarieerd woonaanbod en de ontwikkeling van de zone van Gelderse Poort richting station Arnhem Zuid.

Aan de oostzijde van het centrum ligt de Spoorzone Arnhem-Oost. In 2021 heeft de gemeente voor dit gebied het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost vastgesteld. Deze visie beslaat het gebied tussen AKZO-terrein, IPKW en Kenniscampus. Het Ontwikkelperspectief brengt sociale en fysieke opgaven in dit gebied met elkaar in verband en vertaalt dit naar een wenkend perspectief, waarin ruimte is voor wonen, werken, onderwijs en groen.

De verblijfskwaliteit op werklocaties is in de hele stad een belangrijk aandachtspunt. Dat is terug te zien in de aandacht voor een gevarieerd aanbod aan werklocaties met een groene omgeving en daarbij ook speciale aandacht voor kleine werklocaties en functiemenging (een combinatie van wonen, werken en/of leisure).

Vanuit die gedachte is de gemeente bereid te investeren in gebiedsontwikkelingen op locaties met potentie of waar het gebied en de gevestigde instellingen het nodig hebben. Dit gaat om zowel grote investeringen in het gebied rondom stations-gebied Arnhem Centraal, de oostelijke flank van het centrum (Bestuurskwartier, Lauwersgracht) en een stevigere economische functie aan de westkant van het centrum (Coehoorn) als om kleinschaligere werklocaties in Arnhem Zuid.

Hierin ligt een relatie met de Arnhemse Herstelagenda Corona-crisis[8], waarin de gemeente aangeeft anticyclisch te investeren in de belangrijke maatschappelijke transities en in werk om voor een positief lokaal economisch effect en werkgelegenheid voor Arnhemmers te zorgen.

Ook ligt hierin een relatie met de omgevingsvisie, waarin wordt gesteld dat er in Arnhem ook ruimte moet zijn voor werken. Ondanks de coronacrisis ontstaat over een aantal jaren op meerdere locaties mogelijk een tekort aan bedrijfsruimtes: kleinschalig in woonwijken, op de bedrijventerreinen, rondom de compacte binnenstad nabij het station en in de nieuwe haven. Dit voor zijn vraagt om anticyclisch ruimtelijk economisch beleid.

[8] Gemeente Arnhem (2020) Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis.

Omgevingsvisie

De (ontwerp)omgevingsvisie[9] geeft een beeld over de toekomst van de leefomgeving van Arnhem. In 2040 moet Arnhem een groene, vitale stad zijn met ruimte voor meer inwoners én bedrijvigheid. In de omgevingsvisie staat hoe de beperkte ruimte wordt benut om te kunnen werken, wonen, recreëren, sporten en ontmoeten. Ook moeten er voldoende voorzieningen voor onderwijs en zorg zijn. Bovendien is er ruimte nodig om de klimaatveranderingen op te vangen en om de transitie naar duurzame energie mogelijk te maken.

Om het streefbeeld in 2040 te bereiken, ligt de focus de komende jaren op:

- Sterke positionering en profilering als groene, creatieve, ondernemende energiestad;
- Gunstig vestigingsklimaat voor onderwijs en circulaire, innovatieve en creatieve bedrijvigheid in de energiesector;
- Investeren en bouwen op die plekken in de stad, die goed met het ov bereikbaar zijn en al over voorzieningen beschikken én meer ruimte voor fietsen en wandelen;
- Woningen creëren ín de stad, met aandacht voor mensen met beperkingen, een achtergestelde maatschappelijke positie en/of een kleine portemonnee;
- Ruimte voor nieuwe gemengde woon-werkmilieus in de stad;
- Aantrekkelijke, gezonde, groene woon- en leefomgeving passend bij veranderend klimaat;
- Gezonde wijken waar iedereen kan meedoen;
- Verduurzaming van wijken en het tegengaan van energiearmoede;
- Transformatie van de bruisende binnenstad van koop- naar ontmoetingscentrum.

De omgevingsvisie beschrijft hoe Arnhem keuzes gaat maken in het ruimtegebruik, rekening houdend met alle opgaven. Naast criteria uit de Nationale Omgevingsvisie hanteert Arnhem daarbij aanvullende ‘afwegingsprincipes’, zoals slim omgaan met ruimtegebruik (transformatie, herstructurering) en het versterken van de Arnhemse identiteit.

De omgevingsvisie kent vervolgens een thema- en gebiedsgerichte uitwerking van de integrale ontwikkelkoers. Een van de uitgewerkte thema’s is economische vitaliteit, waarin de economische ontwikkelkoers richting 2040 wordt geschetst.

Conclusie van dit hoofdstuk

Uit de trechter van regionaal naar gemeentelijk beleid komen de kaders voort voor een duurzame en groene ontwikkeling van de economie in de regio en de stad Arnhem. De kaders komen samen in de vijf thema’s die genoemd zijn genoemd op pagina 9 en in het schema op pagina 10.

[9] www.arnhem.nl/stad_en_wijken/projecten/omgevingswet/Omgevingsvisie

Trends en ontwikkelingen

Dit hoofdstuk werpt een blik vooruit op de trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de Arnhemse kantorenmarkt.

De structurele invloed van corona op de vraag naar kantoren

Begin 2020 kreeg de wereld te maken met de uitbraak van het coronavirus (Covid-19). De maatregelen om de uitbraak zoveel mogelijk te beperken hebben geleid tot een toename van thuiswerken. Hoewel de risico's die het virus met zich meebrengt en de maatregelen om de uitbraak te beperken zijn verminderd (situatie eind 2022), is er naar verwachting sprake van blijvende invloed op de kantorenmarkt. De effecten laten zich gelden in het gebruik van kantoren, de locatie van kantoren en de grootte van kantoren.

Om de effecten specifieker in beeld te brengen, maken we onderscheid tussen de korte termijn- en lange termijneffecten:

- De korte termijn definiëren we als de periode waarin de maatregelen van overheidswege van kracht zijn. Deze termijn wordt daarmee afgebakend met het moment dat er geen contact- en reisbeperkende maatregelen meer gelden. De situatie eind 2022 is dat er al ruim een half jaar geen contact- en reisbeperkende maatregelen meer gelden.
- De lange termijn definiëren we als de verwachte structurele (blijvende) effecten vanaf het moment dat er geen contact- en reisbeperkende maatregelen meer gelden. Oftewel het moment dat 'het normale leven' weer opgepakt wordt.

Korte termijneffecten

Op de korte termijn was zichtbaar dat de vloeroppervlakte van kantoren minder efficiënt gebruikt werd. Met andere woorden, het gemiddeld aantal vierkante meter per werknemer (de vloerquotiënt) nam toe als gevolg van de anderhalvemetermaatregel en het thuiswerkadvies.

Verder was er een verschuiving zichtbaar in de voorkeurslocatie van kantoorgebruikers (de locatievoorkeur). Het belang van de bereikbaarheid met het ov verminderde tijdelijk. In plaats daarvan nam de populariteit van de bereikbaarheid per auto en, voor korte afstanden, per fiets toe.

De meest in het oog springende, en zo blijkt ook meest bestendige ontwikkeling, is de veranderde functie van het kantoor. Het kantoor is sindsdien meer in gebruik als ontmoetingsplaats en veel minder als standaard werkplaats. Daarnaast werd het klantcontact grotendeels digitaal, wat betekent dat het kantoor tegenwoordig minder vaak dienstdoet als ontvangstplaats voor externe partijen.

Structurele effecten

Naar verwachting hebben enkele korte termijneffecten een blijvend karakter of in ieder geval een blijvende invloed op de

manier waarop het kantoor gebruikt wordt. Voor thuis- dan wel mobiel werken blijft naar verwachting een belangrijke rol weggelegd, maar wel in meer functionele vorm. Dat wil zeggen dat werkzaamheden deels thuis uitgevoerd worden en dat het kantoor vooral benut wordt voor overleg en afspraken met collega's en klanten.

Het evenwicht tussen 'werken' en 'ontmoeten' op het kantoor verschuift daardoor meer naar het 'ontmoeten'. Dit resulteert in een grotere behoefte aan openbare en afsluitbare ontmoetings-ruimtes en een kleinere behoefte aan het aantal stationaire werkplekken. Omdat dit vraagt om een andere indeling van het kantoor, heeft deze ontwikkeling een beperkt effect op de totale ruimte die kantoorgebruikers nodig hebben.

De korte termijneffecten op locatietypevoorkeur en de bereikbaarheid hebben op de lange termijn minder invloed. Na het stopzetten van de reis- en contactbeperkende maatregelen, zijn voor de locatie en de bereikbaarheid daarvan dezelfde vestigingsfactoren een rol blijven spelen: werken en ontmoeten in een stedelijke omgeving met voldoende voorzieningen en een toenemend belang van de bereikbaarheid per ov ten koste van de autobereikbaarheid.

Toenemende ruimtedruk in de steden

De ruimte in Nederlandse steden is schaars en de ruimtedruk wordt steeds urgenter. Wonen, werken en ook verblijven en recreëren zijn daarbij belangrijke krachtenvelden.

Om het omliggende landschap te behouden en te versterken moeten steeds meer functies binnenstedelijk een plek krijgen. Met name de woningbouwopgave krijgt daarbij landelijk veel aandacht.

Ook de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen onderkent dit en heeft omgaan met de druk die verschillende functies uitoefenen op de ruimte in de stad en op het omliggende landschap verankerd in de regionale beleidsvisies voor de periode tot 2040.

In de Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen en Foodvalley wordt de woningbouwopgave van 100.000 woningen in de periode uitgewerkt[10]. Daarin streeft de regio ernaar voor iedere nieuwe woning een extra baan te creëren. Om die ambitie te kunnen bewerkstelligen moet slim omgegaan worden met de ruimtelijke inrichting van de regio.

[10] Met name in de Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen en Foodvalley

Functiemenging als middel voor verdichting

Leefbare en toekomstbestendige steden vragen om ruimte voor werken. Een stad moet voldoende werkgelegenheid kunnen faciliteren voor haar inwoners. Dat vraagt om voldoende toekomstbestendige werklocaties. Met name kantoren kunnen goed ingepast worden in een gemengde omgeving met wonen, verblijven en/of andere werkfuncties. Inpassing van andere werkfuncties in een omgeving met een woonfunctie is vaak minder eenvoudig door bijvoorbeeld geluidscontouren en/of veiligheidsafstanden (bijvoorbeeld in de maakindustrie).

Functiemenging is bij uitstek een middel om de gewenste verdichting op goed bereikbare binnenstedelijke locaties te verwezenlijken. Daarnaast is functiemenging ook een uitkomst voor ontwikkelaars/beleggers. Door kantoormeters toe te voegen aan een gebiedsontwikkeling komen ze lokale overheden tegemoet in de ruimtevraag naar werklocaties, terwijl de woningen bijdragen aan de businesscase.

Functiemenging is echter geen doel op zich en voorkomen moet worden dat conflicterende functies in hetzelfde gebied terechtkomen.

Verduurzaming van de gebouwde omgeving

De verduurzamingsslag die plaatsvindt in de gebouwde omgeving is steeds beter zichtbaar in meer ruimte voor openbaar groen en wateropvang en ook de aandacht voor gezondheid van werknemers. Een heel concrete maatregel is de verbetering van de energieprestaties van vastgoed.

In dat kader is landelijk bepaald dat per 1 januari 2023 alle kantoorpanden groter dan 100 m^2 een energielabel C of beter moeten hebben. Dit houdt in dat panden die op die datum een slechter label hebben, uitzonderingen zoals monumenten daargelaten, niet langer als kantoorpand mogen worden gebruikt.

Hoewel label C relatief eenvoudig te verkrijgen is en daardoor veel kantoorpanden eenvoudig aan deze verplichting kunnen voldoen, noopt dit veel vastgoedeigenaren toch tot nadenken over investeringen in hun bezittingen. Ingrijpender is dat alle bestaande kantoorgebouwen in 2050 aan de wettelijke eindnorm van label A+++ dienen te voldoen. Tot 2030 geldt de zogenaamde renovatiestandaard om te stimuleren vastgoed op natuurlijke momenten zo veel mogelijk richting label A+++ te renoveren[11].

Een mogelijk gevolg daarvan is dat eigenaren verouderd vastgoed afstoten. Dat kan leegstand tot gevolg hebben, maar

11 Voor meer info zie de Kamerbrief voortgang verduurzaming utiliteitsbouw.

biedt tegelijkertijd ook weer kansen voor verduurzaming van de kantorenvoorraad (op toekomstbestendige locaties) en transformatie naar woningen of andere functies (op minder toekomstbestendige locaties). Daarmee samenhangend leidt dit tot een verwachte tijdelijke piek in de vervangingsvraag door een grotere verhuisbehoefte onder kantoorgebruikers.

Daarnaast nemen regionale en lokale overheden diverse initiatieven om de gebouwde omgeving te verduurzamen. In Arnhem en naburige gemeenten spelen in dit kader verschillende concrete plannen en ideeën. Een paar voorbeelden:

- Toepassen van een klimaattoets[12] en circulaire impactladder[13] bij (her)ontwikkelingen.
- Enkel lage temperatuur-verwarming toestaan bij nieuwbouw.
- Een beleidsregel om natuurinclusief bouwen op werklocaties af te dwingen.

Bereikbaarheid per ov blijft in belang toenemen

Kantoorgebruikers hebben in algemene zin steeds vaker de voorkeur voor een locatie die per ov goed bereikbaar is, terwijl de bereikbaarheid per auto in belang afneemt. Dit geldt ook voor internationale verbindingen, zoals blijkt uit het rapport *'Economische betekenis en potentie ICE-verbinding Arnhem'*[14].

Vanuit het groeiperspectief van de ICE wordt namelijk vastgesteld dat de uitbreiding en verbetering van het ICE-netwerk via Arnhem naar Duitsland economische kansen biedt voor versterking van de grensoverschrijdende samenwerking met steden als Duisburg, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn. Dit zorgt voor een sterkere economische functie van het stations-gebied Arnhem Centraal voor zowel nationale als internationale partijen. Daarom moeten in dit gebied toekomstbestendige kantoren behouden worden en verouderd vastgoed zoveel mogelijk verduurzaamd worden, zodat het stationsgebied voldoende ruimte blijft bieden voor werkgelegenheid.

Het pluspunt van ov-locaties is dat dit vaak centraal in de stad gelegen en levendige gebieden zijn met een groot voorzieningenaanbod. Die combinatie van bereikbaarheid, levendigheid en voorzieningen is en blijft van grote aantrekkingskracht op kantoorgebruikers.

12 De klimaattoets is een middel om bij bouwplannen klimaatadaptatie (hitte, droogte, wateroverlast) op een evenwichtige manier mee te wegen met andere opgaven.

13 Met de circulaire impactladder kunnen partijen bepalen hoe bouwprojecten 'scoren' op hergebruik van materialen en CO2-uitstoot. Dit middel wordt als eerste ingezet bij woningbouw.

14 *Economische betekenis en potentie ICE-verbinding Arnhem*, Buck Consultants International (april 2021)

Goede bereikbaarheid per ov wordt voor centraal stations afgebakend op het gebied binnen een loopafstand van 12 minuten. Dat is ca. 1.000 meter. Dit is de afstand die kantoorgebruikers doorgaans bereid zijn af te leggen van het centraal station naar hun werkplek. Voor sprinterstations is ca. 800 meter, ofwel een kleine 10 minuten, een acceptabele loopafstand[15][16].

Het gebruik van de fiets zou de invloedsafstand van een ov-knooppunt kunnen vergroten. Uit onderzoek blijkt dat die invloed vooral merkbaar is in het voortransport (dus van huis naar het station) en minder in het natransport (van station naar eindbestemming). Dat heeft vooral te maken met – onzekerheid over – de beschikbaarheid van fietsen en de bereidheid om in het voortransport verder te reizen dan het natransport[17].

Verbeterde beschikbaarheid van (elektrische) deelmobiliteit zorgt vooral voor verkleining van de reistijd naar locaties die minder goed bereikbaar zijn met het ov en maakt daarmee dat alternatieve locaties voor bepaalde kantoorgebruikers interessanter worden[18][19].

Een algemeen beeld betekent ook dat er uitzonderingen op de regel te vinden zijn in bepaalde niches en sectoren, zoals start-ups, de creatieve sector of consumentendienstverlening. Dit type kantoorgebruikers heeft vaak andere vestigingseisen dan het mkb of corporates. Start-ups en creatieve bedrijven zoeken vaak goedkope ruimte in een bedrijfsloods of leegstaand pand, waarbij zij zelf voorzieningen om hen heen verzamelen, of juist kleinschalige ruimte in drukbezocht gebied.

Het belang van voorzieningen is een terugkerend onderwerp. Dit komt op plekken waar het voorzieningenniveau lager is tot uiting in de behoefte aan een full-service kantoor. Full-service kantoren biedt de gebruiker zoveel mogelijk voorzieningen, zoals een koffiebar en zelfs een sportschool, binnen het kantoorpand.

Conclusie van dit hoofdstuk

Enkele belangrijke trends en ontwikkelingen zorgen voor een verandering van vraag en aanbod op de kantorenmarkt:

- Corona heeft gezorgd voor een versneld stap naar meer thuiswerken. Het kantoor doet dan nog vooral dienst als ontmoetingsplek en om gedurende een of een enkele dag

15 *Slimme inzet van voetgangerskennis maakt meer mogelijk*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 24 en 25 november 2016, Zwolle
16 *Invloedsgebied ov-knooppunten* Sweco 12 april 2021.
17 *Bijlage: Notitie 'OV-knooppunten: 10 minuten fietsen'* Provincie Noord-Holland
18 *Gemeente: gebruik data slim voor innovatief deelmobiliteitsbeleid* Overmorgen 7 april 2021.
19 Beleidskader Deelmobiliteit 2022-2025, gemeente Arnhem

per week overleg te voeren. Dit vraagt om een ruimere indeling van kantoren, waardoor het effect op het ruimtegebruik in vierkante meters beperkt blijft.

- Het belang van de bereikbaarheid met het ov neemt nog steeds toe voor kantoorgebruikers. Verbetering van internationale verbindingen met de ICE biedt daarbij kansen voor doorontwikkeling van de economische functie van het stationsgebied Arnhem Centraal.
- Kantoorgebruikers vestigen zich bij voorkeur op centraal gelegen, levendige locaties met veel voorzieningen of halen de voorzieningen naar zich toe in full-service kantoren.
- Die locatievoorkeur draagt bij aan de ruimtedruk in de steden, doordat ook woon- en verblijfsfuncties zich graag op deze locaties vestigen. Omdat groen en het landschap ook ruimte vragen, zijn slimme oplossingen voor duurzame verdichting in de steden noodzakelijk.
- Beleid voor verduurzaming van de gebouwde omgeving zorgt ervoor dat vastgoedeigenaren ofwel gaan investeren in de duurzaamheid van hun panden ofwel besluiten een deel van hun portefeuille af te stoten. Dit zorgt enerzijds voor verduurzaming van de kantorenvoorraad en biedt anderzijds kansen om niet-toekomstbestendige kantoren te transformeren.

Vraag en aanbod

In dit hoofdstuk actualiseren we de prognose van de ruimtebehoefte op kantoorlocaties in Arnhem tot 2030. Daar zetten we vervolgens het aanbod tegenover om inzicht te geven in de kwantitatieve en kwalitatieve match van vraag en aanbod. De beleidscontext en trends op de kantorenmarkt vormen daarvoor de basis.

Enkele belangrijke bevindingen ter introductie

- Medio 2021 bedroeg de totale voorraad aan kantoren in Arnhem circa 950.000 m². Daarmee bekleedt Arnhem de zesde plaats na de G4 en Eindhoven. Qua omvang is de kantorenmarkt in Arnhem vergelijkbaar met die van Groningen en Den Bosch[20].
- Ruim 10% van de totale voorraad (ca. 128.000 m²) is beschikbaar aanbod. Het aanbod bestaat uit beschikbare ruimte in bestaande kantoorgebouwen en onbebouwde grond, waarop nieuwe kantoren ontwikkeld kunnen worden.
- Een gezonde marktbalans op de kantorenmarkt vraagt om een leegstandspercentage van ca. 5%. Dit noemen we frictieleegstand.
- De prognose van de vraag naar kantoren is opgesteld in twee scenario's: scenario Hoog en scenario Laag.
- De vraag naar kantoren in Arnhem bestaat grotendeels uit vervangingsvraag. Vervangingsvraag ontstaat doordat kantoorgebruikers met een bepaalde regelmaat verhuizen, bijvoorbeeld als gevolg van technische of economische veroudering van kantoorpanden. De energielabel C-plicht vanaf 2023 speelt daarin ook een rol.
- De vraag naar kantoren in Arnhem in de periode 2021 tot en met 2030 bedraagt 70.000-106.000 m². Dit betekent dat een groot gedeelte van het aanbod nodig is om in de vraag te kunnen voorzien.
- De voorkeuren van kantoorgebruikers leiden ertoe dat de vraag onevenredig verdeeld is over de verschillende typen kantoorlocaties in Arnhem. De verschillende locatietypen zijn weergegeven in Figuur 1.

De verdeling van de vraag over de locaties wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

De vraag naar kantoren in de periode 2021-2030

De vraag naar kantoren in Arnhem in de periode 2021 tot en met 2030 bedraagt in totaal 70.000-106.000 m².

Zo'n 60% van de ruimtebehoefte heeft het stationsgebied Arnhem Centraal als zoeklocatie[21]. Het stationsgebied Arnhem Centraal is afgebakend op 12 minuten, oftewel ca. 1.000 meter, loopafstand. Zie pagina 20 voor onderbouwing van deze afbakening en de potentiële invloed van verbeterde beschik-

[20] NVM Business (2021) Kantoren in cijfers 2021

[21] Ecorys (2019) *De kantorenmarkt op centraal stationslocaties in regio Arnhem-Nijmegen*

baarheid van (elektrische) deelfietsen/ -mobiliteit op de bereikbaarheid van kantoorlocaties.

Kantoorparken trekken circa 25% van de ruimtebehoefte. De vraag naar kantoren in het overig deel van het centrum, op bedrijventerreinen en overige locaties ligt rond de 5%.
In Tabel 2 is de ruimtebehoefte voor de periode 2021-2030 per type kantoorlocatie uiteengezet[22].

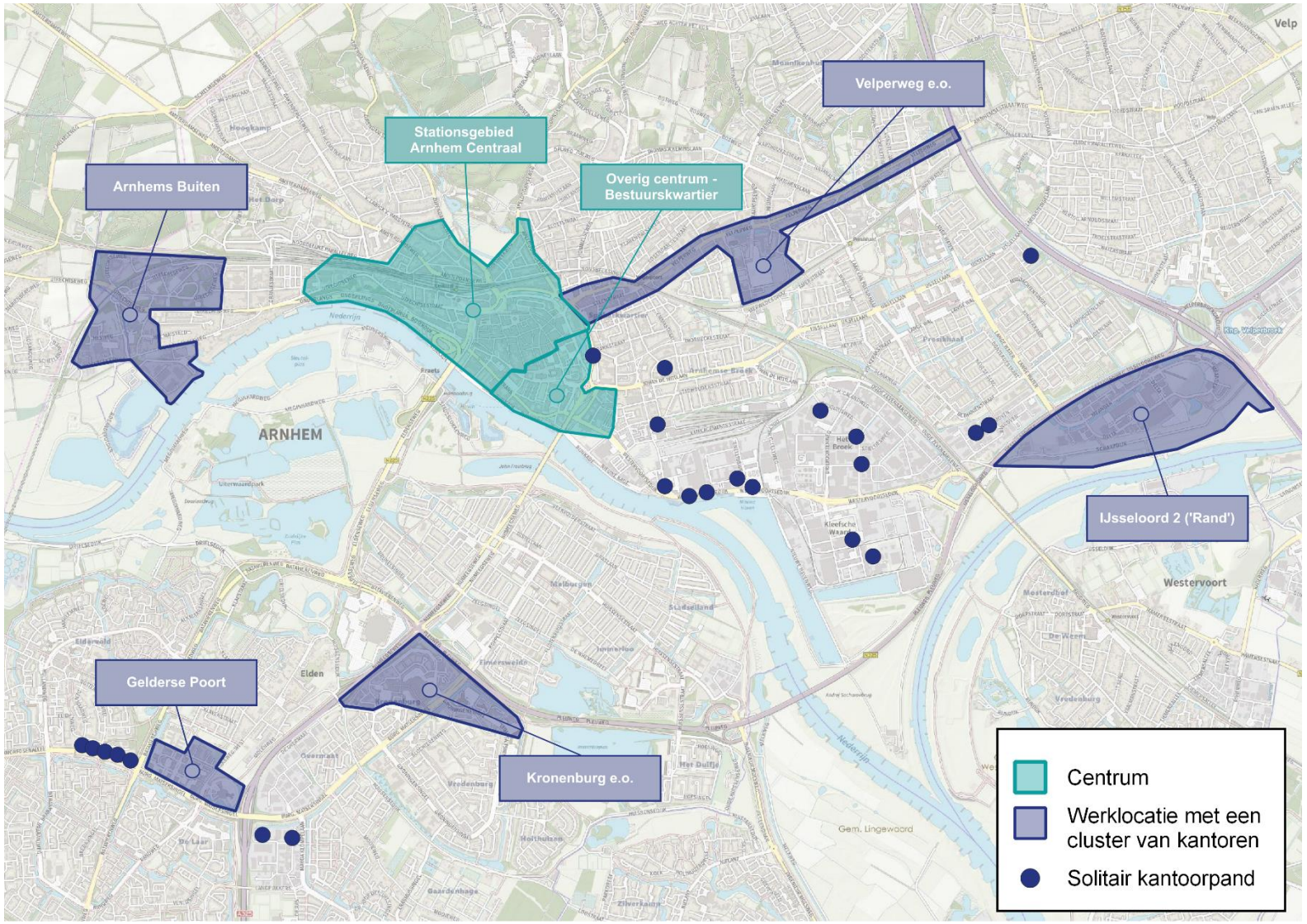
Tabel 2 Ruimtebehoefte 2021-2030 per locatietype gemeente Arnhem

Ruimtevraag gemeente Arnhem per locatietype	Scenario Laag	Scenario Hoog
CS-locatie	42.000 m²	63.500 m²
Overig centrum	3.500 m²	5.250 m²
Kantoorpark	17.500 m²	26.500 m²
Bedrijventerrein	3.500 m²	5.250 m²
Overige locaties*	3.500 m²	5.250 m²
Totaal	**70.000 m²**	**106.000 m²**

*Overige locaties: kantoren buiten formele kantoorlocaties, kantoor aan huis en solitaire kantoren

[22] De prognose van de ruimtevraag voor de periode 2021-2030 in Arnhem stemt overeen met de ruimtevraag die voor diezelfde periode voor de regio Arnhem-Nijmegen in het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen 2021-2024 is vastgesteld.

Figuur 1 Ligging van formele kantoorlocaties en de grootste solitaire kantoorpanden.



Aanbod

In Figuur 1 zijn de formele kantoorlocaties per locatietype (CS-locatie, kantoorparken en bedrijventerreinen) en de solitaire kantoorpanden met een oppervlakte vanaf 2.500 m² daarbuiten weergegeven. In bijlage 2 is een lijst met adressen van de solitaire kantoorpanden opgenomen.

In deze Kantorennota ligt de focus op de formele kantoor-locaties. De solitaire kantoorpanden liggen met name aan de Wassenaarweg en Zeelandsingel (Arnhem Zuid), op de bedrijventerreinen RijnPark en Het Broek (Arnhem Oost) en De Overmaat en Rijkerswoerd (Arnhem Zuid). Kleinschalige, lokale kantoorruimte in de wijken is vanwege die kleinschaligheid en versnippering van locaties niet opgenomen in de cijfers. De beschikbaarheid van kleinschalige kantoorruimte is wel van belang voor de wijkeconomie, omdat het plaats biedt voor bedrijvigheid en werkplekken in de wijken.

Het totale kantorenaanbod, dat bestaat uit beschikbaar vast-goed in de bestaande voorraad en nog te bouwen kantoor-meters (planaanbod), bedraagt op 1 juli 2021 ruim 122.000 m². Het aanbod in de bestaande voorraad is onderverdeeld in courant en incourant aanbod. De term incourant wordt in dit geval gebruikt voor langdurige leegstand van 3 jaar of meer. Bij dergelijke langdurige leegstand gaan we ervan uit de het aanbod niet aansluit bij de wensen van de markt. Het plan-aanbod is opgenomen onder de noemer ‘onbebouwd’.

De verdeling van het aanbod over de verschillende locaties is weergegeven in Tabel 3. Opvallend is het grote aandeel (ca. 76.000 m², oftewel ca. 60%) incourant aanbod in het totaal. Van dat incourante aanbod ligt het grootste gedeelte op kantoorparken (42.000 m², ca. 55%) en bedrijventerreinen (20.000 m², ruim 25%).

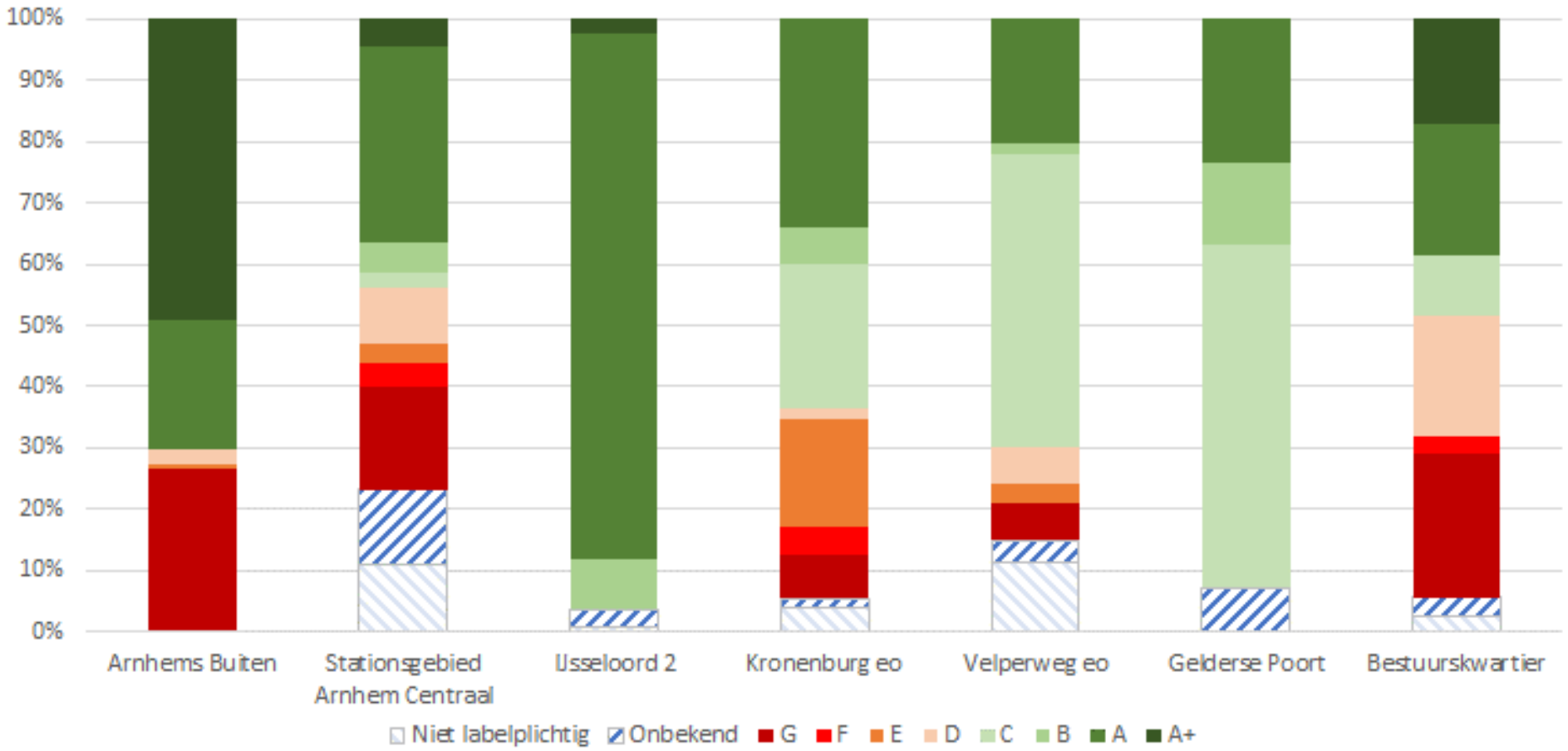
Tabel 3 Aanbod per locatietype (peildatum 01-07-2021)

Aanbod per locatietype	Courant (m²)	Incourant (m²)	Onbebouwd (m²)
CS-locatie	4.750 m²	8.400 m²	8.000 m² **
Overig centrum	4.250 m²	4.000 m²	0
Kantoorpark	7.300 m²	42.000 m²	0
Bedrijventerrein	10.750 m²	20.000 m²	10.000 m² ***
Overig*	2.000 m²	1.350 m²	0
Totaal	**29.000 m²**	**75.750 m²**	**18.000 m²**
	122.750 m²		

Bron: BMV makelaars (2021) (in opdracht van de gemeente Arnhem), bewerking Ecorys
*Overig: kantoren buiten formele kantoorlocaties, kantoor aan huis en solitaire kantoren
**Derde toren stationsgebied Arnhem Centraal, genaamd ART (Podium26/ K3 K7) (8.000 m2).
***Onbebouwde kavel op IJsseloord 2. IJsseloord 2 is deels bedrijventerrein en deels kantoorlocatie.

Hieruit blijkt de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Er is vooral behoefte om kantoormeters op toekomstbestendige locaties te behouden en waar mogelijk toe te voegen. Tegelijkertijd moet op ongeschikte locaties incourant aanbod uit de markt gehaald worden middels transformatie.

Figuur 2 Energielabels per locatie.



Bron: RVO (2021), bewerking Ecorys.

Kwaliteitscriterium energielabel

Naast de tijdsduur van de leegstand is ook het energielabel een goede indicator van de kwaliteit van een kantoor. De analyse uit 2021 van de energielabels per locatie in Figuur 2 laat een divers beeld zien. Met name het stationsgebied Arnhem Centraal en Velperweg e.o. hebben een groot aandeel niet-labelplichtige panden. Vaak gaat het hier om monumentale panden of panden met een kantoorvloeroppervlakte kleiner dan 100 m².

In andere kantoorgebieden bestaan eveneens verschillen. Op Arnhems Buiten is een duidelijke tweedeling zichtbaar tussen panden met een hoog energielabel (A of A+) en panden met een label D of slechter. Op Kronenburg heeft circa twee derde een energielabel C of beter, terwijl Gelderse Poort in zijn geheel klaar is voor de label C-verplichting vanaf 1 januari 2023. Dit laatste geldt ook voor de kantoorpanden op IJsseloord 2.

De kantoorpanden in Arnhem zijn dus grotendeels klaar voor de label C-verplichting die vanaf 1 januari 2023 ingaat. Dit geldt echter met name voor de grote kantoorpanden op de meer monofunctionele locaties. Juist de panden op de gemengde locaties in stationsgebied Arnhem Centraal en Velperweg e.o., die groter zijn dan 100 m², maar geen monument, zijn een belangrijk aandachtspunt. Indien de pandeigenaar niet bereid is te investeren in de energieprestaties, dan dreigt vanaf 2023 leegstand of verkoop van dit type panden.

Conclusie: match vraag en aanbod

In Figuur 3 is de match van vraag en aanbod per locatietype inzichtelijk gemaakt. Hieruit kunnen een aantal conclusies getrokken worden:

- De vraag in de periode 2021-2030 overstijgt het aanbod in het stationsgebied Arnhem Centraal. Inclusief incourant aanbod is er slechts ruimte om de behoefte tot circa 2025 te faciliteren. Een tekort dreigt al in 2023 indien het incourante aanbod niet geschikt gemaakt kan worden voor de markt.

- Ook op kantoorparken is sprake van een mismatch. Hier is behoefte om toekomstbestendige locaties te versterken en incourante kantoormeters uit de markt te halen.

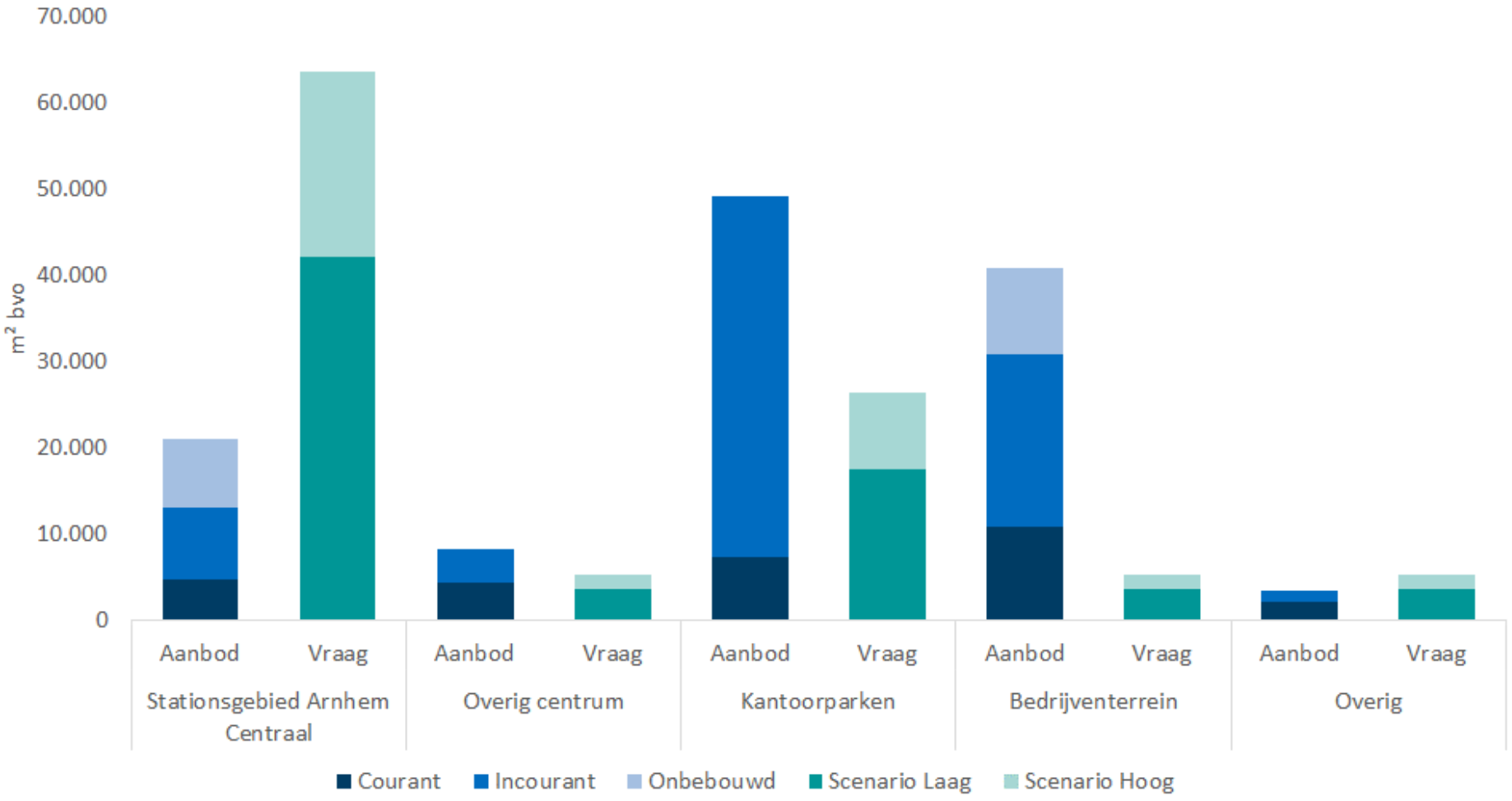
- Op bedrijventerreinen overstijgt het aanbod de vraag ruimschoots. Hierbij is het vooral een kwestie van concentratie en behoud van de kwaliteit van grootschalige kantoren op de daarvoor aangewezen locaties en transformatie van de voorraad op locaties waar kantoren ongewenst zijn. Concreet betekent dit een voortzetting van het bestaande beleid:

  a) Geen nieuwe ontwikkelingen van kantoren groter dan 500 m² op andere bedrijventerreinen dan IJsseloord 2;

b) Inzet op herontwikkeling van leegstaande of leegkomende kantoren groter dan 500 m² op andere bedrijventerreinen dan IJsseloord 2 en RijnPark. Vanwege de schaarste aan bedrijventerreinen lenen deze locaties zich voor herontwikkeling naar bedrijfsruimten;

c) IJsseloord 2 is deels bedrijventerrein en deels kantoorlocatie. Op IJsseloord 2 is de onbebouwde plancapaciteit gemaximeerd op 10.000 m². Daarmee wordt inhoudelijk aangesloten bij de afspraken in het RPW 2021-2024 van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.

Figuur 3 Match vraag en aanbod kantoren naar locatietype, 2021-2030 (peildatum 01-07-2021)



Koers Arnhem 2030

De Arnhemse kantorenmarkt staat voor een uitdaging. Partijen in de stad staan gezamenlijk voor de opgave om toekomstbestendige kantoorlocaties door te ontwikkelen en om niet-toekomstbestendige kantoormeters uit de markt te halen. Dat vraagt om keuzes over de verschillende kantoorlocaties[23].

Stationsgebied Arnhem Centraal

In het stationsgebied Arnhem Centraal ontstaat al vanaf 2025 een ruimtetekort. Het is daarom zaak de kantoren in het gebied te behouden, versterken en uit te breiden. Dat betekent dat gemeente Arnhem in dit gebied in principe niet meewerkt aan transformatie van kantoren naar een andere functie. Dit is bestaand beleid, maar gezien de toegenomen ruimtedruk vindt de gemeente het belangrijk dit principe explicieter en concreter te maken. De gemeente hanteert daarbij twee zones ten zuiden van het spoor:

Zone 1 is de directe omgeving van het stationsgebied, met een loopafstand van circa 500 meter vanaf het station als grens. In deze zone wordt niet meegewerkt aan transformatie van bestaande kantoorpanden. De niet-toekomstbestendige kantoren in deze zone moeten worden verduurzaamd.

Zone 2 is het gebied op een loopafstand van 500 tot 1.000 meter vanaf het station. In deze zone geldt een 'nee, tenzij'-principe en is maatwerk mogelijk. Bij transformatieverzoeken van bestaande kantoorpanden weegt gemeente Arnhem omvang en toekomstbestendigheid van het pand mee en gaat met initiatiefnemers in gesprek over de plannen en eventuele compensatiemogelijkheden.

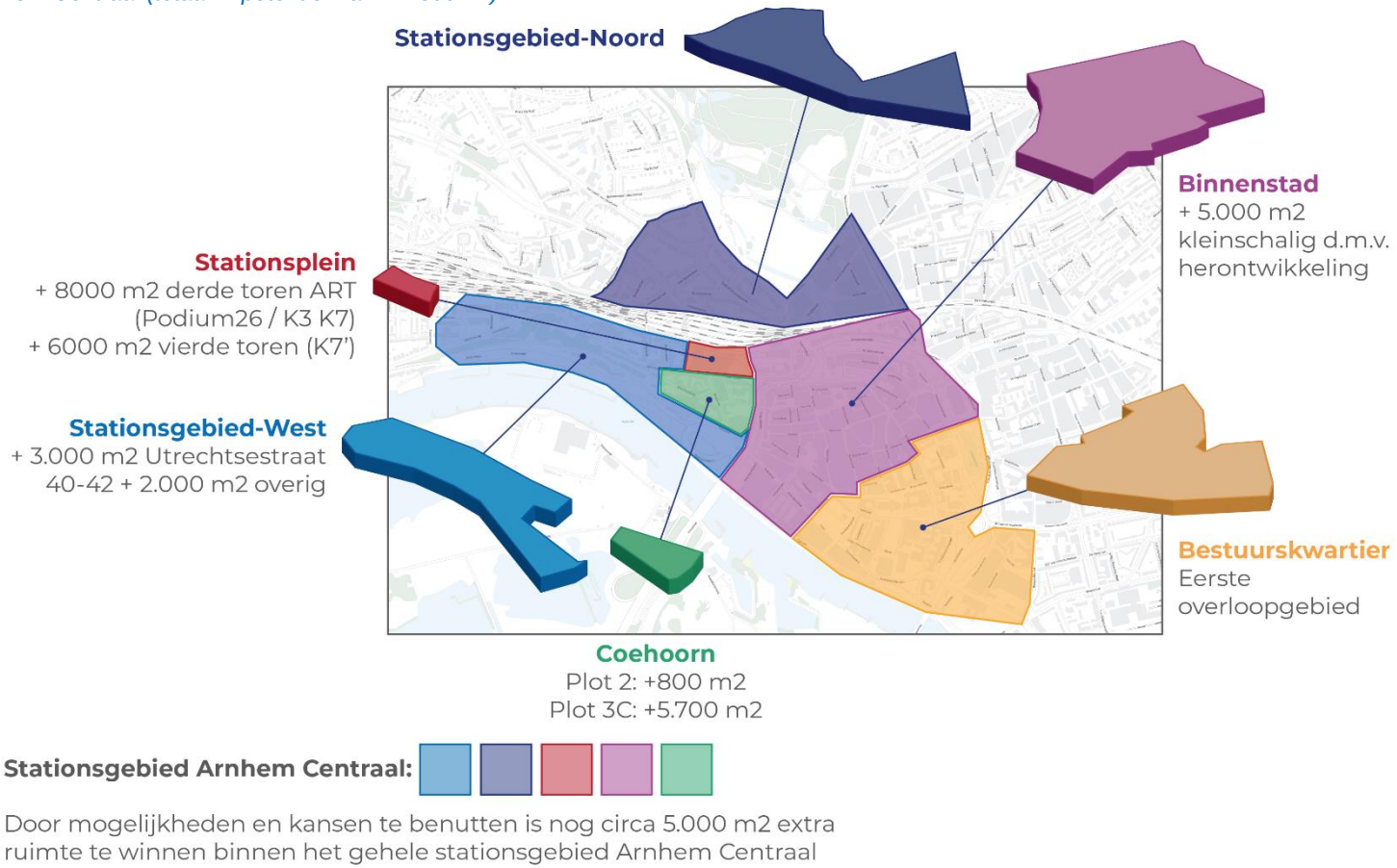
Daarnaast streeft gemeente Arnhem ernaar zoveel mogelijk kansen voor nieuwe kantoren in het stationsgebied Arnhem Centraal te benutten. Bij (grootschalige) nieuwbouw in het stationsgebied wordt gekozen voor het mengen van functies (wonen, werken, recreëren). Er wordt niet meer gekozen voor het realiseren van monofunctionele kantoortorens, zoals in het verleden bij de Rijntoren van circa 10.000 m² is gedaan (zie ter illustratie Figuur 5, na de kaart). Dit om te zorgen voor sociale veiligheid en voor reuring gedurende de hele dag. Bovendien wordt hiermee tegemoetgekomen aan de ruimtevraag van verschillende functies in het stationsgebied.

Het stationsgebied kan worden opgedeeld in vijf deelgebieden: Stationsplein, Coehoorn, Stationsgebied West, de Binnenstad en stationsgebied Noord [24]. Per deelgebied is in Figuur 4 een inschatting weergegeven van de kansen om nieuwe kantoorruimte toe te voegen.

[23] In deze Kantorennota verstaan wij onder een (formele) kantoorlocatie een werklocatie – dat kunnen verschillende typen zijn – met een cluster van kantoren.

[24] Op loopafstand (12 minuten) van Arnhem Centraal. De rest van het centrum, inclusief het Bestuurskwartier valt hier dus buiten en beschouwen we als aparte locatie.

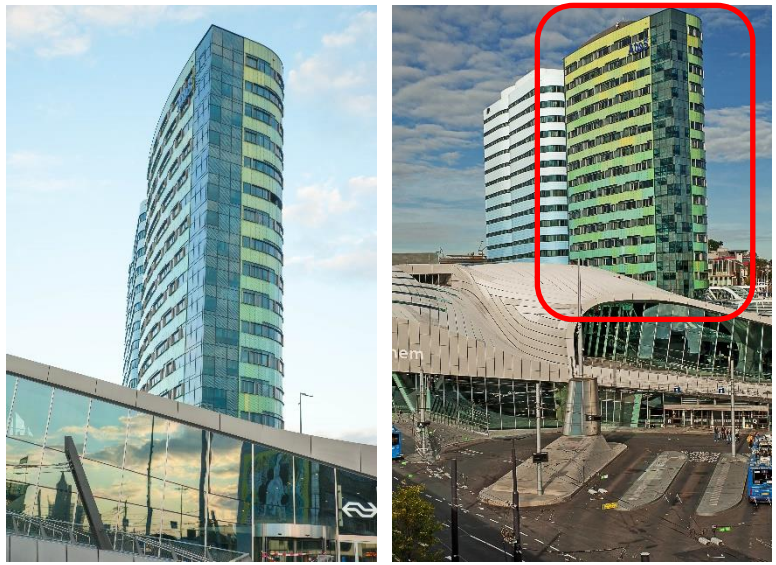
Figuur 4 Deelgebieden en potentiële extra kantoormeters binnen het stationsgebied Arnhem Centraal (totaal in potentie max. 27.500 m²)[25].



[25] Voor de derde toren ART á 8.000 m² is reeds een (ontwerp) omgevingsplan opgesteld. Deze vierkante meters beschouwen we daarom als onbebouwd aanbod (zie Tabel 3 en Figuur 3).

In het meest optimistische scenario levert dit 27.500 m² extra kantoorruimte op. Allereest rekenen we op 5.000 m² additionele ruimte door in het gehele stationsgebied mogelijkheden en kansen te benutten.

Figuur 5 Foto's Rijntoren op het stationsplein ter illustratie van omvang.



Bron: gemeente Arnhem, bewerking Ecorys

Op het Stationsplein zien we potentie voor twee extra torens met een mix van functies. In de derde toren genaamd ART (Podium26/ K3 K7) is ruimte voor 8.000 m² kantoor en in de vierde toren (K7') voor circa 6.000 m²[26].

Doelgroepen: Het Stationsplein is vanwege bereikbaarheid en aanwezige voorzieningen bij uitstek geschikt voor grootschalige kantoorgebruikers in de zakelijke en financiële dienstverlening.

Coehoorn is qua ligging ideaal voor uitbreiding van de kantorenvoorraad rondom station Arnhem Centraal. De reeds vastgestelde plannen voor Coehoorn leggen de focus op een gemengd gebied, met ruimte voor wonen, kantoren, verblijven en creatieve functies. Volgens de huidige plannen voor Coehoorn wordt in dit gebied maximaal 6.500 m² aan kantoormeters toegevoegd.

Doelgroepen: Coehoorn zien we als uitbreiding van de kantoormeters op het stationsplein. Hier is ruimte voor enkele middelgrote kantoorgebruikers (ca. 1.000 – 2.000 m²) in meerdere segmenten. Dit kan zowel zakelijke als creatieve dienstverlening zijn. Ook kleinschalige en flexibele kantoorruimte is passend in dit gebied.

[26] Voor de derde toren ART á 8.000 m² in Figuur 4 is reeds een (ontwerp) omgevingsplan opgesteld. Deze vierkante meters beschouwen we daarom als onbebouwd aanbod (zie Tabel 3 en Figuur 3).

Stationsgebied West kent enkele grootschalige kantoorpanden die in aanmerking komen voor herontwikkeling naar een toekomstbestendig kantoorpand. Daarbij is een functiemix met wonen denkbaar, maar moet de nadruk liggen op kantoren. Bovendien dient versterking van dit deelgebied om de verbinding met Arnhems Buiten te verbeteren. In totaal wordt hiermee maximaal 5.000 m^2 aan extra kantoormeters gecreëerd.

Doelgroepen: Stationsgebied West zorgt voor de verbinding met Arnhems Buiten. Bij voorkeur vestigen zich hier een of enkele grote dienstverleners die een band hebben met het aanwezige energiecluster, bijvoorbeeld in het kantoor aan de Utrechtse-straat 40-42 (3.000 tot 5.000 m2), aangevuld met enkele kleinschaligere kantoorgebruikers in bedrijfsverzamelpanden.

In de Binnenstad zijn momenteel voornamelijk kleinschalige kantoren gevestigd. Herontwikkeling naar kleinschalige kantoorruimten is tevens een middel om winkelleegstand in het centrum terug te dringen. Ook hier streven we op basis van een optimistische inschatting naar circa 5.000 m^2.

Doelgroepen: de Binnenstad biedt nu al ruimte aan kleinschalige kantoorgebruikers in de zakelijke, financiële en consumentendienstverlening. Door herontwikkeling van leegstaand vastgoed kan het centrum meer ruimte bieden aan kleinschalige en flexibele kantoorruimte voor gemengde dienstverlening.

Stationsgebied Noord: Het gebied ten noorden van het spoor heeft een minder uitgesproken economische functie dan de andere deelgebieden. De invloedafstand van 1.000 meter is hier daarom minder van toepassing:

- In de directe nabijheid van het station bevinden zich enkele grote, toekomstbestendige kantoorpanden. Deze blijven behouden.

- Verder kent het gebied meerdere kantoorvilla's en panden die gedeeltelijk in gebruik zijn als kantoor. Dit past bij de functie van het gebied.
- Het gebied is en blijft in de eerste plaats een woonwijk. Een mix met economische functies blijft van belang, maar dat kunnen ook andere functies zijn dan kantoren.

In het meest optimistische scenario levert de optelsom van de deelgebieden net voldoende ruimte op om de vraag in het stationsgebied Arnhem Centraal tot en met 2030 te kunnen faciliteren. Indien niet alle mogelijkheden benut worden, betekent het dat er onvoldoende ruimte is om in de vraag te kunnen voorzien.

Daarom is ook inzet nodig om de verbindingen vanuit station Arnhem Centraal naar andere kantoorlocaties te verbeteren. Dit gaat om meerdere locaties, zoals Arnhems Buiten, meerdere

werklocaties in het oostelijk deel van de stad: Velperweg-Presikhaaf en met name Bestuurskwartier-Westervoortsedijk-IJsseloord 2, en Gelderse Poort in Arnhem Zuid.

Op die manier worden andere gebieden interessant om een deel van de vraag uit het stationsgebied Arnhem Centraal op te vangen.

Bestuurskwartier

Het Bestuurskwartier sluit aan de oostzijde aan op het stationsgebied Arnhem Centraal en kenmerkt zich door de vestiging van meerdere grootschalige kantoorgebruikers, veelal in de (semi-)publieke sector.

Door veroudering van panden hebben of krijgen enkele van deze organisaties een (tijdelijke) verplaatsingswens. Gemeente Arnhem behoudt deze organisaties graag in de gemeente. Samen met deze organisatie onderzoekt de gemeente de mogelijkheden voor een (tijdelijke) vervangende locatie, zodat de noodzakelijke maatregelen uitgevoerd kunnen worden.

Parallel daaraan stimuleert gemeente Arnhem doorontwikkeling van het Bestuurskwartier naar een meer gemengd woonwerk-gebied.

Werklocaties met een cluster van kantoren

Het overaanbod op kantoorparken noopt tot een keuze tussen kantoorlocaties. Daarnaast is het zaak de marktpositionering van de kantorenvoorraad te versterken.

Arnhems Buiten is een unieke werklocatie met veel ruimte in het groen, met monumentale panden en een monumentaal park, en met een sterke aanwezigheid van het energiecluster. Het is van groot belang om de monumentale panden en het park te behouden en verbeteren. Verbeterpunten zijn de zichtbaarheid en bekendheid van de locatie en de bereikbaarheid per auto en ov.

Er is voldoende ruimte op Arnhems Buiten om het gebied te versterken voor bedrijvigheid, zonder in te hoeven leveren op het open en groene karakter van de locatie. Zo kunnen er faciliteiten worden toegevoegd (sportscholen, horeca) die door werknemers gebruikt kunnen worden. Op die manier wordt de aantrekkelijkheid van de locatie vergroot en wordt het gebied toegankelijker voor de omgeving.

Uitgaande van scenario Laag en met in achtneming van demogelijkheden in het stationsgebied Arnhem Centraal en rondom station Arnhem Zuid, biedt gemeente Arnhem de mogelijkheid om op Arnhems Buiten minimaal 4.500 m² extra kantoorruimte te ontwikkelen als overlooplocatie van Arnhem Centraal. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat eerst de

bestaande (monumentale) panden worden benut en gerenoveerd voordat er nieuwe meters worden toegevoegd.

Gemeente Arnhem ondersteunt daarbij thematische verbreding van het profiel van Arnhems Buiten door, naast de focus op het energiecluster, cross-overs te zoeken tussen het energiecluster, verduurzaming en mobiliteit. Daarmee beoogt de gemeente de kansen voor onderwijs, onderzoek en innovatie vanuit de cross-overs te benutten, zodat een meer campusachtige omgeving ontstaat.

Tot slot is voor de aantrekkingskracht van het gebied een betere verbinding met het stationsgebied Arnhem Centraal en de rest van de stad in zowel fysiek als mentaal opzicht belangrijk. Verbetering van de bereikbaarheid door de inzet van (elektrische) deelmobiliteit is een deel van de oplossing in fysieke zin. In mentale zin draagt het openstellen van de locatie voor een breder publiek, door bijvoorbeeld sportfaciliteiten en horeca toe te voegen, bij aan verbetering van de bekendheid en bereikbaarheid.

Gelderse Poort wordt aangewezen als de concentratielocatie voor grootschalige kantoren en kantoorgerelateerde werkgelegenheid in Arnhem Zuid. Belangrijke aandachtspunten zijn de levendigheid en het gebrek aan openbare voorzieningen op en rond het terrein, de bereikbaarheid per ov en de uitstraling van de toegangswegen.

Versterking van Gelderse Poort als toekomstbestendige kantoorlocatie wordt daarom gecombineerd met de kwalitatieve opwaardering van de Burgemeester Matsersingel, qua uitstraling en voor langzaam verkeer. Daarmee ontstaat een betere verbinding met station Arnhem Zuid.

Voor de ontwikkeling van het station Arnhem Zuid werkt gemeente Arnhem met enkele scenario's. Daarin hanteert de gemeente een bandbreedte voor een kantorenontwikkeling met een omvang van 1.500 m² tot 6.500 m², bestaande uit:

1. 1.500 m^2 voor kleinschalige kantoren in het kader van wijkeconomie;
2. Circa 5.000 m^2 voor een kantorencluster op een ov-locatie.

Een van de voorwaarden voor ontwikkeling van het kantoren-cluster is het bestaan van een relatie met Gelderse Poort.

Verder wordt Gelderse Poort ingezet als vervangende locatie bij aanvragen voor transformatie van solitaire kantoren en panden op Kronenburg e.o. Ook kan door de betrokken partijen doelgericht worden ingezet op het verplaatsen van bedrijven van Kronenburg e.o. naar de Gelderse Poort.

Daarnaast is het belangrijk de kansen te benutten die het opkomende gezondheidscluster voor de invulling van kantoorpanden biedt. Het aandeel zorggerelateerde bedrijven, zoals Stichting EAU Foundation for Urological Research en

Bergman Clinics, neemt al enkele jaren gestaag toe. Ter aanvulling daarop zijn maatschappelijke of particuliere zorgfuncties daarom passend op deze locatie. Hiervoor is wellicht een verruiming van het bestemmingsplan nodig.

Op Kronenburg e.o. resteert na enkele grootschalige transformaties nog steeds een aanzienlijke omvang incourant aanbod. Het gebied heeft geen toekomst als kantoorlocatie. Gemeente Arnhem ontneemt Kronenburg e.o. daarom de status als formele kantoorlocatie. Dit is in lijn met de koers in het Ontwikkelperspectief Kronenburg uit 2022.

De gemeente nodigt ontwikkelaars hier uit om transformatie-plannen in te dienen voor kantoorpanden naar met name wonen. Dit geldt nadrukkelijk niet voor Rijnpoort en het pand van de Belastingdienst. Beide panden zijn toekomstbestendig en voldoen aan de eisen en wensen van kantoorgebruikers. Binnen het Ontwikkelperspectief Kronenburg stimuleert de gemeente wijkeconomie in de vorm van kleinschalige werk- en kantoorruimte.

Een belangrijk aandachtspunt is het mee veranderen van de openbare ruimte, alsmede de opwaardering van het winkelcentrum. Zo wordt niet alleen voorzien in functies waar vraag naar is, maar wordt er ook een omgeving gecreëerd in lijn met de nieuwe invulling. Het in 2022 vastgestelde Ontwikkel-perspectief Kronenburg voorziet in zowel het verbeteren van de openbare ruimte als de herontwikkeling van ongeschikte kantoorlocaties.

Velperweg e.o. heeft zich de afgelopen jaren op een organische manier ontwikkeld van grootschalig kantoorgebied naar een meer gemengde omgeving door transformatie van leegstaande kantoren. Dit is een manier van ontwikkelen die past bij het gebied. Gemeente Arnhem faciliteert en stimuleert deze organische ontwikkeling en verdichting met wonen dan ook. Op die manier versterkt het karakter van de Velperweg als levendige stadsstraat.

Om voldoende ruimte voor werkgelegenheid te behouden, verkent gemeente Arnhem allereerst de mogelijkheden voor verdichting naast de nog aanwezige kantoren. Bij aanvragen voor transformatie van kantoren staat de afweging of de ontwikkeling gewenst is en of er voldoende ruimte overblijft voor werkgelegenheid centraal.

De vervolgvraag daarop luidt: wat is dan voldoende ruimte? Op die vraag kan op basis van deze analyse geen eenduidig antwoord gegeven worden. De Velperweg is en blijft een gevarieerd kantoorgebied met kleinschalige en flexibele kantoorruimtes nabij station Velperpoort, meerdere grootschalige kantoorpanden en enkele kantoorvilla's.

Gemeente Arnhem gaat daarom in gesprek met ondernemers, eigenaren en andere belanghebbenden in het gebied om een afwegingskader op te stellen, waarin criteria worden opgenomen aan de hand waarvan besluiten genomen kunnen worden bij aanvragen voor transformatie. Als afwegingscriteria worden daarbij in ieder geval de omvang en kwaliteit van het pand, duur van eventuele leegstand en de investeringsbehoefte voor verbetering van de kwaliteit gehanteerd.

In dit afwegingskader wordt eveneens aangegeven welke handelingen nodig zijn om te komen tot een goed onderbouwd besluit over de invulling van de Velperweg. Voorbeelden van te nemen stappen zijn: een gesprek met de huidige eigenaar, nagaan of er specifieke aanvragen liggen van kantoorgebruikers die passen binnen het pand en/of toetsen of bedrijven in de omgeving de ontwikkeling wenselijk vinden.

IJsseloord 2 (‘Rand’) is geschikt voor het type kantoorgebruiker dat autobereikbaarheid hoog in het vaandel heeft staan. Dit is ook zichtbaar in het type bedrijvigheid dat zich hier vestigt. Vanwege de ligging is de potentie voor een andere invulling klein.

Gemeente Arnhem behoudt IJsseloord 2 daarom als kantoorlocatie. Daarmee biedt de gemeente een voor Arnhem en de regio unieke kantoorlocatie. De verbinding met het ov is het belangrijkste verbeterpunt vanuit de gemeente en eigenaar gezamenlijk, terwijl versterking van het full-service aanbod een belangrijk aandachtspunt voor de eigenaar is.

Overige locaties

Gemeente Arnhem ondersteunt de initiatieven voor transformatie van de solitaire kantoren aan de Wassenaarweg en Zeelandsingel naar met name woningen, met daarbij ruimte voor maatschappelijke functies en functies die bijdragen aan de wijkeconomie. Net als bij andere transformaties zijn het mee veranderen van de omgeving en het realiseren van een hoogstaande kwaliteit belangrijke aandachtspunten.

Vanwege het overaanbod in Arnhem en de regio zijn kantoor-ontwikkelingen op de overige bedrijventerreinen in principe niet toegestaan. Dit bestaande beleid wordt voortgezet. Vanwege de schaarste aan bedrijventerreinen lenen leegstaande of leegkomende kantoren op bedrijventerreinen zich voor herontwikkeling naar bedrijfsruimten.

Campussen vormen een uitzondering. De opzet van een campus maakt het van belang dat functies van scholing, advies en onderzoek tot productie in elkaars nabijheid gevestigd zijn. Energiegerelateerde initiatieven als Connectr en spin-offs die daaruit ontstaan, kunnen bijvoorbeeld zorgen voor extra kantoorbehoefte op de campussen of elders in de stad. Kantoorontwikkelingen ter versterking van een campus, zoals

IPKW, Arnhems Buiten en kenniscampus HAN/Van Hall Larenstein/ Yuverta, zijn daarom wel toegestaan.

In het kader van de ontwikkeling van de kenniscampus HAN/Van Hall Larenstein/Yuverta en de gebiedsontwikkeling Spoorzone Arnhem Oost wordt verkend of het mogelijk is facilitaire functies te realiseren rondom station Arnhem Presikhaaf. Het (beperkt) toevoegen van kantoorconcepten met een relatie tot de campus maakt daar onderdeel van uit.

De zone RijnPark-Westervoortsedijk is een gebied in ontwikkeling. Hier vindt transformatie plaats van bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied. Dit gebied is niet geschikt voor nieuwe grootschalige kantoorontwikkelingen. Ter versterking van de levendigheid en de wijkeconomie in het gebied zijn kleinschalige werk- en kantoorruimten wel wenselijk.

In het kader van wijkeconomie is het ook buiten de formele kantoorlocaties nodig ruimte te bieden aan passende, kleinschalige initiatieven (<500 m2) die de werkgelegenheid in de wijk versterken. Bij nieuwe woningbouwontwikkelingen en/of grootschalige transformaties van woonlocaties moet aandacht zijn voor kleinschalige ruimte voor werken op centrale plekken in de wijk.

Inzet op verduurzamen kantoren

Vanaf 1 januari 2023 moeten kantoren verplicht een energielabel C of beter hebben. De ambitie ligt echter hoger. Gemeente Arnhem wil dat er in 2030 alleen nog maar kantoren met minimaal energielabel A zijn. Daarbij wordt bij renovatie gestimuleerd zoveel mogelijk richting label A+++ te renoveren, conform de renovatiestandaard. Die kantoren liggen dan op werklocaties die groen, duurzaam en toekomstbestendig zijn. De taak van de gemeente is om te informeren, stimuleren, reguleren en controleren. Van bedrijven en instellingen wordt verwacht dat zij bijdragen aan een duurzame toekomst door te investeren in het verduurzamen van panden, de percelen en de bedrijfsprocessen.

Gemeente Arnhem zet in op een gestructureerde sectorale en gebiedsgerichte aanpak. Hiermee is al enige ervaring opgedaan vanaf begin 2022 met de ‘Green Deal’-aanpak op kantorenpark Gelderse Poort. Een soortgelijke aanpak wordt toegepast bij andere kantoorlocaties. De primaire focus ligt daarbij op energie, maar er wordt ook actief gekeken naar koppelkansen met klimaatadaptatie en circulaire economie.

Het is niet mogelijk om op alle kantoorlocaties tegelijk te starten met een gebiedsgerichte aanpak. De onderstaande aspecten zijn bepalend in welke volgorde de locaties worden aangepakt:

- Toekomstbestendigheid van een kantoorlocatie (aantal sterren).
- Organisatiegraad van een kantoorlocatie (parkmanagement/ private eigenaar/ vereniging van eigenaren).
- Programmatische of projectmatige aanpak in het gebied die al lopende of in ontwikkeling is.
- Aantal panden op een kantorenlocatie dat nog niet minimaal label A heeft.

Bij nieuwbouw van kantoorpanden is een zo laag mogelijk energielabel (minimaal label A) én een klimaatadaptieve en circulaire bouw de norm. Zo worden aan de bovenkant van de markt duurzame, toekomstbestendige kantoormeters toegevoegd. Met de transformatie van verouderde kantoorpanden worden aan de onderkant niet-duurzame kantoormeters uit de markt gehaald.

Voor de solitaire kantoren gevestigd op andere werklocaties en woonwijken geldt dat de gemeente stimuleert die te verduurzamen als de kantoorpanden passen binnen het beoogde toekomstbeeld van de betreffende werklocatie of woonwijk. De verwachting is dat een aantal solitaire panden uit de markt zal worden genomen, omdat het niet lonend is te investeren in het behalen van het verplichte energielabel.

Bestemmingswijziging doorvoeren bij transformaties

In de periode voorafgaand aan deze kantorennota hebben veel transformaties plaatsgevonden. Ook in de geest van deze kantorennota is sprake van transformatie van minder kansrijke

kantoorlocaties en -panden. Bij transformaties in het verleden is de functiewijziging echter niet altijd doorgevoerd in het bestemmingsplan.

Gemeente Arnhem neemt zich daarom voor om bij reeds uitgevoerde en toekomstige transformaties van kantoorpanden op ongeschikte kantoorlocaties de bestemming kantoor op termijn te schrappen. Op die manier worden ongewenste, potentiële kantoormeters blijvend uit de markt gehaald.

Energieke coalities

Om de benoemde koers in praktijk vorm te geven is samenwerking nodig met partners in de stad. In de economische agenda wordt dit ook wel omschreven als energieke coalities.

Hiermee wordt bedoeld: partijen die samen werken om doelen uit beleid te verwezenlijken aan de hand van de Economische uitvoeringsagenda die jaarlijks wordt opgesteld met de stad. Hiermee kunnen binnen de koers gezamenlijk de prioriteiten worden bepaald, door betrokken partijen die hierop samen inzet plegen en hierin investeren.

In het Actieplan Kantoren 2022-2025, dat vanwege zijn kortere looptijd een apart document is, zijn al acties opgenomen die naar voren zijn gekomen uit de participatie bij de totstandkoming van deze kantorennota. Belangrijk is om te beginnen met het opstarten van een organisatievorm waarmee er een bredere samenwerking en kennisdeling komt tussen de verschillende kantoorlocaties in Arnhem.

Invoering omgevingswet

De invoering van de omgevingswet zorgt voor veranderingen in het publiekrechtelijk instrumentarium van gemeenten. Onder de Omgevingswet moet iedere gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied vaststellen. Daarin krijgen gemeenten de ruimte om omgevingsplannen 'globaler en flexibeler' in te richten dan het geval is bij bestemmingsplannen.

Het omgevingsplan heeft een brede reikwijdte. Dat is het meest opvallende verschil met het bestemmingsplan. Het doel is een overstap van een ‘nee, tenzij-beleid’, naar een ‘ja, mits-beleid’.

Het omgevingsplan beperkt zich niet puur tot planologische aspecten. Het voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan het ook andere regels bevatten over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De regels in het omgevingsplan zijn altijd regels over activiteiten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.
De bepaling over de uitvoerbaarheid uit het Besluit ruimtelijke ordening komt onder de Omgevingswet niet terug. De gemeente hoeft niet meer aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Pas

als zich een concreet, binnen de toegedeelde functie passend, initiatief aandient wordt onderzocht 'hoe' dat op een aanvaardbare wijze gerealiseerd kan worden.

Gemeente Arnhem hecht veel waarde aan het behoud van haar sturingsmogelijkheden bij de implementatie van haar beleid. De gemeente stelt zich daarom vooralsnog terughoudend op bij het bieden van al te veel flexibiliteit in omgevingsplannen. Dit om te voorkomen dat er in de overgangsperiode van bestemmings- naar omgevingsplan een lacune ontstaat in de sturing op ontwikkelingen en er als gevolg daarvan ongewenste functies landen.

Bijlagen

In de bijlagen zijn enkele voorbeelden te zien van grootschalige transformaties door de jaren heen. Daarnaast wordt inzicht geboden in de locatie van de solitaire kantoorpanden, die zijn weergegeven in de kaart in Figuur 1. Daarop volgen de factsheets per kantoorlocatie.

Bijlage 1: voorbeelden van transformaties

Onderstaande panden zijn voorbeelden van grootschalige transformaties (> 2.500 m²) van kantoorpanden naar een andere functie. Dit overzicht is daarmee niet compleet. De andere functie is veelal wonen, maar kan bijvoorbeeld ook maatschappelijk of sport/leisure zijn.

Tabel 4 Voorbeelden van transformaties in de periode 2013-2021.

Jaar	Adres (voormalige functie)	Opp.
2013	Nieuwe Oeverstraat 50 (kantoor Cito) (Figuur 6)	4.400 m²
2013	Van Oldebarneveldtstraat 90-92 (kantoor De Transformatie)	4.455 m²
2014	Bergstraat 280 (kantoor Gibo)	3.200 m²
2014	Janspoort 2-4/ Jansplein 37-39/ Gele Rijdersplein 1-2	2.500 m²
2015	Broerenstraat 39 (Grote Broer) (Figuur 7)	3.190 m²
2016	IJssellaan 82 (de Gravin)	10.000 m²
2016	Eusebiusplein 1-2 (Figuur 8)	5.000 m²
2016	Lange Water 5 (de Graaf)	3.000 m²
2016	Velperbuitensingel 8-12	2.800 m²
2016	Gele Rijdersplein 15	3.500 m²
2016	Utrechtsestraat 46	3.000 m²
2016	Broerenstraat 39	3.700 m²
2016	Utrechtseweg 38	2.950 m²
2017	Gildemeesterplein 1 (voormalige RWS-toren)	14.000 m²
>2018	Velperweg 45-49 (High Park) (voormalig hoofdkantoor ING)	55.000 m²
>2018	Kronenburgsingel 8 t/m 12 (Ernst & Young)	7.000 m²
>2018	Kronenburgsingel 505 en 515	2.500 m²
>2018	Kronenburgsingel 545 (Figuur 9)	3.222 m²
>2018	Kroonpark 6	5.132 m²
>2018	Kroonpark 10	3.730 m²
>2018	Kroonpark 14-16-18	6.000 m²
>2018	Groningensingel 51 (Figuur 10)	12.000 m²

Figuur 6 Voorbeeld transformatie: Nieuwe Oeverstraat 50.

Figuur 7 Voorbeeld transformatie: Broerenstraat 39.

Figuur 8 Voorbeeld transformatie: Eusebiusplein 1-2.

Figuur 9 Voorbeeld transformatie: Kronenburgsingel 545.

Figuur 10 Voorbeeld transformatie: Groningensingel 51.

Bijlage 2: Overzicht solitaire kantoorpanden (> 2.500 m²)

Onderstaande tabel geeft een overzicht van solitaire kantoorpanden die zijn weergegeven in de kaart in Figuur 1. Dit zijn dus kantoorpanden buiten de formele kantoorlocaties. Voor enkele van deze panden loopt een verzoek tot transformatie. Het grootste gedeelte voldoet aan de eisen en wensen van gebruikers en blijft benut als kantoorpand.

Tabel 5 Overzicht solitaire kantoorpanden (> 2.500 m²) op volgorde van omvang.

Adres	Oppervlakte
Westervoortsedijk 73 SB (Campus IPKW)	19.238 m²
Westervoortsedijk 73 CB (Campus IPKW)	17.512 m²
Zeelandsingel 40	9.576 m²
Westervoortsedijk 55	5.305 m²
Mercatorweg 28	5.187 m²
Burgemeester Matsersingel 200	4.600 m²
Vlamoven 34	4.231 m²
Snelliusweg 1	4.212 m²
Marga Klompélaan 6	3.654 m²
Bruningweg 2 A	3.570 m²
Leidenweg 70	3.567 m²
Vlamoven 40	3.514 m²
Wassenaarweg 20	3.350 m²
Statenlaan 8	3.269 m²
Broekstraat 32	3.256 m²
Eusebiusbuitensingel 7	3.230 m²
Wassenaarweg 40	3.229 m²
Wassenaarweg 30	3.079 m²
Simon Stevinweg 27	3.072 m²
Cruquiusweg 2 C	3.024 m²
Hazenkamp 36	2.940 m²
Westervoortsedijk 50	2.791 m²
Westervoortsedijk 60	2.781 m²
IJsselburcht 3	2.713 m²

Factsheets

Op basis van de analyse heeft Ecorys per kantoorlocatie een factsheet opgesteld. De factsheet geeft een oordeel van de kansrijkheid als kantoorlocatie, een cijfermatig beeld van vraag en aanbod en de werkgelegenheid en enkele aanbevelingen.

Toelichting factsheets

De factsheets zijn opgebouwd uit een aantal onderdelen. Op de eerste pagina zijn dat van linksboven naar rechts:

- Score kansrijkheid als kantoorlocatie. De score is tot stand gekomen door de aanwezige locatiekwaliteiten af te zetten tegen de behoefte van kantoorgebruikers. 1 ster betekent weinig kansrijk, 5 sterren betekent zeer kansrijk.
- Kwalitatieve beoordeling. De indicatoren in de kwalitatieve beoordeling vormen mede de basis voor het oordeel over de kansrijkheid per locatie.
- Voorraad. Dit onderdeel geeft per kantoorlocatie een beeld van:
  a) Energielabels in 2021;
  b) Een halfjaarlijks beeld van de verhouding tussen aanbod (beschikbare kantoorruimte) en opname (in die periode in gebruik genomen kantoorruimte) vanaf 2014;
  c) Verhuisbewegingen (in aantal arbeidsplaatsen) tussen kantoorlocaties in Arnhem vanaf 2016;
  d) Inzicht in de verhouding tussen vraag (2021-2030) en aanbod (op 1 juli 2021) per locatietype, waarbij de betreffende locatie in kleur weergegeven is.

De tweede pagina geeft een beeld van de werkgelegenheid (in fte) per locatie medio 2019[27], van linksboven naar rechts behandelen de factsheets de volgende onderwerpen:

- Inzicht in de grootste werkgevers, grootste sectoren en grootste clusters.
- De sectoren die in de jaren 2015 t/m 2019 de grootste stijging of daling hebben gezien in aantal fte.
- De clusters die in de jaren 2015 t/m 2019 de grootste stijging of daling hebben gezien in aantal fte.
- De totale groei van de werkgelegenheid op de locatie in aantal fte.
- Een specifiek advies per locatie, zoals eveneens beschreven in het hoofdstuk Koers Arnhem 2030.

Achtereenvolgens vindt u een factsheet van:

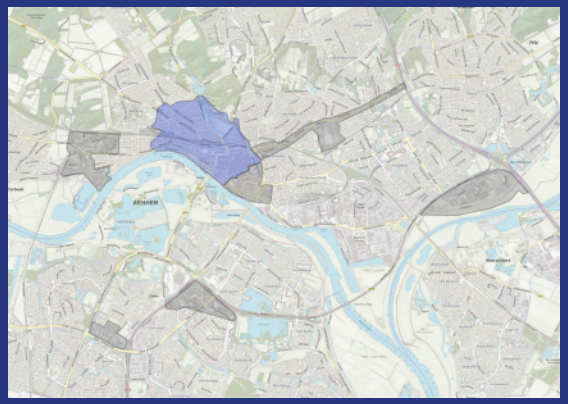
- Stationsgebied Arnhem Centraal
- Bestuurskwartier
- Arnhems Buiten
- Gelderse Poort
- Kronenburg e.o.
- Velperweg e.o.
- IJsseloord 2

[27] Bron: PWE 2019, gemeente Arnhem, bewerking Ecorys.

Stationsgebied Arnhem Centraal

Score kansrijkheid als kantoorlocatie

★★★★★



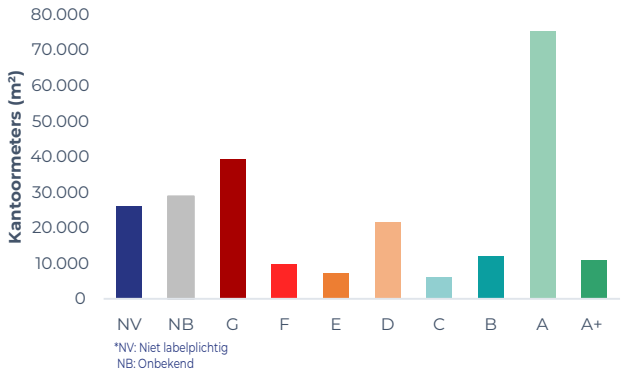
Kwalitatieve beoordeling

- Ov-bereikbaarheid: trein (incl. internationale verbindingen) , bus en fiets
- Autobereikbaarheid: via N225 en N224
- Zichtlocatie
- Leegstand: al lange tijd onder frictieniveau
- Overwegend hoogwaardige uitstraling panden
- Levendigheid en voorzieningen
- Beperkte uitbreidingsruimte
- Grote toename cluster Mode & Vormgeving, veelal kleine bedrijven

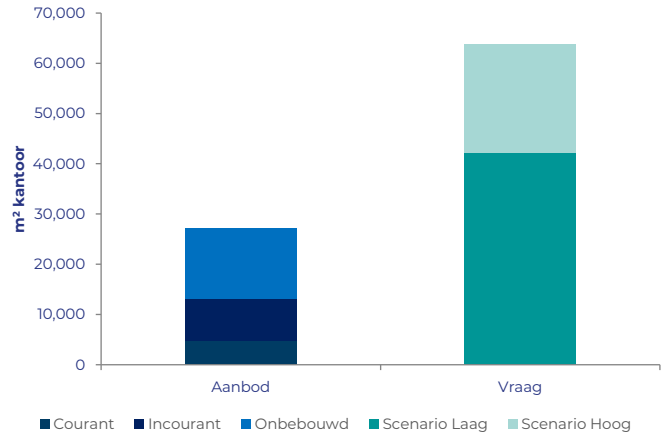
ECORYS Answering tomorrow's challenges today

Voorraad (ca. 235.000 m²)

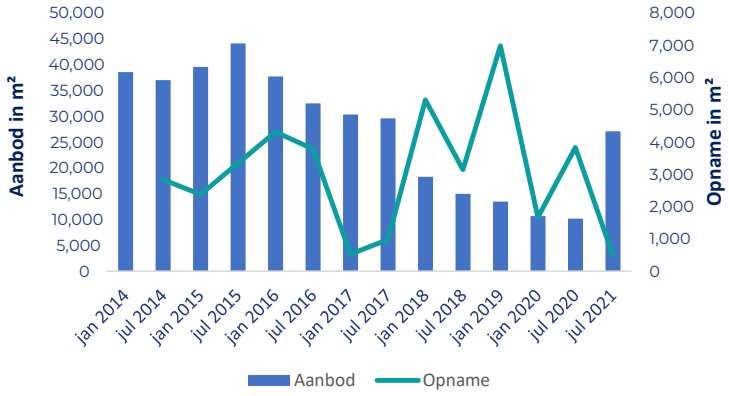
Energielabels 2021



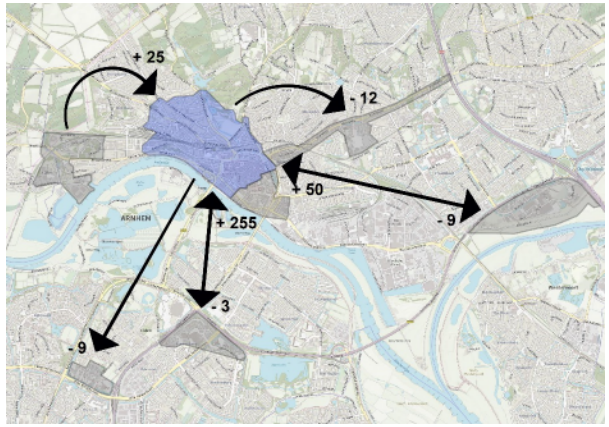
Vraag en aanbod Stationsgebied Arnhem Centraal 2021-2030



Aanbod vs. opname 2014 -2021



Verhuizingen 2016-2021



* Het plusteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat naar het Stationsgebied Arnhem Centraal is verhuisd. Het minteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat vanuit het Stationsgebied Arnhem Centraal verhuisd is.
** Geen pijl betekent dat er geen verhuizingen hebben plaatsgevonden.

Werkgelegenheid (aantal FTE)

Grootste werkgevers

1. Alliander	1.694
2. ArtEZ Hogeschool	938
3. VGZ Organisatie B.V.	873

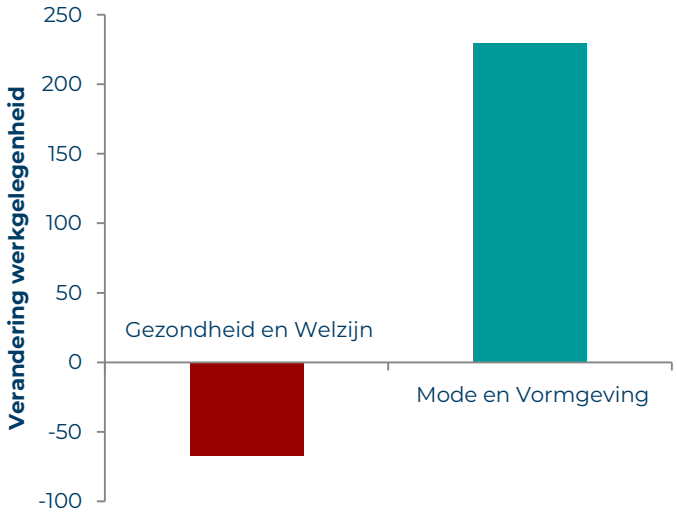
Grootste sectoren

1. Zakelijke dienstverlening	6.413
2. Nutsbedrijven	1.850
3. Onderwijs	1.414

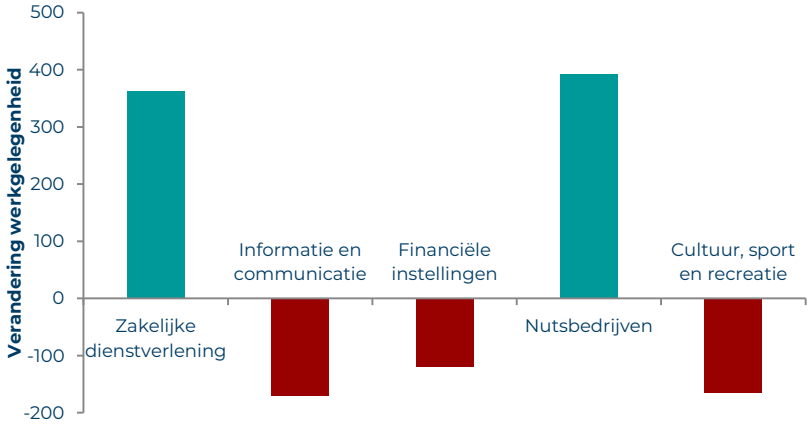
Grootste clusters

1. Energie, Milieu en Techniek	2.572
2. Recreatie en Toerisme	1.058
3. Gezondheid en Welzijn	946

Grootste veranderingen clusters 2015-2019



Grootste veranderingen sectoren 2015-2019



Werkgelegenheidsgroei

Aanbevelingen

- **Benutten van beschikbare en potentiële uitbreidingsruimte in het gehele gebied.**
- **Verbeteren van de verbinding met alternatieve vestigingslocaties (m.n. Arnhem Zuid, Arnhems Buiten en Velperweg e.o.).**
- **Sturen op verdere verdichting met wonen, werken en creatieve functies in Coehoorn.**
- **Herontwikkeling van grootschalige kantoorpanden in het westelijk deelgebied.**
- **Herontwikkeling van leegstaande winkelpanden naar kleinschaligere kantoorruimte in het centrum.**

Bestuurskwartier

Score kansrijkheid als kantoorlocatie

★★★★☆ *

*specifiek gericht op grootschalige organisaties uit openbaar bestuur

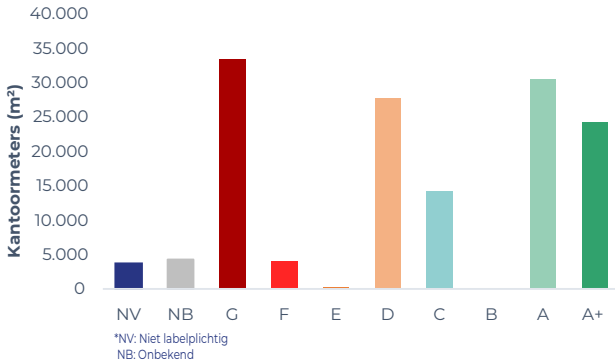
Kwalitatieve beoordeling

- Ov-bereikbaarheid: vanaf Arnhem Centraal 15 min. lopen en 8 min. met ov-fiets
- Autobereikbaarheid: N225 en A325 via Nijmeegseweg
- Leegstand: rond frictieniveau
- Zichtlocatie: binnenstedelijk
- Potentie voor verdichting met wonen
- Huisvest enkele grootschalige organisaties in het openbaar bestuur
- Tweedeling in kwaliteit van de panden

ECORYS | Answering tomorrow's challenges today

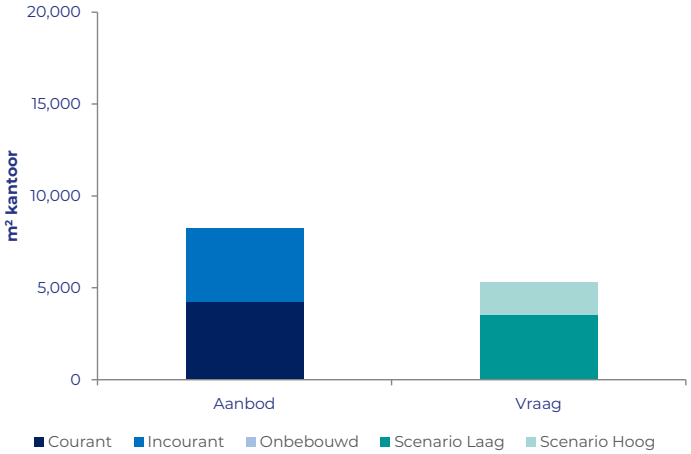
Voorraad (ca. 140.000 m²)

Energielabels 2021

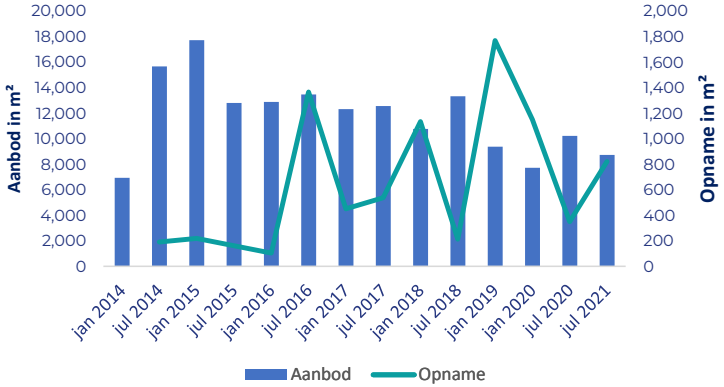


*NV: Niet labelplichtig
NB: Onbekend

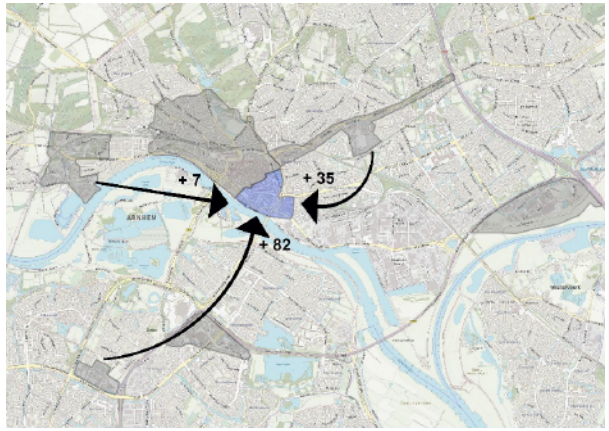
Vraag en aanbod Bestuurskwartier 2021-2030



Aanbod vs. opname 2014 - 2021



Verhuizingen 2016-2021



* Het plusteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat naar het Bestuurskwartier is verhuisd. Het minteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat vanuit het Bestuurskwartier verhuisd is.
**Geen pijl betekent dat er geen verhuizingen hebben plaatsgevonden

Werkgelegenheid (aantal FTE)

Grootste werkgevers

1. Provincie Gelderland	1.479
2. Gemeente Arnhem Stadskantoor	1.064
3. Rechtbank Gelderland	524

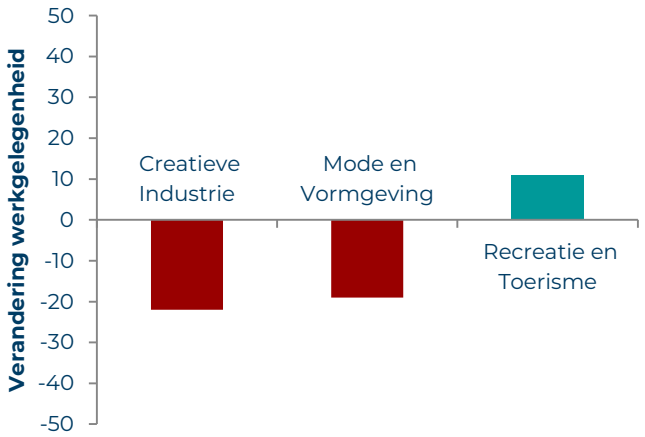
Grootste sectoren

1. Openbaar bestuur	5.462
2. Zakelijke dienstverlening	473
3. Vervoer en opslag	368

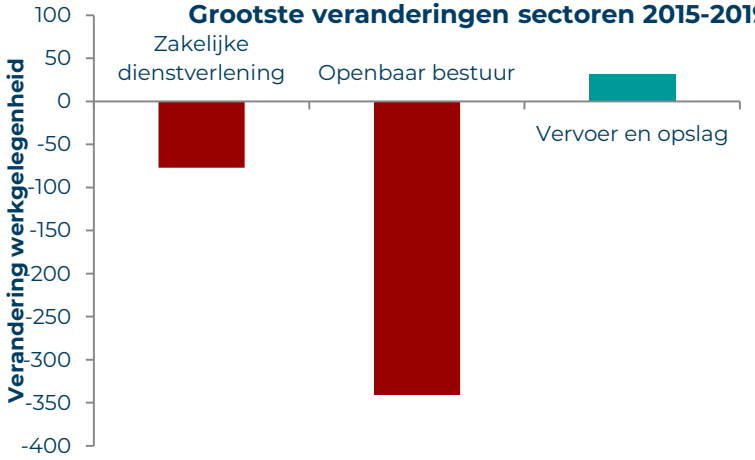
Grootste clusters

1. Gezondheid en Welzijn	345
2. Creatieve Industrie	84
3. Recreatie en Toerisme	59

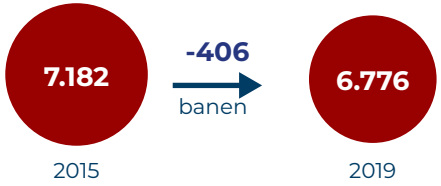
Grootste veranderingen clusters 2015-2019



Grootste veranderingen sectoren 2015-2019



Werkgelegenheidsgroei



Aanbevelingen

Aansluiting zoeken met vernieuwingsbehoefte van grootschalige publieke organisaties in het gebied.

Verhuizingen als gevolg van vernieuwing faciliteren door verschuivingen en verbeteringen van panden in het Bestuurskwartier.

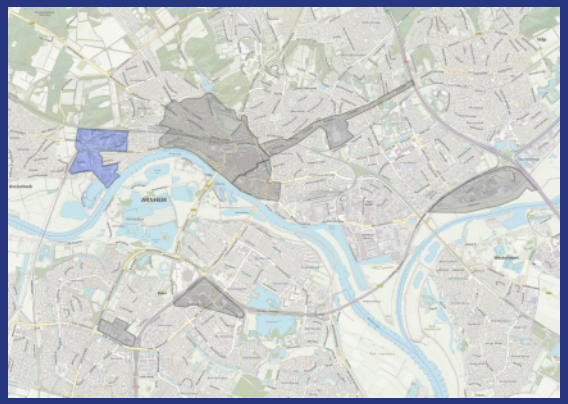
Doorontwikkelen naar een meer gemengd woon-werkgebied.

Arnhems Buiten

Score kansrijkheid als kantoorlocatie

★★★★☆ *

*Specifiek gericht op het cluster Energie



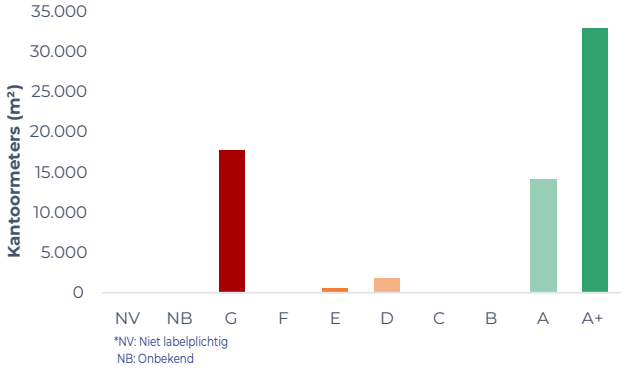
Kwalitatieve beoordeling

- Ov-bereikbaarheid vanaf Arnhem Centraal: bus (8 min) en ov-fiets (7 min)
- Autobereikbaarheid: via N225 (Utrechtseweg)
- Geen zichtlocatie
- Leegstand: net boven frictieniveau
- Uiteenlopende uitstraling en kwaliteit panden
- Levendigheid en voorzieningenniveau beperkt
- Groene omgeving met veel ruimte
- Cluster Energie sterk gegroeid

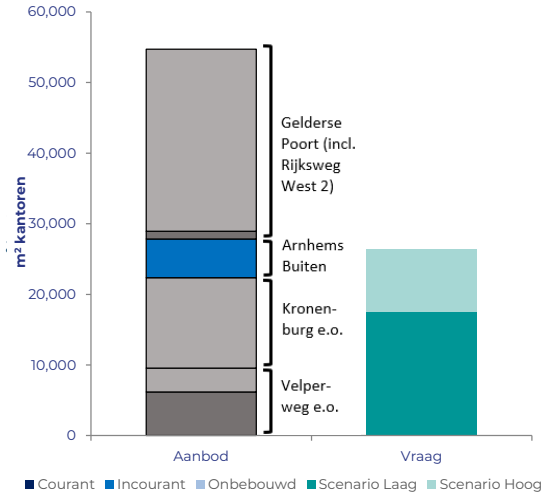
ECORYS Answering tomorrow's challenges today

Voorraad (ca. 65.000 m²)

Energielabels 2021

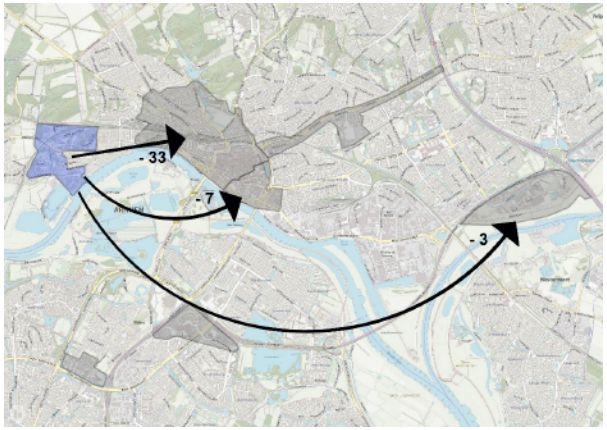


Vraag vs. aanbod kantorenparken 2021-2030



Voor Arnhems Buiten is geen data beschikbaar m.b.t. aanbod vs opname

Verhuizingen 2016-2021



* Het plusteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat naar Arnhems Buiten is verhuisd. Het minteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat vanuit Arnhems Buiten verhuisd is.
** Geen pijl betekent dat er geen verhuizingen hebben plaatsgevonden

Werkgelegenheid (aantal FTE)

Grootste werkgevers

1. TenneT TSO B.V	2.018
2. DNV GL Netherlands B.V.	428
3. Nuclear Research And Consultancy Group V.O.F	60

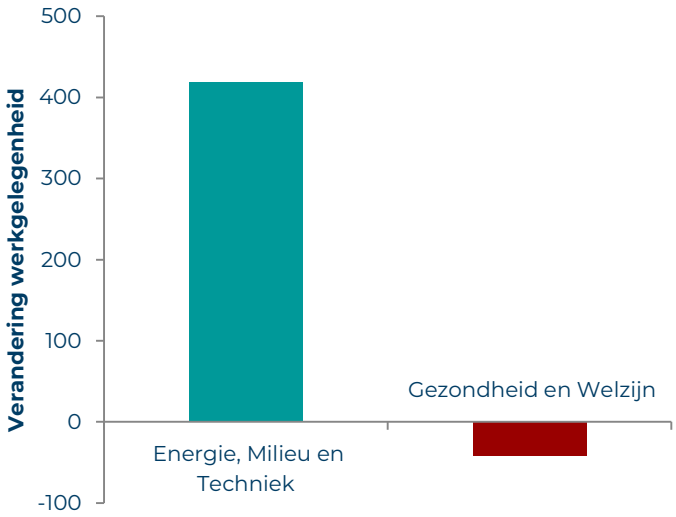
Grootste sectoren

1. Nutsbedrijven	2.018
2. Zakelijke dienstverlening	621
3. Informatie en communicatie	39

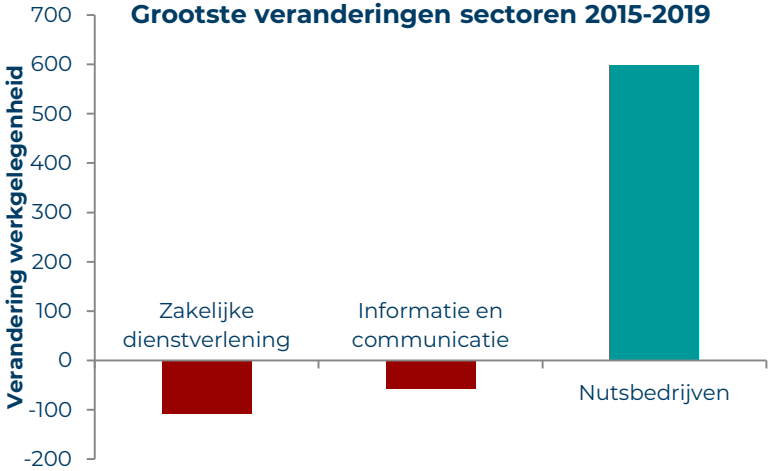
Grootste clusters

1. Energie, Milieu en Techniek	2.458
2. Gezondheid en Welzijn	63
3. Creatieve Industrie	40

Grootste veranderingen clusters 2015-2019



Grootste veranderingen sectoren 2015-2019



Werkgelegenheidsgroei

Aanbevelingen

Verbeteren van de fysieke bereikbaarheid door slimme mobiliteitsconcepten.

Verbeteren van de mentale verbinding met de rest van de stad door de locatie voor een breder publiek te openen.

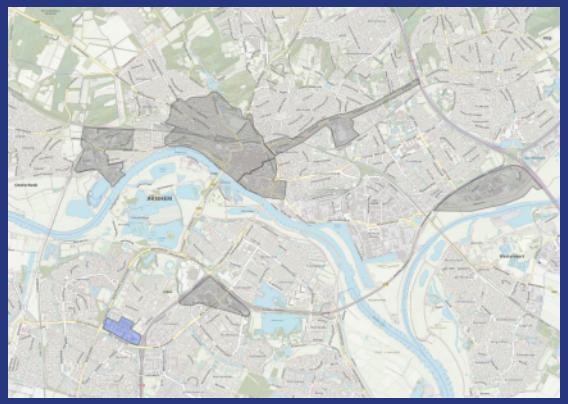
Inzetten op het beter benutten en renoveren van de bestaande (monumentale) panden. Daarna verdichting met kantoren zonder in te hoeven boeten op het groene karakter.

Focus op het energiecluster en cross-overs met verduurzaming en mobiliteit.

Gelderse Poort

Score kansrijkheid als kantoorlocatie

★★★★☆



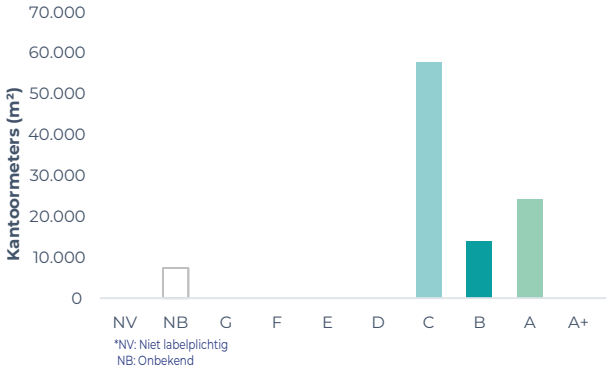
Kwalitatieve beoordeling

- Ov-bereikbaarheid vanaf Arnhem Centraal: bus (15-20 min)
- Autobereikbaarheid: via A325 en Burg. Matsersingel
- Zichtlocatie
- Leegstand: ver boven frictieniveau
- Hoogwaardige uitstraling panden
- Levendigheid en voorzieningenniveau beperkt
- Monofunctionele locatie
- Panden voldoen aan label C-verplichting
- Cluster Gezondheid & Welzijn sterk gegroeid

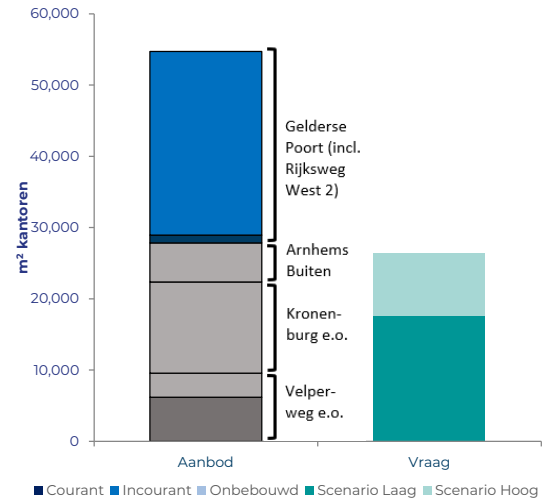
ECORYS | Answering tomorrow's challenges today

Voorraad (ca. 105.000 m²)

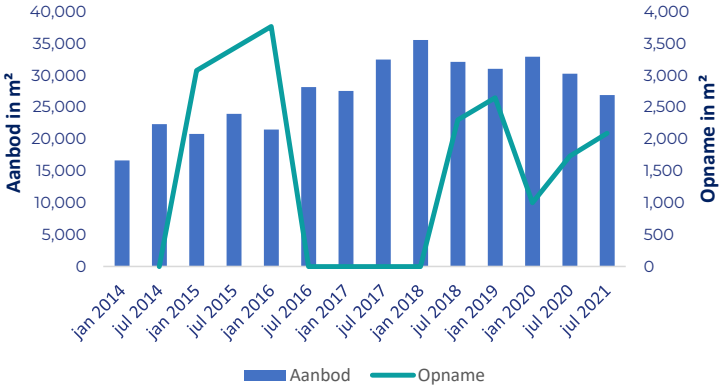
Energielabels 2021



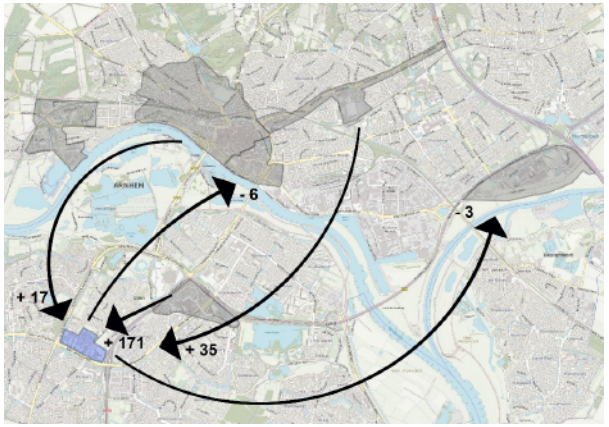
Vraag vs. aanbod kantorenparken 2021-2030



Aanbod vs. opname 2014-2021



Verhuizingen 2016-2021



* Het plusteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat naar Gelderse Poort is verhuisd. Het minteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat vanuit Gelderse Poort verhuisd is.
** Geen pijl betekent dat er geen verhuizingen hebben plaatsgevonden

Werkgelegenheid (aantal FTE)

Grootste werkgevers

1. Nationale Nederlanden	570
2. Kadaster Gelderland	218
3. SUEZ Nederland Holding B.V.	203

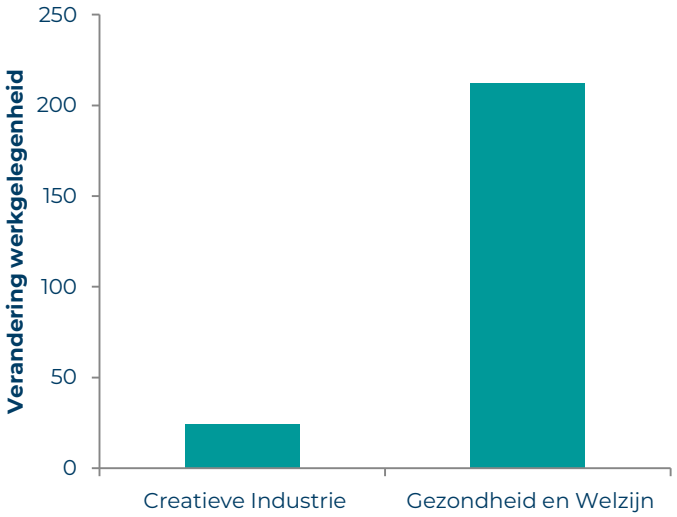
Grootste sectoren

1. Financiële instellingen	648
2. Zakelijke dienstverlening	483
3. Informatie en communicatie	219

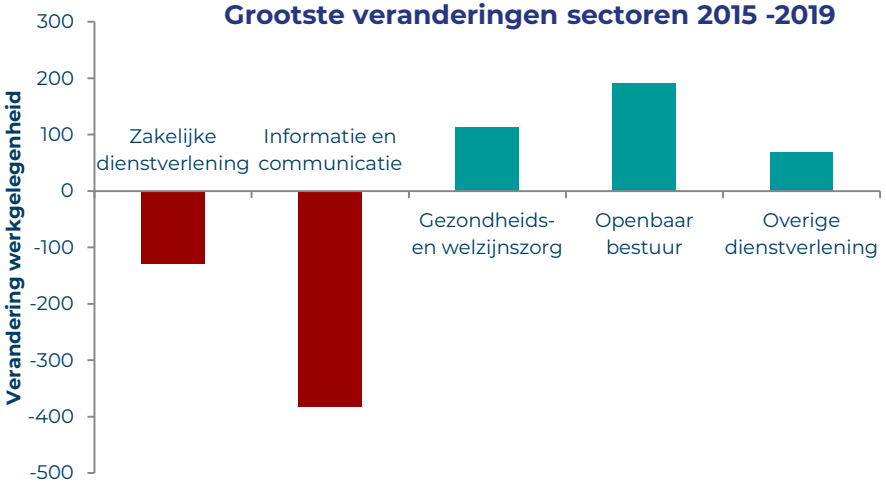
Grootste clusters

1. Gezondheid en Welzijn	282
2. Creatieve Industrie	74
3. Recreatie en Toerisme	32

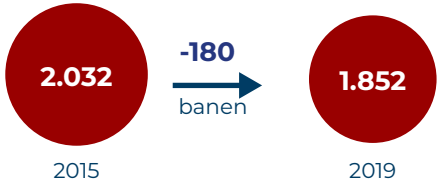
Grootste veranderingen clusters 2015-2019



Grootste veranderingen sectoren 2015 -2019



Werkgelegenheidsgroei



Aanbevelingen

Geschikt maken als concentratielocatie voor grootschalige kantoren in Arnhem-Zuid door versterken van de levendigheid, openbare voorzieningen, bereikbaarheid en uitstraling.

Verbinding leggen met transformatie van solitaire kantoren en panden in Kronenburg e.o.

Kwalitatief opwaarderen van de Burgermeester Matsersingel en de verbinding met station Arnhem-Zuid verbeteren.

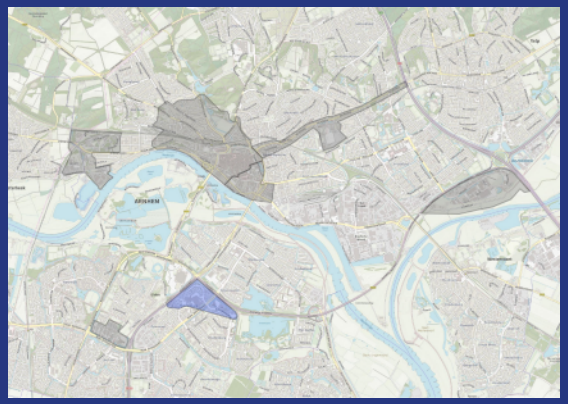
Opkomst van het gezondheidscluster faciliteren.

Kronenburg e.o

Score kansrijkheid als kantoorlocatie

★☆☆☆☆ *

*Score is exclusief Rijnpoort



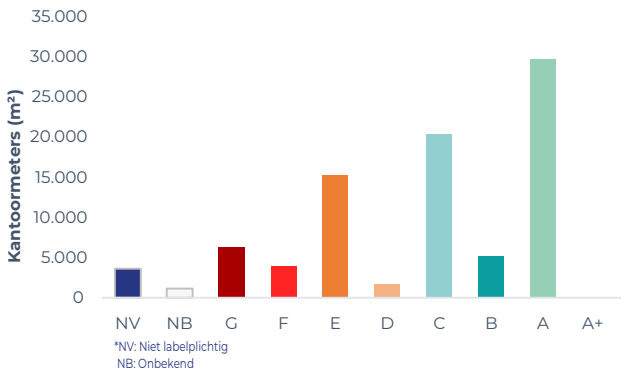
Kwalitatieve beoordeling

- Ov-bereikbaarheid vanaf Arnhem Centraal: bus (14 min)
- Autobereikbaarheid: via A325 en N225
- Zichtlocatie
- Leegstand: ver boven frictieniveau
- Transformatiepotentie: hoog
- Hoogwaardige uitstraling Rijnpoort en gebouw Belastingdienst
- Gemengde omgeving met voorzieningen
- Aanzielijk deel van panden voldoet nog niet aan label C- verplichting

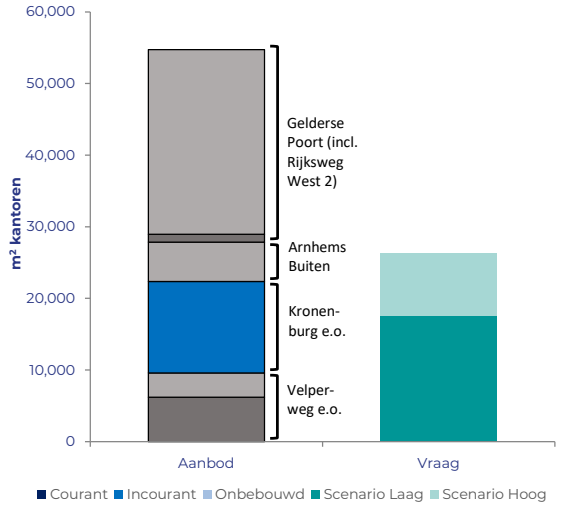
ECORYS | Answering tomorrow's challenges today

Voorraad (ca. 85.000 m²)

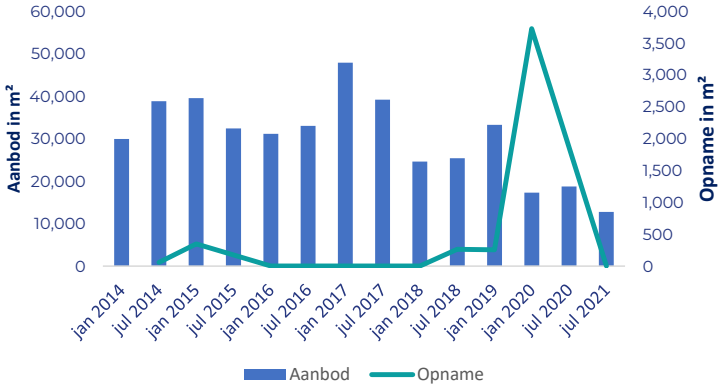
Energielabels 2021



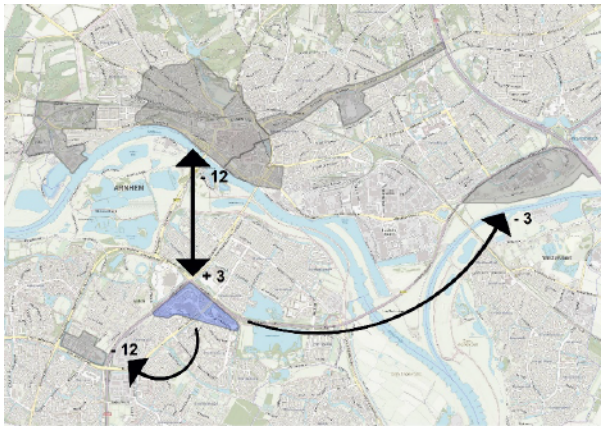
Vraag vs. aanbod kantorenparken 2021-2030



Aanbod vs. opname 2014 - 2021



Verhuizingen 2016-2021



* Het plusteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat naar Kronenburg is verhuisd. Het minteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat vanuit Kronenburg verhuisd is.
** Geen pijl betekent dat er geen verhuizingen hebben plaatsgevonden

Werkgelegenheid (aantal FTE)

Grootste werkgevers

1. Belastingdienst/kantoor Arnhem	1.182
2. UWV Arnhem	477
3. DHL Parcel B.V.	285

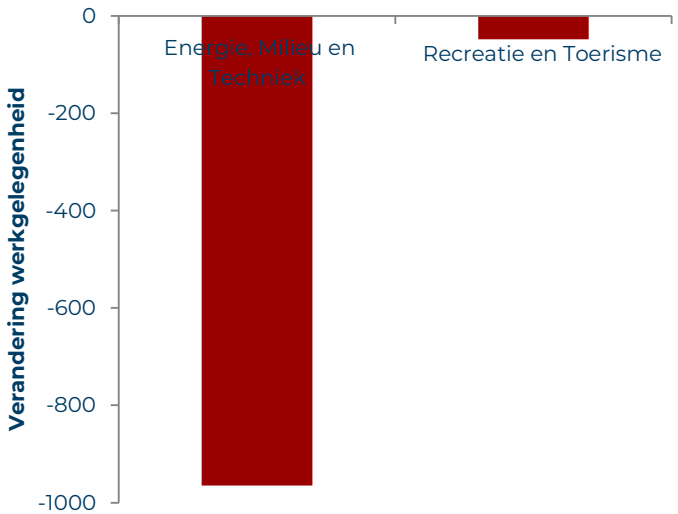
Grootste sectoren

1. Openbaar bestuur	1.663
2. Zakelijke dienstverlening	760
3. Groothandel	219

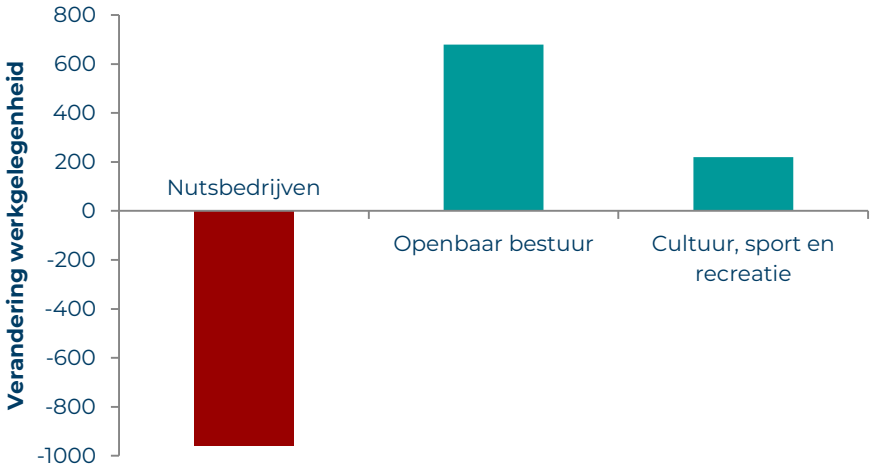
Grootste clusters

1. Creatieve Industrie	35
2. Recreatie en Toerisme	32
3. Mode en Vormgeving	7

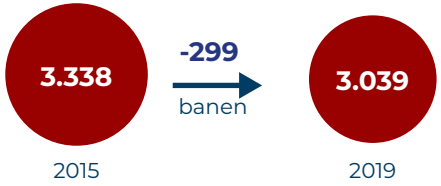
Grootste veranderingen clusters 2015-2019



Grootste veranderingen sectoren 2015-2019



Werkgelegenheidsgroei



Aanbevelingen

Loslaten van de status als formele kantoorlocatie en transformatie van kantoorpanden faciliteren (met uitzondering van Rijnpoort en pand Belastingdienst).

Bij transformatie dient aandacht uit te gaan naar het opwaarderen van de openbare ruimte en het winkelcentrum.

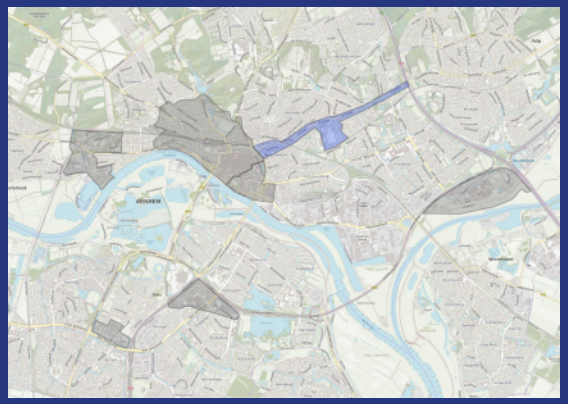
De locatie blijft wel geschikt voor kleinschalige en flexibele kantoorruimte.

Bij nieuwe transformaties de functiewijziging ook vertalen naar het bestemmingsplan. Voer deze wijziging, wanneer er aan het einde van de looptijd van deze kantorennota geen kantoorfunc-tie aanwezig is, eveneens door bij al getransformeerde kantoren.

Velperweg e.o

Score kansrijkheid als kantoorlocatie

★★★★☆



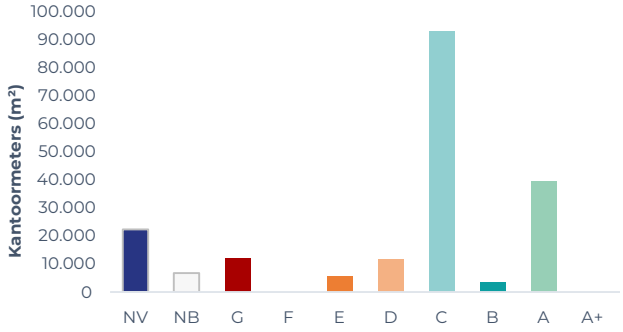
Kwalitatieve beoordeling

- Ov-bereikbaarheid vanaf Arnhem Centraal: trein, bus (10 min), ov-fiets
- Autobereikbaarheid: Pleyroute via Lange Water
- Binnenstedelijke zichtlocatie
- Leegstand: rond frictieniveau
- Transformatiepotentie: hoog
- Zich organisch ontwikkeld gebied
- Toenemende mix van wonen en werken
- Nabij station Velperpoort levendige omgeving met voorzieningen
- Cluster Energie sterk gegroeid (o.a. Nouryon, Stantec)

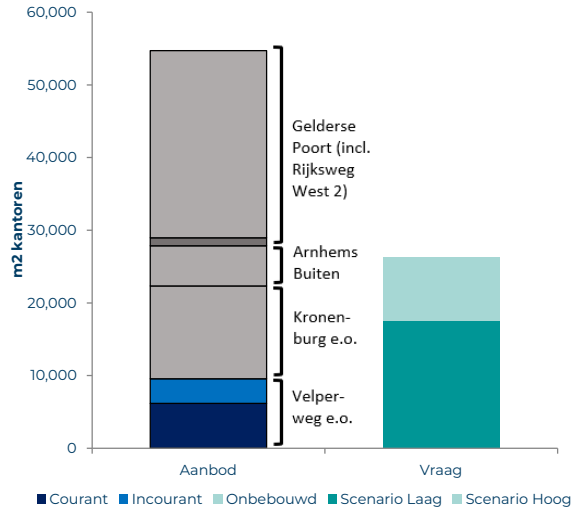
ECORYS Answering tomorrow's challenges today

Voorraad (ca. 195.000 m²)

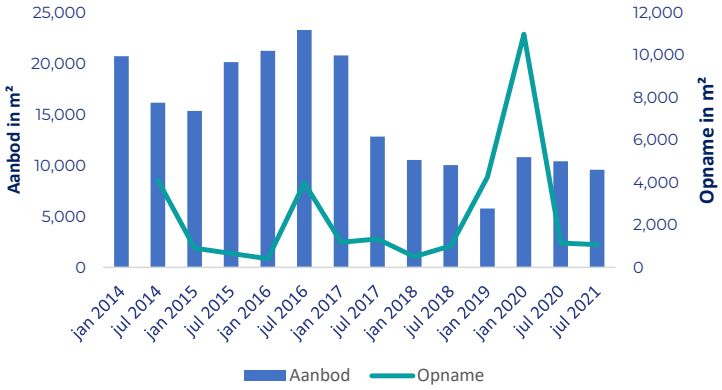
Energielabels 2021



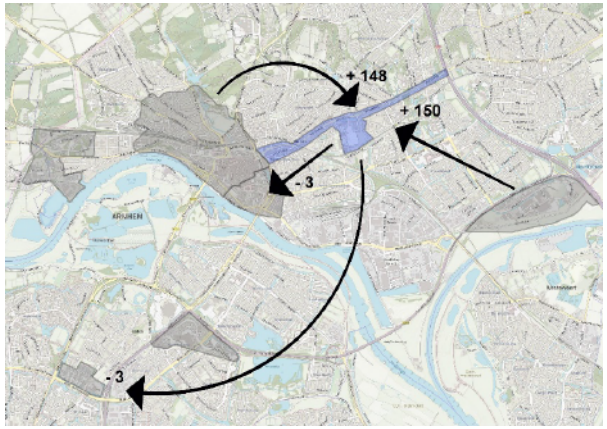
Vraag vs. aanbod kantorenparken 2021-2030



Aanbod vs. opname 2014-2021



Verhuizingen 2016-2021



* Het plusteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat naar Velperweg is verhuisd. Het minteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat vanuit Velperweg verhuisd is.
** Geen pijl betekent dat er geen verhuizingen hebben plaatsgevonden.

Werkgelegenheid (aantal FTE)

Grootste werkgevers

1. Akzo Nobel N.V.	563
2. Teijin Aramid B.V.	468
3. CGI Nederland B.V.	194

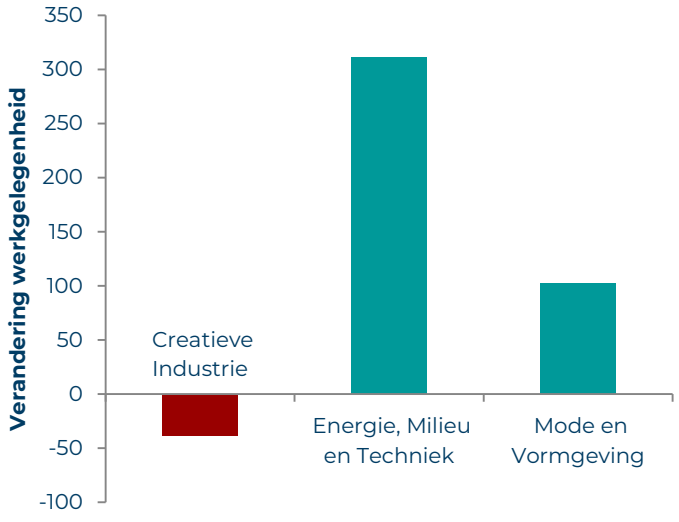
Grootste sectoren

1. Zakelijke dienstverlening	1.896
2. Industrie/Delfstoffenwinning	810
3. Informatie en communicatie	234

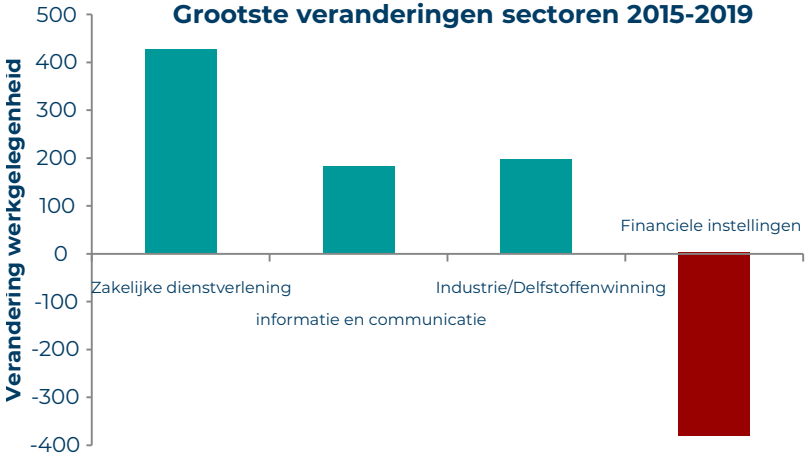
Grootste clusters

1. Energie, Milieu en Techniek	738
2. Mode en Vormgeving	567
3. Gezondheid en Welzijn	194

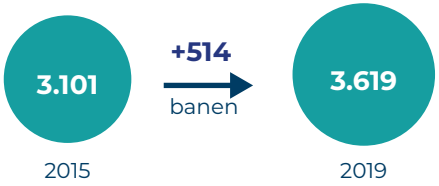
Grootste veranderingen clusters 2015-2019



Grootste veranderingen sectoren 2015-2019



Werkgelegenheidsgroei



Aanbevelingen

Velperweg e.o. ontwikkelt zich organisch van binnenstedelijk kantoorgebied naar een gemengde woon-werkomgeving.

Dit past bij het gebied. Faciliteer daarom deze geleidelijke verdichting van wonen en werken.

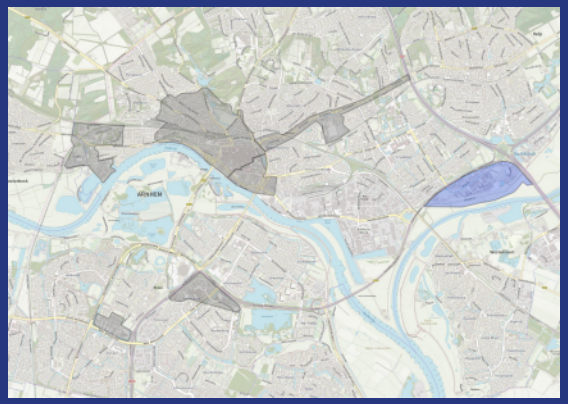
Maak bij aanvragen voor transformatie van kantoren wel steeds de afweging of er voldoende ruimte overblijft voor werkgelegenheid.

Vraag gevestigde bedrijven en/of vastgoedeigenaren op welke manier zij kunnen bijdragen aan versterking van het gebied.

IJsseloord 2

Score kansrijkheid als kantoorlocatie

★★★☆☆



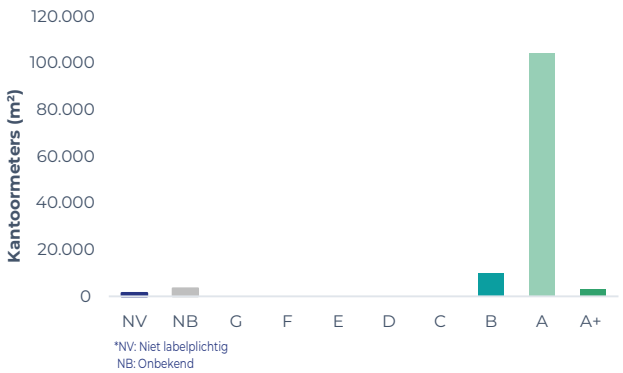
Kwalitatieve beoordeling

- Ov-bereikbaarheid: bus (+25 min vanaf Arnhem Centraal)
- Autobereikbaarheid: N325, A12 en A348
- Zichtlocatie
- Leegstand: ver boven frictieniveau
- Transformatiepotentie: laag
- Hoogwaardige uitstraling panden
- Beperkte levendigheid en voorzieningen
- Monofunctionele locatie
- Uitbreidingsruimte beschikbaar
- Energielabels panden op orde (overgrote deel B of hoger)

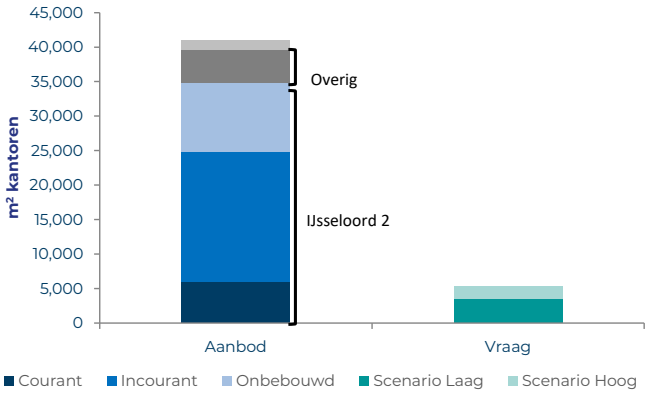
ECORYS Answering tomorrow's challenges today

Voorraad (ca. 120.000 m²)

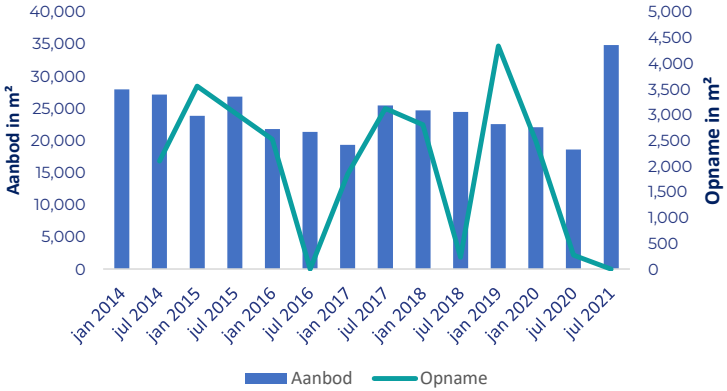
Energielabels 2021



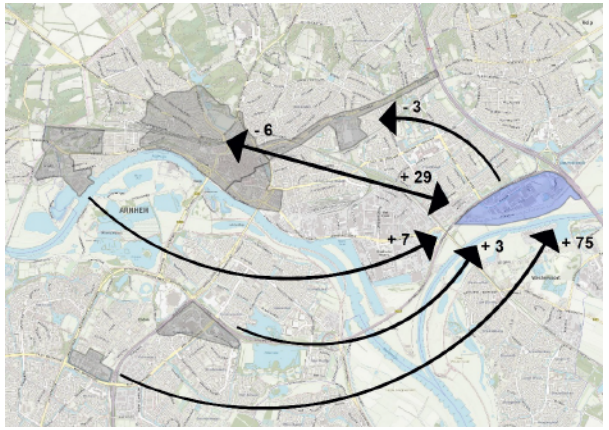
Vraag vs. aanbod kantoren op bedrijventerreinen 2021-2030



Aanbod vs. opname 2014 - 2021



Verhuizingen 2016-2021



* Het plusteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat naar IJsseloord 2 is verhuisd. Het minteken staat voor het aantal arbeidsplaatsen dat vanuit IJsseloord 2 verhuisd is.
**Geen pijl betekent dat er geen verhuizingen hebben plaatsgevonden

Werkgelegenheid (aantal FTE)

Grootste werkgevers

1. Hago Nederland B.V.	1.142
2. Vitens, kantoor Arnhem	549
3. EIFFEL B.V.	500

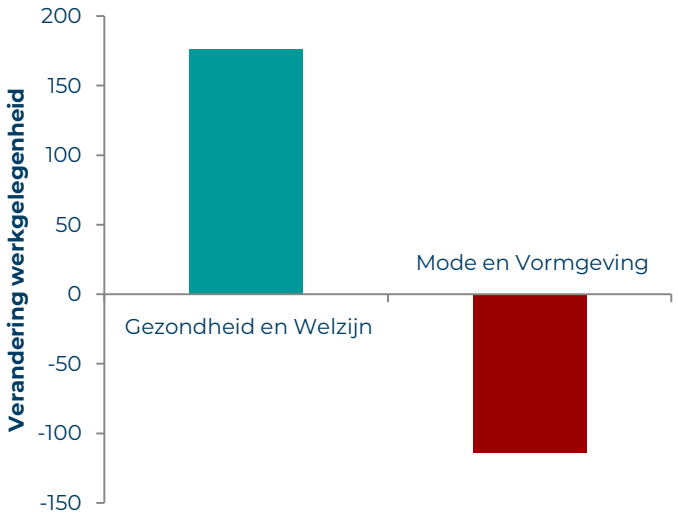
Grootste sectoren

1. Zakelijke dienstverlening	3.208
2. Nutsbedrijven	549
3. Gezondheids- en welzijnszorg	198

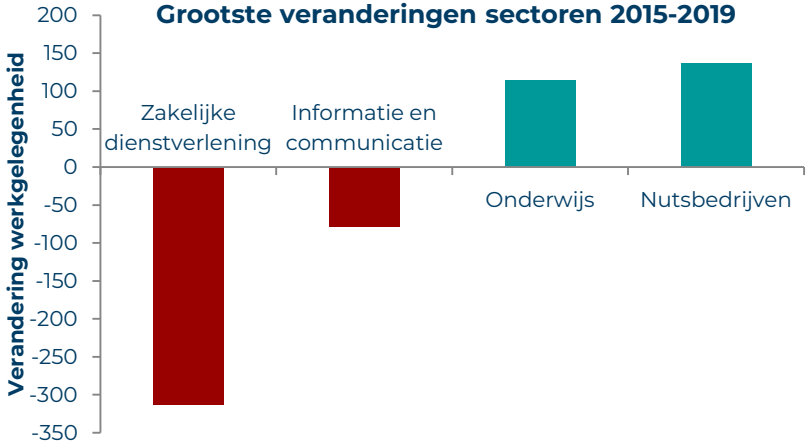
Grootste clusters

1. Energie, Milieu en Techniek	800
2. Gezondheid en Welzijn	238
3. Mode en Vormgeving	80

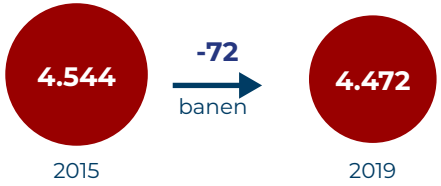
Grootste veranderingen clusters 2015-2019



Grootste veranderingen sectoren 2015-2019



Werkgelegenheidsgroei



Aanbevelingen

Locatie behouden en bereikbaarheid per auto en zichtbaarheid vanaf de snelweg benutten. Dit zijn voor Arnhem unieke locatiekwaliteiten.

Versterken van het full-service aanbod.

Verbeteren van de bereikbaarheid per ov.

Actieplan Kantoren 2022-2025

oktober 2022

GEMEENTE Arnhem

Inleiding

In de Kantorennota Arnhem 2022-2030 is door Ecorys een aantal concrete algemene en locatiespecifieke aanbevelingen gedaan. Deze zijn vertaald in acties. In dit Actieplan Kantoren 2022-2025 zijn de acties vanuit de Kantorennota gebundeld met acties vanuit andere beleidsdocumenten en ontwikkeltrajecten in de stad. Diverse acties zullen door ondernemers zelf of samen met de gemeente worden uitgevoerd. Een aantal van de opgesomde acties loopt al. We zien voor onszelf als gemeente veelal een rol als aanjager, verbinder en facilitator én ondersteunen partners als dat wenselijk is. In sommige gevallen kan de gemeente haar (ruimtelijk-juridische) instrumentarium inzetten om de gewenste ontwikkeling te stimuleren. We nodigen partijen uit de stad uit om acties op te pakken.

Het actieplan kent een looptijd tot en met 2025 en wordt daarom tijdens de looptijd van de kantorennota geactualiseerd.

Algemene acties

Omschrijving	Doel / resultaat	Hoe te bereiken	Energieke coalitie	Periode / frequentie
Algemeen				
Monitoren van leegstand en mutaties.	Inzicht bieden in vraag en aanbod.	Ontwikkelen en bijhouden minidashboard met indicatoren.	Gemeente.	Jaarlijks
Stimuleren herontwikkeling of transformatie incourant aanbod kantoren.	Minder incourant aanbod.	Faciliteren herontwikkeling op geschikte locaties, faciliteren transformatie op ongeschikte locaties én wegbestemmen ‘kantoor’ op ongeschikte locaties.	Makelaars, eigenaren, gemeente.	Vast agendapunt voor ‘denktank’ kantoren
Verduurzamen panden naar minimaal energielabel C.	Alle kantoorpanden in Arnhem hebben voor 2023 (zicht op) een energielabel C of beter.	Aan de hand van het opgestelde Plan van Aanpak. Handhaven als panden in 2023 niet aan de verplichting voldoen.	Eigenaren, gebruikers, makelaars, ODRA, gemeente.	2022 en 2023
(Voorbereiden) verduurzamen panden naar energielabel A+++.	Alle kantoorpanden in Arnhem hebben uiterlijk in 2030 een energielabel A of beter. Bij renovatie wordt zoveel mogelijk richting label A+++ gerenoveerd.	Met een gestructureerde sectorale en gebiedsgerichte aanpak. O.a. inventarisatie maken van panden die nog geen label A hebben of in 2030 geen kantoorfunctie meer zullen hebben. Gesprekken opstarten met eigenaren van kantoorpanden die geen label A hebben.	Eigenaren, gebruikers, makelaars, ODRA, gemeente.	Hele periode
Duurzaamheid centraal stellen bij nieuwbouw van kantoorpanden.	Duurzame, toekomstbestendige kantoormeters toevoegen aan de kantorenmarkt.	Stimuleren en faciliteren dat bij nieuwbouw van kantoorpanden de gebouwen een zo laag mogelijk energielabel (minimaal label A) hebben én dat de bouw klimaatadaptief en circulair gebeurt.	Ontwikkelaars, eigenaren, gemeente.	Hele periode
Vergroten participatie met betrekking tot kantoren.	Ontwikkelingen stimuleren en kansen benutten.	‘Denktank’ kantoren in het leven roepen en bijeenkomsten organiseren.	Gemeente, ondernemersverenigingen, makelaars, ontwikkelaars, vertegen-woordigers van kantoorlocaties.	1 à 2x per jaar
Periodiek overleg per kantorenlocatie.	Informatie uitwisselen en ontwikkelingen en kansen bespreken.	Afstemmingsoverleggen per locatie voortzetten (bestaande) of initiëren (nieuwe).	Gemeente, eigenaar/parkmanagement, bestuur businessclub.	(minimaal) 2x per jaar
Tussenevaluatie kantorennota 2022-2030.	Toetsen of beleid bijstelling behoeft.	Beknopte evaluatie uitvoeren en actieplan actualiseren. Bezien wat de lange termijneffecten zijn van de coronapandemie en het hybride werken op de kantoorbehoefte. Bezien wat de voortgang is op het gebied van verduurzamen van kantoorpanden.	Gemeente, Ecorys.	2025 - 2026

Acties per kantorenlocatie

Omschrijving	Doel of resultaat	Hoe te bereiken	Energieke coalitie	Periode / frequentie
Locatie stationsgebied Arnhem Centraal				
Verbeteren verbinding richting andere kantoorlocaties.	Andere locaties aantrekkelijker maken als mogelijke overlooplocatie.	Richting de nieuwe OV-concessie en bij het opstellen van het HOV-actieplan is/wordt gekeken of de bereikbaarheid van werklocaties kan worden verbeterd. Belangrijkste uitkomst daarvan zijn de aanpassingen aan de Westervoortsedijk, waardoor de OV-bereikbaarheid van IPKW beter wordt.	Gemeente, provincie.	2022 - 2023
	Potentie van deze toekomstbestendige kantoor-locatie beter benutten door (mogelijk) nieuwe kantoorruimte toe te voegen in het gebied.	Opstellen verdichtingsvisie en daaraan uitvoering geven.	Gemeente, eigenaren, ontwikkelaars.	Aanvang in 2022
	Andere locaties aantrekkelijker maken als mogelijke overlooplocatie.	Richting de nieuwe OV-concessie en bij het opstellen van het HOV-actieplan is/wordt gekeken of de bereikbaarheid van werklocaties kan worden verbeterd. Belangrijkste uitkomst daarvan zijn de aanpassingen aan de Westervoortsedijk, waardoor de OV-bereikbaarheid van IPKW beter wordt.	Gemeente, provincie.	Hele periode
	Potentie van binnenstad als plek voor kleinschalige kantoren beter benutten.	Bestemming kantoor opnemen in omgevingsplan Binnenstad & Singels en faciliteren verruiming van mogelijkheden op specifieke locaties.	Gemeente, eigenaren.	Aanvang in 2022
Locatie Arnhems Buiten				
Verbeteren verbinding met station Arnhem Centraal.	Aantrekkingskracht vergroten van de locatie.	Bijvoorbeeld door te onderzoeken of de halte van Arnhems Buiten kan wordeno pgewaardeerd en of het mogelijk is een hub aan te leggen waar deelfietsen kunnen worden gehuurd of ingeleverd. In de spits is de bediening van het OV (frequentie bussen) van deze locatie nu al goed.	Gemeente, ov-bedrijven, eigenaar/ parkmanagement Arnhems Buiten.	Aanvang in 2022
Verkennen wat nodig is om de locatie door te ontwikkelen tot campus.	Aantrekkingskracht vergroten van de locatie.	Gesprekken voeren met eigenaar/ parkmanagement.	Eigenaar/parkmanagement Arnhems Buiten, gebruikers, gemeente.	Aanvang in 2022
Verkennen of locatie geschikt is voor gebiedsgerichte aanpak New Energy Made in Arnhem voor Bedrijven & Industrie (‘Green Deal’).	Verduurzamen van de locatie.	Onderzoeken welke mogelijkheden er zijn op de locatie.	Gemeente, eigenaar/parkmanagement Arnhems Buiten, gebruikers.	Aanvang in 2022

Omschrijving	Doel of resultaat	Hoe te bereiken	Energieke coalitie	Periode / frequentie
Locatie Gelderse Poort				
Verkennen toevoegen ondersteunende (zorg)functies.	Verlevendigen en toekomstbestendig maken kantoorlocatie.	Bestemming verruimen in omgevingsplan en faciliteren gewenste ontwikkelingen.	Gemeente, eigenaren, gebruikers, Green Business Club Gelderse Poort.	Aanvang in 2022
Verbeteren verbinding met station Arnhem Zuid en opwaarderen burgemeester Matsersingel.	Toekomstbestendig maken kantoorlocatie.	Bijvoorbeeld met pilot e-hub en het onderzoeken van opwaardering OV-halte bij Gelderse Poort.	Gemeente, ov-bedrijven, Green Business Club Gelderse Poort, Deelfiets Nederland.	Aanvang in 2022
Verkennen realisatie doorsteek Gelderse Poort – Landmark Arnhem.	Versterken (ver)binding tussen Gelderse Poort en Landmark Arnhem.	Ontwerp maken van een mogelijke fysieke doorsteek. Onderzoeken hoe bedrijven meer van elkaars faciliteiten en de omgeving gebruik kunnen maken.	Gemeente, Green Business Club Gelderse Poort, eigenaar Landmark Arnhem.	Aanvang in 2022
Uitbouwen van gebiedsgerichte aanpak New Energy Made in Arnhem voor Bedrijven & Industrie.	Verduurzamen van de locatie.	Uitvoering geven aan Green Deal met locatie.	Gemeente, eigenaren, gebruikers, Green Business Club Gelderse Poort.	Aanvang in 2022
Locatie Kronenburg e.o.				
Ruimte creëren voor kleinschalige werk- en kantoorconcepten.	Wijkeconomie versterken.	Meenemen in uitwerking Ontwikkelperspectief Kronenburg.	Gemeente, eigenaar winkelcentrum Kronenburg, eigenaren, ontwikkelaars.	Aanvang in 2022
Herontwikkeling van bepaalde panden.	Minder incourant aanbod.	Faciliteren van verzoeken voor transformatie én wegbestemmen kantoor op ongeschikte locaties.	Gemeente eigenaren, ontwikkelaars.	Hele periode
Locatie Velperweg e.o.				
Bestaande kantoorfunctie beschermen op strategische locaties.	Kansrijke panden behouden voor kantoor-functie.	Maken afwegingskader te gebruiken bij aanvragen voor transformatie.	Eigenaren, ondernemersverenigingen, makelaars, gemeente.	2023
Locatie IJsseloord 2				
Onderzoeken van slimme manieren van mobiliteit, al zijn de mogelijkheden beperkt.	Bereikbaarheid verbeteren.	Gesprekken voeren met eigenaar/ parkmanagement.	Eigenaar/parkmanagement IJsseloord 2, gemeente.	Aanvang in 2022
Versterken full-service aanbod (faciliteiten t.b.v. gebruikers).	Kantoorlocatie aantrekkelijker maken voor gebruikers.	Meenemen in omgevingsplan IJsseloord 2.	Eigenaar/parkmanagement IJsseloord 2, gemeente.	Aanvang in 2022
Verkennen of locatie geschikt is voor gebiedsgerichte aanpak New Energy Made in Arnhem voor Bedrijven & Industrie (‘Green Deal’).	Verduurzamen van de locatie.	Onderzoeken welke mogelijkheden er zijn op de locatie, bijvoorbeeld in verlengde van aanvraag zonnepark.	Gemeente, eigenaar/parkmanagement IJsseloord 2, gebruikers.	2023
Locatie overige bedrijventerreinen				
Beperken solitaire kantoorpanden.	Extra solitaire kantoorpanden voorkomen en daarmee ongewenste kantoor-ontwikkelingen vermijden.	Niet meewerken aan nieuwe ontwikkelingen van kantoren groter dan 500 m2 op andere bedrijventerreinen dan IJsseloord 2.	Gemeente.	Hele periode
Inzetten op herontwikkeling van leegstaande of leegkomende kantoren groter dan 500 m2 op andere bedrijven-terreinen dan IJsseloord 2 en RijnPark.	Minder (ongewenst) aanbod van kantoren op bedrijventerreinen.	Faciliteren gewenste ontwikkelingen en niet meewerken aan splitsing ondergeschikte kantoorruimten van bedrijfsruimten.	Eigenaren, Stichting Arnhemse Bedrijventerreinen (StAB), gemeente.	Hele periode

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 634635

Onderwerp: Vaststellen Visie Werklocaties Arnhem 2040

Kernboodschap

De meeste banen zijn geconcentreerd op een aantal plekken in de stad: de werklocaties. Steeds vaker is de werkfunctie te vinden in gebieden met verschillende functies. Vandaar dat we ook wel praten van werkmilieus. Het is belangrijk dat er in de stad verschillende typen werkmilieus zijn. Op die manier is er ruimte voor verschillende typen bedrijven die banen bieden op alle niveaus voor de inwoners van Arnhem. In de Visie Werklocaties Arnhem 2040 beschrijven we de verschillende werklocaties en werkmilieus in Arnhem. We geven ook aan wat er nodig is om de locaties aantrekkelijk en toekomstbestendig te houden of te maken.

Voorstel

1. Met de Visie Werklocaties Arnhem 2040 perspectief te schetsen om de Arnhemse werklocaties te ontwikkelen tot aantrekkelijke, toekomstbestendige werklocaties.
2. De Visie Werklocaties Arnhem 2040 vast te stellen.

Inleiding

Hoewel de werkgelegenheid verspreid is over bijna de hele stad, zijn de meeste banen geconcentreerd op een aantal plekken. Die – ruimtelijk afgebakende – plekken worden van oudsher aangeduid als bedrijventerreinen, kantoorlocaties, binnenstad en winkelgebieden. Het is niet meer van deze tijd om deze typen terreinen zo strikt te scheiden. Vandaar dat tegenwoordig de overkoepelende term ‘werklocaties’ wordt gehanteerd. Ook buiten de officiële werklocaties zijn er gebieden in Arnhem waar de concentratie van bedrijvigheid sterker is dan in een normale woonwijk. Deze gebieden zijn evengoed van groot belang voor de werkgelegenheid in de stad. Daarom wordt in de Visie Werklocaties Arnhem 2040 gekozen om naast de term ‘werklocaties’, ook de term ‘werkmilieus’ te gebruiken voor gebieden waar een concentratie van bedrijvigheid aanwezig is.

Werk vindt in vergelijking met de afgelopen decennia op steeds meer plekken in de stad plaats; de werkfunctie is tegenwoordig vaker te vinden in gebieden met verschillende functies. Deze zogenaamde functiemenging is belangrijk om de werkgelegenheid in een groeiende stad op peil te houden. Tegelijkertijd is het ook van belang om locaties aan te wijzen waar functiemenging niet wenselijk is. Dit om ruimte in de stad te behouden voor bedrijfsfuncties die niet samengaan met functies als wonen en recreëren, bijvoorbeeld vanwege externe veiligheid. Op die manier blijft er ruimte voor verschillende typen bedrijven die voor verschillende typen banen zorgen. Bij

Gemeente Arnhem

(toekomstige) stadsontwikkelingen moet de afweging worden gemaakt of functiemenging wel of niet gewenst is.

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 geeft een integraal beeld van de werklocaties in Arnhem richting 2040. De visie is een deeluitwerking van de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040. Bovendien is de Visie Werklocaties Arnhem een ruimtelijke vertaling van de Economische Agenda 2021-2025. Deze agenda omschrijft de economische opgaven van de stad. De Kantorennota 2022-2030 is op zijn beurt weer een deeluitwerking van de Visie Werklocaties Arnhem 2040, vandaar dat de twee beleidsstukken gelijktijdig tot besluitvorming worden gebracht.

Daarnaast kan de Visie Werklocaties als economische bouwsteen fungeren bij de integrale keuzes of afwegingen die moeten worden gemaakt bij gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven waarbij werklocaties of werkmilieus een rol spelen. Hoe wij komen tot een integrale keuze, staat beschreven in de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040.

Adviesbureau Buck Consultants heeft in opdracht van de gemeente het toekomstbeeld van werklocaties in Arnhem en de samenhang tussen de locaties ten behoeve van optimaal ruimtegebruik beschreven.

Beoogd effect

Het doel is om de werkgelegenheid in de stad te behouden en mee te laten stijgen met het toenemende inwonersaantal in Arnhem.

Argumenten

1.1 Een stad in balans vraagt om voldoende en passende ruimte voor (het huisvesten van) werkgelegenheid.

Arnhem streeft ernaar een groeiende stad in balans te zijn. Een stad in balans betekent voldoende werkgelegenheid hebben ín de stad voor de inwoners ván de stad. Het streven is om tot aan 2040 16.000 woningen toe te voegen aan de stad. Dit vraagt om een evenredige groei van de werkgelegenheid in de stad. Die werkgelegenheid moet passen bij de (veranderende) samenstelling van de beroepsbevolking van Arnhem. In 2020 was circa 28 procent praktisch geschoold, 38 procent middelbaar opgeleid en 35 procent hoogopgeleid (bron: afdeling Informatie). De arbeidsmarkt Midden-Gelderland heeft te maken met grote uitdagingen, zoals krapte in vele sectoren (ook in de belangrijke economische sectoren voor Arnhem). Die krapte houdt waarschijnlijk lang aan (bron: UWV). In de regionale en gemeentelijke Human Capital Agenda wordt nader ingegaan op de uitdagingen op de arbeidsmarkt en hoe daarmee om te gaan.

Het Rijk en de regio hanteren het principe dat er voor elke extra woning die wordt gebouwd ook een extra baan moet worden gerealiseerd. Dit vraagt om zorgvuldig en duurzaam gebruik van de beschikbare ruimte. De Visie Werklocaties Arnhem 2040 schetst op welke werklocaties en in welke werkmilieus die benodigde werkgelegenheid moet worden gerealiseerd, zodat er

voldoende ruimte is voor verschillende typen bedrijven die banen bieden op alle niveaus voor de inwoners van Arnhem. Ook geeft de Visie Werklocaties aan wat er nodig is om die gebieden aantrekkelijk en toekomstbestendig te houden of maken. Daarom is er in de visie ook aandacht voor de volgende aspecten: duurzaamheid, klimaatadaptatie en leefklimaat voor werkgevers, werknemers en inwoners. Het verbeteren van deze aspecten draagt namelijk bij aan de kwaliteitsimpuls die enkele werklocaties nodig hebben.

1.2 *Het (georganiseerde) bedrijfsleven vraagt om duidelijkheid en richting van de gemeente.*

Voorafgaand aan het opstellen van dit beleidsstuk bleek dat partijen in de stad behoefte hebben aan een visie voor de werklocaties in de stad. Bij het (georganiseerde) bedrijfsleven leefden en leven zorgen over de schaarse ruimte voor bepaalde bedrijfsfuncties en typen werkmilieus in de stad. Deze partijen zijn van mening dat er sprake is van ongewenste functiemenging op bepaalde werklocaties. Deze constatering in combinatie met het ontbreken van zicht op nieuw te ontwikkelen werklocaties in de stad baart hen zorgen. Private partijen zijn bereid om te investeren in de werklocaties en individueel vastgoed om deze toekomstbestendig te maken en om de ruimte efficiënter te gebruiken, mits er een duidelijk toekomstbeeld voorhanden is. Met deze private investeringen kan een kwaliteitsimpuls worden gegeven aan de bestaande werklocaties.

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 is opgesteld met input vanuit de stad (zie paragraaf participatie).

2.1 *Uw raad heeft het college met een motie verzocht deze visie op te stellen.*

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 sluit aan bij de motie ‘Intensief ruimtegebruik op werklocaties – een zaak van permanente aandacht’ (21m68). Met het voorliggende voorstel doet het college de motie dan ook af.

In deze motie is tevens opgeroepen om doelstellingen meetbaar te maken. Daarom zullen de extra prestatie-indicatoren arbeidsintensiteit en bedrijfsintensiteit op werklocaties vanaf 2023 worden opgenomen in de begroting, om zo het effect van het beleid te kunnen monitoren.

Kanttekeningen en risico's

1.1 *Het hebben en houden van toekomstbestendige werklocaties vraagt om het maken van keuzes.*

Functiemenging is een trend in de ruimtelijke ontwikkeling. Functiemenging helpt om optimaal gebruik te maken van ruimte, in een tijd dat ruimte schaars is en steeds schaarser wordt. Om de werkgelegenheid in de stad te kunnen laten groeien, is het noodzakelijk plekken aan te wijzen waar het mengen van functies zinvol en toepasbaar is. Het combineren van wonen, werken en recreëren draagt op de meeste plekken bij aan een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat.

Functiemenging moet echter geen doel op zich zijn. Niet alle functies zijn mengbaar. Het is van belang locaties aan te wijzen waar functiemenging ongewenst is, om zo een aantrekkelijk vestigingsklimaat te houden voor bedrijven die wegens bepaalde milieuhinder of veiligheidscontouren ruimte nodig hebben om te ondernemen. Deze locaties zijn onder andere nodig om bedrijven in de circulaire economie te faciliteren. In de Visie Werklocaties Arnhem 2040 wordt de keuze gemaakt bepaalde gebieden enkel een werkfunctie te geven. Het is noodzakelijk om functionele werklocaties te behouden, omdat de bedrijven die daar zijn gevestigd en zich kunnen vestigen ook veel banen bieden voor praktisch geschoolden. Op die manier blijft er werkgelegenheid op alle niveaus, passend bij de inwoners van Arnhem.

1.2 Aantrekkelijke en toekomstbestendige werklocaties ontstaan niet vanzelf.

Toekomstbestendige werklocaties ontstaan door samenwerking tussen private en publieke partijen. Publieke partijen, zoals een gemeente, hebben een regisserende rol bij onder andere gebieds- en wijkontwikkelingen. Het is van belang dat er in deze ontwikkelingen ruimte wordt gecreëerd voor werkgelegenheid, passend bij het werkmilieu in het specifieke gebied. Elk werkmilieu heeft zijn eigen kenmerken. Er is maatwerk per locatie nodig om deze kenmerken optimaal te benutten. Voor de werklocaties met een organisatievorm (zoals een parkmanagementorganisatie) gebeurt dit in samenwerking met private partijen. Samen worden plannen gemaakt en initiatieven bedacht ter stimulering van de toekomstbestendigheid van de locatie.

In de praktijk zien we dat bij gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven de ruimte voor wijkeconomie niet automatisch wordt meegenomen in de planvorming. Daarnaast geven marktpartijen regelmatig aan dat het inpassen van economische of maatschappelijke functies de businesscase van een ontwikkeling onrendabel, onzeker of ingewikkeld maakt. Ook hiervoor geldt dat helderheid vanuit de gemeente aan de voorkant over het gewenste werkmilieu bijdraagt aan een beter eindproduct op de locatie. Immers, in een stad in balans kun je wonen, werken en recreëren. Door de Visie Werklocaties Arnhem 2040 als economische bouwsteen in te brengen bij gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven, kunnen de economische en maatschappelijke functies meegenomen worden bij het maken van de integrale keuzes of afwegingen.

Participatie

Adviesbureau Buck heeft in opdracht van de gemeente ondersteund bij het opstellen van de Visie Werklocaties Arnhem 2040. Input is opgehaald uit interviews met stakeholders. Denk hierbij aan vertegenwoordigers of eigenaren van werklocaties, ondernemersverenigingen en makelaars. Er is daarnaast een expertmeeting geweest met Stichting Arnhemse Bedrijventerreinen (StAB). Het bestuur van StAB heeft input verstrekt, welke is meegenomen in de uitwerking van de visie. Tijdens sessies over de uitvoeringsagenda 2022 van de Economische Agenda 2021-2025 is ook over de Visie Werklocaties gesproken. Verder is er naar aanleiding van deze uitvoeringsagenda in 2022 gestart met een extern overleg Werklocaties Arnhem, waarin wordt gesproken over de toekomstbestendige werklocaties. Op initiatief van de private partijen is de frequentie van dit

overleg verhoogd naar één keer per kwartaal; de eerste twee bijeenkomsten hebben inmiddels plaatsgevonden.

Financiën

Het college is van mening dat voor een aantal werklocaties een kwaliteitsimpuls noodzakelijk is om de toekomstbestendigheid van de werklocaties te waarborgen. In de meerjarenprogrammabegroting 2023 tot en met 2026 is daarom in deze periode jaarlijks €100.000 aan budget beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van de Visie Werklocaties Arnhem 2040.

Daarnaast is er specifiek voor de werklocaties in het ontwikkelgebied Spoorzone Arnhem-Oost €200.000 per jaar beschikbaar voor de jaren 2023-2026, zodat stappen gezet kunnen worden voor revitalisering en herontwikkeling van deze werklocaties.

In de Begroting zijn middelen gereserveerd voor de transformatie van de Nieuwe Haven naar een duurzame bedrijfshaven, op basis van het vastgestelde implementatieplan Nieuwe Haven. Dit betreft voor de jaren 2023 en 2024 een budget van €200.000 per jaar.

De hierboven genoemde budgetten dienen ook ingezet te worden als cofinanciering bij subsidieaanvragen.

Investeren in vastgoed is aan private partijen, zoals ontwikkelaars en pandeigenaren. Een duidelijke richting helpt hen keuzes te maken. Voor enkele werklocaties geldt dat het geschetste toekomstperspectief uit de visie werklocaties eerst verder moet worden geconcretiseerd en uitgewerkt, voordat er private investeringen kunnen worden uitgelokt.

Uitvoering

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 schetst het perspectief voor de werklocaties en werkmilieus in de stad. Deze ontwikkelrichtingen krijgen nog een uitwerking per deelgebied. Dit betreft maatwerk. Na vaststelling van de Visie Werklocaties Arnhem 2040 wordt als eerste gestart met het opstellen van een ambitiedocument voor bedrijventerrein Het Broek.

In hoofdstuk 6 van de visie wordt beschreven waar, na vaststelling, als eerste aan gewerkt zal gaan worden.

Daarnaast wordt tijdens de periodieke contactmomenten met de verschillende werklocaties de Visie Werklocaties besproken. Ook wordt in het externe overleg Werklocaties Arnhem aandacht besteed aan het realiseren van toekomstbestendige werklocaties.

Communicatie

Er gaat een persbericht uit over de Visie Werklocaties Arnhem 2040. Daarin leggen we uit dat Arnhem diverse werklocaties kent die zijn getypeerd naar werkmilieus. Daarin wordt omschreven dat er locaties zijn waar functiemenging passend en mogelijk is, maar ook dat op bepaalde locaties

functiemenging niet wenselijk is. Er wordt toegelicht dat het voor het woon-, werk- en leefklimaat van belang is dat er zowel gemengde als functionele werkmilieus zijn in de stad. Het persbericht en de visie werklocaties delen wij met het netwerk van ontwikkelaars, makelaars, ondernemersverenigingen en vertegenwoordigers van verschillende werklocaties. Vanwege de samenhang met en gelijktijdige besluitvorming over de Kantorennota Arnhem 2022-2030 is het een gecombineerd persbericht over de twee beleidsstukken.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Visie Werklocaties Arnhem 2040; Buck Consultants, november 2022.
- Factsheets Werklocaties gemeente Arnhem; Buck Consultants, november 2022.

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	634635

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 december nummer: 634635;

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet;

besluit:

1. Met de Visie Werklocaties Arnhem 2040 perspectief te schetsen om de Arnhemse werklocaties te ontwikkelen tot aantrekkelijke, toekomstbestendige werklocaties.
2. De Visie Werklocaties Arnhem vast te stellen.

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem

GEMEENTERAAD ARNHEM

Motie

Datum raadsvergadering:	29 maart 2023
Nummer motie:	**23M24**
Zaaknummer:	634635
Status	
Onderwerp:	Vaststellen Visie Werklocaties Arnhem 2040

Titel:

Bedrijventerreinen behouden voor Arnhem

Aan de gemeenteraad

Ondergetekenden stellen voor:

Omdat we weten dat:

- Het oppervlak aan bedrijventerreinen in Arnhem beperkt is;
- 20% van de werkgelegenheid op de bedrijventerreinen is gevestigd;
- Bedrijventerreinen een belangrijke motor zijn voor de Arnhemse economie, omdat juist daar veel bedrijven zijn gevestigd binnen de industrie, logistiek, (groot)handel en bouw;
- Er in Arnhem geen ruimte is om nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen;
- De druk op bedrijventerreinen steeds groter wordt;
- Arnhem de komende jaren blijft groeien en er dus behoefte blijft aan bedrijventerreinen.

Omdat we vinden dat:

- Een gezonde economie belangrijk is voor Arnhem;
- Het hebben van voldoende werkgelegenheid een voorwaarde is voor een gezonde economie zowel voor Arnhem als stad als de Arnhemmers zelf;
- De aanwezigheid van bedrijventerreinen onmisbaar is voor het leveren van voldoende werkgelegenheid.

Daarom draagt de gemeenteraad het college op om:

- Zorgvuldig om te gaan met onze bedrijventerreinen, waarbij het uitgangspunt behoud van werkgelegenheid en bedrijfsruimte is, en de bedrijventerreinen dus zo veel als mogelijk te behouden.

Indieners:

Alwin van Engelenburg – VVD Arnhem

GEMEENTE Arnhem

Buck Consultants International

Visie Werklocaties Arnhem 2040

Een integraal en samenhangend perspectief voor de (her)ontwikkeling van werklocaties

Uitgevoerd in opdracht van:
Gemeente Arnhem

Nijmegen, november 2022

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 **Inleiding** **4**

1.1 Doel 4
1.2 Urgentie 5
1.3 Leeswijzer 6

Hoofdstuk 2 **Kaders en context** **7**

2.1 Omgevingsvisie Arnhem 2040 7
2.2 Economische Agenda Arnhem 2021-2025 8
2.3 Regionale programmering 9

Hoofdstuk 3 **Trends en ontwikkelopgaven** **11**

3.1 Ruimte voor werken in de stad 11
3.2 Economisch vestigingsklimaat Arnhem 12
3.3 Werklocaties in de nieuwe economie 13
3.4 Kantorenmarkt 15
3.5 Bedrijfsruimtemarkt 16
3.6 Retailmarkt 17
3.7 Woningmarkt 18

Hoofdstuk 4 **Typering van werklocaties** **19**

4.1 Inventarisatie van werklocaties 19
4.2 Typen Arnhemse werklocaties 20
4.3 Leidende principes Arnhem 22
4.4 Toekomstbeeld werklocaties op kaart 26
4.5 Toekomstbestendige werklocaties in 2040 29

Hoofdstuk 5 **Ontwikkelrichting strategische deelgebieden** **31**

5.1 Samenhang in strategische deelgebieden 31
5.2 Deelgebied Arnhem-Oost 32
5.3 Deelgebied Arnhem-Zuid 37
5.4 Deelgebied Centrum 39

Hoofdstuk 6 **Uitvoeringsstrategie** **45**

6.1 Doorwerking Visie Werklocaties Arnhem 2040 46

6.2 Prioriteiten voor 2023-2025 47

Bijlage 1 **Toelichting typologie werklocaties** **50**

Bijlage 2 **Werkgelegenheid en bedrijven per werklocatie** **52**

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Doel

Arnhem beschikt over een gevarieerde mix aan typen werklocaties met onder meer kantorenlocaties, bedrijventerreinen, campussen, woon-werkwijken en winkelgebieden. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen en de omgevingsvisie is er behoefte aan een samenhangende visie over hoe deze typen werklocaties in de stad zich in de periode tot 2040 gaan ontwikkelen. Door als gemeente te werken met een integrale typering van werklocaties wordt een goede samenhang aangebracht in de diverse werkmilieus die de stad kent. Hiermee kan een duurzame en toekomstgerichte stedelijke economie gewaarborgd worden.

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 schetst de kaders en opgaven om de ontwikkeling van de Arnhemse economie de komende jaren ruimtelijk in goede banen te leiden. De visie Werklocaties maakt de vertaalslag van ambities naar scherpe keuzes. De visie is een deeluitwerking van de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040. Bovendien is de Visie Werklocaties Arnhem een ruimtelijke vertaling van de Economische Agenda 2021-2025. Deze agenda omschrijft de economische opgaven van de stad.

Daarnaast kan de Visie Werklocaties als economische bouwsteen fungeren bij de integrale keuzes of afwegingen die moeten worden gemaakt bij gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven waarbij werklocaties of werkmilieus een rol spelen. Hoe wij komen tot een integrale keuze, staat beschreven in de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040. Het gedachtegoed van de Visie Werklocaties is in lijn met het Verstedelijkingsakkoord Groene Metropoolregio (2040).

Het doel van de Visie Werklocaties Arnhem 2040 is om te komen tot een integraal en samenhangend perspectief voor de ontwikkeling van werklocaties in de stad voor de komende jaren ten behoeve van groei van werkgelegenheid in een groeiende stad.

Stedelijke ontwikkeling gaat ook over het verduurzamen van het vestigingsklimaat voor bewoners, bedrijven, bezoekers en studenten. Dat vraagt om het blijvend inzetten op een dynamisch en innovatief en ook veilig ondernemers- en startersklimaat. Binnen de energietransitie gaat dat om energiebesparing en opwekking door bedrijven en ontwikkelen en vernieuwen van nieuwe energieconcepten gebaseerd op o.a. gebruik van waterstof en batterijen. Ook zal er aan een circulaire, natuurinclusieve en klimaatadaptieve omgeving gewerkt moeten worden. Tot slot gaat duurzame stedelijke ontwikkeling over gedragsverandering, bijvoorbeeld met betrekking tot mobiliteit en functiemenging.

Werklocaties in Arnhem zijn groen, duurzaam en toekomstbestendig. Uitgangspunt voor alle werklocaties is optimaal ruimtegebruik ten behoeve van voldoende werkgelegenheid in Arnhem.

1.2 Urgentie

Veel goede plannen, nog weinig samenhang

Er zijn diverse gebiedsvisies en actieplannen voor individuele werklocaties opgesteld of in ontwikkeling, maar de plannen ‘communiceren’ nog onvoldoende met elkaar. Door het ontbreken van een visie op de ontwikkeling van de Arnhemse werklocaties kan in projecten vaak onvoldoende onderbouwde sturing meegegeven worden vanuit economie. Daarnaast past het traditioneel neerzetten van werklocaties (bedrijventerreinen en kantoorlocaties) niet meer in de huidige tijd waarin functiemening in bepaalde mate zorgt voor werken in woonwijken. Tevens is het wenselijk om thema’s als klimaatadaptief, circulair en leefbaarheid mee te nemen in de te ontwikkelen werkmilieus.

Ruimtelijke inpassing verstedelijkingsopgave

Vanuit de verstedelijkingsopgave wordt door de gemeente Arnhem gestreefd naar het toevoegen van 16.000 nieuwe woningen tot 2040 en evenzoveel nieuwe banen. Bovendien zijn er andere ruimtelijke claims in de stad, zoals cultuur, onderwijs, zorg, groen, energie en mobiliteit, waardoor de ‘strijd om de ruimte’ ook in Arnhem aanwezig is.

De (voorontwerp) omgevingsvisie geeft al een goed beeld over de toekomst van de leefomgeving van Arnhem en ambities voor een groene, vitale stad met ruimte voor meer inwoners én bedrijvigheid. Deze visie op de stedelijke economie van Arnhem is een uitwerking van wat is opgenomen in de omgevingsvisie.

Er is in Arnhem weinig nieuwe ruimte beschikbaar (te maken) buiten de bestaande werklocaties voor het accommoderen van werkfuncties. Ook is er in de afgelopen jaren veel (incourant) vastgoed getransformeerd naar woningen en staan er transformaties op de planning. De ruimte voor werken in de stad ‘concurreert’ met andere stedelijke functies, die eveneens belangrijk zijn. Functiemenging kan daarbij waardevol zijn voor werklocaties, maar zou geen doel op zich moeten zijn. Functiemenging is een instrument om efficiënt met ruimte om te gaan en levendigheid in een gebied te creëren. Op andere werklocaties is het vanuit economisch perspectief verstandig om juist te sturen op verdergaande specialisatie van bedrijfsmatige functies, waarbij er een duidelijk eigen profiel wordt ontwikkeld.

Structurele veranderingen in de economie

Veranderingen in de economie leiden tot snelle veranderingen in bedrijfstakken, en daarmee ook tot andere eisen aan huisvesting en omgeving. De veranderende vestigingspatronen zijn van invloed op de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan werklocaties. De verschillende typen Arnhemse werklocaties dienen aantrekkelijk te blijven voor bedrijven, zodat de werkgelegenheid op duurzame wijze kan groeien en de stedelijke balans tussen wonen en werken niet verstoord raakt. Dat vraagt om een brede welvaart-insteek, waarbij economische ontwikkeling (ook) gaat over sociale ontwikkeling (bijvoorbeeld arbeidsmarkt, inclusiviteit) en omgeving (duurzame energie, ruimtelijke kwaliteit, inclusief het klimaatbestendiger maken van de terreinen).

De Economische Agenda 2021-2025 geeft op hoofdlijnen het economisch beleid en de ambitie weer van de gemeente voor de economie van Arnhem. In de Economische Agenda zijn de veranderingen in de economie beschreven, maar deze zijn nog niet expliciet ruimtelijk vertaald. Deze ruimtelijke vraagstukken doen zich in Arnhem op diverse plekken voor. Zo moet de Spoorzone Arnhem-Oost in de komende jaren uitgroeien tot een groen stadsdeel met een uitdagende mix van wonen en werken. Er is ruimte voor bestaande én nieuwe vormen van ondernemerschap, met nadruk op samenwerking, duurzaamheid en innovatie. Om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren moet meer

duidelijkheid komen over typen werkmilieus binnen de gehele gemeente. De nadruk in deze visie werklocaties ligt daarom sterk op het verduurzamen, vergroenen, herontwikkelen, intensiveren, innoveren, herprofileren en (deels) transformeren van de bestaande werklocaties.

Duidelijkheid creëren voor het bedrijfsleven

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 kan hernieuwd perspectief bieden en duidelijkheid geven aan ondernemers door scherpe keuzes over de profilering van werklocaties. Zo kan het energieprofiel verder versterkt worden met de ontwikkeling van (innovatieve) werklocaties.

Ook voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen en het intensiveren van het ruimtegebruik is duidelijkheid voor het bedrijfsleven belangrijk. Kiezen voor het behouden van een bedrijventerrein maakt investeren door gevestigde bedrijven aantrekkelijker, bijvoorbeeld in de kwaliteit en toekomstbestendigheid van het bedrijfsvastgoed en de bedrijfsprocessen. Investeringen door het bedrijfsleven kunnen leiden tot hernieuwde perspectieven voor zones op bedrijventerreinen.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 Kaders en context
Een weergave op hoofdlijnen van de aanknopingspunten uit relevante beleidsstukken van de gemeente Arnhem met betrekking tot de nieuwe visie voor de ontwikkeling van werklocaties. De volgende beleidsstukken komen aan bod: de (voorontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040, de Economische Agenda Arnhem 2021-2025, de Verstedelijkingsstrategie Groene Metropool en het Regionaal Programma Werklocaties Arnhem-Nijmegen.

Hoofdstuk 3 Trends en ontwikkelopgaven
Inzicht in de veelheid aan trends en ontwikkelingen rondom toekomstbestendige werklocaties en duurzame stedelijke ontwikkeling. Voor de kantorenmarkt, bedrijfsruimtemarkt, retailmarkt en woningmarkt worden de belangrijkste ontwikkelopgaven voor Arnhem beschreven.

Hoofdstuk 4 Typering van werklocaties
Inventarisatie van werklocaties in Arnhem en toedeling aan verschillende typen werkmilieus. Op basis van vijf leidende principes voor werklocaties wordt er voor elke werklocatie een wenselijke toekomstige typering aangeduid.

Hoofdstuk 5 Ontwikkelrichting strategische deelgebieden
Uiteenzetting van een samenhangend beeld voor de ontwikkeling van werklocaties binnen de drie strategische deelgebieden uit de (voorontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040. Voor de deelgebieden Oost, Zuid en Centrum is het toekomstbeeld voor alle werklocaties binnen dat gebied nader uitgewerkt aan de hand van een typologie voor werklocaties.

Hoofdstuk 6 Uitvoeringsstrategie
Aanknopingspunten voor een meerjarige uitvoeringsstrategie voor werklocaties in Arnhem met aandacht voor zowel het sturen op de economische programmering als voor de inzet van ruimtelijk instrumentarium.

Hoofdstuk 2 Kaders en context

2.1 Omgevingsvisie Arnhem 2040

De (ontwerp) omgevingsvisie geeft een beeld over de toekomst van de leefomgeving van Arnhem. In 2040 moet Arnhem een groene, vitale stad zijn met ruimte voor meer inwoners én bedrijvigheid. In de omgevingsvisie staat hoe de beperkte ruimte wordt benut om te kunnen werken, wonen, recreëren, sporten en ontmoeten. Ook moeten er voldoende voorzieningen voor onderwijs en zorg zijn. Bovendien is er ruimte nodig om de klimaatveranderingen op te vangen en om de transitie naar duurzame energie mogelijk te maken.

Om het streefbeeld in 2040 te bereiken, ligt de focus de komende jaren op:

- Sterke positionering en profilering als groene, creatieve, ondernemende energiestad;
- Gunstig vestigingsklimaat voor onderwijs en innovatieve bedrijvigheid energiesector;
- Investeren en bouwen op die plekken in de stad, die goed met het OV bereikbaar zijn en al over voorzieningen beschikken én meer ruimte voor fietsen en wandelen;
- Woningen creëren ín de stad, met aandacht voor mensen met beperkingen, een achtergestelde maatschappelijke positie en/of een kleine portemonnee;
- Ruimte voor nieuwe gemengde woon-werkmilieus in de stad;
- Aantrekkelijke, gezonde, veilige en groene woon- en leefomgeving passend bij het veranderende klimaat;
- Gezonde en inclusieve wijken waar iedereen kan mee kan doen;
- Verduurzaming van wijken en het tegengaan van energiearmoede;
- Transformatie van de bruisende binnenstad van koop- naar ontmoetingscentrum.

De omgevingsvisie beschrijft hoe Arnhem keuzes gaat maken in het ruimtegebruik, rekening houdend met alle opgaven. Naast criteria uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) hanteert Arnhem daarbij aanvullende ‘afwegingsprincipes’, zoals slim omgaan met ruimtegebruik (transformatie, herstructurering) en het versterken van de Arnhemse identiteit.

De omgevingsvisie kent vervolgens een thema- en gebiedsgerichte uitwerking van de integrale ontwikkelkoers. Een van de uitgewerkte thema’s is economische vitaliteit. Hierin wordt de economische ontwikkelkoers richting 2040 geschetst, die als samenhangend kader dient voor de Visie werklocaties.

2.2 Economische Agenda Arnhem 2021-2025

De Economische Agenda 2021-2025 geeft op hoofdlijnen het economisch beleid en de ambitie weer voor de economie van Arnhem. De agenda is samen met ondernemers opgesteld en heeft als centrale ambitie om op alle fronten een **aantrekkelijke stad te zijn, met een gezonde, veilige, sterke en duurzame economie en voldoende banen**. De Economische Agenda is opgesteld voor vijf jaar en geeft focus aan de inzet van middelen in de jaarlijkse Uitvoeringsagenda's.

Een belangrijk uitgangspunt is dat Arnhem een stad is die groeit qua aantal woningen en inwonersaantal. Dit betekent dat ook de vraag naar aantrekkelijke vormen van werken in de stad zal toenemen. In het economische beleid is speciale aandacht voor de ***energiesector***. De van oudsher sterke en toonaangevende positie wordt verder uitgebouwd. De afgelopen jaren is deze ontwikkeling al ingezet met nieuwe ruimte voor innovatieve en duurzame vormen van energie.

De twee pijlers van een **aantrekkelijke en energieke stad** bieden kansen voor bestaande en nieuwe bedrijvigheid en werkgelegenheid. Dit vraagt wel om het juiste aanbod van werklocatie waar bedrijven optimaal en op toekomstbestendige wijze kunnen ondernemen.

Een gezonde stedelijke economie is belangrijk voor inwoners om een bestaan op te kunnen bouwen met een baan of eigen onderneming. Dan gaat het ook om een beroepsbevolking die op de juiste manier is opgeleid door de onderwijsinstellingen in Arnhem. De aanwezigheid van voldoende en goed gekwalificeerd personeel op het juiste moment is een cruciale randvoorwaarde voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven. Bedrijven dragen niet alleen bij aan de werkgelegenheid, maar zorgen door middel van sponsoring voor een bloeiend verenigingsleven en ondersteuning van maatschappelijke organisaties in Arnhem. Met innovaties en investeringen dragen bedrijven, in samenwerking met kennisinstellingen, bij aan de energietransitie, duurzame mobiliteit, klimaatbestendigheid en duurzame woningbouw.

Economische Agenda Arnhem: Toekomstbestendige Werklocaties

De werklocaties in Arnhem dienen aantrekkelijk te zijn en te blijven voor uiteenlopende typen bedrijven en organisaties. Toekomstbestendige werklocaties komen ten goede aan de werkgelegenheid, leiden tot een lagere uitkeringsafhankelijkheid en maken gezonde groei van het aantal inwoners en bezoekers mogelijk. Ook leidt een aantrekkelijk vestigingsklimaat tot betere kansen voor het vasthouden van studenten en startende bedrijven in de stad.

Voor de Arnhemse werklocaties is een belangrijke rol weggelegd in de energietransitie, in de transitie naar een circulaire economie en in het klimaatadaptatiebeleid. Binnen het bedrijfsleven wordt namelijk de meeste energie en grondstoffen verbruikt. Ook zijn dit de gebieden in de stad die sterk zijn verhard en daarom sterk opwarmen tijdens hittegolven (hittestress). Dit is van invloed op de totale leefbaarheid in de stad. Arnhem wil in 2050 een klimaatbestendige stad zijn. Dat streven gaat hand in hand met een groene, leefbare en werkzame stad waar het ook in de toekomst aantrekkelijk wonen, werken, leren en bezoeken is.

2.3 Regionale programmering

De gemeente Arnhem kan op het gebied van werklocaties niet los gezien worden van de regio. Er wordt constructief samengewerkt met andere gemeenten zodat de regio als één aantrekkelijke regio gepositioneerd kan worden, zonder dat er sprake is van onderlinge concurrentie.

Verstedelijkingsstrategie Groene Metropool

Arnhem is onderdeel van de regio Arnhem-Nijmegen. Deze regio positioneert zich bovendien samen met de regio Foodvalley als de Groene Metropool. De regio maakt zich economisch sterk voor topsectoren Energy, Food & Agri en Health & Hightech. De deelgebieden in de regio hebben elk eigen specialisaties, die elkaar onderling kunnen versterken. De economische speerpunten van Arnhem zijn onder meer energie/cleantech, bruisende binnenstad, creatieve industrie & ontwerp, bovenregionaal dienstencentrum en gezondheid & sport.

De Spoorzone Arnhem-Oost is een van de sleutelgebieden binnen de regionale verstedelijkingsstrategie. Het gebied staat voor een integrale ontwikkelopgave van wonen, werken, leefomgeving en bereikbaarheid op de spoorcorridor Utrecht-Arnhem-Duitsland. Arnhem als ICE-halte vormt de internationale draaischijf voor de (kennis)economie van de regio Health/Hightech-Food-Energy en draagt bij aan het economisch functioneren van de regio als geheel.

Regionaal Programma Werklocaties

In het Regionale Programma Werklocaties (RPW) leggen de regiogemeenten afspraken vast over de ontwikkelingen op werklocaties. In opdracht van het PFO Economie (tegenwoordig het platform Productieve Regio genaamd) zijn in december 2020 regionale afspraken vastgelegd voor de periode 2021-2024. Er wordt gestreefd naar een gebalanceerde economische ontwikkeling, met daarin ruimte voor landschap, duurzaamheid en een ontspannen leefkwaliteit. De werklocaties in Arnhem vervullen hierin een belangrijke functie.

Kantoren

De regionale afspraken in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR) richten zich op het versterken van de meest kansrijke locaties en het herontwikkelen van (incourant) kantorenaanbod op minder kansrijke locaties. De regionaal aangewezen kansrijke locaties zijn de centraal stationsgebieden, overig ov-hubs en de toekomstbestendige kantoorparken.

Kantoorontwikkelingen op potentiële (her)ontwikkelingslocaties rondom het centraal station in Arnhem worden gestimuleerd. Naast het centraal station worden de stations Arnhem Velperpoort en Arnhem Zuid aangewezen als HOV-locaties, die kunnen dienen als overlooplocatie indien rondom Arnhem Centraal onvoldoende kantoorruimte gerealiseerd kan worden. Het station Presikhaaf wordt (nog) niet benoemd. In het RPW staat beschreven dat de afweging tussen wonen en werken op en rondom de centraal stationslocaties een bestuurlijke prioriteit is.

In de gemeente Arnhem zijn de kansrijke kantoorclusters en -parken Velperweg, Arnhems Buiten en Gelderse Poort. Voor Gelderse Poort is dat onder de voorwaarde dat ingezet wordt op o.a. een betere verbinding met station Arnhem-Zuid.

Bedrijventerreinen
Voor bedrijventerreinen is er sprake van een ontwikkelopgave in de regio. Door de aanzienlijke uitgifte op bedrijventerreinen in de periode 2016-2020 is in veel gemeenten het overaanbod omgeslagen in tekorten. Binnen meerdere typen werkmilieus is behoefte aan nieuw aanbod.

De gemeenten Arnhem en Nijmegen zijn de economische motoren van de regionale en Gelderse economie en bepalen voor een belangrijk deel de aantrekkelijkheid van de regio. Voor de verdere economische ontwikkeling van Arnhem is samenwerking met de regio noodzakelijk, omdat de ruimte binnen de eigen gemeentegrenzen zeer beperkt is. Andersom heeft de regio de sterke steden ook nodig om de regionale concurrentiekracht te behouden. De focus ligt daarom op het bieden van ruimte op de meest optimale locatie voor ieder type bedrijvigheid. Ontwikkellocaties voor de uitbreiding van bedrijventerrein worden daarom vooral nabij de snelwegen rond het stedelijk gebied gezocht.

In het RPW is ook aandacht voor de duurzaamheid van bedrijventerreinen, waaronder belangrijke opgaven op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie.

Hoofdstuk 3 Trends en ontwikkelopgaven

3.1 Ruimte voor werken in de stad

Leefbare en toekomstbestendige steden vragen om voldoende ruimte voor werken. Een stad moet voldoende en passende werkgelegenheid kunnen faciliteren voor haar inwoners. In de stad komen verschillende opgaven samen die sterk worden gedreven door uiteenlopende trends:

Arnhem staat voor de uitdaging om werkgelegenheid in de stad op peil te behouden en daarmee koopkracht voor de inwoners, ondernemers en draagvlak voor voorzieningen. Bij een stad die groeit, hoort ook groei van werkgelegenheid. Binnen het stedelijk gebied zijn daarom voldoende toekomstbestendige werklocaties nodig.

Ruimtelijke combinatie van functies is steeds meer aan de orde, bijvoorbeeld op binnenstedelijke bedrijventerreinen waar wonen en werken gecombineerd kunnen worden. Functiemenging kan een prima middel zijn om op bepaalde werklocaties verdichting te realiseren, maar het zou zeker geen doel moeten zijn voor álle werklocaties. Wijkeconomie is goed te verenigen met een woonfunctie en draagt bij aan de leefbaarheid van een wijk (ontmoetingen). Wijkeconomie is dan ook zeer goed in te passen in woonwijken of een woon-werkmilieu.

In een stedelijke omgeving is het noodzakelijk om functionele werklocaties aan te wijzen waar hindergevende activiteiten ook in de toekomst zijn toegestaan. Het beschikbaar houden van deze ruimte is van belang voor het behouden van ruimte voor de maakindustrie én voor logistieke en industriële activiteiten. Deze zijn van belang is voor een groot deel van de beroepsbevolking in de stad. Deze ruimte is bovendien onlosmakelijk verbonden met energietransitie en de circulaire economie. Dit soort

werklocaties zijn niet geschikt om te wonen. Andersom zijn niet alle woonwijken geschikt om te werken.

Over het algemeen kunnen kantoren en bepaalde dienstverlenende bedrijven goed worden ingepast in een gemengde omgeving met wonen en andere voorzieningen. De meer bedrijfsmatige functies zoals industrie, bouw en grotere logistiek met richtafstanden voor geluid of veiligheid zijn minder eenvoudig in te passen in gemengd gebied.

Mede door de druk op de ruimte is inmiddels te zien dat de intensiteit van bedrijfsmeters de afgelopen jaren al licht is toegenomen.

Schatting aantal bedrijven en banen per ha voor alle werklocaties in Arnhem (bron: PWE 2021; bewerking afdeling Informatie)

Totaal	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*
Aantal bedrijven per ha	5,65	5,78	6,08	6,38
Aantal banen per ha	79,90	81,23	80,82	82,38

3.2 Economisch vestigingsklimaat Arnhem

Arnhem is een groeiende stad met een onderscheidend economisch profiel en belangrijke regionale werkgelegenheidsfunctie. De stedelijke omgeving huisvest veel innovatieve en creatieve ondernemers, een krachtig en gevarieerd mkb, diverse grote zakelijke dienstverleners en verschillende grote overheidsdiensten. Arnhem is een stad met een aantrekkelijk woon-werkklimaat vanwege de groene landschappelijke ligging, de dynamische binnenstad en uitstekende (ov-)verbindingen met de regio en de rest van het land. Er is sprake van een sterk economisch vestigingsklimaat.

De gemeente Arnhem zet in op een groene, levendige, ondernemende en inclusieve stad. Het verder versterken van economische aantrekkelijkheid vraagt om een goed evenwicht met een duurzame ontwikkeling van de stad met voldoende ruimte voor wonen, werken en recreëren.

Het vestigingsklimaat van Arnhem voor economische functies kent een aantal sterke werklocaties en goede verbindingen. De economische speerpunten van Arnhem zorgen ervoor dat de stad voor de komende jaren over voldoende ontwikkelpotentieel en duurzaam verdienvermogen beschikt. Een belangrijke constatering in de Economische Agenda is dat een fors deel van de werkgelegenheid buiten de formele werklocaties is gevestigd, verspreid over de stad.

De werkgelegenheid in Arnhem moet passen bij de (veranderende) samenstelling van de beroepsbevolking van Arnhem. In 2020 was circa 28 procent praktisch geschoold, 38 procent middelbaar opgeleid en 35 procent hoogopgeleid[1]. De arbeidsmarkt Midden-Gelderland heeft te maken met grote uitdagingen, zoals krapte in vele sectoren (ook in de belangrijke economische sectoren voor Arnhem). Die krapte houdt waarschijnlijk lang aan[2]. In de regionale en gemeentelijke Human Capital Agenda (verwacht Q1 2023) wordt nader ingegaan op de uitdagingen op de arbeidsmarkt en hoe daarmee om te gaan.

[1] Gemeente Arnhem, afdeling Informatie
[2] UWV, https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/regio/midden-gelderland/regio-in-beeld-2022

Het innovatieve energiecluster als groeisector
Het sterke Arnhemse energiecluster geeft de stad een onderscheidende positie in de regio, en steeds meer ook (inter)nationaal, in termen van economische groei en bijdrage aan de grote maatschappelijke opgaven. Met het innovatieve energiecluster als groeisector positioneert de stad Arnhem zich als innovatief, creatief en duurzaam. De energietransitie is een vliegwiel voor verdere innovaties, nieuwe typen bedrijvigheid en extra werkgelegenheid in de volle breedte van de arbeidsmarkt.

Het economische fundament schuilt in een netwerk van bedrijven en kennisinstellingen dat voor een belangrijk deel is gevestigd op de werklocaties. Het kan gaan om hoofdkantoren van grote private of publieke spelers op de energiemarkt, maar ook om startups in de energiebranche. Met Arnhems Buiten, Industriepark Kleefse Waard (IPKW) en kenniscampus HAN/Van Hall Larenstein beschikt Arnhem over drie broedplaatsen voor ontwikkelingen op het gebied van innovatieve toepassingen en energie(transitie).

Een belangrijk deel van de energietransitie zal plaatsvinden op de werklocaties. Niet alleen omdat daar veel bedrijven zijn gevestigd, maar ook omdat daar veel energie wordt verbruikt en er veel kansen liggen voor opwekking, opslag en distributie van duurzame energie. Arnhem kan een belangrijke rol gaan spelen binnen de Groene Metropool om de transitie naar een duurzame en circulaire economie vorm te geven.

De werklocaties in Arnhem dienen aantrekkelijk te zijn én te blijven voor bedrijven om gevestigd te blijven of nieuw te willen vestigen. Sterke werklocaties komen ten goede aan de werkgelegenheid voor alle inwoners en faciliteren de groei van het aantal inwoners en bezoekers en leiden tot een lagere uitkeringsafhankelijkheid. Er moet daarom voldoende (fysieke) ruimte zijn voor bedrijven om te ondernemen. Het brede welvaartsdenken[3] zal daarbij hoog op de agenda moeten staan. Brede welvaart verbreedt economische ontwikkeling naar (ook) sociale ontwikkeling (bijvoorbeeld arbeidsmarkt, inclusiviteit) en omgeving (duurzame energie, klimaatadaptatie en omgevingskwaliteit).

3.3 Werklocaties in de nieuwe economie

Stedelijke werklocaties worden sterk beïnvloed door de snelle en ingrijpende ontwikkelingen in de maatschappij, economie en technologie. De productie- en dienstenketens van bedrijven worden sterk beïnvloed door efficiëntere, duurzamere en slimmere technieken. Er ontstaan steeds meer crossovers tussen sectoren. De paden van productie, logistiek, onderzoek en (zakelijke) diensten gaan elkaar steeds intensiever kruisen en lopen in elkaar over, waardoor er nieuwe typen activiteiten ontstaan. Dit leidt tot een veranderende vraag naar typen werklocaties.

[3] Zie: Monitor Brede Welvaart (CBS)

Figuur 1 Maatschappij en economie veranderen, dus ook (vraag naar) werklocaties

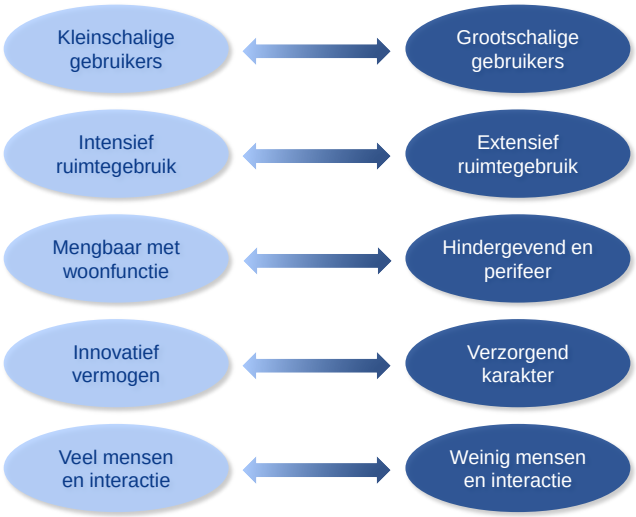
Bron: Buck Consultants International, 2022

Om goed in te kunnen spelen op de veranderende economie en de hoge dynamiek is er behoefte aan een gevarieerd aanbod van bedrijfsruimtes. Voor een deel van de bedrijven volstaan de regulier gemengde bedrijventerreinen en de kantorenlocaties, maar voor een ander deel van de (nieuwe typen) gebruikers voldoen deze niet altijd meer aan de wensen en eisen. Dit deel van de bedrijven zoekt naar meer levendige, innovatieve/specialistische en/of gemengde werkmilieus, zoals op te maken is uit de bovenstaande veranderende vraag naar werklocaties.

Veranderende vestigingsvoorkeuren van bedrijven zijn een bepalende factor. Veel bedrijven veroorzaken niet of nauwelijks overlast voor hun omgeving en kunnen dus met andere functies (woningen en voorzieningen) gecombineerd worden.

Anderzijds zijn er onveranderd bedrijven die fysieke en milieuruimte nodig hebben. Kortom, er zijn verschillende 'smaken' die allemaal nodig zijn voor een toekomstbestendig palet aan werklocaties in een stedelijke omgeving.

Figuur 2 Verschillende 'smaken' van bedrijven



3.4 Kantorenmarkt

Arnhem kantorenstad

Arnhem is een sterke kantorenstad met een groot aandeel van de werkgelegenheid in kantoren. De kantoorwerkgelegenheid is voornamelijk afkomstig uit dienstensectoren. De twee grootste zijn de zakelijke dienstverlening en overheidsdiensten, verantwoordelijk voor respectievelijk 18% en 10% van de Arnhemse werkgelegenheid. De zakelijke dienstverlening bestaat uit een gevarieerde mix van onder meer bedrijven in de accountancy, ingenieursdiensten, advisering en juridische sector. Daarnaast huisvest het Bestuurskwartier diverse overheidsdiensten van provincie, gemeente, politie en de rechterlijke macht.

De kantorenmarkt is door een toenemende digitalisering aan het veranderen. De coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat verschillende ontwikkelingen in een stroomversnelling zijn gekomen. Er worden door gebruikers van kantoren doorlopend nieuwe eisen gesteld aan de functionele en omgevingskwaliteit van de kantorenmilieus. Bovendien moeten kantoorgebouwen per 1 januari 2023 minimaal energielabel C hebben.

Er is sprake van een verschuiving van 'functionele' naar 'betekenisvolle' kantoren(locaties) waar werknemers graag willen werken. Omgevingen en gebouwen met veel dynamiek en interactie raken meer in trek. Het belang van functiemenging, een goede bereikbaarheid en aanwezigheid van ontmoetingsplekken wordt steeds groter op de kantorenmarkt.

Uitdagingen

De kantorenmarkt van Arnhem is in de afgelopen 10 jaar beter in evenwicht gekomen, omdat er een deel van de (incourante) leegstand is getransformeerd (naar met name wonen). In de periode 2013-2019 is er ongeveer 270.000 m² vastgoed getransformeerd, waarvan het grootste deel kantoren. De huidige marktsituatie is gunstiger dan 10 jaar geleden, maar de totale kantorenvoorraad in Arnhem is nog steeds te groot voor de verwachte marktvraag. Tegelijkertijd is er sprake van een tekort aan

ruimte in het gebied rondom station Arnhem Centraal en zijn er kansen vanuit verdichten rond OV-locaties.

In de Kantorennota Arnhem 2022-2030 zijn de kansen en uitdagingen geformuleerd en zijn richtingen beschreven voor de ontwikkeling van kantorenlocaties in Arnhem. Vanwege de grote kwantitatieve en kwalitatieve vraag van kantoorgebruikers worden in de omgeving van station Arnhem Centraal keuzes gemaakt om courante kantoormeters toe te voegen. Tevens wordt er in dat gebied gepleit voor terughoudendheid bij transformatieverzoeken van bestaande kantoorpanden naar andere functies.

Op de kantoorparken en bedrijventerreinen is er sprake van een overaanbod aan kantoren. Een groot aandeel van deze voorraad staat al langer dan 3 jaar leeg. In sommige van deze gebieden moet gekeken worden naar inkrimping en (gedeeltelijke) transformatie van de kantorenvoorraad. Op bedrijventerreinen betekent dit transformatie naar bedrijfsruimten. Ook kan de marktpositie verbeterd worden door investeringen in de omgeving. In de Kantorennota Arnhem 2022-2030 zijn er onderbouwde keuzes gemaakt die leiden tot een concreet actieplan voor de Arnhemse kantorenlocaties. De aanbevelingen worden meegenomen in het overkoepelende toekomstbeeld voor werklocaties.

COVID-19 trendversneller voor de manier van werken en het kantoorgebruik

De COVID-19 pandemie en de daarmee verbonden economische situatie, hebben bestaande trends en ontwikkelingen in vastgoedmarkten – en de kantorenmarkt in het bijzonder – in een stroomversnelling gebracht. De trends en ontwikkelingen zijn van invloed op de manier waarop organisaties in de toekomst het werken organiseren en hoe de kantoren daar onderdeel van zijn.

Belangrijke structurele ontwikkelingen die worden verwacht zijn:

- Hybride werkmodel: nieuwe balans tussen thuiswerken en werken op kantoor
- Versnelde digitalisering: technologie ondersteunt het locatie-onafhankelijk werken
- Heroverweging kantoorfunctie: het kantoor nog meer als plek voor ontmoeting (clubhuis)
- Gezondere werkplekken: fysieke en mentale gezondheid nog beter waarborgen
- Wendbaarheid organisaties: bedrijven beter voorbereid op fysieke contactbeperkingen

Het kantoor van de toekomst kenmerkt zich door een hoge mate van flexibiliteit, een uitstekende (OV)-bereikbaarheid, hoge duurzaamheid, veel ontmoetingsruimte en gezonde werkplekken. De onderzoeken in 2020 en 2021 laten op dit moment een gunstig perspectief zien voor stedelijk gelegen kantorenlocaties in de nabijheid van OV-knopen en voorzieningen. Ook gebieden met een hoge mate van functiemenging sluiten goed aan bij de nieuwe vestigingspatronen.

3.5 Bedrijfsruimtemarkt

Hoge marktdruk

Het oppervlak aan bedrijventerreinen in Arnhem is relatief beperkt ten opzichte van andere steden van een vergelijkbare omvang. Ongeveer 20% van de werkgelegenheid is op de bedrijventerreinen gevestigd in Arnhem. De bedrijventerreinen zijn belangrijke motoren voor de Arnhemse economie, omdat juist daar veel bedrijven zijn gevestigd binnen de industrie, logistiek, (groot)handel en bouw.

Door de hoge uitgifte op bedrijventerreinen (in de regio) in de periode 2016-2020 is het eerder verondersteld overaanbod teruggedrongen en is er behoefte aan nieuwe ontwikkelingen in de periode tot 2030. De nieuwe ruimte op bedrijventerreinen in Arnhem is schaars. Er is in de stad op korte termijn geen ruimte om nieuwe locaties te ontwikkelen. Er is daarom sprake van een hoge druk op de bedrijfsruimtemarkt, die benut kan worden om selectiever te zijn in gewenste typen bedrijvigheid.

Voor de toekomstige ontwikkeling van bedrijven in de stad moet het accent worden gelegd op het herontwikkelen, revitaliseren en verduurzamen van bestaande bedrijventerreinen. Voor de stad is het van belang om het huidige aanbod van bedrijventerreinen te behouden en niet te veel te 'verkleuren' naar woningbouw of andere functies. Nieuwe ruimte voor bedrijventerreinen zal op bestaande werklocaties of in de regiogemeenten gevonden moeten worden. Met de omgevingsvisie heeft de provincie Gelderland zich als doel gesteld dat de werklocaties in 2050 duurzaam zijn ingericht qua energie, klimaatbestendigheid en logistieke productiestromen. De bedrijventerreinen leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan het behalen van de energie-, klimaat- en circulaire transitieambities.

Toekomstbestendige bedrijventerreinen

De uitdagingen voor bedrijventerreinen in relatie tot behoud van economische vitaliteit, versnelling in verduurzaming en een duurzame ruimtelijke inrichting staan niet los van elkaar, maar moeten in onderlinge samenhang worden bezien. De gevestigde bedrijven die groeikracht hebben en willen anticiperen op duurzaamheid zullen ook investeren in de ruimtelijke inrichting.

Het toekomstbestendiger maken van een terrein vraagt om maatregelen die gericht zijn op het optimaliseren, intensiveren en verduurzamen maar tegelijk klimaatadaptiever en waterrobuuster maken van de fysieke ruimte en het bestaande commerciële (verouderde) vastgoed. Dat kan gaan om de openbare ruimte, de bereikbaarheid, veiligheid, klimaatadaptatie en het opwaarderen van bestemmingsplannen.

3.6 Retailmarkt

De winkels in Arnhem dragen bij aan een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. De retailmarkt is in de afgelopen jaren structureel veranderd door technologische, economische en demografische ontwikkelingen. De opkomst van webwinkels, de populariteit van thuisbezorgen en de groei van het aantal afhaalpunten zijn daar sprekende voorbeelden van.

Een belangrijke ontwikkeling is de transformatie van de Arnhemse binnenstad van een koop- naar een ontmoetingscentrum. Naast winkels gaat het dan om functies zoals horeca, vrijetijdsbesteding, cultuur, ondernemerschap, wonen en events als basis voor de aantrekkelijkheid en levendigheid. De culturele economie is belangrijk voor Arnhem en biedt kansen voor functiemenging. De gemeente zet in op versneld transformeren naar een place-to-meet met een sterk, compact en aantrekkelijk (minder steen en meer groen) winkelhart en daaromheen ruimte voor nieuwe en andere functies. Dat vraagt op diverse plekken in de binnenstad om een hernieuwde invulling van overtollige retailmeters.

Dit sluit goed aan op de behoefte aan onderscheidende panden in specifieke marktsegmenten. In de Detailhandelsvisie (2016) zijn richtinggevende kaders gegeven en concrete ambities uitgesproken voor de ontwikkelingen van de retailmarkt. Relatief nieuwe ontwikkelingen vragen eveneens om een reactie, zoals de ruimtelijke strategie voor Zero Emissie Stadslogistiek (ZES) en de aanpak van dark stores, de kleine distributiepunten midden in woonwijken van waaruit flitsbezorgers naar klanten fietsen.

3.7 Woningmarkt

Arnhem is populair als vestigingsstad. In de komende twintig jaar neemt de behoefte aan woningen naar verwachting toe met 16.000.

De gezamenlijke verstedelijkingsstrategie van de regio Arnhem-Nijmegen en de regio Foodvalley beschrijft in verschillende scenario's hoe Arnhem en de regio zich in de periode tot 2040 en daarna kunnen ontwikkelen. Dit vraagt om integrale afwegingen tussen de kwantitatieve groei en de groene leefomgeving en leefbaarheid.

De ruimte in de stad is beperkt en daarom wordt ingezet op meer binnenstedelijk bouwen en meer hoogbouw. Door verdichting op goed bereikbare plekken kan het groene karakter van de regio behouden worden en kan voldoende ruimte geboden worden aan biodiversiteit, klimaatadaptatie, voedselproductie, recreatie en energieproductie. Het creëren van een toekomstbestendig vestigingsklimaat vraagt niet alleen om geschikte werkmilieus voor bedrijven, maar ook om aantrekkelijke woon- en verblijfmilieus voor bewoners, jong talent en bezoekers.

Hoofdstuk 4 Typering van werklocaties

4.1 Inventarisatie van werklocaties

De werklocaties in Arnhem zijn geïnventariseerd vanuit een brede blik. Onder werklocaties verstaan we in dit perspectief naast de kantorenlocaties en de bedrijventerreinen ook andere gebieden en zones in de stad waar veelvuldig gewerkt wordt. Dat kan zijn in woonwijken rondom de binnenstad, langs de stedelijke uitvalswegen en in de binnenstad. Het gaat om concentraties van werken binnen Arnhem met specifieke – al dan niet gemengde – bestemming voor bedrijven.

Dit vraagt om een andere insteek en werkwijze van de gemeente. Waar voorheen traditioneel werd gesproken over bedrijventerreinen of kantoorlocaties, noemen we dit nu werklocaties. De werkfuncties in de stad worden niet alleen op monofunctionele locaties geprogrammeerd, maar gemengd in combinatie met andere functies, zoals wonen, voorzieningen of instellingen.

In onderstaande tabel is de inventarisatie van werklocaties opgenomen. De **kantorenlocaties** zijn afgeleid van de Kantorennota Arnhem 2022-2030. Voor de **bedrijventerreinen** is uitgegaan van het IBIS-systeem[4] van de provincie, dat in de regionale programmering van werklocaties (het RPW) wordt gebruikt. Van de negen bedrijventerreinen vallen er zeven onder de belangenbehartiging van de Stichting Arnhemse Bedrijventerreinen (StAB). Industriepark Kleefse Waard (IPKW) is in handen van één ontwikkelaar en belegger, IJsseloord II kent een ontwikkelaar en een vereniging van eigenaren. De **overige locaties** zijn door de gemeente aangewezen om onderdeel te zijn van de visie werklocaties.

Tabel 1 Inventarisatie van werklocaties in Arnhem

Kantorenlocaties	***Bedrijventerreinen***	***Overige locaties***
Arnhem Centraal	IJsseloord I	Koningspleij Noord
Coehoorn Centraal	IPKW	Kenniscampus HAN / HVHL / Yuverta
Utrechtsestraat	Het Broek	Papendal
Binnenstad	Nieuwe Haven	IPKW Connectr Energy Innovation Lab
Bestuurskwartier	RijnPark	Coberco Melkfabriek
Arnhems Buiten	De Bakenhof	Modekwartier
Gelderse Poort	De Overmaat	Transvaalbuurt
Kronenburg e.o.	Rijkerswoerd	Spijkerkwartier e.o.
Velperweg e.o.	IJsseloord II (‘Midden’)	Stadssingels
IJsseloord II (‘Rand’)		

Bron: Kantorennota Arnhem, IBIS en gemeente Arnhem

[4] Integraal Bedrijventerreinen Informatiesysteem (IBIS - Provincie Gelderland Bedrijventerreinen op de kaart)

In de gemeente Arnhem zijn naast de bovengenoemde typen werklocaties ook andere economische **voorzieningen, retail- en leisurelocaties** gevestigd, waar een groot deel van de werkgelegenheid is geconcentreerd. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste locaties opgenomen:

Voorzieningen, retail- en leisurelocaties	
Onderwijsvoorzieningen[5]	ENKA-campus (ROC-instelling Rijn IJssel) ArtEZ University of the Arts
Grootschalige zorgvoorzieningen	Ziekenhuis Rijnstate Het Dorp Groot Klimmendaal
Leisurelocaties	Koninklijke Burgers' Zoo GelreDome Nederlands Openluchtmuseum Diverse musea, schouwburg en andere culturele locaties
Perifere- en grootschalige detailhandel (pdv en gdv)	Woonboulevard Arnhem (Retailpark Arnhem) Rijnhal Arnhem
Stadsdeelcentra	Winkelcentrum Presikhaaf Winkelcentrum Kronenburg
Defensie	Oranjekazerne

De voorzieningen, retail- en leisurelocaties zijn van economische waarde voor Arnhem, maar deze locaties worden niet afzonderlijk meegenomen in de Visie Werklocaties Arnhem 2040. De gewenste ontwikkelrichtingen van deze locaties zijn namelijk ondergebracht in andere domeinen, zoals onderwijs, cultuur, toerisme, detailhandel en gezondheidszorg. Dit geldt ook voor **zelfstandige vestigingen** die verspreid door de stad te vinden zijn en de **werkgelegenheid in de woonwijken**, bijvoorbeeld bij praktijken aan huis en winkels en voorzieningen in wijkwinkelcentra en buurtstrips.

De zelfstandige vestigingen zijn gelegen buiten de afgebakende werklocaties en komen voor in bijna alle sectoren. Vaak gaat het om kantoorhoudende bedrijven, maar steeds vaker zijn ook lichte maak- en handelsbedrijven verspreid door de stad te vinden. Als deze kantoren of bedrijfspanden geen conflicterende situaties opleveren met de (woon)omgeving, dan kan het in positieve zin bijdragen aan de economische dynamiek.

Het werken in woonwijken gaat over de gebieden waar het werken ondergeschikt is aan het wonen. Dat gaat dus over bijna alle woonwijken in Arnhem. Het kan bijvoorbeeld gaan om een praktijk aan huis of zzp'ers met een kantoor aan huis. Bovendien vormt zich op dit moment – als gevolg van de coronacrisis – een nieuwe hybride balans tussen thuiswerken en werken op kantoor. Het werken in woonwijken is en blijft daarom een belangrijk onderdeel van de stedelijke economie.

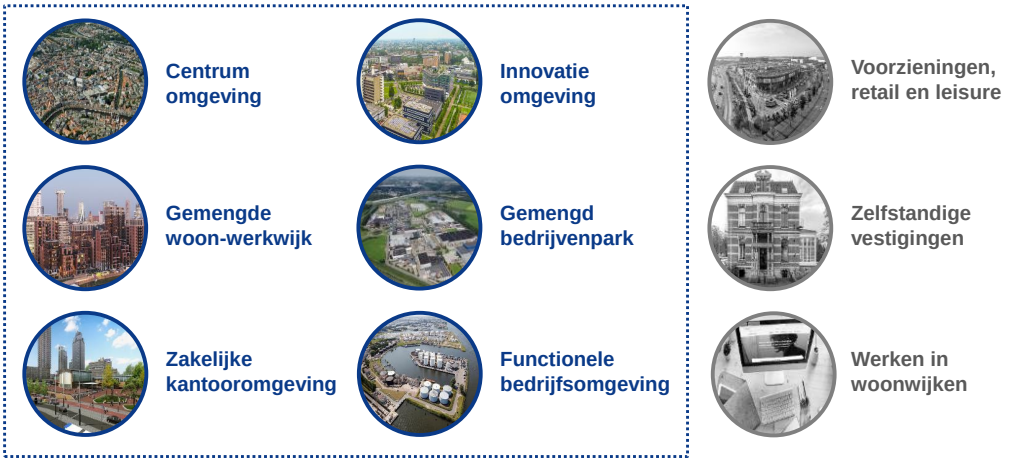
4.2 Typen Arnhemse werklocaties

Er zijn verschillende typen werklocaties te onderscheiden die sterk worden beïnvloed door de snelle veranderingen in de economie en door maatschappelijke ontwikkelingen. Voor stedelijke werklocaties gelden er twee in elkaar grijpende en elkaar versterkende aspecten: de wens voor het verder verdichten in gemengde gebieden én een verdergaande specialisatie van bedrijventerreinen, waarbij elke

[5] De HAN is in tabel 1 op pagina 19 opgenomen onder 'Overige locaties' bij Kenniscampus HAN / HVHL / Yuverta

werklocatie een duidelijk eigen profiel ontwikkelt. In steden ontstaat behoefte aan dynamische, innovatieve en multifunctionele werkmilieus.

De gemeente Arnhem kiest voor de volgende typologie van werklocaties, waarbij rekening wordt gehouden met trends en ontwikkelingen op het gebied van functiemenging, energietransitie, interactiemilieus, omgevingskwaliteit en bereikbaarheid:



De typologie draagt bij aan het goed onderbouwd met de schaarse ruimte omgaan. Tegelijkertijd kan ook beter ingespeeld worden op veranderende vestigingseisen van het bedrijfsleven door een breed en gevarieerd palet aan werklocaties aan te bieden. In onderstaande tabel is per type werklocatie een korte toelichting opgenomen. In *bijlage 1* zijn per type ook verschijningsvormen opgenomen.

	Centrumomgeving De centrumomgeving biedt een grote verscheidenheid aan typen functies en beschikt om die reden over een sterke aantrekkingskracht op bezoekers, bedrijven en bewoners. Er is sprake van een hoge dynamiek, veel interactie en multifunctioneel ruimtegebruik. De bereikbaarheid per openbaar vervoer is uitstekend en binnen het centrumgebied ligt de nadruk zeer sterk op langzaam verkeer.
	Gemengde woon-werkwijk In een gemengde woon-werkwijk zijn wonen en werken beide substantieel vertegenwoordigd. Een verhouding van inwoners/werknemers van 2:1 of 3:1 wordt gezien als een goed uitgangspunt voor toekomstige woon-werkgebieden. Het werken gebeurt niet alleen in kantoren, maar ook bij creatieve bedrijven en lichte maak- en handelsbedrijven, die goed te combineren zijn met wonen en andere voorzieningen.
	Zakelijke kantooromgeving De zakelijke kantooromgeving is een clustering van kantoren op een centraal of strategisch gelegen locatie met ruimte voor overwegend grotere kantoorgebouwen. De kantorenomgeving kenmerkt zich door een hoge representativiteit en deels hoogbouw. De bereikbaarheid is uitstekend per auto en/of openbaar vervoer. Er kan sprake zijn van functiemenging met wonen of andere functies.
	Innovatie omgeving De innovatie omgeving biedt kwalitatief hoogwaardige ruimte aan bedrijven en organisaties die zich bezighouden met innovatie en productontwikkeling. Er zijn vaak gedeelde faciliteiten aanwezig en er is sprake van een aantrekkelijke omgeving voor talent. R&D vindt plaats in kantoren, laboratoria en werkruimten. Bedrijvigheid varieert van grootschalig (kennisdragers) tot kleinschalig (startups).
	Gemengd bedrijvenpark In een gemengd bedrijvenpark is er ruimte voor uiteenlopende typen bedrijven in diverse sectoren, variërend van het midden- en kleinbedrijf (mkb) tot grootbedrijven. Bedrijvenparken liggen vaak aan de hoofdwegen van de stad en hebben een goede ontsluiting per auto en soms ook openbaar vervoer. Er is meestal sprake van een milieuhindercategorisering van minimaal 2 tot maximaal 4.

Functionele bedrijfsomgeving
De functionele bedrijfsomgevingen liggen doorgaans aan de rand van het stedelijk gebied, nabij snelwegen, water en/of spoor en zijn functioneel ingericht voor kleine tot zeer grootschalige bedrijvigheid in de hogere milieuhindercategorieën (3 en hoger). Er is geen (of weinig) sprake van een menging met andere functies, met uitzondering van specifieke ondersteunende voorzieningen.

4.3 Leidende principes Arnhem

De ruimtelijke keuzes die gemaakt moeten worden, zoals herontwikkelen, transformeren, mengen van functies of op andere manieren versterken van de vestigingsomgeving worden zoveel mogelijk gebaseerd op economische onderbouwingen en op de afwegingsprincipes uit de Omgevingsvisie.

Arnhem gaat aan de slag met de ontwikkeling van de Arnhemse werklocaties aan de hand van vijf principes. Dit maakt het mogelijk om de locaties of projecten in een breder ruimtelijk-economisch perspectief te plaatsen.

De hieronder beschreven vijf leidende principes voor werklocaties in Arnhem zijn zorgvuldig tot stand gekomen door rekening te houden met een combinatie van de volgende aspecten:

- Maatschappelijke en economische trends en ontwikkelingen
- Focus op toekomstbestendigheid met brede welvaart-insteek
- Gesprekken en werksessies met het Arnhemse bedrijfsleven
- Beleid binnen verschillende domeinen van de gemeente Arnhem
- Regionale afspraken voor kantoren en bedrijventerreinen
- Lopende planvorming rondom werklocaties

In hoofdstuk 5 leidt dit tot een samenhangend beeld over hoe de werklocaties zich in de komende 20 jaar ontwikkelen.

1 Voldoende geschikte ruimte bieden aan economische speerpuntsectoren

Er moet worden voorkomen dat er voor bepaalde doelgroepen een tekort of overaanbod aan ruimte op werklocaties wordt gecreëerd. Zeker aan de volgende economische speerpunten zal voldoende ruimte geboden moeten worden om de ambities in de Economische Agenda waar te kunnen maken:

- Energiesector
- Creatieve sector
- Slimme maakindustrie
- Zakelijke dienstverlening
- Overheidsdiensten

De werklocaties dienen optimaal benut te worden. Dat betekent dat deze ruimte moeten bieden aan bedrijven die zorgen voor veel arbeidsplaatsen voor Arnhemmers, maatschappelijk van meerwaarde zijn en/of bedrijven die zich vooral richten op de sterke sectoren in Arnhem, zoals hierboven.

2 Vervullen van een (boven)regionale functie met werklocaties

De gemeente Arnhem kan op het gebied van werklocaties niet los gezien worden van de regio. Arnhem is onderdeel van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen. De stad Arnhem is een belangrijke schakel als het gaat om de economische toekomst van de regio en de ruimtelijke programmering

daarvan. De diverse werklocaties met sterke specialisaties in energie/cleantech, creatieve industrie, zakelijke diensten en gezondheid vervullen een bovenregionale functie. De drie campussen van Arnhem zijn hier een goed voorbeeld van. Hetzelfde geldt voor de bruisende binnenstad met een gevarieerd cultureel aanbod dat van regionale waarde is en aantrekkingskracht heeft op de regio en daarbuiten.

Voor de ontwikkeling van kantoren en bedrijventerreinen zijn goede regionale afspraken noodzakelijk. De marktontwikkelingen wijzen namelijk op een sterkere concentratie van kantoren in het stedelijk gebied en rondom openbaar vervoersknooppunten. Voor bedrijvigheid is in de komende jaren meer ruimte nodig, maar die is in de stad vaak niet te vinden. Ontwikkellocaties voor de uitbreiding van bedrijventerrein worden daarom vooral nabij de snelwegen rondom de steden gezocht en dat vraagt om een goede afstemming met buurgemeenten.

3 Stimuleren van functiemenging op locaties waar dat van meerwaarde is

Het ruimtelijk combineren van functies is steeds meer aan de orde, bijvoorbeeld in binnensteden, aan stadsstraten, in woonwijken en op kantorenlocaties en binnenstedelijke bedrijventerreinen. Functiemenging kan een goed instrument zijn om op bepaalde werklocaties verdichting te realiseren of om aantrekkelijke werkmilieus te creëren, maar het zou geen doel moeten zijn voor álle werklocaties. Functiemenging zal beschouwd moeten worden als een instrument om efficiënt met ruimte om te gaan en levendig gebied te creëren. Het mengen kan gaan om het mengen van woonfuncties, bedrijfsfuncties, kantoorfuncties, voorzieningen, horecafuncties, bijeenkomstfuncties, onderwijsfuncties, zorgfuncties, etc.

Over het algemeen kunnen kantoorachtige en dienstenfuncties en kleinschalige bedrijfsruimten goed worden ingepast in een gemengde omgeving met wonen en andere voorzieningen. De grotere bedrijfsmatige functies zoals industrie, bouw en grotere logistiek met richtafstanden voor geluid of veiligheid zijn minder goed in te passen in gemengd gebied. Het is daarom logisch om met deze functies terughoudend te zijn in het zoeken naar functiemenging, omdat daarmee conflicterende situaties kunnen optreden.

Waar mogelijk gaat meer ingezet worden op intensiever gebruik van de bestaande ruimte, bijvoorbeeld door meerlaags te bouwen, dichter op elkaar te bouwen of door parkeren op het dak, onder de grond of op een centrale locatie te stimuleren. Functiemenging betreft zeker niet altijd enkel mengen van wonen en werken. Ook campussen zijn mengvormen met combinaties van onderwijs, bedrijvigheid en kantoorfunctie. En op Papendal komt topsport en bedrijvigheid samen met een congrescentrum, wat in feite ook een mengfunctie betreft.

4 Versterken van vestigingsklimaat voor kantoorgebruikers

Arnhem functioneert als een bovenregionaal dienstencentrum. De aanwezigheid van uiteenlopende branches, zoals juridisch, accountancy en ingenieurs- en adviesbureaus zorgt voor een sterke mix aan zakelijke diensten in kantorenvastgoed op uiteenlopende locaties in de stad.

Op de Arnhemse kantorenmarkt is sprake van een verschuiving van een behoefte aan ‘functionele’ locaties naar ‘betekenisvolle’ kantoren(locaties) waar werknemers graag willen werken. De locaties en gebouwen met een hoge dynamiek en veel interactie worden aantrekkelijker. Functiemenging, goede (ov-)bereikbaarheid en veel ontmoetingsplekken dragen daaraan bij.

In de omgeving van station Arnhem Centraal moeten daarom meters aan de kantorenvoorraad worden toegevoegd om te kunnen voorzien in de vraag van kantoorgebruikers. Dit betekent ook terughoudendheid met het transformeren van kantoren op deze kansrijke locaties.

Op de locaties met veel leegstand moet gekeken worden naar inkrimping en (gedeeltelijke) transformatie van de kantorenvoorraad. Dit leidt tot een gezonde(re) marktdruk op de kansrijke locaties. Op kantorenparken kan de marktpositie ook verbeterd worden door investeringen in de omgeving. Het is onverstandig en onwenselijk om op bedrijventerreinen nieuwe zelfstandige kantoren toe te staan. Uiteraard geldt dat niet voor kantoren die ondersteunend/ondergeschikt zijn aan bedrijfsmatige activiteiten of kantoren als onderdeel van een campusontwikkeling.

5 Beter benutten en verduurzamen van ruimte op werklocaties

De bedrijfsruimtemarkt in Arnhem staat onder druk door de hoge vraag en het beperkte aanbod. Er is in de stad op korte termijn geen geschikte ruimte om nieuwe locaties te ontwikkelen. De omvang van de bedrijventerreinenmarkt is relatief beperkt, maar het zijn wel zeer belangrijke motoren voor de Arnhemse economie, omdat er veel bedrijven zijn gevestigd in de sectoren industrie, logistiek, (groot)handel en bouw. Dit levert niet alleen veel banen op, maar ook veel diversiteit in werkgelegenheid voor alle lagen van de Arnhemse bevolking. Ondernemingen op bedrijventerreinen zijn aantrekkelijk voor personeel wanneer de locaties goed per voet, fiets, openbaar vervoer en auto bereikbaar zijn. Verder hangt de kwaliteit van een bedrijventerrein samen met veiligheid, de kwaliteit van de openbare ruimte, faciliteiten en de typen gevestigde bedrijven.

Het mkb en verschillende grotere bedrijven en instellingen in Arnhem zijn sterk lokaal gebonden en vertrekken niet graag uit de stad. Zij moeten kunnen doorgroeien of mee veranderen met de economie op hun huidige locaties. Deze bedrijven en instellingen zijn belangrijk voor de lokale sociale structuur en zijn bijvoorbeeld sponsor van evenementen en sportverenigingen.

Uiteindelijk moet op alle werklocaties de basis op orde zijn, waarbij schoon, heel en veilig prioriteit zijn. Dat is een belangrijke voorwaarde voor ondernemers om te gaan investeren in duurzaamheid. Daaronder valt ook het handhaven van de vigerende bestemmingsplannen, het onderhouden van de openbare ruimte en het verhelpen van parkeerproblematiek. Hiertoe wordt ingezet op een kwaliteitsimpuls voor een aantal werklocaties.

Als de basis op orde is, kan verder gekeken worden naar de toekomstige ontwikkeling van bedrijvigheid in de stad door het accent te leggen op herontwikkeling, verduurzaming en klimaatbestendigheid. Voor de stedelijke economie van Arnhem is het van belang om voldoende bedrijventerreinen te behouden en niet te veel te ‘verkleuren’ naar gemengde werk-woongebieden of andere functies. Als herontwikkelingen op (delen van) terreinen op gang gebracht kunnen worden, dan zal dat leiden tot een intensiever gebruik van de ruimte.

Er wordt beter gestuurd en gehandhaafd op de aanwezige en te vestigen functie op de functionele werklocaties. Op deze wijze blijft ruimte bestaan waar hindergevende activiteiten zijn toegestaan. Deze ruimte is onlosmakelijk verbonden met energietransitie en de circulaire economie. De functionele werklocaties zijn niet geschikt om te wonen.

De beschikbare ruimte voor werken in Arnhem benutten we zo optimaal mogelijk. Dit betekent dat verdichten en stapelen van werk mogelijk wordt op bedrijventerrein, bijvoorbeeld door andere normen te gaan stellen in omgevingsplannen. Denk daarbij aan het hanteren van minimale bouwhoogtes in plaats van maximale bouwhoogtes of minimale milieucategorieën voor functionele bedrijfsomgevingen in plaats van maximale milieucategorieën.

Op pagina 27 wordt het verband gelegd tussen de vijf principes en de Arnhemse werklocaties. De invulling van de tabel is gebaseerd op het beoogde toekomstbeeld en heeft als functie om op een overzichtelijke wijze de doorwerking van de principes zichtbaar te maken. In hoofdstuk 5 worden de toekomstbeelden van de individuele werklocaties nader uitgewerkt en is er meer ruimte voor een nadere duiding van de ontwikkelingen.

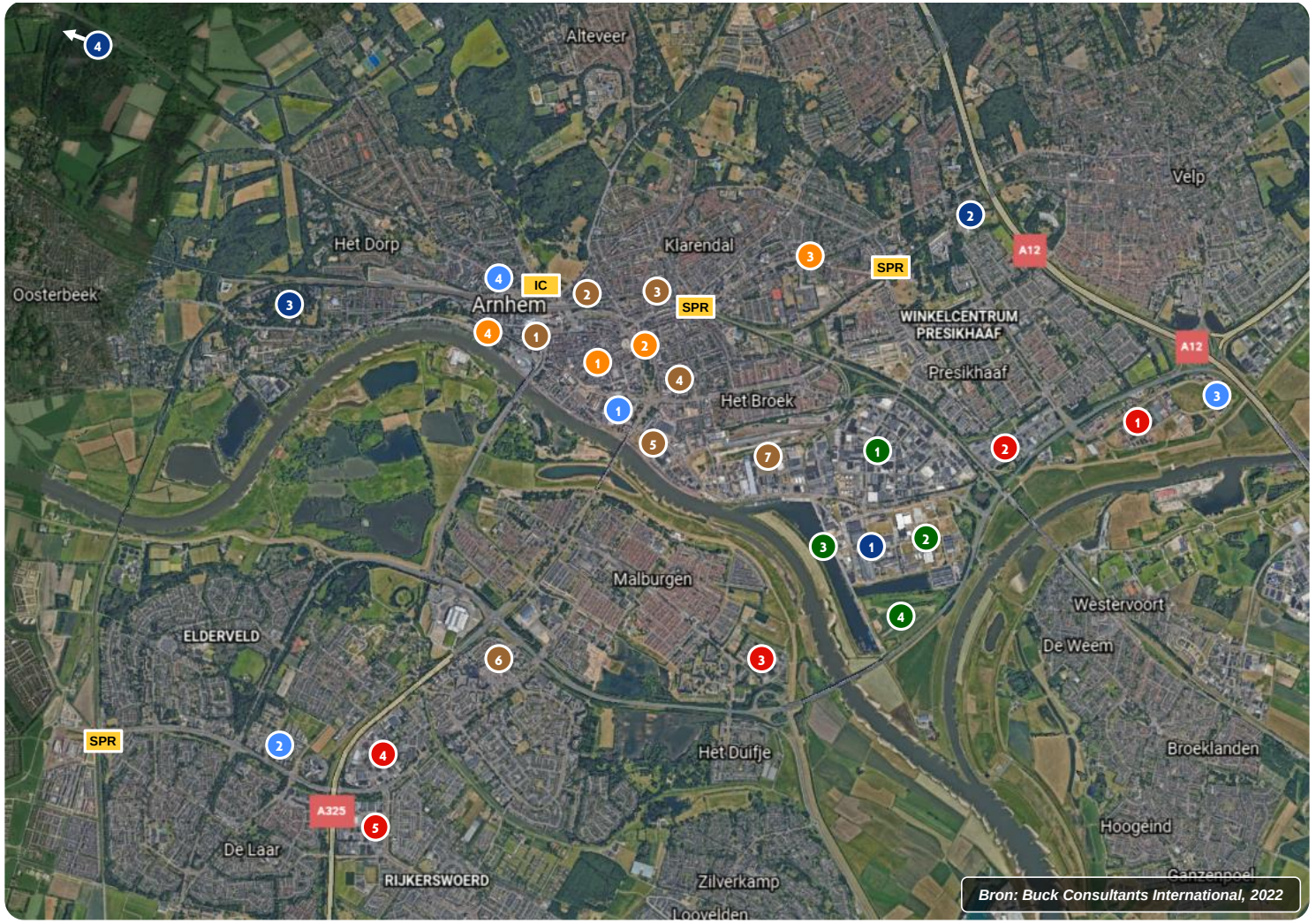
4.4 Toekomstbeeld werklocaties op kaart

De werklocaties in Arnhem zijn geïnventariseerd en benaderd vanuit een brede blik. De verschillende kantorenlocaties, bedrijventerreinen en overige werklocaties zijn op de kaart op de volgende pagina gekoppeld aan de typologie werklocaties die in onderdeel 4.2 is gepresenteerd.

De toekomstbeelden voor de Arnhemse werklocaties zijn mede gebaseerd op de uitgangssituatie van de werklocaties en op de lopende ontwikkelingen en relevant trends. Aan de hand van diverse discussies met gemeente en het bedrijfsleven zijn gewenste toekomstbeelden vormgegeven, waarbij inzicht wordt gegeven in de toekomstige economische en maatschappelijke betekenis en in de belangrijkste ontwikkelopgaven om het toekomstbeeld te bereiken.

De informatie over uitgangssituatie, ontwikkelingen en toekomstbeeld is opgenomen in individuele **factsheets per werklocatie**, welke in een separaat document beschikbaar zijn bij de Visie Werklocaties Arnhem 2040.

Figuur 1 Typering van werklocaties in Arnhem aan de hand van het toekomstbeeld



A Centrumomgeving
1. Binnenstad
2. Stadssingels
3. Velperweg e.o.
4. Westelijk deelgebied / Utrechtsestraat

B Gemengde woon-werkwijk
1. Coehoorn Centraal
2. Transvaalbuurt
3. Modekwartier
4. Spijkerkwartier e.o.
5. Coberco Melkfabriek
6. Kronenburg e.o.
7. RijnPark

C Zakelijke kantooromgeving
1. Bestuurskwartier
2. Gelderse Poort
3. IJsseloord II ("Rand')
4. Arnhem Centraal

D Innovatie omgeving
1. Connectr Energy Innovation Lab (IPKW)
2. Campus HAN / HVHL / Yuverta
3. Arnhems Buiten
4. Papendal

E Gemengd bedrijvenpark
1. IJsseloord II ('Midden')
2. IJsseloord I
3. De Bakenhof
4. De Overmaat
5. Rijkerswoerd

F Functionele bedrijfsomgeving
1. Het Broek
2. IPKW
3. Nieuwe Haven
4. Koningspleij Noord

Relatie van werklocaties met de vijf leidende principes (paragraaf 4.3)	**Principe 1** Specifieke ruimte voor speerpuntensectoren	**Principe 2** Vervullen van een (boven)regionale functie	**Principe 3** Stimuleren van functiemenging	**Principe 4** Versterken klimaat kantoorgebruikers	**Principe 5** Beter benutten van bedrijventerreinen
Binnenstad	✓	✓	✓	✓	
Stadssingels			✓		
Velperweg e.o.			✓		
Utrechtsestraat (West)			✓	✓	
Coehoorn Centraal	✓		✓	✓	
Transvaalbuurt			✓		
Modekwartier	✓		✓		
Spijkerkwartier e.o.			✓		
Coberco Melkfabriek	✓		✓		
Kronenburg e.o.			✓		
RijnPark	✓		✓	✓	
Bestuurskwartier	✓	✓	✓	✓	
Gelderse Poort			✓	✓	
IJsseloord II (‘Rand’)			✓	✓	
Arnhem Centraal	✓	✓	✓	✓	
Connectr Energy Lab (IPKW)	✓	✓			
Campus HAN/HVHL/Yuverta	✓	✓	✓	✓	
Arnhems Buiten	✓	✓	✓	✓	
Papendal	✓	✓	✓		
IJsseloord II (‘Binnen’)					✓
IJsseloord I					✓
De Bakenhof					✓
Overmaat					✓
Rijkerswoerd					✓
Het Broek	✓				✓
IPKW	✓	✓			✓
Nieuwe Haven	✓	✓			✓
Koningspleij Noord	✓				✓

4.5 Toekomstbestendige werklocaties in 2040

Voor alle gedefinieerde werklocaties geldt dat deze werklocaties toekomstbestendig dienen te zijn en te blijven. Doelstelling van Arnhem is om in 2050 klimaatneutraal te zijn, dit geldt dus ook voor de werklocaties. Het toekomstbestendig maken van werklocaties vraagt per terrein om maatwerk. Op deze wijze kan samen met stakeholders de verbeterslag gemaakt worden.

Om te komen tot toekomstbestendige werklocaties hanteert de gemeente Arnhem de volgende doelstellingen per werklocatie.

Passende groei van werkgelegenheid
Uiteindelijk is het doel van de Visie Werklocaties Arnhem 2040 het hebben van voldoende werkgelegenheid passend bij een stad in balans. Hiertoe is efficiënt ruimtegebruik en verdichten mogelijkheden in een tijd van schaarse ruimte.
Om na te gaan welke effecten dit heeft, wordt de arbeidsintensiteit en bedrijfsintensiteit per werklocatie gemonitord. In bijlage 2 zijn data per werklocatie weergegeven van de jaren 2018 tot en met 2021.

Duurzaamheid
Zowel gemeentelijke regels als 'hogere' wetgeving op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit (biodiversiteit) en circulaire economie gaan werklocaties helpen verduurzamen. De gemeente stimuleert en ondersteunt de werklocaties, en individuele ondernemingen, om het verduurzamen te versnellen. Door aan te sluiten op een gebiedsontwikkeling of vanwege intrinsieke motivatie van de ondernemers om te verduurzamen. Lokale regelgeving richt de gemeente waar mogelijk zo in dat creativiteit beloond wordt en keuzevrijheid behouden blijft.

Zo wordt gestreefd naar het sluiten van Green Deals op de georganiseerde werklocaties, zodat daarin afspraken gemaakt worden over de te realiseren doelen per werklocatie, rekening houdend met bestaande regelgeving. Op dit moment is er al een Green Deal voor Gelderse Poort en wordt er gewerkt aan het opstellen van Green Deals voor IJsseloord I, Nieuwe Haven en de Bakenhof.

Hierin worden de doelstellingen uit het programma New Energy Made in Arnhem voor 2030 meegenomen.

- 100% van de bedrijven is bekend met de verduurzamingsmaatregelen
- 15% energiebesparing gerealiseerd bij bedrijven en industrie
- 75.000 zonnepanelen op daken van bedrijven en industrie en 2 pilots met gebruik van restwarmte gerealiseerd
- 500 bedrijven zijn aardgasvrij met behulp van lokale duurzame bronnen
- CO2 reductie van 38 KTO CO2 in 2030 (t.o.v. 2017)

Mobiliteit
Net zoals voor de rest van de stad zet Arnhem voor de werklocaties in op duurzame bereikbaarheid. Werklocaties moeten veilig en goed bereikbaar zijn, maar het tegengaan van verkeersoverlast en het creëren van een schone lucht zijn daarbij wel belangrijke uitgangspunten. Om dit te realiseren wordt ingezet op een mobiliteitstransitie, waarbij de afhankelijkheid van de auto kleiner wordt. Dit wordt gedaan door ook voor de werklocaties prioriteit te geven aan de veiligheid en bereikbaarheid voor de voetganger, de fietser en het OV-reiziger en vervolgens pas voor de automobilist. Wel wordt rekening gehouden met het feit dat werklocaties andere gebieden zijn dat woonlocaties. Door goede loop-, (deel)fiets- en openbaar vervoersvoorzieningen te realiseren op en richting de werklocaties worden

de werklocaties zo goed mogelijk duurzaam bereikbaar. Daarnaast draagt dit bij aan een aantrekkelijke omgeving om te werken. Medewerkers kunnen op deze manier bijvoorbeeld een (pauze)wandeling maken over de werklocaties. De inzet van elektrische deelvervoer en last mile oplossingen spelen daarbij een belangrijke rol. Bovenstaande wordt verder uitgewerkt in het op te stellen duurzame mobiliteitsplan.

Klimaatadaptatie en biodiversiteit
De gemeente Arnhem wil in 2050 een klimaatbestendige stad zijn onder alle weersomstandigheden. Dat streven gaat hand in hand met een groene en leefbare stad die ook in de toekomst aantrekkelijk is om te wonen, werken, leren en te bezoeken.

Bedrijventerreinen zijn een van de heetste plekken in de stad door veel verharding en vaak weinig groen. Een verdichtingsopgave staat voor bedrijventerreinen dan ook op gespannen voet met het behouden van een prettige plek om te werken en te verblijven. Om bedrijventerreinen toekomstbestendig in te richten is het de ambitie van de gemeente om de gevoelstemperatuur op bedrijventerreinen te verbeteren. Dit kan gerealiseerd worden door betere schaduwwerking of meer groen en water. Doordat veel bedrijventerreinen erg verhard zijn kan er wateroverlast ontstaan. Oplossingen voor de afvoer, het lokaal infiltreren en het afkoppelen van water zijn belangrijk elementen in het toekomstbestendig maken van bedrijventerreinen. Er wordt ingezet op het realiseren van koelteplekken voor werknemers, het toevoegen van groen en het verminderen van verharding.

De volgende doelen worden nagestreefd:
- 10% minder verharding in 2030 (Strategie Klimaatadaptatie Arnhem 2020-2030) met daarbinnen focus op verminderen verharding op parkeerplaatsen en -plekken wat ook kan door vervangen door half verharding.
- 3-30-300 groennorm (coalitieakkoord 2022) – 3 staat voor aantal bomen vanuit een woning. Voor bedrijfsterreinen wordt ook gestreefd naar 3 bomen die vanuit de werkplekken van de werknemers zichtbaar zijn.
- Realiseren koele plekken voor werknemers (Strategie Klimaatadaptatie Arnhem 2020-2030), dit hangt samen met de groennorm (zie vorige bullet) waar bij de ‘300’ staat voor een groene plek binnen 300 meter van een huis/woning. Voor werklocaties wordt gestreefd naar een koele plek voor werknemers op elk bedrijfsterrein. Dat kan dan binnen de straal van 300 meter zijn of een andere afstand als dat voor een terrein wenselijker of logischer is.
- De werklocatie heeft een toegevoegde waarde voor de biodiversiteit. Dit zal locatie specifiek uitgewerkt moeten worden.
- Op elke werklocatie is het beheer van het groen ecologisch.

Hoofdstuk 5 Ontwikkelrichting strategische deelgebieden

5.1 Samenhang in strategische deelgebieden

In de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040 zijn deelgebieden aangegeven waar de komende jaren de focus op ligt. Er is sprake van een nieuwe en meervoudige opgave en in sommige gevallen een afwijking van de huidige koers. Om tot goede integrale afwegingen te kunnen komen vormt het DNA van de gebieden het uitgangspunt voor nieuwe ontwikkelingen.

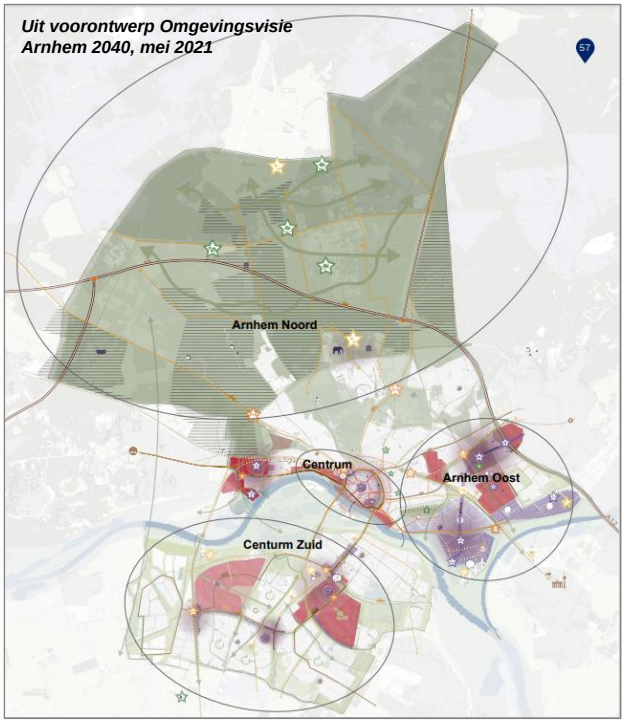
De omgevingsvisie schetst een nieuw samenhangend perspectief voor alle deelgebieden. De nieuwe ruimtelijke koers is bovendien sterk gebaseerd op drie Arnhemse kernwaarden: energie, gastvrij en compact. De werklocaties binnen de strategische deelgebieden staan niet op zich, maar moeten sterke economische relaties met elkaar gaan ontwikkelen.

In dit hoofdstuk wordt een samenhang aangebracht tussen de verschillende werklocaties en worden van de belangrijkste locaties toekomstbeelden beschreven. Daarbij wordt een integrale benadering gehanteerd met oog voor onder andere verduurzaming, klimaat, mobiliteit, sociaal domein, veiligheid en verblijfskwaliteit. Er wordt voortgebouwd op eigen kritische vestigingsfactoren en daar worden de gewenste typen werkmilieus op afgestemd.

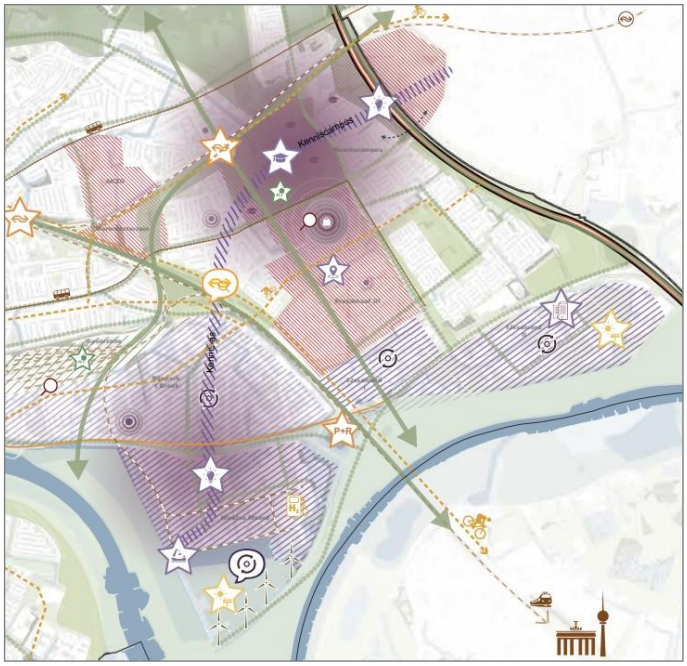
Er wordt aangestuurd op een gezonde stedelijke balans met verschillende typen functies, waarbij niet alleen aandacht is voor de binnenstad en ontwikkelingen in Arnhem-Oost, maar ook voor economische impulsen in Arnhem-Zuid en in de omgeving rondom de binnenstad.

Het gaat om de verbinding en complementariteit tussen de werklocaties binnen de drie deelgebieden. Dat vraagt om heldere profielen. Op de volgende pagina's zijn per deelgebied de geambieerde toekomstbeelden van de werklocaties beschreven aan de hand van de typologie:

- **Centrumomgeving**
- **Woon-werkwijk**
- **Zakelijke kantooromgeving**
- **Innovatie omgeving**
- **Gemengd bedrijvenpark**
- **Functionele bedrijfsomgeving**



5.2 Deelgebied Arnhem-Oost



Werklocaties in het deelgebied Arnhem-Oost vormen nu nog een aaneenschakeling van goed en minder goed functionerende bedrijventerreinen. Er bestaan nog weinig economische relaties met elkaar.

De bedrijventerreinen beschikken niet meer over uitbreidingsruimte en het niveau van (structurele) leegstand is relatief laag. Vanuit het bedrijfsleven komen duidelijke signalen dat er op (delen van) bedrijventerreinen processen van veroudering aan de orde zijn.

Ook zijn er veel bedrijven die graag voor lange termijn willen investeren op de huidige locatie, bijvoorbeeld in uitbreiding of verduurzaming.

De gemeente Arnhem heeft de wens om de bedrijventerreinen in Arnhem-Oost toekomstbestendiger te maken. Dit vraagt om maatregelen die gericht zijn op het optimaliseren, intensiveren, innoveren, verduurzamen en klimaatbestendig maken van de fysieke ruimte en het bestaande commerciële (verouderde) vastgoed.

Het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost geeft voor een belangrijk deel richting aan de toekomstige ontwikkeling van Arnhem-Oost. De ‘backbone’ van het ontwikkelperspectief vormt de kennisas als fysieke (en programmatische) verbinding tussen twee innovatieve werklocaties: Industriepark Kleefse Waard (IPKW) en de Kenniscampus. Een van de centrale ambities is een nog sterkere economische profilering op energie (cleantech). Een sterke verbinding tussen IPKW, Arnhems Buiten en de Campus Han/HVHL/Yuverta zorgt ervoor dat de drie energy-hotspots het fundament vormen in de innovatie- en kennisontwikkeling in Arnhem.

Werklocaties in het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost
Het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost beschrijft de ambitie van de gemeente Arnhem voor dit gedeelte van de stad. Het ontwikkelperspectief brengt de verschillende opgaven met elkaar in verband en vertaalt dit naar een wenkend perspectief in 2040 en geeft zicht op een integrale locatie- en gebiedsontwikkeling.

Een belangrijke opgave die voor het gebied wordt gezien is het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijven. Hiervoor wordt gezocht naar een nieuwe Arnhemse functiemix, waarbij de ruimte slim wordt benut en dynamiek, levendigheid en ontmoeting worden gestimuleerd. Er worden kansen gezien voor verschillende vormen van ondernemerschap in het gebied waar ook 8.000 tot 10.000 woningen worden toegevoegd. Het verzilveren van deze kansen is noodzakelijk om een groeiende stad in balans te zijn en voldoende werkgelegenheid in de stad te behouden.

Het verhaal van Oost

- Optimaal benutten van bedrijfsmatige functies op de bestaande werklocaties IPKW, Het Broek en IJsseloord I door verdichting.
- Werklocaties in Arnhem-Noord een kwaliteitsimpuls geven door te werken aan verduurzamen, veiligheid en klimaatadaptatie.
- Nieuwe ruimte creëren voor industriële watergebonden bedrijven in de Nieuwe Haven en op termijn ontwikkelen van Koningspleij Noord voor industriële activiteiten in de haven.
- Het combineren van werk- en woonfuncties in RijnPark met een geleidelijke overloop van sterk bedrijfsmatig en productief karakter aan de havenzijde naar wonen en groen aan de stadskant. Verbinden van RijnPark met Coberco Melkfabriek, Het Broek, Presikhaaf en Malburgen en daarmee creëren van een toegankelijke corridor naar het centrum.
- Versterken van de kenniscampus als onderdeel van de energy-hotspots.

Toekomstbeeld werklocaties

Arnhem Oost	
Het Broek	Bedrijventerrein Het Broek blijft in de toekomst als vestigingslocatie voor maakindustrie en zwaardere bedrijfscategorieën van grote economische waarde voor de stad, omdat het ruimte blijft bieden aan bedrijfsmatige functies (tot en met milieucategorie 4). De kwaliteit van het terrein is nu wisselend. Op meerdere deelzones is er sprake van veroudering, inefficiënt ruimtegebruik en is er sprake van strijdigheid in het gebruik. Prioriteit voor de gemeente is om eerst de basis op orde te krijgen (schoon, heel en veilig). Dat is een belangrijke voorwaarde voor ondernemers om te gaan investeren in verduurzaming en herontwikkeling van het bedrijfsmatig vastgoed. De gemeente kan een faciliterende rol vervullen richting grond- en vastgoedeigenaren met ondersteuning/versnelling van processen. Door herontwikkeling wordt het bedrijventerrein toekomstbestendiger en kan extra ruimte gecreëerd worden voor nieuwe bedrijvigheid. Tegelijkertijd is herontwikkeling het moment om de koppeling te maken met klimaatadaptatie (aanpak verstening en waterberging). Als onderdeel van de visie voor Spoorzone Arnhem-Oost worden er verbindingen gelegd met de Kenniscampus. Op Het Broek kiezen we voor behoud van bedrijvigheid; er is dus geen ruimte voor woningbouw en zelfstandige kantoren. Nieuwe ondersteunende voorzieningen, die kunnen bijdragen aan de leefbaarheid en functionaliteit van het gebied, kunnen mogelijk wel toegestaan worden als het bedrijfsleven daar baat bij heeft.
IJsseloord I	IJsseloord I blijft ook in de toekomst een bedrijventerrein. Delen van het terrein zullen herontwikkeld moeten gaan worden. Het is belangrijk dat allereerst de basis beter op orde wordt gebracht als voorwaarde voor nieuwe private investeringen. De wensen voor een verbetering van de openbare ruimte (groen en infrastructuur), klimaatadaptatie en verduurzaming worden meegenomen in een Green Deal die momenteel wordt opgesteld.

		De gemeente kan een faciliterende rol vervullen richting grond- en vastgoedeigenaren met ondersteuning/versnelling van processen van herontwikkeling en met gerichte investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte. Op IJsseloord I kan de wens voor vergroenen samengaan met de opgave voor een groene recreatieve verbinding tussen de uiterwaarden van de IJssel met Park Presikhaaf en verder naar de Veluwe.
	IPKW	Industriepark Kleefse Waard (IPKW) blijft zich verder ontwikkelen als een dynamische campusomgeving met een sterke profilering op het gebied van cleantech bedrijvigheid. Voor IPKW is de milieuzonering nu en in de toekomst belangrijk, omdat duurzame bedrijvigheid ook behoefte heeft aan deze zonering. Het industriepark blijft een belangrijk uithangbord voor energiestad Arnhem als proefveld voor nieuwe toepassingen. Op IPKW is ruimte voor de bedrijven om hun producten te maken. En daarmee is de locatie een kraamkamer voor startende en innovatieve bedrijven en ook een plek om als bedrijf door te groeien, bijvoorbeeld met een proeffabriek of eerste productiefaciliteit. De ontwikkelingen in relatie tot Spoorzone Arnhem-Oost bieden nieuwe kansen, omdat verbindingen met onderwijsinstellingen (Kenniscampus en ENKA-campus) verbeterd kunnen worden. De economische relatie met bedrijventerrein Het Broek is nu vrij beperkt, maar zou door plannen in de Spoorzone nieuwe impulsen kunnen krijgen.
	Nieuwe Haven	De Nieuwe Haven zal zich herontwikkelen tot een industriële haven gericht op de energietransitie en de maakindustrie. Een overslag voor bulkgoederen of containers past niet bij het DNA van Arnhem. Een profiel als duurzame maritieme maintenance haven past beter. Ontwikkelingen op het gebied van elektrificatie, waterstof en batterijen gaan de komende jaren spelen. De aanwezigheid van bedrijvigheid op IPKW en samenwerking met Connectr bieden mooie kansen om dit cluster verder uit te bouwen. De Nieuwe Haven biedt de gemeente, maar ook de ruimere regio ontwikkelpotentieel als unieke vestigingslocatie met ruimte voor watergebonden bedrijven. Er wordt nauwkeurig bekeken welke functies samen kunnen gaan om botsing van functies te voorkomen. Het is belangrijk dat de programmatische invulling van RijnPark rekening houdt met ambities van de Nieuwe Haven. Voor de Nieuwe Haven is inmiddels een visie vastgesteld en een implementatieplan opgesteld met stakeholders in het gebied.

	Koningspleij Noord	Koningspleij Noord is een terrein van 20 hectare (met 10-13 hectare ontwikkelpotentieel) ten zuiden van IPKW, direct aan de N325. De kade van de Nieuwe Haven loopt door langs Koningspleij, waardoor het gebied over een multimodale ontsluiting beschikt. Het gebied wordt de komende circa 20 jaar ingezet voor opwek van duurzame energie, maar zou – vanuit economische perspectief – op termijn ook ingezet kunnen worden voor innovatieve industriële bedrijvigheid in combinatie met opwek van energie. Koningspleij Noord kan bij een succesvolle ontwikkeling van de Nieuwe Haven wel eens cruciaal gaan worden om de ruimtevraag van het groeiende energiecluster op te kunnen vangen. Er zal nu al onderzocht kunnen worden of Koningspleij op termijn beschikbaar kan komen voor bedrijvigheid in combinatie met opwek van energie.
	IJsseloord II	IJsseloord II is in privaat bezit en de eigenaar is samen met de bedrijven verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. Het gebied functioneert over het algemeen goed en beschikt over een hoogwaardige kwaliteit van de openbare ruimte. Verschillende bedrijven hebben zich er in de afgelopen jaren gevestigd (soms met nieuwbouw). Aan de rand (A12) zijn met name zelfstandige kantoren gelegen. In het midden zitten meer kleinschaligere kantoren en bedrijfsmatige functies. IJsseloord II wordt behouden als werklocatie met een goede autobereikbaarheid. Een verbetering van de ov-bereikbaarheid zou een impuls kunnen betekenen voor het gebied. Zelfstandige kantoren op snelwegkantorenlocaties lijken op termijn een minder interessant segment te worden. Er moet nagedacht worden over de toekomstige invulling van deze kantoren, bijvoorbeeld door het ombouwen naar kleinere units of door combinaties met andere functies. Dat kan gaan om lichte bedrijfsmatige activiteiten, al dan niet in combinatie met kantoor.
	RijnPark	RijnPark wordt ontwikkeld van een bedrijventerrein naar een gemengde werk-woonomgeving voor bedrijven met hoogwaardige (mengbare) activiteiten, zoals kleinschalige kantoren, creatieve industrie en lichte maakindustrie. Er ontstaat een nieuwe innovatieve en unieke economie voor Arnhem waar stedelijk gewoond kan worden met een mix van kantoren, voorzieningen en lichte bedrijvigheid. Bij de hernieuwde invulling van het gemengde gebied zal voldoende aandacht moeten zijn voor de economische programmering in goede afstemming met de programmering voor woningbouw. De economische levensduur van het bestaande bedrijfsvastgoed zal daarbij zorgvuldig in beschouwing genomen moeten worden. RijnPark kan ondersteunend zijn aan het energiecluster met ruimte voor vestiging van startups en scale-ups die ontstaan zijn uit kennisinstellingen zoals de TU Delft en de HAN. Voor bepaalde typen bedrijven zal er geen ruimte meer zijn in de toekomst. Voor een deel van de huidige bedrijvigheid op RijnPark zal een nieuwe locatie gezocht moeten worden, bijvoorbeeld op Het Broek, IJsseloord 1 en 2 of Nieuwe Haven.

	Coberco Melkfabriek	Het Cobercoterrein ligt zeer centraal in Arnhem. Ten noorden van de Rijn, aan de voet van de John Frostbrug, vindt het een centrale ligging binnen de stad Arnhem. Het gebied wordt getransformeerd tot een nieuwe woon-werklocatie in Arnhem met een functiemix van vooral wonen en daarnaast werken, horeca met ook een beperkte winkelfunctie. Het woon-werkmilieu van Coberco Melkfabriek krijgt een nauwe relatie met de Spoorzone Arnhem-Oost, Gashouderskwartier, Rijnwijk en het naastgelegen woonwerk-milieu RijnPark, terwijl de nabijheid van het centrum voor reuring in het gebied zorgt. Het Cobercoterrein vormt een overgang tussen deze twee gebieden.
	Campus HAN/HVHL/Yuverta	De campussen van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) en Hogeschool Van Hall Larenstein (HVHL) en Yuverta (voorheen Helicon) vormen samen een breed kenniscluster met ambities voor meer samenwerking en ontwikkeling van de fysieke campusomgeving. Een ambitie is het creëren van een ontmoetingsplek voor onder andere leren, werken en recreëren. In de ontwikkeling van de werkfuncties is de verbinding met station Presikhaaf en Stadsdeelcentrum Presikhaaf van belang. Hier liggen relaties door de studenten die er wonen en faciliteiten die het Stadsdeelcentrum biedt voor ontmoeting en winkelen. De nieuwe groene kennisas zal de schakel vormen in een breder plan om de kenniscampus te verbinden met het ENKA-terrein, het Stadsdeelcentrum Presikhaaf en IPKW. Deze ideeën zijn onderdeel van het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost.
	Connectr (IPKW)	Connectr ontwikkelt zich tot een faciliteitencampus binnen Industriepark Kleefse Waard. De campus bestaat uit een fysieke plek met gedeelde onderzoeks- en ontwikkelfaciliteiten. Daarnaast zijn er hybride leeromgevingen, proeftuinen en ontmoetings- en evenementruimtes. Connectr draagt bij aan innovaties in de energietransitie, de regionale economie, de human capital agenda en het innovatienetwerk Lifeport (regio Arnhem-Nijmegen-Wageningen).

5.3 Deelgebied Arnhem-Zuid

De ruimte voor werken is in Arnhem-Zuid in vergelijking met de deelgebieden Oost en Centrum beperkt. Het accent ligt sterker op woningbouw, maar er zijn ook een aantal werklocaties aanwezig.

De economische programmering zal voor een groot deel in relatie staan tot het versterken van de wijkeconomie en andere kleinere vormen van werken. Daarnaast is het toekomstbestendig houden van de werklocaties in Arnhem-Zuid ook een opgave.

Het stimuleren van functiemenging in nu nog monofunctionele woonwijken draagt bij aan de levendigheid en toekomstbestendigheid.

Een belangrijke verbinding in Arnhem-Zuid is de Burgermeester Matsersingel tussen station Arnhem-Zuid en kantorenlocatie Gelderse Poort. Een opwaardering van de singel kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een krachtige werkzone.

Ook worden er kansen gezien voor meer verstedelijking (werken en wonen) rondom station Arnhem-Zuid. De bereikbaarheid is goed met vier sprintertreinen per uur in de richting van Arnhem Centraal en Nijmegen en diverse busverbindingen. De economische programmering rondom het station houdt een bandbreedte aan. We zien de ontwikkelpotentie en de potentiële economische relaties met kantorenlocatie Gelderse Poort.

Het verhaal van Zuid

- Kantorenlocatie Gelderse Poort is en blijft de concentratielocatie voor grootschalige kantoren in Arnhem-Zuid. Het perspectief van de locatie kan versterkt worden door een verbeterde verbinding met station Arnhem-Zuid.
- Economische programmering rondom station Arnhem-Zuid en langs de Metamorfosenallee als verbinding naar Gelderse Poort.
- Behouden en intensiveren van de werklocaties Rijkerswoerd en Overmaat en De Bakenhof voor stadsverzorgende bedrijvigheid. Het is onverstandig om woningbouw en zelfstandige kantoren toe te staan op deze terreinen. Het toekomstbestendig maken en houden is een opgave voor deze werklocaties.
- Kronenburg wordt niet meer beschouwd als een kantorenlocatie. De transformatie van incourante kantoren naar woningbouw wordt aangemoedigd.
- De Woonboulevard heeft in de loop der jaren een breder profiel gekregen, dan puur de woongerelateerde winkels. De wens is om de woonboulevard door te ontwikkelen tot Retailpark Arnhem en om de omgevingskwaliteit te verbeteren.
- GelreDome kan meer gaan functioneren als mobiliteitshub en vanuit dat perspectief ook van waarde zijn voor de kantorenlocatie Gelderse Poort.

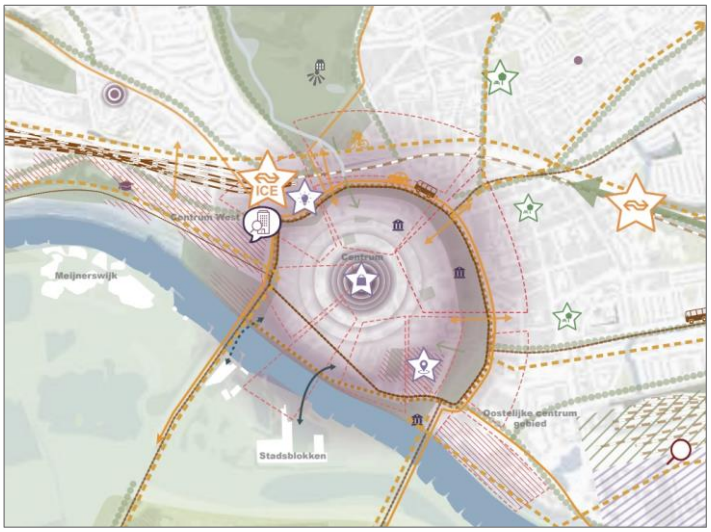
Toekomstbeeld werklocaties

Arnhem Zuid		
	Gelderse Poort	De Gelderse Poort is en blijft de belangrijkste concentratielocatie voor kantoren in Arnhem-Zuid. Landmark Arnhem (voormalige Ohra-toren) wordt onderdeel van deze kantoorlocatie. Op basis van de inzichten uit de Kantorennota wordt de komende jaren gefocust op het verbeteren van de verbinding met station Arnhem-Zuid, ten behoeve van de kwaliteit en bereikbaarheid van het kantorenmilieu. Opwaardering van de Burgemeester Matsersingel en een verbeterede verbinding met station Arnhem-Zuid zijn belangrijk voor het succes als concentratielocatie. Daarnaast wordt de levendigheid in het gebied de komende jaren verbeterd. Dit kan door het verhogen van het voorzieningenniveau in het gebied en het versterken van het brede zorgcluster. De stakeholders in het gebied werken al concreet aan een toekomstbestendige ontwikkeling van het kantorenmilieu en zijn in dat kader goed georganiseerd binnen de Green Business Club Gelderse Poort.
	Rijkerswoerd	Het bedrijventerrein Rijkerswoerd functioneert over het algemeen goed. Er zijn veel stadsverzorgende bedrijven gevestigd die afhankelijk zijn van vestiging op een bedrijventerrein. Het gebied blijft behouden als bedrijventerrein, maar op een aantal delen liggen kansen voor verdichting en efficiënter ruimtegebruik. Met name aan de zuidkant bestaan er zorgen over de toekomstwaarde van de daar gevestigde bedrijvigheid. De opgave voor deze werklocatie is om het terrein toekomstbestendig te maken en te houden. Daarbij dienen ook de kansen voor vergroening van het bedrijventerrein verzilverd te worden.
	Overmaat	Het bedrijventerrein Overmaat functioneert over het algemeen goed. In de komende jaren zullen er mogelijk initiatieven voor herontwikkeling op gang gaan komen en ontstaan er wellicht mogelijkheden voor verdere verdichting. De functie van bedrijventerrein zal behouden worden. De opgave voor deze werklocatie is om het terrein toekomstbestendig te maken en te houden. Daarbij dienen ook de kansen voor vergroening van het bedrijventerrein verzilverd te worden.
	De Bakenhof	De Bakenhof ligt geïsoleerd van andere bedrijventerreinen, direct aan de N325 aan de zuidkant van de Rijn. Het terrein heeft een gemengd profiel, met een mix van mkb, kleine bedrijfsunits en grotere bedrijfslocaties. Hoge milieucategorieën zijn er niet toegestaan (maximaal milieucategorie 3). Het huidige gemengde bedrijventerreinprofiel blijft behouden. De opgave voor deze werklocatie is om het terrein toekomstbestendig te maken en te houden.
	Kronenburg e.o.	In Kronenburg wordt de status van kantorenlocatie losgelaten. Ontwikkelende partijen worden uitgenodigd om met plannen te komen om incourante kantoren te transformeren. De focus binnen Kronenburg komt meer te liggen op winkelen, wonen, voorzieningen, ontmoeten en kleinschalige werkconcepten. Enkele kantoren kunnen behouden blijven maar daarmee is Kronenburg geen kantorenlocatie meer. Mede door de geschikte ontsluitingsmogelijkheden en de

		aanwezigheid van kwalitatief goede voorzieningen kan Kronenburg zich ontplooien tot het centrum van Zuid.

5.4 Deelgebied Centrum

Het centrum van Arnhem krijgt een steeds belangrijkere economische betekenis en die ontwikkeling zet zich door. Arnhem Centrum is bij uitstek geschikt voor vernieuwende stedelijke gemengde werkmilieus met een mix van kantoren, retail, creativiteit, voorzieningen en wonen.



De grootste uitdaging is om een goede balans te vinden tussen wonen en werken en ook hoge dichtheden en spannende woonwerkmilieus te creëren.

De binnenstad blijft het bruisende hart van de stad en regio en transformeert van een koop- naar een ontmoetingscentrum met ruimte voor kleinschalige kantoren.

Het kernwinkelgebied blijft ook in de toekomst een belangrijke trekker, samen met de horeca en culturele instellingen. Het westelijk deel van het centrum (rondom het station) krijgt een stevige economische functie en verleidende verbinding tussen binnenstad, het station Arnhem Centraal, Museum Arnhem en Arnhems Buiten. De Oostflank van de binnenstad krijgt een stevige impuls met de renovatie van het Stadstheater en de herontwikkeling van het bestuurskwartier.

Het verhaal van Centrum

- Versterken van de economische functie in verschillende deelgebieden in het centrum en stimuleren van hoogstedelijke mengvormen van wonen, werken (en verblijfsruimte) met hoge bebouwings- en gebruikersdichtheden.
- Aandacht in de stadsontwikkeling voor het slechten van barrières en het verbinden van buurten door middel van ‘corridors’.
- Economisch vernieuwing stimuleren door verschillende typen bedrijven in elkaars nabijheid te plaatsen en zo de ontmoetingskans te vergroten. Dat vraagt om de juiste condities met excellente bereikbaarheid, levendigheid en nabijheid van voorzieningen.
- Verdere transformatie van place to buy naar place to be, met een compact winkelhart en meer ruimte en aandacht voor de kernwaarden Groen, Creatief en Vrij.

Toekomstbeeld werklocaties

Arnhem Centrum		
	Binnenstad	De binnenstad van Arnhem is met ruim 17.000 banen een belangrijke economische motor van de stad en regio en kenmerkt zich nu al door een hoge mate van functiemenging en een hoogdynamisch karakter met veel interactie. In toenemende mate worden andere typen (economische) functies aangetrokken, zoals kleinschalige bedrijvigheid, zakelijke diensten, ICT-bedrijven en andere diensten. De binnenstad krijgt een andere economische betekenis, doordat de vraag naar winkelruimte afneemt en die naar andere economische functies, en ook naar wonen, cultuur en ontspanning, toeneemt. De gemeente Arnhem heeft de koers al ingezet om de binnenstad geleidelijk te transformeren van een 'place to buy' naar een 'place to meet'. De huidige crisis, en de daarmee verbonden economische situatie, zullen deze transformatie sterk beïnvloeden. Voor een duurzame ontwikkeling naar een bruisende binnenstad met een gezonde mix van functies is het van belang om de binnenstad beter te verbinden met interessante plekken in het centrum door middel van 'corridors', waaronder Steenstraat, Modekwartier, De Rijn, Park Sonsbeek, Meinerswijk en Museum Arnhem. De vraag naar economische ruimte zal in de komende jaren groter zijn dan dat er aan ruimte beschikbaar is. Dit betekent dat er op zorgvuldige wijze met de schaarse ruimte (in de schil van het centrum) moet worden omgegaan, bijvoorbeeld door multifunctioneel gebruik. Om een bruisende binnenstad te kunnen zijn moet er sprake zijn van een gezonde balans tussen wonen, werken en voorzieningen (onder andere horeca, sport en spel, cultuur, zorg en groen). De binnenstad is een kansrijk vestigingsmilieu met hoogwaardig openbaar vervoer, een hoog voorzieningenniveau, aantrekkelijke openbare ruimte, veel ruimte voor ontmoeting en een aantrekkelijke functiemix. Dit type werkmilieu zal aantrekkelijk blijven voor uiteenlopende typen bedrijven en organisaties.
	Stadssingels	De Arnhemse stadssingels vormen een groene buffer rondom de binnenstad en hebben vooral bebouwing met gevelwanden van vier tot zes lagen in een karakteristieke stijl. Er komen meerdere typen functies samen, zoals wonen, kantoren, winkels, horeca en bedrijven, waardoor sprake is van een interessante functiemix. De stadssingels blijven ook in de toekomst een economische functie vervullen. Dit zal voornamelijk gelden voor kantoorachtige bedrijven zonder overlast voor de omgeving. De gebouwen aan de singels zijn interessant voor transformatie naar woningbouw, maar dat gaat ten koste van (het behoud van) economische waarde.

		Er zal terughoudend omgegaan worden met transformaties om het overgebleven aanbod voor werkfuncties zoveel mogelijk in stand te houden en de waardevolle functiemix te behouden.
	Velperweg e.o.	De werkfuncties en werkgelegenheid aan de Velperweg e.o. worden behouden als onderdeel van een organische gebiedsontwikkeling. De omgeving van de Velperweg functioneert als stedelijke boulevard (stadsstraat) van en naar het centrum van Arnhem. Het is een kansrijke omgeving voor transformatie naar multifunctionele vastgoedconcepten met combinaties van kantoren, wonen en zorg.
	Utrechtsestraat	De Utrechtsestraat krijgt een belangrijke functie als 'loper' tussen het museum en de binnenstad/station. Er komt een omvorming tot een aantrekkelijke stadstraat, met interessante mix tussen wonen, voorzieningen en werken. De Utrechtsestraat en Arnhem-West zijn studiegebied binnen de verdichtingsstudie die voor de binnenstad en omgeving wordt opgestart. De herontwikkeling van de grootschalige (kantoor)panden zijn daar onderdeel van. Door de ligging nabij Arnhem Centraal heeft de Utrechtsestraat ook een overloopfunctie voor de behoefte aan kantoorruimte bij het station. Er wordt ook rekening gehouden met de leefbaarheid van het omliggende woongebied en de parkeeropgave. Het gebied krijgt dus een stevige economische functie en vormt een interessante schakel in de verbinding tussen station Arnhem Centraal, Museum Arnhem en Arnhems Buiten.
	Coehoorn Centraal	Coehoorn Centraal is centraal gelegen in de stad, maar zit ingeklemd tussen infrastructuur en is voor een belangrijk deel naar binnen gekeerd. Het gebied wordt ontwikkeld tot een creatieve woonwerkwijk met een dynamische mix aan functies en hoge dichtheden. Creatieve en innovatieve bedrijven kunnen zich in de plint vestigen en vormen een broedplaats voor starters. Het gebied ontwikkelt een duidelijk profiel, waarvoor een verdichtingsstudie wordt uitgevoerd. Coehoorn Centraal beschikt ook over een gunstig perspectief voor het aantrekken van kantoorgebruikers, die graag op stationslocaties gevestigd zijn vanwege de goede bereikbaarheid en levendige omgeving. Gezien het grote tekort aan kantoren rondom in het centrum liggen hier daarom kansen om het economisch profiel te versterken.
	Transvaalbuurt	De Transvaalbuurt is een gebied met voornamelijk woonhuizen, die aaneengesloten zijn of zeer dicht op elkaar staan. De woonfunctie blijft behouden. De Transvaalbuurt biedt enkel ruimte voor de wijkeconomie. Het behoud van de werkfunctie in deze wijk is ook naar de toekomst toe van belang om de werkgelegenheid in de stad op peil te houden. De Transvaalbuurt biedt hiertoe een woon-werkmilieu met een het onderscheidend karakter, met moderne en rijke architectuur.

	Modekwartier	Arnhem kent een brede creatieve sector variërend van kunst, cultuur en mode tot creatieve (maak)industrie en innovaties in cross-sectorale verbindingen. Het Modekwartier huisvest tientallen winkels en bedrijfsruimten op het gebied van mode en design en heeft een aantrekkende werking ontwikkeld op winkelend publiek, toeristen en dagjesmensen. Er wordt voortgeborduurd op de ontwikkelingen van de laatste jaren. Bovendien wordt er geprobeerd het woningaanbod meer divers te maken en naast huurwoningen meer koopwoningen in de wijk te creëren. Hierbij wordt vooral gefocust op jonge instromers. Dit zorgt voor goede dynamiek in de wijk en draagt daarmee bij aan continuïteit voor het cluster mode en design. De mix van winkels, ateliers en horeca kan verrijkt worden met ruimte voor kleinschalige zakelijke dienstverlening. Ook wordt er ingezet op het verbeteren van de verbindingen naar het centrumgebied.
	Spijkerkwartier e.o.	Het Spijkerkwartier heeft een samenhangende stijl, met een groot aantal gebouwen met een bijzondere architectuur. Door deze heldere afstemming binnen de wijk en het hippe karakter wordt het gezien als een aantrekkelijk onderdeel van de stad met een goede bereikbaarheid via station Arnhem Velperpoort. Een belangrijke opgave is het versterken van de corridor-verbinding met de binnenstad. Het Spijkerkwartier behoudt een mix van wonen en werken, waarbij de nadruk blijft liggen op de woonfunctie. De werkfunctie in de wijk is vooral te vinden in horeca, kleine winkels en wat kleinschalige zakelijke dienstverlening en is ondersteunend aan de woonfunctie. De Steenstraat wordt behouden als belangrijke economische as binnen het Spijkerkwartier met een mix van winkels, horeca en werkfuncties in de plinten.
	Bestuurskwartier	Het gebied wordt de komende jaren aantrekkelijker, duurzamer en toegankelijker en door het toevoegen van woningbouw wordt het levendiger. Het accent blijft nadrukkelijk liggen op de grotere (publieke) kantoorgebruikers en de zakelijke uitstraling. De lichte verschuiving naar meer diversiteit in functies en aandacht voor openbaar groen zorgt voor een hogere verblijfskwaliteit en ‘human touch’ in het gebied. De ontwikkeling zorgt ook voor een betere verbinding met de binnenstad, de Rijnkade en het gebied rondom de voormalige Coberco melkfabriek.

	Arnhem Centraal	Met Arnhem Centraal wordt het kantorencluster aan de zuidkant van het station bedoeld. Het stationsgebied is een unieke vestigingsplaats voor vele vormen van zakelijke diensten. Er zijn enkele grootschalige kantoorpanden die in aanmerking komen voor herontwikkeling naar een toekomstbestendig kantoorpand. Er zal een grote vraag naar kantoren op en rond dit belangrijke OV-knooppunt – met nationale uitstraling – blijven bestaan. Het toevoegen van extra kantorenvolume is complex, maar zal nodig zijn om de sterke positie als kantorenstad te waarborgen. Het transformeren van kantoren op deze kansrijke locaties is ongewenst. Een andere uitdaging is het verbeteren van de verbindingen vanuit het station Arnhem Centraal naar omliggende gebieden, zoals Arnhems Buiten, Arnhem-Zuid en het industrieel-innovatieve werkcluster in het oosten van de stad.
	Arnhems Buiten	Arnhems Buiten is een parkachtige omgeving van 17 hectare, met (monumentale) gebouwen, aansprekend karakter en rijke historie. Het is een belangrijke werklocatie en één van de drie 'energy hotspots' in Arnhem. Arnhems Buiten staat nu op het punt om een nieuwe weg in te slaan. De ambitie van het gebied is om stap voor stap te ontwikkelen tot een innovatiedistrict met een multifunctionele programmering. Voor het innovatiedistrict Arnhems Buiten is het belangrijk dat er 'speelruimte' is voor innovatieve vastgoedconcepten. De economische component zal ook in de toekomst voorop blijven staan in de ontwikkeling. De ecosysteem-benadering voor het gebied vraagt om een lange adem en veel investeringen in een krachtig en innovatief netwerk en 'branding' van het energieprofiel. Voor deze unieke werklocatie in Arnhem is het van belang dat tevens geïnvesteerd wordt in het toekomstbestendig maken van de werklocatie. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat eerst de bestaande (monumentale) panden worden benut en gerenoveerd voordat er nieuwe meters worden toegevoegd. Op die manier moet op organische manier een groeimodel ontstaan met oog voor verschillende thema's, waaronder energie, verbinding met stad en land, symbiose tussen mens en natuur, vooroplopen in innovatie en verduurzaming en het behoud van flexibiliteit.
	Papendal[6]	Papendal zal zich blijven ontwikkelen als innovatieve toplocatie op het gebied van sport en sportgerelateerde functies, zoals gezonde voeding. Veel kleine, innovatieve bedrijven in de gezondheidssector, voeding en creatieve sector vinden hier hun plek en versterken elkaars kennis. Dit sluit aan bij de DNA van de stad. Op het terrein zullen vooral sportbonden en bedrijven kantoor houden, maar er is ook ruimte voor andere sportgerelateerde bedrijven die zich binnen de innovatieve omgeving willen vestigen. Papendal zet in op het optimaliseren van de locatie. De nadruk ligt op kwaliteit boven verdere groei. Voor de gemeente Arnhem blijft Papendal niet alleen een uitgangbord, maar ook een belangrijke werkgever. Papendal functioneert op enige afstand van de stad

[6] Werklocatie Papendal is gelegen binnen deelgebied Noord

		Arnhem. Er zijn goede economische relaties met IPKW (events), met de binnenstad, GelreDome en de onderwijsinstellingen (onder andere HAN).

Hoofdstuk 6 Uitvoeringsstrategie

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 biedt een samenhangende visie op de toekomst van werklocaties in de gemeente Arnhem. Er wordt richting gegeven aan de ontwikkeling van werklocaties. De visie kijkt een langere tijd vooruit, maar de gemeente Arnhem zal direct aan de slag gaan met de uitvoeringsstrategie.

Om de uitvoering van de visie een stevige start te geven zullen krachtige initiatiefnemers en stakeholders betrokken moeten worden. De Visie Werklocaties Arnhem 2040 dient als basis voor een meerjarige uitvoeringsstrategie, waarbij dilemma's en integrale afwegingen inzichtelijk gemaakt worden.

In de uitvoering zijn **twee hoofdsporen** te onderscheiden:

- **Economische programmering:** het sturen op een gevarieerd aanbod van werklocaties hangt samen met het DNA van de locaties en de veranderende economie en maatschappij. Door te kiezen voor een helder profiel kan gewerkt geworden aan 'branding' van gebieden en wordt perspectief geboden aan gevestigde en nieuwe ondernemers. Realisatie van de economische programmering gaat over het doorgroeien van bestaande ondernemingen en het laten 'landen' van bedrijven op de juiste plek in de stad.

- **Ruimtelijk instrumentarium**: de wet- en regelgeving biedt verschillende mogelijkheden om bepaalde ontwikkelingen te faciliteren of juist tegen te houden. Door het stellen van wettelijke kaders en inzet van instrumenten kan gestuurd worden op omgevingskwaliteit. Voorbeelden zijn het handhaven van een milieuzonering, het vastleggen van verhoudingen (m²) tussen werk- en woonfuncties of het verruimen van bestemmingsplanregels of instellen van beleidsregulering voor bepaalde functies.

Het werken aan een integraal en samenhangend perspectief voor de ontwikkeling van werklocaties in de stad vraagt om het economisch beleid gericht aan te sluiten op andere beleidsvelden, zoals ruimte, wonen, mobiliteit, duurzaamheid, sociaal domein en veiligheid. De volgende ontwikkelingen benadrukken dat:

- Toenemende behoefte aan functiemenging tussen wonen en werken
- Cruciale rol van bedrijventerreinen in energietransitie en circulaire economie
- Verbeterpotentieel voor klimaatadaptatie en biodiversiteit op werklocaties

Het realiseren van ambities voor werklocaties vraagt niet alleen om inhoudelijke afstemming met andere beleidsvelden, maar heeft ook financiële consequenties. Het integraal ontwikkelen van gebieden wordt namelijk door het Rijk als voorwaarde gesteld in haar Verstedelijkingsimpuls.

Het is naast de inhoudelijke ontwikkelrichting van werklocaties van belang om ook aandacht te besteden aan de manier waarop werklocaties in de gewenste richting ontwikkeld kunnen worden en welke sturingsmogelijkheden er vanuit de gemeente wenselijk en mogelijk zijn. Belangrijk daarbij is om te vermelden dat er geen nieuwe lijst van acties geformuleerd wordt, maar dat goed wordt aangesloten op de vele lopende trajecten. Op de volgende pagina's worden de belangrijkste aanknopingspunten voor de uitvoeringsstrategie kort beschreven.

6.1 Doorwerking Visie Werklocaties Arnhem 2040

6.1.1 Economisch realisme in de omgevingsvisie

De omgevingsvisie beschrijft hoe de gemeente Arnhem keuzes gaat maken in het ruimtegebruik, rekening houdend met alle opgaven. Bij het maken van ruimtelijke keuzes worden criteria gehanteerd en afwegingsprincipes ingezet. Binnen deze kaders kunnen er (deel)programma's en gebiedsvisies ontwikkeld worden en kunnen concrete projecten tot uitvoering komen.

In deze Visie Werklocaties Arnhem 2040 is de vertaalslag gemaakt van ambities naar keuzes om de Arnhemse economie de komende jaren ruimtelijk in goede banen te leiden. De beperkte mogelijkheden voor nieuwe werklocaties zullen een grote economische uitdaging vormen. Tegelijkertijd dwingt het ook tot goed nadenken over het gewenste ruimtegebruik en het slim combineren van functies.

6.1.2 Input voor ontwikkelperspectieven strategische deelgebieden

De gemeente Arnhem gaat voor de grote gebiedsuitwerkingen op stadsdeelniveau aan de slag met het opstellen van integrale ontwikkelperspectieven. In die perspectieven worden de ambities voor de strategische deelgebieden Centrum, Zuid (Kronenburg, Elderveld en station Arnhem Zuid) en Spoorzone Arnhem-Oost nader uitgewerkt.

Als uitwerking op de ontwikkelperspectieven worden voor specifieke locaties gebiedsvisies opgesteld met daarin de concrete stedenbouwkundige en programmatische uitgangspunten. De Visie Werklocaties Arnhem 2040 levert de input voor de economische component, bijvoorbeeld als het gaat om doelgroepen, functies en verbindingen met andere werklocaties. Het gemeentelijke handelingsperspectief en de rolopvatting voor de verschillende gebiedsuitwerkingen kan per deelgebied verschillen.

- **Centrum –** De dynamiek in het centrum is enorm groot. Er worden veel plannen gemaakt en de marktvraag dient zich grotendeels vanzelf aan. Een passende rol van de gemeente is om alle ontwikkelingen in goede banen te leiden met een heldere visie als leidraad. De gemeente is 'in the lead' en stuurt op samenwerking en verbinding tussen eigenaren en ontwikkelaars.
- **Arnhem-Zuid –** Economisch gezien zijn er in Arnhem-Zuid geen grootschalige veranderingen in het vooruitzicht. Op het niveau van individuele marktpartijen of bedrijven zullen er plannen zijn, maar dat vertaalt zich niet snel naar een gebiedsvisie. De gemeente neemt een uitnodigende rol aan, zodat waardevolle marktinitiatieven ondersteund kunnen worden.
- **Arnhem-Oost –** De (her)ontwikkelopgave voor Spoorzone Arnhem-Oost is zeer omvangrijk en complex van aard. Het succes van de integrale gebiedsontwikkeling zal deels afhangen van de regie die over alle deelontwikkelingen wordt gevoerd. Vanuit de gemeente past een sterke sturing op de economische programmering van deelgebieden. Daarbij kan gedacht worden aan het vastleggen van minimale volumes van werkfuncties en voorkomen van ongewenste typen bedrijvigheid in specifieke deelzones.

6.1.3 Goede samenwerking met marktpartijen

Op alle werklocaties zal goed gekeken moeten worden naar de mogelijkheden om de beschikbare ruimte zo optimaal mogelijk te benutten en de omgevingskwaliteit op het juiste niveau te krijgen. De uiteindelijke invulling van werklocaties is een kwestie van maatwerk. In dat kader is het uitgangspunt om op de meest waardevolle grond in de gemeente – nabij de binnenstad en het stationsgebied – een hogere dichtheid en omgevingskwaliteit na te streven, dan op de bedrijventerreinen aan de rand van de stad met veel extensieve bedrijvigheid.

Goede en intensieve samenwerking met marktpartijen is een voorwaarde om ontwikkelingen in gang te zetten op werklocaties. De gemeente zal zich moeten blijven inspannen om te weten wat er speelt bij ondernemers, zodat er ondernemersgericht te werk kan worden gegaan in het signaleren en oplossen van knelpunten. Dit vraagt om periodiek overleg met bedrijvenverenigingen en door inzet van accountmanagers in het veld. De gemeenten heeft daarbij een faciliterende rol door alle randvoorwaarden op orde te hebben voor marktpartijen om te investeren in de bedrijfslocatie.

Het uitgangspunt is daarbij dat publiek en privaat elkaar aanvullen en versterken, bijvoorbeeld als het gaat om herontwikkeling van (delen van) bedrijventerreinen. Een sterk ondernemersklimaat gaat gepaard met goede gemeentelijke dienstverlening voor ondernemers. Momenteel zijn de zorgen van ondernemers groot. Het juist en tijdig delen van informatie is daarom zeer belangrijk. Bovendien kan de gemeente ruimte voor ondernemers faciliteren met passende bestemmingsplannen en het tijdig beoordelen van milieuvergunningen.

6.1.4 Regionale programmering werklocaties

Het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) richtte zich tot voor kort voornamelijk op nieuwe locatieontwikkelingen voor bedrijvigheid en kantoren. De gemeente gaat de regio oproepen om samen meer op te trekken in het beter en optimaal benutten van bestaande bedrijventerreinen. Ook hier liggen namelijk kansen om samen meer werkgelegenheid te creëren voor de regio.

6.2 Prioriteiten voor 2023-2025

De Visie Werklocaties Arnhem 2040 schetst de kaders en ontwikkelopgaven om de ontwikkeling van Arnhem in de komende jaren ruimtelijk in goede banen te leiden. Op basis van de analyses, brede discussies en lopende ontwikkelingen in en rondom de stad komen de volgende urgente zaken naar voren:

1	**Economische programmering transformatiegebied RijnPark**	De transformatie van bedrijventerrein RijnPark naar een gemengd woon-werkgebied vraagt om een vernieuwend samenhangend vastgoedprogramma met ruimte voor wonen én (nieuwe) vormen van werken. Bij het opstellen van de stedenbouwkundige uitgangspuntennotitie zal er aandacht moeten zijn voor de volgende aspecten: • Aantal arbeidsplaatsen t.o.v. inwoners en nieuwe woningen • Typen vastgoed (bvo) aan: lichte bedrijvigheid, creatieve industrie, kantoren/dienstverlenende meters en typen voorzieningen • Onderzoeken van zonering binnen plangebieden: bedrijvig/ruis, dynamisch/reuring en rustig wonen • Fasering in de planvorming en de betekenis voor gevestigde (of uit te plaatsen) bedrijven • In beeld brengen grondposities van de gemeente Arnhem en relaties met omliggende werklocaties • Verbinding met andere werklocaties in Arnhem (Oost)
2	**Opstellen Ambitiedocument bedrijfsomgeving Het Broek**	Bedrijventerrein Het Broek ontwikkelen tot een moderne vestigingslocatie voor bedrijven uit de maakindustrie en zwaardere milieucategorieën. Het Broek is onderdeel van de visie voor Spoorzone Arnhem-Oost. Als basis voor een toekomstbestendig bestemmingsplan gaat de gemeente in een goede afstemming met partners een ambitiedocument opstellen, waarin scherpe keuzes gemaakt worden over omgevingskwaliteit, typen bedrijvigheid en verduurzaming van het bedrijventerrein. • Implementatie kennisas als verbinding en versterking van IPKW/Nieuwe Haven en Kenniscampus • Aanpak verduurzamen, veiligheid en bereikbaarheid • Onderzoek zonering en profilering werklocatie
3	**Samenhangend ontwikkelbeeld deelgebied Arnhem-Zuid**	Een belangrijke verbinding in Arnhem-Zuid is de Burgermeester Matsersingel tussen station Arnhem-Zuid en kantorenlocatie Gelderse Poort. Een opwaardering van de singel kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een krachtige werkzone. Er is behoefte aan een samenhangend toekomstbeeld voor deze economische as met aandacht voor: • Verstedelijking (werken en wonen) rondom station Arnhem-Zuid • Verbindingen van/naar Gelderse Poort
4	**Passende functiemix innovatie omgeving Arnhems Buiten**	Arnhems Buiten is een belangrijke werklocatie en één van de drie ‘energy hotspots’ in Arnhem. De werkfunctie blijft voorop staan in het gebied, maar er is nog te weinig duidelijkheid over de ideale functiemix. In samenwerking met de eigenaren van het gebied gaat de gemeente Arnhem aan de slag om – al dan niet aan

		de hand van verschillende scenario's – duidelijkheid te krijgen over: • Hoe wordt het bestaande terrein een toekomstbestendige werklocatie? • Welke typen werkfuncties zijn passend binnen de multifunctionele omgeving? • Welke ondersteunende voorzieningen zijn wenselijk in het gebied? • Kan de gemeente ondersteunen in de 'branding' van Arnhems Buiten?
5	**Economische programmering Arnhemse binnenstad**	De binnenstad krijgt een nieuwe economische betekenis. Steeds meer worden andere typen (economische) functies aangetrokken, zoals kleinschalige bedrijvigheid, zakelijke diensten, ICT-bedrijven en andere diensten. Omdat er sprake is van druk op de ruimte is het belangrijk om te werken aan een economische programmering voor werkfuncties, met aandacht voor een compact winkelhart, ruimte voor ontmoeting (onder andere horeca), cultuur en zakelijke dienstverlening. Daarbij zal ook aandacht moeten zijn voor (on)gewenste typen werkfuncties, relaties met omliggende gebieden ('corridors') en vormen van multifunctioneel ruimtegebruik. Er liggen mogelijk ook kansen om Arnhem te profileren voor het bredere publiek als een groene, energieke en creatieve stad door de verbinding te leggen met de innovatieve bedrijvigheid en innovaties van Arnhem.

Bijlage 1

Toelichting typologie werklocaties

Toelichting typologie werklocaties

Centrumomgeving

- Grote verscheidenheid aan functies
- Aantrekkingskracht bezoekers/bedrijven
- Veel dynamiek en interactie
- Uitstekende OV-ontsluiting
- Nadruk op langzaam verkeer

Gemengde woon-werkwijk

- Menging van wonen en werken
- Veel kleine en niet-hinderlijke bedrijven
- Ondersteunende voorzieningen
- Hoge verblijfskwaliteit
- Nadruk op langzaam verkeer

Zakelijke kantooromgeving

- Hoge representativiteit en hoogbouw
- Uitstekende ontsluiting auto en/of OV
- Centraal of strategisch gelegen
- Ook grote(re) kantoorachtige bedrijven
- Sprake van functiemening, soms wonen

Voorzieningen, retail en leisure

- Onderwijs- en zorgvoorzieningen
- Sport- en eventlocaties
- Leisurelocaties
- Stadsdeelcentra en PDV/GDV
- Defensie

Zelfstandige vestigingen

- Bedrijven verspreid door de stad
- Ligging buiten de werklocaties
- Uiteenlopende sectoren (niet-agrarisch)
- Kan een kantoorpand of bedrijfshal zijn

Werken in woonwijken

- Gebieden met overwegend woonfunctie
- Werkfunctie is ondergeschikt
- Bedrijven aan huis en zelfstandigen
- Thuiswerken

Innovatie omgeving

- Variatie in milieucategorieën (2-4)
- Kleine tot middelgrote verkaveling
- Goede ontsluiting per auto en OV
- Vaak clustering rondom kennisdrager
- R&D-bedrijven (kantoor/lab/werkruimte)

Gemengd bedrijvenpark

- Variatie in milieucategorieën (2-4)
- Kleine tot middelgrote verkaveling
- Goede ontsluiting, vooral voor auto
- Perifeer of centraal gelegen
- Mix van MKB en kleine bedrijfsunits

Functionele bedrijfsomgeving

- Hoge(re) milieucategorieën (3-6)
- Grootschalige verkaveling
- Goede (multimodale) bereikbaarheid
- Perifeer gelegen
- Veel industriële en logistieke bedrijven

Verschillende verschijningsvormen per type werklocatie

Centrumomgeving
- Binnenstad
- Stadsstraat

Innovatie omgeving
- Science park
- Innovatiecampus
- Faciliteitencampus
- Innovatiedistrict

Gemengde woon-werkwijken
- Productieve wijk
- Creatieve wijk
- Zakelijke wijk

Gemengd bedrijvenpark
- Productie & Handel (B2B)
- Dienstverlening (B2C)
- Hoogwaardig

Zakelijke kantooromgeving
- Stationsomgeving IC
- HOV-knoop niet-IC
- Snelweg kantorenmilieu
- Uitvalsweg kantorenmilieu

Functionele bedrijfsomgeving
- Industriehaven
- Industrieel milieu
- Logistiek milieu
- Agribusiness milieu
- Cleantech-circulair milieu

Overzicht met toekomstbeeld werklocaties Arnhem (zie ook kaartbeeld)

Centrumomgeving
- Binnenstad
- Stadssingels
- Velperweg e.o.
- Westelijk deelgebied / Utrechtsestraat

Innovatie omgeving
- Connectr Energy Innovation Lab (IPKW)
- Campus HAN / HVHL / Yuverta
- Arnhems Buiten
- Papendal

Gemengde woon-werkwijken
- Coehoorn Centraal
- Transvaalbuurt
- Modekwartier
- Spijkerkwartier e.o.
- Coberco Melkfabriek
- Kronenburg e.o.
- RijnPark

Gemengd bedrijvenpark
- IJsseloord II (‘Binnen’)
- IJsseloord I
- De Bakenhof
- De Overmaat
- Rijkerswoerd

Zakelijke kantooromgeving
- Bestuurskwartier
- Gelderse Poort
- IJsseloord II (‘Rand’)
- Arnhem Centraal

Functionele bedrijfsomgeving
- Het Broek
- IPKW
- Nieuwe Haven
- Koningspleij Noord

Bijlage 2

Werkgelegenheid en bedrijven per werklocatie

		2018		2019		2020		2021	
Werklocatie	oppervlakte in m2	aantal bedrijven per ha	aantal banen per ha	aantal bedrijven per ha	aantal banen per ha	aantal bedrijven per ha	aantal banen per ha	aantal bedrijven per ha	aantal banen per ha
Arnhems Buiten	407121	1	68	1	66	1	70	1	85
Bakenhof	50.993	4	56	4	56	4	57	4	51
Bedrijventerrein Het Broek	680.625	4	86	4	87	4	90	5	88
Bedrijventerrein Rijkerswoerd	155.254	4	105	3	107	3	113	3	115
Bestuurskwartier	107.427	2	336	3	348	3	355	3	372
Binnenstad	424.244	25	145	26	148	27	143	29	135
Campus HAN-HVHL	492.092	0	35	0	37	0	37	0	39
Coehoorn	27.397	29	204	27	209	28	216	24	88
De Overmaat	187.314	3	34	3	36	3	34	4	34
Gelderse Poort	155.411	5	142	5	142	7	233	10	238
IJsseloord 1	159.390	6	99	6	100	6	75	6	76
IJsseloord II 'Rand'	185.565	6	211	7	211	9	198	9	204
IJsseloord II 'Midden'	288.760	1	43	1	42	1	48	2	57
IPKW	626.638	1	24	1	30	1	29	1	27
Kronenburg e.o.	31.287	3	633	4	683	4	736	3	705
Modekwartier	183.748	16	39	16	38	17	38	18	38
Nieuwe Haven	269.044	1	3	1	4	1	4	1	5
Papendal	1.332.606	0	7	0	7	0	6	0	7
RijnPark	652.258	3	70	3	71	3	52	3	57

Spijkerkwartier e.o.	313.592	20	41	21	43	22	43	23	44
Stadssingels	147.540	21	317	22	314	22	309	23	316
Stationsgebied Arnhem Centraal	464.359	11	232	11	232	11	227	11	234
Transvaalbuurt	73.267	20	76	20	75	21	82	22	71
Utrechtsestraat	243.168	8	24	8	25	8	28	8	28
Velperweg e.o.	267.048	5	139	6	143	6	131	6	142

Bron: Provinciale Werkgelegenheidsenquête (PWE), bewerking afdeling Informatie gemeente Arnhem

Factsheets Werklocaties gemeente Arnhem

Bijlage van de Visie Werklocaties Arnhem 2040

Bijlage Factsheets

Arnhem, november 2022

Factsheets

Buck Consultants International

Uitwerking van factsheet per werklocatie:

Uitgangssituatie: een korte toelichting op de huidige situatie van de werklocatie en waar relevant een korte terugblik

Ontwikkelingen: een weergave van lopende ontwikkelingen op de werklocaties en duiding van relevante trends

Toekomstbeeld 2040: inzicht in de gewenste ontwikkelrichting en aanknopingspunten voor een handelingsperspectief

Typen werklocaties:

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Uitgangssituatie

Ontwikkelingen

Toekomstbeeld

© Buck Consultants International, 2022

Centrumomgeving

De centrumomgeving biedt een grote verscheidenheid aan typen functies en beschikt om die reden over een sterke aantrekkingskracht op bezoekers, bedrijven en bewoners. Er is sprake van een hoge dynamiek, veel interactie en multifunctioneel ruimtegebruik. De bereikbaarheid per openbaar vervoer is uitstekend en binnen het centrumgebied ligt de nadruk zeer sterk op langzaam verkeer.

Gemengde woon-werkwijken

In een gemengde woon-werkwijk zijn wonen en werken beide substantieel vertegenwoordigd. Een verhouding van inwoners/werknemers van 2:1 of 3:1 wordt gezien als een goed uitgangspunt voor toekomstige woon-werkgebieden. Het werken gebeurt niet alleen in kantoren, maar ook bij creatieve bedrijven en lichte maak- en handelsbedrijven, die goed te combineren zijn met wonen en andere voorzieningen.

Zakelijke kantooromgeving

De zakelijke kantooromgeving is een clustering van kantoren op een centraal of strategisch gelegen locatie met ruimte voor overwegend grotere kantoorgebouwen. De kantorenomgeving kenmerkt zich door een hoge representativiteit en deels hoogbouw. De bereikbaarheid is uitstekend per auto en/of openbaar vervoer. Er kan sprake zijn van functiemenging met wonen of andere functies.

© Buck Consultants International, 2022

Innovatie omgeving

De innovatie omgeving biedt kwalitatief hoogwaardige ruimte aan bedrijven en organisaties die zich bezighouden met innovatie en productontwikkeling. Er zijn vaak gedeelde faciliteiten aanwezig en er is sprake van een aantrekkelijke omgeving voor talent. R&D vindt plaats in kantoren, laboratoria en werkruimten. Bedrijvigheid varieert van grootschalig (kennisdragers) tot kleinschalig (startups).

Gemengd bedrijvenpark

In een gemengd bedrijvenpark is er ruimte voor uiteenlopende typen bedrijven in diverse sectoren, variërend van het midden- en kleinbedrijf (mkb) tot grootbedrijven. Bedrijvenparken liggen vaak aan de hoofdwegen van de stad en hebben een goede ontsluiting per auto en soms ook openbaar vervoer. Er is meestal sprake van een milieuhindercategorisering van minimaal 2 tot maximaal 4.

Functionele bedrijfsomgeving

De functionele bedrijfsomgevingen liggen doorgaans aan de rand van het stedelijk gebied, nabij snelwegen, water en/of spoor en zijn functioneel ingericht voor kleine tot zeer grootschalige bedrijvigheid in de hogere milieucategorieën (3 en hoger). Er is geen (of weinig) sprake van een menging met andere functies, met uitzondering van specifieke ondersteunende voorzieningen.

© Buck Consultants International, 2022

Toekomstbeeld werklocaties Arnhem

Centrumomgeving

- Binnenstad
- Stadssingels
- Velperweg e.o.
- Utrechtsestraat

Innovatie omgeving

- IPKW Connectr Energy Innovation Lab
- Campus HAN / HVHL / Yuverta
- Arnhems Buiten
- Papendal

Gemengde woon-werkwijken

- Coehoorn Centraal
- Transvaalbuurt
- Modekwartier
- Spijkerkwartier e.o.
- Coberco Melkfabriek
- Kronenburg e.o.
- RijnPark

Gemengd bedrijvenpark

- IJsseloord II (‘Midden’)
- IJsseloord I
- De Bakenhof
- De Overmaat
- Rijkerswoerd

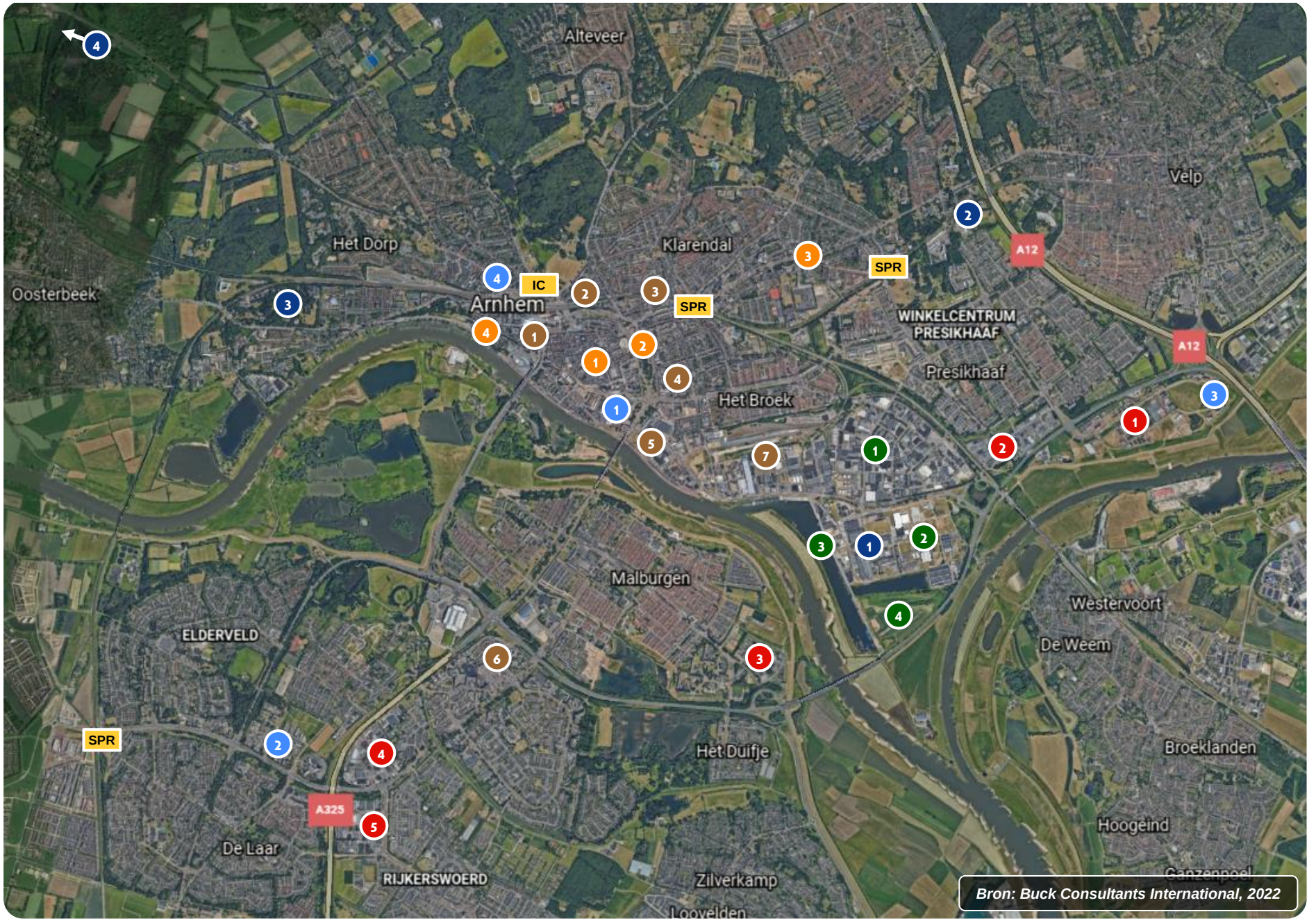
Zakelijke kantooromgeving

- Bestuurskwartier
- Gelderse Poort
- IJsseloord II (‘Rand’)
- Arnhem Centraal

Functionele bedrijfsomgeving

- Het Broek
- IPKW
- Nieuwe Haven
- Koningspleij Noord

© Buck Consultants International, 2022



A Centrumomgeving

1. Binnenstad
2. Stadssingels
3. Velperweg e.o.
4. Westelijk deelgebied / Utrechtsestraat

B Gemengde woon-werkwijk

1. Coehoorn Centraal
2. Transvaalbuurt
3. Modekwartier
4. Spijkerkwartier e.o.
5. Coberco Melkfabriek
6. Kronenburg e.o.
7. RijnPark

C Zakelijke kantooromgeving

1. Bestuurskwartier
2. Gelderse Poort
3. IJsseloord II (''Rand')
4. Arnhem Centraal

D Innovatie omgeving

1. Connectr Energy Innovation Lab (IPKW)
2. Campus HAN / HVHL / Yuverta
3. Arnhems Buiten
4. Papendal

E Gemengd bedrijvenpark

1. IJsseloord II ('Midden')
2. IJsseloord I
3. De Bakenhof
4. De Overmaat
5. Rijkerswoerd

F Functionele bedrijfsomgeving

1. Het Broek
2. IPKW
3. Nieuwe Haven
4. Koningspleij Noord

© Buck Consultants International, 2022

Binnenstad

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

De binnenstad van Arnhem is met ruim 17.000 banen een belangrijk economische brandpunt van de stad en de regio. De binnenstad kenmerkt zich nu al door een hoge mate van functiemenging en een hoogdynamisch karakter met veel interactie.

Ontwikkelingen

In toenemende mate worden andere typen (economische) functies aangetrokken, zoals kleinschalige bedrijvigheid, zakelijke diensten, ICT-bedrijven en andere diensten. De binnenstad krijgt een andere economische betekenis doordat de vraag naar winkelruimte afneemt en die naar andere economische functies, en ook naar wonen, cultuur en ontspanning, toeneemt. De gemeente Arnhem heeft de koers al ingezet om de binnenstad geleidelijk te transformeren van een ‘place to buy’ naar een ‘place to meet’. De COVID-19 en energiecrisis, en de daarmee verbonden economische situatie, zullen deze transformatie sterk beïnvloeden.

Toekomstbeeld 2040

De binnenstad blijft een belangrijke werklocatie voor Arnhem. Voor een duurzame ontwikkeling naar een compacte en bruisende binnenstad met een gezonde mix van functies is het van belang om de binnenstad beter te verbinden met interessante plekken in het centrum door middel van ‘corridors’, waaronder Steenstraat, Modekwartier, De Rijn, Park Sonsbeek, Meinerswijk en Museum Arnhem.

De vraag naar economische ruimte zal in de komende jaren groter zijn dan dat er aan ruimte beschikbaar is. Dit betekent dat er op zorgvuldige wijze met de schaarse ruimte moet worden omgegaan, bijvoorbeeld door multifunctioneel gebruik. Om een bruisende binnenstad te kunnen zijn moet er een gezonde balans tussen wonen, werken en voorzieningen (o.a. horeca, sport en spel, cultuur, zorg en groen).

De binnenstad is een kansrijk vestigingsmilieu met hoogwaardig openbaar vervoer, een hoog voorzieningenniveau, aantrekkelijke openbare ruimte, veel ruimte voor ontmoeting en een aantrekkelijke functiemix. Dit type werkmilieu zal aantrekkelijk blijven voor uiteenlopende typen bedrijven en organisaties.

© Buck Consultants International, 2022

Stadssingels

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

De Arnhemse stadssingels vormen een groene buffer rondom de binnenstad en hebben overwegend bebouwing met gevelwanden van vier tot zes lagen in een karakteristieke stijl. Er komen meerdere typen functies samen, zoals wonen, kantoren, winkels, horeca en bedrijven, waardoor sprake is van een interessante functiemix. In de singels valt doorgaand verkeer samen met functies die publiek aantrekken.

Onderdeel van de Arnhemse stadssingels zijn het Willemsplein, Nieuwe Plein, Velperplein, Eusebiusbuitensingel, Eusebiusbinnensingel en Roermondsplein. Het ruime, groene beeld van de singels vormt een aantrekkelijke tegenstelling tot het besloten, steenachtige karakter van de binnenstad.

Ontwikkelingen

De omsingeling van de binnenstad wordt meer en meer doorbroken door nieuwe ruimtelijke plannen, mobiliteitsmaatregelen en nieuwe groenstructuren.

De cultuurfunctie van de Stadssingels wordt gewaarborgd doordat concertgebouw Musis Sacrum, gelegen aan het Velperplein, een maatschappelijke functie blijft vervullen. Hierdoor blijft er voldoende nadruk liggen op cultuur en voorzieningen aan de Stadssingels.

Toekomstbeeld 2040

Door de beperkte ruimte zal er altijd spanning zijn tussen werkfuncties, voorzieningen en verkeersstromen. De stadssingels in Arnhem zullen ook in de toekomst een economische functie blijven vervullen. Dit zal voornamelijk gelden voor kantoorachtige bedrijven zonder overlast voor de omgeving. De gebouwen aan de singels zijn interessant transformatie naar woningbouw, maar dat gaat ten koste van (het behoud van) economische waarde. Er zal terughoudend omgegaan worden met transformaties om het overgebleven aanbod voor werkfuncties zoveel mogelijk in stand te houden en de waardevolle functiemix te behouden.

© Buck Consultants International, 2022

Velperweg e.o.

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

De omgeving Velperweg omvat Molenbeke, Velperweg Noord, Zijdekwartier (voormalig AKZO-terrein), Angerenstein, Plattenburg en Paasberg. De Velperweg vormt de verbinding tussen station Arnhem-Velperpoort en de Kenniscampus. Aan de Westzijde bepalen grote kantoren en bedrijven het straatbeeld. De oostzijde kenmerkt zich door veel groen, grote vrijstaande en twee-onder-één-kap bebouwing. In het gebied zijn ook meerdere verzorgings- en verpleeghuizen aanwezig. De omgeving van de Velperweg functioneert zodoende als stedelijke boulevard van en naar het centrum van Arnhem.

Ontwikkelingen

De mogelijkheid bestaat om verouderd kantorenvastgoed te transformeren naar woonruimten. Dit zal incidenteel plaatsvinden, aangezien het gros heeft plaatsgevonden in de periode 2015-2019. Onlangs is het voormalig AKZO-terrein omgezet naar de ENKA-campus ten behoeve van ROC-instelling Rijn IJssel.

Nieuwbouw ten behoeve van verpleging, zorg en zelfstandig wonen (bijvoorbeeld Insula Dei), herontwikkeling van kantoor naar wonen op de Raapopseweg en een ontwikkelen van een nieuwe woonwijk zijn actuele ontwikkelingen.

Toekomstbeeld 2040

De werkfuncties en werkgelegenheid aan de Velperweg e.o. worden behouden als onderdeel van een organische gebiedsontwikkeling. De omgeving van de Velperweg functioneert als stedelijke boulevard (stadsstraat) van en naar het centrum van Arnhem.

De omgeving Velperweg is een kansrijke omgeving voor transformatie van verouderd vastgoed naar moderne multifunctionele vastgoedconcepten met combinaties van kantoren, wonen en zorg. Verder is er speciale aandacht voor kleinschalige ontwikkelingen in Angerenstein, Molenbeke en Plattenburg om de verbinding te leggen naar de wijkeconomie, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de economische vitaliteit van deze wijken.

© Buck Consultants International, 2022

Utrechtsestraat

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

De Utrechtsestraat ligt in de directe omgeving van station Arnhem Centraal en kenmerkt zich in de huidige situatie door een onsamenhangende mix van typen functies. De Utrechtsestraat gaat over in de Utrechtseweg richting Arnhems Buiten en Oosterbeek. De bebouwing is deels gedateerd en functioneel ingericht voor busvervoer en autoverkeer. De weg is verder beperkt uitnodigend voor fietsers en voetgangers.

Ontwikkelingen

Er zijn ideeën om de beleving in het gebied op te waarderen met horeca en winkels en om de mengvorm van weggebruikers beter te faciliteren. De laanstructuur kan daarbij hersteld worden, evenals het beter benutten van het uitkijkpunt boven aan de helling (onder andere voor de museumbezoeker). Deze Verleidende Verbinding moet de binding tussen de Binnenstad, station Arnhem Centraal en Arnhems Buiten versterken via meerdere routes (Utrechtsestraat is de Stadstraat route). Hier wordt stapsgewijs naartoe gewerkt.

Toekomstbeeld 2040

De Utrechtsestraat (of westelijk deelgebied) krijgt een belangrijke functie als ‘loper’ tussen het Museum Arnhem en de binnenstad/station. Er komt een omvorming tot een aantrekkelijke stadstraat, met een interessante mix tussen wonen, voorzieningen en werken. De Utrechtsestraat en Arnhem-West zijn studiegebied binnen de verdichtingsstudie die voor de binnenstad en omgeving wordt opgestart.

De herontwikkeling van de grootschalige (kantoor)panden zijn daar onderdeel van. Door de ligging nabij station Arnhem Centraal heeft de Utrechtsestraat ook een overloopfunctie voor de behoefte aan kantoorruimte bij het station. Er wordt ook rekening gehouden met de leefbaarheid van het omliggende woongebied en de parkeeropgave. Het gebied krijgt dus een stevige economische functie en vormt een interessante schakel in de verbinding tussen station Arnhem Centraal, Museum Arnhem en Arnhems Buiten.

© Buck Consultants International, 2022

Coehoorn Centraal

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Coehoorn Centraal is zeer centraal gelegen in de stad, maar zit ‘ingeklemd’ tussen de infrastructuur van het station, de Utrechtseweg en de opritten naar de Nelson Mandelabrug. Het gebied is vanaf 2013 in ontwikkeling tot een creatieve woon-werkwijk met een dynamische mix aan functies, met ook ruimte voor afgestudeerden (ArtEZ). De locatie kenmerkt zich door veel kleine, niet-hinderlijke bedrijven en de nadruk op langzaam verkeer.

Ontwikkelingen

De Coehoornstraat en Vijfzinnenstraat ontwikkelen zich tot luwten binnen de twee grote stedelijke blokken met informeel woon- werkmilieu, groen, verblijfsplekken in openbare ruimte. Een vernieuwende mix van wonen en bedrijvigheid creëert een informeel binnengebied, waarbij de veelal creatieve bedrijven zich in de plint kunnen vestigen.

Het Coehoornpark is een groene, aantrekkelijke verblijfsruimte die de wisselwerking aangaat met andere functies. Een belangrijk uitgangspunt van het Coehoornpark is de functie als toekomstige groene long op de stuwwal tussen Rijn en station.

Toekomstbeeld 2040

Coehoorn Centraal is centraal gelegen in de stad met directe en toegankelijke verbindingen naar het station en de binnenstad. Het gebied wordt ontwikkeld tot een creatieve woon-werkwijk met een dynamische mix aan functies en hoge dichtheden. Creatieve en innovatieve bedrijven kunnen zich in de plint vestigen en vormen een broedplaats voor starters. Het gebied ontwikkelt een duidelijk profiel en maakt onderdeel uit van het studiegebied van de verdichtingsstudie binnenstad en omgeving.

Coehoorn Centraal beschikt ook over een gunstig perspectief voor het aantrekken van kantoorgebruikers, die graag op stationslocaties gevestigd zijn vanwege de goede bereikbaarheid en levendige omgeving. Gezien het grote tekort aan kantoren rondom het station Arnhem Centraal liggen hier daarom kansen om het economisch profiel te versterken.

© Buck Consultants International, 2022

Transvaalbuurt

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
De Transvaalbuurt is een gebied met voornamelijk woonhuizen, die aaneengesloten zijn of zeer dicht op elkaar staan. Vanwege de formele bouwstijl heeft de wijk een rijksbeschermd stadsgezicht. In de buurt is tegenwoordig een ruime mix van functies te vinden. Hierdoor is het originele woonkarakter van de wijk wat minder aanwezig en is de parkeerdruk toegenomen.

Ontwikkelingen
De woonfunctie wordt nog steeds gezien als de belangrijkste functie van de wijk, maar het aantal zzp'ers en kleine ondernemers is in de afgelopen jaren toegenomen. Door deze functiemenging is de economische functie van deze stadswijk steeds belangrijker geworden. Er zal doorlopend gekeken moeten worden hoe de kleinschalige werkfuncties zo goed mogelijk kunnen bijdragen aan een prettige leefomgeving.

Toekomstbeeld 2040
De Transvaalbuurt blijft ook in de toekomst een gebied met voornamelijk woonfuncties, die aaneengesloten zijn of zeer dicht op elkaar staan. De Transvaalbuurt biedt enkel ruimte voor de kleinschalige bedrijvigheid. Het behoud van de werkfunctie in deze wijk is ook naar de toekomst toe van belang om de werkgelegenheid in de stad op peil te houden. De Transvaalbuurt biedt hiertoe een woon-werkmilieu met een onderscheidend karakter, met moderne en rijke architectuur.

© Buck Consultants International, 2022

Modekwartier

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Het Modekwartier is onderdeel van de wijk Klarendal, die eind vorige eeuw nog flink verloederd was. Het Modekwartier huisvest tientallen winkels en bedrijfsruimten op het gebied van mode en design en heeft een aantrekkende werking op winkelend publiek, toeristen en dagjesmensen. De wijk is een toonbeeld van een hippe wijk, die bekend staat om de mode. De meeste van de 7.000 inwoners van de wijk zijn tussen de 25 en 45 jaar oud en wonen met name in huurwoningen.

Ontwikkelingen

In de wijkvisie Klarendal 2022 wordt het Modekwartier getypeerd als eigenzinnig en ondernemend. Er is veel oog voor de openbare ruimte en de leefbaarheid in de wijk.

Er wordt voortgeborduurd op de ontwikkelingen van de laatste jaren. Bovendien wordt er geprobeerd het woningaanbod meer divers te maken en naast huurwoningen meer koopwoningen in de wijk te creëren. Hierbij wordt vooral gefocust op jonge instromers. Risico qua leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid is dat ontwerpers enkel op afspraak te bezoeken zijn, waardoor geen spontaan bezoek mogelijk is.

Toekomstbeeld 2040

Er wordt voortgebouwd op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Bovendien wordt er geprobeerd het woningaanbod in de wijk meer divers te maken en naast huurwoningen meer koopwoningen in de wijk te creëren. Hierbij wordt vooral gefocust op jonge instromers. Dit zorgt voor een goede dynamiek in de wijk en draagt daarmee bij aan continuïteit voor het cluster mode en design.

De huidige mix van winkels, ateliers en horeca kan verrijkt worden met ruimte voor kleinschalige zakelijke dienstverlening en creatieve ondernemers. Ook wordt er ingezet op het verbeteren van de verbindingen naar het centrumgebied.

© Buck Consultants International, 2022

Spijkerkwartier e.o.

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Het Spijkerkwartier heeft een samenhangende stijl, met een groot aantal gebouwen met een bijzondere architectuur. Door deze heldere afstemming binnen de wijk en het hippe karakter wordt het gezien als een aantrekkelijk onderdeel van de stad met een goede bereikbaarheid via station Velperpoort.

Het Spijkerkwartier is een hippe wijk met veel restaurants en hotels, voorzien van een mix van koop- en huurwoningen. Het is binnen Arnhem de wijk met het grootste aantal ZZP'ers. De verbinding van en naar centrum en Modekwartier is een aandachtpunt in het kader van leefbaarheid, veiligheid en mono-functionaliteit. Het gebied nodigt uit om met de auto bereikt te worden, bijvoorbeeld voor een snelle boodschap. Dit kan beschouwd worden als een kracht van het gebied ten opzichte van de binnenstad.

Ontwikkelingen

De Steenstraat heeft een boost nodig om te kunnen fungeren als belangrijke veilige en economische as binnen het Spijkerkwartier met een mix van winkels, horeca en werkfuncties in de plinten. Daarnaast is de Steenstraat belangrijk voor de zakelijke kantooromgeving op de Velperweg én als rode loper/corridor van station Velperpoort naar de binnenstad en visa versa.

Toekomstbeeld 2040

Het Spijkerkwartier behoudt een mix van wonen en werken, waarbij de nadruk blijft liggen op de woonfunctie. De werkfunctie in de wijk is vooral te vinden in horeca, kleine winkels en kleinschalige zakelijke dienstverlening en is ondersteunend aan de woonfunctie. Een belangrijke ontwikkelopgave is het versterken en aantrekkelijker maken van de corridor-verbinding met de binnenstad en anders om.

© Buck Consultants International, 2022

Coberco Melkfabriek

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
Het Cobercoterrein ligt zeer centraal in Arnhem. Ten noorden van de Rijn, aan de voet van de John Frostbrug, vindt het een centrale ligging binnen de stad Arnhem. De voormalige melkfabriek geeft een industrieel karakter aan het terrein. Op 10 minuten loopafstand is het kernwinkelgebied en station Arnhem Centraal op 20 minuten. Op dit moment wordt er aan 'placemaking' gedaan door (tijdelijke) huisvesting van creatieve economie en een actief programma van muziek, kunst, mode en eten.

Ontwikkelingen
In de ontwikkelingen rondom de melkfabriek wordt geprobeerd het industriële karakter te koppelen aan het bruisende karakter van de binnenstad. De ligging aan de Rijn is hierbij een unieke bijkomstigheid.

In de gebiedsontwikkelvisie wordt het terrein getransformeerd tot een nieuwe stedelijke woon-werklocatie met een diversiteit aan typen woningen en ondernemers. Het belangrijkste uitgangspunt daarbij is dat de (bedrijfs)functies zich clusteren in het bestaande erfgoed en de focus ligt op de creatieve industrie.

Toekomstbeeld 2040
Het gebied wordt getransformeerd tot een nieuwe woon-werklocatie in Arnhem met een functiemix van vooral wonen en daarnaast werken, horeca met ook een beperkte winkelfunctie. De historische elementen van de voormalige fabriek worden hier gecombineerd met moderne woon-werkconcepten en artistieke ideeën. Logische aansluiting met de binnenstad wordt gezocht.

Het woon-werkmilieu van Coberco Melkfabriek krijgt een nauwe relatie met de Spoorzone Arnhem-Oost, Gashouderskwartier, Rijnwijk en het naastgelegen bedrijventerrein RijnPark, terwijl de nabijheid van het centrum voor reuring in het gebied zorgt. Het Cobercoterrein vormt een overgang tussen deze twee gebieden.

© Buck Consultants International, 2022

Kronenburg e.o.

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Kronenburg is een wijk in het hart van Arnhem-Zuid, in de oksel van de A/N325. De wijk bestaat uit drie gedeeltes: naast de woningen en het winkelcentrum bevindt zich ook een strook kantoren in het noordoosten van de wijk. In het Ontwikkelperspectief Kronenburg is aandacht voor de slecht functionerende openbare ruimte, de sociale problemen en de incourante kantorenmeters.

Ontwikkelingen

Het ontwikkelperspectief ‘Samen werken aan de toekomst van Kronenburg’ (2021) richt zich voornamelijk op het verbeteren van de leefbaarheid van de wijk. Hierin wordt vooral gesproken over het ontwikkelen van het woon- en winkelgebied. Door het aanpakken van de openbare ruimte komen er betere fiets- en wandelverbindingen, meer groen en meer ontmoetingsplekken. Het woonaanbod wordt meer divers, het winkelcentrum wordt een ‘full service center’ en het verkeer wordt efficiënter naar de bestemming geleid.

Inmiddels is veel kantoorvastgoed getransformeerd naar met in Kronenburg. Ook staan er nog enkele transformaties genoemd in het ontwikkelperspectief.

Toekomstbeeld 2040

Kronenburg wordt een wijk waar wonen en een full service center voor meer dynamiek gaan zorgen. Het wordt een multifunctionele locatie met retail, zorg, leisure, horeca, scholen en kleinschalige werkconcepten, maar ook een gebied met mogelijkheden voor maatschappelijke en culturele functies. De status van kantorenlocatie wordt losgelaten. Ontwikkelende partijen worden uitgenodigd om met plannen te komen om incourante kantoren te transformeren. De focus komt daarmee meer te liggen op winkelen, wonen, voorzieningen, ontmoeten en kleinschalige werk-concepten.

Enkele kantoren kunnen behouden blijven (Rijnpoort en pand Belastingdienst), maar daarmee is Kronenburg geen kantorenlocatie meer. Mede door de geschikte ontsluitingsmogelijkheden en de aanwezigheid van kwalitatief goede voorzieningen kan Kronenburg zich ontplooien tot het centrum van Zuid.

© Buck Consultants International, 2022

RijnPark

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

RijnPark (voorheen Westvoortsedijk) is een bedrijventerrein van ruim 60 hectare. In het gebied zijn veel verschillende typen bedrijven gevestigd, variërend van milieucategorie 1 t/m 4. Ook het spoorwegemplacement valt binnen het plangebied. RijnPark is gelegen tussen de toekomstige woningen aan de westzijde en de (industriële) bedrijvigheid aan de oostzijde. Hiermee kan RijnPark worden beschouwd als een overgangsgebied.

Ontwikkelingen

Er wordt voor RijnPark al jaren gezocht naar een nieuw imago, waarbij veelal een combinatie wordt gezien van werklandschap en stadslandschap. De ontwikkeling naar een open dynamisch overgangsgebied tussen de Arnhemse binnenstad, de uitdijende woonbebouwing en industrie bedrijfsactiviteiten ligt voor de hand. RijnPark is onderdeel van de ontwikkeling Spoorzone Arnhem-Oost.

Toekomstbeeld 2040

Het bedrijventerrein RijnPark wordt getransformeerd naar een gemengde werk-woonomgeving met ruimte voor bedrijven met hoogwaardige (mengbare) activiteiten, zoals kleinschalige kantoren, creatieve industrie en lichte maakindustrie en handelsactiviteiten (tot en met milieucategorie 2). Er ontstaat een nieuwe innovatieve en unieke economie voor Arnhem waar stedelijk gewoond kan worden in een mix met werkfuncties en voorzieningen.

De nieuwe functiemix van RijnPark kan ondersteunend zijn aan het Arnhemse energiecluster, met vestigingsruimte op maat voor startups en scale-ups, die voortkomen uit kennisinstellingen zoals de TU Delft en de HAN. Ook is RijnPark een locatie waar creatieve bedrijvigheid gemengd kan worden met woningen. Voor de typen bedrijvigheid die niet mengbaar zijn met gevoelige functies zal er geen ruimte meer zijn in het toekomstige profiel. Voor een deel van de bestaande bedrijvigheid op RijnPark zal daarom naar een alternatieve vestigingslocatie gezocht moeten worden, bijvoorbeeld op Het Broek, IJsseloord of in de Nieuwe Haven.

© Buck Consultants International, 2022

Bestuurskwartier

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
Het Bestuurskwartier is een representatief kantoorgebied met ruim 6.500 banen, onder andere bij de rechtbank, het Openbaar Ministerie, de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem. In de Kantorennota Arnhem 2022-2030 wordt een tweedeling beschreven van de kwaliteit van de panden.

Ontwikkelingen
Uitbreidingsplannen van het Paleis van Justitie, nieuwbouwplannen voor de politie en leegstand in gebouwen van de provincie Gelderland en het Gelders Archief zorgen voor kansen voor het gebied, onder andere voor het toevoegen van woningen. Zo zijn er plannen om het gebied aantrekkelijker, duurzamer en toegankelijker te maken.

Toekomstbeeld 2040
Het gebied wordt de komende jaren aantrekkelijker, duurzamer en toegankelijker en door het toevoegen van woningbouw wordt het levendiger. Het accent blijft nadrukkelijk liggen op de grotere (publieke) kantoorgebruikers en de zakelijke uitstraling.

De lichte verschuiving naar meer diversiteit in functies en aandacht voor openbaar groen zorgt voor een hogere verblijfskwaliteit en ‘human touch’ in het gebied. De ontwikkeling zorgt ook voor een betere verbinding met de binnenstad, de Rijnkade en Coberco Melkfabriek.

© Buck Consultants International, 2022

Gelderse Poort

- [x] Centrumomgeving
- [x] Woon-werkwijk
- [x] Zakelijke kantooromgeving
- [x] Innovatie omgeving
- [x] Gemengd bedrijvenpark
- [x] Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

De Gelderse Poort is een kantorenlocatie in Arnhem-Zuid, gelegen aan de A325. Het gebied heeft een sterk monofunctioneel kantorenkarakter met overwegend zakelijke dienstverleners en huisvest een breed zorgcluster. Er is een mix van zowel grote als kleine bedrijven aanwezig. De Kantorennota 2022-2030 ziet het ontbreken van levendigheid en de beperkte openbare voorzieningen als belangrijkste aandachtspunten. Ook wordt de ov-bereikbaarheid, de verbinding met station Arnhem-zuid en de uitstraling van de toegangswegen als verbeterpunt aangemerkt.

Ontwikkelingen

De kwaliteit van de gebouwen op het terrein is in orde, maar het kantorenpark heeft een anonieme en enigszins saaie uitstraling. Recent is het voormalige pand van Ohra omgedoopt tot Landmark Arnhem. Dit pand wordt geüpgraded tot een full-service kantoor. Er loopt een pilot met deelfietsen en er is sprake van vergroening van de openbare ruimte. Er is een ondernemersvereniging actief. De voornamelijk privaat gefinancierde Green Business Club voert projecten rond de thema's Levendigheid & Groen, Mobiliteit, Energie en Circulariteit. Pandeigenaren en gemeente hebben in 2022 een 'Green Deal' met elkaar gesloten.

Toekomstbeeld 2040

De Gelderse Poort is en blijft de belangrijkste concentratielocatie voor kantoren (inclusief flexconcepten) in Arnhem-Zuid met ook een regionale functie. Op basis van de inzichten uit de Kantorennota wordt er de komende jaren gefocust op het verbeteren van de verbinding met station Arnhem-Zuid, ten behoeve van de kwaliteit en bereikbaarheid van het kantorenmilieu. Opwaardering van de Burgemeester Matsersingel en de verbinding met station Arnhem Zuid zijn belangrijk voor het succes als concentratielocatie.

Daarnaast zal de levendigheid in het gebied de komende jaren verbeterd moeten worden. Dit kan gebeuren door het verhogen van het voorzieningenniveau en door het versterken van het zorgcluster. De stakeholders in het gebied werken concreet aan een toekomstbestendige ontwikkeling van het kantorenmilieu binnen de Green Business Club Gelderse Poort.

© Buck Consultants International, 2022

IJsseloord II ('Rand')

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

IJsseloord II ('Rand') is het noordoostelijke en noordelijke deel van IJsseloord II, de rand aan de A325 en A12 waar voornamelijk kantoren gevestigd zijn. Het locatie is strategisch gelegen, met goede directe aansluitingen op de A12, N325 en de A348. De OV-verbinding van het gebied is matig, gelet op de reistijd vanaf station Arnhem Centraal. IJsseloord II is in privaat bezit en de eigenaar is samen met de bedrijven verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. Het gebied onderscheidt zich in de stad met haar hoogwaardige openbare ruimte. Verschillende bedrijven hebben zich er in de afgelopen jaren gevestigd (soms met nieuwbouw). De gevestigde kantoorgebruikers zijn sterk gericht op vervoer per auto. Kantoorgebruikers bestaan uit een combinatie van regionale en (inter)nationale bedrijven die vooral actief zijn in de zakelijke dienstverlening. De kantoorpanden op de werklocatie zijn in goede staat en voldoen aan de aanstaande energielabel C-verplichting voor 2023.

Ontwikkelingen

In de Kantorennota Arnhem 2022-2030 wordt uitgelicht dat IJsseloord II vooral moet voortbouwen op de punten waarin het nu al sterk is: de autobereikbaarheid en de zichtbaarheid vanaf de snelwegen. Daarnaast kan het full-service aanbod worden versterkt, net als de bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

Kantoorgebruikers richten zich in toenemende mate op centrumlocaties en OV-locaties, terwijl snelweg- en uitvalsweglocaties minder in trek zijn. Vooralsnog geeft dit beperkte problemen, maar het is nog onzeker of de resterende plancapaciteit voor kantoren als zodanig ontwikkeld kan worden of dat er gezocht moet worden naar een alternatieve programmatische invulling. Dat kan gaan om (lichte) bedrijfsmatige activiteiten, al dan niet in combinatie met kantoor. Het bestemmingsplan voorziet hier reeds in.

Toekomstbeeld 2040

IJsseloord II ('Rand') wordt behouden als werklocatie met een profiel als hoofdzakelijk kantorenzone en vormt daarmee een goed alternatief voor de OV- en centrumlocaties. De goede autobereikbaarheid is een kwaliteit van de locatie, maar er zal ook aandacht moeten zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid per openbaar vervoer en fiets. Een substantiële verbetering van de OV-bereikbaarheid zou een grote impuls kunnen betekenen voor het gebied, omdat het voor meer bedrijven een aantrekkelijke werklocatie kan worden.

© Buck Consultants International, 2022

Arnhem Centraal

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

De werklocatie Arnhem Centraal is het kantorencluster aan de zuidkant van station Arnhem Centraal. Het stationsgebied is een unieke vestigingsplaats voor vele vormen van zakelijke diensten. Er zijn enkele grootschalige kantoorpanden die in aanmerking komen voor herontwikkeling naar een toekomstbestendig kantoorpand. Station Arnhem Centraal fungeert als een knooppunt tussen de Randstad en Duitsland.

Ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben kantoorlocaties nabij grote treinstations flink aan populariteit gewonnen. De verbeteringen rondom station Arnhem Centraal hebben hier nog een extra impuls aan gegeven. In het Regionaal Programma Werklocaties (2021) en de Kantorennota (2022) wordt dan ook een kantorentekort op deze locatie voorzien. Het realiseren van additionele kantoorruimte is complex en vraagt om innovatieve en multifunctionele oplossingen, zeker in combinatie met de forse woonopgave in deze hoogstedelijke omgeving.

Toekomstbeeld 2040

Arnhem Centraal wordt verder versterkt als knooppunt met een (inter)nationale uitstraling en een hoog stedelijk kantorenmilieu. Het blijft een aantrekkelijke kantorenlocatie, met enkele grootschalige kantoorpanden die in aanmerking komen voor herontwikkeling naar een toekomstbestendig kantoorpand.

Er zal een grote vraag naar kantoren op en rond dit belangrijke OV-knooppunt – met nationale uitstraling – blijven bestaan. Het toevoegen van extra kantorenvolume is complex, maar zal nodig zijn om de sterke positie als kantorenstad te waarborgen. Om die reden is het economisch gezien van belang om in gebiedsontwikkelingen en verdichtingsstudie ruimte te creëren voor extra kantoormeters. Het transformeren van kantoren op deze kansrijke locaties is ongewenst. Een andere uitdaging is het verbeteren van de verbindingen vanuit het station Arnhem Centraal naar omliggende gebieden, zoals Arnhems Buiten, Arnhem-Zuid en het industrieel-innovatieve werkcluster in het oosten van de stad.

© Buck Consultants International, 2022

IPKW Connectr Energy Innovation Lab

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Connectr krijgt de kans om zich verder te ontwikkelen als Europese hotspot voor oplossingen in de energietransitie die wereldwijd van toegevoegde waarde kunnen zijn. De campusomgeving binnen IPKW zal bestaan uit een fysieke plek met gedeelde onderzoeks- en ontwikkelfaciliteiten. Ook komen er hybride leeromgevingen, proeftuinen en ontmoetings- en evenementruimtes. Het concept is ontwikkeld door IPKW, HAN, de gemeente Arnhem en de provincie Gelderland en is bedoeld om samen met studenten, onderzoekers en ondernemers tot innovaties te komen.

Ontwikkelingen

Het IPKW Connectr Energy Innovation Lab ontwikkelt zicht tot een faciliteitencampus, gelegen op het duurzame industriegebied. Als onderdeel van het Gelders energiecluster draagt Connectr bij aan innovaties in de energietransitie, de regionale economie, de human capital agenda en het innovatienetwerk Lifeport (regio Arnhem-Nijmegen-Wageningen).

Toekomstbeeld 2040

Het Connectr Energy Innovation Lab bestaat uit een fysieke plek met gedeelde onderzoeks- en ontwikkelfaciliteiten. IPKW blijft de kraamkamer voor startende en innoverende bedrijven. De nadruk ligt niet op het ‘maken’, maar op het innoveren, leren (onderwijs) en verbinden (interactie). Nieuwe ideeën worden er getest en meteen in de praktijk gebracht.

Met het Connectr Energy Innovation Lab ontstaat er een nieuw ecosysteem binnen Lifeport, het innovatienetwerk van overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven in de regio Arnhem-Nijmegen-Wageningen. Bovendien ontstaan er krachtige fysieke en organisatorische verbindingen met de kenniscampus, waaronder de HAN, maar ook ROC Rijn IJssel, TU Delft en KEMA Labs, ‘s werelds grootste test- en certificatie-organisatie.

© Buck Consultants International, 2022

Campus HAN / HVHL / Yuverta

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

De campusomgeving van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN), Hogeschool Van Hall Larenstein (HVHL) en Yuverta (voorheen Helicon) is gelegen in het noordoosten van de gemeente Arnhem. De HVHL en Yuverta zijn beide gelegen op het landgoed aan de oostkant van de A12 in Velp, gemeente Rheden. De drie onderwijsinstellingen vormen gezamenlijk een breed en complementair kenniscluster met ambities voor een intensievere samenwerking en een toekomstbestendige ontwikkeling van de fysieke campusomgeving. De naam van dit initiatief is 'Kenniscampus Regio Arnhem' – een innovatief kennisgebied.

Ontwikkelingen

De onderwijsinstellingen hebben de handen ineen geslagen en hebben ambities voor het verbeteren van de onderlinge samenwerking en aanpak van fysieke omgeving van het gebied. Door het uitspreken van de ambities voor het creëren van een groene omgeving met betere en opener faciliteiten wordt er gestreefd naar het creëren van een ontmoetingsplek voor onder andere leren, werken en recreëren.

Toekomstbeeld 2040

De Campus wordt een ontmoetingsplek voor onder andere leren, werken en recreëren. In de ontwikkeling van de werkfuncties zijn de verbinding met station Presikhaaf én Stadsdeelcentrum Presikhaaf van belang. Hier liggen relaties door de studenten die er wonen en faciliteiten die de wijk Presikhaaf biedt voor ontmoeting, werken en winkelen. De nieuwe groene kennisas zal de schakel vormen in een breder plan om de kenniscampus te verbinden met de ENKA-Campus (ROC-instelling Rijn IJssel) en IPKW. Deze ideeën zijn onderdeel van het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost.

Op de campus wordt samen met studenten, onderzoekers en bedrijven aan innovaties gewerkt en kan er een bijdrage geleverd worden aan maatschappelijke uitdagingen. Ondernemerschap en startups zijn functies die mogelijk op termijn een plek kunnen krijgen.

© Buck Consultants International, 2022

Arnhems Buiten

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
Arnhems Buiten is een parkachtige omgeving van 17 hectare, met (monumentale) gebouwen, een aansprekend karakter en een rijke historie. De locatie staat in de volksmond nog bekend als De Brink, waar energie-organisatie KEMA in het verleden actief was. Het is een belangrijke werklocatie en één van de drie 'energy hotspots' in Arnhem. Arnhems Buiten staat nu op het punt om een nieuwe weg in te slaan.

Ontwikkelingen
De ambitie van de eigenaren van het gebied is om het stap voor stap te ontwikkelen tot een innovatief gebied met een multifunctionele programmering. Vijf thema's staan centraal bij de ontwikkelvisie innovatiepark Arnhems Buiten (2021): energie, verbinding met stad en land, symbiose tussen mens en natuur, vooroplopen in innovatie en verduurzaming en het behoud van flexibiliteit.

Toekomstbeeld 2040
Arnhems Buiten ontwikkelt zich tot een volwaardige campuslocatie gericht op het energieprofiel waar de stad sterk in is. De economische component zal ook in de toekomst voorop blijven staan in de ontwikkeling. De ecosysteem-benadering voor het gebied vraagt om een lange adem en veel investeringen in een krachtig en innovatief netwerk en 'branding' van het energieprofiel. Voor deze unieke werklocatie in Arnhem is het van belang dat tevens geïnvesteerd wordt in het toekomstbestendig maken van de werklocatie. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat eerst de bestaande (monumentale) panden worden benut en gerenoveerd voordat er nieuwe meters worden toegevoegd. Om tot een volwaardige campusomgeving door te kunnen groeien zullen naast bedrijvigheid en kantoren ook ondersteunende faciliteiten als onderwijs en voorzieningen een plek vinden in het gebied. De fysieke en programmatische verbinding met IPKW en de Kenniscampus is versterkt en uitgebouwd.

© Buck Consultants International, 2022

Papendal

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
In 1971 werd het Nationaal Sportcentrum Papendal, gelegen in de Veluwse bossen aan de noordwestzijde van Arnhem, geopend. In de jaren die volgden veranderde het complex geleidelijk met enkele nieuwe accommodaties. Vanaf 2006 is het sportcentrum versneld verder ontwikkeld. Het moderne Sport- en Innovatiecentrum werd in 2007 geopend, waarna het complex uitgroeide tot een trainingscentrum van internationale allure.

Ontwikkelingen
Het Sport Business Centre werd in 2016 in gebruik genomen. Het is vooral een plek waar organisaties hun plek vinden, waarbij sportgerelateerde organisaties de boventoon voeren. Het centrum biedt een moderne werklocatie, te midden van diverse sportlocaties en natuur. Veel kleine, innovatieve bedrijven in de gezondheidssector, voeding en creatieve sector vinden hier hun plek en versterken elkaars kennis. Dit sluit aan bij de DNA van de stad. Ook zijn er op het terrein mogelijkheden voor evenementen.

Toekomstbeeld 2040
Papendal zal zich blijven ontwikkelen als innovatieve toplocatie op het gebied van sport en sportgerelateerde thema's, zoals gezonde voeding. Op de locatie zullen in de toekomst vooral sportbonden bedrijven kantoor houden, maar er is ook ruimte voor andere sportgerelateerde bedrijven die zich binnen de innovatieve omgeving willen vestigen.

Papendal zet in op het verder optimaliseren van de locatie. De nadruk ligt op kwaliteit boven verdere groei. Voor de gemeente Arnhem blijft Papendal niet alleen een uitgangbord, maar ook een belangrijke werkgever. Papendal functioneert op enige afstand van de stad Arnhem. Er zijn goede economische relaties met IPKW (events), met de binnenstad, GelreDome en de onderwijsinstellingen (onder andere HAN).

© Buck Consultants International, 2022

IJsseloord II (‘Midden’)

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- **Gemengd bedrijvenpark**
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

IJsseloord II (‘Midden’) is het interne deel van IJsseloord II, waar voornamelijk gemengde bedrijven gevestigd zijn. Het is uniek gelegen, met directe aansluitingen op zowel de A12 als de N325 en de A348. De OV-verbinding op het terrein, waar een maximale milieucategorie van 4.1 is toegestaan, is minder goed.

Ontwikkelingen

IJsseloord II is in privaat bezit en de eigenaar is samen met de bedrijven verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. Het gebied functioneert over het algemeen goed. De locatie onderscheidt zich in de stad met haar hoogwaardige openbare ruimte. Verschillende bedrijven hebben zich er in de afgelopen jaren gevestigd (soms met nieuwbouw).

Op IJsseloord II is aandacht voor de ecologische structuren en verbindingen. Dit geeft het bedrijvenpark een duurzame uitstraling. Ook worden er op de heuvel in het midden van het terrein zonnepanelen neergelegd, zonder dat dit bedrijfsruimte uit de markt haalt.

IJsseloord II kent ook leegstand en kijkt naar een andere invulling van deze bedrijfsmeters.

Toekomstbeeld 2040

IJsseloord II (‘Midden’) wordt behouden als werklocatie met een profiel als gemengd bedrijvenpark. De goede autobereikbaarheid is een kwaliteit van de locatie, maar er moet ook aandacht zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid per openbaar vervoer en fiets. Een verbetering van de OV-bereikbaarheid geeft een grote impuls aan het gebied, omdat het voor meer bedrijven een aantrekkelijke werklocatie wordt.

© Buck Consultants International, 2022

IJsseloord I

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- **Gemengd bedrijvenpark**
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
IJsseloord I is een middelgroot gemengd bedrijventerrein van 15 hectare, waar bedrijven tot en met milieucategorie 3 zich kunnen vestigen. Op het bedrijventerrein is er geen sprake van een bovenmatige structurele leegstand. Het aantal bedrijven dat actief is in de branche van autohandel en -reparatie is groot.

Ontwikkelingen
Om te komen tot een structurele verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en economische functionaliteit van het bedrijventerrein is revitalisering noodzakelijk. De wensen voor een verbetering van de openbare ruimte (groen en infrastructuur), klimaatadaptatie en verduurzamen worden meegenomen in een Green Deal die momenteel wordt opgesteld.

Voor de komende jaren wordt er rekening gehouden met een afname van het aantal vestigingen in de autobranche, vanwege de sterke vermindering van het aantal showrooms. Deze ontwikkeling zou ruimte kunnen bieden voor andere typen bedrijvigheid.

Toekomstbeeld 2040
IJsseloord I blijft in de toekomst functioneren als een modern gemengd bedrijventerrein met ruimte voor zowel business-to-business als business-to-consumer bedrijvigheid. Het bedrijventerrein zal op duurzame wijze gerevitaliseerd moeten gaan worden om te economische toekomstwaarde te vergroten.

Om tot revitalisering over te kunnen, gaan zijn initiatieven vanuit marktpartijen nodig, omdat hier de investeringen in duurzame bedrijfsprocessen en vastgoed vandaan moeten komen. De gemeente Arnhem kan marktinitiatieven gericht ondersteunen met (versnelde) investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte of door het faciliteren van het proces. Op IJsseloord I kan de wens voor vergroenen samengaan met de opgave voor een groene recreatieve verbinding tussen de uiterwaarden van de IJssel met Park Presikhaaf en verder naar de Veluwe.

© Buck Consultants International, 2022

De Bakenhof

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
De Bakenhof is met 5,5 hectare een van de kleinere bedrijventerreinen van Arnhem. Het ligt min of meer geïsoleerd van andere bedrijventerreinen, direct aan de N325 aan de zuidkant van de Rijn.

Het bedrijventerrein heeft een gemengd profiel, met een mix van kleinere bedrijfsunits en grotere bedrijfslocaties. Bedrijven in de hoge milieucategorieën zijn niet toegestaan (maximaal milieucategorie 3). De leegstand op het bedrijventerrein is beperkt.

Ontwikkelingen
De Bakenhof heeft als ambitie geformuleerd om vernieuwing en aantrekkelijkheid uit te stralen. Dat moet nieuwe bedrijven aantrekken die Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) onderschrijven. Ook op de Bakenhof is verduurzamen een belangrijk onderwerp. Er zal in 2023 een Green Deal opgesteld worden om hier invulling aan te geven.

Toekomstbeeld 2040
Er wordt vastgehouden aan het huidige gemengde bedrijventerreinprofiel. Wel kan in de toekomst bekeken worden of verdichten (meerlaags ondernemen) op de Bakenhof toepasbaar is om op deze wijze meer vierkante meters ten behoeve van werkgelegenheid te faciliteren. Ook dienen de kansen voor vergroening van het bedrijventerrein verzilverd te worden.

© Buck Consultants International, 2022

De Overmaat

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- **Gemengd bedrijvenpark**
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie
De Overmaat is een bedrijventerrein van 15 hectare dat is ontstaan in de jaren ‘70. Het terrein ligt direct aan de A325 en kent een maximale milieucategorie 3. De uitstraling van het gebied is goed op orde, maar gezien het toegenomen aandeel van business-to-consumer bedrijven liggen er wel kansen voor verbetering. Op het bedrijventerrein is sprake van een toenemende parkeerproblematiek, die mede veroorzaakt wordt door bezoekers en automotive bedrijven.

Ontwikkelingen
Op korte termijn worden er geen grootschalige ontwikkelingen verwacht. Om het bedrijventerrein toekomstbestendig te houden, is het van belang dat de kwaliteit van openbare ruimte meer aandacht krijgt. Daar liggen kansen voor vergroening en maatregelen voor klimaatadaptatie.

Toekomstbeeld 2040
Het bedrijventerrein Overmaat functioneert over het algemeen goed. De Overmaat blijft een gemengd bedrijvenpark en dus gericht op de functie werk. In de komende jaren zullen er marktinitiatieven voor herontwikkeling op gang moeten gaan komen, waarbij de nadruk ligt op intensiever ruimtegebruik/verdichting ten behoeve van verhogen van de arbeidsintensiteit per vierkante meter bedrijventerrein. Op het bedrijventerrein zijn tevens investeringen noodzakelijk in het kader van toekomstbestendige werklocatie. Zo dienen de kansen voor vergroening van het bedrijventerrein verzilverd te worden.

© Buck Consultants International, 2022

Rijkerswoerd

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Rijkerswoerd is een bedrijventerrein van ongeveer 16 hectare en is ontstaan in de jaren ‘80. Het bedrijventerrein ligt direct aan de A325 en kent een maximale milieucategorie 3. De uitstraling van het gebied is goed op orde, maar gezien het toegenomen aandeel van B2C bedrijven liggen er wel kansen voor verbetering. Op het bedrijventerrein is sprake van een toenemende parkeerproblematiek, die mede veroorzaakt wordt door bezoekers en automotive bedrijven.

Ontwikkelingen

Op korte termijn worden er geen grootschalige ontwikkelingen verwacht. Om het bedrijventerrein toekomstbestendig te houden is het van belang dat de kwaliteit van openbare ruimte meer aandacht krijgt. Daar liggen kansen voor vergroening en maatregelen voor klimaatadaptatie.

Op bedrijventerrein Rijkerswoerd wordt al langere tijd gezocht naar structurele oplossingen voor de toenemende parkeerproblematiek. Dit wordt onder meer geprobeerd door realisatie van één of meer gezamenlijke parkeervoorzieningen. Het aanstaande vertrek van de medeveroorzaker Poli-Zuid van Rijnstate zal meegenomen worden in het vinden van een passende oplossingen. Aan de zuidkant van het bedrijventerrein bestaan er zorgen over de toekomstwaarde van de daar gevestigde bedrijven.

Toekomstbeeld 2040

Het bedrijventerrein Rijkerswoord functioneert over het algemeen goed. De werklocatie blijft een gemengd bedrijvenpark en dus gericht op de functie werk. In de komende jaren zullen er marktinitiatieven voor herontwikkeling op gang moeten gaan komen, waarbij de nadruk ligt op intensiever ruimtegebruik/verdichting ten behoeve van verhogen van de arbeidsintensiteit per vierkante meter bedrijventerrein. Op het bedrijventerrein zijn tevens investeringen noodzakelijk in het kader van toekomstbestendige werklocatie.

Een organisatorische samenvoeging met De Overmaat zal onderzocht moeten worden om op die manier de slagkracht richting partners te vergroten. De oprichting van een BIZ (Bedrijven Investeringszone) met een groot draagvlak zou daarbij een logische stap kunnen zijn.

© Buck Consultants International, 2022

Het Broek

- [x] Centrumomgeving
- [x] Woon-werkwijk
- [x] Zakelijke kantooromgeving
- [x] Innovatie omgeving
- [x] Gemengd bedrijvenpark
- [x] Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Het Broek is met 60 hectare een van grotere bedrijventerrein in Arnhem. Samen met IPKW, Nieuwe Haven en RijnPark vormt Het Broek het geluidgezoneerd industrieterrein Arnhem Noord. Op het bedrijventerrein is ruimte voor hindergevende bedrijvigheid. De kwaliteit van het terrein is wisselend, met op meerdere deelzones veroudering en inefficiënt ruimtegebruik. Het westelijk deel bestaat uit redelijk goed onderhouden grootschalige (industrie)bedrijven, terwijl het oosten meer kleinschalige bedrijvigheid kent. Over het algemeen laat de ruimtelijke kwaliteit te wensen over.

Ontwikkelingen

Op bedrijventerrein Het Broek komen een aantal ontwikkelingen samen, waardoor het terrein toe is aan herontwikkeling/revitalisering. Om Het Broek weer tot een functionele bedrijfsomgeving te vormen, zijn ingrepen nodig op gebruikers- en ruimtelijk niveau. Daarbij vormt Het Broek met de toekomstige kennisas de verbinding tussen het IPKW en de Kenniscampus. Met StAB wordt gewerkt aan het opstellen van een ambitiedocument voor het terrein om te komen tot een toekomstbeeld voor 2040.

Toekomstbeeld 2040

Bedrijventerrein Het Broek blijft in de toekomst als vestigingslocatie voor maakindustrie en zwaardere bedrijfscategorieën van grote economische waarde voor de stad, omdat het ruimte blijft bieden aan bedrijfsmatige functies (tot milieucategorie 4). De kwaliteit van het terrein is nu wisselend. Op meerdere deelzones is er sprake van veroudering en inefficiënt ruimtegebruik.

Door herontwikkeling wordt het bedrijventerrein toekomstbestendiger en kan extra ruimte gecreëerd worden voor nieuwe bedrijvigheid door slim, innovatief en effectief ruimtegebruik. Als onderdeel van de visie voor Spoorzone Arnhem-Oost worden er verbindingen gelegd met de Kenniscampus. Op Het Broek wordt nu gekozen voor inzetten op ruimte voor bedrijvigheid, en dus geen ruimte voor woningbouw en zelfstandige kantoren. Nieuwe ondersteunende voorzieningen, die kunnen bijdragen aan de kwaliteit en functionaliteit van het gebied, kunnen mogelijk wel toegestaan worden als het bedrijfsleven daar baat bij heeft.

© Buck Consultants International, 2022

IPKW

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Industriepark Kleefse Waard (IPKW) is een innovatief bedrijventerrein in het oosten van Arnhem-Noord. IPKW huisvest en verbindt duurzame energiegerelateerde bedrijven op een terrein van 90 hectare. Er wordt samen met de overheden, het onderwijs en het bedrijfsleven gewerkt aan een cleantech campus (zie factsheet Connectr Energy Innovation Lab).

Ontwikkelingen

Het industriepark is een kraamkamer voor startende en innovatieve bedrijven. De ontwikkelingen in relatie tot Spoorzone Arnhem-Oost bieden nieuwe kansen, omdat verbinding met onderwijsinstellingen (Kennisas) verbeterd kan worden. Het industriepark biedt fysieke ruimte aan verschillende typen bedrijven, zoals zelfstandige bedrijfsunits, flexibele deelverhuur, evenementenruimtes en een proefveld.

Toekomstbeeld 2040

Industriepark Kleefse Waard (IPKW) blijft zich verder ontwikkelen als een dynamische campusomgeving met een sterke profilering op het gebied van cleantech bedrijvigheid. Voor IPKW is de milieuzonering nu en in de toekomst belangrijk, omdat duurzame bedrijvigheid ook behoefte heeft aan deze zonering. Met de komst van Connectr en nog meer studenten zal dat in de komende jaren nog meer versterkt worden. Het industriepark blijft een belangrijk uithangbord voor energiestad Arnhem als proefveld voor nieuwe toepassingen. Op IPKW is ruimte voor de bedrijven om hun producten te maken. Ruimte voor startende en innovatieve bedrijven en tevens een plek om als bedrijf door te groeien, bijvoorbeeld met een proeffabriek of eerste productiefaciliteit.

De ontwikkelingen in relatie tot Spoorzone Arnhem-Oost bieden nieuwe kansen, omdat verbinding met onderwijsinstellingen (Kenniscampus en ENKA-campus) verbeterd kan worden. De economische relatie met bedrijventerrein Het Broek is nu vrij beperkt, maar dat moet nieuwe impulsen krijgen op basis van aanstaande ontwikkelingen in het gebied.

© Buck Consultants International, 2022

Nieuwe Haven

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Nieuwe Haven is een industrieterrein met multimodaal karakter en vormt door de strategische ligging ook de verbindende schakel tussen IPKW, Het Broek, RijnPark, de stad Arnhem en het rivierenlandschap. In de Nieuwe Haven worden verschillende grondstoffen op- en overgeslagen door watergebonden bedrijven. Ook worden er scheepsbouw- en reparatiewerkzaamheden uitgevoerd. Het gebied biedt ook ruimte voor waterrecreatie.

Ontwikkelingen

Naar aanleiding van het besluit om van de Nieuwe Haven weer een bedrijfshaven te maken is er met stakeholders gewerkt aan een plan om de haven weer een optimale bedrijfshaven te maken. In dit implementatieplan zijn acties opgenomen voor de korte, middellange en lange termijn. Een eerste stap om te komen tot een optimale bedrijfshaven is het verwijderen van de woonfunctie in de Nieuwe Haven. Momenteel wordt gewerkt aan uitvoering van het implementatieplan.

Toekomstbeeld 2040

De Nieuwe Haven zorgt voor een impuls voor het Arnhemse energiecluster en de maritieme industrie. In 2040 is de Nieuwe Haven energieneutraal en draagt daarmee bij aan een energieneutrale stad. Het gebruik van fossiele brandstoffen is sterk gereduceerd. Het type bedrijvigheid rondom de Nieuwe Haven is watergebonden en levert producten of diensten die bijdragen aan de energietransitie. De Nieuwe Haven is dé plek om je schip letterlijk te verduurzamen met inzet van Arnhemse innovaties.

De Nieuwe Haven maakt een grote efficiëntieslag met CO2-reductie door hergebruik van restwarmte, gebruik van groene energie en het delen van faciliteiten (kade, werf, werkkranen). De Nieuwe Haven draagt met versterking van de maritieme maaksector bij aan de energietransitie van de Nederlandse scheepvaart. Het ombouwen of ontwikkelen van nieuwe duurzaam aangedreven vaartuigen kan worden versneld door bedrijven in de Nieuwe Haven. Er ontstaat ook een hybride leeromgeving met aantrekkelijke plekken voor het mbo en hbo om studenten te laten leren en werken aan actuele en toekomstige vraagstukken.

© Buck Consultants International, 2022

Koningspleij Noord

- Centrumomgeving
- Woon-werkwijk
- Zakelijke kantooromgeving
- Innovatie omgeving
- Gemengd bedrijvenpark
- Functionele bedrijfsomgeving

Buck Consultants International

Uitgangssituatie

Koningspleij Noord is een terrein van 20 hectare (met 10-13 hectare ontwikkelpotentieel) ten zuiden van IPKW, direct aan de N325. De kade van de Nieuwe Haven loopt door tot Koningspleij, waardoor het gebied over een multimodale ontsluiting beschikt.

Voor 2012 was het beoogd voor innovatieve industriële bedrijven. Er is besloten het terrein af te waarderen en in gebruik te nemen als landbouwgrond. Voor de komende jaren wordt het ingezet voor opwek van duurzame energie in de vorm van een zonneveld en er zijn windmolens aan de rand van het terrein geplaatst.

Ontwikkelingen

In 2021 is het zonneveld van 8,5 hectare op Koningspleij Noord aangelegd en er zijn 4 windturbines geplaatst. Windpark Koningspleij gaat schone energie leveren aan 14.500 huishoudens in de regio en bedrijven op IPKW.

Ondanks dat het terrein momenteel ingezet wordt voor duurzame energieopwekking is er veel interesse in het gebied van meerdere (watergebonden) bedrijven. Ook voor de braakliggende strook naast het zonneveld. Koningspleij Noord kan bij een succesvolle ontwikkeling van Nieuwe Haven wel eens cruciaal gaan worden om de ruimtevraag van het groeiende energiecluster op te kunnen vangen. Er zal nu al onderzocht kunnen worden of Koningspleij op termijn hiervoor beschikbaar kan komen. Bekend is dat er in het gebied dieren- en plantensoorten van de zogenaamde Rode Lijst voorkomen.

Toekomstbeeld 2040

Het plangebied wordt de komende jaren ingezet voor opwek van duurzame energie, maar zou op termijn mogelijk ingezet kunnen worden voor watergebonden en innovatieve industriële bedrijvigheid in combinatie met opwek van duurzame energie. Het biedt daarmee kansen om de Nieuwe Haven verder te ontwikkelen als bedrijfshaven in lijn met de vastgestelde visie. Daarnaast kan Koningspley Noord ruimte bieden aan bedrijven die door de ontwikkelingen van Spoorzone Arnhem-Oost op zoek moeten naar een andere vestigingslocatie. Hiervoor dient voordat het energiepark is afgewaardeerd verkend te worden of en zo ja, op welke wijze dit eventueel mogelijk gemaakt kan worden.

© Buck Consultants International, 2022

Geachte leden van de Gemeenteraad.

Woensdag 8/2/23 bespreekt u voor het eerst bovengenoemde visie.
Helaas zien wij het nu ook voor de eerste maal en moeten we natuurlijk snel reageren, want stukken zijn zomaar vastgesteld.

Wij -huurders en eigenaren uit het Merwedegebied- vinden het een vervelende omissie, dat het Merwedeterrein in geheel niet voorkomt in de visie. Noch in de inventarisatie van locaties, noch in de toekomstvisie wordt ons gebied genoemd.
Uiteraard weten we dat er visies zijn vastgesteld op het Merwedeterrein en -breder- de Spoorzone-Oost, maar dat laat onverlet dat ons bestaan niet ontkend moet worden, maar dat ook het Merwedeterrein een plek verdient in een document dat gaat over 'van heden naar toekomst'.
Het is vast niet uw bedoeling dat een deel van de bedrijvigheid in Arnhem doodgezwegen wordt om vervolgens stilletjes voornemens te smeden.
Het is al vervelend genoeg voor huurders en verhuurders, dat er inmiddels al diverse visies liggen, maar wij nooit concreet benaderd zijn over onze wensen, problemen, maar misschien ook wel onze mogelijkheden om in deze visies mee te bewegen. Dat willen we best, want ook daar zijn we ondernemers voor.

Concreet hopen we dat het Merwedeterrein alsnog wordt toegevoegd aan de visie op een daarbij passende wijze. Ook doen we de handreiking om eens met ons om tafel te gaan over wensen, problemen en mogelijkheden.

N.B. We hebben niet gecheckt of er toevallig meer van dit soort 'vergeten' gebiedjes zijn, waarvoor hetzelfde zou gelden.

Zelf zal ik woensdag waarschijnlijk niet aanwezig zijn bij de behandeling (die kijk ik wel terug), omdat gelijktijdig de bespreking van het Flexwonen in ons gebied plaatsvindt.

Met vriendelijke groet, graag tot toelichting bereid.
H. Vos

BEHANDELRESULTAAT

Kantorennota 2022-2030 &
Visie Werklocaties Arnhem 2040
8 februari 2023

Kantorennota 2022-2030 & Visie Werklocaties Arnhem 2040 (i/m1)

Portefeuillehouder:	Kundic

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Kraaijenbrink (Arnhem Centraal), Malda (ChristenUnie), Ait Chrif (PvdA), Simonis (GroenLinks), De Goot (Partij voor de Dieren), Van Engelenburg (VVD), Snelting (Volt), Wiechers (D66). De fracties van SP, CDA, DENK, BurgerBelang Arnhem, PVV en Forum voor Democratie waren niet vertegenwoordigd.
Verder aanwezig: Kundic (wethouder), Kop en Hendriks (ambtelijke ondersteuning)

Bespreking
De raadskamer is gestart met de informatieve behandeling van beide voorstellen. De insprekers Van der Doe (StAB) en Khalil (Gelrepark) hebben hun visie op de beide voorstellen gegeven en de aanwezige fracties hebben verduidelijkende vragen gesteld. De informatieve fase is hiermee afgerond. De raadskamer is gestart met de eerste termijn.

Conclusie
De eerste termijn van de raadskamer is afgerond. De volgende keer kan gestart worden met de eerste termijn van de wethouder. De raadskamer besluit tot een vervolg van de m1.

De raadsadviseur,

S. Vos

De voorzitter,

J. Brandts

BEHANDELRESULTAAT

Kantorennota 2022-2030 & Visie Werklocaties Arnhem 2040
Meningsvormend 1 – 01-03-2023

Raadsvoorstel Kantorennota 2022-2030 & Raadsvoorstel Visie Werklocaties Arnhem

Zaaknummer:	636306
Portefeuillehouder:	Nermina Kundic

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Kraaijenbrink (Arnhem Centraal), Ait Chrif (PvdA), Pape (VVD), Malda (ChristenUnie), Wiechers (D66), De Groot (Partij voor de Dieren), Snelting (Volt), Simonis (GroenLinks). De fracties van SP, CDA, Denk, BurgerBelang Arnhem, PVV en Forum voor Democratie waren niet aanwezig.
Verder aanwezig: wethouder Kundic, Kop en Hendriks (ambtelijke ondersteuning)

Bespreking
De raadskamer is verder gegaan met de meningsvormende fase 1, die op 8 februari gestart is. De wethouder is gestart met de beantwoording van de vragen in eerste termijn. In tweede termijn heeft de raadskamer vragen gesteld en heeft de wethouder deze beantwoord.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de meningsvormde fase 1 geconcludeerd dat dit gedeelte afgerond is. Het voorstel wordt doorgeleid naar de meningsvormende fase .

De raadsadviseur,

S. Vos

De voorzitter,

J. Brandts

RAADSKAMERADVIES

Kantorennota 2022-2030 & Visie Werklocaties Arnhem 2040
Meningsvormend 2 – 22-03-2023

Raadsvoorstel Kantorennota 2022-2030 & Raadsvoorstel Visie Werklocaties Arnhem

Zaaknummer:	-
Portefeuillehouder:	Bouwkamp

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Kraaijenbrink (Arnhem Centraal), Van Engelenburg (VVD), Snelting (Volt), Wiechers (D66), Hobbelen (BurgerBelang Arnhem), Simonis (GroenLinks), Ait Chrif (PvdA), De Groot (Partij voor de Dieren).
De fracties van SP, CDA, DENK, ChristenUnie, PVV en Forum voor Democratie waren niet vertegenwoordigd.
Verder zijn aanwezig: wethouder Kundic en Kop en Hendriks (ambtelijke ondersteuning)

Bespreking

De motie “Bedrijventerreinen behouden voor Arnhem (23M24) van de fractie VVD is besproken tijdens de behandeling van het raadsvoorstel “Visie werklocaties Arnhem 2040”.

Toezeggingen

geen

Conclusie

Het voorstel wordt doorgeleid naar de besluitvormende fase.

De raadsadviseur,

J. Kersten

De voorzitter,

W. de Boef

Titel/onderwerp: 1. Startnotitie Schaapsdrift
2. Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.

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

Van:	College	Ambtenaar:	Kirsten van Rijen
Portefeuillehouder:	Cathelijne Bouwkamp	Telefoonnr:	06-52513572
		E-mailadres:	Kirsten.van.Rijen@arnhem.nl
Doel activiteit	Meningsvormend (vervolg M1)		
Toelichting			

Dit behandeladvies betreft twee raadsvoorstellen:
1. Startnotitie Schaapsdrift
2. Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.

Vanwege de samenhang worden beiden voorstellen gelijktijdig behandeld in de raadskamers.

Kernboodschap 'Startnotitie Schaapsdrift'
Met de startnotitie Schaapsdrift worden de kaders voor de planvorming in Schaapsdrift vastgesteld. De herontwikkeling van Schaapsdrift draagt bij aan onze ambities voor het realiseren van 16.000 nieuwe woningen in Arnhem in 2040 en het realiseren van werkgelegenheid in de stad. De startnotitie gaat uit van een gezonde, groene en vitale wijk voor huidige en toekomstige bewoners.

Context
- Op 1 juni 2022 heeft de raad het opleggen van de Wet voorkeursrecht gemeenten op Schaapsdrift en omgeving bevestigd.
- Bij de behandeling van het besluit Wvg Schaapsdrift e.o. is motie 22M63 (Begrijpelijke en menselijke communicatie voor participatie) aangenomen, die het college met dit raadsvoorstel als afgedaan ziet.
- De raad heeft per motie 22M93 (Startnotitie voor ruimtelijke ontwikkelingen) opgedragen dat het college met een startnotitie moet komen bij ruimtelijke ontwikkelingen van een bepaalde omvang (zoals in Schaapsdrift).

Kernboodschap 'Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.'
Op het eerdere raadsbesluit van 1 juni 2022 zijn bezwaarschriften ingediend die door de gemeenteraad afgehandeld moeten worden. De bezwaarschriftencommissie heeft de bezwaarmakers gehoord en een advies uitgebracht. Op basis van dat advies komt het college met dit voorstel voor een beslissing op het bezwaar.

Samenhang behandeling raadsvoorstel 'Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.'
- Het raadsvoorstel 'Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.' betreft de voorbereiding op de beslissing op bezwaar van de gemeenteraad op de ingediende bezwaarschriften tegen het besluit van het vestigen van de Wvg.
- De algemene bezwaarschriftencommissie adviseert een aantal bezwaarschriften "in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren".
- Het college neemt dat advies over en verwijst voor de nadere motivatie naar de startnotitie.
- Dat betekent dat de raad eerst het raadsvoorstel over de startnotitie vast dient te stellen, zodat de nadere motivatie vaststaat, alvorens het raadsvoorstel over het afhandelen van het bezwaar vast te stellen.

	Zie voor meer informatie het raadsvoorstel.
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de meningsvormende (M1) fase voor de raadsvoorstellen ‘Startnotitie Schaapsdrift’ en ‘Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.’
Spreekrecht publiek	Nee
Behandeladvies	Vergaderorde vervolg M1 Op 8 februari is gestart met de M1 en is de eerste termijn aan de zijde van de raad is afgerond. Op 1 maart is de M1 vervolgd en is het grootste deel van de eerste termijn aan de zijde van de wethouder behandeld. Die is echter nog niet afgerond omdat er nog vragen onbeantwoord waren of interrupties niet gepleegd. Om die reden wordt de volgende orde voorgesteld: • Vervolg met eerste termijn van de portefeuillehouder voor de beantwoording van de vragen gesteld in de eerste termijn aan de zijde van de raad. • Vervolgens is er gelegenheid voor een tweede termijn voor de raaskamer en voor het college. • 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 "Startnotitie Schaapsdrift" **63 KB**			
Bijlage 1 - Startnotitie Schaapsdrift **53 MB**			
Bijlage 2 - Communicatie- en participatieplan Schaapsdrift **406 KB**			
Raadsvoorstel "Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o." **378 KB**			
Bijlage 1 - Bezwaarschriften - geanonimiseerd **11 MB**			
Bijlage 2 - Adviezen van de bezwaarschriftencommissie - geanonimiseerd **33 MB**			
Bijlage 3 - Lijst met bezwaarmakers - geanonimiseerd			

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 715441

Onderwerp: Startnotitie Schaapsdrift

Kernboodschap

Met de startnotitie Schaapsdrift worden de kaders voor de planvorming in Schaapsdrift vastgesteld. De herontwikkeling van Schaapsdrift draagt bij aan onze ambities voor het realiseren van 16.000 nieuwe woningen in Arnhem in 2040 en het realiseren van werkgelegenheid in de stad. De startnotitie gaat uit van een gezonde, groene en vitale wijk voor huidige en toekomstige bewoners.

Voorstel

1. De startnotitie Schaapsdrift, inclusief de bijlage Communicatie- en participatieplan Schaapsdrift, vast te stellen

Inleiding

Onze stad is in trek bij inwoners, bedrijven en bezoekers. De stad groeit en de urgentie is groot om voldoende woningen beschikbaar te hebben voor onze huidige en toekomstige bewoners. Deze groei willen we benutten om de stad gezonder en veiliger, vitaler en socialer te maken. We willen meer mensen huisvesten in de stad en het groen in de stad versterken. Vele functies strijden om een plek in de schaarse ruimte. Innovatieve oplossingen in het ruimtegebruik van de stad zijn daarom nodig. Om de woningbouwopgave aan te pakken in balans met de stad kiest de gemeente ervoor om binnen de bestaande stad te bouwen. In de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040 wordt gekozen voor het verdichten rondom OVknooppunten.

In het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost wordt de groeiopgave vertaald naar een aantal samenhangende ambities en opgaven voor de Spoorzone. Schaapsdrift en omgeving is daar onderdeel van. De buurt kent een mix van woontypes en bouwstijlen, kent veel (perifere) bedrijvigheid en een zorgcomplex aan de Velperweg. Het ligt direct aan station Presikhaaf; een van de slechtst gewaardeerde stations van Nederland. Dit station vormt een belangrijk OV-knooppunt voor de HAN en de Kenniscampus regio Arnhem. ProRail onderkent de problemen van het station en wil investeren in station Arnhem Presikhaaf, in samenhang met het verbeteren van de kwaliteit van de directe omgeving. Ook heeft Arnhem de ambitie om meer werkgelegenheid voor de stad realiseren. We streven naar het realiseren van 1 baan per toegevoegde woning (zoals vastgelegd in de Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley).

Bovenstaande punten geven aan dat er een stevige ambitie en opgave ligt voor de Spoorzone . Een opgave die wordt herkend en erkend door het Rijk met de aanwijzing van de Spoorzone Arnhem-Oost tot Grootschalige Woningbouwlocatie en de toekenning van de eerste versnellingsgelden (in het BO-

MIRT van november 2022). Met de (gedeeltelijke) herontwikkeling van Schaapsdrift wordt een start gemaakt met het realiseren van deze ambities. Dit kan niet zonder een zorgvuldig proces zowel voor de planvorming als de participatie. Het gaat immers om een gebied waar sinds jaar en dag mensen wonen. De herontwikkeling van Schaapsdrift heeft dus direct impact op de leefomgeving en het woongeluk van bewoners. Een aantal bewoners ervaart veel onzekerheid sinds de gemeenteraad op 1 juni 2022 het voorkeursrecht op hun woning vestigde voor een periode van drie jaar. Dit betekent dat eigenaren die hun huis willen verkopen dit eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Het college wil bewoners zo snel mogelijk duidelijkheid geven over de toekomst van hun wijk, maar ook voldoende tijd nemen om mensen in de gelegenheid te stellen mee te denken, zodat belangen van bewoners, omwonenden en andere belanghebbenden mee kunnen wegen in de plan- en besluitvorming. Daarom is bij deze startnotitie een communicatie- en participatieaanpak opgesteld.

Beoogd effect

Realiseren van een aantrekkelijk woon-werkgebied waar 500 tot 1000 woningen een plek vinden in een aangename, groene en gezonde leefomgeving in combinatie met passende vormen van werkgelegenheid.

Argumenten

1.1 Startnotitie Schaapsdrift als eerste stap in het proces van planvorming

De startnotitie Schaapsdrift is de eerste stap in het proces van planvorming en uitwerking voor de Schaapsdrift en omgeving. Het ambitiedocument ‘Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost’ vormt de basis en is aangevuld met een ruimtelijke, programmatische en sociaal-maatschappelijke analyse en de ambities voor het gebied op diverse thema’s.

Bevolkingsprognoses (Primos) laten zien dat Arnhem tot 2030 groeit met ruim 10.000 inwoners terwijl de huidige woningnood al groot is. In het licht hiervan hebben wij in het kader van de Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley en de regionale Woondeal Arnhem-Nijmegen de afspraak gemaakt om voor 2030 10.000 woningen te realiseren. Naast de kwantitatieve opgave, willen we voor verschillende doelgroepen een gevarieerd woningaanbod realiseren; aantrekkelijke levensloopbestendige woningen voor ouderen, huur- en koopwoningen in alle prijsklassen en geschikte woningen voor het toenemende aantal kleinere huishoudens. Over deze opgaven en het belang van Spoorzone Arnhem-Oost ontving u onlangs een raadsbrief. Gezien de potentie van het gebied Schaapsdrift én de omvang van de huidige planvoorraad, is het noodzakelijk in dit gebied in te zetten op een (hoger) stedelijk woonmilieu waarbij we tussen de 500-1000 woningen willen toevoegen. Dit om onze opgave zowel kwalitatief als kwantitatief te kunnen invullen.

1.2 In de startnotitie is de motie 22M64 Zorgvuldig Vervolgproces Schaapsdrift meegenomen

De raad heeft zich uitgesproken over het zwaarwegend belang van behoud van bestaande woningen en de balans tussen sloop en toevoegen van woningen. Ook is meegegeven dat bestaand groen, de loop van de beek en de ontstaansgeschiedenis van het gebied als onderliggende lagen in de planvorming betrokken moeten worden. Deze onderwerpen hebben een plek gekregen in de startnotitie en zullen in de uitwerking naar een gebiedsvisie een plek krijgen.

Het college acht de motie daarom nog niet afgedaan, maar heeft deze wel een plek gegeven in het proces.

1.3 Werkgelegenheid toevoegen in ontwikkeling is een van de stadsopgaven

In de stad streven we het principe van het toevoegen van 1 extra baan per toegevoegde woning na. Dit is ook onderdeel van de afspraken in het verstedelijkingsakkoord. Het toevoegen van werkgelegenheid kent daarmee stadsbreed een opgave van 16.000 banen.
Nieuwe uitbreidingsruimte voor bedrijvigheid in Arnhem is nauwelijks voor handen. Dit betekent dat bij elke ontwikkeling bekeken moet worden op welke wijze de afspraak een extra baan per toegevoegde woning verkend moet worden. Het toevoegen van deze afspraak qua banen is niet altijd direct door te voeren in elke gebiedsontwikkeling. Wanneer er op meerdere locaties niet kan worden voldaan aan de afspraak voor toevoegen van een evenredig aantal banen als toe te voegen woningen, zal de doelstelling rond werkgelegenheid stadsbreed niet behaald worden.
In de verstedelijkingsstrategie is op het uitgangspunt opgenomen dat verdichting rondom OV-locaties gewenst is. In het te onderzoeken gebied Schaapsdrift en omgeving bevindt zich station Presikhaaf. Om die reden is verkennen van verdichten van werkgelegenheid in de gebiedsvisie Schaapsdrift en omgeving opgenomen in deze startnotitie.

1.4 Startnotitie Schaapsdrift als startpunt voor het participatietraject

Na het raadsbesluit in juni 2022 over het vestigen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) zijn de eerste stappen gezet in de planvorming voor de Schaapsdrift en omgeving. De raad heeft met de aangenomen motie 22M93 ‘Startnotitie ruimtelijke ontwikkelingen’ aangegeven dat zij eerst kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling wil bepalen (concrete ruimtelijke ambitie en beoogde vorm van participatie) voordat er gestart kan worden met participatie over de inhoud van de planvorming. Het vaststellen van de startnotitie is daarmee tevens het startpunt van het participatietraject om tot een gebiedsvisie en vervolgens tot een stedenbouwkundig plan te komen. Daarvoor is bijgevoegde communicatie- en participatieaanpak bedoeld. Deze aanpak sluit aan bij de motie. De formele afdoening van deze motie volgt op een ander moment.

Gelet op de impact die de Wvg heeft op bewoners van Schaapsdrift e.o., blijkt participatie geen eenvoudige opgave. De inzet van het college is er dan ook op gericht bewoners zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen geven over de toekomst van hun wijk en de betekenis voor de bewoners. In het communicatie- en participatieplan Schaapsdrift e.o. wordt weergegeven hoe wij voornemens zijn de communicatie en participatie rond de planvorming voor Schaapsdrift vorm te geven.

Participatie is in de eerste plaats bedoeld om – met inbreng en ideeën van betrokkenen – het best mogelijke plan te maken voor de Schaapsdrift e.o. Ieders inbreng is daarbij welkom, uiteraard is niemands inbreng verplicht. Een aantal bewoners heeft aangegeven, vanwege het voorkeursrecht, niet te willen participeren. Voor dit standpunt hebben wij uiteraard begrip, maar dit ontslaat ons niet van de plicht de betrokkenen zorgvuldig en actief te informeren over de stappen in het proces en benaderbaar te zijn voor vragen. Daarbij zullen wij de bewoners blijven uitnodigen om op enig moment (alsnog) aan te sluiten bij het participatieproces of onderdelen daarvan.

1.5 Motie 22M63 Begrijpelijke en menselijke communicatie voor participatie is hiermee afgedaan.

In de motie 22M63 verzoekt de raad het college om bij grote ruimtelijke ontwikkelingen zorg te dragen voor communicatie die aansluit op de beleving van de doelgroep en bij ingewikkelde en/of juridische aankondigingen standaard een begeleidende brief toe te voegen met uitleg in begrijpelijke taal en indien van toepassing een uitnodiging voor de eerstvolgende gemeentelijke bijeenkomst. Het college heeft deze motie een plek gegeven in het communicatie- en participatieplan voor Schaapsdrift en borgt daarmee de uitvoering van deze motie.

1.6 Er worden externe onderzoeken voorzien

Volgens toezegging 1250 wordt bij startnotities aangegeven of een extern onderzoek gewenst is. Vooralsnog voorzien wij dat voor Schaapsdrift de volgende opgaven extern onderzocht zullen worden: mobiliteit, economie en stedenbouw. Daarnaast de milieukundige onderzoeken (waaronder in ieder geval geluid) die benodigd zijn.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Woningbouwaantallen en woonmilieus zijn onderdeel van verdere planuitwerking

We willen tussen de 500 en 1000 woningen toevoegen en werken aan hoger stedelijke woonmilieus (met gestapelde woningbouw) in de Schaapsdrift. De bandbreedte en typering is in deze fase van planvorming nog erg ruim en abstract en zal in de verdere planuitwerking worden geconcretiseerd.

1.2 Aanpassen gebied voorkeursrecht nu niet mogelijk

Het college heeft steeds aangegeven zo snel mogelijk duidelijkheid te willen geven aan bewoners over de toekomst van de wijk. Op basis van de uitgangspunten in de startnotitie is bekeken of het mogelijk is, de grenzen van het gebied waarop voorkeursrecht gevestigd is aan te passen en het gebied daarmee te verkleinen. We constateren echter dat elke inperking van het gebied direct tot gevolg heeft, dat de mogelijkheden voor een samenhangende en kwalitatieve gebiedsontwikkeling dan worden ingeperkt, zonder dat dit goed onderzocht is. Op dit moment kunnen we nog niet zeggen hoe het in de startnotitie genoemde programma kan worden gerealiseerd en welk gebied binnen het voorkeursrecht hier voor nodig is, mede gelet op de wens voor een samenhangende en kwalitatieve gebiedsontwikkeling en een goede inpasbaarheid van de vele functies. Daarmee constateren we dat er nog onvoldoende zekerheid is of en hoe de begrenzing kan worden aangepast. Een nieuw weegmoment ontstaat bij de agendering van de gebiedsvisie en stedenbouwkundig plan in 2023.

Participatie

De ontwikkeling van Schaapsdrift e.o. heeft een stevige impact op de omgeving, zowel voor de huidige bewoners en gebruikers van het gebied als de toekomstige. Dat pleit voor een participatieaanpak waarin kennis, ervaringen, perspectieven, belangen en creativiteit van inwoners en andere betrokkenen bij elkaar worden gebracht. Het doel van participatie is om tot het best mogelijke plan te komen, samen met de betrokkenen. Door inzicht te krijgen in belangen en wensen van betrokkenen, de mogelijkheden om tegemoet te komen aan die wensen of belangen te verkennen en om (ervarings)deskundigheid te betrekken. In de communicatie- en participatieaanpak zijn, in lijn met het door uw raad vastgestelde Arnhems stappenplan voor participatie, uitgangspunten opgenomen voor de aanpak.

Het participatieproces vindt gefaseerd plaats: van startnotitie naar gebiedsvisie, van gebiedsvisie naar stedenbouwkundig plan, en kan daarna vervolgd worden in de fase van stedenbouwkundig plan naar omgevingsplan. Voor deze participatierondes nodigen we niet alleen de direct betrokkenen uit, maar willen we in breder opzicht belangen, ideeën, meningen, kennis en creativiteit ophalen. Denk bijvoorbeeld aan woningzoekenden, studenten, gebruikers van het treinstation en omwonenden in omliggende buurten. We werken van breed naar smal, waarbij elke participatieronde uitgaat van de participatieniveaus informeren, raadplegen en adviseren. Van elke participatieronde wordt een verslag gemaakt dat dient als input voor de besluitvorming en terugkoppeling naar de deelnemers en betrokkenen.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen. De uitwerking van de startnotitie tot een gebiedsvisie en vervolgens een stedenbouwkundig plan vraagt plankosten die gedekt worden uit de structurele verstedelijkingsmiddelen. Voorafgaand aan het bestemmingsplan (of omgevingsplan onder de Omgevingswet) zal een businesscase (grondexploitatie) worden opgesteld voor de realisatie van de ontwikkeling. Deze zal samen met de inhoudelijke visie worden voorgelegd aan de raad ter besluitvorming.

Uitvoering

Als de raad heeft ingestemd met de startnotitie zal het vervolgproces om te komen tot een gebiedsvisie worden opgestart evenals de bijbehorende participatie en communicatie zoals beschreven in het bijgevoegde plan.

Communicatie

Wij informeren betrokkenen bij elke stap in over inhoud en proces, onder meer via de online nieuwsbrief Schaapsdrift e.o., de website www.arnhem.nl/schaapsdrift en de algemene communicatiekanalen van de gemeente Arnhem. Bewoners die geen toegang hebben tot de digitale middelen sturen wij desgewenst informatie per post toe. In al onze communicatie hebben wij aandacht voor begrijpelijke taal op B1 niveau. Over deze startnotitie organiseren wij – los van het op te starten participatietraject - een bewonersavond voor de groep bewoners die direct is betrokken bij het vestigen van de Wvg. Daarin lichten wij de startnotitie en de stand van zaken toe en is er ruim gelegenheid tot het stellen van vragen. Ook zullen wij de Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o. uitnodigen voor een gesprek naar aanleiding van dit raadsvoorstel.

In het communicatie- en participatieplan Schaapsdrift is de aanpak concreet uitgewerkt in een communicatiekalender met activiteiten.

Bijlagen

- Startnotitie Schaapsdrift
- Communicatie- en participatieplan Schaapsdrift

RAADSVOORSTEL

Besluit van

Zaaknummer 715441

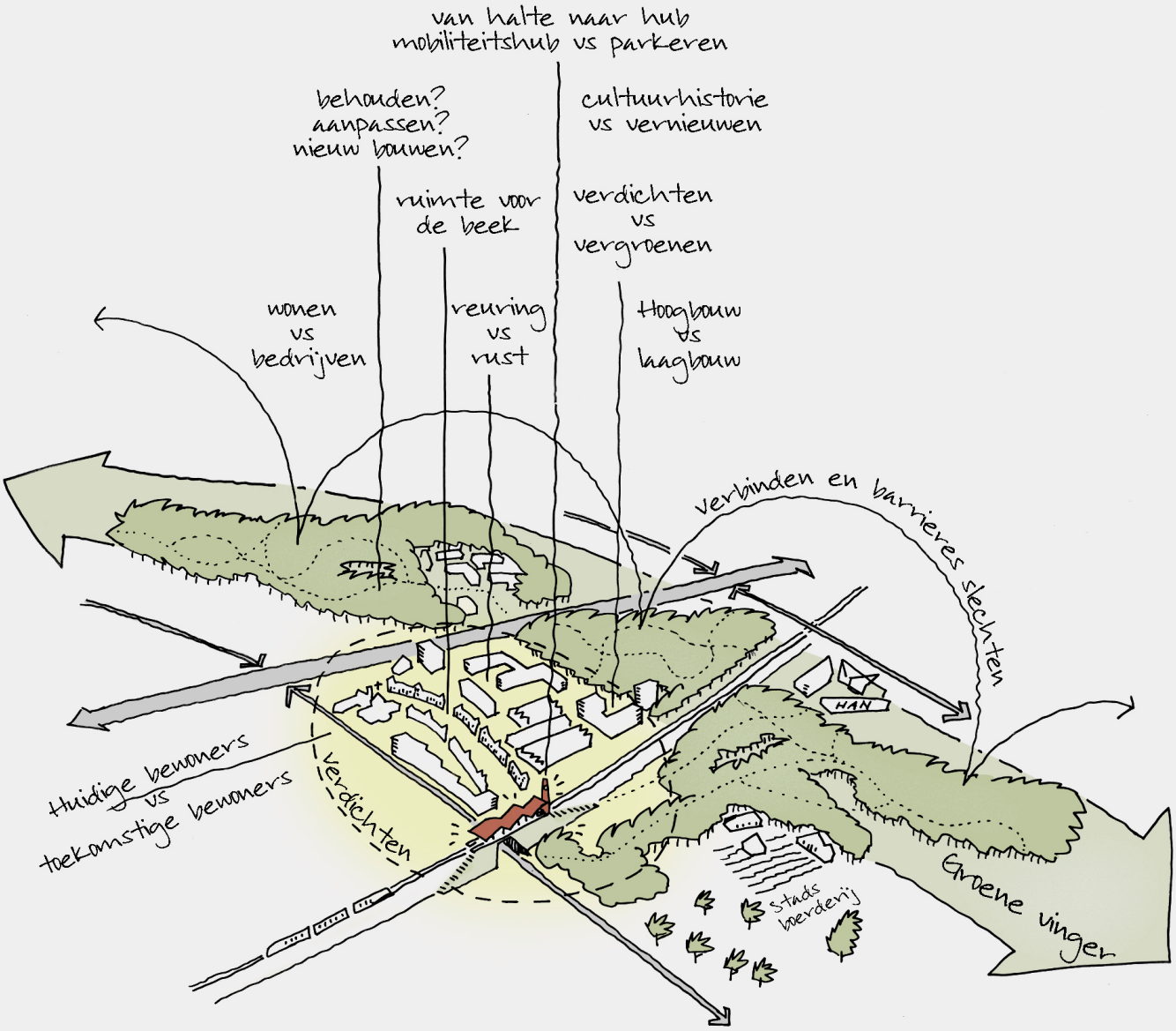
DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 17 januari 2023,715441;

gelet op artikel artikel 147, tweede lid, Gemeentewet besluit:

1. De startnotitie Schaapsdrift, inclusief de bijlage Communicatie- en participatieplan Schaapsdrift, vast te stellen

De griffier, De voorzitter,



Startnotitie Schaapsdrift, Arnhem

18-01-2023

Ziegler | Branderhorst

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding

1.2 Doel

1.3 Onderzoeksgebied & plangebied

1.4 Proces

2. Ruimtelijke beleidskaders 10

3. Analyse Schaapsdrift 14

3.1 Historische analyse

3.2 Kaart historie

3.3 Ruimtelijke analyse

3.4 Programmatische analyse

3.5 Sociaal maatschappelijke analyse

3.6 Conclusie: kwaliteiten en knelpunten

4. Ambities Schaapsdrift 40

4.1 Wonen & woonomgeving

4.2 Werken & voorzieningen

4.3 Mobiliteit

4.4 Stadsklimaat & groen

4.5 Energie & circulariteit

4.6 Milieu & bodem

4.7 Integrale ambitie- en opgavenkaart

5. Vervolg 62

5.1 Vervolgstap

5.2 Financiële haalbaarheid

5.3 Participatie

1. Inleiding

In deze startnotitie zijn de ruimtelijke ambities en bijbehorende onderzoeksvragen, de kaders en randvoorwaarden en de beoogde vorm van participatie beschreven om tot een gebiedsvisie en stedenbouwkundig plan voor Schaapsdrift en omgeving te komen.

1.1 Aanleiding

Onze stad is in trek bij inwoners, bedrijven en bezoekers. De stad groeit en de urgentie is groot om voldoende woningen beschikbaar te hebben voor onze huidige en toekomstige bewoners. Deze groei willen we benutten om de stad gezonder en veiliger, vitaler en socialer te maken. We willen meer mensen huisvesten in de stad en het groen in de stad versterken. Vele functies strijden om een plek in de schaarse ruimte. Innovatieve oplossingen in het ruimtegebruik van de stad zijn daarom nodig. Om de woningbouwopgave aan te pakken in balans met de stad kiest de gemeente ervoor om binnen de bestaande stad te bouwen. In de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040 wordt gekozen voor het verdichten rondom OV-knooppunten..

In het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost wordt de groeiopgave vertaald naar een aantal samenhangende ambities en opgaven voor de Spoorzone. Schaapsdrift en omgeving is daar onderdeel van. De buurt kent een mix van woontypes en bouwstijlen, kent veel (perifere) bedrijvigheid en een zorgcomplex aan de Velperweg. Het ligt direct aan station Presikhaaf; een van de slechtst gewaardeerde stations van Nederland. Dit station vormt een belangrijk OV-knooppunt voor de HAN en de Kenniscampus regio Arnhem. ProRail onderkent de problemen van het station en wil investeren in station Arnhem Presikhaaf, in samenhang met het verbeteren van de kwaliteit van de directe omgeving. Ook heeft Arnhem de ambitie om meer werkgelegenheid voor de stad realiseren. We streven naar het realiseren van 1 baan per toegevoegde woning (zoals vastgelegd in de Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley).

Bovenstaande punten geven aan dat er een stevige ambitie en opgave ligt voor de Spoorzone . Een opgave die wordt herkend en erkend door het Rijk met de aanwijzing van de Spoorzone Arnhem-Oost tot Grootschalige Woningbouwlocatie en de toekenning van de eerste versnellingsgelden (in het BO-MIRT van november 2022). Met de (gedeeltelijke) herontwikkeling van Schaapsdrift wordt een start gemaakt met het realiseren van deze ambities. Dit kan niet zonder een zorgvuldig proces zowel voor de planvorming als de participatie. Het gaat immers om een gebied waar sinds jaar en dag mensen wonen.

De herontwikkeling van Schaapsdrift heeft dus direct impact op de leefomgeving en het woongeluk van bewoners. Een aantal bewoners ervaart veel onzekerheid sinds de gemeenteraad op 1 juni 2022 het voorkeursrecht op hun woning vestigde voor een periode van drie jaar. Dit betekent dat eigenaren die hun huis willen verkopen dit eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Het college wil bewoners zo snel mogelijk duidelijkheid geven over de toekomst van hun wijk, maar ook voldoende tijd nemen om mensen in de gelegenheid te stellen mee te denken, zodat belangen van bewoners, omwonenden en andere belanghebbenden mee kunnen wegen in de plan- en besluitvorming. Daarom is bij deze startnotitie een communicatie- en participatieaanpak opgesteld.

1.2 Doel

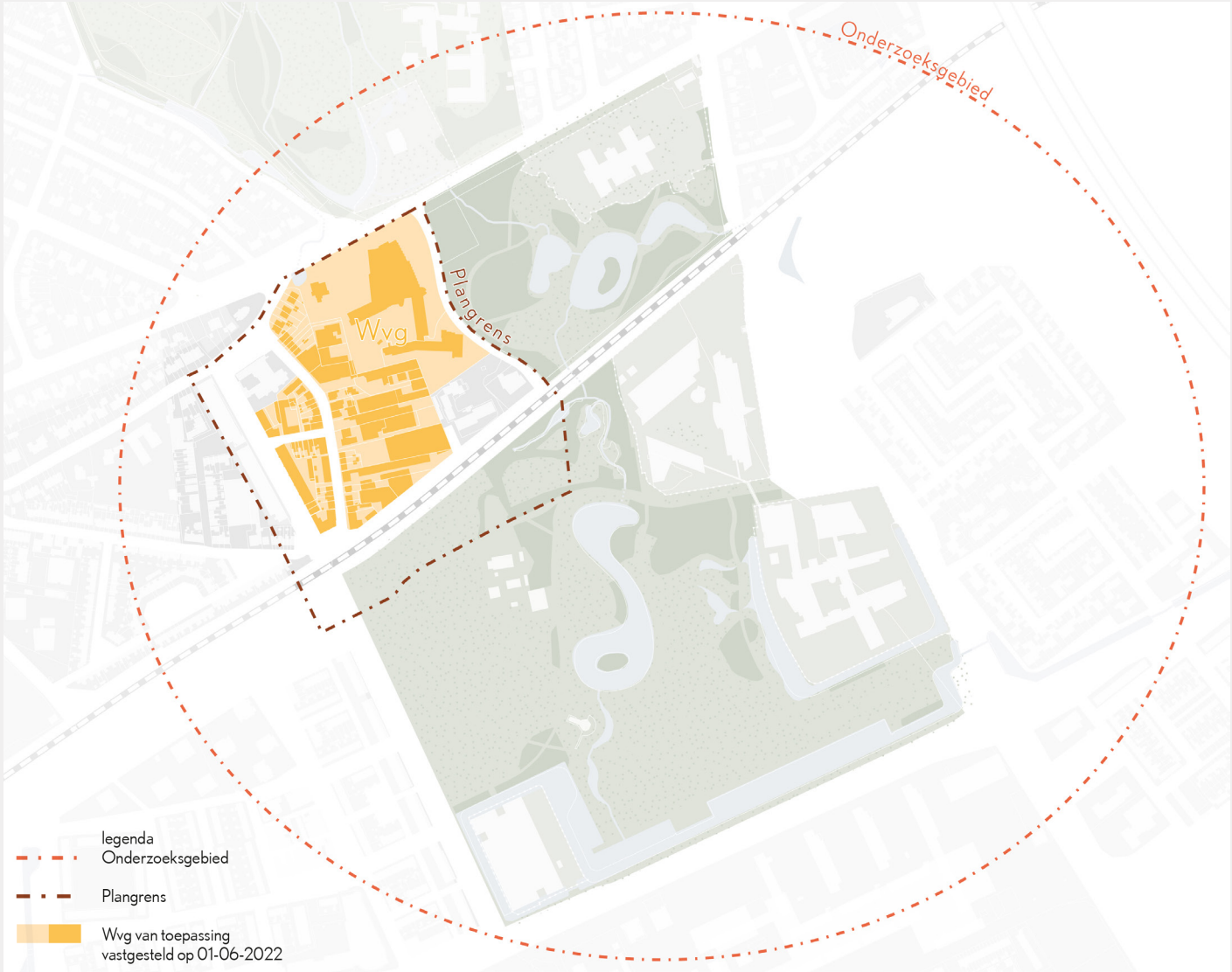
Waarom een startnotitie?

Om tot uitwerking van de gebiedsvisie Schaapsdrift te komen is instemming van de gemeenteraad nodig. In de aangenomen motie 22M93 'Startnotitie ruimtelijke ontwikkelingen' is aangegeven dat de raad eerst kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling wil bepalen (concrete ruimtelijke ambitie en de beoogde vorm van participatie) voordat er gestart kan worden met de verdere planvorming en participatie. Het vaststellen van deze startnotitie is hiervoor het startpunt en dient als leidraad voor de verdere planvorming en het participatietraject.

1.3 Onderzoeksgebied & plangebied

De plangrens is het gebied waarbinnen de gebiedsontwikkelingsopgaven landen, zoals het beoogde programma en ambities. Het onderzoeksgebied is een stuk groter dan de plangrens. Het onderzoeksgebied geeft de ruimte om de context zoals het landschap, de bereikbaarheid, de samenhang me de verschillende wijken en de KennisCampus goed te betrekken bij de ontwikkeling van de Schaapsdrift.

Binnen de plangrens is voor een deel de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) van kracht. De Wvg is een instrument dat ingezet kan worden bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten om te voorkomen dat versnippering van eigendom, grondspeculatie en tussentijdse verkoop van kavels planvorming en integrale ontwikkeling in de weg staat (of ernstig vertragen). Dit betekent dat de eigenaren de gronden, bij voorgenomen verkoop, eerst aan de gemeente Arnhem te koop moeten aanbieden.



Onderzoeksgebied, plangrens en Wvg voor de gebiedsvisie Schaapsdrift

1.4 Proces

Na het raadsbesluit in juni 2022 over het vestigen van de Wvg zijn de eerste stappen gezet in de planvorming voor Schaapsdrift e.o. De inzet van het college is erop gericht bewoners de komende tijd zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over de toekomst van hun wijk. De maanden na het besluit zijn benut om inzicht te krijgen in de wensen rondom participatie bij de bewoners en omwonenden van Schaapsdrift e.o. Uit de gesprekken met aanwezige bewoners blijkt dat zij mogelijkheden zien voor ontwikkeling op het bedrijventerrein. Ook zien zij de noodzaak en mogelijkheden om de wijk beter te maken en woningen toe te voegen. Hierover wil men graag meepraten en ideeën inbrengen, maar zij geven ook aan dat zij dat niet willen zolang er een voorkeursrecht op hun woning is gevestigd. Wel is er een klankbordgroep met tot dusver acht belangstellenden gevormd.

In de afgelopen periode is gewerkt aan deze startnotitie. Er is een projectgroep opgestart en een extern stedenbouwkundig bureau geselecteerd, Ziegler|Branderhorst stedenbouw en architectuur, om de gebiedsvisie op te stellen. In een aantal werkbijeenkomsten zijn de kaders en onderzoeksvragen geformuleerd die in hoofdstuk 4 van deze startnotie terug zijn te vinden.

In hoofdstuk 1 wordt aanleiding en doel beschreven. In hoofdstuk 2 gaan we in op de ruimtelijke en planologische beleidskaders. In hoofdstuk 3 komt een historische, ruimtelijke, programmatische en sociale analyse aan bod. Deze wordt samengevat in een kwaliteiten- en knelpuntenkaart. In hoofdstuk 4 worden de ambities en onderzoekvragen samengevat in een ambitiekaart. Deze startnotitie dient als vertrekpunt voor een vervolgproces dat ruimte biedt om belangen en ervaringsdeskundigheid van bewoners, omwonenden en andere betrokkenen in te brengen en mee te wegen, op weg naar de gebiedsvisie. Het vervolg voor de verdere planvorming en participatie wordt beschreven in hoofdstuk 5 met bijbehorend een communicatie- en participatieplan Schaapsdrift (zie aparte bijlage).

2. Ruimtelijke beleidskaders

Omgevingsvisie Arnhem 2040 (voorontwerp)

De Omgevingsvisie Arnhem 2040 schetst het beeld voor de fysieke leefomgeving op de langere termijn. De omgevingsvisie biedt uitgangspunten, criteria en randvoorwaarden waarbinnen en waarmee beleid en gebiedsvisies worden ontwikkeld. In dit geval de gebiedsvisie Schaapsdrift. De Omgevingsvisie ligt ter inzage t/m eind december 2022.

In de Gebiedsuitwerking Arnhem-Oost komen veel ambities en keuzes samen; niet alleen de verstedelijkingsopgave maar ook het beschermen en behoud van bestaande waarden. Voor Schaapsdrift worden enkele specifieke opgaven benoemd:

- Schaapsdrift: onderzoekslocatie ontwikkelen woon-werkmilieu, wonen en voorzieningen.
- Ontwikkelen van het station tot dynamisch knooppunt.
- Ontwikkeling van de Kenniscampus regio Arnhem met de focus op educatie en toegepaste wetenschappen, schone mobiliteit, circulaire economie en energie.
- Investeren in de buitenruimte tot een aaneengesloten, divers en hoogwaardig groenblauw raamwerk.

Inzoom van de Omgevingsvisie (voorontwerp)

Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost

Het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost beschrijft de ambities en opgaven voor de Spoorzone Arnhem-Oost voor 2040. Het vormt het langetermijnperspectief voor dit deel van de stad. Inmiddels is de Spoorzone Arnhem-Oost door het Rijk aangemerkt als 'grootschalige woningbouwlocatie'; bij deze locaties draagt het Rijk bij aan de gebiedsontwikkeling. Hierbij is een sterke verbinding met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Arnhem-Oost. Schaapsdrift is een van de gebieden binnen de Spoorzone Arnhem-Oost.

Voor de Spoorzone Arnhem-Oost zijn voor de toekomst 4 doelen gesteld die voor de op Schaapsdrift van toepassing zijn:

1. Verbonden

De buurten zijn goed met elkaar verbonden en er zijn goede verbindingen met de stad en het landschap. Het gebied is goed bereikbaar met onder andere het openbaar vervoer en het is er aantrekkelijk om te lopen en te fietsen.

2. Nieuwe Arnhemse Mix

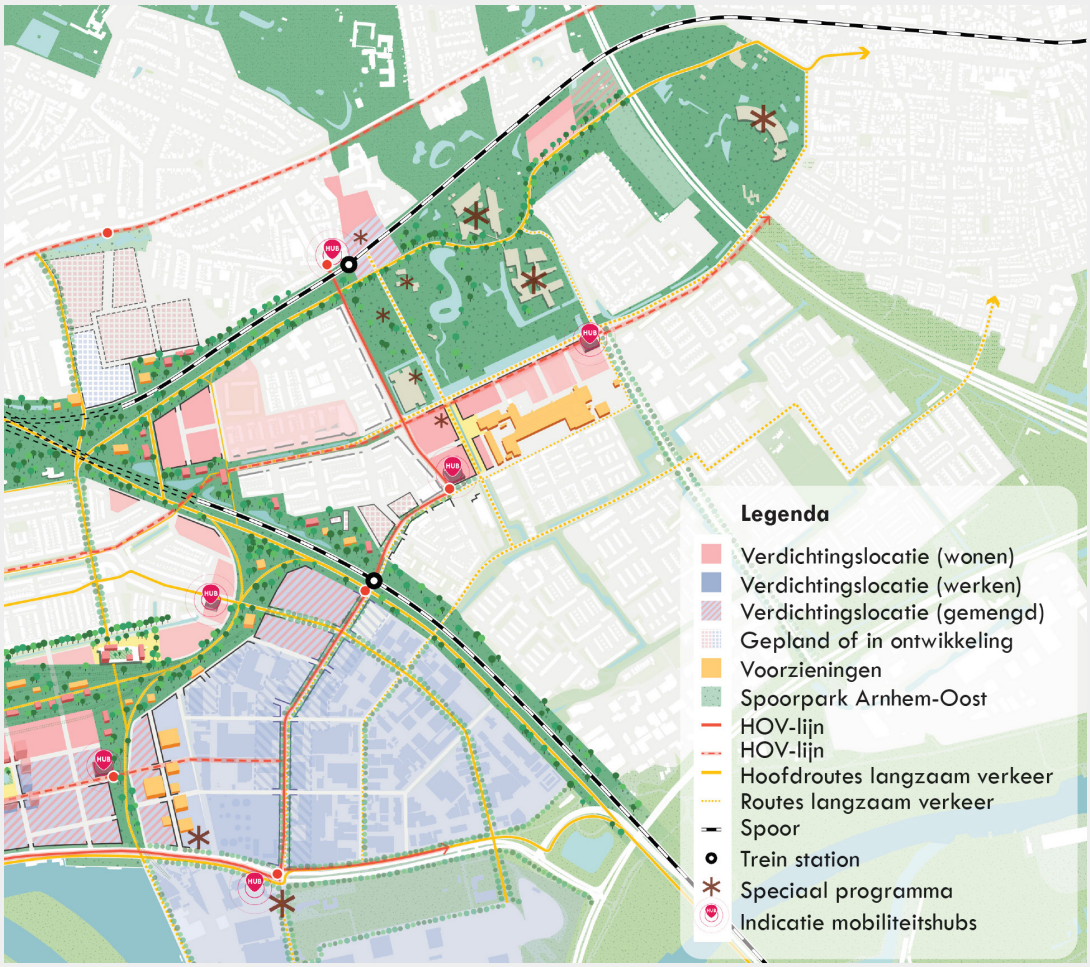
Spoorzone Arnhem-Oost is een aantrekkelijk stadsdeel met een rijk pallet aan woon- en werkfuncties, die slim gebruikmaken van de ruimte, zorgen voor dynamiek, levendigheid en ontmoeting. De functies vullen elkaar goed aan.

3. Energiek

Spoorzone Arnhem-Oost is een energiek en duurzaam stadsdeel met ruimte voor alle vormen van ondernemerschap. Samenwerkingen en verbindingen zorgen voor een innovatieklimaat en waardecreatie. Voor station Arnhem Presikhaaf e.o. ligt een grote kans bij de onderwijsinstellingen. De ontwikkeling biedt o.a. ruimte voor start ups en samenwerkingen met nieuwe bedrijven.

4. Trots op Oost

Spoorzone Arnhem-Oost is een stadsdeel om trots op te zijn en waar mensen met verschillende achtergronden zich mee verbonden voelen. Er zijn diverse plekken waar men elkaar ontmoet. Het versterken van de verbinding met de befaamde stadsparken met hun fraaie beeklopen en de realisatie van kwalitatieve buitenruimte zorgen voor een waardering en trots bij nieuwe en huidige inwoners. Het versterken van deze kwaliteit en beter verbinden met de woon- en leefomgeving draagt bij aan de trots en kwaliteit in Arnhem-Oost.



Inzoom van de ambitiekaart Spoorzone Arnhem-Oost

Bestemmingsplan

Het vigerende bestemmingsplan voor Schaapsdrift is: Velperweg e.o.

Grote delen van het gebied hebben hoge archeologische (verwachtings)waarden. Daarnaast zijn de noordelijk gelegen gronden mede bestemd voor bescherming en instandhouding van de aanwezige leemlagen en de doorstroming van beken.

De zorgcomplexen van Innoforte hebben een gemengde bestemming van wonen met een maatschappelijke functie. De bedrijven bevinden zich aan de oostzijde van de Schaapsdrift en hebben een maximum waardering van categorie 2 bedrijvigheid. Aan de straat is wonen bovenop bedrijvigheid toegestaan. Overige gronden zijn toegewezen aan wonen. De Willibrordkerk heeft een maatschappelijke bestemming inclusief de 'dienstwoningen' aan de Oude Velperweg. Deze woningen hebben een gemeentelijke monumenten status.

Het spoor heeft de enkelbestemming railverkeer. Deze gronden zijn bestemd voor personen- en goederenvervoer per spoor met daarbij behorende technische voorzieningen en bouwwerken, stations, (on)gelijkvloerse kruisingen, geluidswerende voorzieningen, groenvoorzieningen, water en onderdoorgangen.

Bouwregels:
Bijna elk bouwveld aan de Schaapsdrift (straat) heeft een maximale bouwhoogte van 11 meter met een goothoogte van 6 of 7 meter. Aan de Wichard van Pontlaan mag opbouwend worden gebouwd tussen de 4 tot 18 meter hoog. Alle bouwvelden met de bestemming bedrijf hebben een maximale bouwhoogte van 7 meter.

De zuidzijde van het spoor behoort tot een ander bestemmingsplan: Bestemmingsplan Winkelcentrum- en Park Presikhaaf.
Het gehele park Presikhaaf heeft de bestemming groen-park.

Bestemmingsplan Velperweg e.o.

3. Analyse Schaapsdrift

3.1 Historische analyse

Schaapsdrift kent een lange en bewogen historie. Grofweg zijn 7 tijdslagen te onderscheiden die hebben bijgedragen aan hoe Schaapsdrift en omgeving er nu uit ziet.

1300 -1700

Buitenplaatsen langs de overgang van de hoge en lage gronden

Langs de overgang van de hoge droge gronden naar de lagergelegen uiterwaarden lag een belangrijke route tussen Arnhem en Zutphen. Langs deze route lagen grote buitenplaatsen als Presikhaaf, Larenstein en Rennen Enk. Boerderijen als Plattenburg en het klooster Bethanië waren ook gevestigd aan deze route. Het land was grotendeels in gebruik als weiland en/of bouwland. Er werden onder andere schapen gehouden. De schapen werden vanaf de schaapskooi bij Bethanië richting de heide van Rennen Enk geleid. De route liep langs een van de 7 beken van Arnhem, Beek op de Paasberg, en werd bekend als de Schaapsdrift. Sinds 1643 is de ligging van deze weg vrijwel hetzelfde gebleven.

Detail van de 'Caerte van een gedeelte van het schependom van Arnhem', uit 1749, door Gijsbert Verbeek. Bron: Gelders Archief, toegang 2003 ORA Arnhem, inventarisnummer 469-0004.

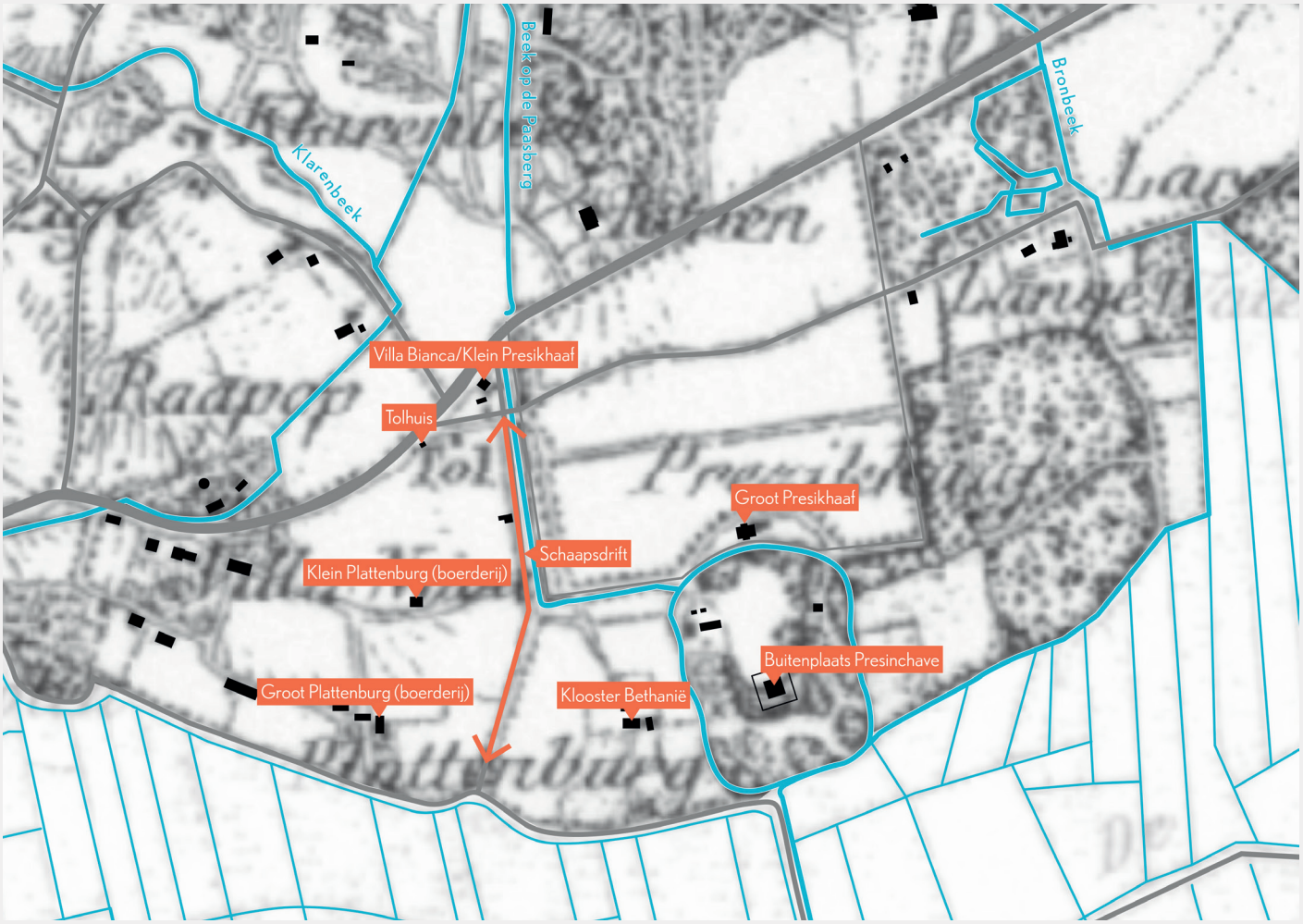
1300 -1700 - Buitenplaatsen langs de overgang van de hoge en lage gronden

1700 – 1850

Groei tot gehucht ‘Plattenburg’

De buitenplaatsen Presikhaaf, Rennen Enk en Bronbeek groeiden uit tot een landschap van tuinen, lanen, grachten en beken. Langs de (oude) Velperweg werd tol geheven voor de weg van Arnhem naar Zutphen. De Tolpost lag nabij Klein Presikhaaf (later Villa Blanco) op de kruising van de Velperweg en de Schaapsdrift. Beetje bij beetje groeide de bebouwing langs de Schaapsdrift richting boerderij Plattenburg uit tot een eigen gehucht. Plattenburg is daarmee een van de weinige wijken in Arnhem die uit een boeren nederzetting is ontstaan.

Klein Presikhaaf (Villa Brianca) aan de Velperweg, ca. 1850. Bron: Gelders Archief, toegang 1551 Topografisch-Historische Atlas Gelderland, inventarisnummer 3020.

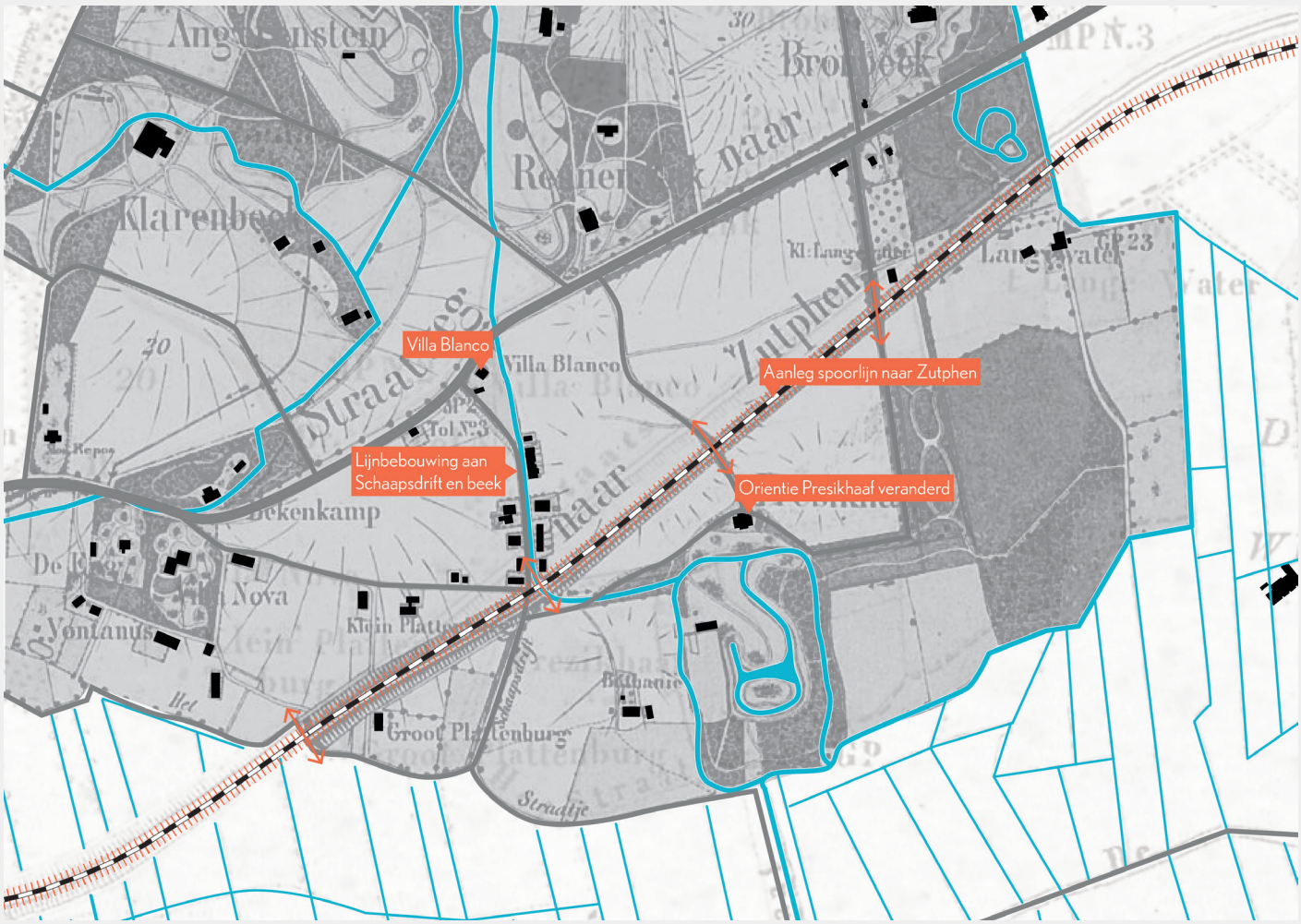


1700 - 1850 - Groei tot gehucht ‘Plattenburg’

1850 – 1870

Spoorlijn Arnhem - Zutphen

In 1865 werd het gebied, inclusief buitenplaats Presikhaaf, in tweeën gesplitst door de aanleg van de spoorlijn naar Zutphen. Het gehucht Plattenburg kreeg een eigen halte. Met de komst van het station ontstond meer bedrijvigheid, waarbij slim gebruik werd gemaakt van het schone stromende water van de beek. Meerdere (stoom)wasserijen vestigden zich aan de Schaapsdrift.



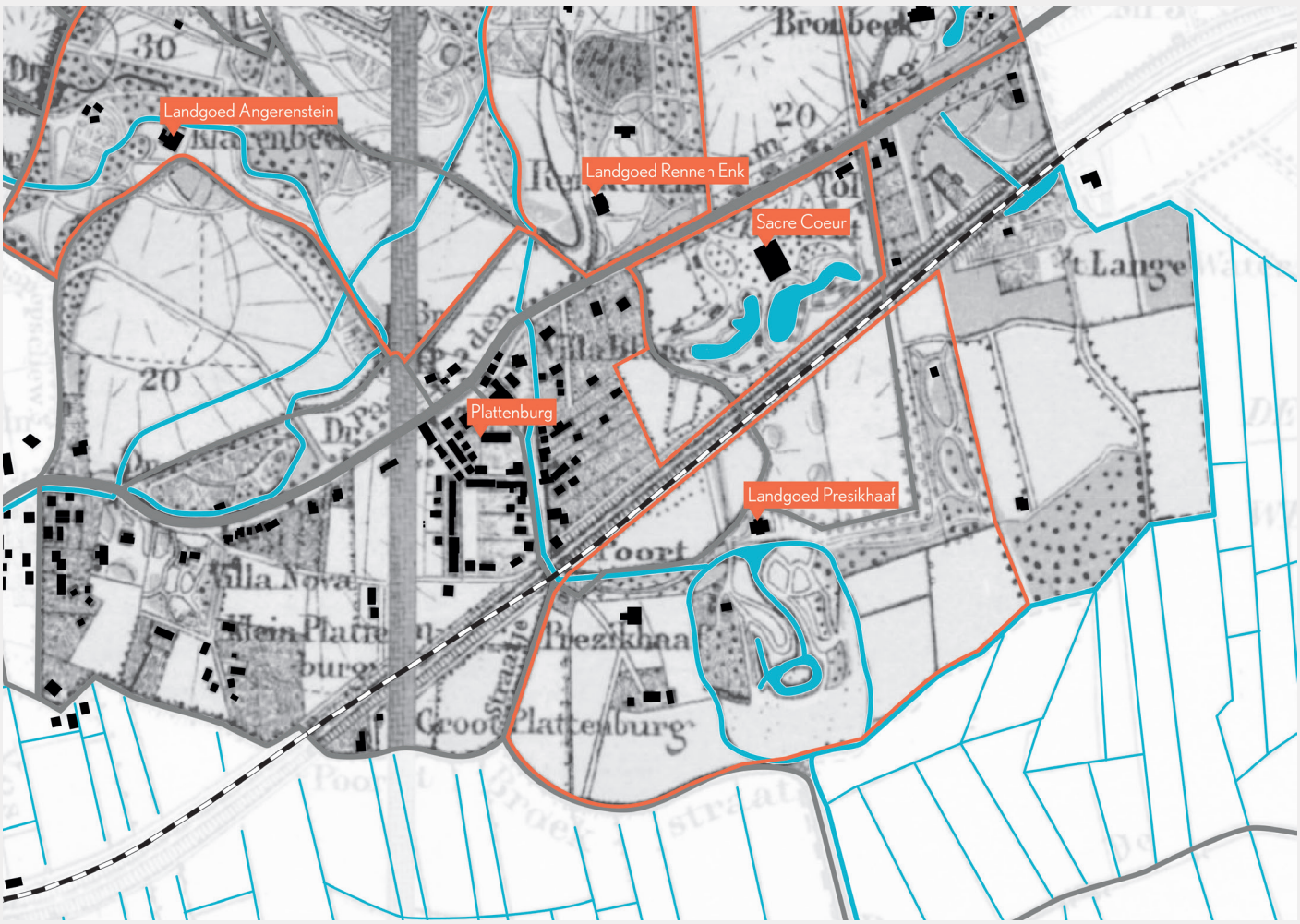
1820 - 1870 - Spoorlijn Arnhem - Zutphen

1870 - 1900

Versnipperde landgoederen en ontwikkelingen

De gronden van de buitenplaatsen en landgoederen werden gesplitst en verkocht. Aan de Schaapsdrift werden steeds meer woningen en wasserijen gebouwd. Op het hoogtepunt waren er 7 wasserijen gevestigd. Het industriële karakter van het gebied is waarschijnlijk grotendeels uit deze tijd afkomstig. Het noordelijke gedeelte van landgoed Presikhaaf onderging, zowel qua bebouwing als landschap, meerdere malen een transformatie. Uiteindelijk zaten er voornamelijk maatschappelijke functies, en kreeg het in het begin van de twintigste eeuw de naam Sacré Coeur. De naam is te danken aan de Zusters van Sacré Coeur die in het leegstaande hotel trokken in 1913.

Het sanatorium (later Sacre Coeur) aan de Velperweg, ca. 1900. Bron: Gelders Archief, toegang 1500 Prentbriefkaarten collectie Arnhem, inventarisnummer 4731.



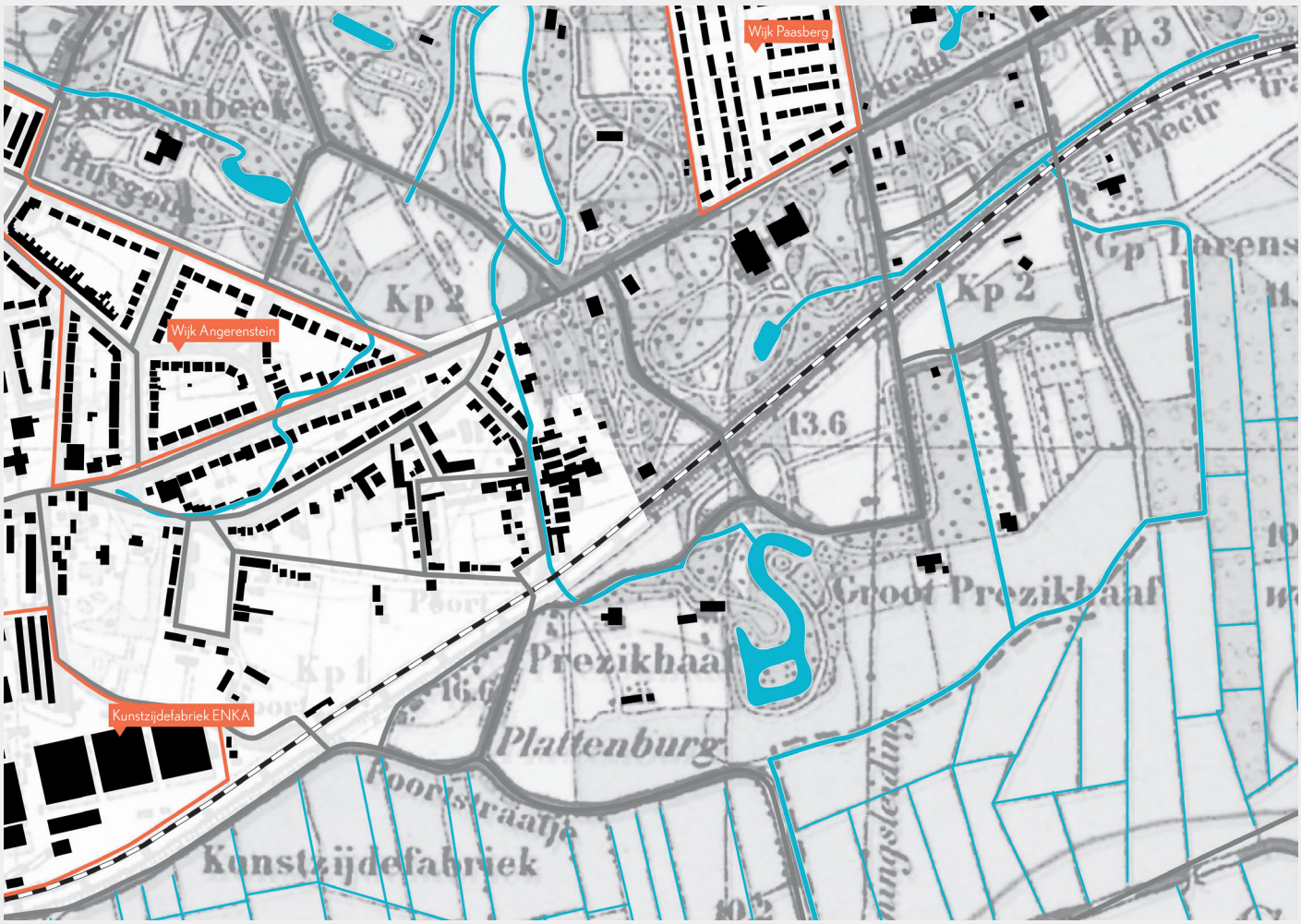
1870 - 1900 - Versnipperde landgoederen en ontwikkelingen

1900 – 1940

Industrialisatie

De industrialisatie was op stoom. Wijken en buurten werden gebouwd voor de arbeiders en fabrieksdirecties. De tuindorpen Plattenburg (Maria van Gelrestraat), Angerenstein en later villapark Klarenbeek werden gebouwd. Gelijktijdig maakten de landgoederen plaats voor meer publieke parken in de toen geliefde Engelse landschapstijl, zoals de parken Angerstein, Sacré Coeur en Presikhaaf.

Stoomwasserij Schultink aan de Schaapsdrift 97, ca. 1920-1930. Bron: Gelders Archief, toegang 1501 Fotocollectie Gelders Archief, inventarisnummer 11832.



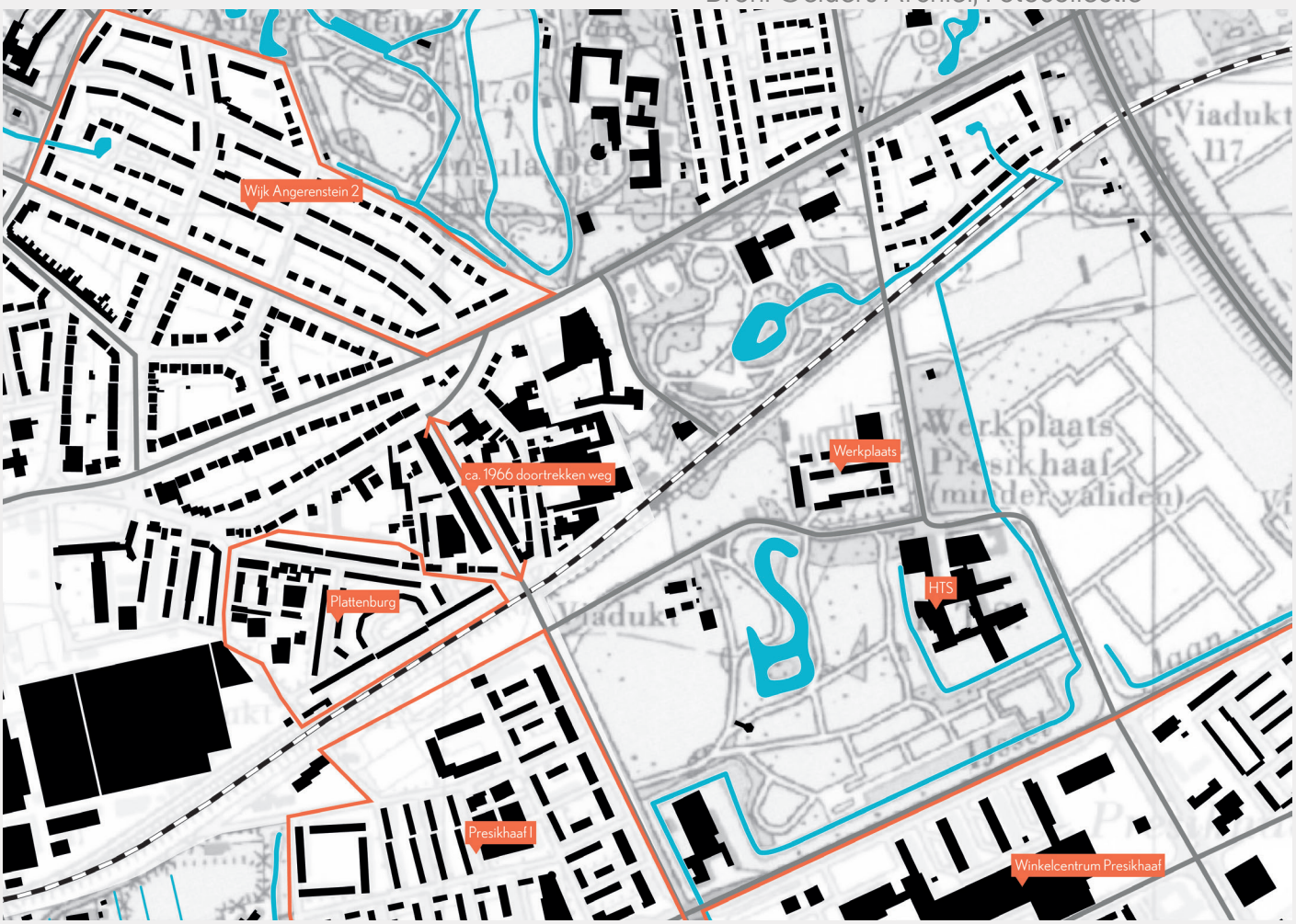
1900 - 1940 - Industrialisatie

1950 – 1965

Wederopbouw

De Tweede Wereldoorlog heeft grote schade aangericht in het gebied. De spoorweg was flink beschadigd, huizen werden verwoest, en de beek langs de voortuinen van de huizen aan de Schaapsdrift lag onder het puin. Met vernieuwde energie werd een positieve toekomst bedacht na de donkere jaren van de oorlog. Presikhaaf 1 was de voorloper op een grootschalig uitbreidingsplan van Arnhem. Licht, lucht en ruimte waren het credo. De auto stond centraal, en ontsluiting was daarom een must. Een doorbraak dwars door het fijne woonweefsel van Plattenburg was nodig om Presikhaaf aan de Velperweg te koppelen. De Wichard van Pontlaan was een feit, de Oude Velperweg kreeg een secundaire functie. Met fiere flats werd de route begeleid. De verbinding met de Velperweg is nooit voltooid.

Verwoeste woningen aan de Schaapsdrift.
Bron: Gelders Archief, Fotocollectie

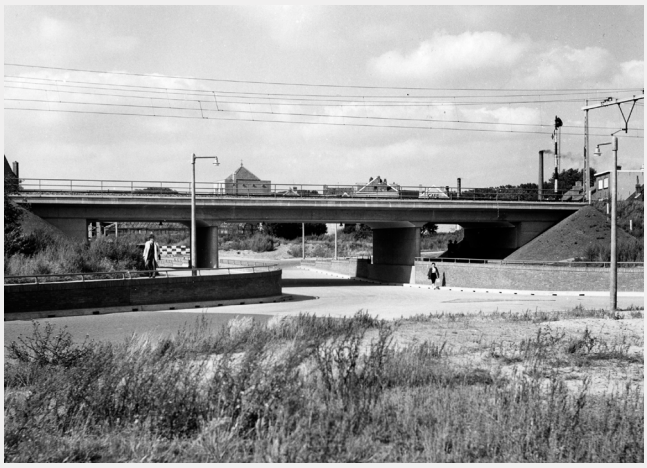


1950 - 1965 - Wederopbouw

1965 – 2022

Van stadsrand naar stedelijk gebied

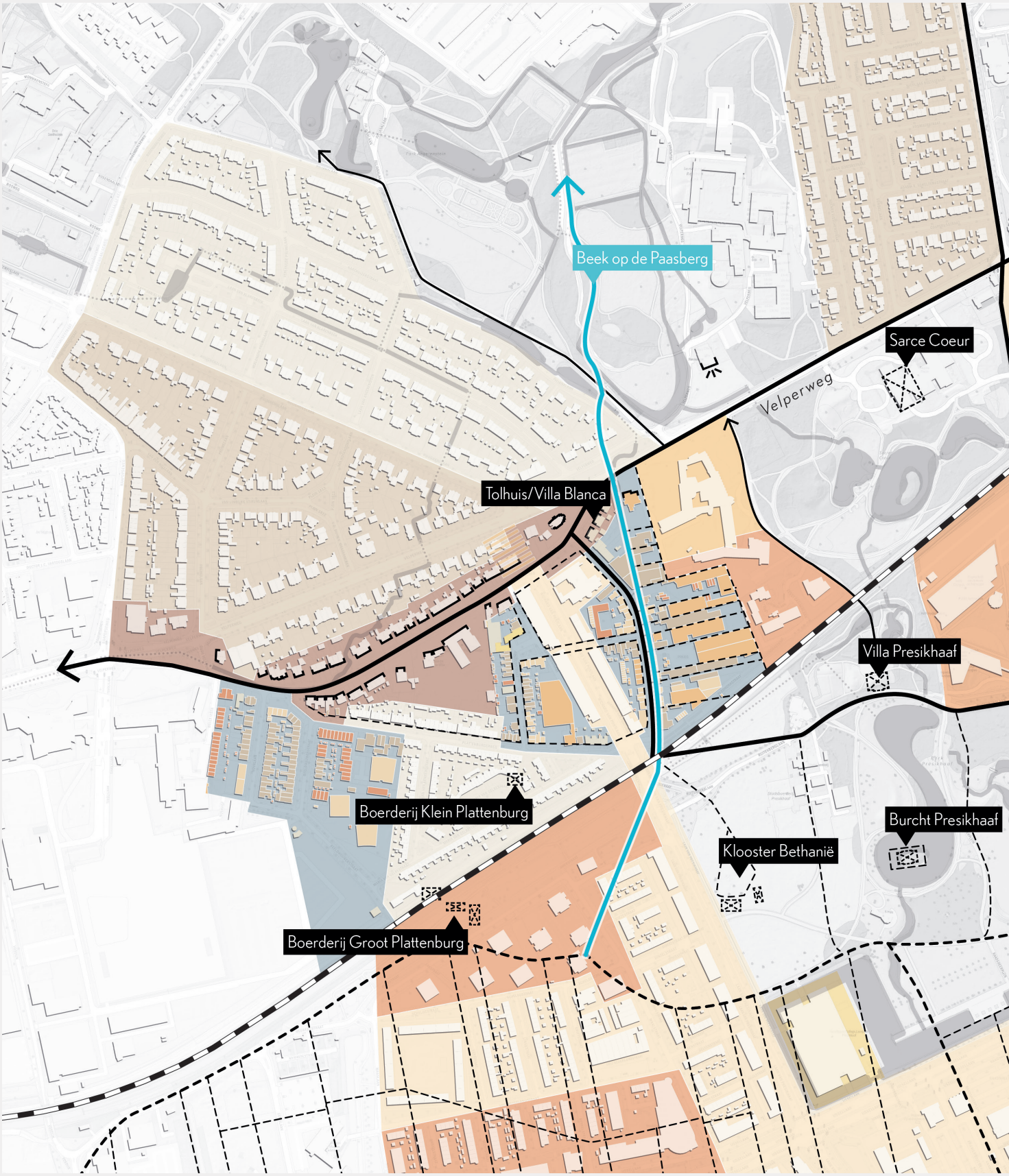
Er vond verdichting plaats binnen de wijken, onder andere op de diepe kavels van de Schaapsdrift. Presikhaaf werd vernieuwd en de herkenbare stempel verdween. Aan de randen van park Sacré Coeur werd het verzorgingstehuis flink uitgebreid; de Esperantolaan ontstond. In park Presikhaaf vestigde zich de HTS, later de HAN. De oude beekloop langs het Lange Water werd omgelegd en maakte plaats voor de buurt Elsweide. Landgoed Presikhaaf is meerdere malen getransformeerd, en werd een stadspark te midden tussen drie wijken en het spoor. Het eiland in de vijver is de plek van de oorspronkelijke burcht van de familie Van Presichaven die de buitenplaats stichtten.



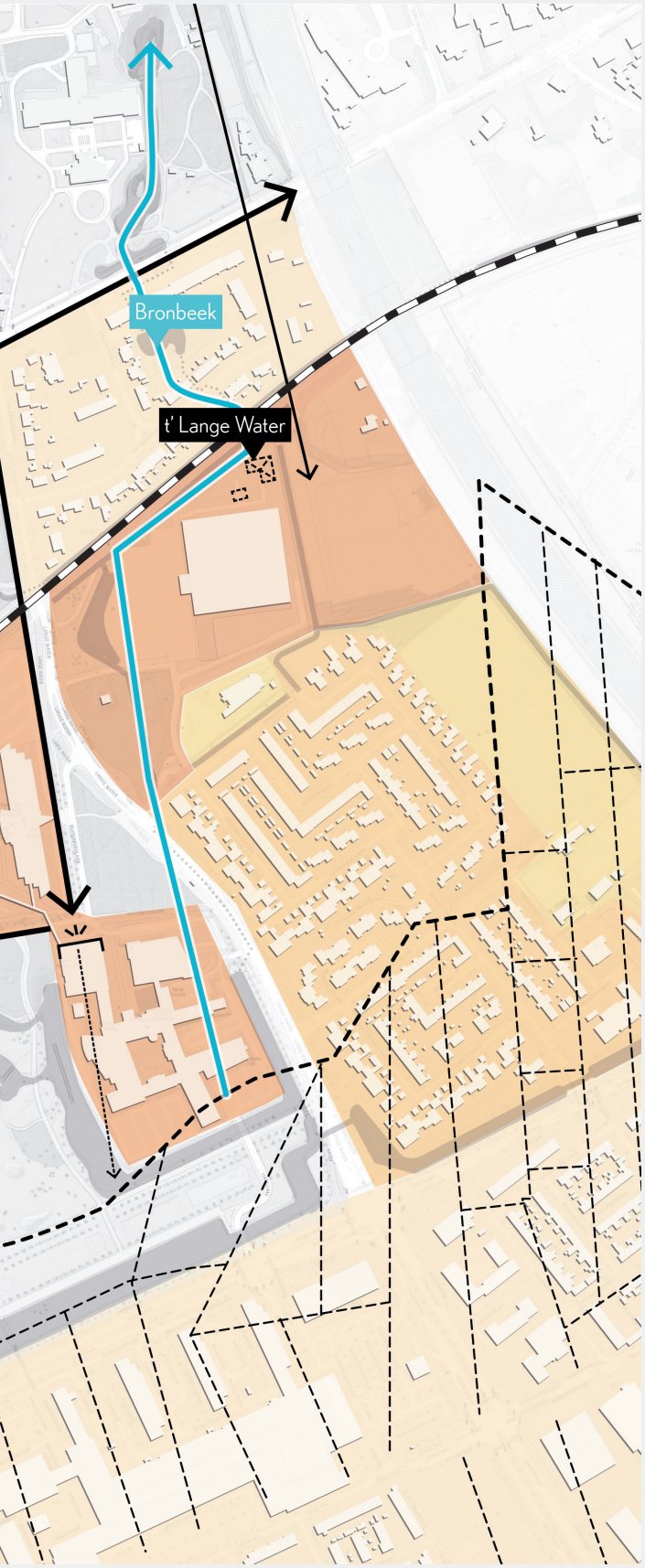
Nieuwe viaduct van de Schaapsdrift, ca. 1952
Bron: Gelders Archief, Fotocollectie

1965 - 2022 - Van stadsrand naar stedelijk gebied

3.2 Kaart historie



Verschillende tijdlagen over elkaar in één kaartbeeld



Door verschillende tijdlagen over elkaar te leggen worden relicten en richtingen in de wijk verklaard. Op de rand van hoge en droge gronden werd o.a. klooster Bethanië gesticht. Langs het klooster was een route (langs een beekloop) waar de schapen van de weilanden in de uiterwaarden van de Rijn naar de hoge droge heide werden geleid. Hieraan dankt de Schaapsdrift haar naam.

Legenda

- 1300 - 1900
- 1900 - 1930
- 1930 - 1945
- 1945 - 1960
- 1960 - 1985
- 1985 - nu
- gemengd
- historische lijnen
- verloren historische lijnen
- historische relicten

0 50 100 200

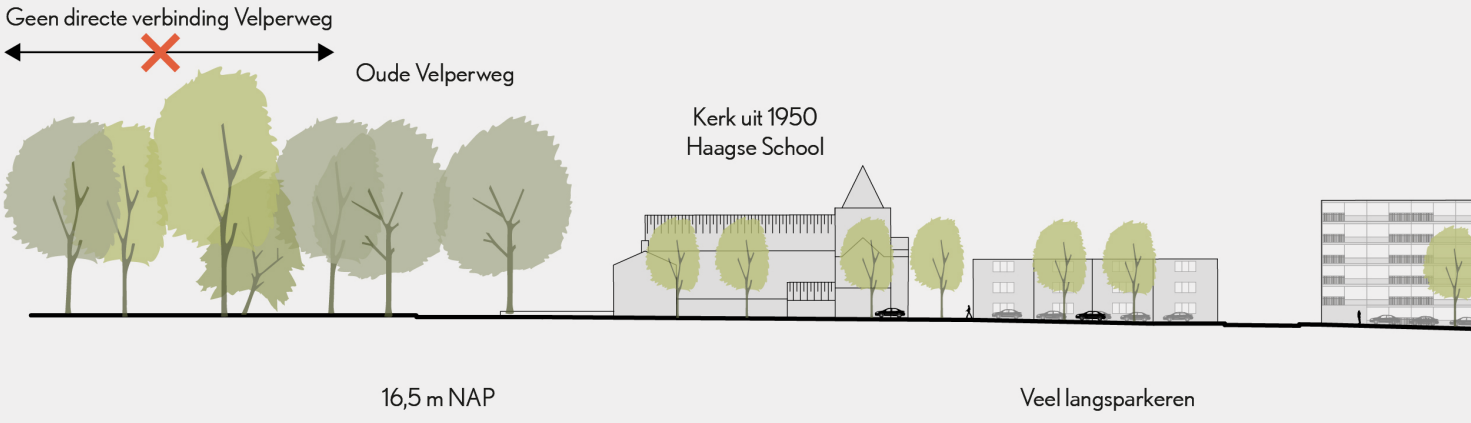
N

Het station is onherkenbaar en oogt meer als een halte dan een volwaardig station

8-THP-65

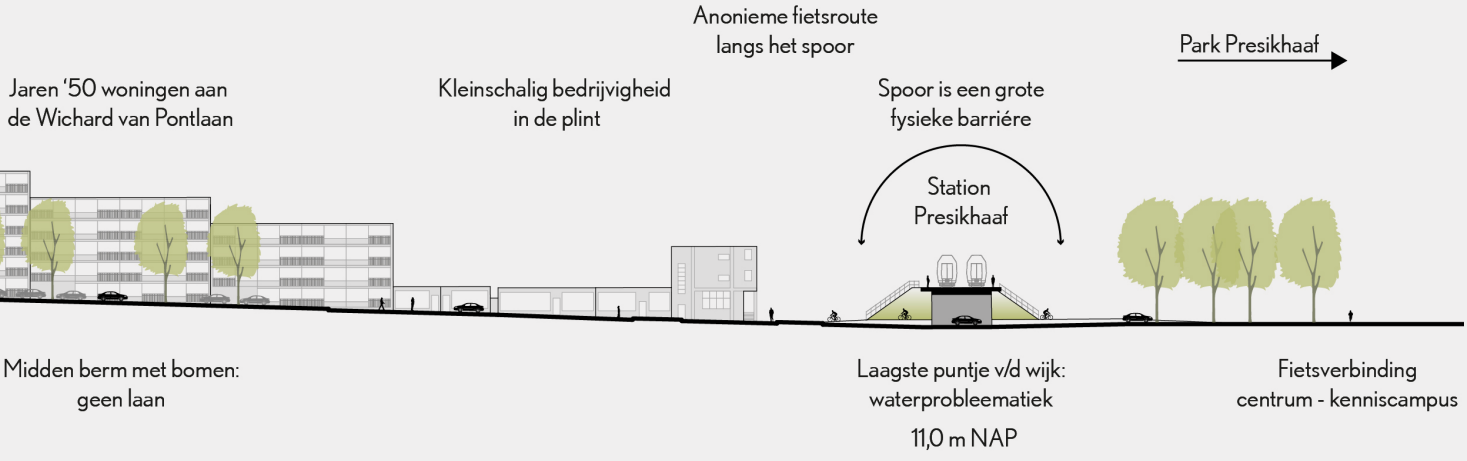
3.3 Ruimtelijke analyse

Schaapsdrift is een versneden wijk met vele tijdslagen. De wijk is geïsoleerd geraakt van de wijk Plattenburg en afgesneden van het Park Sacré Coeur door bedrijvigheid en grootschalige wooncomplexen. De spoorlijn snijdt Plattenburg in tweeën en scheidt Schaapsdrift van park Presikhaaf. De tunnel, als enige noord-zuid verbinding overgebleven, vormt een verzamelpunt voor oppervlaktewater. In de loop der jaren is groen opgeofferd voor woningbouw. De beeklopen zijn meermaals aangepast en zijn ondergronds verdwenen. De grote voortuinen (oude loop) en een oude gevel van een stoomwasserij zijn herinneringen hieraan. De drie 2 onder 1 kap woningen uit de jaren '30 van vorige eeuw kenmerken de Oude Velperweg en de cultuurhistorie van de tuindorpen en wijken die zo worden gewaardeerd. Na de verwoesting van Schaapsdrift in de oorlog zorgde de ontstane doorbraak (Wichard van Pontlaan) voor lucht in de wijk. Deze werd echter niet doorgetrokken waardoor deze wijk niet direct is verbonden met de Velperweg. De twee lege kavels met voetpad zijn hiervan het relict. De moderne flats van 4 tot 6 lagen hoog met plat dak staan in schril contrast met de voornamelijk 1 tot 2-laagse bebouwing met kap van Plattenburg en Schaapsdrift. Ze vormen een harde barrière in het oude weefsel van Plattenburg.
De buurt staat met zijn zijkant naar het spoor. Er loopt een smalle doodlopende route voor autovoertuigen langs de voet van de spoordijk die wordt begeleid door anonieme garageboxen. Dit resulteert in een praktische maar onaangename fietsroute. Het station zelf is onherkenbaar en oogt meer als een halte dan als een volwaardig station. De fietsenstalling staat tegen een stalen damwand, en wordt goed gebruikt. De ruimtelijke opbouw en verschijningsvorm reflecteren niet altijd de kwaliteit die bewoners zelf ervaren. De Schaapsdrift is ook een plek waar mensen in relatieve rust te wonen, werken en leven.



Doorsnede over de Wichard van Pontlaan van noord naar zuid (links naar rechts)

Anonieme fietsroute tussen garageboxen en spoorweg talud



De auto domineerd het straatbeeld, het smalle profiel geeft geen ruimte voor bomen

Wonen boven bedrijvigheid

Perifeer programma aan de Schaapsdrift

Doodlopende stegen tussen de bedrijven. Bedrijven en (zorg)woningen staan rug aan rug

Grootschalige winkels en bedrijvigheid vormen een barrière tussen Park Sacré Coeur en Schaapsdrift

Brede Wichard van Pontlaan met groene middenberm begeleid door appartementengebouwen

Schaapsdrift is versneden buurt met vele tijdslagen

Smal profiel (ca. 13,5 meter) met ondergrondse beek

Damwand geplaatst om ruimte te winnen voor de fietsenstalling

Met name een kleine korrel van twee lagen en een kap aan de Schaapsdrift

Het plangebied is omringd door de prachtige stadsparken Angerenstein, Sacré Couer en Bronbeek (Engelse landschapsstijl) met haar romantische beeklopen en waterpartijen. De heemtuin, park Presikhaaf en de Stadsboerderij vormen aan de zuidzijde van het spoor een groot stadspark waarin het kennis- en opleidingsinstituut HAN gedijt.

Nabijgelegen fabrieksterreinen worden getransformeerd, zoals het voormalige AKZO-terrein waar de het Zijdekwartier wordt ontwikkeld met circa 600 woningen. Maar ook binnen Schaapsdrift maken bedrijven/ loodsen plaats voor woningen.

Aan de oostrand van Schaapsdrift staan een aantal grote wooncomplexen, voornamelijk gericht op senioren. De Schaapsdrift en de wooncomplexen staan met de rug naar elkaar. Het grootste complex is Vreedenhoff, dat 2 tot 6 lagen hoog is. Ander complexen zijn 4 tot 6 lagen hoog en staan voornamelijk in het groen. Daardoor zijn de parkeerplaatsen op het maaiveld storend. De Esperantolaan functioneert als auto-ontsluiting maar loopt dood in het gebied. Voorheen was dit de oprijlaan voor landgoed Presikhaaf en was deze verbonden met de andere kant van het spoor.

Prachtige stadsparken Angerenstein, Sacré Couer en Bronbeek (Engelse landschapsstijl)

Grote (zorg)complexen in het groen

Grootschalige complexen met gezicht naar het park. Autostraat en parkeren zijn storend

Groene kwaliteit van het aangrenzende Park Sacré Coeur

Het gebied wordt omringd door prachtige stadsparken

3.4 Programmatische analyse

In Schaapsdrift en omgeving staan circa 235 woningen, binnen het Wvg-gebied. Er wonen ongeveer 525 inwoners. 20% van de woningen is in bezit van corporaties, 45% is vrije huur en 35% bestaat uit koopwoningen. Er staan circa 35 grondgebonden woningen en 200 appartementen in hoofdzakelijk portiekflats (100) en galerijflats (80). Het overige deel (20) bestaat uit andere vormen van appartementen, zoals boven-benedenwoningen.

Woon zorgcomplex Vreedenhof

Achter de Schaapsdrift concentreert zich bedrijvigheid en detailhandel. In totaal bijna 13.000m2. De Praxis en de kringloopwinkel zijn de twee grootste eenheden. Verder zit er een digitale drukkerij, een opslag voor een evenementen, een antieke meubelwinkel en een groen- en grondwerkbedrijf. Dit is typisch perifere bedrijvigheid (relatief goedkoop en goede autobereikbaarheid), die wordt ervaren als een rafelrand van de stad. Verder ligt het winkelcentrum Presikhaaf op loopafstand.

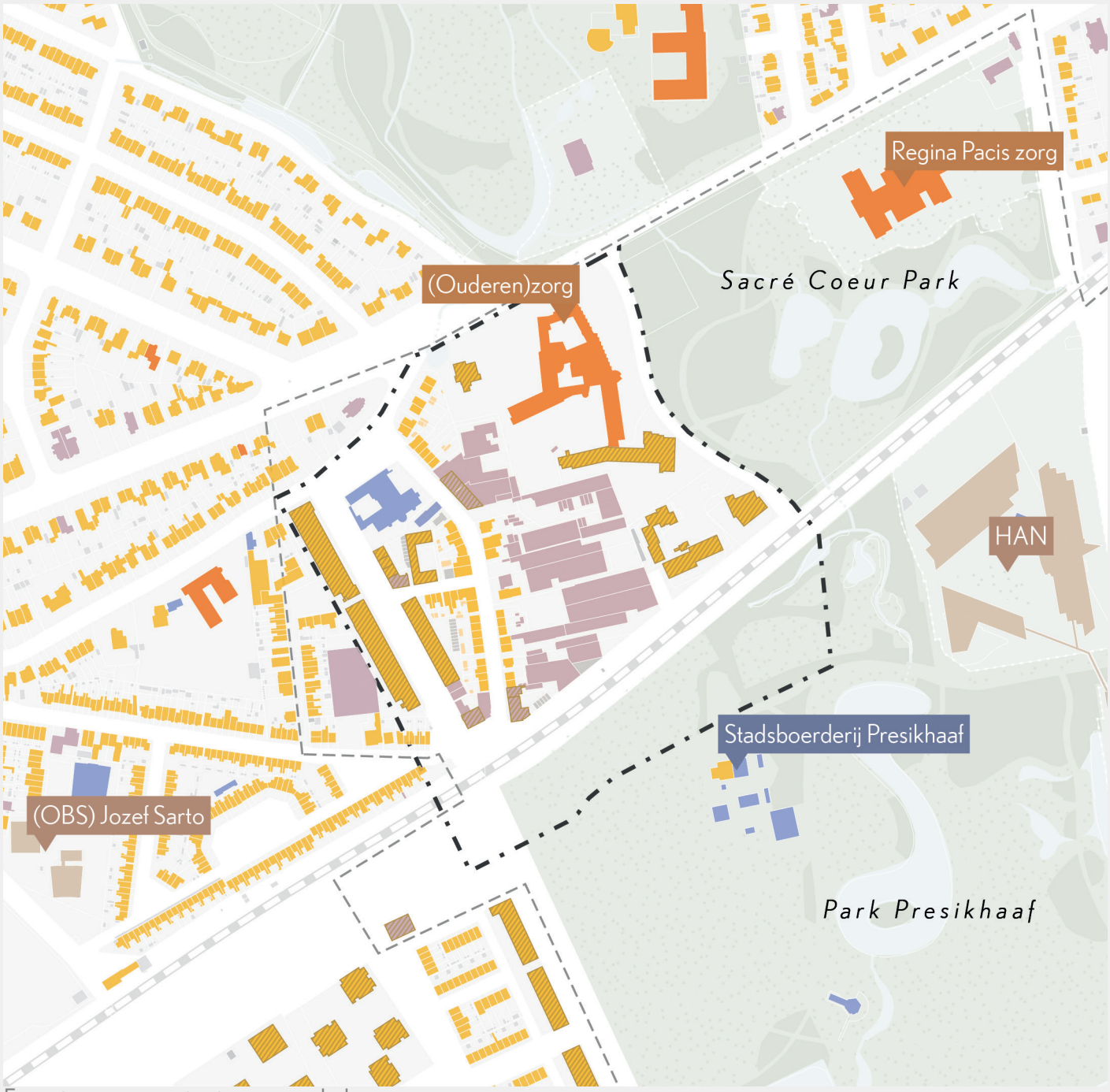
Nabij winkelcentrum Presikhaaf

De rand van Schaapsdrift heeft een aantal wooncomplexen, voornamelijk gericht op senioren. In totaal zijn dit meer dan 400 appartementen. Vreedenhoff van Stichting Innoforte bestaat uit 242 zorgappartementen. Het bijbehorende complex Nijenstede bevat 20 appartementen. Het complex Tuinstede bevat 48 appartementen. Daarnaast staan in het zuiden nog Casimirstate met circa 80 woningen en het recente Sacré Coeur met circa 25 appartementen.

Perifere bedrijvigheid naast het station

Functies en voorzieningen
Schaapsdrift, Arnhem

legenda
Analyse
- bijeenkomst
- gezondheidszorg
- bedrijvigheid
- onderwijs
- sport
- winkel
- wonen grondgebonden
- wonen gestapeld
- overige gebruikfunctie



Functies en voorzieningen op de kaart.

3.5 Sociaal maatschappelijke analyse

Plattenburg/Schaapsdrift maakt als buurt onderdeel uit van Velperweg e.o. De Arnhemse wijkmonitor (https://arnhem.incijfers.nl/content/cijfers-per-wijk) toont een wijk (Velperweg e.o.) waar de sociale kwaliteit en de fysieke, sociale en financiële gezondheid relatief hoog zijn ten opzichte van het gemiddelde van Arnhem. Velperweg e.o. doet het op geen enkel aspect minder goed dan het Arnhems gemiddelde. In sociaal-maatschappelijk opzicht en onderscheidt Plattenburg/Schaapsdrift zich van de overige buurten (Velperweg-Noord, Angerenstein, Paasberg/Wellenstein, Molenbeke en het ENKA-terrein). Het aantal huurwoningen ligt er aanzienlijk hoger dan in de rest van de wijk. Ten opzichte van 2019 zijn er een paar indicatoren die een positieve dan wel een negatieve ontwikkeling hebben doorgemaakt. Zo zijn de sociale cohesie en de sociale buurtkracht verbeterd, ervaren minder inwoners overlast van vermogensdelicten, denken meer inwoners dat de buurt erop vooruit zal gaan en zijn meer inwoners (meestal) in staat tot een onverwachte uitgave van 1.000 euro. Inwoners die aangeven dat Plattenburg achteruit is gegaan, noemen met name parkeerproblemen, graffiti (verloedering) en de verkamering.
Bijna de helft van de woningen (45%, circa 100 woningen) zijn naoorlogse huurwoningen. Een groot deel van deze woningen oogt gedateerd en sleets. De lage huren trekken veel starters aan. De wijk kent daardoor een hoog verloop. Meer dan 85% van deze bewoners woont er korter dan 10 jaar.

De route van de HAN naar het station door het park wordt in de donkere dagen ook als onaangenaam ervaren

Route van station Presikhaaf naar de HAN door Park Presikhaaf

3.6 Conclusie: kwaliteiten en knelpunten

Op basis van de inventarisatie van het gebied zijn de kansen en knelpunten in beeld gebracht, Hierbij is gekeken naar zowel het gebied binnen de plangrens als ook naar het ruimere onderzoeksgebied. Deze zijn hieronder puntsgewijs opgesomd en verbeeld op de bijgaande kaarten. Hierbij is het van belang te benadrukken dat een ruimtelijke analyse de meer functionele kwaliteiten en knelpunten benoemd. De kwaliteiten en knelpunten die worden ervaren door de mensen die in de buurt wonen, werken en leven kunnen juist via het participatietraject ingebracht worden.

Kwaliteiten

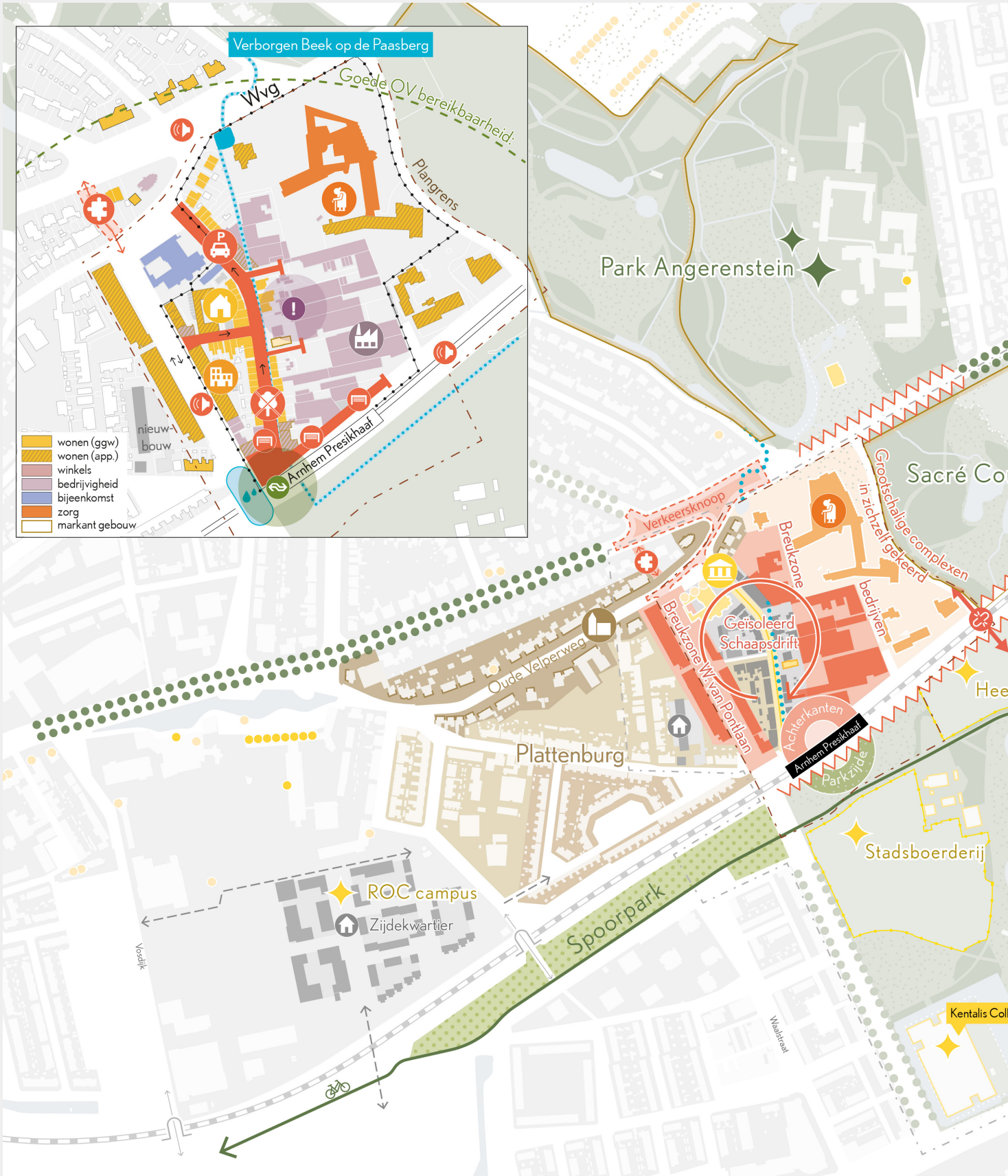
- De Schaapsdrift (straat) is een zeer oude historische lijn. Deze heeft duidelijke kenmerken van de ontstaansgeschiedenis, zoals de oude stoomwasserij. Helaas is de beekloop verloren gegaan.
- Aantrekkelijke stadsbeelden: de Oude Velperweg met statige herenhuizen, samenhangende baksteenarchitectuur van de jaren '30 buurten, de monumentale kerk en aanleunwoningen.
- Directe nabijheid van gewaardeerde stadsparken en voormalige landgoederen.
- Nabijheid van voorzieningen, zoals het winkelcentrum Presikhaaf, het stadscentrum maar ook de HAN-campus en ROC-campus op het Zijdekwartier.
- Goede OV-bereikbaarheid vanwege station Arnhem Presikhaaf, maar tegelijkertijd een onherkenbare stationsomgeving.
- Charme van de kleine korrel en de diversiteit aan programma. In vergelijking met de samenhangende jaren '30 architectuur van de omliggende buurten is dit echter een vrij magere kwaliteit.

Knelpunten

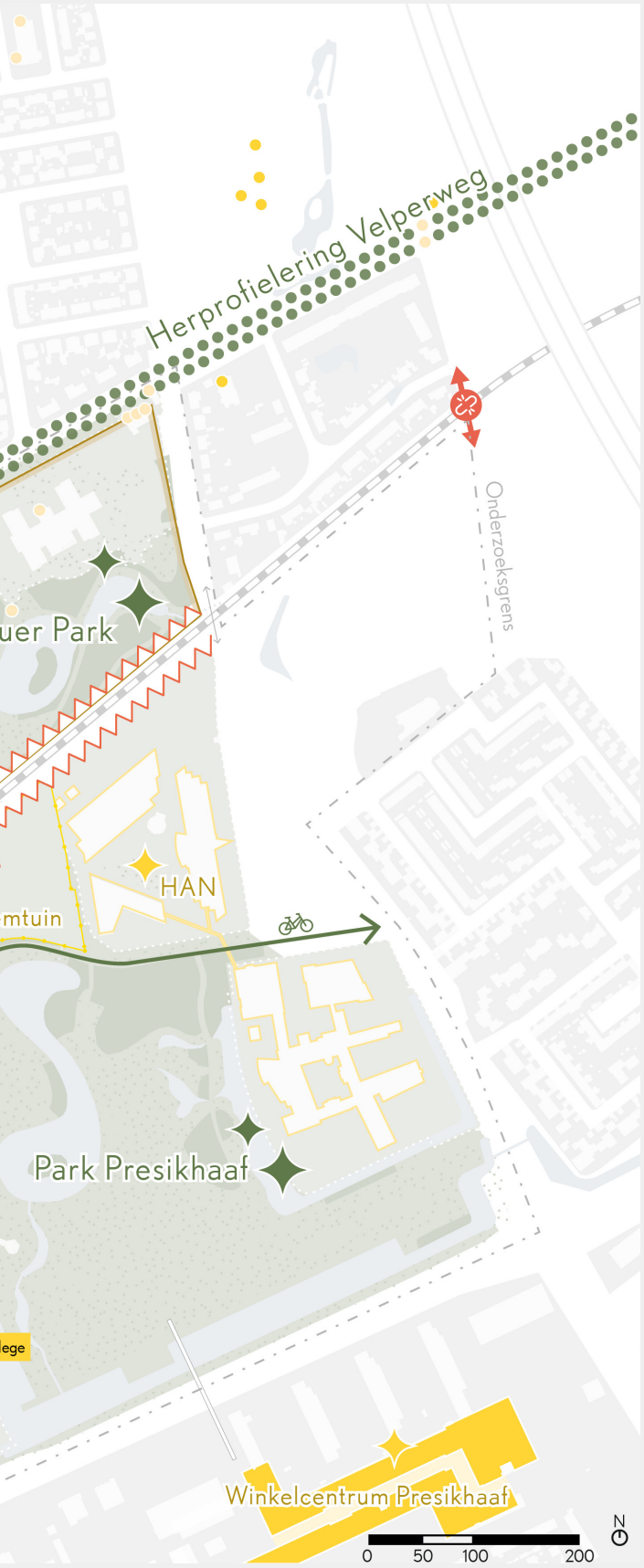
- Wederopbouw doorbraak (Wichard van Pontlaan) is onafgemaakt waardoor het zowel ruimtelijk als functioneel een knelpunt oplevert op de kruising Oude Velperweg/ Velperweg (oost).
- Schaapsdrift is geïsoleerd geraakt als gevolg van twee breukzones: de flats aan de Wichard van Pontlaan en de ondoordringbare bedrijvenzone. Hierdoor ontbreken er logische verbindingen en doorzichten naar zowel Plattenburg als Sacré Coeur.
- Grootschalige (senioren/zorg) complexen vormen een slechte parkrand met park Sacré Coeur. Ze liggen met hun rug naar de Schaapsdrift (straat) en zijn in zichzelf gekeerd. Hierdoor kan Schaapsdrift onvoldoende profiteren van het park. Daarnaast is er gebrek aan groen in de buurt.
- Schaapsdrift kent een grote functiemenging, maar de vele aanwezige bedrijven kennen een sterk perifeer karakter. Daardoor ontbreekt zowel functioneel als ruimtelijk samenhang tussen wonen en werken.
- De straten van Schaapsdrift zijn stenig en smal, en de historische beekloop is onzichtbaar en ondergronds verdwenen. De omgeving oogt sleets en de beperkte ruimte wordt door de auto gedomineerd.

Ingezoomde conclusiekaart kwaliteiten en knelpunten

Conclusiekaart kwaliteiten en knelpunten



Conclusiekaart kwaliteiten en knelpunten



Kwaliteiten

Schaapsdrift is een zeer oude historische lijn. Duidelijk ' kenmerk van de ontstaansgeschiedenis. Zoals de oude stoomwasserij, helaas is de beekloop verloren gegaan.

- Schaapsdrift als historische lijn
- Oude stoomwasserij aan de Schaapsdrift

Aantrekkelijke stadsbeelden: oude Velperweg met statige herenhuizen, samenhangende baksteenarchitectuur van de jaren '30 buurten, de monumentale kerk en aanleunwoningen.

- Rijksmonument
- Gemeentelijk monument
- Beschermd stadsgezicht (park)

Directe nabijheid van gewaardeerde stadsparken en voormalige landgoederen.

Nabijheid van voorzieningen, zoals de HAN en winkelcentrum Presikhaaf, stadscentrum en ROC-campus op Zijdekwartier.

Goede OV bereikbaarheid middels halte Presikhaaf tegelijkertijd een onherkenbare stationsomgeving

Charme van de kleine korrel en de diversiteit aan programma. In vergelijking met de samenhangende jaren '30 architectuur van de omliggende buurten is dit echter een vrij magere kwaliteit.

Knelpunten

Wederopbouw doorbraak, Wichard van Pontlaan, is onafgemaakt waardoor het ruimtelijk als functioneel botst op de kruising oude Velperweg/Velperweg (oost).

Schaapsdrift is geïsoleerd geraakt als gevolg van twee breukzones, flats aan de Wichard van Pontlaan en de ondoordringbare bedrijvenzone. Hierdoor ontbreken er logische verbindingen en doorzichten, zowel Plattenburg als Sacré Coeur.

Grootschalige (senioren/zorg) complexen vormen een slechte parkrand met park Sacré Coeur. Ze liggen met hun rug naar de Schaapsdrift (straat) en zijn in zichzelf gekeerd. Hierdoor kan Schaapsdrift onvoldoende profiteren van het park. Daarnaast is er gebrek aan groen in de buurt.

Schaapsdrift kent een grote functiemenging, maar de vele aanwezige bedrijven kennen een sterk perifeer karakter. Daardoor ontbreekt zowel functioneel als ruimtelijk samenhang tussen wonen en werken.

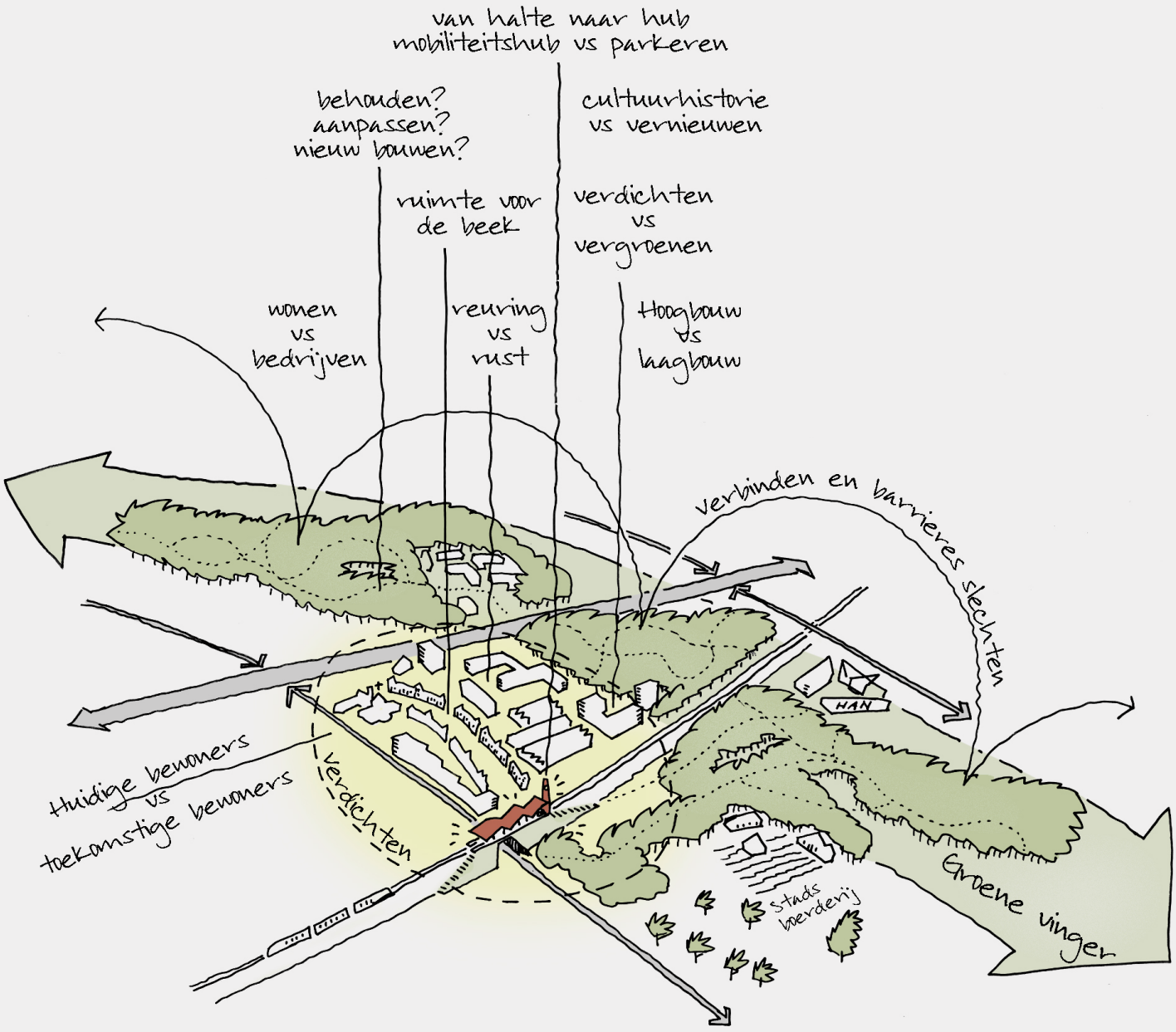
De straten van Schaapsdrift zijn stenig en smal, en de historische beekloop is onzichtbaar en ondergronds verdwenen. De omgeving oogt sleets en de beperkte ruimte wordt door de auto gedomineerd.

Overige

- vervuilde grond en grondwater
- hittestress in de Schaapdrift (geen bomen aanwezig)
- garageboxen en achterkanten aan het station
- belangrijke en kwalitatieve fietsverbinding
- wateroverlast (laagste puntje van de buurt)
- barrière werking door infrastructuur
- geluidshinder spoor en wegen
- nieuwbouw project in de omgeving
- verdwenen verbinding

4. Ambities Schaapsdrift

In de op te stellen gebiedsvisie streven we naar een transformatie van het diffuse woon-werkgebied naar een levendige en groene stadwijk. In de volgende tekst worden de uitgangspunten en ambities in de fysieke leefomgeving benoemd waarmee we van start gaan. De notitie is een startpunt en geen eindbeeld. Het eindbeeld wordt weergeven in de op te stellen gebiedsvisie en stedenbouwkundig plan voor Schaapsdrift en omgeving. Aangezien de belangen en wensen van de huidige en nieuwe bewoners en ondernemers belangrijk zijn is daarvoor een apart participatie plan opgesteld.



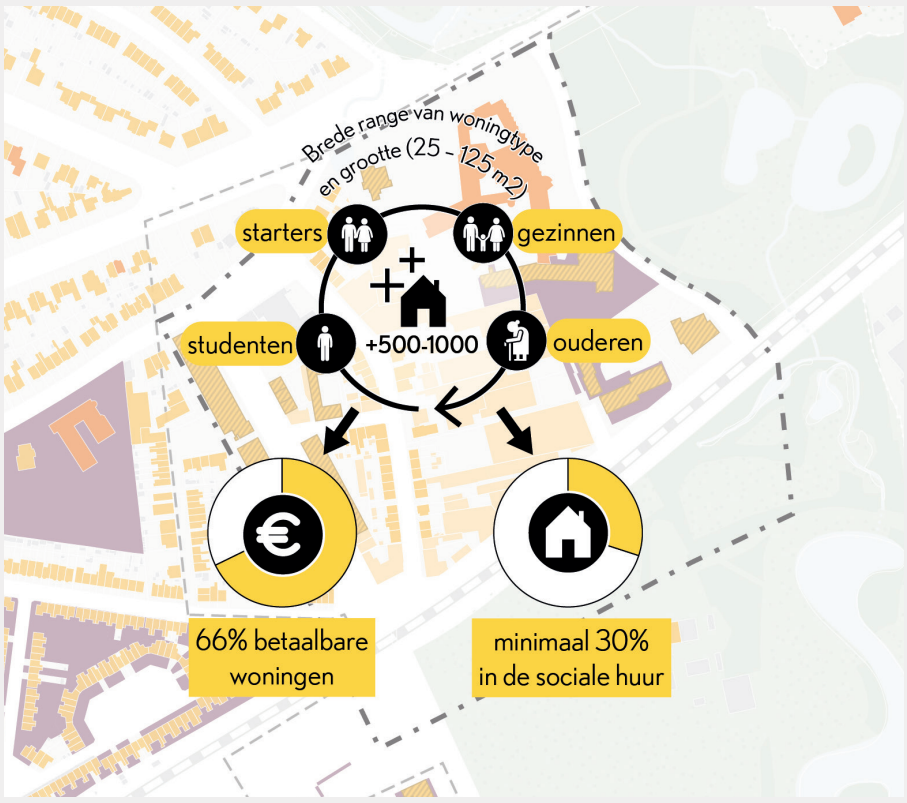
Verkennende schets ambities Schaapsdrift

4.1 Wonen & woonomgeving

Het potentieel van dit gebied (groene kwaliteiten van Arnhem, nabijheid van de onderwijsinstellingen en het station, bestaande ouderenzorgvoorziening, de mix van wonen en werken) biedt kansen voor de huisvesting van verschillende doelgroepen en de ontwikkeling van een levensloopbestendig en gemengd woonmilieu.

Beleidskaders

Op basis van de beleidskaders uit het Plan van Aanpak Woningbouwontwikkeling, de (voorontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040, de regionale Woondeal Arnhem-Nijmegen en de Verstedelijkingsstrategie regio Arnhem-Nijmegen en Foodvalley, zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd voor Schaapsdrift en omgeving.



De belangrijkste ambities en opgaven voor wonen en woonomgeving op de kaart geprojecteerd

Uitgangspunten

Zorg voor een aanzienlijke versterking en uitbreiding van een bestaande Arnhemse stadswijk met een gemengd woon-werk milieu. Bevolkingsprognoses (Primos) laten zien dat Arnhem tot 2030 groeit met ruim 10.000 inwoners. In het licht van dat aantal hebben wij in het kader van de Verstedelijkingsstrategie Arnhem Nijmegen Foodvalley en de regionale Woondeal Arnhem-Nijmegen de afspraak gemaakt om voor 2030 10.000 woningen te realiseren. Gelet op het gebied Schaapsdrift én de huidige planvoorraad, is het noodzakelijk in dit gebied in te zetten op een (hoger) stedelijk woonmilieu waarbij we tussen de 500 en 1000 woningen willen toevoegen.. Dit om onze opgave zowel kwalitatief als kwantitatief te kunnen invullen en de beschikbare en betaalbare woningvoorraad voor de inwoners van de stad te vergroten.

Borg het aandeel betaalbare woningen in Schaapsdrift:

- Uitgangspunt is om in de nieuwbouw 66% betaalbare woningen te realiseren, waarvan:
- Minimaal 30% in de sociale huur (in premium partnership met de corporaties).
- Bereikbare koop tot 355.000 euro. Waarbij betaalbare koop tot 250.000 euro heel gewenst is, maar moeilijk haalbaar.

Bouw voor de verschillende doelgroepen:

- Bouw voor starters, studenten, ouderen en gezinnen, biedt een brede range aan van type en grootte woningen en/of appartementen.
- Kleine woningen (25-50 m²) voor studenten en/of zorgwoningen zijn alleen mogelijk bij zeer hoge kwaliteit gemeenschappelijke voorzieningen en omgeving/ buitenruimte (groen, autoluw, looproutes, ontmoetingsplekken etc).

Woonkwaliteit en leefomgeving:

Niet alleen het woningproduct maar ook de woonomgeving bepaalt de kwaliteit van wonen en leven in Schaapsdrift; nu en in de toekomst. Aandachtspunten bij de gebiedsontwikkeling zijn daarbij:

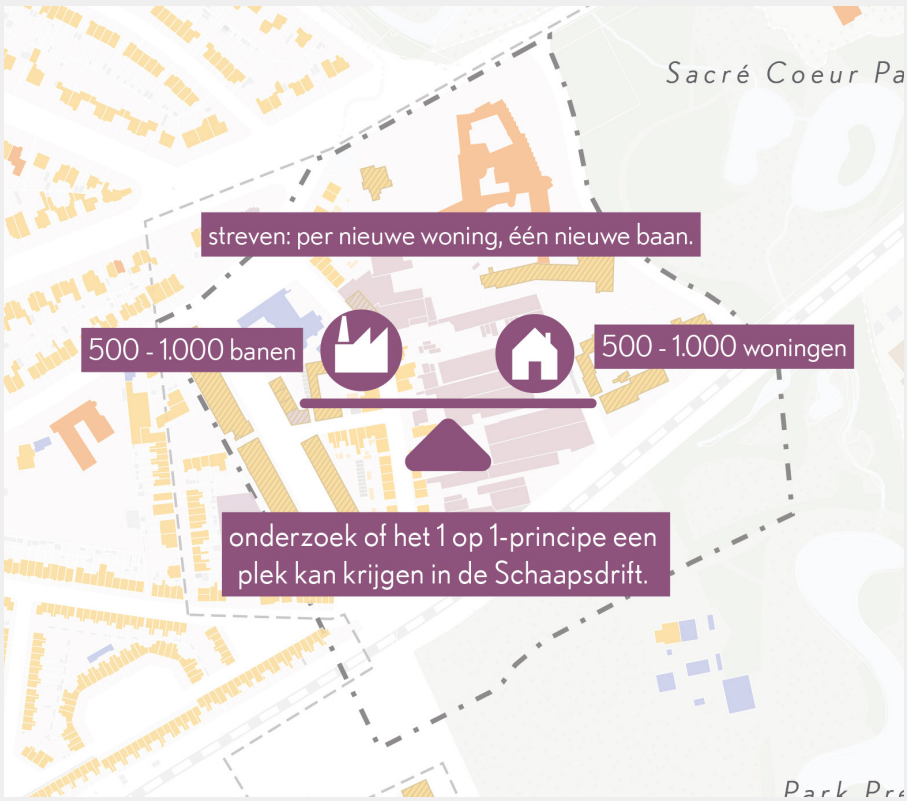
- Richt de openbare ruimte groen, klimaatadaptief en aantrekkelijk in voor verschillende doelgroepen & leeftijdscategorieën.
- Zorg voor een levendige plint met diversiteit aan functies bij gebouwd programma in de buurt van het station en HAN-terrein.
- Borg een gezonde fysieke leefomgeving.

Opgave en onderzoeksvragen

De ontwikkeling van Schaapsdrift biedt kansen voor een versterking van de bestaande wijk met een toekomstbestendig woonprogramma, waarbij mensen zich met deze plek verbonden voelen. Toekomstbestendig betekent dat voor zowel bestaande als nieuwe bewoners een lange wooncarrière in de eigen wijk mogelijk is, dan wel doorstroming naar omliggende gebieden . En toekomstbestendig betekent ook een stadswijk waarin werk is gemaakt van een gezonde fysieke leefomgeving, een autoluwe zone, flexibele woonvormen en -concepten. De uitwerking in de gebiedsvisie en stedenbouwkundig plan moet inzichtelijk maken welke doelgroepen, typen en aantallen woningen gerealiseerd kunnen worden in een woonomgeving die daarbij past Aanvullend onderzoek naar doelgroepen en bijbehorende woonconcepten is hiervoor nodig. Datzelfde geldt voor het gewenste serviceniveau van de wijk. Deze moet passen bij de bestaande en gewenste doelgroepen en ruimtelijke mogelijkheden.

4.2 Werken & voorzieningen

Als wonen, werken en voorzieningen elkaar goed aanvullen, ontstaat ruimte voor dynamiek, levendigheid en ontmoeting, kan Schaapsdrift zich onderscheiden van omliggende wijken. Werkgelegenheid creëren rond OV-knooppunten sluit aan bij de uitgangspunten. De nabijheid van de kenniscampus en de combinatie met onderwijsfaciliteiten bieden kansen voor (nieuwe) bedrijvigheid.



Beleidskader

De Concept Kantorennota 2022-2030 (november 2022) stelt dat er vooral behoefte is aan kwalitatieve meters op toekomstbestendige locaties. OV-locaties worden voor kantoorgebruikers steeds belangrijker. Er is in Arnhem een overaanbod aan kantoren, maar er is een tekort aan toekomstbestendige locaties. In de Kantorennota is het programma rondom station Arnhem Presikhaaf niet opgenomen, maar in nota staat wel dat het toevoegen van (kleinschalige) kantoorconcepten (op de OV-locaties station Presikhaaf/Schaapsdrift) kan worden verkend.

Uitgangspunten

- Breng het gebied in balans door voor elke toegevoegde woning te streven naar een extra baan.
- Wonen, werken en voorzieningen moeten zowel ruimtelijk als qua programma slim gemixt worden en elkaar aanvullen om zodoende een aantrekkelijke wijk te vormen.
- Houd er rekening mee dat het programma geen concurrentie mag vormen met winkelcentrum Presikhaaf en buurtstrip Vrij Nederlandstraat. De ontwikkeling rondom Schaapsdrift is te klein om een extra buurtstrip te legitimeren.
- Er is beperkt ruimte voor horeca, voornamelijk wijkhoreca.
- Het gebied rondom station Arnhem Presikhaaf biedt kansen voor kantoren, met name door de nabijheid van de kenniscampus en in combinatie met onderwijsfaciliteiten.

Opgaven en onderzoeksvragen

Hoe kan de gewenste mix van wonen, werken en voorzieningen in de Schaapsdrift een plek krijgen?

- Onderzoek op welke wijze het streven naar werk- en voorzieningenprogramma, met uitgangspunt een-baan-per-een-woning, binnen het plangebied ontwikkeld kan worden in de gewenste mix en stapeling met wonen.
- Onderzoeken van mogelijkheden en ruimtebehoefte voor bedrijvigheid (inclusief maatschappelijke voorzieningen en onderwijsfaciliteiten) op basis van het uitgangspunt verdichting rondom OV-locaties uit de verstedelijkingstrategie én rekening houdend met de stadsbrede werkgelegenheidsopgave. Dit uitwerken in een werk- en voorzieningenprogramma passend bij de economische werkgelegenheidsdoelstelling van de stad om een-baan-per-een-woning realiseren in een groeiende stad.
- Onderzoeken of een bouwmarkt, in de vorm van een city-concept gemengd met andere functies, kan terugkeren in het plangebied of elders in Arnhem.
- Onderzoek in het kader van de wijkeconomie of er draagvlak is voor een gemakswinkel/ kleine supermarkt in de nabijheid van het station.

4.3 Mobiliteit

Station Arnhem Presikhaaf is een knooppunt in de ontwikkeling van een groeiend stadsdeel Arnhem-Oost. De woonontwikkelingen in Arnhem-Oost versterken het belang van dit station. Daarnaast is de Kenniscampus regio Arnhem een belangrijke bestemmingen nabij het station. Het station is daarmee een middelpunt van wonen, werken, reizen en onderwijs.

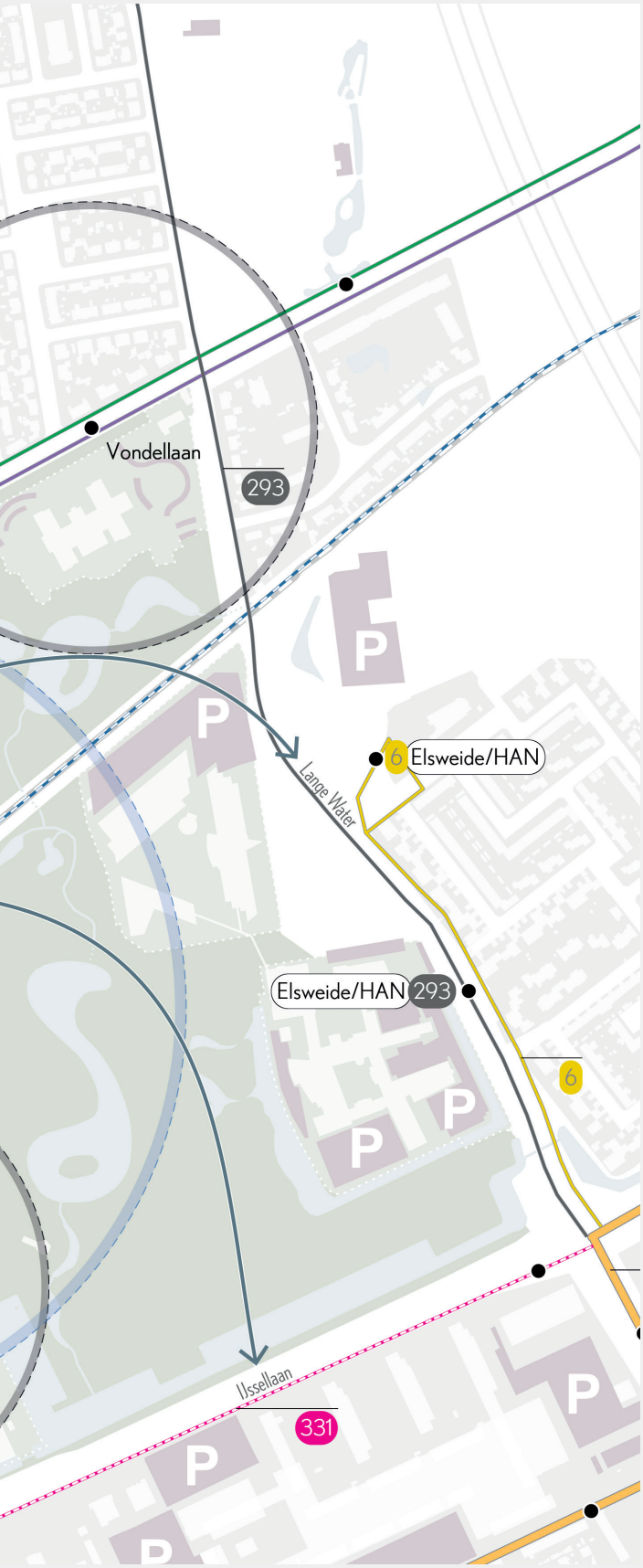
Beleidskader

De volgende beleidsdocumenten zijn van toepassing op de locatie:
Accentnota Fiets : zet in op goede fietsverbindingen van en naar stations en goede en voldoende fietsparkeerfaciliteiten.
Toekomstbeeld Stedelijk OV Arnhem-Nijmegen: Arnhem Presikhaaf blijft een HOV-halte binnen het openbaar vervoersysteem van Arnhem en de regio.
Momenteel wordt gewerkt aan een Duurzaam Mobiliteitsplan en Parkeerbeleid.

Uitgangspunten

- Opwaardering station Arnhem Presikhaaf is noodzakelijk. Dit moet samen met alle partners zoals Rijk, NS en ProRail worden uitgewerkt.
- Het station is nu onvoldoende toegankelijk. De gemeente is in gesprek met ProRail om dit te verbeteren.
- Ontwikkelen dichtbij het station biedt kansen voor een waardig alternatief voor de auto. Het toepassen van het ontwerpprincipe 'STOMP' helpt bij het creëren van een autoluwe omgeving, met meer ruimte voor lopen en fietsen.
- Het spoor- en plangebied dient bereikbaar te zijn voor hulpdiensten.
- Met de herontwikkeling streven we naar centraal parkeren mogelijk te maken. Dit biedt mogelijkheden voor een combinatie met andere modaliteiten. Hierdoor ontstaat voldoende parkeergelegenheid voor bewoners.
- Het verbeteren van de fiets- en voetgangersverbinding tussen de noord- en zuidkant van het spoor, door middel van tunnels onder het spoor.
- Station Arnhem Presikhaaf blijft een HOV-halte binnen het openbaar vervoersysteem van Arnhem en de regio. De bereikbaarheid per (HOV-)bus moet dus worden gewaarborgd.
- De HAN (en de KennisCampus) is een belangrijke bestemming voor reizigers in het gebied. Het verbeteren van de toegang van en naar de HAN is een belangrijk uitgangspunt. De verbeteringen kunnen worden gezocht op en nabij het station, maar bijvoorbeeld ook met een of meerdere tunnels onder het spoor.

De ambities en opgaven voor mobiliteit op de kaart geprojecteerd met de huidige OV-verbindingen



Opgaven en onderzoeksvragen

- Creëer een autoluwe omgeving vanuit het ontwerpprincipe STOMP. Onderzoek hoe centraal parkeren hieraan bijdraagt, of dit de vorm kan krijgen van centraal parkeren waarbij parkeren door buurtbewoners de voornaamste functie is, en hoe deze eruit zou moeten zien.Onderzoek daarbij de toegankelijkheid en consequenties voor servicediensten, zoals vuilniswagens, hulpdiensten enzovoort.
- Onderzoek welke parkeernorm met en zonder regulering mogelijk is. Onderzoek de verkeerskundige gevolgen van het toevoegen van programma voor de (auto) mobiliteit. Bekijk daarbij ook de afwaardering van de Wichard van Pontlaan/Laan van Presikhaaf van 50km/u naar 30 km/u. Om dit te beoordelen in het netwerk is het noodzakelijk om ook de verkeersstructuur rondom de Wichard van Pontlaan mee te nemen. Daarnaast zijn in de omgeving meerdere ruimtelijke ontwikkelingen die hun weerslag hebben op de infrastructuur. Deze projecten moeten worden meegenomen in het onderzoek. Wegen en straten die moeten worden onderzocht zijn: Wichard van Pontlaan, Laan van Presikhaaf, IJssellaan, Lange Water, Velperweg.
- Onderzoek de gewenste opwaardering van station Presikhaaf: wat zijn de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen in Arnhem-Oost voor het gebruik van het station? Wat is de verwachte studentengroei van de HAN-campus? Welke autonome ontwikkeling ziet de NS? Door deze drie vragen te beantwoorden is inzichtelijk wat de inzet moet zijn voor het station.

4.4 Stadsklimaat & groen

Schaapsdrift en omgeving liggen op de onderste rand van de Veluwestuwwal en nabij de overgang naar de voormalige uiterwaarden van de IJssel. Met het Beekdal op de Paasberg, het park Sacré Coeur en park Presikhaaf maakt het onderdeel uit van een groter geheel van landgoederen en groengebieden in dit deel van de stad. Deze groengebieden vormen dan ook een waardevol leefgebied voor flora en fauna. Alhoewel Schaapsdrift aan deze groengebieden ligt is het gebied zelf niet groen. Bomen, speelplekken en buurtgroen ontbreken. Niet alleen kan dat snel leiden tot wateroverlast, ook in warme perioden (hittegolven) zal het gebied snel opwarmen en slecht afkoelen waardoor het een minder aangenaam verblijfsgebied wordt waar hittestress wordt ervaren. Hoewel het plangebied aan bijna drie zijden begrensd wordt door koele parken, kleurt op de hittekaart het gebied oranje tot rood. Ten aanzien van water is het gebied gevoelig voor wateroverlast (o.a. Velperweg tussen de Huijghenslaan en de Esperantolaan en de tunnelbak bij station Arnhem Presikhaaf). Door het plangebied stroomt de Beek op de Paasberg, vanaf de Velperweg nog een klein stukje bovengronds, maar al snel gaat de beek ondergronds en is deze niet meer zichtbaar. De beek is pas in de heemtuin in park Presikhaaf weer zichtbaar. Vanuit klimaatadaptatie, water- en groenkwaliteit en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving een gemiste kans die verzilverd moet worden passend bij de historie van dit gebied.

Beleidskader

Beleidskaders voor stadsklimaat en groen zijn verankerd in de Groenvisie , Bomenplan en de Strategie klimaatadaptatie. Ook geeft het huidige coalitieakkoord richting aan de uitgangspunten voor Schaapsdrift.

Uitgangspunten

Ecologie:

- Versterk de ecologische, landschappelijke en recreatieve verbinding tussen de parken. Bijvoorbeeld met verbindingen onder de spoorlijn door. Daarbij mag geen verstoring door verlichting in het park en omgeving plaatsvinden.
- Behoud de Heemtuin, boerderij en erf en weides als educatieve stadsboerderij (Natuurcentrum), als kwaliteit vanuit educatie, stadslandbouw en natuur.
- De parken hebben een groenbestemming.
- Vergroot parken en ecozones langs het spoor en zet deze in voor het verbinden van natuur. Ecozones zijn 40m breed.

Versterk het leefgebied van aanwezige soorten en nieuwe stadssoorten (o.a. vleermuis, huismus, gierzwaluw, vlinders en wilde bijen).

Natuurinclusief bouwen, inrichten (omgeving) en beheren (Puntensysteem):

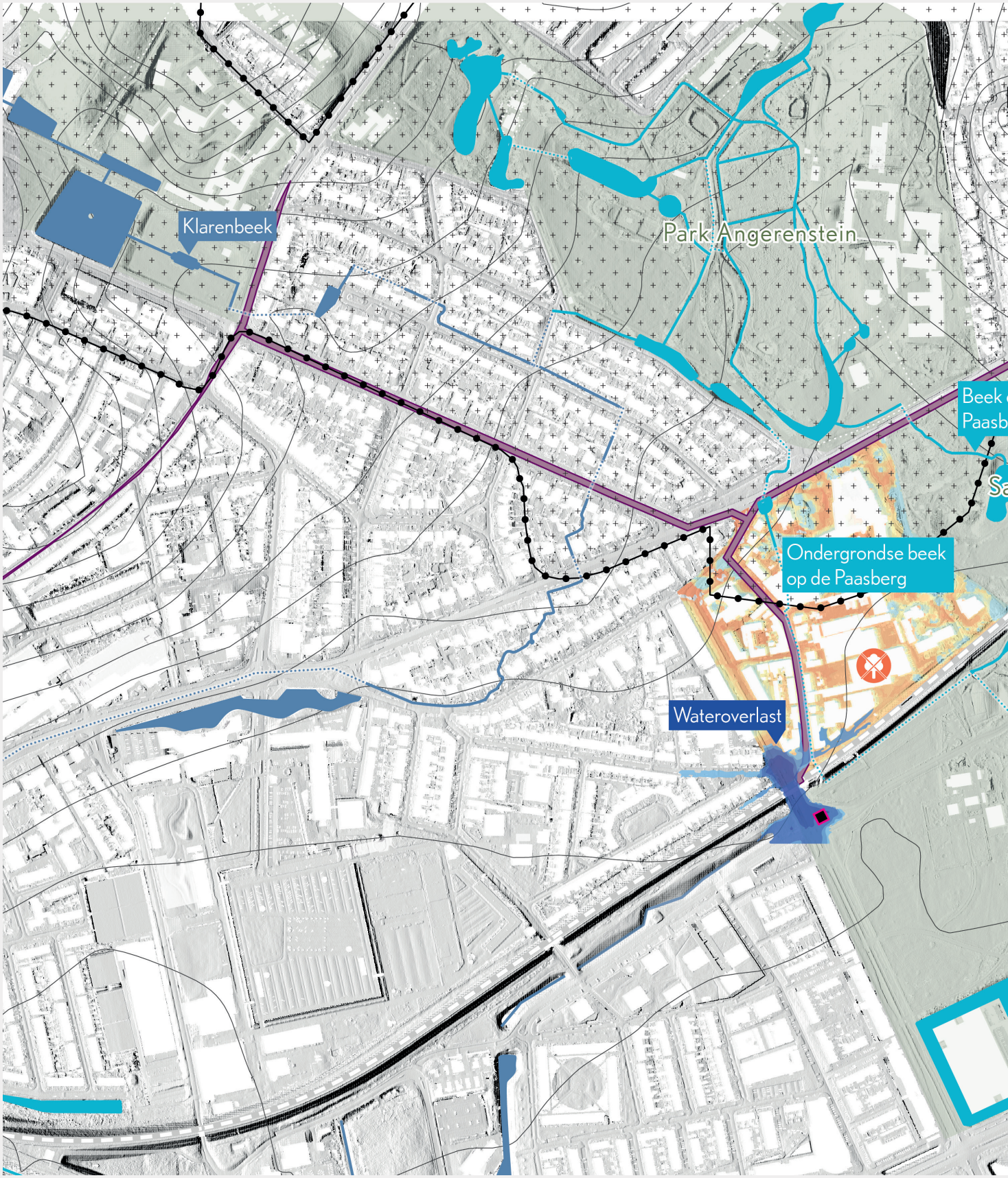
- Duurzaam behoud van bestaand groen en bomen en uitbreiden.
- Hanteer de 3-30-300 regel voor bomen (zicht op 3 bomen vanuit je huis, 30% bladerdek en ieder huis ligt 300 meter af van een park). Hierbij is boominclusief ontwerpen het uitgangspunt met behulp van een Boomafwegingsrapportage. Let op de toegankelijkheid van de openbare ruimte en eventueel aan te leggen speelplek(ken).

Water en klimaatadaptatie:

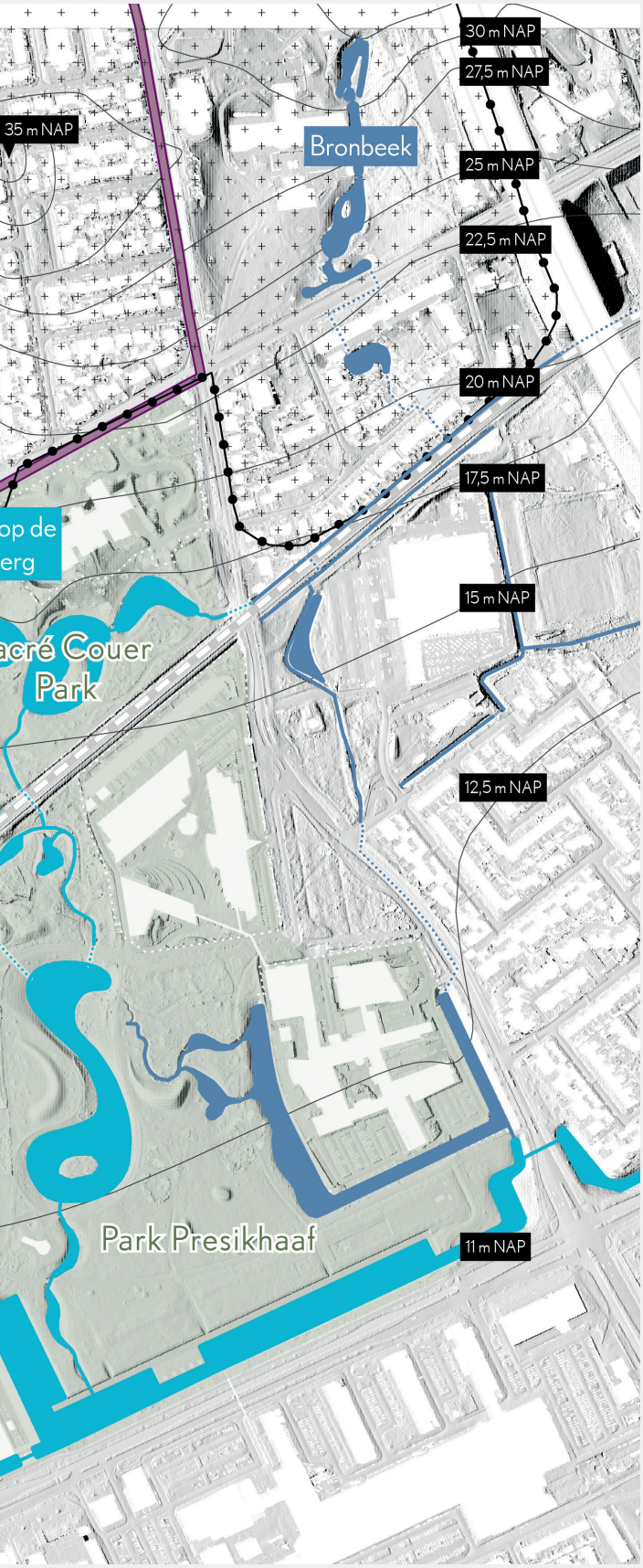
- Een klimaatadaptieve buurt ontwikkelen/ herinrichten betekent dat het aspect klimaatadaptatie (water en hitte) in alle onderdelen van het proces een plek moet krijgen. De basis vormt het verwijderen van overbodige verharding (min. 10%). Voor hitte kan dat ook betekenen dat het naast de ruimtelijke inpassing ook een plek moet krijgen in het beeldkwaliteitsplan omdat het kan gaan over materialen, kleuren en externe maatregelen aan gebouwen.
- Aandachtspunt is de ligging van het transportriool (ei 1200/1800 mm) uit 1930.

Opgaven en onderzoeksvragen

- Gebruik de geomorfologie / bodem en watersysteem als kader voor het ontwerp. Het gebied ligt op de grens van stuwwal en polder, met de daarbij behorende ondergrond. Stroomgebied en ligging van bestaande en nieuwe beken zijn elementen om hierin mee te nemen. Leemlagen zijn aanwezig in het noordelijk deel van dit gebied. Het is niet toegestaan deze te beschadigen.
- Houd water zoveel mogelijk vast (natuurlijk groen) en zichtbaar om water te bufferen en de afstroom te vertragen. Onderzoek hoe de beek bovengronds gehaald kan worden en ruimtelijk een plek kan krijgen in de gebiedsontwikkeling. Houd rekening met de opvang van (regen-)water binnen het gebied, de gevoeligheid voor wateroverlast en mogelijke overloop vanaf de Velperweg.
- Laat met het landschap en beplanting in de openbare ruimte (bomen, struiken en water) zien waar je bent, met bijvoorbeeld andere soorten groen op de stuwwal en in de polder. Ontwerp het gebied natuur-, klimaat- en bomeninclusief, en maak gebruik van het Klimaattoets en natuurinclusief bouwen puntensysteem. Neem hierbij ruimte voor spelen en ontmoeten mee (ca 10 % voor kinderen en jeugd).



De belangrijkste uitgangspunten en huidige (hinder)contouren voor stadsklimaat en groen geprojecteerd op de kaart



legenda

oppervlakte water Beek op de Paasberg

overige beeklopen

duikers

beschermde leemlaag vanuit bestemmingsplan

.... m NAP
peilhoogte t.o.v. NAP
bron: AHN

hittestress door het ontbreken van bomen

waterzuiveringsinstallatie

Hoogtelijnen

Transportriool

0 50 100 200

N

4.5 Energie & circulariteit

In Arnhem streven we naar een duurzame stad en een circulaire economie. In deze gebiedsontwikkeling passen we dit beleid toe op energie en duurzaam bouwen.

Beleidskader

Het beleidskader voor energie & circulariteit is verankerd in de Woondeal regio Arnhem-Nijmegen van 4 maart 2020 en New energy made in Arnhem 2020 – 2030, 'De Arnhemse aanpak van de wijkgerichte energietransitie'. Dit geeft input voor de uitgangspunten.

Uitgangspunten

Bouw met circulaire bouwmaterialen:

- Voor sociale woningbouw geldt het uitgangspunt minimaal 25% gebruik van circulaire bouwmaterialen voor projecten tussen 2020-2030. Voor 2030-2050 geldt 50% en na 2050 geldt het gebruik van 100% circulaire bouwmaterialen.
- Het percentage circulaire bouwmaterialen toetsen in de eenheid kilogram. De circulaire impactladder is beschikbaar voor het toetsen van het percentage circulariteit in projecten. Deze impactladder maakt het mogelijk de mate van circulariteit in een woningbouwplan te meten.
- Ontwerp toekomstbestendig: zorg ervoor dat componenten in de toekomst kunnen worden gedemonteerd zodat ze opnieuw te gebruiken zijn en zorg dat er materiaalpaspoorten en/of een gebouwpaspoort is waardoor informatie hierover te ontsluiten is.

Nieuwbouw en energie:

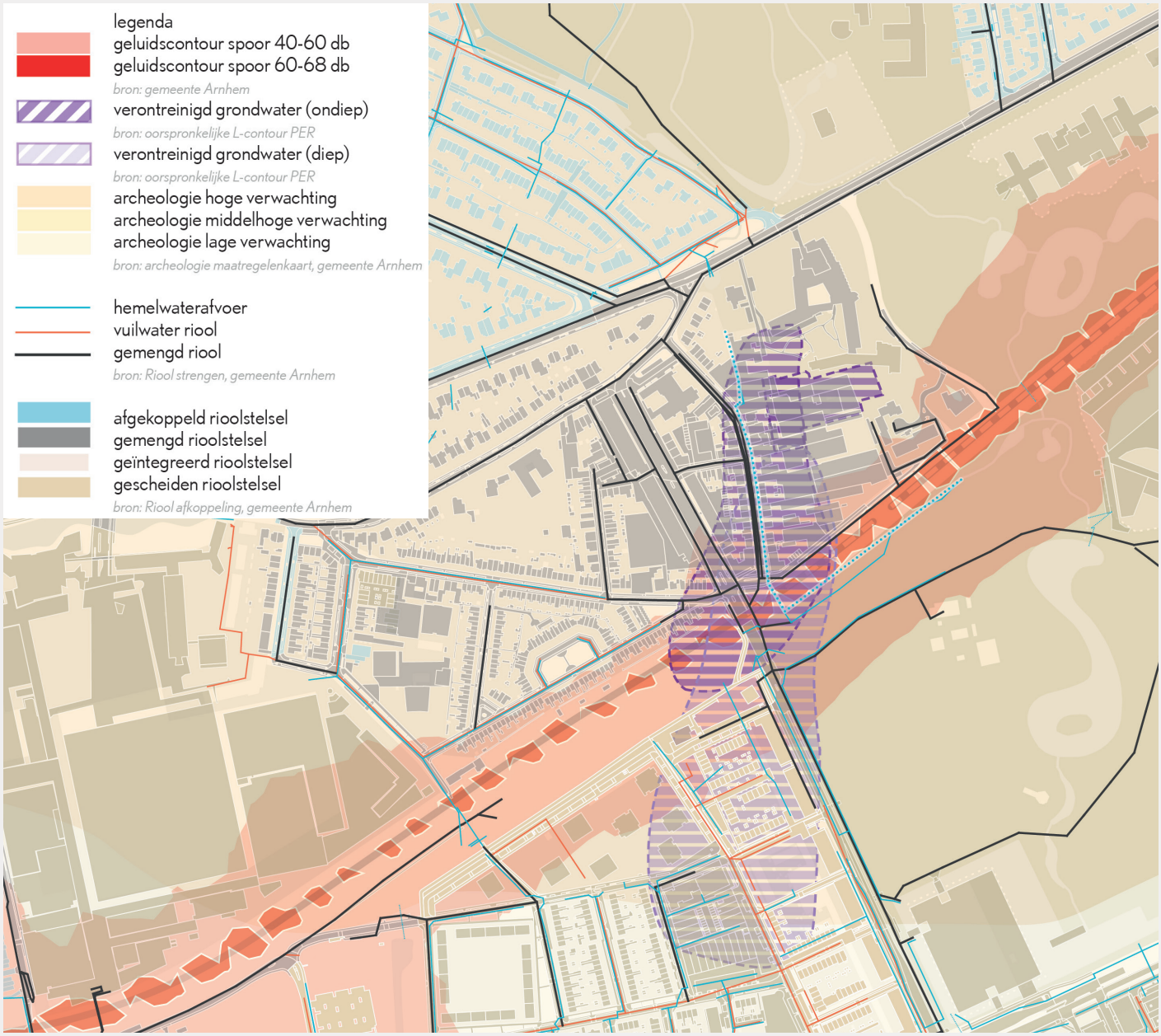
- Bij nieuwbouw wordt alleen lage temperatuur verwarming toegestaan. Individueel dan wel collectief. Hieronder verstaan we: 35 tot 50 graden Celsius. Deze vereiste is in de Transitievisie Warmte opgenomen, die op 17 februari 2022 is vastgesteld door de gemeenteraad.
- Energieneutraliteit is het streven.

Opgave en onderzoeksvragen

Onderzoek naar mogelijkheden om het gebied en de omgeving aardgasvrij maken .
Voor wat betreft de warmteoplossing wordt gevraagd verder te gaan dan alleen hun eigen ontwikkeling en onderzoek te doen naar de mogelijkheden om een deel van de omliggende gebouwde omgeving tevens van het aardgas af te halen. Het doel is om het momentum van de ruimtelijke ontwikkeling te benutten om ook (een deel van de) omliggende bestaande bebouwing van het aardgas af te halen.

4.6 Milieu & bodem

In Arnhem streven we naar een gezonde fysieke leefomgeving, rekening houdend met de ondergrond, bovengrond en de milieuhinder aspecten.



De uitgangspunten en huidige (hinder)contouren voor milieu en bodem geprojecteerd op de kaart

Beleidskader

Wet bodembescherming, Besluit bodemkwaliteit, Beleidsnota bodem (2012) Provincie Gelderland Arnhem- Nijmegen, Bodembeheernota 2011; Milieu Regio Arnhem (MRA), Verordening Kabels en Leidingen gemeente Arnhem (2013), Beleidsplan geluid (2008), Nota uitvoeringsbeleid hogere grenswaarde gemeente Arnhem (2007), Beleidsplan geur (2010), Beleidsplan externe veiligheid (2005) met verlenging (2015), Handleiding "omgaan met conventionele explosieven uit de 2e WO binnen de gemeente Arnhem" tijdens grondroerende werkzaamheden (2016).

Uitgangspunten

- Het creëren van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.
- Houd rekening met geluidshinder van wegen Wichard van Pontlaan, Oude Velperweg en Velperweg.
- Houd rekening met geluid, trillingen en externe veiligheid (transport van gevaarlijke stoffen) van het spoor.
- Houd rekening met de aanwezige bodemverontreiniging in het gebied. Sanering in het gebied loopt
- Leemlagen zijn aanwezig in het noordelijk deel van dit gebied. Het is niet toegestaan deze te beschadigen (zie kaart leemlagen).
- In de ondergrond van Schaapsdrift ligt een belangrijk transportriool (ei 1200/1800 mm) uit 1930 (zie kaartje riolering).

Opgaven en onderzoeksvragen

Bodem:

- Onderzoek welke bodemkwaliteit (klasse wonen, stedelijk wonen of zelfs industrie) gewenst is om te zorgen voor een gezonde fysiek leefomgeving.
- Onderzoek of de lopende sanering reeds toereikend is. Mogelijk is het doel van de beoogde bodemkwaliteit al bereikt. Mocht dit niet voldoende zijn dan onderzoeken wat nodig is om de boogde bodemkwaliteit te bereiken.

Milieu:

Zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving binnen het plangebied Schaapsdrift, rekening houdend met de hinder door wegen en het spoor.
In de ontwerpfase kan dit worden onderzocht door:

- Geluidsrapport opstellen door extern bureau waarbij de maatregelen (opties) worden aangegeven op basis van de geluidssterkte op de bron en de ontvanger voor geluidsgevoelige functies.
- Onderzoek hoe de stedenbouwkundige opzet kan bijdragen aan de bovenstaande opgave, bijvoorbeeld door middel van afschermende bebouwing, afstand te creëren tussen de bron en bebouwing, bebouwing die bestand is tegen trillingen van het spoor.
- Neemt de geluidshinder af wanneer de Wichard van Pontlaan wordt afgewaardeerd naar 30km/u? Neemt de geluidshinder toe wanneer treinen frequenter stoppen op station Presikhaaf ?

4.7 Integrale ambitie- en opgavenkaart

De startnotitie brengt de kaders, uitgangspunten en opgaven voor Schaapsdrift en omgeving in beeld en vertaalt deze naar de integrale ambitie- en opgavenkaart. Voor Schaapsdrift staat betaalbaar wonen, menging van wonen en werken, bereikbaarheid en vergroening voorop. Daarnaast moet de gebiedsontwikkeling bijdragen aan de vier gestelde doelen voor het gebied: Verbonden, Energiek, Nieuwe Arnhemse Mix en Trots op Oost. Er zijn zestien opgaven geformuleerd die de vier doelen versterken.

Verbonden

1. Gebiedsontwikkeling Schaapsdrift aan laten sluiten op de omliggende wijken en rekening houden met de historische kwaliteiten, eigen signatuur en de ligging nabij het station.
2. De wijken Plattenburg en Schaapsdrift (hernieuwd) verbinden met park Sacré Coeur door nieuwe routes en verbindingen en door een samenhangende uitstraling en sfeer te creëren.
3. Opwaardering station Arnhem Presikhaaf; door een functionele verbetering en een kwaliteitsimpuls van station en stationsomgeving in balans met de direct woon- en leefomgeving.
4. Creëer een autoluwe omgeving vanuit het ontwerpprincipe STOMP en onderzoek welke reductie ten aanzien van de parkeernorm mogelijk is gezien de nabijheid van het station Presikhaaf.

Nieuwe Arnhemse Mix

5. Wonen, werken en voorzieningen gemengd om zo een aantrekkelijke stadswijk te creëren als aanvulling op omliggende wijken.
6. Natuurinclusief en klimaatadaptief bouwen in combinatie met het toepassen van het 3-30-300 principe voor een groene duurzame stadswijk.
7. Kans om stedelijke ambitie te versmelten met het kleinschalige karakter van Schaapsdrift en omgeving.
8. Waarbij we tussen de 500 en 1000 woningen willen toevoegen ten bate van een (hoger) stedelijk woonmilieu, passend bij de kwalitatieve woondoelstellingen in Schaapsdrift.
9. Uitwerken van het werk- en voorzieningenprogramma passend bij het aantal woningen met een bandbreedte van 500-1000 woningen én passend bij de economische werkgelegenheidsdoelstelling om voldoende banen te houden/realiseren passend bij een groeiende stad. In deze bandbreedte zitten ook functies zoals hoger onderwijsfaciliteiten.

Energiek

10. Koppel de ontwikkelopgave aan de energieen circulariteitsopgave (bouw circulair, gasloos, energieneutraal).
11. Vergroot het innovatieklimaat en ondernemerschap. Door de HAN-campus te laten floreren met het toevoegen van hoger onderwijsfaciliteiten in het gebied rondom het station Presikhaaf.

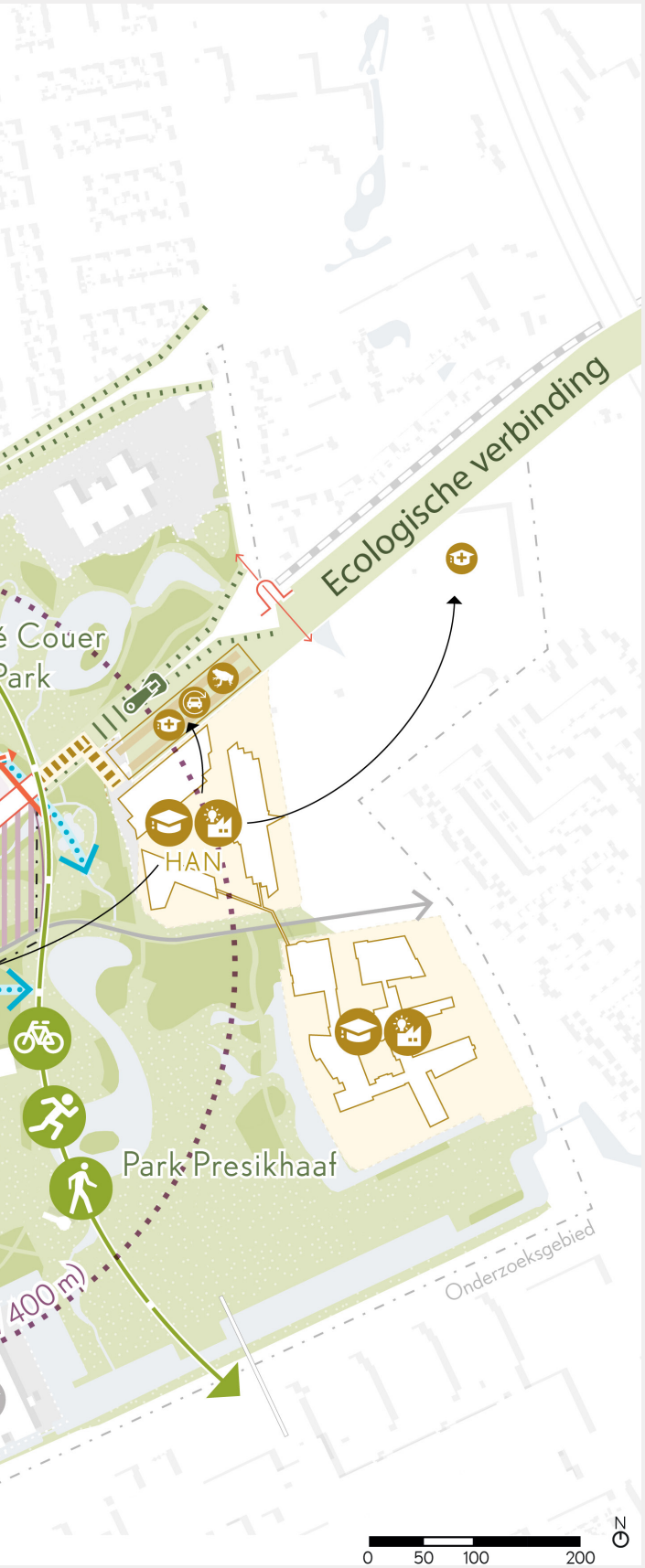
Trots op Oost

12. Versterken en verbinden van de ketting van stadsparken en groengebieden middels het slechten van barrières en het verbinden van groen, water en routes (fiets/voet) met meer ruimte voor ontmoeting, gezond gedrag en biodiversiteit.
13. Ambitie is te komen tot een gezonde groene en veilige woonwijk waarbij voetgangers en fietsers (autoluw) voorrang hebben. Mobiliteitstransitie inzetten met het benutten van de ligging nabij station Presikhaaf en het onderzoeken van de haalbaarheid van een buurthub.
14. Ecologische verbinding langs het spoor richting Zutphen verenigen met de kwaliteitsimpuls op en rondom station Presikhaaf en de HAN-campus met behoud en versterken van de Heemtuin.
15. Herstellen/zichtbaar makent van de voormalige beek in Schaapsdrift. Onderzoeken waar de beekloop gerealiseerd kan worden in relatie met de klimaatopgave in en om het gebied.
16. Een toekomstbestendige stadswijk waarin huidige en nieuwe bewoners zich thuis en verbonden voelen met hun leefomgeving.

Integrale ambitie- en opgavenkaart

Inzoom integrale verstedelijkingsstrategie Schaapsdrift

De integrale ambitie- en opgavenkaart



Verbonden

Gebiedsontwikkeling Schaapsdrift aan laten sluiten op de omliggende wijken en rekening houden met de historische kwaliteiten, eigen signatuur en de ligging nabij het station.

De wijken Plattenburg en Schaapsdrift (hernieuwd) verbinden met park Sacré Coeur door nieuwe routes en verbindingen en door een samenhangende uitstraling en sfeer te creëren.

Opwaardering station Arnhem Presikhaaf; door een functionele verbetering en een kwaliteitsimpuls van station en stationsomgeving in balans met de direct woon- en leefomgeving.

- Creëer een autoluwe omgeving vanuit het ontwerpprincipe STOMP en onderzoek welke reductie ten aanzien van de parkeernorm mogelijk is gezien de nabijheid van het station Presikhaaf.

Nieuwe Arnhemse Mix

Wonen, werken en voorzieningen gemengd voor een aantrekkelijk stadswijk als aanvulling op omliggende wijken.

Natuurinclusief en klimaatadaptief bouwen in combinatie met het toepassen van het 3-30-300 principe voor een groene duurzame stadswijk.

Kans om stedelijke ambitie te versmelten met het kleinschalige karakter van Schaapsdrift en omgeving.

Waarbij we tussen de 500 en 1000 woningen willen toevoegen ten bate van een (hoger) stedelijk woonmilieu, passend bij de kwalitatieve woondoelstellingen in Schaapsdrift.

Uitwerken van het werk- en voorzieningenprogramma passend bij het aantal woningen met een bandbreedte van 500-1000 woningen én passend bij de economische werkgelegenheidsdoelstelling om voldoende banen te houden/realiseren passend bij een groeiende stad. In deze bandbreedte zitten ook functies zoals hoger onderwijsfaciliteiten.

Energiek

Koppel de ontwikkelopgave aan de energie- en circulariteitsopgave (bouw circulair, gasloos en energieneutraal)

Vergroot het innovatieklimaat en ondernemerschap. Door de HAN-campus te laten floreren met het toevoegen van hoger onderwijsfaciliteiten in het gebied rondom het station Presikhaaf.

Trots op oost

Versterken en verbinden van de ketting van stadsparken en groengebieden middels het slechten van barrières en het verbinden van groen, water en routes (fiets/voet) met meer ruimte voor ontmoeting, gezond gedrag en biodiversiteit.

Ambitie is te komen tot een gezonde groene en veilige woonwijk waarbij voetgangers en fietsers (autoluw) voorrang hebben. Mobiliteitstransitie inzetten met het benutten van de ligging nabij station Presikhaaf en het onderzoeken van de haalbaarheid van een buurthub.

Ecologische verbinding langs het spoor richting Zutphen verenigen met de kwaliteitsimpuls op en rondom station Presikhaaf en de HAN-campus met behoud en versterken van de Heemtuin.

Herstellen/zichtbaar maken van de voormalige beek in Schaapsdrift. Onderzoeken waar de beekloop gerealiseerd kan worden in relatie met de klimaatopgave in en om het gebied.

Een toekomstbestendige stadswijk waarin huidige en nieuwe bewoners zich thuis en verbonden voelen met hun leefomgeving.

5. Vervolg

5.1 Vervolgstap

Deze startnotie vormt het kader en de opgave voor het opstellen van de gebiedsvisie. De gebiedsvisie schetst een toekomstbeeld voor Schaapsdrift dat zo breed mogelijk wordt gedragen.

Gebiedsvisie en Stedenbouwkundig plan

We starten vanaf januari de planvorming voor de gebiedsvisie en aansluitend het stedenbouwkundig plan. De gebiedsvisie en stedenbouwkundig plan zijn naar verwachting in 2023 gereed.

Bestemmingsplan traject 2024

2024 staat in het teken van het doorlopen van de ruimtelijke procedures zodat er uiterlijk 31 mei 2025 (3 jaar na vestiging van het voorkeursrecht) een door uw raad vastgesteld bestemmingsplan of omgevingsplan ligt.

In onderstaande planning is het proces weergegeven.

5.2 Financiële haalbaarheid

Schaapsdrift maakt onderdeel uit van Spoorzone Arnhem-Oost. De haalbaarheid van de ontwikkeling van Schaapsdrift moet dan ook bezien worden in het grotere geheel van Spoorzone Arnhem-Oost. Zoals in de Omgevingsvisie Arnhem 2040 al aangehaald, kennen grote binnenstedelijke herontwikkelingen zoals Schaapsdrift, een (publiek) onrendabele top. Hiervoor is de inzet van subsidies en eigen middelen nodig. Een ontwikkelstrategie opstellen, waarbij aandacht is voor financiering van de gebiedsontwikkeling maakt onderdeel uit van de haalbaarheid. Daarnaast moet in de planvorming ook ruimte zijn voor voldoende verschillende opties/ varianten/faseringen waar in de verdere planuitwerking mee gerekend en getekend kan worden om de locatie Schaapsdrift te ontwikkelen en haalbaar te maken. Bij het vaststellen van een stedenbouwkundig plan / ter inzage leggen van een omgevingsplan moet duidelijk zijn dat de gebiedsontwikkeling financieel haalbaar is.

5.3 Participatie

Participatie is in de eerste plaats bedoeld om – met inbreng en ideeën van betrokkenen – het best mogelijke plan te maken voor de stad. Ieders inbreng is daarbij welkom, uiteraard is niemands inbreng verplicht. Het college heeft aangegeven begrip te hebben voor bewoners die niet willen participeren vanwege de Wvg. Dat neemt niet weg dat het college het als haar taak ziet om juist de betrokkenen bij de Wvg goed te informeren over elke stap in het proces. Daarbij blijft voor hen de deur altijd open staan om aan te sluiten bij het participatieproces of onderdelen daarvan. Het communicatie- en participatieplan Schaapsdrift, dat als aparte bijlage bij deze startnotitie is gevoegd, benoemt de doelen informeren en participeren daarom bewust apart: mensen hoeven niet te participeren om goed geïnformeerd te zijn.

Het participatieproces vindt gefaseerd plaats: van startnotitie naar gebiedsvisie, van gebiedsvisie naar stedenbouwkundig plan, en kan ook daarna vervolgd worden in de fase van stedenbouwkundig plan naar omgevingsplan. Voor deze participatierondes worden niet alleen de direct betrokkenen uitgenodigd, maar worden ook in breder opzicht belangen, ideeën, meningen, kennis en creativiteit opgehaald. Denk bijvoorbeeld aan woningzoekenden, studenten, gebruikers van het station en omwonenden in omliggende buurten en wijken. Elke participatieronde werkt van breed naar smal, en gaat uit van de participatieniveaus informeren, raadplegen en adviseren. Van elke participatieronde wordt een verslag gemaakt dat dient als input voor de besluitvorming en terugkoppeling naar de deelnemers en betrokkenen.

Colofon

Deze startnotitie van 18 januari 2023
is opgesteld door Ziegler|Branderhorst
stedenbouw en architectuur, te Rotterdam. In
opdracht van de gemeente Arnhem.

GEMEENTE Arnhem

Communicatie- en participatieplan Schaapsdrift e.o.

Spoorzone Arnhem-Oost - gemeente Arnhem

Inhoud

1 Inleiding 2

2 Doel en afbakening 3

3 Communicatie met betrokkenen bij de Wvg 4

3.1 Waar gaat het om? 4

3.2 Om wie gaat het? 4

3.3 Uitgangspunten communicatieaanpak 4

4 Participatie over de planvorming 5

4.1 Waar gaat het om? 5

4.2 Om wie gaat het? 5

4.3 Uitgangspunten voor de participatieaanpak 6

Arnhemse randvoorwaarden voor participatie 6

Uitgangspunten voor de participatieaanpak Schaapsdrift e.o. 7

4.4 Wat doen we met de uitkomsten? 9

5 Communicatiekalender 10

5.1 Uitwerking participatie- en communicatiemomenten 11

5.2 Ondersteunende communicatie 13

6 Vervolg 13

1 Inleiding

Na het raadsbesluit in juni 2022 over het vestigen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) zijn de eerste stappen gezet in de planvorming voor de Schaapsdrift en omgeving. De raad heeft met de aangenomen motie 22M93 'Startnotie ruimtelijke ontwikkelingen' aangegeven dat zij kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling wil bepalen voordat gestart kan worden met participatie over de inhoudelijke planvorming. Het vaststellen van de startnotitie is daarmee het startpunt van het participatietraject om tot een gebiedsvisie en vervolgens een stedenbouwkundig plan te komen. In opdracht van de gemeente Arnhem heeft Beck Communicatie hiervoor een communicatie- en participatieaanpak uitgewerkt.

Gelet op de impact die de Wvg heeft op bewoners van Schaapsdrift e.o., blijkt participatie geen eenvoudige opgave. De inzet van het college is erop gericht bewoners de komende tijd zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over de toekomst van hun wijk. De maanden na het raadsbesluit van juni 2022 zijn benut om inzicht te krijgen in de wensen rondom participatie bij de bewoners en omwonenden van Schaapsdrift e.o. In een enquête, een klankbordgesprek en een bewonersbijeenkomst is met deelnemers besproken hoe zij betrokken willen worden in het planproces. Naar aanleiding van de enquête hebben tot dusver acht mensen zich aangemeld voor een klankbordgroep van bewoners en omwonenden. In een verslag van de participatie- en communicatieactiviteiten tussen juni en oktober, als bijlage bij een raadsbrief van 2 november jl., zijn de uitkomsten hiervan toegelicht. Uit de gesprekken blijkt dat aanwezigen mogelijkheden zien voor ontwikkeling op het bedrijventerrein. Ook zien zij de noodzaak en mogelijkheden om de wijk beter te maken en woningen toe te voegen. Hierover wil men graag meepraten en ideeën inbrengen, maar zij geven ook aan dat zij dat niet willen zolang er een voorkeursrecht op hun woning is gevestigd. Het college schrijft hierover in de raadsbrief: "Wij zijn ons er terdege van bewust hoe moeilijk dat voor de eigenaren en bewoners in het gebied is en snappen daarom goed dat deze groep in overgrote meerderheid aangeeft dat het voorkeursrecht hen in de weg staat om te kunnen participeren. Daarom willen wij zo snel mogelijk duidelijkheid aan de eigenaren en bewoners geven over de visie voor het gebied."

Waarom participatie, waarom communicatie?

Participatie is in de eerste plaats bedoeld om – met inbreng en ideeën van betrokkenen – het best mogelijke plan te maken voor de stad. Ieders inbreng is daarbij welkom, uiteraard is niemands inbreng verplicht. Hoewel het college begrip heeft voor de wens van bewoners om niet te willen participeren, ontslaat dat de gemeente niet van de taak om juíst de betrokken bij de Wvg goed te informeren over elke stap in het proces. Daarbij blijft de deur altijd open staan om aan te sluiten bij het participatieproces of onderdelen daarvan. In het communicatie- en participatieplan benoemen we de communicatie- en participatieaanpak daarom bewust apart: betrokkenen hoeven niet te participeren om goed geïnformeerd te zijn.

Gefaseerde aanpak

Het participatieproces vindt gefaseerd plaats: van startnotitie naar gebiedsvisie, van gebiedsvisie naar stedenbouwkundig plan, en kan ook daarna vervolgd worden in de fase van stedenbouwkundig plan

naar omgevingsplan. Voor deze participatierondes nodigen we[1] niet alleen de direct betrokkenen uit, maar willen we ook in breder opzicht belangen, ideeën, meningen, kennis en creativiteit ophalen. Denk bijvoorbeeld aan woningzoekenden, studenten, gebruikers van het station en omwonenden in omliggende buurten en wijken. We werken van breed naar smal, waarbij elke participatieronde uitgaat van de participatieniveaus informeren, raadplegen en adviseren. Van elke participatieronde wordt een verslag gemaakt dat dient als input voor de besluitvorming en terugkoppeling naar de deelnemers en betrokkenen.

2 Doel en afbakening

Deze communicatie- en participatieaanpak kent twee belangrijke doelen:

1. Direct betrokkenen bij de Wvg voelen zich goed en tijdig geïnformeerd over het proces van de planontwikkeling Schaapsdrift e.o., waarbij de gemeente ernaar streeft zo snel mogelijk duidelijkheid te geven aan de betrokkenen over de toekomst van hun wijk.
2. We nodigen behalve de direct betrokkenen ook de bredere omgeving uit om mee te denken bij het maken van het toekomstplan voor het stadsdeel Schaapsdrift e.o., als onderdeel van de Spoorzone Arnhem-Oost. Het doel daarvan is dat belangen, meningen, kennis en creativiteit op tafel komen, waarmee we het plan beter maken. Een goed en zorgvuldig participatieproces draagt bij aan een zo soepel mogelijk proces van plan tot realisatie.

Dit zijn twee verschillende doelen die vragen om een eigen aanpak en uitwerking, maar die wel met elkaar in verbinding staan. In dit communicatie- en participatieplan zijn beide sporen apart uitgewerkt:

- Communicatie en informatie over het vervolgproces, met direct betrokkenen bij de vestiging van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
- Participatie over de planvorming voor Schaapsdrift e.o. met zowel stakeholders van Schaapsdrift e.o. als een brede groep betrokkenen bij en belangstellenden voor de Spoorzone Arnhem-Oost.

Dit communicatie- en participatieplan is gericht op de ontwerpfase, ofwel: de periode tussen het aanbieden van de startnotitie aan de gemeenteraad tot en met het vaststellen van het stedenbouwkundig plan, en beslaat daarmee heel 2023. De participatieaanpak zoals die in dit stuk is beschreven geeft een beeld van de aanpak, maar is niet in beton gegoten. Als wij gaandeweg nieuwe kansen of betere mogelijkheden zien om beter met elkaar in gesprek te komen, zullen we het niet nalaten die te benutten. De reguliere communicatie met (o.a. overheids)partners in het project is in deze aanpak buiten beschouwing gelaten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bestuurlijke en ambtelijke overleggen met de provincie, het waterschap, de betrokken ministeries, ProRail, woningcorporaties en de Groene metropoolregio Arnhem Nijmegen.

[1] 'Wij' en 'we' verwijst in dit stuk naar de gemeente Arnhem.

3 Communicatie met betrokkenen bij de Wvg

3.1 Waar gaat het om?

Het vertrouwen bij de bewoners van de Schaapsdrift e.o. is in de voorgaande periode geschaad. De oorzaak daarvoor ligt zowel bij het proces als bij de inhoud. Inhoudelijk is de Wvg een zwaar instrument dat onzekerheid met zich meebrengt voor de betrokken bewoners. Want hoewel de Wvg hen niet verplicht om de woning te verkopen, vragen veel bewoners zich af of zij op de lange termijn in hun woning kunnen blijven wonen. De communicatie rond de besluitvorming over de Wvg kwam laat op gang en de initiële brief was formeel van aard en niet voor iedere lezer begrijpelijk. Het college van B en W heeft hiervoor spijt betuigd en beterschap toegezegd. Ook de raad riep hiertoe op in een aangenomen motie over begrijpelijke communicatie en een aangenomen motie over een zorgvuldig vervolgproces bij het raadsbesluit.

Een aantal bewoners heeft aangegeven dat het voorkeursrecht hen in de weg staat om te kunnen participeren in de planontwikkeling over Schaapsdrift e.o.. Het college heeft begrip voor dit standpunt en wil de betrokken bewoners zo spoedig mogelijk duidelijkheid bieden over de toekomst van hun wijk.

Tot die duidelijkheid er is moeten de direct betrokkenen kunnen rekenen op tijdige en zorgvuldige informatie over het gehele proces rondom de planontwikkeling. Oók als zij niet willen participeren. Waarbij er altijd gelegenheid moet zijn om vragen te stellen of in gesprek te gaan.

3.2 Om wie gaat het?

- Huurders en eigenaren van woningen waarop de Wvg is gevestigd.
- Ondernemers (huurders en eigenaren) van bedrijfspanden waarop de Wvg is gevestigd.
- Klankbordgroep Schaapsdrift e.o.
- Vereniging tot behoud van de Schaapsdrift e.o.

3.3 Uitgangspunten communicatieaanpak

- Betrokkenen worden bij elke stap in het proces vroegtijdig geïnformeerd over inhoud en proces, gelijktijdig of zo snel mogelijk na het informeren van de gemeenteraad .
- Betrokkenen worden eveneens op de hoogte gehouden van de planning en uitkomsten van het participatietraject en kunnen bij elk participatiemoment opnieuw bepalen of zij al dan niet deelnemen. Wij zullen hen daar steeds voor uitnodigen.
- Informatie wordt in principe **online schriftelijk** gedeeld met de direct betrokkenen (via de online nieuwsbrief van Schaapsdrift e.o. of website arnhem.nl/schaapsdrift). Betrokkenen kunnen zich aanmelden voor de nieuwsbrief of de website raadplegen: www.arnhem.nl/schaapsdrift.
- Direct betrokkenen die geen toegang hebben tot de digitale middelen kunnen dit telefonisch of schriftelijk bij de gemeente aangeven. Zij ontvangen de online nieuwsbrieven dan (wel één tot enkele werkdagen later) per post.
- Nieuwsbrieven en andere communicatie voor de betrokkenen worden in begrijpelijke taal geschreven, in het Nederlands, op B1-niveau.
- Rond de belangrijke mijlpalen in het proces organiseert de gemeente bewonersavonden voor de groep bewoners die direct is betrokken bij het vestigen van de Wvg. Daarin licht de gemeente de stand van zaken toe en is er ruim gelegenheid tot het stellen van vragen.

- Het is altijd mogelijk om vragen te stellen of een afspraak te maken voor een gesprek. Het projectteam van de gemeente Arnhem is bereikbaar via schaapsdrift@arnhem.nl. Dit geldt zowel voor bewoners als bedrijven.

In hoofdstuk 5 wordt de communicatieaanpak concreet uitgewerkt in een kalender met mijlpalen en middelen.

4 Participatie over de planvorming

4.1 Waar gaat het om?

De startnotitie die in februari 2023 aan de gemeenteraad wordt voorgelegd is een belangrijke eerste stap in de ontwikkeling van Schaapsdrift e.o., één van de eerste deelprojecten van de Spoorzone Arnhem-Oost die tot ontwikkeling komt. De ambities voor de Spoorzone zijn hoog, zeker in totaliteit bezien gaat het om een grootschalige wijziging in de stad, met meerdere functies en infrastructurele wijzigingen. Voor de Schaapsdrift e.o. geldt dat het om een herontwikkeling van een gebied gaat dat meerdere kavels, gebouwen en functies betreft. Behalve transformatie, sloop en nieuwbouw van gebouwen, spelen ook aanpassingen in de openbare ruimte een rol. Denk bijvoorbeeld aan de infrastructuur, de inrichting van groen en water, maar ook grote voorzieningen zoals het station Presikhaaf en de stationsomgeving. Het te ontwikkelen plan draagt bij aan meerdere opgaven en ambities in de stad, zoals geformuleerd in de startnotitie. Kortom: de ontwikkeling van Schaapsdrift e.o. heeft een forse impact op de omgeving, zowel voor de huidige bewoners en gebruikers van het gebied als de toekomstige. Dat pleit dan ook voor een stevige participatieaanpak waarin kennis, ervaringen, perspectieven, belangen en creativiteit van inwoners en andere betrokkenen bij elkaar worden gebracht. Het doel van participatie is ook om inzicht te krijgen in belangen en wensen van betrokkenen, inzicht in de mogelijkheden om tegemoet te komen aan die wensen of belangen en om (ervarings)deskundigheid te betrekken, om tot het best mogelijke plan te komen.

4.2 Om wie gaat het?

Voor het participatietraject nodigen we zowel (stads)breed als gericht uit. Het participatietraject is voor iedereen toegankelijk en sluit niemand uit. Onderstaande lijst is dan ook niet een uitputtende of exclusieve opsomming.

Huidige bewoners (en hun vertegenwoordigers)

- Huurders en eigenaren van woningen aan de Schaapsdrift e.o.
- Ondernemers (huurders en eigenaren) in en rond Schaapsdrift e.o.
- Klankbordgroep Schaapsdrift e.o.
- Vereniging tot behoud van de Schaapsdrift e.o.

Omwonenden (en hun vertegenwoordigers)

- Direct omwonenden Schaapsdrift e.o.
- Bewoners en bewonersgroep Plattenburg
- Bewoners omliggende wijken (Angerenstein, Presikhaaf)

Gebruikers van het gebied

- Reizigers NS / gebruikers van het station

- Studenten HAN
- Bezoekers/klanten

Potentiële toekomstige bewoners

- Woningzoekenden (jongeren/studenten, doorstromers, etc.)

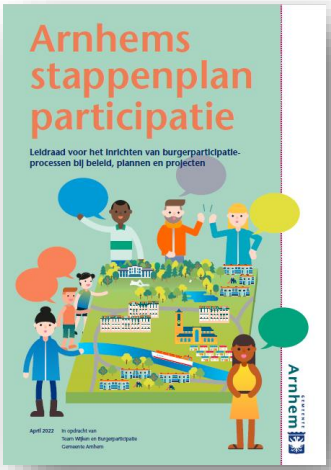
Professionele belanghebbenden in het gebied

- NS
- ProRail
- HAN
- Innoforte (Vreedenhof)
- Woningcorporatie Vivare
- Eigenaar park Sacré Coeur
- Eigenaar Heemtuin
- Waterschap Rijn en IJssel
- Groenforum (samenwerking van natuur en milieuorganisaties)
- Boomkwaliteitsteam (benoemd door college)
- Natuurcentrum Arnhem (stadsboerderij Presikhaaf)

4.3 Uitgangspunten voor de participatieaanpak

Arnhemse randvoorwaarden voor participatie

Het door de raad vastgestelde Arnhems stappenplan voor participatie biedt houvast om de participatie rond Schaapsdrift e.o. vorm en inhoud te geven. Bijvoorbeeld door invulling te geven aan de vier randvoorwaarden voor participatie die in het stappenplan beschreven staan:



1. Er is ruimte voor participatie

Met het vaststellen van de startnotitie stelt de gemeenteraad van Arnhem onderzoeksvragen en ruimtelijke kaders vast voor de (gedeeltelijke) herontwikkeling van Schaapsdrift e.o.. Binnen deze kaders, en ook als er straks een gebiedsvisie ligt, is er nog veel ruimte voor uiteenlopende opties en alternatieven waarvoor de deelnemers aan het participatietraject inbreng kunnen leveren. Voor elk participatiemoment en elke fase geldt wel dat een heldere *participatievraag* geformuleerd dient te worden.

2. Het onderwerp is van belang voor inwoners

Het onderwerp is voor verschillende groepen inwoners van belang. Dat geldt in de eerste plaats voor de bewoners van Schaapsdrift e.o.. Maar ook potentiële toekomstige bewoners, ondernemers, woningzoekenden, omwonenden van de wijk Plattenburg en omliggende wijken, treinreizigers, studenten en andere groepen betrokken inwoners spelen een rol. Dat vraagt om brede participatie die begrijpelijk en uitnodigend is. Om brede en diverse groepen inwoners, waaronder het

zogenoemde ‘stille midden’ (niet-georganiseerde groepen) te bereiken, zetten we laagdrempelige, vernieuwende participatievormen in.

3. Er is voldoende tijd te creëren
Participatie neemt tijd in beslag. Tijd is in dit project een kritieke factor. De gemeenteraad en het college hebben aangegeven dat zij snel duidelijkheid willen bieden aan bewoners in het kader van de Wvg. Tegelijkertijd wil het gemeentebestuur – zeker in projecten als deze, met een grote maatschappelijke impact – een zorgvuldig en transparant planontwikkelproces doorlopen met veel ruimte voor inbreng van betrokkenen. Aan beide doelen proberen we tegemoet te komen met een compact, maar intensief participatietraject dat zowel de breedte als de diepte opzoekt.

4. Er is voldoende capaciteit en budget
Dit traject vraagt om voldoende ambtelijke capaciteit bij de verschillende betrokken afdelingen en de afdeling communicatie. Daarnaast is budget nodig om de verschillende participatiemomenten en bijbehorende communicatiemiddelen te realiseren.

Uitgangspunten voor de participatieaanpak Schaapsdrift e.o.

Voor de participatie zijn verder de volgende uitgangspunten van belang:

1. We zetten een mix in van participatie-instrumenten
Lang niet iedereen die een belang heeft, laat ook zijn mening horen. Het betrekken van het ‘stille midden’ geeft vaak een completer beeld. Dat vraagt wel extra inspanning, want juist deze groep komt niet snel vanuit interesse voor het onderwerp naar bijeenkomsten of activiteiten. Het invullen van een online vragenlijst is dan vaak een aantrekkelijk alternatief: dit kan eenvoudig thuis, op een zelfgekozen moment. Het vraagt wél extra ondersteunende communicatie om mensen te stimuleren de vragenlijst in te vullen, bijvoorbeeld door hen te benaderen via sociale media of door hen op te zoeken op logische plekken (bijvoorbeeld op straat, de campus van de HAN, of het station). Door informatiebijeenkomsten niet alleen fysiek voor direct betrokkenen te organiseren, maar ook digitaal (met terugkijkmogelijkheid), kunnen mensen zich bovendien gemakkelijk op een zelfgekozen moment laten informeren.

2. We halen breed én diep op
We zetten verschillende vormen van participatie in waarmee we ons zowel richten op kwantiteit (een brede groep deelnemers en zo veel mogelijk inbreng ophalen) als op kwaliteit (een inhoudelijk gesprek voeren over relevante thema’s binnen het plan). Dit doen we door in elke participatieronde eerst breed op te halen met een brede online raadpleging. En door vervolgens – met de uitkomsten van de online raadpleging als input – in kleinschalige sessies, waarin de diverse belangen zoveel als mogelijk zijn vertegenwoordigd, het verdiepend gesprek aan te gaan. De uitkomsten daarvan worden weer breed teruggekoppeld.

3. Participatie is een middel om tot het best mogelijke plan te komen
Participatie is niet bedoeld als een representatief draagvlakonderzoek voor een plan. Participatie is bedoeld om – met inbreng en ideeën van betrokkenen – het best mogelijke plan te maken voor de stad. Ieders inbreng is daarbij welkom, maar niemands inbreng is verplicht.

4. Oog voor gemeenschappelijk en individueel belang
We hebben oog voor mensen die willen meedenken vanuit het gemeenschappelijke belang en participanten die staan voor een individueel belang. Beide hebben recht van spreken en moeten ruimte krijgen om hun inbreng te doen. We variëren in participatievormen om hieraan recht te doen.

5. Partijen hoeven het niet met elkaar eens te worden
Door de groei van de stad zal Arnhem er anders uit gaan zien. Soms is dat gunstig, omdat er bijvoorbeeld meer woningen en voorzieningen komen. Anderen zullen ingrepen in hun omgeving juist nadelig vinden. Doel van de werksessies is dan ook niet dat iedereen het met elkaar eens is, maar dat alle belangen, meningen, kennis en creativiteit tijdig op tafel komen. Dat vraagt een goed onafhankelijk voorzitterschap én goede verslaglegging waaruit ook dilemma's kunnen blijken. We maken onderscheid in waarover iedereen het eens is en waarover men van mening verschilt.

6. Transparantie en onafhankelijkheid waarborgen
Voor de online raadplegingen dragen we zorg voor een afgewogen objectieve vraagstelling en we maken een feitelijk verslag van de uitkomsten en alle inbreng, dat onderdeel zal vormen van het (tussentijds) participatieverslag. Voor de werksessies geldt dat we streven naar een vorm die objectief, gebalanceerd en praktisch werkbaar is en waarin betrokkenen eigen verantwoordelijkheid dragen.

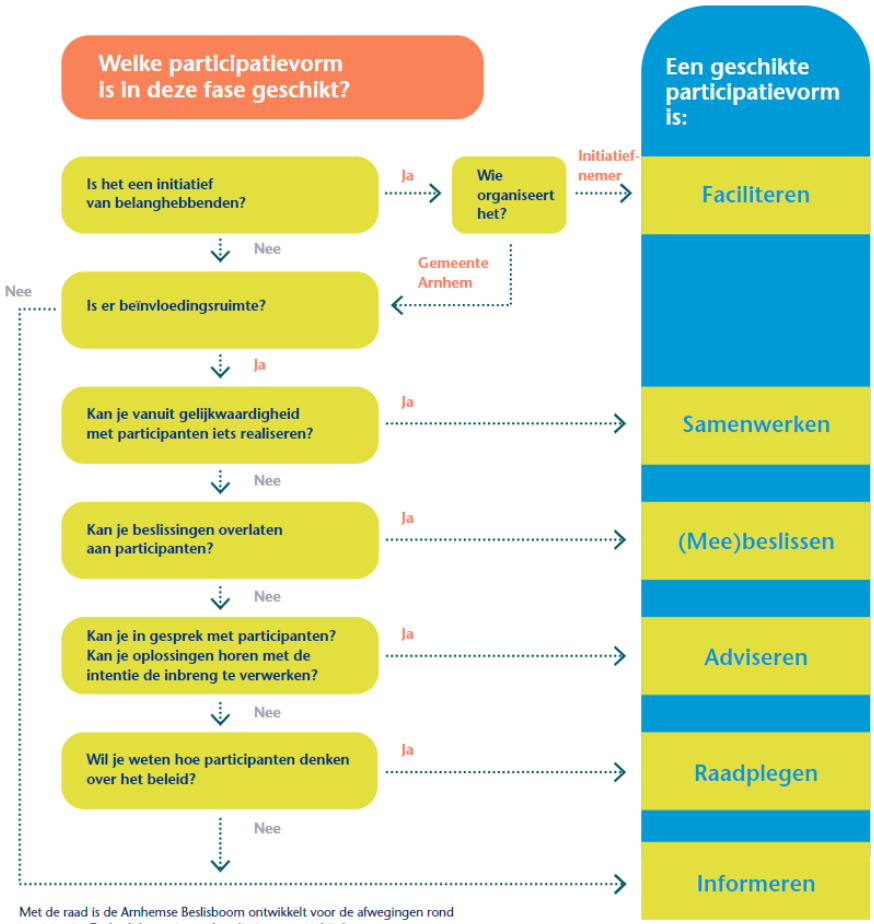
Dat betekent dat:

- de gesprekken worden geleid door een onafhankelijke gespreksleider die het vertrouwen krijgt van de deelnemers;
- de gespreksleider vooraf duidelijke spelregels stelt voor de dialoog, met ruimte voor hoor en wederhoor;
- de sessies voor iedereen toegankelijk zijn, zowel deelnemers als toehoorders. Het aantal en de samenstelling van deelnemers kan per bijeenkomst variëren, zo is het mogelijk voor specifieke thema's in- of externe deskundigen in te schakelen, en staat het deelnemers vrij aan bepaalde bijeenkomsten wel of niet deel te nemen. Tegelijk is het streven dat de aanwezige belanghebbenden gelijkwaardig en gebalanceerd ruimte krijgen om inbreng te leveren. Het is aan de gespreksleider om hierover afspraken te maken met de deelnemers en de juiste werkvorm te bepalen.
- er een eigen verantwoordelijkheid ligt voor deelnemers om, indien zij een achterban vertegenwoordigen, input op te halen en resultaten terug te koppelen.
- het conceptverslag van de werksessies ter goedkeuring aan de deelnemers wordt voorgelegd. De definitieve verslagen van de werksessies zijn openbaar en maken onderdeel uit van het participatieverslag.
- we regelmatig bij deelnemers toetsen hoe ze het proces hebben beleefd en of ze voldoende inbreng hebben gehad.

4.4 Wat doen we met de uitkomsten?

De raad heeft een Arnhemse beslisboom ontwikkeld om afwegingen rond participatie te maken. Deze beslisboom geeft inzicht in de te kiezen participatievorm. De mate waarin de uitkomsten van het participatieproces meewegen bepaalt het participatieniveau. Door duidelijk te zijn over het participatieniveau scheppen we duidelijke verwachtingen richting deelnemers en bestuurders.

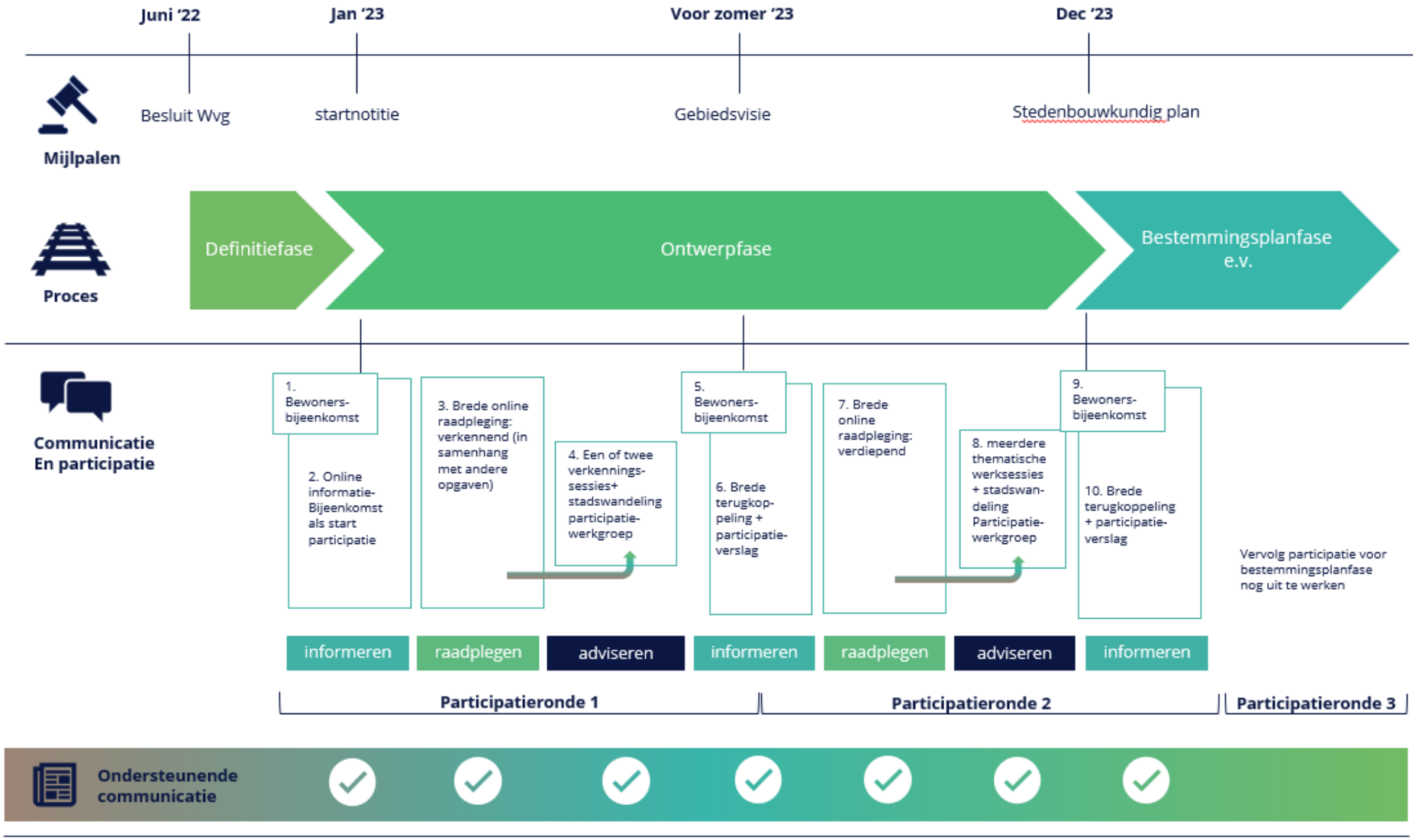
In de participatieaanpak voor Schaapsdrift e.o. gaan we uit van het participatieniveau **raadplegen** en **adviseren.** In de participatiekalender is aangegeven op welke momenten hier sprake van is en van welke vorm. Meningen, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd en gebundeld in het participatieverslag dat na elke participatieronde wordt opgesteld. De uitkomsten van de online vragenlijsten worden zo mogelijk ook ingebracht in de werksessies, bijvoorbeeld om de gespreksthema's te bepalen. Waar mogelijk worden de uitkomsten benut in de planuitwerking, maar ze zijn voor de gemeente niet bindend.



Met de raad is de Arnhemse Beslisboom ontwikkelt voor de afwegingen rond participatie. De beslisboom is een handig instrument bij deze stap.

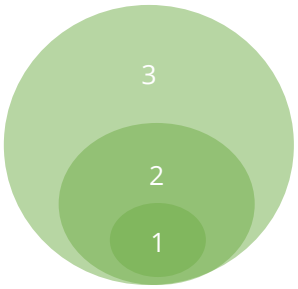
De uitkomsten van de werksessies kunnen zowel raadplegend als adviserend van aard zijn. Wanneer de deelnemers aan de werksessies het – onder leiding van de onafhankelijk voorzitter – eens worden over bepaalde ideeën, richtingen of voorkeuren, worden die in de vorm van een **advies** voorgelegd aan het gemeentebestuur. Zij kunnen hier bij de besluitvorming van afwijken. Voor ideeën, meningen en reacties waarover geen overeenstemming bestaat geldt de werkwijze van **raadplegen**.

5 Communicatiekalender



5.1 Uitwerking participatie- en communicatiemomenten

De communicatiekalender op de vorige pagina geeft een globaal overzicht van de beoogde mijlpalen, de bijbehorende communicatie- en participatiemomenten. Grosso modo is het traject verdeeld in twee cycli van informeren-raadplegen-adviseren-informeren. In dit hoofdstuk lichten we de genoemde communicatie en participatiemomenten kort toe. In de kolom 'voor wie' wordt verwezen naar groep 1, 2 en 3. Dit zijn:



1. Direct betrokkenen bij Wvg
2. Stakeholders Schaapsdrift e.o.
3. Stadsbrede betrokkenen en belangstellenden (bijv. woningzoekenden, reizigers, bewoners omliggende wijken)

Groep 1 maakt uiteraard deel uit van groep 2, groep 2 maakt deel uit van groep 3.

Volgorde	Wanneer	Voor wie*	Wat gaan we doen
1	Jan '23	1	**Bewonersbijeenkomst bij publicatie startnotitie (informeren)** Z.s.m. nadat de startnotitie door het college aan de raad is aangeboden ontvangen abonnees een online nieuwsbrief. De direct betrokkenen bij de Wvg nodigen we uit voor een bewonersbijeenkomst. Daarin geven we toelichting op de startnotitie, het vervolgproces en de wijze waarop belangstellenden kunnen meedoen aan het participatietraject.
	Jan/feb '23	1	**Bezoek aan bedrijven** in Schaapsdrift e.o. door contactfunctionaris. Onderwerp van gesprek is hoe de bedrijven betrokken en op de hoogte willen blijven.
2	Feb '23	1,2,3	**Start participatieronde 1** **Online informatiebijeenkomst (informeren)** Als de raad de startnotitie heeft vastgesteld kan het participatietraject beginnen. Als aftrap organiseren we een online informatiebijeenkomst (webinar) voor alle betrokkenen en belangstellenden (breed). De bijeenkomst is ervoor bedoeld dat iedereen over de benodigde informatie beschikt om deel te nemen aan het participatietraject, in welke vorm dan ook. Inhoud: toelichting op de ambitie voor het gebied, de ruimtelijke analyse, de kaders die de raad heeft gesteld en de mogelijkheden om mee te denken en praten over het plan. Uiteraard kan met behulp van polls al gereageerd worden op vragen en stellingen. De opnamen van de bijeenkomst zijn later terug te kijken.
3	Mrt '23	1,2,3	**Brede online raadpleging in samenhang met andere opgaven (raadplegen)** Deze raadpleging (via meedenken.arnhem.nl) gaat niet alleen over de Schaapsdrift e.o., maar in feite over het hele vraagstuk van wonen, werken, leven in de Spoorzone van Arnhem: wat voor woningzoekenden zouden zich daar straks willen vestigen? Wat hebben zij nodig om zich thuis te voelen? Wat verwachten zij van hun

			leefomgeving, welke voorzieningen horen daarbij, en welke niet? Wat vinden zij belangrijk als het om groen en mobiliteit gaat? Idealiter vindt deze online raadpleging breed plaats (Spoorzone, mogelijk gecombineerd met input woonvisie, mobiliteitsvisie etc.). Als dit in de tijd niet matcht organiseren we een eigen proces.
4	Mrt/april	1,2	**Verkenningssessies + stadswandeling met een brede werkgroep (raadplegen/adviseren)** Met deelnemers die zich daarvoor aanmelden gaan we, tijdens één of twee werksessies en een stadswandeling met de stedenbouwkundige, onder leiding van een onafhankelijke gespreksleider, in gesprek over elementen voor de gebiedsvisie: welke grote thema's zien we, welke mogelijke ontwikkelrichtingen zijn denkbaar, welke dilemma's en te maken keuzes levert dat op. Zie ook doelgroepen onder 4.2 en de randvoorwaarden en uitgangspunten in hoofdstuk 4.3.
Participatieverslag ronde 1 + Evaluatie en zo nodig bijstellen participatieplan			
5	April/mei	1	**Bewonersbijeenkomst na besluit B en W gebiedsvisie (informeren)** Nadat de gebiedsvisie is vastgesteld ontvangen bewoners/abonnees een online nieuwsbrief. De direct betrokkenen bij de Wvg nodigen we uit voor een bewonersbijeenkomst. Daarin geven we toelichting op de gebiedsvisie, het participatieverslag, het vervolgproces en de wijze waarop belangstellenden kunnen meedoen aan de volgende ronde in het participatietraject.
6	Mei '23	1,2,3	**Terugkoppeling / Start participatieronde 2** **Online informatiebijeenkomst (informeren)** Tijdens een tweede brede online informatiebijeenkomst koppelen we terug wat de opbrengst is van de eerste participatieronde en hoe de opbrengst daarvan is verwerkt in de gebiedsvisie. De gebiedsvisie wordt toegelicht, maar ook het vervolgproces en de wijze waarop men in de tweede participatieronde kan meedoen. De opnamen van de bijeenkomst zijn later terug te kijken.
7	Mei/juni '23	1,2,3	**Brede online raadpleging, verdiepend (raadplegen)** Deze tweede raadpleging gaat specifieker over Schaapsdrift e.o., met het doel input op te halen voor de vertaling van de gebiedsvisie naar het stedenbouwkundig plan. Via meedenken.arnhem.nl leggen we vragen en opties voor aan belangstellenden, die daarmee hun voorkeuren kunnen aangeven voor bijvoorbeeld de beeldkwaliteit, ruimtelijke keuzes, functies en voorzieningen in het plangebied.
8	Juni-okt '23	1,2	**Verdiepingssessies + stadswandeling met de brede werkgroep (raadplegen/adviseren)** Met deelnemers die zich daarvoor aanmelden gaan we opnieuw in gesprek tijdens een aantal werksessies en een stadwandeling met de stedenbouwkundige. De gesprekken zijn bedoeld om de belangrijke thema's in het stedenbouwkundig plan gezamenlijk door te denken en daarvoor input en ideeën op te halen. Per thema nodigen we specifieke expertise uit. Zie ook doelgroepen onder 4.2 en de randvoorwaarden en uitgangspunten in hoofdstuk 4.3.

Participatieverslag ronde 2 + Evaluatie en zo nodig bijstellen participatieplan			
9	Nov-dec ’23	1	**Bewonersbijeenkomst na besluit B en W stedenbouwkundig plan (informeren)** Z.s.m. nadat het stedenbouwkundig plan door het college aan de raad is aangeboden ontvangen bewoners/abonnees een online nieuwsbrief. De direct betrokkenen bij de Wvg nodigen we uit voor een bewonersbijeenkomst. Daarin geven we toelichting op het stedenbouwkundig plan, het participatieverslag, het vervolgproces en de wijze waarop belangstellenden kunnen meedoen aan de volgende ronde in het participatietraject in aanloop naar het bestemmingsplan.
10	Jan ‘24	1,2,3	**Terugkoppeling (en mogelijk tevens start participatieronde 3)** **Online informatiebijeenkomst (informeren)** Tijdens een derde brede online informatiebijeenkomst koppelen we terug wat de opbrengst is van de tweede participatieronde en hoe de opbrengst daarvan is verwerkt in het stedenbouwkundig plan. Het plan wordt toegelicht, maar ook het vervolgproces en de wijze waarop men in de volgende participatieronde kan meedoen. De opnamen van de bijeenkomst zijn later terug te kijken.

5.2 Ondersteunende communicatie

Het gehele communicatie- en participatietraject wordt uiteraard ondersteund met de inzet van diverse ondersteunende communicatiemiddelen, met als doel de betrokkenen op de hoogte te brengen van de inhoudelijke plannen en de mogelijkheden om te participeren. Denk hierbij aan:

- De projectwebsites van Schaapsdrift en Spoorzone Arnhem Oost op Arnhem.nl
- De online nieuwsbrief Schaapsdrift e.o.
- Reguliere gemeentelijke kanalen, zoals ArnhemMail, Arnhemse Koerier, social mediakanalen, persbericht
- Campagnematige middelen (bijv. betaalde social mediaposts, flyers/posters/borden en eventuele andere creatieve acties om inwoners te motiveren bijvoorbeeld de online vragenlijsten in te vullen).

6 Vervolg

Dit communicatie- en participatieplan strekt tot de vaststelling van het stedenbouwkundig plan door de gemeenteraad, voorzien eind 2023. Als het stedenbouwkundig plan vastgesteld is, volgt de doorvertaling in een bestemmingsplan dat ook formeel ter inzage wordt gelegd. Het is goed denkbaar om tijdens die terinzagelegging een derde participatieronde te organiseren met een vergelijkbare opzet (derde cyclus van informeren-raadplegen-adviseren-informeren).

Colofon

Dit communicatie- en participatieplan is in november en december 2022 opgesteld door Beck Communicatie B.V., in opdracht van de gemeente Arnhem.

Januari 2023

beck communicatie

Vlamovenweg 2
5708 JV Helmond
t +31 (0)492 255 210
e info@beckcommunicatie.nl
www.beckcommunicatie.nl

Lijst van deelnemers rondetafelgesprek bij de behandeling van het raadsvoorstel ‘Startnotitie Schaapsdrift’ d.d. 1 februari 2023

1.	Charlotte Bink	
2.	Remco van der Wekken	
3.	Loes Bonekamp	
4.	Ronnie Rouwenhorst	Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o.
5.	Liesbeth Kruijsen	Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o.

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 644509

Onderwerp: Afhandelen bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.

Kernboodschap

Het nemen van een beslissing op de ingediende bezwaarschriften op het raadsbesluit tot vestigen van het voorkeursrecht voor de locatie Schaapsdrift e.o.

Voorstel

1. Kennis te nemen van het advies van de algemene bezwaarschriftencommissie.
2. Het advies over te nemen en met de in dit voorstel opgenomen nadere motivering aan dit besluit ten grondslag te leggen.
3. Het raadsbesluit d.d. 1 juni 2022 in stand te laten.
4. De bezwaarschriften zoals opgenomen in de bijlage “Overzicht bezwaarmakers Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. conform het bepaalde in deze bijlage niet ontvankelijk te verklaren dan wel ontvankelijk, maar met inachtneming van de nadere motivering in dit raadsvoorstel ongegrond te verklaren.
5. De beslissingen over de ingekomen ingebrekestellingen naar aanleiding van de bezwaarschriftenprocedure tegen de vestiging van de Wvg Schaapsdrift e.o. te mandateren aan de raadsgriffier.

Inleiding

Op 1 juni 2022 heeft uw raad besloten tot het vestigen van een voorkeursrecht op de gronden gelegen tussen de Wichard van Pontlaan, (Oude) Velperweg, Esperantolaan en het spoor in Arnhem en globaal aangegeven op onderstaande kaart:

Het voorkeursrecht is gevestigd op grond van artikel 5 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en werd vooraf gegaan door een voorlopige vestiging door burgemeester en wethouders op 8 maart 2022 op grond van artikel 6 Wvg.

Het besluit heeft vanaf 4 juni tot en met 15 juli 2022 ter inzage gelegen. In deze periode konden belanghebbenden een bezwaarschrift indienen. Eerder ingediende bezwaarschriften tegen het collegebesluit van 8 maart 2022 worden op grond van artikel 6 lid 3 Wvg geacht mede te zijn gericht tegen het raadsbesluit.

In dit voorstel leggen wij u de bezwaarschriften en de adviezen van de bezwaarschriftencommissie ter besluitvorming voor. Tevens doen wij u een voorstel hoe om te gaan met de opmerking van de bezwaarschriftencommissie over de nadere motivering.

Beoogd effect

Een beslissing te nemen op de ingediende bezwaarschriften en afhandeling van de ingebrekestellingen te delegeren aan het college.

Argumenten

1.1 Kennisnemen van de adviezen van de algemene bezwaarschriftencommissie

Naar aanleiding van de besluiten van het college d.d. 8 maart 2022 en de raad d.d. 1 juni 2022 zijn in totaal 33 bezwaarschriften ingediend namens 67 bezwaarmakers. In enkele gevallen hebben bezwaarmakers zowel tegen het collegebesluit als het raadsbesluit een bezwaarschrift ingediend. Ook bleek dat een aantal bezwaarmakers hun bezwaar twee keer hebben toegezonden, één keer in eigen persoon en één keer als onderdeel van een bezwaarschrift van meerdere partijen. Een overzicht van de bezwaarmakers is bij dit voorstel gevoegd.

De gemeente beschikt over een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie voor bezwaar- en beroepsschriften. Deze bezwaarschriftencommissie hoort de bezwaarmakers en vertegenwoordigers

van het bestuursorgaan en geeft het bestuursorgaan, in dit geval de gemeenteraad, advies of de bezwaarschriften ontvankelijk zijn en gegrond of ongegrond zijn.

De hoorzittingen hebben plaatsgevonden op 3, 4 en 18 november 2022. In het kader van zorgvuldigheid in relatie tot efficiënte behandeling hebben de hoorzittingen gedeeltelijk gevoegd plaatsgevonden. Gevoegd wil zeggen dat bijvoorbeeld alle bezwaarmakers uit één complex of straat op dezelfde hoorzitting worden gehoord. Daarbij is de bezwaarmakers van tevoren gevraagd of zij bezwaar hadden tegen deze gevoegde behandeling. In totaal hebben 16 hoorzittingen plaatsgevonden. Tijdens deze hoorzittingen hebben de bezwaarmakers hun bezwaarschrift mondeling kunnen toelichten, heeft de bezwaarschriftencommissie vragen gesteld aan bezwaarmakers en de gemeente en heeft de gemeente namens het bestuursorgaan verweer gevoerd. Daarna heeft de bezwaarschriftencommissie 31 keer advies uitgebracht.

De bezwaarschriftencommissie heeft voor 4 bezwaarmakers geadviseerd om het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Voor de overige bezwaarmakers heeft de bezwaarschriftencommissie geadviseerd om de bezwaarschriften *"in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren"*

2.1 Advies overnemen met nadere motivering

De bezwaarschriftencommissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.

De bezwaarschriftencommissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.

De bezwaarschriftencommissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De bezwaarschriftencommissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan. In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt volgens de bezwaarschriftencommissie. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van

appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de gemeente in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik “wonen” leidt bij de bezwaarschriftencommissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De bezwaarschriftencommissie adviseert de gemeenteraad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen.

Het advies hebben wij voorgelegd aan de stadsadvocaat. Deze concludeerde dat voor een vestiging op grond van artikel 5 Wvg niet vereist is dat sprake is van een wezenlijk ander gebruik. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik dan het bestaande, is van afwijkend gebruik sprake. Het is, gezien het stadium van de planontwikkeling, logisch dat er niet op perceelsniveau duidelijk moet zijn dat er sprake is van afwijkend (beter en intensiever) gebruik. Ook wijst de advocaat erop dat uit de rechtspraak bij een vestiging op grond van artikel 5 Wvg niet blijkt dat in alle gevallen een toename van woningaantallen moet worden genoemd.

Uit de motivering van het aanwijzingsbesluit (onder verwijzing naar de bijlagen) volgt dat de gemeente tot een intensievere ontwikkeling (van wonen naar hoogwaardig gemengd stedelijk gebied) wil komen van een stationsgebied met nieuwe bebouwing, een gemengde functie met meer én andersoortige woningen, bedrijven, maatschappelijke voorzieningen. Daarnaast wordt voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Tijdens de beraadslaging door de raad is een indicatief aantal genoemd van 500 woningen. Daarbij is ook aangegeven dat dit woningaantal niet kan worden gerealiseerd op enkel het bedrijventerrein aan de Schaapsdrift.

Zoals in de zienswijzennota en tijdens de raadsvergadering in mei/juni 2022 is aangegeven werkt de gemeente aan het opstellen van een startnotitie, die begin 2023 aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd. Deze startnotitie wordt gevolgd door een gebiedsvisie en een stedenbouwkundig plan naar verwachting aan het einde van 2023. In 2024 kan dan het bestemmingsplantraject worden gestart en kan het bestemmingsplan in de eerste helft van 2025 worden vastgesteld.

Inmiddels is er een startnotitie in concept opgesteld, welke gelijktijdig met dit voorstel aan uw raad wordt voorgelegd. Alhoewel het juridisch niet nodig is om de toename van woningaantallen te kwantificeren, wordt in deze startnotitie een aantal uitgangspunten voor de planvorming, inclusief woningaantallen en m² BVO bedrijven/kantoren/voorzieningen genoemd. Daarmee kunnen wij voldoen aan het advies van de bezwaarschriftencommissie om specifieker te zijn over de woningaantallen.

In de startnotitie wordt de lijn die bij het besluit over het voorkeursrecht is ingezet bevestigd. Als uitgangspunten voor de ontwikkeling Schaapsdrift wordt ingezet op een (hoger) stedelijk woonmilieu waarbij we tussen de 500 en 1.000 woningen willen toevoegen. Daarbij worden ook kaders gesteld voor het aandeel betaalbare woningen voor de verschillende doelgroepen. Naast wonen wordt ook het werk- en voorzieningenprogramma uitgewerkt, passend bij het aantal woningen én passend bij de economische werkgelegenheidsdoelstelling om voldoende banen te houden/realiseren passend bij een groeiende stad (één-woning-één-baan). In deze bandbreedte zitten ook functies zoals hoger

onderwijsfaciliteiten. Voor de kaders voor de verdere planontwikkeling wordt verwezen naar de concept startnotitie, welke u in een apart raadsvoorstel is voorgelegd.

Op basis van de uitgangspunten in de startnotitie menen wij dat de regiefunctie, zoals dit in het oorspronkelijke raadsvoorstel is aangegeven nog steeds van belang wordt geacht om tot een optimale ontwikkeling van de locatie te kunnen overgaan. Zeker gezien de noodzakelijke planvoorraad en de uitvoering van de Woondeal Arnhem-Nijmegen en de Verstedelijkingsstrategie regio Arnhem-Nijmegen.

Met de nadere motivering staat voldoende vast dat sprake is van een afwijkend gebruik, waarbij een betere en intensievere invulling wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht kan daarmee in stand blijven. De bezwaarschriften van bezwaarmakers, voor zover ontvankelijk, moeten daarom ongegrond worden verklaard.

De bezwaarschriftencommissie adviseert de bezwaarschriften van bezwaarmakers 1a, 13c, 19q en 26 niet-ontvankelijk te verklaren.
De Wet voorkeursrecht gemeenten voorziet in de plicht voor een eigenaar, appartementsgerechtigde of andere beperkt gerechtigde om zijn onroerende zaak eerst aan de gemeente aan te bieden voordat hij het aan een derde kan verkopen. Daaruit volgt dat alleen eigenaren, appartementsgerechtigden of andere beperkt gerechtigden als bedoeld in artikel 1 van de Wvg belanghebbende kunnen zijn bij het besluit. Een belanghebbende is iemand wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

De bezwaarschriftencommissie adviseert u om de genoemde bezwaarmakers niet ontvankelijk te verklaren aangezien niet is gebleken dat de bezwaarmakers eigenaar, appartementsgerechtigde of anderszins beperkt gerechtigde zijn op gronden waarvoor het voorkeursrecht geldt.

5.1 Mandatering raadsgriffier voor afhandeling ingebrekestelling

In de Algemene wet bestuursrecht is een termijn opgenomen waarbinnen het bestuursorgaan moet beslissen op een bezwaarschrift. Dit is, bij het inschakelen van de algemene bezwaarschriftencommissie, 18 weken. Wordt deze termijn niet gehaald dan kan de bezwaarmaker de gemeente in gebreke stellen voor niet-tijdige besluitvorming en een dwangsom vorderen. Het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen, zal hierover moeten beslissen. In dit geval is dat de gemeenteraad.

Op 1 november 2022 is de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van de bezwaarprocedure. Hierbij is expliciet stilgestaan bij het feit dat de behandeltermijn van de bezwaren overschreden zal worden.

Alle inzet bij de voorbereiding van de besluitvorming over de bezwaarschriften is er op gericht om de bezwaarmakers een zorgvuldige rechtsgang te bieden. Zo is er ruimte gegeven aan bezwaarmakers die meer tijd nodig hadden om hun bezwaren aan te vullen. Daarnaast zijn er twee speciale zittingsdagen (los van de reguliere zittingen) gepland. Door alle bezwaren, behoudens één omdat de bezwaarmaker heeft aangegeven niet te kunnen, op die twee dagen te behandelen kon de

onafhankelijke bezwaarschriftencommissie zich een goed en volledig beeld vormen van alle bezwaren.

Tot slot merken wij op dat de bezwaarschriftenprocedure tegen het voorkeursrecht afwijkt van het overgrote deel van de bezwaren die door de gemeente worden behandeld. De meeste bezwaren zijn immers gericht tegen collegebesluiten en kunnen veelal ambtelijk, in mandaat, worden afgedaan. Dit maakt de procedurele afhandeling van een bezwaar, na ontvangst van het advies van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie, relatief eenvoudig.

Het opleggen van een voorkeursrecht betreft echter een raadsbesluit. Dit houdt in dat na ontvangst van het advies er via het college een raadsvoorstel moet worden voorbereid dat zal moeten worden geagendeerd voor een (besluitvormende) raadsvergadering. Op 8 december 2022 zijn de adviezen van de bezwaarschriftencommissie uitgebracht. Dit is voor een deel van de bezwaarmakers nog voor het moment waarop de maximale behandelduur van bezwaarprocedure is verstreken. Vervolgens is gestart met de behandeling in het college en de voorbereiding van het raadsvoorstel. Deze procedurele afhandeling neemt aanzienlijk meer tijd in beslag dan die van reguliere bezwaarprocedures en draagt daarom bij aan de overschrijding van de behandeltermijn.

Na overleg met de griffie heeft deze verzocht om dit beslispunt op te nemen zodat de ingebrekestellingen, binnen de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen worden afgedaan. De afdeling juridische zaken zal de besluiten inhoudelijk voorbereiden en de griffier zal dan via mandaat namens de raad besluiten. Daarbij worden de wettelijke kaders in acht genomen.

Tegen dit besluit op de ingebrekestelling kan bezwaar gemaakt worden, waarmee de rechtsbescherming is gewaarborgd.

Kanttekeningen en risico's

3.1. Bezwaarmakers kunnen beroep instellen bij de rechtbank Gelderland

Tegen een beslissing op het bezwaarschrift kunnen de bezwaarmakers beroep instellen bij de rechtbank Gelderland. De rechtbank beoordeelt dan nogmaals of de raad een goed besluit heeft genomen.

Participatie

Bij de verdere planuitwerking zullen wij de bewoners en omwonenden en andere actoren betrekken. Participatie vindt daarom vooral plaats naar aanleiding van de nieuwe invulling van het gebied in het kader van de ruimtelijk planologische procedures.

Financiën

Niet van toepassing.

Uitvoering

Artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen tot een heroverweging van het bestreden besluit op grond van de gemaakte bezwaren.

Privacy
Overheidsinformatie is in beginsel openbaar, tenzij een wettelijke eis zich daartegen verzet. In het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) heeft de gemeente geen rechtsgrond om de persoonsgegevens van natuurlijke personen in de openbare besluiten weer te geven.

Bij het besluit is een lijst met de namen van de bezwaarmakers gevoegd. In de stukken die worden gepubliceerd en ter inzage worden gelegd, ook op de gemeentelijke website en in iBabs, worden de namen en voorletters van natuurlijke personen en eventuele gegevens waaruit de namen en voorletters zijn te herleiden (zoals adresgegevens en kadastrale gegevens) in het kader van de AVG geanonimiseerd. Daarom is in het voorstel en het conceptbesluit verwezen naar een nummering die correspondeert met de nummering op de lijst met de namen van de bezwaarmakers.

Communicatie

De besluiten worden op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt. Nadat uw raad het besluit genomen heeft zullen de bezwaarmakers worden geïnformeerd over de inhoud van het besluit en hun beroepsmogelijkheden.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad
- Bezwaarschriften geanonimiseerd
- Adviezen van de bezwaarschriftencommissie geanonimiseerd
- Lijst met bezwaarmakers, geanonimiseerd.

Ter inzage stukken voor gemeenteraad
- Bezwaarschriften, niet openbaar;
- Adviezen van de bezwaarschriftencommissie niet openbaar
- Lijst met bezwaarmakers, niet openbaar

Besluit van

Zaaknummer 644509

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 17 januari 2023;

gelet op artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit:

1. Kennis te nemen van het advies van de algemene bezwaarschriftencommissie.
2. Het advies over te nemen en met de in dit voorstel opgenomen nadere motivering aan dit besluit ten grondslag te leggen.
3. Het raadsbesluit d.d. 1 juni 2022 in stand te laten.
4. De bezwaarschriften zoals opgenomen in de bijlage “Overzicht bezwaarmakers Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. conform het bepaalde in deze bijlage niet ontvankelijk te verklaren dan wel ontvankelijk, maar met inachtneming van de nadere motivering in dit raadsvoorstel ongegrond te verklaren.
5. De beslissingen over de ingekomen ingebrekestellingen naar aanleiding van de bezwaarschriftenprocedure tegen de vestiging van de Wvg Schaapsdrift e.o. te mandateren aan de raadsgriffier.

De griffier, De voorzitter,

INGEKOMEN 14 JULI 2022

Van Veen ADVOCATEN

Keesomstraat 7
6717 AH Ede

Postbus 442
6710 BK Ede

e info@vanveen.com
t 0318 - 68 78 78

vanveen.com

AANTEKENEN
Raad van Arnhem
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Ede, woensdag 13 juli 2022

Inzake	:	VVEWVP/Arnhem
Dossiernummer	:	[405910]
Uw referentie	:	651757
Doorkiesnummer	:	[redacted]
Direct faxnummer	:	
E-mail	:	

BEZWAARSCHRIFT

Geachte dames en heren,

Partijen, besluit.

1. Tot mij wendden zich:

   A. de **Vereniging van Appartementseigenaren Wichard van Pontlaan nummers 16 tot en met 112 (even)** (KvK-nummer: 55497896, **productie 1**), gevestigd te (6861 DE) Oosterbeek aan de Steijnweg 41;

   B. [redacted] wonende te [redacted] en

   C. [redacted] wonende te [redacted]

   Bezwaarde sub A is eigenaar van het appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan huisnummer 16 tot en met 112 te Arnhem, bezwaarden sub B en C zijn appartementsgerechtigden van elk één appartement in dat complex.

2. Cliënten stellen vast dat uw Raad op 1 juni 2022 heeft besloten (**productie 2**) het voorkeursrecht voor het gebied Schaapsdrift e.o. met drie jaar te verlengen. Het betreft hier een verlenging van het voorkeursrecht dat bij besluit van 10 maart

2022 (**productie 3**) door Burgemeesters en Wethouders op het gebied was gelegd.

3. Cliënten kunnen zich met dit voorkeursrecht niet verenigen en komen door dezen daartegen in bezwaar.

Juridisch kader

4. Het criterium voor de vraag of een voorkeursrecht al dan niet kan worden gevestigd is opgenomen in de artikelen 3 van de Wvg:

> *Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.*

5. *Zoals blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg is met de invoering van die wet beoogd de positie van gemeenten bij grondverwerving ten behoeve van de (tijdige) verwezenlijking van hun ruimtelijke beleid te versterken, voorts om te voorkomen dat het gemeentelijke beleid op dit terrein zou worden doorkruist door aankopen door andere gegadigden, en om prijsopdrijving tegen te gaan. Inherent hieraan is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat, nu in dit stadium niet op perceelsniveau kan worden aangegeven welke bestemming daaraan zal worden toegekend.*
Voorts behoeft nog niet van elk in de aanwijzing betrokken perceel duidelijk te zijn of het kan worden ingepast[1].

6. *Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 25 april 2012 in zaak nr. 201105317/1/A3) is bij de parlementaire behandeling van de Wvg tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken.*

7. *Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 december 2010 in zaak nr. 201004705/1/H3) brengt de systematiek van de Wvg mee dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in*

[1] Aldus ECLI:NL:RBUTR:2009:BK4399, r.ov. 2.9

de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

8. *Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg, welke bepaling ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, opdat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat, aldus voormelde uitspraak. Dat nog geen duidelijke bestemming bestaat voor de gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd, heeft de rechtbank daarom terecht niet doorslaggevend geacht.*[2]

Gronden van het bezwaar

9. De overwegingen uit de rechtspraak die hiervoor zijn geciteerd, geven een college of Raad veel ruimte, maar betekenen niet dat aan een voorkeursrecht *geen enkel* vereiste meer wordt gelegd.

Gebruik verandert niet

10. Voornaamste grond van het bezwaar is dat het op zichzelf juist is dat aan de gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht, maar onjuist is dat gebruik 'intensiever en beter' zou kunnen worden.

11. Een intensiever gebruik dan het gebruik dat cliënten maken van de gronden in de vorm van een flatgebouw met appartementen is niet goed denkbaar. Voor wat betreft 'beter' geldt dat cliënten het voornemen hebben het flatgebouw verder te verduurzamen. Zij kunnen dat in eigen beheer.

Er is nog niet het begin van een plan

12. In de toelichting op de website[3] windt de Raad daar in feite ook geen doekjes om: er is niet veel meer van te maken dan dat de Raad 'de komende periode aan de slag gaat met de verdere planuitwerking'. De Raad verwacht (pas) in het voorjaar van 2025 (!) een bestemmingsplan of omgevingsplan te hebben:

---

[2] *Deze twee alinea's komen uit de uitspraak van de Afdeling d.d. 22 oktober 2014, r.ovv 4.2 en 4.3*
[3] https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/projecten/Voorkeursrecht_Schaapsdrift_en_omgeving

Vervolgstappen

We maken een plan van aanpak voor de uitwerking van de "Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o.". Als eerste gaan we in gesprek met bewoners of en hoe zij betrokken willen worden. Aan de hand daarvan maken we een participatieplan.

We organiseren na de zomer (waarschijnlijk in september 2022) een participatiebijeenkomst met eigenaren, bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Eigenaren, huurders en andere betrokkenen ontvangen eind juni een nieuwsbrief.

We werken de komende tijd aan de plannen zoals een startnotitie en een stedenbouwkundig plan. We hebben uiterlijk in het voorjaar van 2025 een bestemmingsplan of omgevingsplan. Op deze pagina zullen we de stappen en de planning aangeven.

13. Als er nog geen begin van een plan is, is niet te verklaren waarom de Raad in het onderhavige geval heeft gekozen voor het gebied-Schaapsdrift, en bijvoorbeeld niet voor andere gebieden waarin inbreiding en kwaliteitsverbetering noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld Schaarsbergen, en de wijken Schuytgraaf en Kronenburg.

<u>Willekeurige begrenzing</u>

14. Cliënten stellen bovendien aan de orde dat de grenzen van het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd willekeurig zijn getrokken, zonder dat (enig) concreet uitzicht is op een gebruik dat hetzij intensiever, hetzij beter, hetzij beiden van dat zou zijn.

15. Vlak voordat het voorlopige voorkeursrecht door burgemeester en wethouders werd gelegd zaten de particuliere woningen en het complex van cliënten nog niet binnen de begrenzingen van het voorkeursrecht. Het is cliënten onduidelijk waarom de particuliere woningen binnen de begrenzingen zijn gebracht, als gezegd, zonder dat daar een gedachte of plan over is geformuleerd.

<u>Bedoeling van de wet: de voet dwars aan ontwikkelaars</u>

16. Bovendien gaat de vestiging van het voorkeursrecht eraan voorbij dat voor cliënten geldt dat zij heel goed in staat zijn om daar zelf stappen in te zetten. Van een (gegronde) vrees van een proces waarin (in) het gebied projectontwikkelaars het gemeentelijke beleid zouden doorkruisen door aankopen te doen, is in het geheel geen sprake: er is sprake van een woongebied met koopwoningen en -appartementen.

17. Het is niet uit te leggen waarom het voorkeursrecht (mede) op de percelen van cliënten is gelegd. Dat perceel wordt immers al gebruikt voor het appartementencomplex van cliënten, waarin niet weinig woningen zijn gevestigd.

18. Cliënten stellen zich dan ook op het standpunt dat het voorkeursrecht in strijd met de wet is gevestigd, nu ten aanzien van haar appartementencomplex niet valt in te zien dat het toekomstige gebruik in relevante mate afwijkt van het huidige gebruik. De grenzen van het voorkeursrecht zijn willekeurig getrokken. Niet valt in te zien in welk opzicht het voorziene gebruik intensiever of beter zou zijn.

19. Cliënten verzoeken u daarom het voorkeursrecht te herroepen, voor zover het is gevestigd op haar (bloot-)eigendommen.

Berokkent nu al schade

20. Dat is bovendien van belang in het kader van de door uw Raad te verrichten belangenafweging. Het bestaan van een (vrije) bevoegdheid vereist, immers afweging van de betrokken belangen.

21. Uit niets blijkt waarom de Raad *op de percelen van cliënten* de vestiging van een voorkeursrecht nodig achtte. Reeds in zoverre is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd.

22. Daarbij heeft de Raad onvoldoende rekening gehouden met de belangen van cliënten, en het feit dat met de vestiging van het voorkeursrecht de financiële positie van cliënten reeds nu ernstig wordt aangetast. Ik licht dat toe.

23. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand. Cliënten hadden het voornemen dat met een lening via het warmtefonds te doen maar thans blijkt dat het Warmtefonds hoogstwaarschijnlijk niet bereid is dergelijke leningen te verstrekken ten behoeve van gebouwen waarop een voorkeursrecht rust, althans niet op basis van dezelfde voorwaarden.

24. Aldus worden noodzakelijke investeringen onmogelijk gemaakt.

25. Ook de Raad van State brengt in verschillende uitspraken tot uitdrukking dat het voorkeursrecht een ingreep is op het eigendomsrecht van eigenaren van de gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd, maar dat dat in een democratische en rechtstatelijke samenleving mogelijk moet zijn. Cliënten onderschrijven dit uitgangspunt.

Belangenafweging ontbreekt

26. Dat laat onverlet dat uw Raad bij besluit dat een voorkeursrecht moet worden opgelegd, had behoren te inventariseren, alvorens tot verlenging zou worden overgegaan, of er wellicht belangen waren aan de zijde van de eigenaren (van woningen) die met zich brengen dat de raad van het verlengen had behoren af te

zien. Dat is niet gebeurd, zodat de (her)vestiging van het voorkeursrecht onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Die hervestiging is daarom tevens onevenredig gelet op de daarmee te dienen doelen. Bovendien is de evenredigheid van doel en middelen – in ieder geval voor het appartementencomplex van cliënten – zoek. Het voorkeursrecht is derhalve ook in strijd met artikel 3:4 Awb gevestigd.

27. Daarbij mogen ook de persoonlijke gevoelens van de heren Vos en Koster niet onbenoemd blijven. Het feit dat een voorkeursrecht is gevestigd lijdt tot enorm veel stress, omdat het een ingreep in hun eigendomsrecht is dat zekerheden voor de oude dag aantast (kan ik nog wel blijven wonen waar ik nu gelukkig en relatief goedkoop woon? Hoe lang gaat het duren voordat duidelijk wordt wat het plan is, etc.). Cliënten Vos en Koster hebben hun gevoelens op papier gezet, welke hierbij wordt overgelegd als **producties 4 en 5**.

28. Ook om die reden behoort het voorkeursrecht niet te worden gevestigd op het appartementencomplex van cliënten.

Slot

29. Namens cliënten verzoek ik u het voorkeursrecht te herroepen, althans voor zover het gaat om het flatgebouw van cliënten en ik verzoek u bij herroeping en/of aanpassing van het besluit in deze zin, een vergoeding toe te kennen voor de kosten van ten dezen beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Ede, 13 juli 2022

Tj.P. Grünbauer
Advocaat/gemachtigde

Producties:

1. Uittreksel Kamer van Koophandel
2. Raadsbesluit d.d. 1 juni 2022
3. Besluit d.d. 10 maart 2022
4. Reactie [redacted] d.d. 10 juli 2022
5. Reactie [redacted] d.d. 11 juli 2022

VVEWVP -[redacted]-[redacted]

Reactie [redacted] d.d. 10 juli 2022

PRODUCTIE 4

Van Veen
ADVOCATEN

Arnhem, 10 juli 2022

Zaaknummer: 651757

Betreft: bezwaar wet voorkeursrecht Schaapsdrift e.o.

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad met een nipte meerderheid een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens, omdat ik net een jaar geleden mijn hypotheek met een zeer gunstige rente heb kunnen afsluiten voor mijn gezin en zo dacht dat we kunnen genieten van onze oude dag. Dit valt dan rauw op onze dak in een tijd waar de woningnood hoog is en we niet meer zomaar een nieuw huis kunnen vinden die aan onze eisen voldoet. Hoe krijgen wij weer een passend huis, hoe krijgen we een hypotheek! En bovenal waar komen we terecht!

De wet voorkeursrecht is op ons huis gevestigd zonder plan, zoals de wethouder steeds vermeldde in de raadsvergaderingen waar ik steeds bij was. Hoe moeten wij dan plannen kunnen maken als jullie ons zolang in het ongewisse laten! Waar moeten we naartoe als er toch besloten wordt dat de boel tegen de vlakte moet, is er een terugkeergarantie voor ons en kunnen we dat dan wel betalen. Hele onzekere tijden in een hele onzekere wereld, wat ons zomaar overkomt. En voor wat, voor maar een paar extra woningen op dit kleine stukje grond.

Er zijn zoveel meer plaatsen in Arnhem te bedenken. Ik ben een geboren en getogen Arnhemmer en weet nog wel veel meer plekken waar gebouwd kan worden zonder aan ons mooie stukje te komen. Ik noem bijvoorbeeld Schaarsbergen, waar ontzettend veel gebouwd kan worden op de defensieterreinen die aangeboden zijn aan de Gemeente Arnhem.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Daar was in eerste instantie geen sprake van. De woningen zijn er later met een pennenstreek bijgevoegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik woon hier prima, en ik wil hier blijven wonen, net zoals de rest van mijn gezin. Ik pieker er niet over om dit appartement te verkopen.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement (en gebouw). In eerste instantie toen de tijdelijke voorkeursrecht (de datum 10 maart 2022) op onze woning was geplaatst zag ik er nog het positieve ervan in en heb een zienswijze ingediend, waar ik ook nog kansen zag en onze appartementencomplex zo een duurzame metamorfose kan laten ondergaan en zo een voorbeeld is voor de nieuwe buurt. Maar dat verdween als sneeuw voor de zon, want hoe de Gemeente Arnhem zich nu manifesteert tegen over zijn eigen burgers kan ik mij op dit moment niet in vinden!

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren zijn al een aantal jaren bezig om onze warmteketels (Vr naar Hr) te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen en een nieuw ventilatiesysteem te plaatsen. Alsmede dat we het dak en spouwmuren willen vernieuwen, dus alles zo langzamerhand gaan verduurzamen! Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik schade door.

Vanaf het moment dat ons dit is overkomen, wat mij betreft erg ondoordacht en kort door de bocht van het College van burgemeester en wethouders van Arnhem, zijn we beland in een nachtmerrie. Elke dag zijn we ermee bezig, we gaan ermee naar bed en we staan er mee op. Het is niet alleen als bewoner dat ik ermee te maken heb, maar ben ook bestuurslid van onze VVE Wichard van Pontlaan 16-112a en ben dus ook nog eens belast samen met mijn medebestuursleden en technische commissie om de veiligheid van ons pand te waarborgen. Daar gaat ook heel veel tijd in zitten en we zijn maar vrijwilligers die ook graag willen wonen.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend, verblijf ik [redacted]

[redacted]

VVEWVP -[redacted]-[redacted]

Reactie [redacted] d.d. 11 juli 2022

PRODUCTIE 5

Van Veen
ADVOCATEN

Arnhem, 11 juli 2022

Zaaknummer 651757

Betreft: bezwaar Wet voorkeursrecht Schaapsdrift e.o.

Geachte raad,

Sinds 2015 zijn mijn vrouw en ik inwoners van Arnhem. Na vijf jaren van huur, kregen we in 2020 de mogelijkheid om ons appartement te kopen. Voor ons een fantastische eerste stap om verder te kunnen bouwen aan onze toekomst. Maar alle positieve gevoelens die horen bij het bezitten van een eerste eigen huis werden ons ontnomen toen op 1 juni 2022 uw raad op dit appartement aan de [redacted] het voorkeursrecht verlengde.

Met dat besluit zijn wij het niet eens.

We wonen hier erg fijn en denken er niet aan om dit appartement dat we met zeer veel moeite in de huidige markt hebben kunnen kopen, te verkopen. De argumenten om de Wet voorkeursrecht gemeente op te heffen zijn reeds benoemd in de brieven die door mr. Grünbauer en [redacted] zijn opgesteld. Daar willen we ons graag bij aansluiten. Graag zouden we daar de volgende persoonlijke noten aan toe willen voegen.

De Wvg schaadt ons in het ten uitvoer kunnen brengen van onze toekomstplannen. We verheugden ons zeer in het verbouwen en het ons eigen maken van onze woning. Met alle onzekerheid die er heerst door de Wvg staan al onze plannen in de pauze stand. We kunnen pas verder plannen tot we zeker weten wat de bedoeling is met dit pand. Investeren doe je pas in iets als je weet dat het nut heeft voor de lange termijn. Dit geld ook voor de plannen die we hadden met de buurt om onze straat leefbaarder en gezelliger te maken. Het is zelfs zo, dat we nu vrezen voor een verloedering van de buurt.

Al maanden is de aandacht volledig gericht op de vraag; Hoe gaan de komende jaren er voor ons uitzien? Wonen we in een pand dat gedoemd is om te worden gesloopt? Het blijft moeilijk om de toekomst positief in te blijven zien met zoveel onzekerheid. De Wvg schaadt ons hiermee in de persoonlijke sfeer. De Wvg heeft ook een zeer negatief effect op onze mentale gezondheid door de onzekerheid die het met zich mee brengt en de tijd die we er in moeten steken.

De Wvg brengt ons nu ook in een onmogelijke positie. We kunnen niet verder met het maken van plannen en het heeft ons ons woongenot ontnomen en al zouden we weg willen we kunnen niet verkopen omdat onze persoonlijke situatie is veranderd en we niet dezelfde hypotheek zullen krijgen. Ook is de kans zeer klein dat we op de huidige woningmarkt een gelijkwaardige woning kunnen kopen.

Ook schaadt de Wvg de veiligheid en langetermijnplanning van dit appartementencomplex. De geplande vernieuwing van de rookgaskanalen en vervanging van ketels zou moeten leiden tot een nog veiligere situatie en kostenreductie. De voorbereiding en plannen waren al jaren in de maak. Doordat deze plannen nu niet kunnen worden uitgevoerd kunnen we met ons pand niet

mee met de toekomst en hebben daardoor straks hogere kosten voor verwarming. Dit samen met de stijgende energieprijzen maken dat wij hier extra schade door lijden. Gaat de gemeente Arnhem deze extra kosten voor ons compenseren of moeten bewoners hun spaargeld opsnoepen om de energierekening te kunnen betalen?

Ook kunnen we hierdoor de beoogde efficiencyslag op het gebied van ketelonderhoud niet maken waardoor iedere woningeigenaar zelf verantwoordelijk blijft voor een gedegen onderhoud en het naleven van de veiligheidsregels. We lopen daardoor het risico dat het appartementencomplex de komende jaren als een soort lappenpop in stand wordt gehouden. Dit brengt voor het VvE bestuur en de Technische Commissie nog meer extra en onnodig werk met zich mee.

De gemeente Arnhem heeft over het beheer van aangekochte panden het volgende gezegd; "Wanneer de gemeente een pand wil verhuren, dient deze in veilige staat te zijn. De gemeente stelt zich actief op binnen de VvE en zal ook overgaan tot het noodzakelijke onderhoud voor elk pand dat de gemeente verwerft."

Uiteraard heeft veiligheid ook voor onze VvE prioriteit maar daarnaast willen we ook verder kijken naar de toekomst. In een tijd waar duurzaamheid en energiebesparing hoog op de politieke agenda staat wekt de Gemeente Arnhem met deze uitspraak niet het vertrouwen dat deze ook duurzaamheidsinitiatieven in onze wijk gaat ondersteunen.

Bij het doorzetten van de Wvg zal deze ons op den duur belemmeren in het gezond houden en goed laten functioneren van de VvE. De gemeente Arnhem wordt na verloop van tijd steeds meer eigenaar van ons appartementencomplex waardoor er een groter aandeel zal ontstaan van bewoners met kortlopende huurcontracten ten opzichte van eigenaars die hier zelf wonen. Dit gaat gevolgen hebben voor de mate van betrokkenheid van bewoners. Daardoor zijn de VvE verantwoordelijkheden straks voor een steeds kleiner wordende groep mensen. Of mogen wij verwachten dat de Gemeente Arnhem extra middelen zal aanwenden om straks als eigenaar ook te helpen bij de dagelijkse ondersteuning van de VvE?

Belangrijker nog hoe denkt de Gemeente Arnhem de kwaliteit van onze woningen in onze wijk op peil te houden? Door te stellen dat dit zaken zijn die pas na een participatietraject aan de orde dienen te komen onderschat de raad de ernst van de huidige situatie en neemt ons wederom onvoldoende serieus. De Wvg schaadt de betrokkenheid die huidige bewoners hebben in de wijk.

Wij vinden het zeer kwalijk dat de gemeente Arnhem de afgelopen periode zo kortzichtig met haar burgers is omgegaan en niet eerst alle problemen heeft bekeken. Kijk eerst wat er binnen de bedrijventerreinen mogelijk is voor u onze woningen hierbij annexeert!

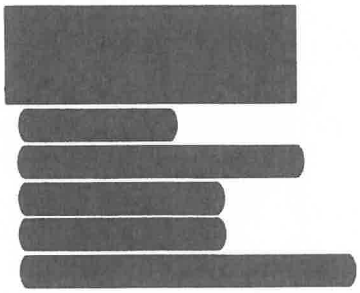
U kunt zich afvragen of we ons onnodig druk maken. We gaan uit van het beste in de mens en geven iedereen graag een kans. Echter de gemeente Arnhem heeft voldoende gelegenheid gehad om direct na het vestigen van voorlopige Wvg in te gaan op de twijfels en onzekerheden die bij ons de bewoners heersten. De gemeente Arnhem heeft alleen niets gedaan om deze onrust weg te nemen. In de aanloopfase is niet tijdig en helder gecommuniceerd naar de bewoners. Er is niets gedaan met de 150 handtekeningen die zijn aangeboden. Er is niet inhoudelijk ingegaan op de vele zienswijzen die werden ingediend. Er is niet serieus omgegaan met de gestelde vragen van de raadsleden. Kortom er zijn geen zichtbare pogingen ondernomen om de tegenstanders te overtuigen van de noodzaak van de gemaakte plannen en daarmee om te vormen tot medestanders. Dit biedt ons geen vertrouwen in de oprechtheid en bereidheid van de Gemeente Arnhem om naar ons te luisteren in een toekomstig participatietraject.

Wij blijven er van overtuigd dat de Wvg op onze woningen niet zal kunnen leiden tot iets waar de gemeente Arnhem trots op kan zijn. Maar zich zal moeten schamen dat het zijn eigen inwoners in de kou heeft gezet.

Graag verzoeken wij U de Arnhemse gemeenteraad daarom dringend om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat ons betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Op dit bezwaar zou ik graag worden gehoord.

Hoogachtend,



Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 2

INGEKOMEN 19 JULI 2022

Gemeente Arnhem
T.a.v. de Gemeenteraad
Postbus 9200
6800HA Arnhem

2022-1006612b

Betreft WVG Omgeving Schaapsdrift, zaaknummer 651757
Datum 12 juli 2022

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan de [redacted] Ik maak hier tegen bezwaar.

Het besluit maakt allereerst niet duidelijk waarom er een noodzaak is dat het appartementencomplex waar nummer [redacted] deel van uit maakt zou moeten wijken met als reden dat er dan verdichting zou kunnen plaatsvinden.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement(engebouw).

De Raad heeft er ook geen of onvoldoende rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Doordat er onzekerheid is gecreëerd over de toekomst is het niet mogelijk om investeringsbeslissingen te nemen op het gebied van onderhoud en verduurzaming. Ook drukt dit gebrek aan duidelijkheid de prijsontwikkeling van genoemd appartement. Ik lijd hierdoor schade.

Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik schade door evenals het milieu.

Deze en andere schade/derving door de vestiging van de WVG zal ik proberen op u te verhalen.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Per adres: [redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 3

INGEKOMEN 15 JULI 2022

Gemeente Arnhem
T.a.v. College van burgemeester en wethouders
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Arnhem, 12 juli 2022

651757

Betreft: Bezwaar tegen WvG, zaaknummer 644509

Geacht College,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens, derhalve teken ik hierbij bezwaar aan tegen de Wet voorkeursrecht gemeente, zoals die nu is uitgesproken met betrekking tot locatie Schaapsdrift e.o.

Het voorkeursrecht zoals dat nu gevestigd is op het complex Wichard van Pontlaan, exact de grens van het beoogde nieuwbouwproject, is mijns inziens onterecht daar de gebouwen in overeenstemming zijn met de aan de overzijde gelegen appartementencomplexen, die echter blijven staan... Mede gezien het grote aantal mensen wat er in de appartementencomplexen van de Wichard van Pontlaan zijn gehuisvest, en dat deze woningen bijdragen aan betaalbaar wonen voor een gemêleerde groep van bewoners die zich verenigd voelt als onderdeel van de buurt Schaapsdrift, wordt er door deze beslissing van u een bom gelegd onder aspecten zoals bijv. sociale cohesie, 1 van de vaandels van Mark Rutte,... help elkaar, kom voor elkaar op, we moeten het samen doen.
In mijn optiek wordt er nu geheel voorbij gegaan aan sociaal democratisch beleid.

Ik ben hier in februari 2022 vanuit de Randstad naartoe gekomen om gelijkvloers te kunnen wonen in een omgeving waar de mensen er nog voor elkaar zijn. Dit blijkt nu ook na 4 maanden, gezien het contact wat ik met de wijkbewoners heb.
Dat dit op de schop moet beschouw ik wederom als antisociaal democratisch beleid.

Gezien de huidige woningnood is het mijns inziens een slechte zaak daar, indien de voorgenomen sloopplannen worden uitgevoerd, ikzelf en met mij vele honderden medebewoners op straat komen te staan. Dit ook nog eens zonder 1e recht van aankoop op de nog te ontwikkelen nieuwbouwplannen. Het laten installeren van een compleet nieuwe keuken had ik dan bijvoorbeeld ook achterwege gelaten.

Nogmaals ik heb geen begrip voor de vaststelling van de grenzen van het gebied waarop nu het voorkeursrecht ligt.

Het voorkeursrecht op de oostzijde van het gebied, en met name de bedrijven die daar gehuisvest zijn, kan ik wel begrijpen. De bedrijven met hun terreinen bieden de mogelijkheid, na verwijdering, tot het bouwen van meerdere, al dan niet hoge appartementencomplexen.

De Raad heeft er tevens geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht ook direct voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen.

Dit is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, de geplande ingreep maakt het gebouw weer up to date.
Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik schade door.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 4

INGEKOMEN 13 JULI 2022

Gemeente Arnhem
T.a.v. De gemeenteraad
Postbus 9200
6800 HA Arnhem
Betreft: Wet Voorkeursrecht gemeent (Wvg) Schaapsdrift.
Zaaknummer 651757

Arnhem, 11-07-2022

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik woon hier prima, en ik wil hier blijven wonen.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartementencomplex, want dat is al hoogbouw. Hoe hoog wil men het hebben!? Bovendien vallen de appartementen aan de overkant van de flat niet in het gebied waar het voorkeursrecht op gevestigd is, en waarom die niet en mijn appartementencomplex wel? Dat lijkt op willekeur!

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Financiers zijn namelijk huiverig te investeren in onroerend goed dat mogelijk gesloopt gaat worden. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik financiële schade door.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Graag verneem ik spoedig een reactie op mijn bezwaar.

Hoogachtend,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 5

[redacted]

INGEKOMEN 12 JULI 2022

Gemeenteraad van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem

Zaaknummer: 651757
Datum: Dinsdag 12 juli 2022

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik woon hier nu sinds 2 jaar en het heeft mij heel veel moeite gekocht om destijds iets te kopen in de gekte van de huizenmarkt en een appartement te vinden waar ik gelukkig kan worden. Dit is een appartement waar ik oud zou kunnen en willen worden, met een mooie woonoppervlakte, een fijne en veilige buurt, dus ik peins er niet over om dit appartement te gaan verkopen in de toekomst.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement (en gebouw).

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik schade door.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend,

[redacted]

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 6

INGEKOMEN 12 JULI 2022

Arnhem 11-07-2022

zaaknummer: 651757

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn garage aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik heb achter dit appartementen complex een garage gekocht .En wil dit houden .Mede gelet op de parkeer overlast in de wijk. Ik pieker er niet over om deze garage te verkopen.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn garage dat onder het appartementen complex valt .

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft . Onze Vereniging Van Eigenaren, waaronder ook mijn garage valt, is bezig om warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. En dit wellicht gevaren kan gaan op leveren voor de bewoners van het complex

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 7

INGEKOMEN 12 JULI 2022

Gemeenteraad van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem
Zaaknummer 651757

Arnhem, 10 juli 2022

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht Schaapsdrift verlengd op mijn appartement aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik woon hier prima, en ik wil hier blijven wonen. Ik pieker er niet over om dit appartement te verkopen.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement(engebouw).

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft.

[redacted]

Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze cv ketels te verduurzamen en de rookgaskanalen te renoveren. Dat is noodzakelijk. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze verduurzaming aan te laten brengen. Tevens gaat als gevolg van de oplegging van de WVG de dakisolatie en spouwmuurisolatie niet door. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik direct schade door.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 8

INGEKOMEN 12 JULI 2022

Gemeenteraad van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem
Zaaknummer 651757

Arnhem, 10 juli 2022

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht Schaapsdrift verlengd.

Dit heb ik uit de krant moeten vernemen.
Ik heb daarvan **geen** bevestigingsbrief ontvangen van de Gemeente Arnhem.
Daarmee zijn jullie in gebreke gebleven.

Derhalve ga ik ervan uit dat dit Voorkeursrecht niet op mijn appartement [redacted] ligt.

Mocht dit om welke onduidelijke reden toch zo zijn dat het voorkeursrecht ook op mijn appartement rust dan ben ik het daar ook niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik woon hier prima, en ik wil hier blijven wonen. Ik pieker er niet over om dit appartement te verkopen.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement(engebouw).

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft.

[redacted]

Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze cv ketels te verduurzamen en de rookgaskanalen te renoveren. Dat is noodzakelijk. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze verduurzaming aan te laten brengen. Tevens gaat als gevolg van de oplegging van de WVG de dakisolatie en spouwmuurisolatie niet door. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik direct schade door.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 9

INGEKOMEN 14 JULI 2022

[redacted]

2022-1006475M

[redacted] 10 juli 2022

De Gemeenteraad van de Gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem

Betreft: bezwaarschrift WVG Schaapsdrift – zaaknummer 651757 – [redacted]

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan de [redacted] Ik schrijf deze brief namens mij en mijn vrouw.

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ons appartement wordt momenteel verhuurd aan een jong stel en ze wonen daar in volle tevredenheid.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement(engebouw).

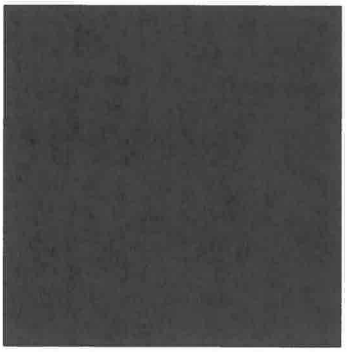
De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen.

Daarnaast hebben wij dit appartement destijds gekocht voor ons pensioen, ondertussen zijn de spelregels in Arnhem veranderd en is de opkoopbescherming c.q. zelfbewoningsplicht van toepassing. Dat betekent dat het niet meer is toegestaan een woning te kopen en deze te verhuren. Dit adres valt daar buiten omdat het reeds verhuurd was op het moment dat deze regel werd ingevoerd. Dit is voor mij een waardevol punt waar ik in het geval van WVG extra schade door lijd.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend,



Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 10

INGEKOMEN 14 JULI 2022

651757

[redacted]

Gemeenteraad Gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem

2022-1006474A

Arnhem, 07-07-2022

Betreft: Bezwaar Wet voorkeursrecht Schaapsdrift e.o.

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Het biedt al aan veel mensen huisvesting.
De appartementen aan de Ernst Casimirlaan zijn wel buiten schot gebleven van het voorkeursrecht. Tijdens de eerste bijeenkomst voor buurtbewoners in het gemeentehuis werd door de wethouder als reden gegeven dat het appartementencomplexen zijn die voldoende huisvesting bieden. Waarom geldt dat dan niet voor ons appartementencomplex?

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement(engebouw).

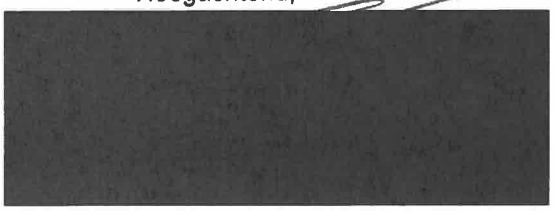
De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik schade door.

Hoewel ik nog steeds met veel plezier woon in mijn appartement, in een populaire en centraal gelegen wijk in Arnhem, zal ik in de nabije toekomst groter willen wonen. De huizenprijzen stijgen de pan uit, en de komende jaren gaat dat niet minder worden. De wet voorkeursrecht en de daarbij behorende regel dat ik mijn woning alleen aan de gemeente aan mag bieden voor verkoop, geeft mij een enorme financiële strop. Een marktconforme prijs voor mijn woning is niet hetzelfde als de prijs die je voor je woning krijgt op de huizenmarkt. Ik ben 35 jaar en woon alleen en hierbij komt de financiering op mij neer. Wat betekent dat het mij bijna onmogelijk wordt gemaakt om een andere woning te kopen, nu en in de toekomst.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend,



Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 11

De Gemeenteraad van de Gemeente Arnhem

Koningstraat 38

6811 DG ARNHEM

Arnhem, 13 juli 2022

Betreft: zaaknummer 651757.

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartement aan [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens. Het doel is meer huisvestingsmogelijkheden creëren, echter voor de mensen die er al gelukkig wonen is er een grote kans dat voor hen het leven vele malen duurder wordt en tevens onbetaalbaar om daar te kunnen (blijven) wonen.

Ik begrijp de keuze om het bedrijvengedeelte van het gebied opnieuw te ontwikkelen heel goed. Deze bedrijven nemen veel ruimte in op een plek die planmatig ook onlogisch is. Ik begrijp echter niet waarom ons appartementengebouw daarin meegenomen moet worden.Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik heb dit appartement 6 jaar geleden gekocht en ben heel gelukkig met mijn woonplek. Ik wil mijn appartement helemaal niet verkopen. Dit was en is nog steeds financieel ook voor mij een van de weinige mogelijkheden om in Arnhem te kunnen wonen (in een zelfstandige woning) als alleenstaande vrouw.

Het financiële plaatje gaat niet alleen voor mij een probleem opleveren, ook voor andere bewoners die, stel er wordt ons iets nieuws aangeboden zeer waarschijnlijk niet de financiële ruimte hebben om deze nieuw gecreëerde woonruimte te kunnen betalen.

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik schade door.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Vriendelijke groet,

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 12a en 12b

AANTEKENEN

Het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Betreft	:	Bezwaar tegen vestiging voorlopig voorskeursrecht
Dagtekening	:	14 april 2022
Zaaknummer	:	644509 en 644509
Onroerende zaak adres	:	[redacted]

Geacht college,

Wij ontvingen uw schrijven m.b.t. het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten, gedagtekend dd. 10-03-2022, betreffende het perceel kadastraal bekend gemeente [redacted]

Tevens voegen wij aan dit bezwaar zaaknummer 644509 i.v.m. de op 26-02-2022 door ons aangekochte percelen kadastraal bekend gemeente [redacted] toe.

Tegen deze vestiging van deze wet voorkeursrecht op genoemde 3 percelen maken wij bezwaar op grond van:

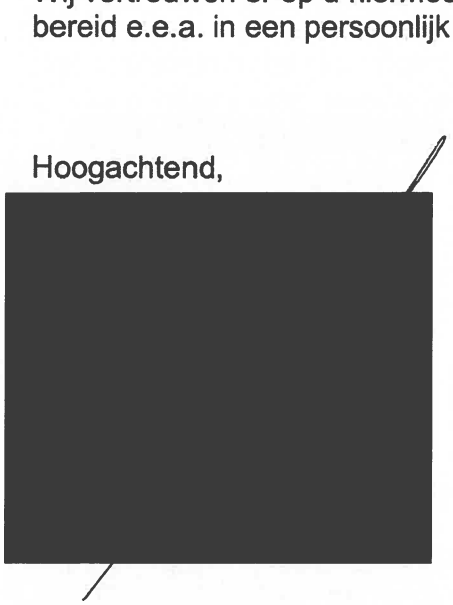
- Het voorgenomen besluit uwerzijds is op basis van een onduidelijk geformuleerde stelling. Citaat van deze stelling: *"omdat we de gronden op een andere wijze willen gaan gebruiken dan ze nu worden gebruikt"*, suggereert een andere bestemming dan wonen. Echter blijkt uit de verdere omschrijving en hetgeen gemeld tijdens de informatieavond dd. 29-03-2022 dat het voornemen is om woningbouw te realiseren. Dit lijkt ons geen andere wijze dan hoe genoemde percelen momenteel worden gebruikt;
- Het voorgenomen besluit uwerzijds is op basis van een te summier omschreven plan en een vervolgens te ruim geselecteerd gebied. Door wethouder (Mw. C. Bouwkamp) werd tijdens genoemde informatieavond bevestigd dat het voorgenomen besluit hoofdzakelijk gericht is op de aanwezige bedrijfspercelen waarbij de naam Fa. Praxis herhaaldijk viel. Dit zou ook logisch zijn m.b.t. het voornemen van een andere wijze van gebruik. M.b.t. de in het besluit meegenomen omliggende woningen zou volgens de wethouder "*nog even bekeken moeten worden wat we er mee gaan doen*";
- Het voorgenomen besluit uwerzijds leidt voor ons als woningbezitter tot grote financiële schade daar een marktconforme verkoopprijs momenteel niet wordt bepaald door taxateurs maar door forse overbiedingen i.v.m. een grote krapte op de woningmarkt. Deze marktwerking wordt volledig tenietgedaan door uw voorgenomen besluit;

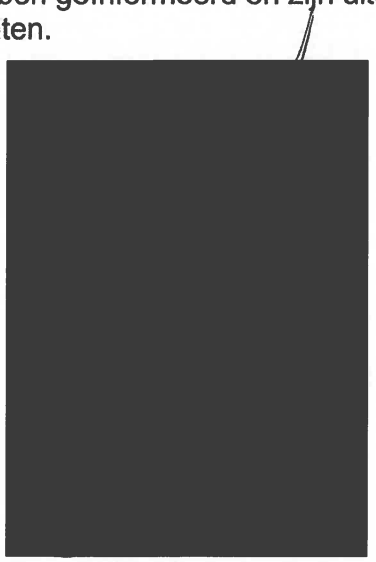
- Het voorgenomen besluit uwerzijds biedt geen enkel perspectief voor ons als woningbezitter om de financiële schade te beperken door bijvoorbeeld in aanmerking te komen voor een nieuwe woning of kavel elders of in het (ontbrekende) nieuwe plan.

Vanzelfsprekend zijn wij niet tegen verbetering van de leefomgeving rondom onze woningen echter uw voorgenomen besluit leidt tot aanzienlijke financiële schade. Wij behouden ons het recht voor om te allen tijde de door ons geleden en te lijden schade ongeacht van welke aard dan ook, die is veroorzaakt door u, uw voorgenomen besluit en/of uw contractpartners op u te verhalen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn uiteraard bereid e.e.a. in een persoonlijk gesprek toe te lichten.

Hoogachtend,





Bijlagen:

-

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 13a, 13b, 13c en 13d

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem
betreft: zaaknummer 644509

20 APR. 2022

651757

Arnhem, 18 april 2022,

2022-1003587

Geacht college,

Namens de eigenaren en bewoners van de [redacted] tekenen wij bezwaar aan tegen het voorgenomen besluit om een voorkeursrecht te vestigen conform het ontwerpraadsbesluit "Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.". Een kopie van het voorgenomen besluit, inclusief het bijbehorende ontwerpraadsvoorstel is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Achtergrond

De woningen aan de [redacted] bevinden zich aan de rand van het aangewezen gebied. De Willibrord-kerk, de monumentale kantoorvilla aan de Velperweg 148 en de Velperweg zelf worden allen verbonden door onze woningen. Onze woningen versterken de karakteristieke uitstraling van deze panden en zorgen voor een mooie gezichtslijn en verbinding met dit gedeelte van de Gemeente Arnhem. Onze jaren-30 woningen bevatten nog originele vloeren, glas-in-lood, kamer-en-suite-deuren en meer originele bouwdetails. De woningen zijn goed onderhouden. De verschillende bouwstijlen in het gebied Schaapsdrift e.o. geven het gebied een unieke en karakteristieke uitstraling wat een reden is geweest om hier te gaan wonen.

In het van kracht zijnde bestemmingsplan Velperweg e.o. dat van toepassing is op bovengenoemde woningen is het onderscheid tussen woonbestemming en bedrijfsbestemming in gebruiksfuncties planologisch vastgelegd. De woningen waar door de Gemeente op 11 maart jl. een voorkeursrecht is gevestigd, hebben in dit bestemmingsplan de bestemming wonen.

Gronden voor bezwaar

<u>Rechtszekerheid / vertrouwen Ontwikkelingsperspectief Spoorzone Arnhem – Oost fase 1</u>
Er is een Ontwikkelingsperspectief Spoorzone Arnhem-Oost fase 1. Het Ontwikkelingsperspectief beschrijft de ambitie van de Gemeente om 16.000 woningen te realiseren tot 2040. Om dit doel te realiseren zijn er verschillende verdichtingslocatie voor wonen aangemerkt. In het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost, fase 1, en in de Gebiedsuitwerking Spoorzone Arnhem-Oost is voor het gebied ten noorden van Station Presikhaaf alleen het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift aangewezen als verdichtingslocatie en de woongebieden niet. De woningen aan de [redacted] vielen überhaupt buiten alle eerder gepresenteerde plannen.

In het aanwijzingsbesluit bij het collegevoorstel is het onderscheid tussen het woongebied en het te ontwikkelen bedrijventerrein losgelaten. Dit zorgt voor veel onrust en onzekerheid,

vooral omdat op de voorlichtingsavond van 29 maart jl. reeds gesproken is over mogelijke onteigening.

Op geen enkele manier konden en moesten wij weten dat onze woningen onderdeel zouden zijn van het ontwikkelingsgebied. Op basis van het Ontwikkelingsperspectief mochten wij er dan ook op vertrouwen dat onze woningen niet geraakt zouden worden door de plannen van de Gemeente. Menig woning is recent dan ook nog verbouwd, dan wel zijn er investeringen gedaan om het huis te verduurzamen, zoals gevelisolatie, zonnepanelen, hybride warmtepompen, etc. Investeringen die wij niet hadden gedaan als wij op de hoogte waren geweest van de plannen van de Gemeente voor het vestigen van een voorkeursrecht op onze woningen en mogelijke onteigening.

Het bericht van 11 maart jl. kwam dan ook als donderslag bij heldere hemel. Drie van ons hebben überhaupt nog steeds geen aangetekende brief ontvangen, hetgeen in strijd is met de bepalingen van de Wvg.

<u>Toegedachte bestemming wijkt niet af van huidig gebruik.</u>

Artikel 5

- *1.In afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan, of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.*
- *2.Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing.*

Het voornemen van de gemeente om onze percelen aan te wijzen als te bebouwen percelen is bovendien geen houdbaar argument, omdat deze reeds als woonpercelen fungeren. De beoogde intensivering van bebouwing die de gemeente voor ogen heeft ligt kennelijk ten grondslag aan de aanwijzing, maar hoort niet op onze percelen plaats te vinden, doch op het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift, zoals eerder door de gemeente gepland en gecommuniceerd.

<u>Geen noodzaak aanwijzing woonpercelen</u>
Onze woningen zijn zoals gezegd reeds in gebruik als woonpercelen. De intensivering van bebouwing zou plaats moeten vinden op het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift.

Deugdelijke motivering: op grond van artikel 3:46 Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering. We hebben de motivering van de voorgenomen aanwijzing echter gelezen, maar naar onze mening is de motivering niet volledig en rechtvaardigt daarom niet zo'n grote inbreuk op ons eigendomsrecht. In de motivering is opgenomen dat het de bedoeling is van de ontwikkelaars om de langgerekte appartementen aan de zijde van de Wichard van Pontlaan terug te brengen. Waarom zijn onze woningen dan aangewezen?

Wij hebben begrepen dat de Gemeente voornemens is om onze karakteristieke jaren-dertigwoningen te vervangen door hoogbouw, dan wel een weg. Indien deze huizen op termijn zouden verdwijnen wordt de gezichtslijn en de geschiedenis van onze wijk op een dusdanige manier aangetast die niet meer te herstellen is. Het aanwijzen van de percelen levert ook geen bijdrage aan het herstellen van de historische verbinding tussen de Schaapsdrift en Plattenburg. Ook druist het in tegen de plannen over de herinrichting van de Velperweg.

Sinds 2021 zijn wij betrokken bij de plannen van de Gemeente voor de herinrichting en vergroening van de Velperweg (project Renaissance van de Velperweg). In dit plan wordt de infrastructuur opnieuw ingericht. Er komen o.a. rotondes bij, verkeerslichten, de wegen worden smaller en er worden groenstroken toegevoegd. Met deze plannen wil de Gemeente Arnhem het stadsaanzicht in ere herstellen. Wij bewonen onder architectuur gebouwde karakteristieke jaren dertig woningen, die niet alleen uitkijken op de Velperweg, maar ook bijdragen aan de sfeer van toen ('een bomenrijke laan vol geschiedenis') die de gemeente op en rond de Velperweg in ere wil herstellen. Een voornemen dat wij van harte ondersteunen en een project waar wij nu en in de toekomst deel van willen uitmaken. Het is voor ons onbegrijpelijk dat we voor het project Velperweg een belangrijk onderdeel zijn vanwege de bepalende uitstraling van onze woningen en dat we voor de herinrichting van de Schaapsdrift e.o. wellicht plaats moeten maken voor een wijkontsluiting.

Het opknappen van Station Presikhaaf en directe omgeving juichen wij toe. Ook het vervangen van verloederde en/of braakliggende bedrijventerreinen in de wijk Plattenburg kan op onze instemming rekenen. De Gemeente heeft het plan om meer groen, biodiversiteit en klimaatadapatie te realiseren. Dit strookt echter niet met het voornemen om op of nabij de aan de (Oude) Velperweg liggende percelen intensieve bebouwing te vestigen. Wij hebben veel groen rondom onze woningen. Onze woningen kijken bovendien uit op park Angerenstein en maken deel uit van het groene karakter dat de gemeente wil herstellen aan de (Oude) Velperweg en omgeving.

<u>Onjuiste belangenafweging</u>
Uw raad dient op grond van artikel 3:4 Awb bij de vaststelling van het (definitieve) aanwijzingsbesluit een afweging te maken tussen enerzijds de belangen van de Gemeente en anderzijds de belangen van de grondeigenaren voor het ongestoord genieten van hun eigendomsrecht.

We hebben het hier dan niet alleen over het woongenot en het mentale aspect van ongestoord genieten van een eigendomsrecht, maar ook over de nadelige financiële gevolgen voor de bewoners. Het is alom bekend dat de waarde van een woning waar een voorkeursrecht op gevestigd is afneemt. Daarnaast is de prijsvaststellingsprocedure in deze markt eveneens niet realistisch. De Gemeente is verplicht om een marktconforme prijs te bieden. Deze marktwaarde zal alleen maar dalen naar mate een voorkeursrecht gevestigd is en / of buren toch besluiten om te verkopen en er leegstand ontstaat. Dan hebben wij het nog niet eens over het feit dat op huizen tegenwoordig flink overboden wordt. De prijs wordt bepaald doordat partijen tegen elkaar opbieden. Hiervan is geen sprake als de Gemeente betaalt op basis van een marktconforme prijs. Bovendien moeten wij dan weer een nieuwe woning kopen, waar we wel moeten overbieden. We kunnen nooit meer een

soortgelijke woning kopen voor hetzelfde geld. De financiële gevolgen zijn voor ons dan ook niet te overzien.

Wij begrijpen goed dat de Gemeente een belang heeft bij het vestigen van een voorkeursrecht wanneer er sprake is van bedrijventerreinen, dan wel om speculatie te voorkomen. Echter bij het vestigen van een voorkeursrecht op onze woningen heeft de Gemeente een onjuiste belangenafweging gemaakt en staat het in geen verhouding tot de inbreuk op ons eigendomsrecht. Onze woningen waren reeds aangemerkt als woonbestemming, daarvoor hoefde geen voorkeursrecht te worden gevestigd. Er zijn ook andere opties waarmee de Gemeente haar doelen kan bereiken die veel minder vergaand gaan, bijvoorbeeld de aanwijzing van alleen het oostelijk gelegen bedrijventerrein.

Ook het argument om speculatie te voorkomen is onvolledig aangezien geen van ondergetekenden van plan is zijn/haar woning te verkopen. Sterker nog: tot aan de brief van 10 maart jl. woonden wij met veel plezier in deze vitale straat met haar historische karakter en waren we druk bezig om onze woningen te verduurzamen en te verbouwen. U zult niet verbaasd zijn dat dergelijke investeringen de komende tijd vanwege de door de gemeente veroorzaakte onrust en onzekerheid door ons voorlopig op het laagst mogelijke pitje zijn gezet. Tevens geldt per januari 2022 een opkoopbescherming om juist ongewenst speculeren van beleggers tegen te gaan. Waarom wij niet eerder geïnformeerd konden worden blijft voor ons dan ook onduidelijk.

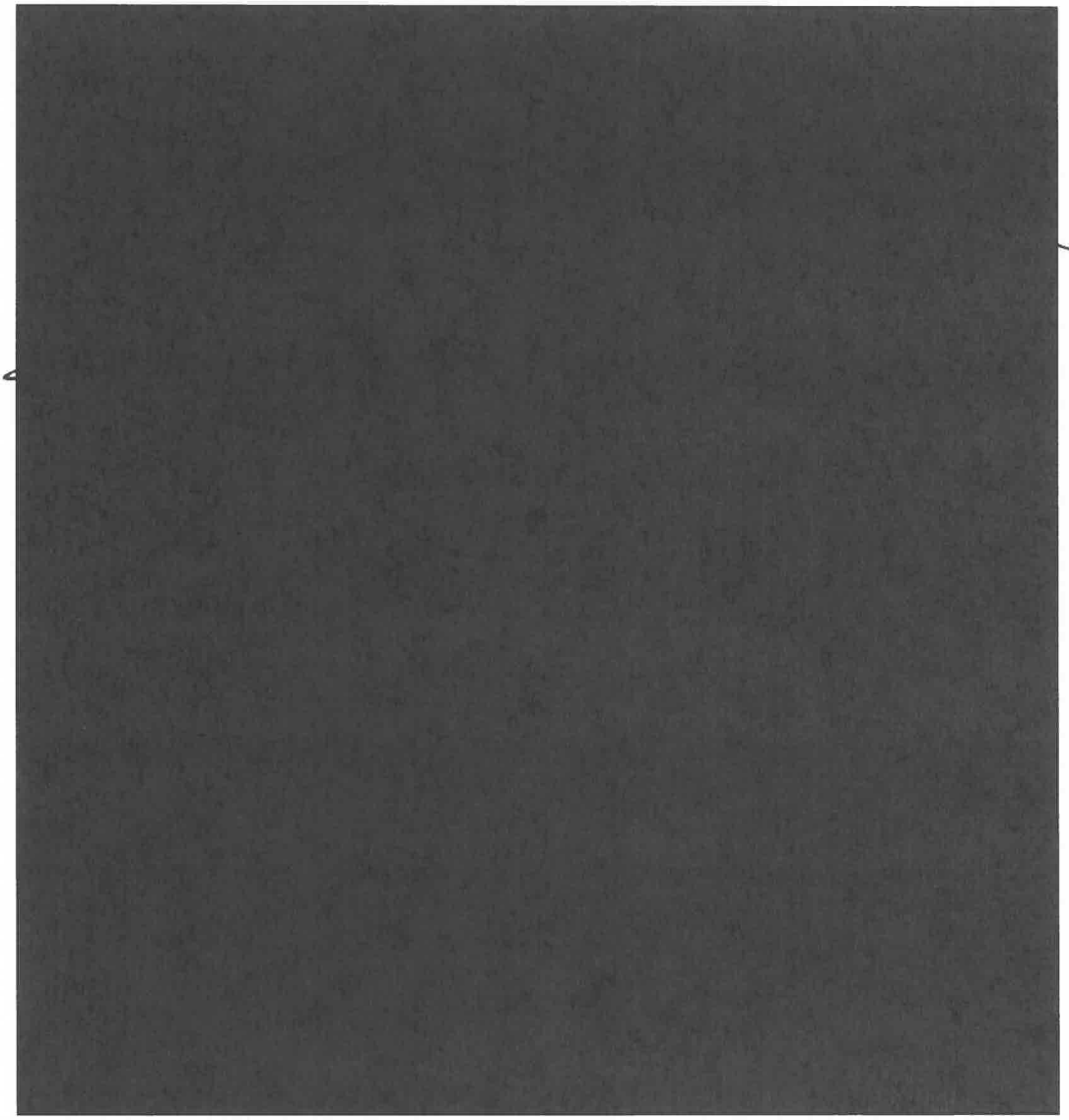
De inbreuk op ons eigendomsrecht is in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het gebied is onnodig groot en er heeft geen correcte belangenafweging plaatsgevonden. De gerechtvaardigde belangen van de bewoners is onvoldoende meegewogen en daarom in strijd met artikel 3:4 Awb.

Conclusie en verzoek
Op basis van bovenstaande kan dan ook niet anders geconcludeerd worden dan dat de voorgenomen aanwijzing van onze gronden geen doorgang kan vinden. Ons inziens ligt aan de vestiging van de Wvg, het raadsvoorstel en de ruimtelijke motivatie een onjuiste en op sommige punten zelfs juridisch onhoudbare handelwijze en argumentatie ten grondslag. Derhalve verzoeken wij u als bewoners van de [redacted] om de Wvg op onze woningen op te heffen; een verzoek dat wij per afschrift eveneens zullen doen toekomen aan alle gemeenteraadsleden met het advies om tegen de Wvg te stemmen indien u deze ter goedkeuring aan de afgevaardigden voorlegt. Wij verzoeken u dan ook met klem om af te zien van de bestendiging van de aanwijzing voor onze gronden.

Als wijkbewoners hebben wij een visie op de gewenste ontwikkeling van het gebied Schaapsdrift e.o. Het opknappen van Station Presikhaaf achten wij een goede zaak. Gezien het tekort aan woonruimte in ons land, kunnen wij ons evenzeer voorstellen dat de bedrijvigheid in dit gedeelte van de stad – denk aan vervallen loodsen e.d. – (deels) plaatsmaakt voor nieuwe woningen en dat verouderde woningen worden opgeknapt om te voldoen aan de eisen van deze tijd. Dit zal de leefbaarheid van de wijk een impuls geven. Wij willen graag met de Gemeente in overleg om in gezamenlijkheid tot een breed gedragen oplossing te komen. Dit kan niet zolang er een voorkeursrecht op onze woningen is gevestigd.

Wij vragen u vriendelijk om de ontvangst van deze brief aan ons te bevestigen.

Hoogachtend,
Namens de betrokken huizen aan de [redacted]



Zaaknummer : 678456
Ontvangstdatum : 07-07-2022

Geachte [redacted]

Hartelijk dank voor uw aanvraag of melding. Uw zaaknummer is 678456

Als u de melding of aanvraag ingediend heeft via DigiD, kunt u de voortgang volgen op uw persoonlijke pagina:

https://www.arnhem.nl/mijnarnhem.

Heeft u nog aanvullende vragen, neem dan contact op. Onze contactinformatie vindt u op https://www.arnhem.nl/contact.

Met uw zaaknummer kunnen wij u sneller helpen. Houd daarom uw zaaknummer bij de hand als u ons belt.

Met vriendelijke groet,

Gemeente Arnhem

Uw Aanvraag of Melding

Naw gegevens	
Naambeschrijving:	[redacted]
Adresbeschrijving:	[redacted]
Persoonlijke gegevens	
E-mailadres	[redacted]
Telefoonnummer	[redacted]
Ik maak bezwaar tegen het volgende besluit	Het toepassen van de Wvg in de Schaapdrift e.o.
Datum van het besluit (formaat bijvoorbeeld: 01-02-2017)	20220601
Zaaknummer van het besluit	644509
BSN	Bekend
Achternaam:	[redacted]
Tussenvoegsels:	[redacted]
Voorletters:	[redacted]
Voornamen:	[redacted]
Geboortedatum:	[redacted]
Geslachtsnaam:	[redacted]
Geslachtsaanduiding:	[redacted]

Straatnaam:	[redacted]
Postcode:	[redacted]
Huisnummer:	[redacted]
Woonplaatsnaam:	[redacted]
telefoonnummer	[redacted]
emailadres	[redacted]
Ik ben het om de volgende redenen niet eens met dit besluit	Bezwaarschrift [redacted] 7 juli 2022 Zaaknummer: 651757 Zaaknummer besluit: 644509 Geachte Raad van de gemeente Arnhem Uw raadsbesluit van 1 juni 2022 met zaaknummer 644509 is een aantasting van mijn recht op eigendom. Dit grondrecht mag alleen worden geschonden met een weloverwogen besluit met zwaarwegende argumenten in het algemeen belang. Daar is hier niet aan voldaan. Immers: Er is geen studie gedaan naar het beoogde effect. Er is geen studie gedaan naar de noodzaak. Er is geen studie gedaan naar alternatieven. Er is helemaal geen studie gedaan. Het besluit is genomen onder door de indieners ervan zelf gecreëerde tijdsdruk waardoor voorgestelde alternatieven niet zijn overwogen. Er is spraken van onzorgvuldig bestuur en mogelijk ook machtsmisbruik. De Wvg is niet bedoeld waarvoor de Gemeente Arnhem hem inzet. Ik eis dat u het besluit ongedaan maakt en de inmiddels met de Wvg verkregen woningen weer op de vrije markt brengt. Hoogachtend, [redacted]
Akkoordverklaring	Ik verklaar dit formulier naar waarheid te hebben ingevuld
Ik wil graag alle communicatie met betrekking tot deze zaak digitaal ontvangen op het e-mail adres d	Ja

Naam ondertekenaar	[redacted]
Plaats	Arnhem
Datum ondertekening	20220707

Zaaknummer : 677574
Ontvangstdatum : 04-07-2022

Geachte [redacted]

Hartelijk dank voor uw aanvraag of melding. Uw zaaknummer is 677574

Als u de melding of aanvraag ingediend heeft via DigiD, kunt u de voortgang volgen op uw persoonlijke pagina:

https://www.arnhem.nl/mijnarnhem.

Heeft u nog aanvullende vragen, neem dan contact op. Onze contactinformatie vindt u op https://www.arnhem.nl/contact.

Met uw zaaknummer kunnen wij u sneller helpen. Houd daarom uw zaaknummer bij de hand als u ons belt.

Met vriendelijke groet,

Gemeente Arnhem

Uw Aanvraag of Melding

Naw gegevens	
Naambeschrijving:	[redacted]
Adresbeschrijving:	[redacted]
Persoonlijke gegevens	
E-mailadres	[redacted]
Telefoonnummer	[redacted]
Ik maak bezwaar tegen het volgende besluit	Vestiging Voorkeursrecht gemeenten (Wvg) Schaapsdrift e.o.
Datum van het besluit (formaat bijvoorbeeld: 01-02-2017)	20220601
Zaaknummer van het besluit	644509
BSN	Bekend
Achternaam:	[redacted]
Voorletters:	[redacted]
Voornamen:	[redacted]
Geboortedatum:	[redacted]
Geslachtsnaam:	[redacted]
Geslachtsaanduiding:	[redacted]
Straatnaam:	[redacted]

Postcode:	[redacted]
Huisnummer:	[redacted]
Woonplaatsnaam:	[redacted]
telefoonnummer	[redacted]
emailadres	[redacted]

Ik ben het om de volgende redenen niet eens met dit besluit	Ik maak bezwaar tegen het raadsbesluit van 1 juni j.l. om de volgende redenen: Er is geen reden om aan te nemen dat het toekomstige gebruik van de grond op mijn eigendom gaat afwijken van de huidige vorm, namelijk bewoning. Aangezien de wethouder herhaaldelijk heeft beweerd dat er geen plan ligt mag er niet worden aangenomen dat er zwaarwegende argumenten zijn in het algemeen belang, zoals het aanleggen van een weg of een treinspoor. Er is geen studie gedaan naar alternatieve bouwlocaties en naar efficiency voor deze locatie, te weten Schaapsdrift e.o.. De gemeenteraad heeft geen tijd gehad om de meer dan 300 WOO verzoeken te bestuderen en haar besluit daarop te kunnen funderen. Ook de toekomstvisie van de wethouder om halte Presikhaaf verder te ontwikkelen zijn niet realistisch. De provincie en ProRail hebben geen mogelijkheden hiervoor. Halte Presikhaaf (zo benoemd door ProRail) is slechts een tussenstop op de lijn Arnhem - Zutphen. Treinen vaker dan 2 maal per uur laten stoppen is niet mogelijk omdat de intercity achter de Sprinter aanrijdt. Tot slot wil ik u wijzen op vormfouten. Niet iedere eigenaar heeft op 11 maart j.l. een aangetekend schrijven ontvangen van de gemeente. Dit betreft brieven die niet bezorgd zijn op [redacted] en [redacted] In de Wet voorkeursrecht gemeenten artikel 7, 2e lid staat dat iedereen die het betreft moet worden ingelicht. Ik verwacht dan ook dat mijn bezwaar gegrond word verklaard. Met vriendelijke groet, [redacted] [redacted]

	[redacted]
Akkoordverklaring	Ik verklaar dit formulier naar waarheid te hebben ingevuld
Ik wil graag alle communicatie met betrekking tot deze zaak digitaal ontvangen op het e-mail adres d	Ja
Naam ondertekenaar	[redacted]
Plaats	[redacted]
Datum ondertekening	20220704

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 15

INGEKOMEN 05 APR. 2022

Aan: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem

Postbus 9200

6800 HA ARNHEM

Van: [redacted]

[redacted]

[redacted]

Datum: 2 april 2022

Onderwerp: Bezwaar tegen voorlopig voorkeursrecht gevestigd per 8 maart 2021 op perceel [redacted]

Zaaknummer: 644509 651757

College,

Via deze weg maak ik, [redacted] bezwaar tegen het vestigen van het voorkeursrecht op mijn woning, [redacted]

Er is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op mijn huis, terwijl het nog niet eens zeker is of mijn huis ook bij het plan betrokken wordt. Het voorkeursrecht plaatsen op mijn huis lijdt bij mij tot emotionele schade. Het idee dat mijn huis mijn huis niet meer is, waar ik graag oud in wil worden.

Het zijn prachtige jaren 30 woningen waarin ik woon. Deze staan al 100 jaar en zullen nog zeker 100 jaar kunnen blijven staan. Mooi aangezicht voor de wijk, dus onbegrijpelijk dat deze voor een eventueel plan moeten wijken.

De gemeente heeft aangegeven het voorlopige voorkeursrecht te plaatsen op de wijk, zodat speculanten niet de huizen op kunnen kopen. Dit is bijzonder aangezien je tegenwoordig niet meer met een huis mag speculeren als je het koopt, je zult er eerst zelf, als koper, 4 jaar in moeten wonen. Dit staat lijnrecht tegenover het waarom van het voorkeursrecht.

Mijn leeftijd is [redacted] jaar, stel dat ik blijf zitten totdat de plannen helder zijn ben ik al op leeftijd en zal het voor mij heel moeilijk worden, ondanks dat ik dit prachtige huis nu bezit, om eenzelfde soort huis terug te vinden. Mocht ik al een andere plek kunnen vinden. De persoonlijke schade is dan niet te overzien.

Ik lees dat het gemeentebestuur van Arnhem heeft verzwegen dat er 18 miljoen euro te kort is in kas. Hoe kunnen zij het voorstel voor dit project met droge ogen indienen terwijl dit project als ik snel reken 80/100 miljoen euro zal gaan kosten, hoe willen de gemeente dit project gaan financieren? Dus ze vestigen een voorkeursrecht alleen weten zij niet of ze überhaupt de plannen kunnen realiseren. De emotionele schade is al gedaan bij de bewoners, eigenaars en huurders. En daarnaast de financiële gijzeling van de eigenaren.

Via deze weg verzoek ik u om het voorlopige voorkeursrecht/definitieve voorkeursrecht van mijn huis af te halen.

In afwachting van uw reactie, verblijf ik,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 16 (B&W)

INGEKOMEN 24 MAART 2022

[redacted]

2022-1002564

ARNHEM 19-3-2022

BETREFT; BEZWAAR VOORKEURSRECHT [redacted]

GEACHTE HEER/MEVROUW

IN HET RAADSBESLUIT BETREFFENDE BOVENVERMELD VOORKEURSRECHT LEES IK O.A.,

"INDIEN ER GEEN VOORKEURSRECHT WORDT GEVESTIGD BESTAAT HET RISICO DAT DE GRONDEN AAN DERDEN WORDEN OVERGEDRAGEN DIE DE GRONDEN WILLEN AANWENDEN VOOR ANDERE DOELEINDEN"

BOVENSTAAND RISICO IS IN MIJN OGEN CORRECTER EN EFFICIËNTER TE BESTRIJDEN MET HET OPLEGGEN VAN GEBRUIKSEISEN AAN GENOEMD PAND. HET OPLEGGEN VAN HET VOORKEURSRECHT IS IN MIJN OGEN EEN ONNODIG ZWARE MAATREGEL, DIE MIJ TE ZEER BEPERKT IN MIJN VERKOOPRECHTEN

OM DEZE REDEN VERZOEK IK U HET VOORKEURSRECHT OP [redacted] WEG TE NEMEN.

VERDER BEHOUD IK MIJ ALLE RECHTEN VOOR

HOOGACHTEND,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 16 (raad)

- 1 JULI 2022

[redacted]

2022-1005997=

De gemeenteraad van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem
Zaaknummer: 651757

Arnhem, 28 juni 2022

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij zend ik u dit bezwaarschrift m.b.t. het voorkeursrecht dat u op [redacted] heeft gemeend te moeten plaatsen.

Het bezwaar betreft het feit dat het bestemmingsplan in de buurt waar [redacted] is gelegen niet is veranderd. Het bestemmingplan was wonen/werken en is dat gebleven. Dat u kennelijk voornemens bent bebouwing in de buurt een ander karakter te gaan geven dan de huidige is géén verandering van de bestemming. Ondergetekende is om die reden van mening dat er géén grond is een voorkeursrecht op [redacted] te plaatsen en dat daarmee de plaatsing ervan niet wettig is.

Om die reden verzoekt ondergetekende u het voorkeursrecht van [redacted] te halen zodat ondergetekende als burger vrijelijk over dit goed kan beschikken.

Hoogachtend, [redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 17

INGEKOMEN 14 APR. 2022

achmea rechtsbijstand

2022-1003487U

Stichting Achmea Rechtsbijstand
Postbus 4116
7320 AC Apeldoorn

Sophialaan 50
Leeuwarden

Telefoon 088 462 3700
Fax 088 462 2799
klantenservice@achmearechtsbijstand.nl
www.achmearechtsbijstand.nl

PER AANGETEKENDE POST
Gemeente Arnhem
t.a.v. college van burgemeester en wethouders
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Datum	*Ons zaaknummer*	*Behandeld door*
13 april 2022	R220815112	[redacted]
Onderwerp	*Uw kenmerk*	
bezwaarschrift aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten	644509	

651757

Geachte heer, mevrouw,

[redacted] vraagt ons om juridische hulp.

Cliënt is het niet eens met uw besluit van 8 maart 2022 (kenmerk 644509)
U wilt van het gebied Schaapsdrift e.o. een intensieve stationslocatie maken met primaire functie wonen en een hogere gemengde bebouwing, volgens de *Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o.*. Daarom hebt u een perceel grond, kadastraal bekend [redacted] aangewezen als grond waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) van toepassing zijn. Cliënt is eigenaar van deze grond. Cliënt is het niet eens met deze voorlopige aanwijzing ex artikel 6 Wvg ten aanzien van zijn perceel.

Het gebruik van deze grond wijkt niet af van de door u gewenste bestemming
Cliënt woont op deze grond. Daarom bent u niet bevoegd een voorkeursrecht op zijn grond te leggen. In het besluit geeft u niet of onvoldoende aan hoe cliënt zijn grond gebruikt en hoe dit afwijkt van de gewenste bestemming. Op het perceel van cliënt rust reeds een woonbestemming. Een beschrijving van de beoogde bestemming ontbreekt in het besluit. Desalniettemin concludeert cliënt dat het gebruik van de grond niet afwijkt van de toegedachte bestemming[1], er wordt niet voldaan aan de eis uit artikel 6, eerste lid Wvg.

De noodzaak van deze aanwijzing hebt u onvoldoende aangetoond
Uit het besluit blijkt niet of en hoe de voor de grond gewenste niet-agrarische bestemming overeen komt met het ontwikkelplan. Niet staat vast dat zijn grond op korte termijn nodig is om een niet-agrarische bestemming te realiseren. Cliënt betwist dan ook dat u gebruik kunt maken van de

[1] Conform ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o. is de primaire functie wonen.

aanwijzingsbevoegdheid van de Wvg. De door u gewenste bestemming van het gebied staat nog niet op perceelsniveau vast. Cliënt vindt dat uw gemeente geen voorrang kan geven aan het algemeen belang ten koste van zijn belangen. Ook op dit punt vindt cliënt het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd.

Cliënt heeft bezwaar tegen de waardevermindering van zijn grond
In de wet zijn waarborgen opgenomen om dit effect tot een minimum te beperken. Toch is de door uw gemeente te betalen vergoeding voor de grond altijd lager dan de waarde in het vrije economische verkeer. Cliënt lijdt dus schade door het voorkeursrecht. Niet alleen beperkt het hem in zijn contractsvrijheid. Ook is zijn grond aanmerkelijk minder waard dan zonder het voorkeursrecht.

Cliënt verzoekt u uw besluit te heroverwegen
Ook vragen wij u op grond van artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht om de kosten voor rechtsbijstand te vergoeden. Deze kosten zijn gemaakt voor het opstellen en de behandeling van dit bezwaarschrift.

Bel of mail mij gerust als u nog vragen hebt
U bereikt mij op telefoonnummer [redacted] Mailen kan naar klantenservice@achmearechtsbijstand.nl. Ons zaaknummer is R220815112. Wilt u dit nummer altijd noemen als u belt of mailt? Wij kunnen u dan sneller helpen.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 18

20 APR. 2022

[redacted]

651757

College van burgemeester en wethouders van gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem

Arnhem, 19 april 2022

2022-1003589w

Betreft: Bezwaar tegen vestiging voorkeursrecht Schaapsdrift
Kenmerk: zaaknummer 644509

Geachte heer/mevrouw,

Middels deze brief teken ik bezwaar aan tegen uw beslissing van 8 maart 2022 waar u de Wet voorkeursrecht gemeente op mijn woning, [redacted] wilt toepassen.

Ik woon hier al 34 jaar, het huis en de grond is mijn eigendom. Het recht om hier te wonen en te leven is voor mij vele malen groter dan het recht van de gemeente om hier zomaar een streep door te zetten. De kinderen zijn er geboren en getogen, en er zijn zoveel herinneringen die je niet zomaar achter je kunt laten. Je hebt nu het gevoel dat er een zwaard van Damocles boven je hoofd hangt.

De gemeente heeft in mei 2021 een plan opgesteld, Ontwikkelingsperspectief Spoorzone Arnhem-Oost, waarin het de bedoeling is woningen te bouwen op het bedrijvencomplex in dit gebied. De bestaande woningen langs de Schaapsdrift zouden gewoon blijven staan!
Daar vertrouwde ik op! Dat is echter nu teruggedraaid!
Waarom zou je eerst goede woningen slopen, mensen hun huis uit jagen en dan weer nieuwe huizen bouwen?

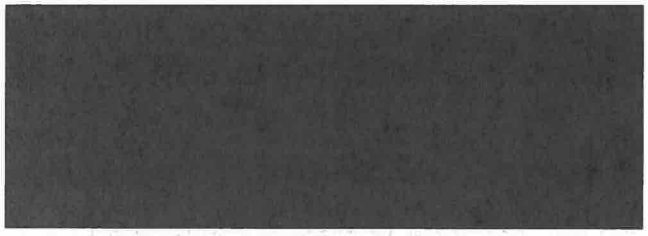
Het deel waar ik woon zijn karakteristieke jaren-30 woningen met een beekje aan de achterzijde. Deze zijn beeldbepalend, samen met dezelfde soort huizen aan de Oude Velperweg en ook de Willibrordkerk, en zijn goed onderhouden. De woningen zijn in de loop der jaren verduurzaamd: geïsoleerd, uitgebouwd, zonnepanelen, etc.
Kortom het zou kapitaalvernietiging zijn om deze huizen af te breken. Deze gaan nog vele jaren mee!

Ik begrijp dat er bepaalde plekken in het gebied zijn bv. de garages langs het spoor en het bedrijvencomplex, die opgeknapt kunnen worden en goed geschikt zouden kunnen zijn voor woningen. Maar laat de bestaande woningen gewoon staan.

Daarbij is het belangrijk dat de huidige bewoners mee mogen denken, en dat er ook naar hen geluisterd word, over de invulling van het gebied.
Dat we samen tot een oplossing komen!

Ik verzoek u de vestiging van voorkeursrecht op mijn woning ongedaan te maken.

Met vriendelijke groet,



INGEKOMEN 14 JULI 2022

RECHTSKUNDIG
ADVIESBUREAU R&O
R & O is juridisch intermediair en organisatieadviseur

Aan:
AANGETEKEND
De raad van de Gemeente Arnhem
Postbus 9200,
6800 HA ARNHEM

Betreft:
Bezwaar (pro forma) tegen het besluit van 1 juni 2022 tot de vestiging voorkeurrecht (Schaapsdrift e.o.) (zaaknummer: 651757)

Arnhem, 13 juli 2022

Geachte raadsleden,

Namens een groot aantal eigenaren/bewoners van de Schaapsdrift e.o. ben ik gemachtigd om bezwaar te maken tegen het bovengenoemde besluit van uw Raad van 1 juni 2022 waarmee u op grond van de Wet voorkeursrecht gemeente (hierna: de Wvg) een voorkeursrecht heeft gevestigd op hun eigendommen binnen het aangewezen gebied.

De eigenaren/bewoners, die ik in deze bezwaarzaak vertegenwoordig, hebben de bij dit bezwaarschrift bijgevoegde machtigingslijst ingevuld en ondertekend. Op deze plaats volsta ik met een verwijzing naar die lijst (**Bijlagen**).

In de Nieuwsbrief van uw Raad die op vrijdag 3 juni jl. per e-mail is verspreid was onder het kopje 'Schaapsdrift' het volgende te lezen:

"Al weken uitten buurtbewoners hun woede, onrust en onbegrip over de situatie in schaapdrift. De gemeente ziet kansen om meer woningen te bouwen in dit gebied."

Bij gebrek aan een ruimtelijke en financiële onderbouwing zien de eigenaren/bewoners die kansen niet. Bovendien hebben zij moeite met de verplichting om hun eigendom aan u ter verkoop aan te bieden, laat staan dat zij onteigend zouden worden. Een en ander zal ik namens de eigenaren/bewoners nader uitwerken in een aanvullend bezwaarschrift.

In deze instantie wil ik alvast aangeven dat ik uw besluit in strijd acht met de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen, de algemene beginselen van bestuur en de rechtspraak. Uw onterechte en voor de eigenaren/bewoners zeer ingrijpende besluit zal uiteindelijk niet in stand kunnen blijven. Ik verzoek u hierbij tevens om een vergoeding van de proceskosten.

Ik wil u hierbij vragen om mij i.v.m. de vakantieperiode een termijn van 8 weken te gunnen om de bezwaargronden nader uit te werken en deze bij u in te dienen.

Hoogachtend,

[redacted]

Hoensbroekstraat 23, 6845 DP ARNHEM, Tel: 06-57386229
Rekening-courant NL29 RABO 0356 0871 15 t.n.v. Rechtskundig Adviesbureau R&O
KvK: 24257497

Overzichtslijst machtigingen bezwaar

naam	adres
[redacted]	[redacted]

INGEKOMEN 12 AUG. 2022

RECHTSKUNDIG
ADVIESBUREAU R&O
R & O is juridisch intermediair en organisatieadviseur

Aan:
AANGETEKEND EN PER GEWONE POST
De raad van de Gemeente Arnhem
Postbus 9200,
6800 HA ARNHEM

2022-1007383?

Betreft:
Bezwaar (aanvullend) tegen het besluit van 1 juni 2022 tot de vestiging voorkeursrecht (Schaapsdrift e.o.) (zaaknummer: 651757)

Arnhem, 11 augustus 2022

Geachte raadsleden,

Namens 25 eigenaren/bewoners van de Schaapsdrift e.o. (verder: mijn cliënten) ben ik gemachtigd om bezwaar te maken tegen het bovengenoemde besluit van uw Raad van 1 juni 2022 waarmee u op grond van de Wet voorkeursrecht gemeente (hierna: de Wvg) een voorkeursrecht heeft gevestigd op hun eigendommen binnen het aangewezen gebied.

Met mijn brief van 13 juli 2022 heb ik tegen het genoemde besluit (pro forma) bezwaar aangetekend. Met deze brief wil ik het bezwaar verder aanvullen. Ik merk daarbij op dat de heer [redacted] thans niet meer door mij vertegenwoordigd zal worden, maar door een gemachtigde namens de Stichting Achmea Rechtsbijstand.

In het ingediende pro forma bezwaarschrift heb ik al aangegeven dat de door mij vertegenwoordigde eigenaren/bewoners niet die kansen zien, zoals de gemeente aangeeft, om meer woningen te bouwen in het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd, althans niet in die omvang die de gemeente voor ogen heeft. Om die reden is het op zijn minst onzorgvuldig om in deze situatie gebruik te maken van het voorkeursrecht.

Beperkte verdichtingsmogelijkheid en financieel niet-sluitende exploitatie
Het totale gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd bedraagt 6,63 ha (bruto[1]) en omvat circa 170 woningen. Dat komt neer op 25 woningen per hectare. Dat is vergelijkbaar met de (bruto) woningdichtheid in een wijk als De Laar (25 wo/ha) of Elderveld (20 wo/ha[2]). Bij een relatief hoge woningdichtheid van 50 wo/ha is er in het gebied een theoretische ruimte voor circa 330 woningen.

Die ruimte kan alleen worden gecreëerd indien het de gemeente uiteindelijk zou lukken om alle woningen en bedrijfspanden in het gebied te verwerven. Een kleine rekensom leert dat bij een woningwaarde van € 250.000 er € 42,5 miljoen geïnvesteerd zou moeten worden in eventuele aankoop van alleen de woningen in het gebied en bij een woningwaarde van

[1] De genoemde oppervlakten betreffen het bruto gebied. Er zal dan ook nog rekening moeten worden gehouden met een reductie van 3 - 5% voor water en verharding. Deze oppervlakte is een optelsom van de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Mocht die oppervlakte niet juist zijn, dan is het Raadsbesluit onjuist
[2] Woningen per hectare (kort: wo/ha)

€ 300.000 al zo'n € 51 miljoen. Dat is dan nog zonder de kosten voor een taxatie, advies en belastingen[3]. Tevens is daarbij de eventuele aankoop van de bedrijfsopstallen nog niet berekend, evenals de kosten voor de sloop, bodemsanering[4], asbestsanering, grond- en waterwerken en uiteraard nieuwbouw. Al met al wordt de beoogde herinrichting of optimalisatie een uiterst kostbaar miljoenenproject.

Het zijn de bovenstaande gedachten van mijn cliënten, die zelfs als leken inzien dat de financiële haalbaarheid uiterst twijfelachtig is, zo niet geheel nihil, die hun conclusie rechtvaardigen dat de vestiging van het voorkeursrecht een uitermate lichtzinnige beslissing is geweest, van zowel het college als ook de gemeenteraad. In juridisch termen kan dat vertaald worden in onzorgvuldig, onvoldoende gemotiveerd of onder deze omstandigheden zelfs onrechtmatig.

Want een en ander is zelfs nog een twijfelachtiger opgave dan hiervoor al ter sprake kwam. Binnen het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd, wil de gemeente circa 1.000 woningen én werkplekken (laten) realiseren[5]. Dat zou circa 150 wo/ha betekenen[6], wat een volstrekt onrealistische aanname is. In vergelijking, het centrum-gebied van de VINEX-locatie 'Saendelft' (Zaanstad) omvat 117 wo/ha (100% stapeling) en daarnaast zijn er nog twee VINEX-locaties die boven de 100 wo/ha uitkomen[7]. De vestiging van het voorkeursrecht is dus gebaseerd op een niet realistische aanname omtrent de woningbouwopgave en de verdichtingsmogelijkheden. Het aantal realiseerbare woningen staat nog verder onder druk omdat inmiddels gedacht wordt aan de combinatie van wonen en werken.

Indien een professionele partij een besluit neemt over het vestigen van een voorkeursrecht, dit terwijl zij zou kunnen en moeten weten dat daarmee een evident onhaalbare doelstelling is beoogd, dan is dat een onevenredig besluit binnen de afweging van het algemeen belang ten opzichte van het individuele belang van cliënten en kan dat besluit ook als onrechtmatig worden bestempeld. Willens en wetens worden mijn cliënten gedurende een periode van ten minste drie jaar in een onzekere positie geplaatst. De gemeente heeft daarbij nagelaten om op basis van een ruimtelijk inpasbaar en financieel haalbaar plan haar afweging te kunnen onderbouwen.

Haalbaarheid planvorming brokkelt af

Los van de financiële onhaalbaarheid van het plan en de ontegenzeggelijke onmogelijke ruimtelijke inpasbaarheid van het beoogde aantal woningen - ook al zouden dat een fractie zijn van 1.000 woningen - zijn er nog een aantal recente tegenvallers te bespeuren die een forse afbreuk doen aan de haalbaarheid van de plannen van de gemeente.

Voor de beoogde ontwikkeling van het gebied zijn er een aantal voorwaarden geformuleerd. Dat betreft ten eerste het 'upgraden' van station Arnhem Presikhaaf als HOV mobiliteitshub of intercitystation[8]. ProRail heeft echter laten weten dat dit niet gaat gebeuren, althans dat zij daar geen plannen voor heeft. Gedeputeerde Staten willen dit nog wel met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bespreken in het kader van het MIRT[9], laten daarbij weten dat de totale kosten hoog zijn (minstens € 1 miljard) en dat het zonder verbeteringen aan de (brede) duurzame bereikbaarheid van de Groene Metropoolregio en Foodvalley niet mogelijk

---

[3] Aangenomen wordt een verhoging met 10% naar € 46,75 en € 56,1 miljoen

[4] Als algemeen bekend mag worden verondersteld dat er vanwege de vroegere wasserijen een grote bodemsaneringsopgave aanwezig is

[5] Uitspraak portefeuillehouder in de raadvergadering van 25 mei 2022 dat met alleen het bedrijvendeel plus een deel over het spoor tot 500 woningen en werkplekken gerealiseerd kunnen worden en met het woondeel erbij een ruime verdubbeling

[6] Ook in dit geval betreft dit het bruto gebied, zonder rekening te houden met water en verharding (3 - 5%)

[7] Vinex Atlas, J. Boeijenga en J. Mensink, Rotterdam, 2008

[8] Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost

[9] Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

is de extra woningen te realiseren. Dit is dus een onzekere factor die bekend is geworden nadat het voorkeursrecht is gevestigd.

Ten tweede zou dat de realisatie van het station Arnhem-oost moeten zijn. In de Statenbrief[10] van 14 juli 2022 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland geschreven dat binnen de planhorizon (2040) het niet meer realistisch is dat een dergelijk station gerealiseerd kan worden. Ook deze tegenvaller is bekend geworden na de vestiging van het voorkeursrecht. Dit maakt dat de door de gemeente gewenste optimalisatie van het gebied Schaapsdrift e.o. uitermate onzeker is geworden, zo het ruimtelijk en financieel al een haalbare kaart zou zijn.

De juridische grondslag voor het voorkeursrecht
Het uitgangspunt van de Wet voorkeursrecht gemeenten is dat voor aanwijzing gronden in aanmerking komen waaraan bij het bestemmingsplan of inpassings-plan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan[11]. Hiervan is in de onderhavige situatie echter geen sprake. In het Raadsvoorstel (zaaknummer 644509) wordt vermeld dat "intensiever of beter gebruik ook gelden als criteria" en dat de gemeente een andere invulling voor ogen heeft:

"Het gebied krijgt een woon-werk bestemming met de bijbehorende groen voorzieningen. Waarbij het werken meer relatie heeft met het wonen dan de bedrijvigheid die nu aanwezig is. Er wordt een meer stedelijk karakter voorzien voor dit gebied en intensiever bebouwd dan nu het geval is. Hiermee wordt voldaan aan de criteria van afwijkend gebruik."

In de zienswijzennota Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o. wordt met betrekking tot dat laatste aspect verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[12], waarin het echter gaat om een toevoeging van een aantal woningen in een bestaande wijk:

"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 18 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3222) is bij de parlementaire behandeling van de Wvg tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. De toevoeging van het hiervoor genoemde aantal woningen zal leiden tot een intensievere woonfunctie en derhalve een afwijkend gebruik, zoals de Wvg vereist."

Zoals het er bij het gebied Schaapsdrift e.o. nu uitziet zal er voor wat betreft het ruimtegebruik naar uitzien dat, gelet op het aantal gewenste woningen, alle woningen en andere opstallen gesloopt zouden moeten worden en dat er totale nieuwbouw moet worden gerealiseerd. Dat is geen "toevoeging van woningen" in de zin van de Wvg.

Bij de bespreking van zienswijze 4 en 10 wordt het volgende gesuggereerd:

"Bij de verdere uitwerking van de plannen zal worden bekeken of er panden kunnen worden ingepast. (...) De keuze om al dan niet te slopen moet blijken uit het uiteindelijke plan voor het gebied. In de komende periode zullen de kaders van de ontwikkeling verder worden uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke inpasbaarheid van de gebouwen en hun kwaliteit. Pas dan kunnen we gaan spreken over sloop of behoud van panden."

---

[10] Statenbrief 14 juli 2022, zaaknummer 2020-007245
[11] Artikel 3, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten
[12] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1638

Met het voorgaande wordt telkens gesuggereerd dat er (extra) woningen of gebouwen zouden worden "ingepast". Gelet op de woningbouwopgave ten opzichte van de beschikbare ruimte is dat een 'understatement'. Die opgave is namelijk alleen maar te realiseren bij een complete herontwikkeling van het gebied, maar ook dan kan de opgave, zoals hierboven al is aangegeven, niet gerealiseerd worden. Voor een dergelijke complete herontwikkeling is de Wvg niet bedoeld.

Conclusies
Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies die ik namens mijn cliënten naar voren wil brengen:

1. De vestiging van het voorkeursrecht, zonder dat de gemeente concrete plannen heeft is, alhoewel theoretisch mogelijk, in de onderhavige situatie volstrekt prematuur, dit gelet op het feit dat de ruimtelijke inpasbaarheid en de financiële haalbaarheid sterk in twijfel kan worden getrokken, als een en ander al mogelijk zou zijn;

2. Het instrument 'voorkeursrecht' wordt in de onderhavige situatie oneigenlijk gebruikt, althans niet waar het voor is bedoeld. Zoals de woningbouwopgave nu wordt beoogd is feitelijk alleen complete sloop van alle woningen en een totale herinrichting van het gebied;

3. Na de vestiging van het voorkeursrecht is duidelijk geworden dat de flankerende plannen voor de realisatie van station Arnhem-oost en 'upgrading' van station Presikhaaf niet doorgaan, dan wel dat de realisering uiterst onzeker is, wat ook de haalbaarheid van de woningbouwplannen ondermijnt;

4. Een en ander zal nog verder onder druk komen te staan indien één of meerdere eigenaren in het gebied dat onder het voorkeursrecht valt een beroep zal doen op 'zelfrealisatie', wat niet ondenkbaar is.

Gelet op het voorgaande wil ik u vragen om de bezwaren gegrond te verklaren, het bestreden besluit in te trekken en de kosten voor de bezwaarprocedure te vergoeden.

Hoogachtend,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 20

[redacted]

16 MAART 2022

Aan

College van burgemeester en wethouders
Gemeente Arnhem
Afdeling Bezwaar en beroep
Postbus 9200
6800HA Arnhem

2022-1002289P

Diemen, 11-03-2022

Onderwerp: bezwaarschrift vestiging (voorlopig) voorkeursrecht.
Zaaknummer: 644509

Geachte heer, mevrouw,

Via deze weg tekenen ik [redacted] eigenaar van [redacted] bezwaar aan tegen uw beslissing van 08-03-2022. (Ik stuur een kopie van de beslissing met dit bezwaarschrift mee.)

Ik/Wij zijn het niet eens met de beslissing omdat wij als collectieve Vve t'Reinald van het jonge wooncomplex (2010) aan de Reinaldstraat te Arnhem van mening zijn niet binnen de visie van de voorgenomen plannen tot herontwikkeling behoren.

Zoals aangegeven is het gehele complex in 2010 is opgeleverd en voldoen de woningen zowel aan de bestemmingsplan alsmede de eisen die daarbij komen kijken zoals beschreven in uw eigen gemeentelijke visie.

Herontwikkeling en/of herinrichting van een jong en modern complex die voldoet aan de eisen van duurzaamheid druist in tegen alle milieu eisen, woonbesluiten en is daarnaast dan ook een aanslag op de al schaarste grondstoffen etc.

Dit lijkt mij dan ook een onwenselijke en onhoudbare situatie. Dit is een onnodige bureaucratische beperking die dan op deze woning/complex wordt gelegd die uitluidend vertragingen en ongemakkelijkheden met zich meebrengt in het geval een eigenaar zou willen/moeten verkopen.

Wij zijn zeker van mening dat de Schaapsdrift aan herinrichting toe is, ook gezien de staat van sommige complexen en de leeftijd. Dit zal de gemeente maar ook de wijk zeker goed doen. Ook begrijpen wij dat het maatwerk is en uit zekerheid de gemeente een hele zone meeneemt in hun besluit.

Echter zijn wij van mening dat wij niet binnen deze zone/plannen thuishoren en verzoeken u dan ook ons complex en dus ook mijn woning [redacted] uit de plannen en de WvG te schrappen. Wij als eigenaren kunnen sowieso geen andere bestemming geven aan de grond aangezien wij bestemming wonen hebben en een VvE zijn. Het is een onnodige belastende beperking voor ons als eigenaren.

Via de VvE Beheerder zullen alle leden actief worden benaderd om allemaal een bezwaar in te dienen. Echter hopen wij dat u inziet dat het complex niet thuishoort in de plannen en de vestiging van (voorlopig) voorkeursrecht niet van toepassing is.

Financiële-schade/gevolgschade WvG

Mocht u aan de hand van dit bezwaarschrift alsnog besluiten de WvG **NIET** van ons complex verwijderen, dan wil ik u dringend verzoeken schriftelijk regelingen te treffen en/of toezeggingen te doen in de vorm van zekerheden en/of compensatie m.b.t. alle kosten die eigenaren moeten maken en/of hebben gemaakt voor aankoop van de woning.

Maar ook kosten in het kader van verduurzaming/onderhoud op lange/korte termijn die wettelijk zijn verplicht bijvoorbeeld via het MJOP van de VvE of maatregelen/kosten om van het gas te gaan.

Tevens ook de gevolgschade van het wel of niet kunnen nemen van maatregelen omdat de gemeente ons in onzekerheid laat over de toekomst van ons eigendom. Bijvoorbeeld de energieprijzen stijgen en vragen om snel van het gas af te gaan. Echter is deze investering niet snel terugverdiend.

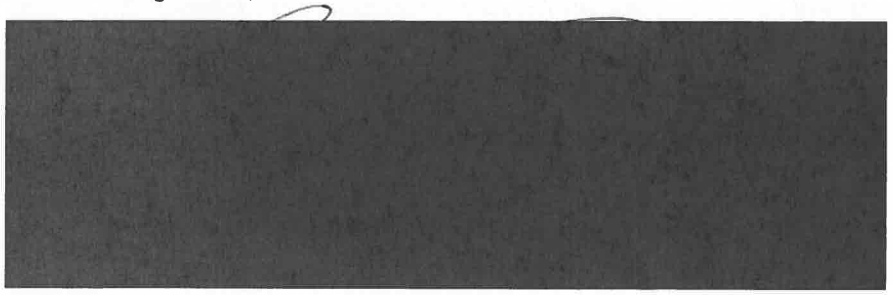
Naast de financiële schade en onzekerheid bij uw inwoners, creëert u nu ook een situatie waarbij eigenaren niet meer durven/willen/kunnen investeren in verduurzaming/onderhoud en dus zeer nadelig is voor de wijk, het milieu en waarde van het vastgoed. (Schade waarvoor de gemeente aansprakelijk is)

Indien er geen toezeggingen komen over de financiële en maatschappelijke gevolgen zullen wij als bewonersvereniging juridische stappen moeten ondernemen tegen het besluit van de gemeente.

Bijlage: kopie van de beslissing

In afwachting van de inhoudelijke reactie verblijf ik,

Hoogachtend,



2022-10023599

INGEKOMEN 17 MAART 2022

Arnhem, 15 maart '2

Zaaknummer 644509

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 21

Beste heer, dame.

Op 14 maart werd ik ter kennis gesteld door de bestemmings plannen van de gemeente Arnhem. Niet alleen ik maar waarschijnlijk honderden andere mensen schrikken hier enorm van en zijn het hé niet mee eens.

Ik zelf woon aan de [redacted] een nieuwbouw complex dat bestaat sinds 2011. Jullie willen meer woningaanbod creëren verteilen jullie in de brief. Dit complex werkt daar aan mee en telen dan ook bezwaar aan voor deze plannen.
Het is in mijn ogen absoluut zonde om dit complex weer met de grond gelijk te maken. Er huis vesten en woningen in dit complex voor jongeren / starters. Allemaal koop woningen.
Hopelijk hier u voldoende mee te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 22

INGEKOMEN 29 MAART 2022

College Gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800HA ARNHEM

Betreft: Bezwaar voorlopige voorziening zaaknummer 644509

651757

Geachte College,

Wij zijn het niet eens met de beslissing, omdat wij als eigenaar van een appartement in het gebouw/Vve t' Reinald van het jonge wooncomplex (2010) aan de Reinaldstraat te Arnhem, van mening zijn niet binnen de visie van de voorgenomen plannen tot herontwikkeling behoren.
Zoals aangegeven is het gehele complex in 2010 opgeleverd (energieklasse A) en voldoen de woningen zowel aan de bestemmingsplan alsmede de eisen die daarbij komen kijken zoals beschreven in uw eigen gemeentelijke visie.
Herontwikkeling en/of herinrichting van een jong en modern complex die voldoet aan de eisen van duurzaamheid druist in tegen alle milieu eisen, woonbesluiten en is daarnaast dan ook een aanslag op de al schaarste van grondstoffen etc.
Dit lijkt mij dan ook een onwenselijke en onhoudbare situatie. Dit is een onnodige bureaucratische beperking die dan op deze woning/complex wordt gelegd die uitsluitend vertragingen en ongemakkelijkheden met zich meebrengt in het geval een eigenaar zou willen/moeten verkopen.

Wij zijn zeker van mening dat de Schaapsdrift aan herinrichting toe is (vooral gedeelte industrieterrein, oostelijk van Schaapsdrift), ook gezien de staat van sommige complexen en de leeftijd. Dit zal de gemeente maar ook de wijk zeker goed doen. Ook begrijpen wij dat het maatwerk is en uit zekerheid de gemeente een hele zone meeneemt in hun besluit.

Echter zijn wij van mening dat wij niet binnen deze zone/plannen thuishoren en verzoeken u dan ook ons complex en dus ook mijn woning [redacted] uit de plannen en de WvG te schrappen. Wij als eigenaren kunnen sowieso geen andere bestemming geven aan de grond aangezien wij bestemming wonen hebben en een VvE zijn. Het is een onnodige belastende beperking voor ons als eigenaren.

Wij hopen dat u inziet dat het complex niet thuishoort in de plannen en de vestiging van (voorlopig) voorkeursrecht niet van toepassing is.

Financiële-schade/gevolgschade WvG
Mocht u aan de hand van dit bezwaarschrift alsnog besluiten de WvG **NIET** van ons complex te verwijderen, dan wil ik u dringend verzoeken schriftelijk regelingen te treffen en/of toezeggingen te doen in de vorm van zekerheden en/of compensatie m.b.t. alle kosten die eigenaren moeten maken en/of hebben gemaakt voor aankoop van de woning.

Maar ook kosten in het kader van verduurzaming/onderhoud op lange/korte termijn die wettelijk zijn verplicht bijvoorbeeld via het MJOP van de VvE of maatregelen/kosten om van het gas te gaan. Hiertoe hebben wij persoonlijk al kosten gemaakt door eind 2018 lage temperatuurverwarming aan te leggen (vloerverwarming).
Tevens ook de gevolgschade van het wel of niet kunnen nemen van maatregelen omdat de gemeente ons in onzekerheid laat over de toekomst van ons eigendom. Bijvoorbeeld de energieprijzen stijgen en vragen om snel van het gas af te gaan. Echter is deze investering niet snel terugverdiend.

Naast de financiële schade en onzekerheid bij uw inwoners, creëert u nu ook een situatie waarbij eigenaren niet meer durven/willen/kunnen investeren in verduurzaming/onderhoud en dus zeer nadelig is voor de wijk, het milieu en waarde van het vastgoed (schade waarvoor de gemeente aansprakelijk is)

Arnhem, 28 maart 2022

Met vriendelijke groet,

[redacted]

INGEKOMEN - 5 APR. 2022

651757

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 23a en 23b

[redacted]

2022-1003130z

03-04-2022

College van burgemeester en wethouders
Gemeente Arnhem
Postbus 9200, 6800 HA Arnhem
Betreffende zaaknummer: 644509
Onderwerp: Vestiging voorlopig voorkeursrecht

Beste College van burgemeester en wethouders,

Wij zijn het niet eens met de beslissing omdat wij als eigenaar van een appartement in het gebouw/ Vve t'Reinald van het jonge wooncomplex (2010) aan de Reinaldstraat te Arnhem van mening zijn niet binnen de visie van de voorgenomen plannen tot herontwikkeling behoren.

Zoals aangegeven is het gehele complex in 2010 opgeleverd en voldoen de woningen zowel aan de bestemmingsplan alsmede de eisen die daarbij komen kijken zoals beschreven in uw eigen gemeentelijke visie.

Herontwikkeling en/of herinrichting van een jong en modern complex die voldoet aan de eisen van duurzaamheid druist in tegen alle milieu eisen, woonbesluiten en is daarnaast dan ook een aanslag op de al schaarse grondstoffen etc.

Dit lijkt mij dan ook een onwenselijke en onhoudbare situatie. Dit is een onnodige bureaucratische beperking die dan op deze woning/complex wordt gelegd die uitsluitend vertragingen en ongemakkelijkheden met zich meebrengt in het geval een eigenaar zou willen/moeten verkopen.

Wij zijn zeker van mening dat de Schaapsdrift aan herinrichting toe is, ook gezien de staat van sommige complexen en de leeftijd. Dit zal de gemeente maar ook de wijk zeker goed doen. Ook begrijpen wij dat het maatwerk is en uit zekerheid de gemeente een hele zone meeneemt in hun besluit.

Echter zijn wij van mening dat wij niet binnen deze zone/plannen thuishoren en verzoeken u dan ook ons complex en dus ook mijn woning Reinaldstraat 47 uit de plannen en de WvG te schrappen. Wij als eigenaren kunnen sowieso geen andere bestemming geven aan de grond aangezien wij bestemming wonen hebben en een VvE zijn. Het is een onnodige belastende beperking voor ons als eigenaren.

Wij hopen dat u inziet dat het complex niet thuishoort in de plannen en de vestiging van (voorlopig) voorkeursrecht niet van toepassing is.

Financiële -schade/gevolgschade WvG

Mocht u aan de hand van dit bezwaarschrift alsnog besluiten de WvG NIET van ons complex te verwijderen, dan wil ik u dringend verzoeken schriftelijk regelingen te treffen en/of toezeggingen te doen in de vorm van zekerheden en/of compensatie m.b.t. alle kosten die eigenaren moeten maken en/of hebben gemaakt voor aankoop van de woning.

Maar ook kosten in het kader van verduurzaming/onderhoud op lange/korte termijn die wettelijk zijn verplicht bijvoorbeeld via het MJOP van de VvE of maatregelen/kosten om van het gas te gaan.

Tevens ook de gevolgschade van het wel of niet kunnen nemen van maatregelen omdat de gemeente ons in onzekerheid laat over de toekomst van ons eigendom. Bijvoorbeeld de energieprijzen stijgen en vragen om snel van het gas af te gaan. Echter is deze investering niet snel terugverdiend.

Naast de financiële schade en onzekerheid bij uw inwoners, creëert u nu ook een situatie waarbij eigenaren niet meer durven/willen/kunnen investeren in verduurzaming/onderhoud en dus zeer nadelig is voor de wijk, het milieu en de waarde van het vastgoed. (Schade waarvoor de gemeente aansprakelijk is)

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 24a en 24b (college)

College van B.& W. van de gemeente
Arnhem
T.a.v. secr. Bezwaarschriftencommissie
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Telefax: 026-3774830

ARAG SE Nederland

Postbus 240
3830 AE Leusden
Kastanjelaan 2
3833 AN Leusden
T (033) 4342342
F (033) 4342300
www.arag.nl

Datum	19 april 2022	Behandeld door	[redacted]
Ons kenmerk	00804056	E-mail	[redacted]
Uw kenmerk	644509	Telefoonnummer	033-4342287
Onderwerp	Bezwaarschrift Awb	Faxnummer	033-4342170

Geacht College,

Namens cliënten, [redacted] en [redacted] wonende [redacted], dien ik hierbij een bezwaarschrift Awb in tegen uw besluit d.d. 10 maart 2022 met bovengenoemd kenmerk inhoudende de vestiging van een voorlopig voorkeursrecht op hun perceel. Ik heb een afschrift van het besluit bijgevoegd.

Clienten kunnen met uw besluit **niet** instemmen en wel om de navolgende redenen.

[redacted] heeft o.a. namens mijn clienten een zienswijze d.d. 7 april jl. bij de gemeenteraad ingediend tegen het ontwerpraadsbesluit: aanwijzing WVG Schaapsdrift e.o. Ik heb een afschrift van deze zienswijze bijgevoegd en is een integraal onderdeel van dit bezwaarschrift.

Kort samengevat zijn de bezwaren in de kern dat er een te grote claim door de gemeente wordt gelegd op een gebied waar al gewoond wordt en het niet noodzakelijk is om juist daar een voorkeursrecht te vestigen. Clienten voelen zich overvallen door de besluitvorming en hun zwaarwegende belangen hebben geen enkele rol in deze besluitvorming gespeeld. Zij wonen hier juist heel prettig en willen absoluut niet verhuizen. De motivering van het besluit is dan ook verre van volledig.

De conclusie moet zijn dat in deze kwestie er geen zorgvuldig onderzoek is gedaan. Het gebied waar het voorlopig voorkeursrecht is gevestigd is te groot. Er is in dit besluit ook geen rekening gehouden met de zwaarwegende belangen van cliënten. Het besluit is in strijd met het bepaalde in art. 3: 2 jc 3:4 Awb.

Ik behoud mij het recht voor dit bezwaarschrift nog nader aan te vullen en ik doe een beroep op het bepaalde in art. 7: 15 Awb.

Ik verzoek u tenslotte vriendelijk altijd het boven deze brief genoemde kenmerk **00804056** in uw correspondentie te vermelden.

Ik wacht uw berichten nu af maar ik zie een ontvangstbevestiging graag op korte termijn tegemoet.

Hoogachtend,
ARAG Rechtsbijstand

[redacted]
Jurist bestuurs-omgevingsrecht
Bijlagen: 2 - besluit B.& W. 10 maart 2022
Zienswijze d.d. 7 april 2022

Dirkzwager
legal & tax

Postbus 111
6800 AC Arnhem
Velperweg 1
6824 BZ Arnhem
T +31 (0)88 2424 100
F +31 (0)88 2424 111
www.dirkzwager.nl

AANTEKENEN
De raad van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Tevens per email: schaapsdrift@arnhem.nl
cc: griffie@arnhem.nl

Datum	7 april 2022
Van	J.L.G. Niederer, advocaat sectie Overheid en Vastgoed
Inzake	Zienswijze op ontwerpraadsbesluit "Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o."
Dossiernummer	5072560
Uw referentie	zaaknummer 644509; contactpersoon dhr. M. van de Logt
Telefoonnummer	(026) 353 84 45
Faxnummer	(026) 353 84 37
E-mailadres	[redacted]

– ZIENSWIJZE OP VESTIGING VOORKEURSRECHT –

Geachte raadsleden,

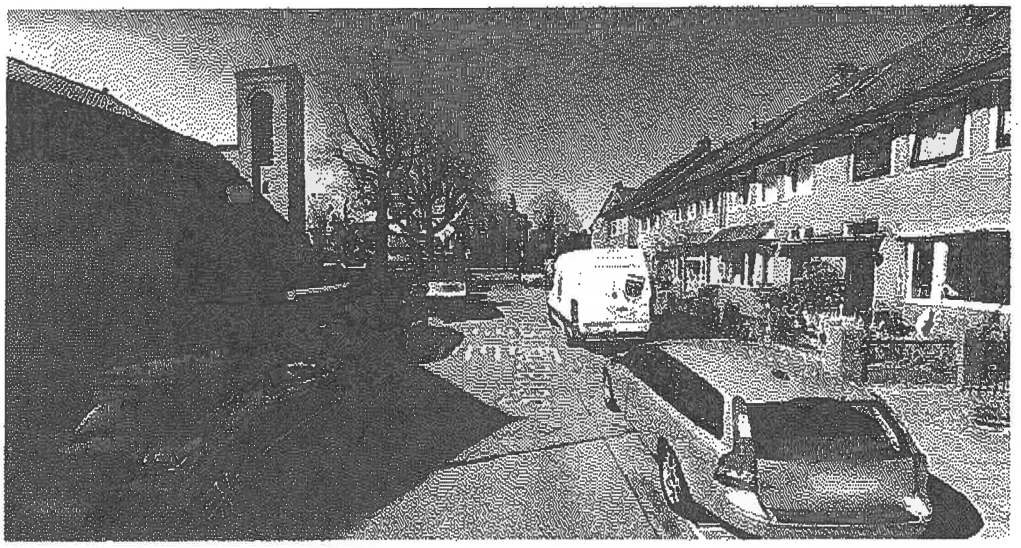
Namens cliënten, [redacted] en de andere personen als opgenomen op de lijst die als **bijlage 1** aan deze brief is gehecht, voor wie ik in deze procedure als advocaat-gemachtigde optreedt, dien ik de onderhavige zienswijze in tegen het ontwerpraadsbesluit "Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.", hierna ook te noemen: "de voorgenomen aanwijzing". Een kopie van het voorgenomen besluit, inclusief het bijbehorende ontwerpraadsvoorstel, is als **bijlage 2** bij deze brief opgenomen.

1. Inleiding en voorgeschiedenis

Cliënten, hierna te noemen: "de bewoners", wonen aan de Schaapsdrift en Reinaldstraat in Arnhem, het gebied ten westen en noorden van het treinstation Arnhem Presikhaaf. Dit woongebied, dat hoofdzakelijk ten westen en noordoosten van de Schaapsdrift ligt, bestaat uit meerdere historische gebouwen, die bijdragen aan de authentieke uitstraling van het gebied. Veel van deze gebouwen, zoals de nabijgelegen Willibrordkerk en de koopwoningen van de bewoners, verkeren in goede staat en zijn (recentelijk) opgeknapt. De verschillende bouwstijlen geven het gebied een unieke uitstraling die voor de bewoners een belangrijke reden heeft gevormd om juist hier te gaan wonen.

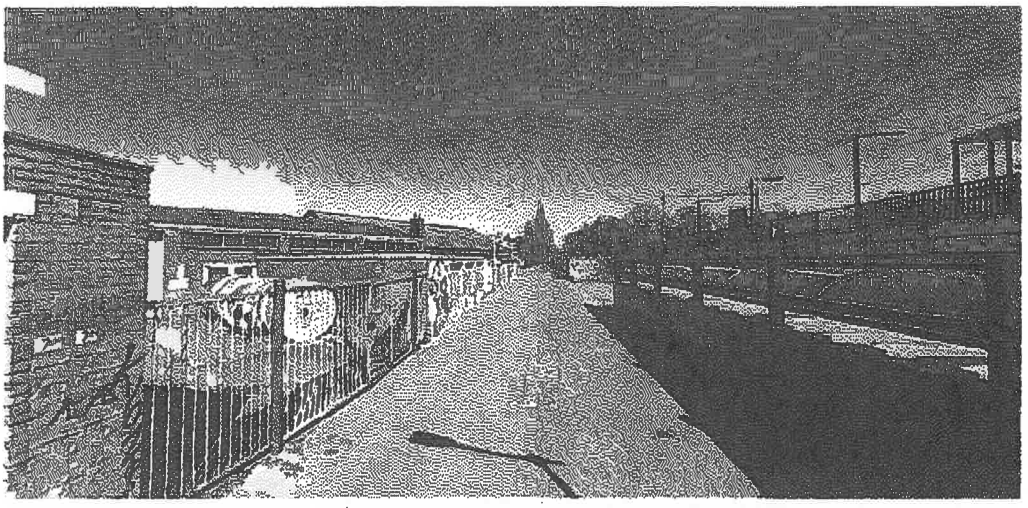
Dirkzwager legal & tax is een handelsnaam van Dirkzwager N.V., statutair gevestigd te Arnhem en ingeschreven in het handelsregister onder nr. 09155757. Alle werkzaamheden worden verricht krachtens een overeenkomst van opdracht gesloten met Dirkzwager N.V. Daarop zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer een beperking van aansprakelijkheid is opgenomen. U kunt deze algemene voorwaarden inzien, lezen op en downloaden (PDF) van onze website op www.dirkzwager.nl/algemene-voorwaarden.

Dirkzwager
legal & tax



Figuur 1: woongebied Schaapsdrift e.o.

De Schaapsdrift vormt een natuurlijke afbakening van dit woongebied en het overige gebied rondom station Presikhaaf. Dit gebied ten oosten van de Schaapdrift bestaat hoofdzakelijk uit opslaglocaties en bedrijfsbebouwing, zoals een Praxis en een kringloopwinkel. Het gebied heeft, in tegenstelling tot het noordelijk en westelijk gelegen woongebied, nagenoeg geen historische bebouwing en wordt gekenmerkt door een industrieel ogende uitstraling en weinig groen:



Figuur 2: omgeving rondom station Arnhem Presikhaaf

In het vigerende bestemmingsplan "Velperweg e.o." is het onderscheid in gebruiksfuncties tussen de twee gebieden ook planologisch verankerd. Op de onderstaande verbeelding is goed zichtbaar dat in het westen en noorden de percelen met de bestemming "wonen" liggen (geel), en in het oosten en zuiden de percelen met de bestemming "bedrijf" (paars):

Figuur 3: uitsnede verbeelding bestemmingsplan Velperweg e.o.

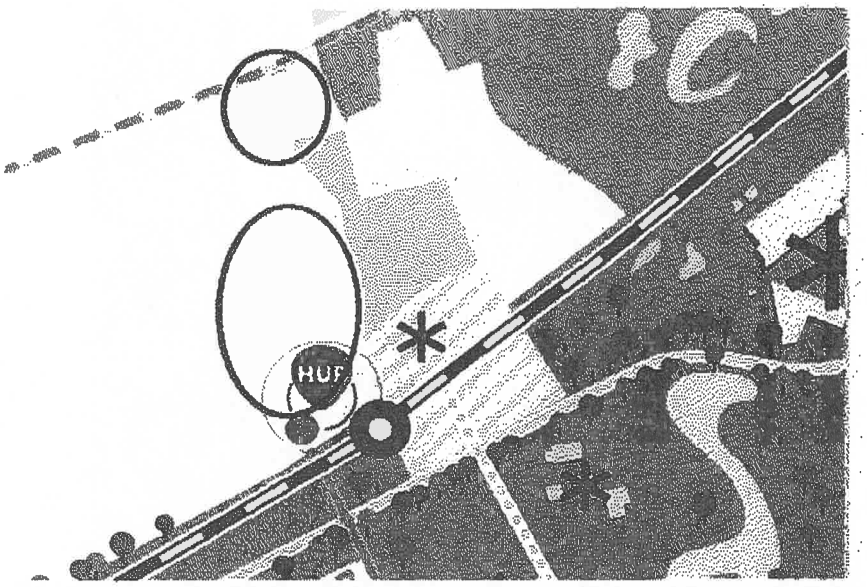
2. Ontwikkeling Spoorzone Arnhem-Oost

Uw gemeente is al enkele jaren bezig met het opstellen van een beleidskader voor de ontwikkeling van het gebied rondom station Presikhaaf, als onderdeel van de integrale gebiedsontwikkeling van de Spoorzone Arnhem-Oost als gemengd woon- en werkgebied. Deze voorgenomen ontwikkeling heeft in mei 2021 geleid tot de vaststelling van het "Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost, fase 1, de ambitie" (**bijlage 3**, hierna te noemen: "het Ontwikkelperspectief").

Het Ontwikkelperspectief vertaalt de ambitie van de gemeente op basis van de Woondeal Regio Arnhem-Nijmegen naar een eerste beleidsvisie op de ontwikkeling van de Spoorzone Arnhem-Oost.

Dirkzwager
legal & tax

De ambitie is daarbij de realisatie van 16.000 woningen tot 2040. Daarvoor wordt ingezet op verschillende verdichtingslocaties voor wonen, die in roze zijn weergegeven op de Ambitiekaart Spoorzone Arnhem-Oost (pag. 20). Voor het gebied ten noorden van station Presikhaaf is daarbij alleen het bestaande bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift aangewezen:



Figuur 4: uitsnede Ambitiekaart met zwart omcirkeld de bestaande woongebieden

De bestaande woongebieden zijn in 2021 dus niet aangewezen als verdichtingslocatie voor wonen. Dat is overigens niet opmerkelijk, omdat uw gemeente in het Ontwikkelperspectief met name inzet op de transformatie van een deel van de versteende bedrijventerreinen in het gebied. De woningen van de bewoners liggen echter buiten dat gebied, en zijn logischerwijs dan ook niet als verdichtingslocatie aangewezen. Dat is ook in lijn met de vigerende Structuurvisie Arnhem 2020-2040 (bijlage 4), waarin is benoemd dat er kansen liggen om bijzondere woonmilieus en woonvormen met andere functies toe te voegen door in te zetten op functiewijziging van bedrijfspanden naar wonen via verbouw en transformatie (pag. 63).

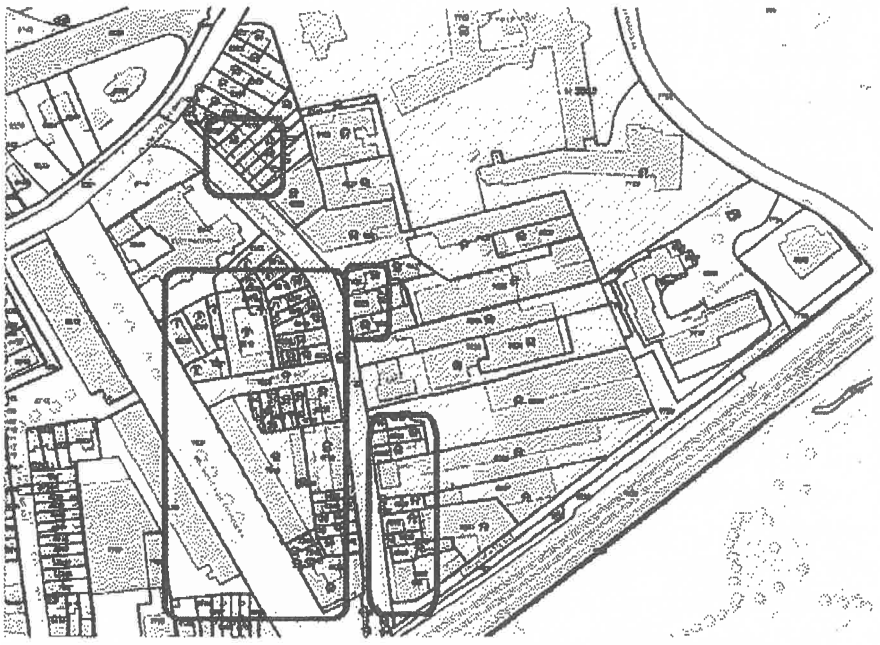
De bewoners mochten op basis van het Ontwikkelperspectief erop vertrouwen dat hun woningen niet geraakt zouden worden door de beoogde uitbreidingsplannen van uw gemeente. En dat hebben zij ook gedaan. Desondanks worden zij nu – nog geen jaar later! – geconfronteerd met de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht, met een fors grotere claim dan voorheen is gecommuniceerd.

Dirkzwager
legal & tax

3. Aanwijzingsbesluit en voorgenomen aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten

Het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente heeft op 10 maart 2022 in het Gemeenteblad met nummer 107345 bekendgemaakt dat zij op grond van artikel 6 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een groot deel van het gebied ten noorden van station Presikhaaf, waaronder de percelen van de bewoners, heeft aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 t/m 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Het aanwijzingsbesluit met het collegevoorstel, de lijst van aangewezen percelen en het kadastraal overzicht, is als **bijlage 5** bij deze zienswijze gevoegd.

Op de grondplantekening bij het aanwijzingsbesluit zijn de percelen weergegeven waarop het college een (voorlopig) voorkeursrecht heeft gevestigd. Duidelijk te zien is dat nagenoeg het gehele gebied ten noorden van station Presikhaaf, en dus ook de percelen van de bewoners, onderdeel uitmaken van de aanwijzing:



Figuur 5: grondplantekening met in zwart het woongebied van de bewoners

Het aanwijzingsbesluit en de voorgenomen aanwijzing door uw raad zijn gebaseerd op de toegedachte bestemming "hoogwaardig gemengd stedelijk gebied". Uit het ontwerpraadsvoorstel volgt dat uw gemeente inzet op nieuwe ontwikkeling van de locatie Schaapsdrift en het omliggende gebied tot een stedelijk gemengd gebied met wonen, werken, maatschappelijke voorzieningen en zorg. Deze ontwikkeling is nader omschreven in de "Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift

e.o." (bijlage 6, hierna: "de Leidraad"), die als leidraad geldt voor de verdere planologische uitwerking van het gebied. In deze Leidraad wordt verwezen naar het Ontwikkelperspectief, de in voorbereiding zijnde "Omgevingsvisie Arnhem 2040" en de in het najaar van 2021 vastgestelde "Verstedelijkingsstrategie" (deel 1, het Verstedelijkingsconcept).

De voorlopige aanwijzing heeft tot gevolg dat de eigenaren van aangewezen gronden, indien zij hun percelen willen vervreemden (lees: verkopen of bezwaren), deze eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Met andere woorden: zij kunnen zonder toestemming van de gemeente niet meer verkopen aan andere partijen. Hiermee worden speculanten buiten de deur gehouden.

Het aanwijzingsbesluit geldt voor de duur van drie maanden. Bij het aanwijzingsbesluit is een ontwerpraadsbesluit gevoegd, op grond waarvan de voorlopige aanwijzing wordt verlengd voor de duur van drie jaar. Dit is de voorgenomen aanwijzing waartegen deze zienswijze is gericht.

4. Kern van deze zienswijze

Het aanwijzingsbesluit van het college en de voorgenomen aanwijzing door uw raad is rauw op het dak gevallen van de bewoners. De voorgenomen aanwijzing voorziet in een aanzienlijk grotere claim op grond dan oorspronkelijk is geprojecteerd en gecommuniceerd. Daarbij is het onderscheid tussen het bestaande woongebied en het nog te ontwikkelen bedrijventerrein volledig losgelaten. Door de bestaande woonpercelen ook in de aanwijzing te betrekken, worden de bewoners geconfronteerd met een onzeker toekomstperspectief. In het raadsvoorstel wordt zelfs al een voorschot genomen op de mogelijke onteigening van de gronden (pag. 6)!

De bewoners menen dat in het aanwijzingsbesluit en de voorgenomen aanwijzing onzorgvuldig is omgesprongen met hun gerechtvaardigde belangen. Het aanwijzingsbesluit en de voorgenomen aanwijzing gaan veel verder dan nodig is. Er bestaat helemaal geen noodzaak om de percelen van de bewoners aan te wijzen, omdat deze percelen al als woonpercelen in gebruik zijn. De motivering in de Ruimtelijke motivatie is op dit onderdeel onjuist, onvolledig en bovenal onvoldoende om het aanwijzingsbesluit en de voorgenomen aanwijzing te kunnen dragen. Het voorkomen van speculatie met gronden is evenmin aan de orde. De bewoners willen juist in het gebied blijven wonen. Zij hebben fors geïnvesteerd in hun woningen met het oog op een duurzaam en langdurig verblijf in een vitale woonwijk. Door de vestiging van het voorkeursrecht dreigen veel van deze investeringen teniet te worden gedaan, terwijl hier helemaal geen reden toe is.

In de visie van de bewoners zijn hun belangen onvoldoende betrokken in de totstandkoming en motivering van het aanwijzingsbesluit, en is de voorgenomen aanwijzing in strijd met de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel

Dirkzwager
legal & tax

3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het motiveringsbeginsel van artikel 3:46 Awb. Ook is het bijbehorende raadsvoorstel en de Ruimtelijke motivatie voorzien van een onjuiste en onvolledige motivering. De bewoners verzoeken uw raad dan ook met klem om af te zien van het aanwijzen van hun percelen. Concreet dienen zij daarbij de volgende gronden aan:

	Blz.
▪ Geen toezending aanwijzingsbesluit en ontwerpraadsbesluit (§ 5)	7
▪ Toegedachte bestemming wijkt niet af van huidig gebruik (§ 6)	8-9
▪ Geen noodzaak aanwijzing woonpercelen (§ 7)	9-10
▪ Onjuist verwijzing naar beleid (§ 8)	10-11
▪ Onjuiste belangenafweging en geen grondspeculatie (§ 9)	11-13
▪ Aanwijzing in strijd met het gelijkheidsbeginsel (§ 10)	14

Deze gronden worden hierna nader toegelicht, en afgerond wordt met de persoonlijke ervaringen van de bewoners en een conclusie en verzoek aan uw raad.

5. Geen toezending aanwijzingsbesluit en ontwerpraadsbesluit

Op grond van artikel 3:41 lid 1 Awb geschiedt de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door toezending of uitreiking aan hen. In artikel 5 van het Besluit voorkeursrecht gemeenten (Bvg) is bovendien bepaald dat alle schriftelijke mededelingen aan of van de vervreemder (lees: de grondeigenaren), in de wet voorzien, bij aangetekende brief met ontvangstbevestiging worden gedaan.

Het college stelt in de bekendmaking van het aanwijzingsbesluit dat de grondeigenaren afzonderlijk, per aangetekende brief, bericht over de inhoud van dit besluit en de gevolgen hiervan. In ieder geval twee bewoners (Schaapsdrift 48 en 63) hebben echter helemaal geen brief ontvangen. Zij moesten van medebewoners in de wijk en berichtgeving in de krant en op internet kennis nemen van het feit dat de gemeente had besloten om een claim op hun gronden neer te leggen.

Door het aanwijzingsbesluit en de voorgenomen aanwijzing niet per (aangetekende) brief naar alle bewoners toe te zenden heeft uw gemeente in strijd met artikel 3:41 lid 1 Awb en artikel 5 Bvg gehandeld. De voorgenomen aanwijzing is aldus in strijd met de wet voorbereid. De bewoners zijn hierdoor benadeeld, nu zij pas later kennis hebben kunnen nemen van het ontwerpraadsbesluit en niet op de voorgeschreven wijze zijn geïnformeerd over een voor hen ingrijpend besluit. Zij hebben dan ook serieuze twijfels bij de zorgvuldigheid van de besluitvormingsprocedure die is doorlopen, en menen dat dit op zichzelf al voldoende reden is om niet over te gaan tot de vaststelling van het voorliggende ontwerpraadsbesluit.

Dirkzwager
legal & tax

6. Toegedachte bestemming wijkt niet af van huidig gebruik

De voorgenomen aanwijzing door uw raad wordt, zo volgt uit het ontwerpraadsvoorstel (pag. 4), gebaseerd op een toegedachte bestemming als bedoeld in artikel 5 Wvg. Op grond van dit artikel kan een besluit om het voorkeursrecht te vestigen ook vooruitlopend op een bestemmingsplan of structuurvisie worden genomen. In dat geval moet in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming worden toegedacht, waarbij het gebruik afwijkt van die bestemming.

Over het vigerende gebruik en de voorgenomen toegedachte invulling van het gebied wordt in het ontwerpraadsvoorstel het volgende overwogen (pag. 4):

> *"Voor het vestigingsgebied geldt het bestemmingsplan 'Velperweg e.o.' vastgesteld door de gemeenteraad op 27 november 2017. Binnen het gebied gelden de bestemmingen 'Bedrijf', 'Bedrijf – Nutsvoorziening', 'Wonen', 'Gemengd', 'Groen', 'Groen – Landschap en park' en 'Verkeer - Verblijfsgebied' met diverse dubbelbestemmingen.*
>
> *De gemeente heeft een andere invulling voor ogen. Het gebied krijgt een woon-werk bestemming met de bijbehorende groen voorzieningen. Waarbij het werken meer relatie heeft met het wonen dan de bedrijvigheid die nu aanwezig is. Er wordt een meer stedelijk karakter voorzien voor dit gebied en intensiever bebouwd dan nu het geval is. Hiermee wordt voldaan aan de criteria van afwijkend gebruik. De gemeente zal dan ook een nieuw bestemmingsplan voorbereiden. Op basis van de ligging, de bereikbaarheid en de gevolgen voor de omgeving acht de gemeente de locatie geschikt voor een integrale woningbouwontwikkeling."*

Gesteld wordt – kort gezegd – dat de voorgenomen invulling voorziet in intensiever gebruik van de gronden, doordat er meer stedelijk karakter is voorzien en dat er intensiever gebouwd zal worden dan nu het geval is. De bewoners vragen zich echter af hoe en waar uw gemeente binnen het Wvg-gebied deze intensivering in bebouwing wil realiseren. Deze intensivering zal hoofdzakelijk ten oosten van de Schaapsdrift plaatsvinden, omdat daar het huidige, verouderde bedrijventerrein ligt. Ten aanzien van het woongebied ligt het in de rede om vooral in te zetten op bestaande appartementslocaties, omdat dit nu juist de langgerekte percelen zijn die de gemeente klaarblijkelijk wil aanpakken (Ruimtelijke motivatie, pag. 6). Een intensivering van de woonbestemming op de percelen van de bewoners kan wat hen betreft dan ook niet aan de orde zijn.

Bovendien wordt in het ontwerpraadsvoorstel niet inzichtelijk gemaakt op welke wijze er met de toegedachte bestemming *"meer stedelijk karakter (wordt) voorzien"*. Gaat zij dit doen door meer gemengde functies toe te voegen? En hoe verhouden die functies zich tot de gewenste verdichting? Nergens uit de toelichting volgt wat deze verstedelijking nu precies inhoudt voor de woningen van de

bewoners. De opmerking *"Waarbij het werken meer relatie heeft met het wonen dan de bedrijvigheid die nu aanwezig is"* is in dit verband ook nietszeggend, omdat het ook hier alleen maar gaat om het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift. De bewoners realiseren zich dat een deel van de keuzes voor het gebied zullen landen in het nog op te stellen bestemmingsplan, maar dat doet er niet aan af dat uw raad op zijn minst inzichtelijk dient te maken wat zij op hoofdlijnen voor ogen heeft met de percelen van de bewoners. Dat is nu – ten onrechte – niet gebeurd.

De bewoners betwijfelen dan ook of het in het ontwerp-raadsvoorstel omschreven afwijkend gebruik wel aan de orde is. Zeker als het gaat om hun eigen percelen. In hun visie is niet aan deze voorwaarde voldaan en is de voorgenomen aanwijzing om die reden in strijd met artikel 5 Wvg.

7. Geen noodzaak aanwijzing woonpercelen

Het belangrijkste bezwaar dat de bewoners hebben tegen de aanwijzing van hun gronden, is dat de noodzaak hiertoe ontbreekt. De percelen zijn immers al in gebruik als woonpercelen. De beoogde intensivering van bebouwing behoort bovendien niet op deze percelen te landen, maar op het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift.

Op grond van artikel 3:46 Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering. Dat betekent dat uw raad bij het aanwijzen van gronden dient te motiveren waarom de noodzaak bestaat om juist op deze gronden de beoogde woningbouwontwikkeling te realiseren. De motivering van de voorgenomen aanwijzing, als opgenomen in de Ruimtelijke motivatie, is echter onvolledig en kan de voorgenomen aanwijzing niet dragen. Zo wordt namelijk over het woongebied van de bewoners overwogen (pag. 6):

> *"Het gebied tussen de Wichard van Pontlaan en de Schaapsdrift wordt gekenmerkt door jaren 60 tot 80 woningen met aan de zijde van de Wichard van Pontlaan langgerekte appartementen met drie tot zes bouwlagen. Juist door de langgerektheid van de bebouwing, wordt het gebied wat daarachter ligt afgesloten van de rest van de wijk en is de historische samenhang tussen de Schaapsdrift en Plattenburg verloren gegaan."*

De keuze het aanwijzen van het woongebied heeft dus betrekking op het terugbrengen van de langgerekte appartementen aan de zijde van de Wichard van Pontlaan. Als dit de voornaamste reden is, waarom zijn dan ook de woningen van de bewoners aangewezen? Het probleem van langgerekte bebouwing speelt bij deze koopwoningen geen rol van betekenis. In zoverre bestaat er dan ook geen noodzaak om ook deze percelen aan te wijzen.

Het aanwijzen van de percelen van de bewoners levert ook geen bijdrage aan het herstellen van de historische verbinding tussen de Schaapsdrift en Plattenburg. Integendeel: de huidige keuze voor het Wvg-gebied lijkt ervan uit te gaan dat ook op dit deel van de wijk woningbouw wordt vervangen door intensieve nieuwbouw (hoogbouw). Daarmee gaat juist een deel van de historische bebouwing verloren. De bewoners zijn niet tegen een (groene) overgang van een deel van de historische bouw op de naastgelegen wijk, maar dan moet de bestaande historische bouw wel worden gerespecteerd. De voorgenomen aanwijzing geeft daar nu onvoldoende blijk van.

De belangrijkste reden voor de aanwijzing is dat uw gemeente een impuls wil geven aan de omgeving rondom station Presikhaaf. Dat begrijpen de bewoners, maar zij zien niet in waarom zij daarvan de dupe moeten worden. Zeker nu hun woningen juist geen onderdeel uitmaken van het versteende gebied waar uw gemeente wil inzetten op meer groen, biodiversiteit en klimaatadaptatie. Dat gebied ligt namelijk ten oosten van de woningen aan de Schaapsdrift. En het moet in de visie van de bewoners ook daar zijn dat het zwaartepunt van de door uw gemeente beoogde woningbouwontwikkeling komt te landen. Het ligt dus juist in de rede om de woningen van de bewoners buiten de aanwijzing te houden.

Bovendien biedt het bestaande bedrijventerrein op zichzelf al meer dan genoeg ruimte om nieuwe woningbouw te realiseren. Dit bedrijventerrein loopt vanaf de Schaapsdrift tot de Esperantolaan. Uw gemeente heeft niet gemotiveerd waarom het naast de aanwijzing van het bedrijventerrein ook nog nodig is om ook het bestaande woongebied en daarmee de woningen van de bewoners in de aanwijzing te betrekken. In de visie van de bewoners is die noodzaak er dan ook niet.

De noodzaak om de percelen van de bewoners (ook) aan te wijzen, ontbreekt dus. Uw raad behoort er dus in redelijkheid voor te kiezen om de voorgenomen aanwijzing niet te bestendigen, en in ieder geval om in het geval van een bestendiging de gronden van de bewoners uit de aanwijzing te laten. Alleen dan wordt voldaan aan het vereiste van deugdelijk gemotiveerde besluitvorming als bedoeld in artikel 3:46 Awb.

8. Onjuiste verwijzingen naar beleid

In de Ruimtelijke motivatie wordt ten onrechte verwezen naar meerdere beleidsdocumenten van uw gemeente om de voorgenomen aanwijzing te onderbouwen.

Zo wordt in het ontwerpraadsvoorstel verwezen naar de HUB-aanduiding in de Ambitiekaart van het Ontwikkelperspectief die bij station Presikhaaf is opgenomen, als onderbouwing van de Ruimtelijke motivatie. Hiermee wordt echter miskend dat in datzelfde Ontwikkelperspectief ervoor is gekozen om de woonpercelen ten westen van de Schaapsdrift niet aan te wijzen (zie figuur 4, pag. 4 in deze

zienswijze). Het Ontwikkelperspectief kan dus geen basis vormen voor de motivering van uw raad om te kiezen voor een groter Wvg-gebied.

De verwijzing naar de Omgevingsvisie Arnhem 2040 kan in deze ook niet baten. De Omgevingsvisie betreft slechts een ontwerpversie die nog niet door uw raad definitief is vastgesteld. Aan de Omgevingsvisie komt dan ook geen betekenis toe. Bovendien kan uit de aanduiding op de uitsnede van figuur 3 in de Ruimtelijke motivatie (pag. 3) niet worden afgeleid dat de gemeente concrete plannen had om ook op de percelen van de bewoners nieuwe woningbouw te realiseren.

Kortom: de uitgangspunten die in de Ruimtelijke motivatie worden genoemd zijn niet alleen onjuist, maar kunnen bovendien de voorgenomen aanwijzing van de percelen van de bewoners niet dragen. Ook op dit onderdeel zou de bestendiging van het voorkeursrecht door uw raad in strijd zijn met artikel 3:46 Awb.

9. Onjuiste belangenafweging en geen grondspeculatie

Uw raad dient op grond van artikel 3:4 Awb bij de vaststelling van het (definitieve) aanwijzingsbesluit een afweging te maken tussen de belangen van uw gemeente bij de vestiging van het voorkeursrecht enerzijds, en de belangen van de grondeigenaren bij het ongestoord kunnen genieten en uitoefenen van hun eigendomsrecht anderzijds.

Het belang van de gemeente bij het vestigen van het voorkeursrecht is het behoud van regie op de functiewijziging van de gronden en het voorkomen van grondspeculatie (ontwerpraadsvoorstel, pag. 2). Voor de percelen van de bewoners is een functiewijziging niet of maar slechts beperkt aan de orde, aangezien de percelen al gebruik zijn voor wonen. In zoverre komt aan het belang bij het behoud van de regie op deze percelen slechts beperkte betekenis toe.

Daarnaast is de door de gemeente gevreesde grondspeculatie voor deze percelen niet aan de orde. De bewoners hebben bewust gekozen voor de aankoop van hun woningen met het oog op de lange termijn. Zij zijn – op basis van de huidige situatie – helemaal niet voornemens om ergens anders te gaan wonen, en hun woningen te verkopen aan een marktpartij. Dat uw gemeente speculatie wil voorkomen met percelen die nu nog niet worden gebruikt voor woningbouw valt te begrijpen, maar voor de woningen van de bewoners kan dit geen reden vormen om over te gaan tot vestiging van het onderhavige voorkeursrecht.

De belangen die uw gemeente meent te hebben bij de vestiging van het voorkeusrecht zijn in beginsel legitiem, maar komen slechts beperkte betekenis toe als het gaat om de percelen van de bewoners. Deze belangen staan daarmee niet tot de inbreuk op de individuele belangen van de

Dirkzwager
legal & tax

bewoners en andere grondeigenaren in het gebied. Zij worden geconfronteerd met een langdurige claim op hun grond, en daarmee een beperking van hun eigendomsrecht. De vestiging van de Wvg heeft vaak ook een waardedrukkend effect, omdat potentiële kopers worden afgeschrikt door de onzekerheid die gepaard gaat met de voorgenomen planontwikkeling in het gebied.

De belangenafweging die op pag. 4 en 5 van het ontwerpraadsvoorstel is beschreven, is dan ook veel te kort door de bocht. Het belang van de gemeente is niet zodanig zwaarwegend dat hiervoor zonder meer de belangen van bestaande woningeigenaren op zij kunnen worden gezet. Zeker nu de gemeente ook had kunnen kiezen voor een minder verregaande optie waarmee zij hetzelfde doel had bereikt om betere mogelijkheden om het middengebied in te richten, namelijk de aanwijzing van alleen het oostelijk gelegen bedrijventerrein. Bovendien heeft de opmerking dat de aanwijzing geen afbreuk doet aan de bouwmogelijkheden feitelijk geen enkele betekenis. Welke grondeigenaar gaat nog investeren in zijn woning met het aanmerkelijke risico dat hij over een paar jaar wordt onteigend?

De verwijzing naar de prijsvaststellingsprocedure is eveneens feitelijk betekenisloos. Mochten de bewoners in de toekomst willen verkopen, hetgeen zij zoals gezegd niet van plan zijn, dan krijgen zij slechts de marktwaarde vergoed, terwijl in deze tijd overbieden tot 15% de norm is. De bewoners die willen (of uiteindelijk: *moeten*) vertrekken hebben zo geen zicht op een reële kans op vergelijkbare woonruimte in Schaapsdrift e.o. en de stad Arnhem. Daarbij komt dat het de gemeente te allen tijde vrij staat een dergelijk verzoek in te trekken, en zo te voorkomen dat zij kan worden verplicht om de grond aan te kopen. De bewoners komen dan klem te zitten: zij beschikken dan over een stuk onverkoopbare grond, in afwachting van eventuele plannen van de gemeente.

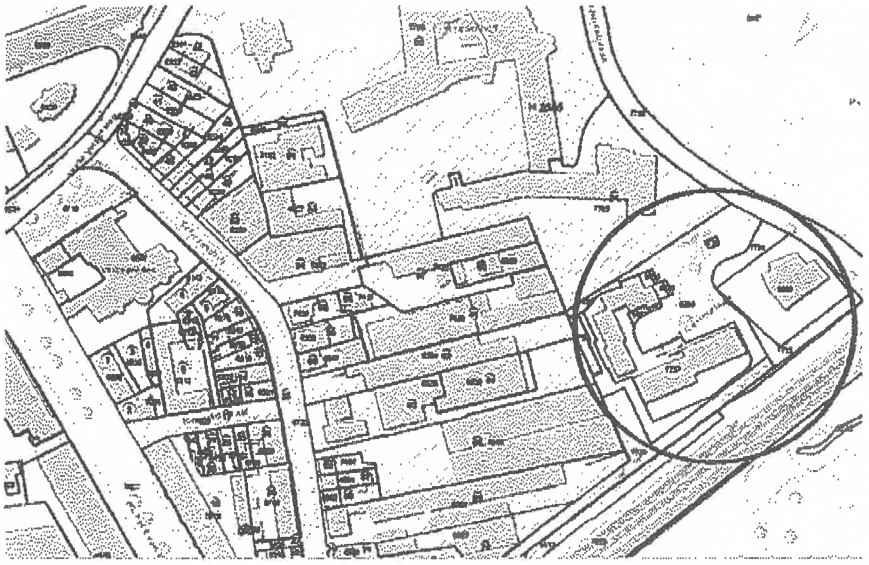
De bewoners menen dat de aanwijzing op dit onderdeel ook in strijd met het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb is. Er wordt immers een groot gebied aangewezen, dat uiteindelijk in een onteigening zal moeten worden betrokken. De bewoners hebben bovendien serieuze twijfels of een onteigening van een dergelijke omvang voor de gemeente financieel haalbaar is. Uitgaande van een financiering van ca. € 300.000,- per object zal alleen al de onteigening van het woongebied ca. € 45 miljoen kosten, zonder nog te bespreken over het nabijgelegen bedrijventerrein dat volledig moet worden gerenoveerd. En dan moeten de benodigde woningen nog worden gerealiseerd. Een dergelijke financiële opgave lijkt op voorhand dan ook onhaalbaar, zeker indien uw gemeente op grote schaal grondeigenaren zal moeten onteigenen. Ook deze mogelijke onuitvoerbaarheid van het project is een omstandigheid die in de belangenafweging had moeten worden betrokken.

De conclusie is dat in de belangenafweging die in de voorgenomen aanwijzing is opgenomen, de gerechtvaardigde belangen van de bewoners onvoldoende zijn meegewogen. De belangenafweging

is dan ook onvolledig en onzorgvuldig, en kan de getrokken conclusie niet dragen. De bestendiging van het voorkeursrecht zou daarmee in strijd zijn met artikel 3:4 lid 1 Awb. Reden temeer waarom uw raad behoort af te zien van de voorgenomen aanwijzing.

10. Strijd met het gelijkheidsbeginsel

Verder constateren de bewoners dat het college ervoor heeft gekozen om een deel van de gronden ten noordoosten van station Presikhaaf, aan de Ernst Casimirlaan, buiten de (voorlopige) aanwijzing te laten. Dat is opmerkelijk, omdat deze percelen onderdeel uitmaken van hetzelfde gebied ten noorden van het treinstation:



Figuur 6: uitsnede kadastraal overzicht met in zwart de niet-aangewezen woonpercelen

De bewoners begrijpen niet waarom de hiervoor genoemde gronden niet zijn aangewezen en hun eigen woonpercelen wel. Zowel het omcirkelde gebied als de percelen van de bewoners worden gebruikt voor wonen. Beide gebieden maken onderdeel uit van het gebied ten noorden van station Presikhaaf, dat uw gemeente beoogt te ontwikkelen tot gemengd woongebied.

Het gaat met andere woorden om gelijke situaties, die op gelijke wijze moeten worden behandeld. Door dat niet te doen handelt uw raad in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Nu het college ervoor gekozen heeft om de omcirkelde woonpercelen buiten de aanwijzing te houden, brengt een zorgvuldige toepassing van het gelijkheidsbeginsel met zich mee dat ook de percelen van de bewoners buiten de aanwijzing door uw raad moeten worden gehouden.

Dirkzwager
legal & tax

Persoonlijke ervaringen bewoners

De bewoners willen dat uw raad goed doordrongen is van de belangrijke keuze waar uw raad voor staat, en de ingrijpende gevolgen die de bestendiging van de aanwijzing voor de toekomst van de bewoners met zich meebrengt. Daarom hebben de bewoners hun eigen, persoonlijke verhalen zelf op papier gezet. Deze persoonlijke verhalen zijn, samen met een algemene visie van de buurt op de Wvg-aanwijzing, als **bijlage 7** aangehecht.

In hun persoonlijke verhalen beschrijven van de bewoners wie zij zijn en wat hun ervaring is met wonen in de Schaapsdrift. Hoewel hun achtergronden verschillend zijn en zij er nog niet allemaal even lang wonen staat in alle zienswijzen één ding centraal: de bewoners wonen met plezier op deze locatie en zij willen hier ook graag blijven wonen!

De bewoners hopen dat uw raad goed kennis neemt van hun persoonlijke verhalen. Zij zijn niet tegen woningbouw, niet tegen duurzaamheid en niet tegen verandering. Maar zij willen wel kunnen blijven wonen waar ze nu wonen, in hetzelfde huis waarin ze nu met plezier wonen, zonder de dreiging van een eventuele onteigening. De bewoners hopen dan ook dat uw raad recht doet aan hun woonsituatie, en afziet van de bestendiging van de aanwijzing op hun gronden.

Conclusie en verzoek

De voorgenomen aanwijzing van de gronden van de bewoners door uw raad kan gelet op het voorgaande in redelijkheid geen doorgang vinden. Het ontwerpraadsbesluit is op meerdere onderdelen onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd. Zo is het ontwerpbesluit niet per aangetekende brief toegezonden naar de bewoners, en is er geen sprake van een toegedachte bestemming die afwijkt van het huidige gebruik van de gronden. Het belangrijkste bezwaar is echter dat er geen enkele reden bestaat om de gronden van de bewoners aan te wijzen, omdat de percelen nu al worden gebruikt voor wonen. Grondspeculatie is ook niet aan de orde. Verder is de belangenafweging die aan de voorgenomen aanwijzing ten grondslag ligt onjuist en onvolledig, en zijn er andere woonpercelen in het gebied die niet zijn meegenomen in de voorgenomen aanwijzing.

De bewoners begrijpen dat uw gemeente wordt geconfronteerd met een grote woningbouwopgave, en dat beschikbare bouwgrond schaars is. Zij begrijpen ook dat uw gemeente de omgeving rondom station Presikhaaf een nieuwe impuls wil geven en zij zijn nadrukkelijk niet tegen de realisatie van nieuwe woningen in hun directe leefomgeving. Waar zij echter wél grote moeite mee hebben, is het proces waarmee de gemeente tot deze aanwijzing is gekomen. De bewoners hebben er altijd op vertrouwd dat zij proactief zouden worden meegenomen in de ontwikkeling van hun woonomgeving en dat is niet gebeurd. Integendeel: het Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem-Oost was duidelijk

Dirkzwager
legal & tax

dat er op hun percelen geen woningbouwontwikkeling zou landen. Er was dan ook geen aanleiding om te reageren op dit document. Dat nu, nog geen jaar later, de gemeente plotseling van koers wijzigt en zonder enige communicatie vooraf een dermate ingrijpende ontwikkeling inzet, is voor veel bewoners dan ook onbegrijpelijk en onverteerbaar. De keuze voor zowel de inzet van de Wvg als de omvang van het aan te wijzen gebied, zonder enige differentiatie in bestaand en niet-bestaand woongebied, is niets meer dan een bestuurlijk paardenmiddel.

De aanwijzing heeft langdurige negatieve gevolgen voor de eigenaren. Zij worden geconfronteerd met een langdurige claim op hun grond, en een dreigende onteigening van hun percelen zonder dat zij zicht hebben op vervangende woonruimte in Schaapsdrift e.o. en de stad Arnhem. De waarborgen die de Wvg biedt aan grondeigenaar zijn in dat kader onvoldoende. En bovenal willen de bewoners graag blijven wonen in hun karakteristieke huizen, waar zij nu al met veel plezier wonen. De bewoners verzoeken uw raad dan ook met klem om af te zien van de bestendiging van de aanwijzing voor hun gronden.

REDEN WAAROM:

De bewoners uw raad eerbiedig verzoeken om met inachtneming van deze zienswijze:

I. te besluiten het ontwerpraadsbesluit "Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.", dat geregistreerd is onder zaaknummer 644509, niet vast te stellen, dan wel het besluit bij amendement gewijzigd vast te stellen, inhoudende dat de percelen van de bewoners, kadastraal bekend als gemeente [redacted] plaatselijk bekend als [redacted] niet aan te wijzen als gronden waarop de Wvg van toepassing is.

Tot slot zijn de bewoners bereid om tijdens de inhoudelijke behandeling van het raadsvoorstel hun bezwaren tegen de voorgenomen aanwijzing ten overstaan van uw raad nader toe te lichten.

De berichtgeving over het vervolg van deze procedure zie ik met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,
Dirkzwager N.V.

J.L.G. Niederer

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 24a en 24b

College van B.& W. van de gemeente
Arnhem
T.a.v. secr. Bezwaarschriftencommissie
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Telefax: 026-3774830

ARAG SE Nederland

Postbus 230
3830 AE Leusden
Kastanjelaan 2
3833 AN Leusden
T (033) 4342342
F (033) 4342300
www.arag.nl

Datum	23 juni 2022	Behandeld door	[redacted]
Ons kenmerk	00804056	E-mail	[redacted]
Uw kenmerk	644509	Telefoonnummer	033-4342287
Onderwerp	Bezwaarschrift Awb	Faxnummer	033-4342170

Geacht College,

Namens cliënten [redacted] en [redacted] wonende [redacted] dien ik hierbij een bezwaarschrift Awb in tegen het raadsbesluit d.d. 1 juni 2022 met bovengenoemd kenmerk inhoudende de vestiging van een definitief voorkeursrecht op hun perceel. Ik heb een afschrift van het besluit bijgevoegd.

Clienten hadden reeds tegen de voorlopige aanwijzing voorkeursrecht bezwaar aangetekend en de inhoudelijk bezwaren gelden ook voor dit raadsbesluit. Op zich staat in de bijlage 1 van dit besluit op blz. 5 dat er geen afzonderlijk bezwaarschrift ingediend behoeft te worden maar clienten wensen dit – voor alle zekerheid – wel te doen. Ik verwijs naar de motivering van het bezwaarschrift dat bij u bekend is onder het bovengenoemde nummer.

Ik behoud mij het recht voor dit bezwaarschrift nog nader aan te vullen en ik doe een beroep op het bepaalde in art. 7: 15 Awb.Ik verzoek u tenslotte vriendelijk altijd het boven deze brief genoemde kenmerk **00804056** in uw correspondentie te vermelden.

Ik wacht uw berichten nu af maar ik zie een ontvangstbevestiging graag op korte termijn tegemoet. Ik neem aan dat een mogelijke hoorzitting pas na de zomervakantie zal plaatsvinden.

Hoogachtend,
ARAG Rechtsbijstand

[redacted]

ARAG rechtsbijstand
[redacted]
Jurist bestuurs-omgevingsrecht

2022-1003641\

INGEKOMEN 21 APR. 2022

Stout Beheer B.V.

Postbus 159
3370 AD Hardinxveld-Giessendam

Contactpersoon: [redacted]
Tel:
Mail:

Rabobank NL96 RABO 0113 0058 49
KvK 23053559
BTW NL0075.90.386.B.01

College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

DATUM : 20 april 2022
Betreft: bezwaarschrift voorkeursrecht

651757

Geacht College.

Middels dit schrijven maak ik bezwaar tegen het door u gevestigde voorkeurrecht op de locatie Schaapsdrift 41 - 43 - 45 te Arnhem. De locatie wordt kadastraal aangeduid gemeente Arnhem, sectie Q. met nummers 6300 en 4927. De reden van mijn bezwaar is gelegen in het feit dat Stout Beheer B.V. de kennis en kunde heeft om zelf tot een herontwikkeling van deze locatie te komen. In het verleden is hiervoor reeds tweemaal een principeverzoek ingediend waarvan de laatste in samenspraak met Maro Nederland B.V. waarmee overigens voor de vestiging van het voorkeursrecht een koopovereenkomst is gesloten. Uiteraard zijn wij bereid om de herontwikkeling in samenwerking met u tot stand te berengen en stellen derhalve voor om op korte termijn een overleg te hebben met de door u aangewezen contactpersonen Gaby van der Bijl en Marc van de Logt.

In het vertrouwen je hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, verblijf ik met vriendelijke groet

Stout Beheer B.V.

[redacted]

'STELLICHER
ADVOCATEN

INFO@STELLICHER.NL
T +31 26 3777 111
F +31 26 3777 222

SICKESZPLEIN 1
Postbus 3155
6802 DD Arnhem

KVK 65886119

INGEKOMEN 21 APR. 2022

AANTEKENEN
Het college van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

2022-1003645%

Arnhem, 20 april 2022

651757

Uw kenmerk	: 644509
Ons kenmerk	: D20220104
Inzake	: Maro Nederland B.V. / Advies voorkeursrecht WVG Schaapsdrift
Betreft	:
Doorkiesnummer	: +31 26 3777 188
Direct faxnummer	: +31 26 3777 222
E-mail	: [redacted]

PRO-FORMA BEZWAARSCHRIFT

Geachte heer/mevrouw,

Namens Maro Nederland B.V., gevestigd te (6861 EJ) Oosterbeek aan de Stationsweg 46 en ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder het nummer 80646840, wordt hierbij (pro-forma) bezwaar gemaakt tegen uw besluit:

- van 8 maart 2022, bekend gemaakt op 10 maart 2022, met kenmerk 644509 om gronden, globaal gelegen tussen de Wichard van Pontlijn, (oude) Velperweg, Esperantolaan en het spoor in Arnhem voorlopig aan te wijzen als gronden, waarop de artikelen uit de Wvg van toepassing zijn. Het voorkeursrecht betreft gronden die globaal zijn gelegen aan en nabij de Schaapsdrift te Arnhem.

Een kopie van de bekendmaking van het besluit in het Gemeenteblad met nummer 107345 wordt hierbij gevoegd als bijlage 1. Een kopie van een uittreksel uit de Kamer van Koophandel van cliënte wordt hierbij gevoegd als bijlage 2..

Cliënte heeft onder meer kort voor de publicatie van uw besluit gronden gekocht die onderdeel uitmaken van uw besluit. Dit betreffen de gronden gelegen aan de Schaapsdrift 41, 43 en 45 te Arnhem, kadastraal bekend gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6300 en 4927.

Cliënte maakt bezwaar tegen alle onderdelen van het besluit en verzoekt u haar een termijn te geven van 4 weken om nadere gronden in te dienen.

Tevens zou cliënte graag een afspraak met u ofwel de contactpersonen Gaby van der Bijl en Marc van de Logt plannen om de situatie en mogelijkheden ten aanzien van de gronden met elkaar te bespreken en door te nemen. Zou ik daarvoor een aantal data van u mogen vernemen?

Graag in afwachting van uw bericht,

met vriendelijke groet,
Stellicher advocaten N.V.

Rosanne de Groot
advocaat

STELLICHER
ADVOCATEN

INFO@STELLICHER.NL
T +31 26 3777 111
F +31 26 3777 222

SICKESZPLEIN 1
Postbus 3155
6802 DD Arnhem

KVK 65886119

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 26

Het college van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Tevens per e-mail: Schaapsdrift@arnhem.nl

Arnhem, 25 mei 2022

Uw kenmerk	: 651757
Ons kenmerk	: D20220104
Inzake	: Maro Nederland B.V. / Advies voorkeursrecht WVG Schaapsdrift
Betreft	:
Doorkiesnummer	: [redacted]
Direct faxnummer	: [redacted]
E-mail	: [redacted]

AANVULLING BEZWAARSCHRIFT

Geachte heer/mevrouw,

Namens Maro Nederland B.V., gevestigd te (6861 EJ) Oosterbeek aan de Stationsweg 46 en ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder het nummer 80646840, is bezwaar gemaakt tegen uw besluit:

- van 8 maart 2022, bekend gemaakt op 10 maart 2022, met kenmerk 644509 om gronden, globaal gelegen tussen de Wichard van Pontlijn, (oude) Velperweg, Esperantolaan en het spoor in Arnhem voorlopig aan te wijzen als gronden, waarop de artikelen uit de Wvg van toepassing zijn. Het voorkeursrecht betreft gronden die globaal zijn gelegen aan en nabij de Schaapsdrift te Arnhem.

Het bezwaar is bij u bekend onder het nummer 651757.

In het bezwaarschrift is gevraagd om een afspraak te plannen met u ofwel de contactpersonen Gaby van der Bijl en Marc van de Logt om de situatie en mogelijkheden ten aanzien van de gronden met elkaar te bespreken en door te nemen. Daarvoor is

gevraagd naar een opgave van een aantal data voor het plaatsvinden van een dergelijk gesprek.

Zoals u weet, heeft cliënte onder meer kort voor de publicatie van uw besluit gronden gekocht die onderdeel uitmaken van uw besluit. Dit betreffen de gronden gelegen aan de Schaapsdrift 41, 43 en 45 te Arnhem, kadastraal bekend gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6300 en 4927. Aan de koop zijn onder meer voorbereidingen, projectplanning en andersoortige afspraken en investeringen voorafgegaan. Aangezien de notariële/juridische levering van de betreffende percelen vanwege het voorkeursrecht nu niet kan plaatsvinden, lijdt cliënte schade. Deze schade loopt met de dag op. Cliënte heeft dan ook bezwaar gemaakt tegen alle onderdelen van het besluit en verzocht om een overleg met u om dit, alsmede de vervolgmogelijkheden, te bespreken. Hiervoor wordt onder meer, maar niet uitsluitend, gewezen op artikel 10, zesde lid, Wvg. Dringend wordt daarom verzocht spoedig een overleg te laten plaatsvinden. Mag ik daarvoor een aantal data van u vernemen?

Tevens ziet cliënte zich genoodzaakt haar bezwaarschrift aan te vullen op hoofdlijnen, hetgeen zij hieronder puntsgewijs doet.

Beperking uitvoering koopovereenkomst
De vestiging van het voorkeursrecht heeft directe gevolgen voor de koopovereenkomst. De koopovereenkomst, welke kort voor het vestigen van het voorkeursrecht is gesloten, kan nu niet notarieel worden uitgevoerd. Cliënte is dan ook niet met u van mij mening dat er geen sprake is van een 'aanbiedingsplicht'. In deze situatie, waarin er reeds een koopovereenkomst is gesloten en de notariële levering thans wordt gefrustreerd door de latere vestiging van het voorkeursrecht, is er immers feitelijk sprake van een aanbiedingsplicht. Hierdoor is er geen sprake van een redelijk evenwicht tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de eigenaar. De vestiging van dit voorkeursrecht heeft immers een directe beperking van het eigendomsrecht en gebruiksrecht tot gevolg. Hiervoor wordt onder meer verwezen naar de vaste recente jurisprudentie van de Afdeling omtrent de toepassing van het beginsel 'evenredigheid van besluitvorming' en de adviezen hieromtrent van de advocaat-generaal. Dit heeft een ongeoorloofde schending van artikel 1 van het eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of in enig ander internationaal verdrag neergelegd fundamenteel recht tot gevolg.
In uw besluitvorming en belangenafweging heeft u dergelijke situaties en de toepassing van het evenredigheidsbeginsel volgens de recente uitspraken van de Afdeling niet meegenomen en op het verzoek om een overleg heeft u niet gereageerd. Cliënte stelt dan ook dat het besluit niet goed is gemotiveerd en belangen niet correct zijn afgewogen. Het belang van cliënte tot uitvoering van de koopovereenkomst zou moeten prevaleren boven het belang van de gemeente. Daarbij is mede van belang dat u het besluit heeft gebaseerd

op een zeer onzekere toekomstige gebeurtenis (er zijn immers nog geen plannen in ontwerp/voorbereiding) en het verleden leert dat visies voor dit gebied niet worden uitgevoerd. Er zijn immers al meerdere plannen geweest voor de ontwikkeling van het gebied Schaapsdrift, welke ook niet tot verdere uitvoering hebben geleid. Verwezen wordt onder meer naar de Structuurvisie 2020-2040. Cliënte zet door de telkenmale verandering van visies omtrent de locatie 'Schaapsdrift', maar ook bijvoorbeeld vanwege de maatschappelijke problemen omtrent onder meer personeelstekorten haar vraagtekens bij de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en totstandkoming van een bestemmingsplan/omgevingsplan in de komende 3 jaar. Het vestigen van een voorkeursrecht, zonder dat er een bestemmingsplan of structuurvisie een basis vormt en de verwachting er is dat er ook niet binnen een termijn van 3 jaar een bestemmingsplan wordt vastgesteld, vergt een bepaalde terughoudendheid, belangafweging/evenredigheid, zorgvuldigheid en motivering van het besluit. Cliënte stelt dat dit onvoldoende is gebeurd en het besluit hierdoor in strijd is met genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Geen afwijkend gebruik

Voor het vestigen van het voorkeursrecht is vereist dat aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. Dit laatste betekent dat de feitelijke gebruikstoestand dient af te wijken van de toegedachte bestemming.

Het raadsvoorstel lezende, kent het gebied thans al de bestemmingen bedrijf, bedrijf-nutsvoorziening, wonen, gemengd, groen, groen-landschap en park en verkeer-verblijfsgebied met diverse dubbelbestemmingen.

De gemeente zou dan nu een andere invulling voor ogen hebben, namelijk een woon-werk bestemming met de bijbehorende groenvoorzieningen. Er wordt dan in een meer stedelijker karakter voorzien voor dit gebied en intensiever bebouwd dan nu het geval is, aldus het raadsvoorstel. De enkele mededeling dat er intensiever bebouwd gaat worden is echter onvoldoende om aan de voorwaarde van artikel 5 Wvg te voldoen. Er dient een gedegen motivering aan ten grondslag te liggen waaruit blijkt dat de feitelijke gebruikstoestand ook echt afwijkt van de toegedachte bestemming. De bijgevoegde ruimtelijke motivatie voldoet niet. Geenszins blijkt waarom de feitelijke gebruikstoestand afwijkt van de toegedachte bestemming. Immers: beperkt de aanwezige feitelijke gebruikstoestand en onherroepelijke bestemming de algemeen geformuleerde doelstelling om er een intensief woon-werkgebied van te maken? Is er sprake van afwijkend gebruik? Het is niet, althans onvoldoende, gemotiveerd waarom het huidige gebruik en de huidige onherroepelijke bestemming niet zou voldoen. Het huidige gebruik en de huidige onherroepelijke bestemming laten immers wonen en werken juist toe in het gebied. Ook in een intensieve vorm. Het vestigen van een voorkeursrecht is ook op dit punt onredelijk en in strijd met de algemene beginselen van

behoorlijk bestuur. Cliënte stelt dan ook dat het besluit op dit punt niet voldoende is gemotiveerd, niet zorgvuldig is voorbereid, onevenredig is en strijdig is met artikel 5 Wvg.

Gelet op voorstaande verzoekt cliënte u:

1. om spoedig een overleg te laten plaatsvinden;
2. haar bezwaar ontvankelijk en gegrond te verklaren;
3. het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht te herroepen; en
4. haar proceskostenvergoeding toe te kennen op grond van de Awb en het Besluit proceskosten.

Graag in afwachting van uw bericht,

met vriendelijke groet,
Stellicher advocaten N.V.

Rosanne de Groot
advocaat

INGEKOMEN 21 APR. 2022

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 27a en 27b

Aan het college van burgemeester en wethouders
Postbus 9200
6800 HA Arnhem

651757

2022-1003642h

Arnhem, 20 april 2022
Betreft: Bezwaar tegen vestiging voorkeursrecht zaaknr. 644509 betreft sectie [redacted]

Geacht college,

N.a.v. onderstaande mailwisseling zijn wij tot de conclusie gekomen om toch bezwaar aan te tekenen

Het antwoord op **vraag 1 en 2** vinden wij veel te vrijblijvend. Het kan niet zo zijn dat de gemeente ons voor 3 tot 15 jaar gaat "gijzelen"! Om speculatie te voorkomen had (kan nog steeds) men ook kunnen kiezen om verkamering te verbieden en alleen eigen bewoning toe te staan. Of alleen aankoop met verhuur toe staan in het licht van "gezins"bewoning. Dat zouden wij als eigenaren zeker toejuichen. Mochten we verkopen. dan zouden wij ook zeker ons huurders de kans geven om het appartement in eigendom verwerven.

Overigens vinden wij, en volgens ons vele bewoners in de wijk, dat de gemeente het project moet beperken tot de bedrijfsterreinen! En wellicht is het toevoegen van de kerk ook nog te overwegen. Daar kunnen veel woningen gecreëerd worden in de kerk of op de plaats van de kerk (ook hoogbouw). **Wij vragen dan ook om onze appartementen (reeds hoogbouw en ook nog aan de rand van het gebied) buiten het plan te houden!**

Eigenlijk weten we niet hoe we op **antwoord 3** moeten reageren. Maar dat is onacceptabel. Gemeente bepaald taxateur en waarde marktconform is taxatiewaarde. Dat is niet waarvoor huizen al enkele jaren verkocht worden. Als je het dan netjes wil doen, dan ga je als gemeente meebieden bij een openbare verkoop. Als daarop de restrictie zit dat je er zelf moet gaan wonen of alleen mag verhuren aan een alleenstaande, stel of gezin dan sluit je speculatie al enigszins uit. De gemeente kan gewoon Martkconform meebieden!

Stel dat wij zouden overwegen om aan de gemeente te verkopen, dan zou het ten aanzien van **antwoord 4** toch wel fijn zijn als de gemeente , als het zover is, de huurders wel een alternatieve (huur)woning zou aanbieden. Uiteraard zolang die behoefte er is en de huurder niet al tussentijds zelf een andere keuze heeft gemaakt. Kortom hier zouden wij graag de garantie van de gemeente willen krijgen dat zij daarvoor zorg dragen!

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]

Bijlage: mailwisseling met projectsecretaris

Van: Schaapsdrift <schaapsdrift@arnhem.nl>

Datum: 14 april 2022 om 15:50:04 CEST

Aan: [redacted]

Kopie: [redacted]

Onderwerp: RE: 644509 betreft[redacted]

Beste[redacted]

Hartelijk dank voor uw email. Hieronder vindt u antwoorden op onderstaande vragen.

V1: Wanneer wordt er duidelijkheid geboden over welke locatie behouden blijft en buiten het plan gaat vallen?

A: In het komende jaar wordt gestart met het maken van een plan. De buurt wordt hierbij betrokken. Er zal hiervoor ook een stedenbouwkundig bureau worden geselecteerd die een plan zal gaan opstellen.

V2: Welke criteria worden gehanteerd ivm de hoogbouw waar onze appartementen al deel van uitmaken?

A: Tijdens het uitwerken van de plannen zal duidelijk worden wat de mogelijkheden voor intensivering van woningbouw in dit gebied zijn. Er wordt gedacht aan hoogbouw in een groene omgeving.

V3: Wat is marktconform in de ogen van de gemeente? Er werd namelijk op de inloopavond alleen over taxatiewaarde gesproken.

A: De gemeente vraagt een taxateur om het pand te taxeren en de marktwaarde van het pand te bepalen. De taxatiewaarde is dus de marktwaarde.

V4: Wat gebeurt er met huurders, mocht er tot verkoop aan de gemeente worden overgegaan?

A: Wanneer u uw pand in verhuurde staat aan de gemeente verkoopt, wordt de gemeente de verhuurder. De gemeente heeft het streven om op termijn de huurders te laten verhuizen. Dit is afhankelijk van de toekomstige plannen voor het gebied. Wanneer er sprake is van een huurovereenkomst van bepaalde tijd, kan de gemeente de huur tijdig aanzeggen. Wanneer er sprake is van een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd kunnen wij op termijn met de huurder in gesprek gaan over verhuizing afhankelijk van de gekozen invulling van het gebied.

V5: Is er een planoloog of projectontwikkelaar bij betrokken? Wij kunnen ons niet voorstellen dat deze Wvg zomaar uit de lucht is komen vallen.

A: De ruimtelijke motivatie is in overleg met meerdere disciplines waaronder een planoloog opgesteld. Er is geen projectontwikkelaar betrokken bij het vestigen van het voorkeursrecht.

Bij verdere vragen blijven wij voor u beschikbaar.

Met vriendelijke groet,

Eusebiusbuitensingel 53

6828 HZ Arnhem

Postbus 9200

6800 HA Arnhem

Mitchel Zimmermann

Projectsecretaris

projectteam Schaapsdrift

Bereikbaar op ma-di-wo-do

Van: [redacted]

Verzonden: woensdag 6 april 2022 21:17

Aan: Schaapsdrift <schaapsdrift@arnhem.nl>

CC: [redacted]

Onderwerp: 644509 betreft [redacted]

Beste gemeente Arnhem, bedankt voor de wvg aankondiging via de post.

Wij zijn naar aanleiding hiervan naar de inloopavond op het gemeentehuis geweest in de hoop enkele antwoorden op algemene vragen te krijgen.

Helaas werd er geen mogelijkheid geboden om een en ander plenair te behandelen en waren medewerkers ter wille om naar ons te luisteren, maar hadden geen antwoorden.

Wij overwegen bezwaar te maken tegen deze vorm van,in onze ogen gijzeling,van ons als eigenaren van genoemde appartementen. Het kan niet zo zijn dat er geen plan is en dat we maar moeten afwachten tot er duidelijkheid is.

Wij begrijpen heel goed dat er woningnood is, maar het aangewezen gebied is veel te groot aangemerkt en is ons inziens niet haalbaar om in zijn geheel aan te passen. Kijk eerst naar de vrije ruimte en het eventueel her huisvesten van de bedrijven zodat daar woningen geplaatst kunnen worden.

Wij vragen dan ook om binnen 3 maanden te laten weten of onze appartementen behouden blijven voor onze huurders [redacted]

Vraag 1 . Wanneer wordt er duidelijkheid geboden over welke locatie behouden blijft en buiten het plan gaat vallen

Vraag 2 . Welke criteria worden gehanteerd ivm de hoogbouw waar onze appartementen al deel van uitmaken.

Vraag 3 . Wat is marktconform in de ogen van de gemeente. Er werd namelijk op de inloopavond alleen over taxatiewaarde gesproken.

Vraag 4. Wat gebeurt er met huurders, mocht er tot verkoop aan de gemeente worden overgegaan

Vraag 5. Is er een planoloog of projectontwikkelaar bij betrokken. Wij kunnen ons niet voorstellen dat deze wvg zomaar uit de lucht is komen vallen.

Graag uw reactie voor 15 april.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

INGEKOMEN 18 JULI 2022

[redacted]

2022-10065380

Gemeente Arnhem
Postbus 9200
6800 HA Arnhem

Arnhem, 14 juli 2022

Betreft: zaaknummer 651757

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn garagebox aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex en daarbij behorende garageboxen moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik ben zeer tevreden met de ligging van de garagebox en wens deze niet te koop aan te bieden.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor het appartementencomplex waartoe mijn garagebox behoord.

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct gevolgen heeft voor mij. Doordat de garagebox dichtbij mijn eigen woning ligt (ik woon niet het appartementencomplex zelf), hoef ik geen aparte inboedelverzekering af te sluiten voor de inhoud van deze garagebox. Op het moment dat de onteigening van start gaat en ik een andere garagebox moet zoeken, is de kans heel groot dat deze niet dichtbij mijn eigen woning is en ik alsnog een aparte inboedelverzekering moet afsluiten. Hierdoor maak ik (onnodig) extra kosten. Daarnaast heb ik dan een langere reistijd, waar ik nu eenvoudig naar de garagebox kan lopen.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet het appartementencomplex en de bijbehorende garageboxen aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 29

INGEKOMEN 18 JULI 2022

Aan het College van B&W Gemeente Arnhem

[redacted]

Arnhem 14 juli 2022

Betreft: Bezwaarschrift tegen de Wet voorkeursrecht Gemeente op Schaapsdrift te Arnhem, zaaknummer 644509

Geacht College,

Ik woon als eigenaar in de woning op [redacted]

Hiermee teken ik bezwaar aan tegen het besluit van de Gemeente Arnhem om de Wvg op te leggen op onze buurt, de Schaapsdrift.

Hierna volgt mijn argumentatie.

Het toepassen van deze wet heeft zowel gevolgen voor de buurt alsook voor mijn privé situatie en die zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Al de voorlopige aanwijzing **Wet voorkeursrecht gemeenten** die het College B&W op 8 maart j.l. bekend maakte, betekende voor mij en samen met mij voor vele buurtbewoners van **Schaapsdrift veel zorg en onrust. Het treft ons in ons wonen, in ons bestaan.**

De gemeente confronteert ons om hiermee zonder ons tijdig erbij te betrekken, met de boodschap: in de eerste fase kunt u vrijwillig uw eigendom aanbieden en daarna volgt de Wet van onteigening.
We werden met dit ingrijpende besluit onvoorbereid en zonder inspraak geconfronteerd.

De inspraak die later met de raadsvergadering beloofd is heeft bij mijn weten nooit echt plaatsgevonden.
Daarnaast bleek op de infoavond dat de gemeente geen plan heeft. In een later stadium tijdens de raadsvergaderingen ook niet.

De sociale cohesie van deze buurt zal in het geval van slopen verloren gaan, ook al is de buurt heterogeen, er is wel duidelijk sprake van een gemeenschap.

De wethouder noemt het mogelijk slopen het ontwikkelen van woongebied. Ontwikkelperspectief Spoorzone Arnhem Oost behelst geen plan voor Schaapsdrift. Voor ons als huidige bewoners betekent het opleggen van deze wet een inperking van onze vrijheid om ons vrij te vestigen en ook al zijn we al gevestigd op deze plaats: participeren in de vormgeving van de buurt waar de gemeente huizen wil opkopen, lees- ons wegjagen en potentieel slopen (om de woningen te realiseren, gebied te intensiveren qua wonen- dit waren de worden van de wethouder).
U zult begrijpen dat participeren van huidige bewoners voor de toekomstige buurt, waar we weg moeten, dan onverenigbaar is met gezond verstand.

De gemeente wil woningen realiseren maar jaagt ook 524 inwoners weg van de Schaapsdrift, die zich elders moeten vestigen. Wij zijn ook burgers van de gemeente Arnhem. Wil het College dit in acht nemen?
Een andere locatie vinden valt namelijk niet mee. Buren kwijtraken en de voorzieningen zoals nabijheid station en bushalte, parkeren, dit valt niet mee. Verhuizen is stressvol an-sich.

Ik kan niet willekeurig van A naar B en bovendien heb ik dit niet zelf besloten.

- **uiteendrijven gemeenschap**
- **verlies openbare voorzieningen, de locatie**
- **weinig aanbod op woningmarkt**
- **gemeente doet inbreuk op mijn privaatrecht**

Bij gebrek aan eigen perspectief WAAR moet ik wonen en aan perspectief WAT hier in deze wijk gaat gebeuren blijft alles erg onduidelijk en dit is de reden dat ik bezwaar maak tegen dit besluit.

De ruimtelijke notitie waar de gemeente zijn besluitvorming op baseert lijkt mij gebrekkig en kraakt de wijk alleen maar af. De gemeente heeft in het verleden zelf slecht gezorgd voor de leefbaarheid in deze wijk en kan de hand in eigen boezem steken.
Ik stoor me aan een **onduidelijke toekomstvisie op de eigenaar en invulling van de wijk.**

Het toepassen van deze wet is een uiterst extreme, drastische maatregel, een grove manier om ons huis af te pakken en ons als buurtbewoners weg te jagen, uit onze huizen. Hier bovenop komt de ongunstige huidige woningmarkt waardoor niet voldoende alternatief aanwezig is lijkt me dit besluit in strijd met mensenrechten en burgerrechten.

Denkend aan breder perspectief - nieuwbouw en verdichting van woningen ga ik mee akkoord slechts met goede compensatie én een goed alternatief geboden wordt voor ons bewoners.

Door het toedoen van het invoeren van Wet voorkeursrecht Gemeente is mijn woning al vanaf maart jl. 'bevroren', dus de gemeente berokkent de schade toe aan mijn bezit. Dit vind ik oneerlijk.

Nu zijn er 4 inloopspreekuren in het leven geroepen door de gemeente op 4 april verstuurd, en op 5 april vond de eerste al plaats. Dit lijkt mij een onredelijke termijn en onprofessioneel handelen van de gemeente.

Ik wil dat de gemeente bij het uitvoeren van plannen zorgvuldig handelt en mij als bewoner niet benadeelt. Dit zijn plannen die wij als bewoners van deze wijk en eigenaars van de huizen en woningen niet geïnitieerd hadden.

Toepassing van deze wet betekent voor mij individueel veel onrust in mijn leven, want ik ben nog maar kortgeleden, 2 jaar, hier naartoe verhuisd en heb mijn huis nieuw ingericht. Ik koos deze woning met name om de locatie en omdat het gelijkvloers is.

Voor de keuze van deze woning had ik zwaarwegende persoonlijke redenen:

1 soort woning

Ik heb een gelijkvloerse woning nodig omdat ik gediagnosticeerd [redacted] heb [redacted] Mijn huidige woning is voorzien van een lift en is gelijkvloers.

2 De locatie - nabijheid van het station - is voor mij belangrijk omdat mijn studerende kinderen die op kamers wonen- makkelijk thuis kunnen komen.

3 De locatie - nabijheid parken- is voor mij belangrijk omdat ik de hond in het nabij gelegen park uit kan laten. In verband met mijn beperkte mobiliteit is dit voor mij niet alleen maar handig maar van ook van wezenlijk belang.

Ik hoop op uw begrip en heroverweging van uw besluit.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 30

Stichting Achmea Rechtsbijstand
Postbus 4116
7320 AC Apeldoorn

Dellaertweg 1
Leiden

Telefoon 088 462 3700
Fax 088 462 2799
klantenservice@achmearechtsbijstand.nl
www.achmearechtsbijstand.nl

Per email en aangetekend R220823406
Gemeente Arnhem, t.a.v. bezwaarschriftencommissie
Postbus 9029
6800 EL ARNHEM

Datum	*Ons zaaknummer*	*Behandeld door*
22 juli 2022	R220823406	[redacted]
Onderwerp	*Uw kenmerk*	[redacted]
	651757	

Geachte heer, mevrouw,

Tot mij wendde zich [redacted] met het verzoek zijn belangen te behartigen in het volgende. Bijgevoegd tref u de machtiging aan (productie I). Hij is eigenaar van het perceel kadastraal bekend gemeente [redacted]

U heeft aan mijn cliënt de ontvangst van het tijdig ingediende bezwaar tegen het besluit om op zijn perceel het voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) te vestigen, bevestigd (productie II). Ik heb uw kenmerk bovenin deze brief vermeld.

Op 1 juni 2022 vestigde u het voorkeursrecht, krachtens de Wet voorkeursrecht gemeenten, op het perceel van mijn cliënt. Sinds 8 maart 2022 gold er een voorlopig voorkeursrecht. U heeft de intentie om het gebied bij het station Arnhem Presikhaaf. Te ontwikkelen. Namens (onder andere) mijn cliënt is tegen uw besluit bezwaar ingediend. Voor het aanvullen van de gronden verleende u een termijn tot en met 12 augustus 2022. Namens mijn cliënt wens ik de volgende gronden aan te voeren.

1. Totstandkoming besluit

Allereerst wens ik namens mijn cliënt de formele zorgvuldigheid aan te kaarten.

U heeft mijn cliënt nooit op de hoogte gesteld van de vestiging van een voorlopig voorkeursrecht, en ook niet van de verlenging van het voorlopig voorkeursrecht. Hij heeft een zienswijze kunnen geven omdat hij via buurtbewoners op de hoogte raakte. Aangezien hij nooit een besluit tot voorlopige

aanwijzing heeft ontvangen, en ook geen besluit tot de verlenging met 3 jaar, is dit besluit voor hem tot op heden niet inwerking getreden. Bovendien is dit in strijd met artikel 7 lid 2 Wvg.

Temeer nu op grond van artikel 5 Besluit voorkeursrecht gemeenten alle brieven aan een vervreemder aangetekend moeten worden verzonden. Ook hier heeft uw gemeente niet aan voldaan.

Als u al een besluit tot (voorlopige) aanwijzing op de formeel juiste heeft verstuurd, namelijk aangetekend en op de juist datum, zijnde besluiten zoals gedefinieerd in artikel 1 Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010, dan voldoen uw besluiten niet aan de volgende eisen. Daarbij ga ik ook uit van de stukken die ik heb kunnen raadplegen op uw website, bij raadsinformatie over het project "schaapsdrift", deze stukken maakten echter geen deel uit van de aan de eigenaren verzonden besluiten.
Ten aanzien van de aan de eigenaren verzonden besluiten tot (voorlopige) aanwijzing ontbreekt in het besluit/de besluiten het volgende, met tussen haakjes de toelichting:

1. de kadastrale aanduidingen, bestaande uit achtereenvolgens de naam der kadastrale gemeente, de aanduiding der sectie en het perceelnummer van de in de aanwijzing opgenomen percelen in numerieke volgorde geplaatst (bij de besluiten ontbreken de lijsten op numerieke volgorde met perceelnummers);
2. de kadastrale grootte van elk van de in de aanwijzing opgenomen percelen en indien een gedeelte van een perceel in de aanwijzing is opgenomen, de kadastrale grootte van dat gedeelte;
3. de namen van de eigenaren van en de beperkt gerechtigden tot de in de aanwijzing opgenomen percelen en perceelsgedeelten (ook dit ontbreekt in beide besluiten);
4. een en ander bestaande op een in het besluit aangegeven tijdstip.
5. Ten aanzien van elk tot de aangewezen gronden behorend perceel of perceelsgedeelte de vermelding van de planologische grondslag op basis waarvan het besluit is genomen, alsmede de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht. (Uit beide besluiten valt niet op te maken wat de planologische grondslag is voor de vestiging van het voorkeursrecht specifiek voor het perceel van mijn cliënt. Het besluit tot voorlopige aanwijzing noch het besluit tot verlenging met 3 jaar vermeldt welke beoogde bestemming op perceel kadastraal bekend gemeente [redacted] tot de (voorlopige) aanwijzing noodzaakt.
6. De vermelding in het besluit of, en zo ja, wanneer en op welke grondslag het perceel eerder was aangewezen alsmede het tijdstip waarop het bevoegd gezag de vorige aanwijzing heeft

doen vervallen. (in beide besluiten wordt niet vermeld of er eerder een voorkeursrecht was gevestigd en zoja: wanneer dit is komen te vervallen.)

De besluiten treden pas in werking op het moment dat zij gepubliceerd zijn in het gemeenteblad. Bewijs dat de besluiten zijn gepubliceerd ontbreekt, dus ook om die reden zijn de besluiten niet in werking getreden. Bij elkaar geven bovengenoemde gebreken voldoende aanleiding om de besluiten wegens strijd met artikel 3:2, 3:4 en 3:46 Awb in te trekken.

2. Noodzakelijkheid

Mijn cliënt bewoont een koopwoning, die duurzaam verbouwd is en toekomstbestendig. Op dit moment is er voor hem en voor bijna alle bewoners van Schaapsdrift geen enkele reden om zijn woning te verkopen of te behouden vanwege mogelijke ontwikkelmogelijkheden. In de gemeente Arnhem geldt er bovendien zelfbewoningsplicht. Hij kan dus zijn woning geen eens verkopen aan iemand die er niet zelf wilt gaan wonen. Dat geldt voor alle bewoners in het gebied uiteraard. Sinds uw gemeentelijke visie spoorzone Arnhem-oost uit mei 2021 konden speculanten al weten dat het gebied met bedrijven bij het station Arnhem Presikhaaf ontwikkeld zou gaan worden tot woongebied, door de visie van 8 maart 2022 is daarin geen wijziging opgetreden. Voor de aankoop van alle woningen in dit gebied, waar het voorkeursrecht op is gevestigd, is een bedrag van 80 miljoen of meer nodig.

Er wordt voorzien in 500 extra woningen, voor het gebied waar nu meer dan 170 woningen aanwezig zijn: woningen die soms pas onlangs gebouwd zijn, woningen die bijna allemaal in zeer goede staat zijn. Dat houdt dus pure kapitaalvernietiging in. Voor het gebied waar nu bedrijven gevestigd zijn, wordt ook voorzien in 500 woningen. Dit houdt in dat er grote flats gebouwd moeten gaan worden, wat niet per definitie leidt tot een prettig woongebied. Dit past dus niet in de ontwikkelvisie voor dit gebied. Zelfs als u gemeente beperkt zou gaan ontwikkelen, dan is het toepassen van het voorkeursrecht op alle woningen langs de Schaapsdrift en omgeving, inclusief gloednieuwe appartementengebouwen, niet noodzakelijk. Er is altijd de mogelijkheid om te onteigenen.

Waarom andere gebieden in Arnhem ontzien worden, maar voor nieuwe en goede woningen aan de Schaapsdrift een voorkeursrecht wordt gevestigd, om ter plaatse appartementengebouwen van 5 hoog te gaan ontwikkelen in plaats van de huidige aanwezige woningen, wordt in het geheel niet gemotiveerd. Er is geen noodzaak om het aanwijzingsbesluit voor de woningen aan de Schaapsdrift, en meer specifiek voor de woning van mijn cliënt, te vestigen.

Er is geen dreiging voor speculatie in woningen aan de Schaapsdrift. Er is geen visie die de sloop van de huidige goede woningen rechtvaardigt. Er is geen noodzaak om een voorkeursrecht te vestigingen op goede duurzame moderne woningen.

3. Belangenafweging

Op grond van het voorgaande zou ook in het kader van een goede belangenafweging geen grond gevonden kunnen worden in het aanwijzen van de woning van mijn cliënt tot de vestiging van het voorkeursrecht. In de huidige situatie van de Nederlandse woningmarkt, die ook al aanwezig was in maart van dit jaar toen het besluit tot voorlopige aanwijzing werd gevestigd, is er al een groot tekort aan woningen. Er is geen noodzaak om op de woning van mijn cliënt een voorkeursrecht te vestigen. De gemeente wilt woningen realiseren, maar kan niet onderbouwen waarom dit moet op de plek waar al woningen staan en hoe dit gerealiseerd moet worden.
Terwijl mijn cliënt, mocht hij vanwege zijn werk of persoonlijke situatie, genoodzaakt zijn te verhuizen, zijn woning eerst moet aanbieden aan de gemeente, waarbij op voorhand al veronderstelt kan worden dat de gemeente voor alleen de woning van mijn cliënt gen gebruik zal willen maken van zijn voorkeursrecht.
Wat zou de waarde van de woning zijn als de woning ook weer bewoond moet gaan worden, zolang de andere woningen niet aangekocht zijn is de enkele aankoop van 1 woning zinloos. Terwijl het belang van mijn cliënt wel ernstig wordt aangetast: Hij kan zijn woning in eerste instantie niet aan een potentiële koper verkopen, en als hij het al mag verkopen, dan is de aanwezigheid van het voorkeursrecht voor andere kopers dan de gemeente een reden om de woning niet te kopen. De woning wordt dus onverkoopbaar. Mijn cliënt heeft in 2019 ruim 100.000 euro geïnvesteerd in zijn woning. Hij is niet de enige, in de staat zijn er tientallen die veel hebben geïnvesteerd in hun woning. Hoe gaat de gemeente al deze mensen, en meer specifiek mijn cliënt, compenseren voor die investering. Mijn cliënt heeft daarom een groot probleem: zijn hypotheekverstrekker heeft hem een hypotheek verstrekt voor een woning zonder voorkeursrecht, en heeft niet de zekerheid dat de investering in de woning die betaald is met die hypotheek zich in een waardestijging uitbetaald, nu de waarde van de woning van mijn cliënt gekelderd is. Daarnaast: er wordt een WVG voorkeursrecht gevestigd voor een woonopgave van 500 woningen. Er zijn nu 172 woningen met 535 bewoners. Hoe kan met een beschikbaar budget van 25 miljoen nu in dat gebied met de bestaande, soms zeer recent opgeleverde of gerenoveerde woningen, een opgave voor 318 extra woningen gerealiseerd worden zonder te kort te doen aan de waarde van het woongebied, en zonder de belangen van bestaande bewoners en eigenaren te kort te doen. Op grond van die belangenafweging had geen voorkeursrecht gevestigd moeten worden op woningen zoals die van mijn cliënt.

Op grond van een zorgvuldige belangenafweging hadden daarom deze besluiten niet genomen mogen worden.

Verzoek intrekking besluiten
Om voorgaande redenen verzoek ik u namens mijn cliënt uw besluiten in te trekken. Uw gemeente had geen voorkeursrecht moeten vestigen op de woning van mijn cliënt. Het is onzorgvuldig voorbereid, het besluit is onzorgvuldig genomen, omdat er geen noodzaak is om het voorkeursrecht op de woning van mijn cliënt te vestigen, en de ruimtelijke visie bevat geen planologische grondslag die de aanwijzing op het perceel van mijn cliënt kan rechtvaardigen, zeker niet in de afweging tussen het belang van mijn cliënt en uw belang om meer woningen te kunnen realiseren.

Ik verzoek u om die reden het bezwaar gegrond te verklaren, en uw besluiten in te trekken. Ook verzoek ik uw gemeente om aan mijn cliënt de proceskosten te vergoeden op grond van artikel 7:15 Awb.

Bel of mail mij gerust als u nog vragen hebt
U bereikt mij op telefoonnummer [redacted]6. Mailen kan naar klantenservice@achmearechtsbijstand.nl. Ons zaaknummer is R220823406. Wilt u dit nummer altijd noemen als u belt of mailt? Wij kunnen u dan sneller helpen.

Met vriendelijke groet,
[redacted]

[redacted]
Achmea Rechtsbijstand

Bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 31

Geachte Raad,

Op 1 juni 2022 heeft uw Raad een voorkeursrecht verlengd op mijn appartementen aan de [redacted]

Ik ben het daar niet mee eens.

Ik begrijp niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat ons appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Ik verhuur deze appartementen aan starters. De huursom is ver onder de vrije huurgrens. Op deze manier gun ik starters een mooie opstap.
Doordat we ze niet meer kunnen verhuren lopen wij financiële schade op.

Ik vind dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor mijn appartement(engebouw).

De Raad heeft er ook geen rekening mee gehouden dat het vestigen van een voorkeursrecht direct ook voor mij gevolgen heeft. Onze Vereniging Van Eigenaren is bezig om onze warmteketels te vernieuwen en de rookgaskanalen aan te passen. Dat is noodzakelijk, want het is nu niet op orde. Dat betekent trouwens niet dat ons hele gebouw moet worden gesloopt, dat is nergens voor nodig. Het gevolg van het voorkeursrecht nu is dat onze Vereniging Van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. Dat betekent dat ik de komende jaren hogere kosten zal hebben voor verwarming. Daar lijd ik schade door.

Graag verzoek ik uw Gemeenteraad om de verlenging van het voorkeursrecht te heroverwegen. Wat mij betreft moet ons appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan in ieder geval buiten de begrenzingen van het voorkeursrecht vallen.

Ik wil op dit bezwaar worden gehoord.

Hoogachtend,

[redacted]

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 1a, 1b en 1c

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van mr. Tj.P. Grünbauer van Van Veen Advocaten, namens meerdere bezwaarmakers, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is er een voorkeursrecht komen te rusten op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 7810 (VvE), gemeente [redacted] (eigendom [redacted] en gemeente [redacted] (eigendom [redacted]

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft de heer mr. Tj.P. Grünbauer van Van Veen Advocaten een bezwaarschrift ingediend, namens:

- de Vereniging van Eigenaars Wichard van Pontlaan 16 tot en met 112 (even);

Hierna: de vereniging.

- [redacted] wonende te [redacted]
- [redacted] wonende te [redacted]

Hierna: bezwaarmakers.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van 3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- De heer mr. Tj.P. Grünbauer, als gemachtigde van de Vereniging van appartementseigenaren Wichard van Pontlaan 16 tot en met 112 (even) en als gemachtigde van de individuele bezwaarmakers [redacted]
- [redacted] als individuele bezwaarmaker,

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

- [redacted] als individuele bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke Msc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Voor wat betreft de ontvankelijkheid in bezwaar van de Vereniging, overweegt de commissie als volgt.

Het recht om in bezwaar op te komen tegen besluiten is op grond van de artikelen 1:2, 7:1, eerste lid, en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) beperkt tot belanghebbenden. De vraag is of de Vereniging een bezwaarschrift belanghebbende is bij het primaire besluit. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten is geregeld dat een verkoper eerst tot vervreemding kan overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te kopen. Gelet op het bepaalde in dit artikel heeft een bezwaarmaker slechts een rechtstreeks belang bij het primaire besluit van 1 juni 2022 voor zover hij of zij eigenaar van een of meer appartementsrechten of rechthebbende op een ten aanzien van een of meer van die appartementsrechten gevestigd recht van opstal, erfpacht beklemming of vruchtgebruik is. Hiervan is in casu niet gebleken, zodat de vraag beantwoord moet worden of de vereniging anderszins een belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, derde lid van de Awb.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) (o.m. 18 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7713) volgt dat het bij de belangen van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, gaat om een aan de statutaire doelstellingen ontleend collectief belang, dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast. De commissie overweegt dat uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken is gebleken dat de vereniging, anders dan ieder van de appartementseigenaren, geen belanghebbende is bij het primaire besluit. De rechtsgevolgen van dat besluit betreffen de bevoegdheid tot vervreemding. Aangezien niet is gebleken dat de vereniging eigenaar of anderszins rechthebbende ten aanzien van appartementsrechten is, is haar betrokkenheid bij het besluit niet gelegen in de mogelijke aanwending van een zodanige bevoegdheid. Gelet hierop adviseert de commissie de vereniging niet ontvankelijk te verklaren in haar bezwaar.

Nu [redacted] eigenaar zijn van de percelen waarop het voorkeursrecht rust, en dit dus ook kunnen vervreemden, voldoen zij wel aan de eis dat er sprake moet zijn van een belanghebbende. Nu zij verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te

bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers stellen – kort gezegd- dat er geen sprake is van gewijzigd gebruik en dat er nog geen begin is van een plan. Ter zitting heeft gemachtigde aangegeven dat er bij de onderbouwing van het besluit sprake is van dun ijs. Hij is van mening dat er onvoldoende gemotiveerd is aangegeven dat er sprake is van verandering van het gebruik, in ieder geval in het gebied van de Wichard van Pondlaan. Hier wordt immers al (intensief) gewoond. Het appartementengebouw dat daar staat is te renoveren, te verduurzamen en in te passen, aldus gemachtigde. Van een (gegronde) vrees van een proces waarin in het gebied projectontwikkelaars het gemeentelijke beleid zouden doorkruisen door aankopen te doen is geen sprake, nu er sprake is van een woongebied met koopwoningen en appartementen.

---

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.

Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Begrenzing
Bezwaarmakers zijn verder van mening dat de getrokken grenzen van het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd willekeurig zijn gekozen. Daarbij merken zij op dat hun woning in eerdere plannen nog niet binnen het gebied vielen, maar nu zonder dat daar een gedachte of plan bij is geformuleerd wel.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmakers/ VvE leiden financiële schade
Gemachtigde heeft verder aangegeven dat de financiële positie van bezwaarmakers met de vestiging van het voorkeursrecht reeds nu ernstig wordt aangetast. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten

voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand. Bezwaarmakers hadden dit met een lening via het Warmtefonds willen doen, maar thans lijkt het Warmtefonds hoogstwaarschijnlijk niet bereid dergelijke leningen te verstrekken ten behoeve van gebouwen waarop een voorkeursrecht rust. Althans niet onder dezelfde voorwaarden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Belangenafweging
Daarnaast heeft gemachtigde aangegeven dat de raad bij het nemen van het bestreden besluit had moeten inventariseren of er wellicht belangen waren aan de zijde van de eigenaren (van woningen) die met zich meebrengen dat de raad van het bevestigen van het voorkeursrecht had behoren af te zien. Naar het oordeel van bezwaarmakers is dit niet gebeurd, zodat de (her)bevestiging van het voorkeursrecht daarmee onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Die herbevestiging is daarom tevens onevenredig gelet op de daarmee te dienen doelen.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners & eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt. De commissie kan zich gelet hierop dan ook niet vinden in het standpunt dat het besluit hiermee ook onzorgvuldig is voorbereid en onevenredig is.

Tot slot hebben bezwaarmakers uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hen persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmakers invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege het algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmakers hebben verzocht om aan hen de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Advies
De commissie adviseert het bezwaarschrift van de Vereniging van Appartementseigenaren Wichard van Pondlaan nummers 16 tot en met 112 (even), tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 niet-ontvankelijk te verklaren.

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

<DATUM>

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
   a. het besluit in bezwaar of in administratief beroep is genomen,
   b. het besluit aan goedkeuring is onderworpen,
   c. het besluit een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt,
   d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4,
   e. het besluit is genomen op basis van een uitspraak waarin de bestuursrechter met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onderdeel a, heeft bepaald dat afdeling 3.4 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft,
   f. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit,
   g. het besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de bij deze wet behorende Regeling rechtstreeks beroep dan wel het besluit anderszins in die regeling is omschreven.
2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6

1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie

maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde

van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 2

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is er een voorkeursrecht komen te rusten op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 18 juli 2022, ingekomen 19 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaar heeft zij de taak om de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift te toetsen.

De commissie heeft geconstateerd dat het bezwaarschrift van bezwaarmaker buiten de wettelijke bezwaartermijn van zes weken is ingediend.[2] De bezwaartermijn ving aan op 4 juni 2022 en eindigde op het moment dat het 16 juli 2022 werd. Het bezwaarschrift is verzonden op 18 juli 2022 en ontvangen op 19 juli 2022. Een bezwaarschrift dat buiten de wettelijke bezwaartermijn is ingediend kan, mits er geen verschoonbare redenen van termijnoverschrijding bestaan, niet-ontvankelijk worden verklaard.[3]

Desgevraagd heeft de raad zich ter zitting op het standpunt gesteld dat hij het gebrek dat aan het bezwaarschrift kleeft, wil passeren, zodat het bezwaarschrift inhoudelijk behandeld kan worden.

De commissie overweegt dat het enige gebrek dat aan het bezwaarschrift kleeft de overschrijding van de bezwaartermijn is. Voor het overige is het bezwaarschrift ontvankelijk.
Gelet op het feit dat de bestuursrechter niet langer ambtshalve controleert of bezwaarschriften tijdig zijn ingediend en het bevoegde bestuursorgaan in deze zaak te kennen geeft de bezwaargronden te willen bespreken, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de inhoud van het bezwaarschrift.[4]

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de

---

[2] Voor de wettelijke bezwaartermijn zie artikel 6:7, van de Algemene wet bestuursrecht.
[3] Dit blijkt uit artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang gelezen met artikel 6:11, van de Algemene wet bestuursrecht.
[4] De bestuursrechter doet dit niet meer sinds de uitspraak van 9 juli 2021, (ECLI:NL:CRVB:2021:1500).

Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker merkt allereerst op dat het besluit niet duidelijk maakt waarom het noodzakelijk is dat het appartementencomplex waar zijn woning onderdeel van uitmaakt zou moeten wijken met als reden dat er verdichting zou kunnen plaatsvinden.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[6]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[7] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een

[5] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[6] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[7] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 8

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[9] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in de begrenzing van het gebied. Er is volgens hem geen reden om te denken dat zijn appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Hij kan zich wel vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op het bedrijventerrein, omdat daar veel ruimte is en er veel behoefte is aan huisvesting.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

---

[8] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[9] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Duurzaamheidsinvesteringen
Bezwaarmaker is van mening dat de raad met het nemen van het bestreden besluit onvoldoende rekening heeft gehouden met de gevolgen die het besluit voor hem heeft. Door de gecreëerde onzekerheid over de toekomst is het niet mogelijk om investeringsbeslissingen te nemen op het gebied van onderhoud en verduurzaming. Dit drukt de prijsontwikkeling van zijn appartement en hierdoor leidt hij schade.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
De Vereniging van Eigenaren is bezig met de vernieuwing van de warmteketels en het aanpassen van rookgaskanalen van het complex. De vestiging van het voorkeursrecht brengt met zich mee dat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten. Bezwaarmaker geeft aan hierdoor hogere kosten voor verwarming te hebben en daardoor schade te leiden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Advies
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 3

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 15 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
18 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, heeft zij tot taak de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift te controleren.

De commissie heeft geconstateerd dat het door bezwaarmaker ingediende bezwaarschrift niet is ondertekend. Een bezwaarschrift, waaraan een dergelijk gebrek kleeft, kan niet-ontvankelijk verklaard worden, mits de bezwaarmaker de kans gehad heeft dit gebrek te herstellen.[2]

Bezwaarmaker heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om ter zitting zijn bezwaarschrift te ondertekenen.

Daarmee is het enige gebrek dat aan het bezwaarschrift kleefde weggenomen, waardoor de commissie zich bevoegd acht om kennis te nemen van de inhoud van het bezwaarschrift.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat

[2] Artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang gelezen met artikel 6:5, van de algemene wet bestuursrecht.

hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[3] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker is het niet eens met het gevestigde voorkeursrecht. Gelet op de woningnood vindt hij het verder een slechte zaak dat hijzelf en vele honderden medebewoners op straat komt te staan. Dit ook nog zonder het eerste recht van aankoop op de nog te ontwikkelen nieuwbouw. Er woont een grote hoeveelheid mensen in de appartementencomplexen die bijdragen aan betaalbaar wonen voor een gemêleerde groep van bewoners die zich verenigd voelt als onderdeel van de buurt Schaapsdrift.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[4]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[5] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [6]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit

---

[3] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[4] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[5] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[6] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[7] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in de wijze waarop de grenzen van het voorkeursrecht zijn gevestigd. Het voorkeursrecht zoals dat nu is gevestigd op het complex Wichard van Pontlaan, exact de grens van het beoogde nieuwbouwproject, is zijns inziens onterecht omdat de gebouwen in overeenstemming zijn met de aan de overzijde gelegen appartementencomplexen. Deze mogen echter blijven staan. Hij kan zich wel vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op de oostzijde van het gebied, en met name daar waar de bedrijven zijn gevestigd. De bedrijven met hun terreinen bieden de mogelijkheid, na verwijdering, tot het bouwen van meerdere, al dan niet hoge appartementencomplexen. Ter zitting heeft hij zijn verbazing uitgesproken over het feit dat de kerk en het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan niet zijn meegenomen binnen de grenzen van het voorkeursrecht, terwijl zijn appartementencomplex wel is meegenomen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit

[7] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker is van mening dat de raad in de belangenafweging ten onrechte te weinig gewicht heeft toegekend aan de sociale cohesie van de buurt. Hij is vanuit een andere stad hier korte tijd geleden komen wonen om gelijkvloers te kunnen wonen en te wonen in een omgeving waar mensen er nog voor elkaar zijn.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[8]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

[8] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hem direct gevolgen heeft. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Duurzaamheidsinvesteringen
De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:5

1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:
   a. de naam en het adres van de indiener;
   b. de dagtekening;
   c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
   d. de gronden van het bezwaar of beroep.
2. Bij het beroepschrift wordt zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd.
3. Indien het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling.

Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15,

mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6

1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden,

wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde

van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 4

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 13 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in zijn bezwaarschrift aan dat er geen reden is om te denken dat het appartementencomplex waarin hij woont, moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Zijn appartementencomplex is al hoogbouw en hoe hoog wil men het hebben, aldus bezwaarmaker.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 5

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker geeft in zijn bezwaarschrift aan dat hij niet begrijpt waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. Hij vindt het terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, omdat de bedrijven daar inderdaad veel ruimte innemen, terwijl er veel behoefte is aan volkshuisvesting. Hij snapt niet dat de appartementen aan de overkant van zijn flat niet in het gebied vallen waar het voorkeursrecht op is gevestigd en zijn appartementencomplex wel. Hij verzoekt de raad zijn appartement buiten de begrenzingen te brengen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt voorts op dat hij prima in zijn appartement woont en er in wil blijven wonen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Tot slot heeft bezwaarmaker aangegeven dat de raad er ook geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht ook direct voor hem gevolgen heeft. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich, omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand. Financiers zijn namelijk huiverig te investeren in onroerend goed dat mogelijk gesloopt gaat worden. Bezwaarmaker merkt op hierdoor de komende jaren hogere kosten te zullen hebben voor verwarming en daar financiële schade door te leiden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Advies

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar nader moet motiveren op het punt van het verbeterde en meer intensieve gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 5

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in haar bezwaarschrift aan dat er geen reden is om te denken dat het appartementencomplex waarin zij woont, moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken om nog meer mensen te kunnen huisvesten.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 5

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker merkt verder in haar bezwaarschrift op dat zij niet begrijpt waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. Zij vindt het terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, omdat de bedrijven daar inderdaad veel ruimte innemen, terwijl er veel behoefte is aan volkshuisvesting. Zij verzoekt de raad haar appartementencomplex buiten de begrenzing te brengen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker geeft voorts aan dat zij sinds 2 jaar in het appartement woont. Het heeft haar veel moeite gekost om destijds iets te kopen in de gekte van de huizenmarkt en een appartement te vinden waar ze gelukkig in kan worden. Dit is een appartement waar zij oud in zou kunnen en willen worden. Het heeft een mooie woonoppervlakte, een fijne en veilige buurt en zij peinst er dus niet over om dit appartement te gaan verkopen in de toekomst.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar haar perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Tot slot heeft bezwaarmaker aangegeven dat de raad er ook geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht ook direct voor haar gevolgen heeft. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand. Financiers zijn namelijk huiverig te investeren in onroerend goed dat mogelijk gesloopt gaat worden. Bezwaarmaker merkt op hierdoor de komende jaren hogere kosten te zullen hebben voor verwarming en daar financiële schade door te leiden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in haar woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

<DATUM>

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 6

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is er een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in haar bezwaarschrift aan dat er geen reden is om te denken dat het appartementencomplex waar zij een garage achter heeft moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken om nog meer mensen te kunnen huisvesten.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. 5

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker merkt in haar bezwaarschrift op dat zij niet begrijpt waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. Zij vindt het terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, omdat de bedrijven daar inderdaad veel ruimte innemen, terwijl er veel behoefte is aan volkshuisvesting. Zij verzoekt de raad het appartementencomplex waarachter haar garage is gelegen buiten de begrenzingen te brengen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt op dat zij een garage achter het appartementencomplex heeft gekocht. Zij wil deze garage houden en piekert er niet over om de garage te verkopen. Dit houdt mede verband met de parkeeroverlast in de wijk.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar haar perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Tot slot heeft bezwaarmaker aangegeven dat de raad er ook geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht ook direct voor haar gevolgen heeft. De vestiging van het voorkeursrecht brengt nu reeds schade met zich omdat hierdoor niet meer de benodigde leningen kunnen worden afgesloten voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de warmtevoorziening in het pand, waaronder ook haar garage valt. Het gevolg is dat de Vereniging van Eigenaren nu geen leningen kan krijgen om deze voorzieningen aan te laten brengen. En dit levert wellicht gevaren op voor de bewoners van het complex.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

<DATUM>

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 7

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceeel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op zijn appartementencomplex. Hij vindt dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan huisvesting. Maar dat geldt dus niet voor zijn appartement(engebouw).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt verder niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om het mogleijk te maken om meer mensen te huisvesten.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft verder aangegeven dat de raad geen rekening heeft gehouden met het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht direct voor hem gevolgen heeft.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt op dat hij prima woont in zijn woning en dat hij er wil blijven wonen. Hij piekert er niet over om zijn appartement te verkopen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen heeft voor hem en andere bewoners. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Duurzaamheidsinvesteringen
De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Halte Presikhaaf
Ter zitting heeft bezwaarmaker opgemerkt dat de raad weliswaar uitgaat van een mobiliteitshub, maar dat de komende jaren er niets gebeurt met halte Presikhaaf, zo blijkt uit de pers.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmaker heeft aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, heeft bezwaarmaker als vreemd ervaren. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft bezwaarmaker als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een van de bezwaarmakers in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hem persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege het algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 8

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 12 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Verzoek van bezwaarmaker om op een ander moment te worden gehoord
Bezwaarmaker heeft bij monde van zijn gemachtigde gevraagd om op een ander moment te worden gehoord. Dit motiveert hij door aan te geven dat hij in het verweerschrift geen reactie heeft gekregen op zijn persoonlijke gronden. Voorts kan hij op het tijdstip van de hoorzitting niet verschijnen. Deze moet voor acht uur of na vijf uur plaatsvinden.
De commissie overweegt in dit verband dat bezwaarmaker zich door een gemachtigde heeft laten vertegenwoordigen ter zitting en dat hij voorafgaand aan de zitting niet heeft verzocht om uitstel. Bovendien is ter zitting namens de raad aangegeven dat abusievelijk niet op zijn persoonlijke gronden is ingegaan. Dat is ter plekke alsnog gebeurd door te verwijzen naar een reactie van de raad op gelijksoortige gronden die wel in het verweerschrift staat. Gelet hierop is de commissie van mening dat betrokkene niet in zijn belangen is geschaad en wijst ze zijn verzoek tot nogmaals horen af.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op zijn appartementencomplex. Hij vindt dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan huisvesting. Maar dat geldt dus niet voor zijn appartement(engebouw).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar

---

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt verder niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om meer huisvesting mogelijk te maken.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de

planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft verder aangegeven dat de raad er geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct voor hem gevolgen heeft.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker merkt op dat hij prima in zijn woning woont en dat hij er wil blijven wonen. Hij piekert er niet over om zijn appartement te verkopen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen heeft voor hem en andere bewoners. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Duurzaamheidsinvesteringen
De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan.

Bezwaarmaker heeft aangegeven de aangetekende brief niet te hebben gehad. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat de aangetekende brief echter in zijn vakantie is aangeboden. De commissie overweegt hieromtrent dat het voor rekening en risico van bezwaarmaker komt dat hij in zijn vakantie niet iemand zijn post heeft laten verzorgen.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hem persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 9a en 9b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Bezwaarmakers kunnen zich niet vinden in het vestigen van het voorkeursrecht op hun appartementencomplex. Zij vinden dat het voorkeursrecht terecht is gevestigd op de oostkant van het gebied, want bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er een grote behoefte is aan huisvesting. Maar dat geldt dus niet voor hun appartement(engebouw).

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmakers begrijpen verder niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze nu zijn gelegd. Er is geen reden om te denken dat hun appartementencomplex moet worden gesloopt om meer huisvesting mogelijk te maken.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmakers zijn van mening dat de raad bij het vestigen van het voorkeursrecht onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen. Zij hebben het appartement gekocht voor hun pensioen. Ondertussen zijn er wat regels gewijzigd in de gemeente Arnhem en is de opkoopbescherming/zelfbewoningsplicht van toepassing. Dat betekent dat het niet meer is toegestaan een woning te kopen en deze te verhuren. Dit adres valt daarbuiten omdat het reeds was verhuurd op het moment dat deze regel werd ingevoerd. Bezwaarmakers vinden dit een waardevol punt waar zij in het geval van een voorkeursrecht extra schade door lijden.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als eigenaars van het perceel) niet langer de hen toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmakers willen niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmakers hebben het appartement gekocht voor hun pensioen en verhuren het op dit moment aan een jong stel. Ze wonen er in volle tevredenheid.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmakers. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmakers wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmakers een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmakers/ VvE leiden/leidt financiële schade
Bezwaarmakers merken voorts op dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen heeft voor hen en bewoners van de appartementen. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Daarbij kunnen belangrijke investeringen in het kader van verduurzaming van het pand niet plaatsvinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 10

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft aan het niet eens te zijn met het vestigen van een voorkeursrecht op haar appartement. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen kunnen worden gehuisvest. Het appartementencomplex biedt al aan veel mensen huisvesting.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt niet waarom de grenzen van het gebied van het voorkeursrecht liggen zoals ze zijn gelegd. De appartementen aan de Ernst Casimirlaan zijn wel buiten schot gebleven van het voorkeursrecht. Tijdens de eerste bijeenkomst voor de buurtbewoners in het gemeentehuis werd door de wethouder als reden gegeven dat het appartementencomplexen zijn die voldoende huisvesting bieden, Waarom geldt dat niet voor haar appartementencomplex?
Zij vindt het wel terecht dat het voorkeursrecht is gevestigd aan de oostkant van het gebied, want de bedrijven daar nemen inderdaad veel ruimte in, terwijl er grote behoefte is aan volkshuisvesting. Maar dat geldt dus niet voor haar appartement(engebouw).

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Bezwaarmaker geeft voorts aan nu nog met veel plezier in haar appartement te wonen, maar in de toekomst groter te willen gaan wonen. De huizenprijzen stijgen echter de pan uit, zodat van belang is dat ze haar woning op de huizenmarkt kan verkopen. Zij geeft aan dat de marktconforme prijs die de gemeente haar gaat bieden haar een financiële strop oplevert. Gelet op haar persoonlijke omstandigheden wordt het haar bijna onmogelijk gemaakt om een andere woning te kopen.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmaker er in redelijkheid op kan vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor haar appartement krijgt, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker heeft voorts aangegeven dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen voor haar heeft. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan in het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 11

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 13 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] (vader), ter ondersteuning van [redacted] en [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft aan het niet eens te zijn met het vestigen van een voorkeursrecht op haar appartement. Het doel van het vestigen van het voorkeursrecht is meer huisvesting creëren, echter voor de mensen die al gelukkig in de Schaapsdrift wonen is er een grote kans dat voor hen het leven vele malen duurder wordt en tevens onbetaalbaar om daar te kunnen (blijven) wonen. Er is geen reden om te denken dat het appartementencomplex moet worden gesloopt om een ontwikkeling mogelijk te maken waarin nog meer mensen worden gehuisvest.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker geeft aan dat wat haar betreft het appartementencomplex aan de Wichard van Pontlaan buiten de begrenzing van het voorkeursrecht gehouden moet worden.
Ze begrijpt de keuze om het bedrijvengedeelte van het gebied opnieuw te ontwikkelen heel goed. Deze bedrijven nemen veel ruimte in op een plek die planmatig ook onlogisch is. Ze begrijpt echter niet waarom het appartementencomplex in het voorkeursrecht meegenomen moet worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker is van mening dat in de besluitvorming onvoldoende is meegenomen dat het financiële plaatje voor haar (en andere bewoners) een probleem gaat worden. Stel dat er iets nieuws wordt aangeboden, dan hebben zij niet de financiële ruimte om deze nieuw gecreëerde woonruimte te kunnen betalen.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Bezwaarmaker wil niet verkopen aan de gemeente
Bezwaarmaker geeft aan haar woning niet te willen verkopen aan de gemeente. Dit was en is nog steeds financieel een van de weinige mogelijkheden om in Arnhem te kunnen wonen (in een zelfstandige woning) als alleenstaande vrouw.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar haar perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Bezwaarmaker/ VvE leidt financiële schade
Bezwaarmaker merkt verder op dat de raad er – ten onrechte - geen rekening mee heeft gehouden dat het vestigen van het voorkeursrecht direct gevolgen voor haar heeft. Van belang daarbij is dat de VvE geen leningen krijgt om noodzakelijk onderhoud aan het pand uit te voeren. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bewoners van het appartementencomplex hogere kosten zullen hebben voor verwarming en onder meer daardoor schade lijden.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 12a en 12b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] beide voor de helft eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van der Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.
Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers zijn van mening dat het besluit is genomen op basis van een onduidelijke stelling, namelijk: "omdat we de gronden op een andere wijze willen gaan gebruiken dan ze nu worden gebruikt". Dit suggereert een andere bestemming dan wonen. Uit de informatieavond voor de bewoners bleek echter dat het voornemen is om woningbouw te realiseren. Dat is niet anders dan hoe hun percelen nu worden gebruikt.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmakers vinden dat er sprake is van een te summier plan en vervolgens een te ruim geselecteerd gebied. Door de wethouder is op de informatieavond gezegd dat het hoofdzakelijk gaat om de aanwezige bedrijfspercelen. Dat vinden bezwaarmakers ook logisch gelet op het voornemen tot een andere wijze van gebruik. Voor wat betreft de woningen gaf de wethouder aan dat er nog even bekeken moet worden wat ze ermee gaan doen.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

Voor zover bezwaarmakers hebben aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Omdat zij woningbezitter zijn, die de woningen verhuren, leidt het voorgenomen voorbereidingsbesluit tot grote financiële schade. De marktconforme verkoopprijs wordt op dit moment niet bepaald door taxateurs, maar door forse overbiedingen in verband met de krapte van de woningmarkt, aldus bezwaarmakers. Deze marktwerking wordt volledig tenietgedaan door het voorbereidingsbesluit en derhalve zijn bezwaarmakers in hun belangen geschaad. Verder wordt hun in het besluit geen enkel perspectief geboden om de financiële schade te beperken door bijvoorbeeld in aanmerking te komen voor een nieuwe woning of kavel elders of in het (ontbrekende) nieuwe plan.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Bezwaarmakers zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg die vervolgens in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmakers er in redelijkheid op kunnen vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor hun appartement krijgen, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

De commissie overweegt voorts dat bij het vestigen van een voorkeursrecht nog geen verplichting tot verkoop ontstaat, alleen wanneer men wil verkopen moet men dat aan de gemeente Arnhem doen. De grond van bezwaar dat hun geen andere woning of andere kavel wordt aangeboden en daarmee financiële schade ontstaat, treft derhalve geen doel.

Gelet op het hiervoor overwogene is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 decmeber 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.

2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan,

en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 13a en 13b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Niet aanwezig na afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

- [redacted]

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers het bezwaarschrift hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers geven aan dat de toegedachte bestemming niet afwijkt van het huidige gebruik. Het voornemen van de gemeente om de aangewezen percelen aan de Oude Velperweg aan te wijzen als te bebouwen percelen is geen houdbaar argument, omdat deze reeds als woonpercelen fungeren.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing

De beoogde intensivering van bebouwing van de percelen die de gemeente voor ogen heeft ligt kennelijk ten grondslag aan de aanwijzing, maar hoort niet op deze percelen plaats te vinden, maar op het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift, zoals eerder door de gemeente gepland en gecommuniceerd. Bezwaarmakers verwijzen naar de eerdere plannen en geven aan dat in die plannen de woningen aan de Oude Velperweg niet werden genoemd en ook niet eerder als verdichtingslocatie zijn aangemerkt. Zij konden op geen enkele wijze op de hoogte zijn van het feit dat zij geraakt zouden worden door de plannen van de gemeente. Menig huis is daarom ook nog verbouwd, dan wel zijn er investeringen gedaan om het huis te verduurzamen.

Bezwaarmakers hebben begrepen dat de gemeente voornemens is om de karakteristieke jarendertig woningen te vervangen door hoogbouw, dan wel een weg. Indien deze huizen op termijn zouden verdwijnen, wordt de gezichtslijn en de geschiedenis van de wijk op een dusdanige manier aangetast dat die niet meer te herstellen is. Het aanwijzen van de percelen levert ook geen bijdrage aan het herstellen van de historische verbinding tussen de Schaapsdrift en Plattenburg. Ook druist het in tegen de plannen over de herinrichting van de Velperweg. Dit project ziet ook op de aangewezen woningen aan de Oude Velperweg.
Bezwaarmakers kunnen zich wel vinden in het opknappen van Station Presikhaaf en zijn omgeving. Ook het herontwiklen van het verloederde en/of braakliggende bedrijventerreinen in de wijk Plattenburg kan op hun instemming rekenen. De gemeenten wil meer groen, biodiversiteit en klimaatadaptatie realiseren. Dit strookt echter niet met het voornemen om op of nabij de aan de (Oude) Velperweg liggende percelen intensieve bebouwing te vestigen. Er is rondom die woningen veel groen en bovendien kijken zij uit op park Angerenstein.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmakers zijn van oordeel dat er een onjuiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zij hebben het hierbij niet alleen over het woongenot en het mentale aspect van ongestoord genieten van een eigendomsrecht, maar ook de financiële gevolgen voor de bewoners. Door het vestigen van het voorkeursrecht zal de marktwaarde van de woning afnemen. Deze waarde zal alleen maar dalen als de buren besluiten toch te verkopen en er leegstand ontstaat. Bovendien wordt op dit moment op huizen flink overboden door partijen die tegen elkaar opbieden. Wanneer de gemeente dan een marktconforme prijs betaalt en er een nieuwe woning gekocht moet worden, moeten bezwaarmakers ook overbieden. Ze kunnen nooit meer een soortgelijke woning kopen voor hetzelfde geld. De financiële gevolgen zijn niet te overzien.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners en eigenaars van

het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmakers er in redelijkheid op kunnen vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor hun perceel krijgen, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

Gelet op het hiervoor overwogene is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Duurzaamheidsinvesteringen
Bezwaarmakers geven voorts aan dat tot het het voorkeursrecht door de gemeente werd gevestigd, ze druk waren met het verduurzamen en verbouwen van de woning. Dit zal door het vestigen van het voorkeursrecht op het laagst mogelijke pitje worden gezet.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmakers vervelend is. Bezwaarmakers zullen, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in hun woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmakers mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Opkoopbescherming
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift gewezen op de opkoopbescherming die in Arnhem geldt, juist om ongewenst speculeren tegen te gaan.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaat. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, bevreemdt bezwaarmakers. Ook de wijze waarop over hun wijk wordt gesproken hebben zij als grievend ervaren. Daarnaast vragen bezwaarmakers zich af waarom zij niet eerder gewaarschuwd konden worden voor de aanstaande vestiging van het voorkeursrecht.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 13c

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Tegen dit besluit heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend, omdat door het besluit een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als [redacted]
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Niet aanwezig na afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

De overwegingen van de commissie

Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Voor wat betreft de ontvankelijkheid in bezwaar van bezwaarmaker, overweegt de commissie als volgt.
Een bezwaarschrift kan niet-ontvankelijk worden verklaard als het bezwaarschrift niet aan de eisen van artikel 6:5, of enige andere wettelijke eis voldoet. Dit blijkt uit artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.
Het recht om in bezwaar op te komen tegen besluiten is op grond van de artikelen 1:2, 7:1, eerste lid, en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht beperkt tot belanghebbenden. De vraag is of bezwaarmaker belanghebbende is bij het primaire besluit. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Wvg is geregeld dat een verkoper eerst tot vervreemding kan overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te kopen.
Gelet op het bepaalde in dit artikel heeft een bezwaarmaker slechts een rechtstreeks belang bij het primaire besluit van 1 juni 2022 voor zover hij eigenaar van de woning is of rechthebbende op een ten aanzien van een of meer van die woning gevestigd recht van opstal, erfpacht beklemming of vruchtgebruik is. Hiervan is in casu niet gebleken. Gelet hierop is bezwaarmaker geen belanghebbende. Gelet hierop adviseert de commissie bezwaarmaker niet ontvankelijk te verklaren in zijn bezwaar.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted], tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 niet ontvankelijk te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
   a. het besluit in bezwaar of in administratief beroep is genomen,
   b. het besluit aan goedkeuring is onderworpen,
   c. het besluit een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt,
   d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4,
   e. het besluit is genomen op basis van een uitspraak waarin de bestuursrechter met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onderdeel a, heeft bepaald dat afdeling 3.4 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft,
   f. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit,
   g. het besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de bij deze wet behorende Regeling rechtstreeks beroep dan wel het besluit anderszins in die regeling is omschreven.
2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 13d

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van 3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Niet aanwezig na afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie

Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding

Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5

De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft aan dat de toegedachte bestemming niet afwijkt van het huidige gebruik. Het voornemen van de gemeente om de aangewezen percelen aan de Oude Velperweg aan te wijzen als te bebouwen percelen is geen houdbaar argument, omdat deze reeds als woonpercelen fungeren.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
De beoogde intensivering van bebouwing van de percelen die de gemeente voor ogen heeft ligt kennelijk ten grondslag aan de aanwijzing, maar hoort niet op deze percelen plaats te vinden, maar op het bedrijventerrein ten oosten van de Schaapsdrift, zoals eerder door de gemeente gepland en gecommuniceerd. Bezwaarmaker verwijst naar de eerdere plannen en geeft aan dat in die plannen de woningen aan de Oude Velperweg niet werden genoemd en ook niet eerder als verdichtingslocatie zijn aangemerkt. Bezwaarmaker kon op geen enkele wijze op de hoogte zijn van het feit dat zij geraakt zou worden door de plannen van de gemeente. Menig huis is daarom ook nog verbouwd, dan wel zijn er investeringen gedaan om het huis te verduurzamen.

Bezwaarmaker heeft begrepen dat de gemeente voornemens is om de karakteristieke jarendertig woningen te vervangen door hoogbouw, dan wel een weg. Indien deze huizen op termijn zouden verdwijnen wordt de gezichtslijn en de geschiedenis van de wijk op een manier aangetast die niet meer te herstellen is. Het aanwijzen van de percelen levert ook geen bijdrage aan het herstellen van de historische verbinding tussen de Schaapsdrift en Plattenburg. Ook druist het in tegen de plannen over de herinrichting van de Velperweg. Dit project ziet ook op de aangewezen woningen aan de Oude Velperweg.
Bezwaarmaker kan zich wel vinden in het opknappen van Station Presikhaaf en zijn omgeving. Ook het herontwikkelen van verloederde en/of braakliggende bedrijventerreinen in de wijk Plattenburg kan op haar instemming rekenen. De gemeenten wil meer groen, biodiversiteit en klimaatadaptatie realiseren. Dit strookt echter niet met het voornemen om op of nabij de aan de (Oude) Velperweg liggende percelen intensieve bebouwing te vestigen. Er is rondom die woningen veel groen en bovendien kijken zij uit op park Angerenstein.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Bezwaarmaker is van oordeel dat er een onjuiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zij heeft het hierbij niet alleen over het woongenot en het mentale aspect van ongestoord genieten van een eigendomsrecht, maar ook de financiële gevolgen voor de bewoners. Door het vestigen van het voorkeursrecht zal de marktwaarde van de woning afnemen. Deze waarde zal alleen maar dalen als de buren besluiten toch te verkopen en er leegstand ontstaat. Bovendien wordt op dit moment op huizen flink overboden door partijen die tegen elkaar opbieden. Wanneer de gemeente dan een marktconforme prijs betaalt en er een nieuwe woning gekocht moet worden, moet bezwaarmaker ook overbieden. Ze kan nooit meer een soortgelijke woning kopen voor hetzelfde geld. De financiële gevolgen zijn niet te overzien.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het

perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmaker er in redelijkheid op kan vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor haar appartement krijgt, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

Gelet op het hiervoor overwogene is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Duurzaamheidsinvesteringen
Bezwaarmaker geeft voorts aan dat tot het voorkeursrecht door de gemeente werd gevestigd, ze druk was met het verduurzamen en verbouwen van de woning. Dit zal door het vestigen van het voorkeursrecht op het laagst mogelijke pitje worden gezet.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in haar woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Opkoopbescherming
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift gewezen op de opkoopbescherming die in Arnhem geldt, juist om ongewenst speculeren tegen te gaan. Bezwaarmaker begrijpt niet waarom zij niet eerder gewaarschuwd kon worden.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaan. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) uit kon maken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vindt bezwaarmaker vreemd. De wijze waarop over haar wijk wordt gesproken heeft zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 14a en 14b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] op 7 jul 2022 en [redacted] op 4 juli 2022 een bezwaarschrift ingediend (hierna: bezwaarmakers).

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van [redacted] van 7 juli 2022 en het bezwaarschrift van 4 juli 2022 van [redacted] Deze bezwaarschriften maken deel uit van dit advies en dienen hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers hun bezwaarschriften hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat de bezwaarschriften worden behandeld of zij waren gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu de bezwaarschriften en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intesief gebruik
Bezwaarmakers kunnen zich niet vinden in het besluit van de raad om het voorkeursrecht te vestigen op het perceel. Er is volgens bezwaarmakers geen reden om aan te nemen dat het toekomstige gebruik van de grond gaat afwijken van het huidige gebruik, namelijk bewoning. Ter zitting hebben bezwaarmakers opgemerkt dat in de Ruimtelijke motivatie alleen bij de bedrijfsterreinen een verschil is tussen de toegedachte bestemming en het gebruik hiervan. Als verandering wordt opgesomd: 1. Intensieve invulling met meer woningen dan nu, 2. Oplossingen voor combinatie van werken en wonen en 3. Een goede bereikbaarheid. Deze genoemde veranderingen zijn naar mening van bezwaarmakers alleen van toepassing op de bedrijfsterreinen. De ruimtelijke motivatie bevat volgens bezwaarmakers geen argumenten om een voorkeursrecht op grond van artikel 5, eerste lid van de Wvg te vestigen.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

Bezwaarmaker heeft ter zitting aangegeven dat de raad de ruimtelijke motivatie ten onrechte als leidraad heeft genomen, omdat de ruimtelijke motivatie geen bestemmingsplan, structuurvisie of inpassingsplan is. De commissie overweegt hieromtrent dat de ruimtelijke motivatie geen status heeft in de zin van een plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Onder verwijzing naar de verdere inhoud van haar advies merkt de commissie op dat het in dit stadium en bij deze gekozen grondslag van de Wvg echter nog niet nodig is om een uitgewerkt plan te hebben.

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing

Bezwaarmaker is verder van mening dat het voorkeursrecht niet zomaar gevestigd kan worden nu er geen studie is gedaan naar alternatieve bouwlocaties en naar efficiency voor deze locatie, te weten Schaapsdrift e.o. Bezwaarmaker heeft ter zitting aangegeven dat op perceelsniveau niet is aangegeven wat de planologische grondslag is op basis waarvan het besluit is genomen. Er zijn percelen waarbij het gebruik volledig overeenkomt met de beoogde bestemming. De Wvg is niet bestemd om lukraak in hele wijken het eigendomsrecht te beperken, aldus bezwaarmaker.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Het feit dat het perceel kadastraal bekend als [redacted] abusievelijk niet is opgemerkt bij het opstellen van de Wvg-tekening en de lijst, maakt het voorgaande niet anders.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging

Bezwaarmaker is van oordeel dat nu de wethouder herhaaldelijk heeft beweerd dat er geen plan ligt, er niet mag worden aangenomen dat er zwaarwegende argumenten zijn in het algemeen belang, zoals het aanleggen van een weg of een treinspoor. Er wordt aangenomen dat het vestigen van de Wvg de regiepositie van de gemeente versterkt. Een aanname is geen reden om een Wvg te vestigen. Voor een belangenafweging dient gedegen onderzoek gedaan te worden. De gemeente heeft dit verzuimd.
Als gevolg van het besluit verliezen bezwaarmakers de concrete mogelijkheid om hun eigendom aan derden te verkopen. Voorafgaand aan dit besluit hoorden zij geregeld alarmerende woorden van de wethouder over onteigening en sloop. Zij verwijzen naar artikel 1, eerste lid van het eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een

voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners/eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Halte Presikhaaf

Bezwaarmaker heeft ter zitting aangegeven dat de gemeente zich dient te houden aan de Algemene wet bestuursrecht, meer specifiek artikel 3:2 en 3:4. Met de kennis van nu - wetende dat halte Presikhaaf minder toekomst zal hebben als voorzien en gehoopt door de wethouder – daarom vindt bezwaarmaker het niet reëel om vast te blijven houden aan de Wvg voor Schaapsdrift eo. Hierbij is ter zitting verwezen naar de berichtgeving in de Arnhemse Courant van 1 september en 20 oktober. In haar bezwaarschrift heeft zij al aangegeven dat zij de toekomstvisie van de wethouder om halte Presikhaaf verder te ontwikkelen niet realistisch vindt. Het vaker dan twee maal per uur laten stoppen van een trein is niet mogelijk omdat de intercity achter de sprinter aanrijdt.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vinden bezwaarmakers vreemd. De wijze waarop over hun wijk wordt gesproken hebben zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures mee te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft de punten die bezwaarmaker hieromtrent heeft aangekaart in zijn pleitnotitie, verwijst de commissie naar de aanvullende reactie van de raad. De commissie heeft kennisgenomen van deze punten en de reactie. Deze worden hier als herhaald en ingelast beschouwd. De commissie merkt op dat uit deze overgelegde stukken is gebleken dat bezwaarmaker niet in zijn belangen is geschaad.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmakers aangeven de uitlatingen over hun wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Voor wat betreft de grond dat raadsleden via Woo-verzoeken aan informatie moesten komen, overweegt de commissie als volgt. De raad heeft de besluitvormingsstukken behorende bij het voorstel tot vestiging van het voorkeursrecht op de gebruikelijke wijze ontvangen. Er zijn door raadsfracties nadere vragen gesteld, zowel tijdens de openbare beraadslagingen als in de vorm van zogenaamde artikel 44-vragen. Deze vragen zijn door het college beantwoord. Daarnaast heeft de raad uitgebreid beraadslaagd over de vestiging en hebben zij besloten om het voorkeursrecht te vestigen. De commissie is niet gebleken van onjuistheden op dit gebied.

Tot slot
Tot slot hebben bezwaarmakers uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hen persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmakers invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat

onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert de bezwaarschriften van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 15

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 5 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in haar bezwaarschrift aan dat er nu een voorlopig voorkeursrecht is gevestigd, terwijl het nog niet eens zeker is of haar huis ook bij het plan betrokken wordt. Het zijn prachtige jaren 30 woningen, waarin zij woont. Deze staan al 100 jaar en zullen zeker nog 100 jaar kunnen blijven staan. Zij zijn een mooi aangezicht voor de wijk, dus het is voor bezwaarmaker onbegrijpelijk dat deze voor een eventueel plan moeten wijken.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing

Voor zover bezwaarmaker haar bezwaren richt op de begrenzing van het voorkeursrecht, overweegt de commissie als volgt. De begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, moeten gebaseerd zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

---

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft door middel van persoonlijke opmerkingen aangegeven hoeveel belang zij hecht aan het kunnen blijven wonen in haar woning. Het terugkrijgen van eenzelfde soort woning zal heel moeilijk worden, als het al lukt.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

---

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Opkoopbescherming
Bezwaarmaker merkt in haar bezwaar op dat zij zich niet kan vinden in het argument van de raad dat een voorkeursrecht gevestigd moet worden, zodat speculanten de huizen niet op kunnen kopen. Zij wijst erop dat je tegenwoordig niet meer mag speculeren met een huis als je het koopt, je moet er eerst vier jaar zelf in wonen. Dit staat lijnrecht tegenover het voorkeursrecht, aldus bezwaarmaker.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaat. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting gewezen op de plannen voor de sporen en treinstations in de gemeente Arnhem die worden geïnitieerd vanuit het ministerie I&W. Deze kunnen van invloed zijn op de halte Presikhaaf en de plannen die het college hiermee heeft. Bezwaarmaker vraagt zich af of de plannen van het ministerie er niet voor zorgen dat daarmee de motivering van het bestreden besluit komt te vervallen.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Financiën gemeente
Bezwaarmaker merkt daarbij op dat het gemeentebestuur heeft verzwegen dat er 18 miljoen euro te kort is in de kas. Zij vraagt zich dan ook af hoe zij dit voorstel met droge ogen kunnen indienen terwijl dit project 80 tot 100 miljoen euro gaat kosten. Hoe wil de gemeente dit project gaan financieren?

De commissie overweegt hieromtrent dat in het verweerschrift terecht is opgemerkt dat dit bezwaar meer op de vraag ziet of de ruimtelijke ontwikkeling kan plaatsvinden. Het is niet zozeer gekoppeld aan het vestigen van een voorkeursrecht dat een eerste recht van koop regelt. Voorts volgt uit vaste jurisprudentie dat de financiële haalbaarheid van de beoogde ontwikkelingen geen voorwaarde is voor het vestigen van een voorkeursrecht.[10] De commissie gaat derhalve aan dit bezwaar voorbij.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vindt bezwaarmaker vreemd. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in haar belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmaker aangeeft de uitlatingen over haar wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

[10] Uitspraak van 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871).

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor haar persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 16

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn en tegen het besluit van 1 juni 2022 van de gemeenteraad van Arnhem, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 24, 26 en 27, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopige voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar de bezwaarschriften van 24 maart 2022 en 1 juli 2022. Deze bezwaarschriften maken deel uit van dit advies en dienen hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

De overwegingen van de commissie

Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding

Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5

De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

---

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker geeft in zijn bezwaarschrift aan dat het bestemmingsplan in de buurt waar [redacted] is gelegen niet is veranderd. Het bestemmingsplan was wonen/werken en dat is het gebleven. Dat de raad kennelijk voornemens is bebouwing in de buurt een ander karakter te gaan geven dan de huidige, is géén verandering van bestemming. Bezwaarmaker is dan ook van oordeel dat er geen grond is een voorkeursrecht op [redacted] te plaatsen en vindt dat de plaatsing ervan niet wettig is.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Opkoopbescherming
Bezwaarmaker citeert allereerst in zijn bezwaarschrift de volgende passage: "Indien er geen voorkeursrecht wordt gevestigd bestaat het risico dat de gronden aan derden worden overgedragen die de gronden willen aanwenden voor andere doeleinden". Daarbij merkt bezwaarmaker op dat dit risico in zijn ogen correcter en efficiënter te bestrijden zijn met het opleggen van gebruikseisen aan een pand.

De commissie merkt op dat het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg ook een doel dient dat niet door het opleggen van gebruikseisen wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat er gebruikseisen opgelegd kunnen worden niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

---

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Belangenafweging
Het opleggen van het voorkeursrecht is in de ogen van bezwaarmaker een onnodig zware maatregel die hem te zeer beperkt in zijn eigendomsrecht.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 17

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Stichting Achmea Rechtsbijstand, namens [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 13 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker draagt allereest – kort gezegd - aan dat het gebruik van de gronden niet afwijkt van de door de raad gewenste bestemming. Hij woont immers zelf op het perceel. Er wordt onvoldoende aangegeven op welke wijze het gebruik van de grond van bezwaarmaker afwijkt van de gewenste bestemming. Een beschrijving van de beoogde bestemming ontbreekt in het besluit. Verder is bezwaarmaker van oordeel dat onvoldoende is aangetoond dat er een noodzaak van de aanwijzing Bestaat. Het staat niet vast dat de grond van bezwaarmaker op korte termijn nodig is om een niet-agrarische bestemming te realiseren. Hij betwist dat de raad gebruik kan maken van zijn aanwijsbevoegdheid op grond van de Wvg.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker geeft aan dat uit alles blijkt dat de voorgenomen ontwikkeling met name ziet op het transformeren van het verouderde bedrijventerrein, het ontwikkelen van het gebied bij het station Presikhaaf en dat primair de functie wonen blijft gelden in het overige gebied.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Nu de gewenste ontwikkeling van het gebied nog niet op perceelsniveau vaststaat, vindt bezwaarmaker dat de raad geen voorrang kan geven aan het algemeen belang ten koste van zijn belangen. Bezwaarmaker vindt het inzetten van de Wvg een veel te zwaar middel om de voorliggende wijziging mogelijk te maken. Het aanwijzen van de woning van bezwaarmaker als herontwikkelingsgebied voelt willekeurig.
Daarnaast heeft bezwaarmaker in recente jaren veel geïnvesteerd om zijn woning toekomstbestendig en duurzamer te maken. Dit met het oog om er nog lang in te blijven wonen.
Tot slot maakt bezwaarmaker bezwaar tegen de waardevermindering van zijn grond. Hij geeft aan dat indien de gemeente zijn woning op grond van het voorkeursrecht koopt, hij een prijs krijgt die altijd lager is dan de waarde in het vrije, economische verkeer.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Daarbij overweegt de commissie dat het wettelijk stelsel – artikel 40b tot en met 40f van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet – dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmaker er in redelijkheid op kan vertrouwen dat hij een marktconforme prijs voor zijn appartement krijgt, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden.

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting gewezen op de plannen voor de sporen en treinstations in de gemeente Arnhem die worden geïnitieerd vanuit het ministerie I&W. Deze kunnen van invloed zijn op de halte Presikhaaf en de plannen die het college hiermee heeft. Bezwaarmaker vraagt zich af of de plannen van het ministerie er niet voor zorgen dat daarmee de motivering van het bestreden besluit komt te vervallen.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, vindt bezwaarmaker vreemd. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft hij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.

Voor zover bezwaarmaker aangeeft de uitlatingen over de wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor hem persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmaker heeft verzocht om aan hem de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 18

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 19 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
3 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- [redacted] als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. M. van de Logt, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad van de gemeente Arnhem (hierna: raad) op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker kan zich niet vinden in het vestigen van een voorkeursrecht op haar woning. Zij geeft in persoonlijke bewoordingen aan hoezeer zij hecht aan haar woning en de herinneringen die daaraan verbonden zijn. Zij merkt op dat in mei 2021 een plan is opgesteld – "Ontwikkelingsplan Spoorzone Oost" – waarin het de bedoeling was om woningen te bouwen op het bedrijventerrein in dit gebied. Nu is dat teruggedraaid, terwijl zij daarop vertrouwde. Zij vraagt zich af waarom je eerste goede woningen zou slopen, mensen hun huis uit zou jagen en dan weer nieuwe woningen zou gaan bouwen.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. [7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing
Bezwaarmaker begrijpt dat er bepaalde plekken in het gebied zijn, bijvoorbeeld de garages langs het spoor en het bedrijventerrein, die opgeknapt kunnen worden en goed geschikt zouden kunnen zijn voor woningen. Zij is echter van mening dat de bestaande woningen zouden moeten blijven staan.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Het deel waar bezwaarmaker woont, bestaat uit karakteristieke jaren 30 woningen met een beekje aan de achterzijde. Ze zijn beeldbepalend, goed onderhouden en in de loop der jaren verduurzaamd. Het is naar het oordeel van bezwaarmaker kapitaalvernietiging deze huizen af te breken. Ze gaan nog vele jaren mee!

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als bewoner en eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[9]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting gewezen op de plannen voor de sporen en treinstations in de gemeente Arnhem die worden geïnitieerd vanuit het ministerie I&W. Deze kunnen van invloed zijn op de halte Presikhaaf en de plannen die het college hiermee heeft. Bezwaarmaker vraagt zich af of de

[9] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

plannen van het ministerie er niet voor zorgen dat daarmee de motivering van het bestreden besluit komt te vervallen.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen. Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Bezwaarmaker geeft voorts aan dat zij het belangrijk vindt dat huidige bewoners mee mogen denken, en dat er ook naar hen geluisterd wordt als het gaat om de invulling van het gebied. Dit om samen een oplossing te vinden.

Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Verder zijn ook enquêtes niet onder alle bewoners verspreid en/of aangekomen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat er op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) kon uitmaken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, maakt dat bezwaarmaker de timing vreemd vindt. De wijze waarop over de wijk wordt gesproken heeft zij als grievend ervaren.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.

Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmaker aangeeft de uitlatingen over haar wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Tot slot
Tot slot heeft bezwaarmaker uiteen gezet wat de vestiging van het voorkeursecht voor haar persoonlijk betekent. De commissie heeft hier vanzelfsprekend kennis van genomen. Hoewel de commissie de gevoelens van bezwaarmaker invoelbaar vindt en begrip heeft voor het feit dat onduidelijkheid over de toekomst voor deze gevoelens kan zorgen, maakt dit niet dat de raad vanwege algemeen belang niet in redelijkheid het voorkeursrecht heeft kunnen vestigen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert de commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

6 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;
   d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
   e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
   f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 19a, 19b, 19c, 19d, 19e, 19f, 19g, 19h, 19i, 19j, 19k, 19l ,19m, 19n, 19o, 19p, 19q, 19r, 19s, 19t, 19u, 19v, 19w, 19x en 19y

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Rechtskundig Adviesbureau R&O, namens de in bijlage 1 genoemde bezwaarmakers, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op nagenoemde percelen die kadastraal bekend zijn als:

- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]
- Gemeente [redacted]

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben de in bijlage 1 genoemde personen (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022 aangevuld op 12 augustus 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

---

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De procedure
Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig zonder afmelding waren:

- De overige in bijlage 1 genoemde personen.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage 2 bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen.

Ter zitting is geconstateerd dat [redacted] geen eigenaar is van één van de percelen, waarop het voorkeursrecht is gevestigd, noch is hij in het bezit van een beperkt zakelijk recht dat gevestigd is op één van de percelen. Dit betekent dat hij geen belanghebbende is bij het bestreden besluit.[2] Hierdoor wordt voor zover het bezwaarschrift namens [redacted] is ingediend niet voldaan aan alle wettelijke eisen, waardoor het bezwaarschrift naar het oordeel van de commissie niet ontvankelijk is.[3]

Nu het bezwaarschrift en de overige bezwaarmakers verder aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

---

[2] Zie artikel 1:2, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang gelezen met artikel 1, aanhef en onder e, in samenhang gelezen met artikel 10, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Zie artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmakers hebben zich in het bezwaarschrift en ter zitting op het standpunt gesteld dat onduidelijk is dat er sprake is van beter en meer intensief gebruik van de percelen. Bezwaarmakers hebben uitgelegd dat er, volgens hun berekeningen, ongeveer 300 woningen extra gebouwd kunnen worden. Dit vinden bezwaarmakers onvoldoende om van een beter of meer intensief gebruik te spreken. Om die reden had de raad moeten afzien van het vestigen van het voorkeursrecht.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).

een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7] Evenmin hoeft vast te staan dat de plannen financieel haalbaar zijn.[8]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[9] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers zijn het oneens met de begrenzing van het gebied. Bezwaarmakers hebben het gevoel dat er sprake is van willekeur. De Ernst Casimirlaan is bijvoorbeeld buiten de begrenzing gelaten. Bezwaarmakers hebben er ook op gewezen dat de verstedelijking zou kunnen plaatsvinden op het bedrijventerrein.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift en omstreken is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet

[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[8] Zie de uitspraak van 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871).
[9] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad. Dit geldt overigens ook expliciet voor aangrenzende plannen.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Halte Presikhaaf en stikstof
Bezwaarmakers vragen zich af of het voorkeursrecht gevestigd kan worden, nu halte Presikhaaf onderdeel uitmaakt van de ruimtelijke onderbouwing die hoort bij de vestiging van het voorkeursrecht en het volgens bezwaarmakers zo is dat deze halte geen intercitystation zal worden. Bezwaarmakers hebben tevens verwezen naar recente rechtspraak op het gebied van stikstof en bouwen. Zij vragen zich af of de plannen van de raad wel doorgang kunnen vinden en in het verlengde daarvan of het redelijk is het voorkeursrecht te vestigen als de plannen geen doorgang kunnen vinden.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/stations in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen.

Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.
De commissie adviseert tevens om de ontwikkelingen die zich voordoen in de rechtspraak op het gebied van stikstof en bouwen nauwlettend in de gaten te houden en deze ontwikkelingen te betrekken bij de planvorming. De commissie is van mening dat de huidige stand van de jurisprudentie het niet onmogelijk maakt om te bouwen, gelet daarop is de commissie van oordeel dat de raad niet hoeft af te zien van het vestigen van het voorkeursrecht, omdat de plannen onmogelijk te verwezenlijken zouden zijn.

Zorgvuldigheid en communicatie
Uit het verhandelde ter zitting en de gronden van bezwaar leidt de commissie af dat er in het proces naar het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht door het college en het definitieve voorkeursrecht door de raad niet alles procedureel goed is gegaan. Bezwaarmakers hebben aangegeven dat niet iedereen de brief met de aankondiging van het voorkeursrecht heeft ontvangen. Ook het moment van het inlichten van de bewoners over het voorlopig gevestigde voorkeursrecht – vrijdagavond om 7 uur – heeft tot extra onrust en onvrede bij de bewoners geleid. Niet alleen omdat op dat moment geen telefonische bereikbaarheid was voor het stellen van vragen, maar ook omdat de maandag erna de stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen opengingen. Ook het feit dat het vestigen van het voorkeursrecht hierdoor geen onderdeel (meer) uit kon maken van de standpunten van de politieke partijen voor die verkiezingen, hebben bezwaarmakers als vreemd ervaren. De wijze waarop over hun wijk wordt gesproken hebben zij als grievend ervaren. Verder zijn enquêtes over participatie bij het proces (na het vestigen van het voorkeursrecht) niet onder alle bewoners verspreid, althans deze bewoners hebben de vragenlijsten niet ontvangen.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures over te nemen.
Voor wat betreft de besluiten die niet aangekomen zouden zijn, merkt de commissie op dat niet gebleken is dat een bezwaarmaker in zijn belangen is geschaad. Wel vraagt de commissie hiervoor blijvende aandacht.
Voor wat betreft het niet krijgen van enquêtes, heeft de commissie begrepen dat dit wordt ondervangen door de uitslag hiervan slechts te gebruiken als vertrekpunt van de verdere planontwikkeling. Tijdens deze ontwikkeling zullen belanghebbenden ruim de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.
Voor zover bezwaarmakers aangeven de uitlatingen over hun wijk als grievend ervaren te hebben, adviseert de commissie om in de communicatie zoveel als mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de ontvangende partijen en bewoordingen zo zorgvuldig mogelijk te kiezen.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmakers hebben verzocht om aan hen de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022:

- Niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het is ingediend namens [redacted]
- Voor de overige bezwaarmakers in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

bijlage 1: lijst van bezwaarmakers

Bijlage 2: wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 6:6
Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 1
In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- **a.** bestemmingsplan: bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;
- **b.** inpassingsplan: inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 onderscheidenlijk 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;
- **c.** Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- **d.** structuurvisie: structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1, 2.2 onderscheidenlijk 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening;
- **e.** vervreemder: eigenaar van een onroerende zaak of rechthebbende op een beperkt recht als bedoeld in onderdeel f die tot vervreemding wenst over te gaan, alsmede degene die bij ontbinding van een gemeenschap met de vereffening is belast en tot vervreemding wenst over te gaan;
- **f.** vervreemding: overdracht in eigendom of verdeling van een onroerende zaak alsmede overdracht of verdeling dan wel vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik, waaraan een onroerende zaak is onderworpen.

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

- **1.** Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
- **2.** Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
    - **a.** een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
    - **b.** verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
    - **c.** een uiterste wilsbeschikking;
    - **d.** een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de *Staatscourant* bekendgemaakt;
    - **e.** een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
    - **f.** een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
- **3.** Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
    - **a.** vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en

    - **b.** de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
    - **c.** de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
- **4.** Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
- **5.** Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
- **6.** Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 20

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 16 maart 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de bezwaargronden.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmaker heeft zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2010), dat voldoet aan alle gestelde eisen. Hij is van mening dat het daarom zonde is om dit appartementencomplex af te breken om er vervolgens een ander appartementencomplex voor terug te zetten. Dit is slecht voor het milieu en de stad, zo betoogt bezwaarmaker.
Daarnaast rust op de gronden waarop het appartementencomplex staat al de bestemming "wonen", zo geeft bezwaarmaker aan, waardoor een ander gebruik door de eigenaren nu al niet mogelijk is, ook daarvoor hoeft naar het oordeel van bezwaarmaker dus geen voorkeursrecht te worden gevestigd.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied

Bezwaarmaker merkt in het bezwaarschrift op dat hij van mening is dat de Schaapsdrift aan een herinrichting toe is. Vooral het industrieterrein (oostelijk van Schaapsdrift) zou daarvoor in aanmerking komen, aldus bezwaarmaker. Bezwaarmaker bestrijdt de huidige begrenzing echter, omdat hij van mening is dat het appartementencomplex aan de Reinaldstraat buiten de begrenzing zou moeten worden gelaten.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Verduurzaming
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift verder aangevoerd dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hem gevolgen heeft, doordat de onduidelijke toekomst ertoe leidt dat hij niet weet of hij zijn huis kan verduurzamen of in zijn huis moet investeren.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Schade
Bezwaarmaker heeft verzocht om, wanneer het besluit in stand blijft, schriftelijk een regeling te treffen, waardoor er zekerheden of compensatiemaatregelen getroffen worden voor alle kosten die bezwaarmaker heeft gemaakt (of nog gaat maken) voor het aankopen van de woning.

De commissie overweegt dat de procedure omtrent de financiële compensatie voor bezwaarmaker, mocht hij zijn woning willen verkopen, of mocht er later in de procedure onteigening plaatsvinden, wettelijk is verankerd in de Wvg respectievelijk de onteigeningswet. Ook overigens merkt de commissie op dat de bezwaargrond buiten het voorliggende geschil valt, omdat slechts voorligt of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 21

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceel lijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 17 maart 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:
- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmaker heeft zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2011), waarin onder meer koopwoningen voor starters op de woningmarkt gevestigd zijn. Bezwaarmaker merkt op dat het zonde is om een dergelijk appartementencomplex af te breken om er vervolgens iets anders voor terug te zetten. Vooral omdat de gemeente voor meer woningen wil zorgen en dit appartementencomplex bijdraagt aan de hoeveelheid woningen in het gebied.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 22

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 29 maart 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmaker verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmaker heeft zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2010), dat voldoet aan alle gestelde eisen. Hij is van mening dat het daarom zonde is om dit appartementencomplex af te breken om er vervolgens een ander appartementencomplex voor terug te zetten. Dit is slecht voor het milieu en de stad, zo betoogt bezwaarmaker.
Daarnaast rust op de gronden waarop het appartementencomplex staat al de bestemming "wonen", zo geeft bezwaarmaker aan, waardoor een ander gebruik door de eigenaren nu al niet mogelijk is, ook daarvoor hoeft naar het oordeel van bezwaarmaker dus geen voorkeursrecht te worden gevestigd.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmaker merkt in het bezwaarschrift op dat hij van mening is dat de Schaapsdrift aan een herinrichting toe is. Vooral het industrieterrein (oostelijk van Schaapsdrift) zou daarvoor in aanmerking komen, zo geeft bezwaarmaker aan. Bezwaarmaker bestrijdt de huidige begrenzing echter, omdat hij van mening is dat het appartementencomplex aan de Reinaldstraat buiten de begrenzing gelaten zou moeten worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt.

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Verduurzaming
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift aangevoerd dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hem gevolgen heeft, doordat door de onduidelijke toekomst ertoe leidt dat hij niet weet of hij zijn huis kan verduurzamen of in zijn huis moet investeren.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmaker vervelend is. Bezwaarmaker zal, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in zijn woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmaker mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Schade
Bezwaarmaker heeft verzocht om, wanneer het besluit in stand blijft, schriftelijk een regeling te treffen, waardoor er zekerheden of compensatiemaatregelen getroffen worden voor alle kosten die bezwaarmaker heeft gemaakt (of nog gaat maken) voor het aankopen van de woning.

De commissie overweegt dat de procedure omtrent de financiële compensatie voor bezwaarmaker, mocht hij zijn woning willen verkopen, of mocht er later in de procedure onteigening plaatsvinden, wettelijk is verankerd in de Wvg respectievelijk de Onteigeningswet. Ook overigens merkt de commissie op dat de bezwaargrond buiten het voorliggende geschil valt, omdat slechts voorligt of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 23a en 23b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Hierdoor is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 5 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

Afwezig zonder afmelding waren:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers het bezwaarschrift hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.
Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
Bezwaarmakers hebben zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat het om een jong appartementencomplex gaat (2010), dat voldoet aan alle gestelde eisen. Zij zijn van mening dat het daarom zonde is om dit appartementencomplex af te breken om er vervolgens een ander appartementencomplex voor terug te zetten. Dit is slecht voor het milieu en de stad, zo betogen bezwaarmakers.
Daarnaast rust op de gronden waarop het appartementencomplex staat al de bestemming "wonen", zo geven bezwaarmakers aan, waardoor een ander gebruik door de eigenaren nu al niet mogelijk is, ook daarvoor hoeft naar het oordeel van bezwaarmakers dus geen voorkeursrecht te worden gevestigd.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[5] Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied

Bezwaarmakers merken in het bezwaarschrift op dat zij van mening zijn dat de Schaapsdrift aan een herinrichting toe is. Vooral het industrieterrein (oostelijk van Schaapsdrift) zou daarvoor in aanmerking komen, zo geven bezwaarmakers aan. Bezwaarmakers bestrijden de huidige begrenzing echter, omdat zij van mening zijn dat het appartementencomplex aan de Reinaldstraat buiten de begrenzing gelaten zou moeten worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Verduurzaming
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift aangevoerd dat het vestigen van het voorkeursrecht voor hen gevolgen heeft, doordat de onduidelijke toekomst ertoe leidt dat zij niet weten of zij hun huis kunnen verduurzamen of in hun huis moeten investeren.

De commissie begrijpt dat de onduidelijke toekomst voor bezwaarmakers vervelend is. Bezwaarmakers zullen, overigens net als alle andere eigenaren van percelen, moeten afwegen of de investering in hun woning, gezien de onzekere toekomst, rendabel is. Toch maakt deze onzekerheid niet dat het voorkeursrecht niet op het perceel van bezwaarmakers mag worden gevestigd. Daarvoor gelden de criteria die opgesomd staan in artikel 5, van de Wvg. Als daaraan voldaan wordt, mag het voorkeursrecht door de raad worden gevestigd. De onzekerheid over investeringen valt buiten deze beoordeling. Daarom gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Schade
Bezwaarmakers hebben verzocht om, wanneer het besluit in stand blijft, schriftelijk een regeling te treffen, waardoor er zekerheden of compensatiemaatregelen getroffen worden voor alle kosten die bezwaarmakers hebben gemaakt (of nog gaan maken) voor het aankopen van de woning.

De commissie overweegt dat de procedure omtrent de financiële compensatie voor bezwaarmakers, mochten zij hun woning willen verkopen, of mocht er later in de procedure onteigening plaatsvinden, wettelijk is verankerd in de Wvg respectievelijk de onteigeningswet. Ook overigens merkt de commissie op dat de bezwaargrond buiten het voorliggende geschil valt, omdat slechts voorligt of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 24a en 24b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Arag Rechtsbijstand, namens [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 23 juni 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

  Afwezig na afmelding was:
- [redacted] (gemachtigde van bezwaarmakers).

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers merken in het bezwaarschrift op en hebben verder toegelicht tijdens de zitting dat zij de noodzaak zien om de Schaapsdrift opnieuw in te richten. Bezwaarmakers zien ook de noodzaak van het bouwen van meer woningen. Bezwaarmakers zijn echter van mening dat hun perceel onterecht is aangewezen. Zij stellen zich op het standpunt dat op het bedrijventerrein en op het terrein van zorgcentrum Vredenhof woningen gerealiseerd kunnen worden. Bezwaarmakers geven aan dat de eigenaren van beide percelen daarvoor open lijken te staan. Ook bevreemdt het bezwaarmakers dat de Ernst Casimirlaan niet is aangewezen als gebied waarop een voorkeursrecht is gevestigd.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.
Voor wat betreft het appartementencomplex aan de Ernst Casimirlaan heeft de raad ter zitting aangegeven dat dit complex past in de visie die men heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Er is sprake van intensieve woningbouw in een groene omgeving. Gelet hierop is dit appartementencomplex buiten de aanwijzing van het voorkeursrecht gehouden. Dit wil overigens niet zeggen dat bij het ontwikkelen van het gebied niet ook gekeken wordt naar de omgeving ervan, aldus de raad.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en

gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Beter en intensiever gebruik
Nu naar het oordeel van de commissie de begrenzing niet onredelijk of onjuist is, reist de vraag of er sprake is van beter en intensiever gebruik van de percelen binnen deze begrenzing. Dit is namelijk het standpunt dat de raad heeft ingenomen.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[2]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[3] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[4]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[5] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de

---

[2] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[3] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[4] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[5] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Belangenafweging
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift en ter zitting uitgelegd dat hun belangen niet minder zwaar zouden moeten wegen dan het algemene belang (het ontwikkelen van een meer stedelijk gebied met meer woningen dan nu het geval is). Bezwaarmakers hebben toegelicht dat als de plannen van de gemeente worden doorgezet ongeveer 500 mensen hun woning zullen moeten verlaten, onder wie zij. Dit belang is onvoldoende in het besluit betrokken. Daarbij speelt tevens mee dat het niet eenvoudig zal zijn voor bezwaarmakers een nieuwe woning te vinden die voldoet aan hun eisen. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om ongestoord gitaarles te kunnen geven aan het leerlingenbestand van [redacted] Veel van zijn leerlingen komen uit de directe omgeving van de woning.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmakers worden immers niet gedwongen om hun perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmakers. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmakers (in dit geval als bewoners en eigenaren van het perceel) niet langer de hun toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zullen uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[6]

De commissie begrijpt dat bezwaarmakers zich zorgen maken om de vraag of zij een andere woning zullen kunnen vinden die aan hun wensen voldoet. Maar die vraag komt pas aan de orde als de gemeente zou besluiten om tot onteigening over te gaan. Dan zullen dergelijke belangen door de gemeente moeten worden meegenomen in de besluitvorming. Bezwaarmakers kunnen tegen een dergelijk besluit dan ook weer rechtsmiddelen aanwenden, zodat bezien kan worden of de belangenafweging juist is geweest.

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmakers. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Woning wordt niet verkocht
Bezwaarmakers hebben ter zitting uitgelegd dat zij hun woning niet willen verkopen en dat zij zich zullen blijven verzetten tegen de onteigening van de woning.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmakers. Hiervan is het

[6] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmakers wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmakers een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Als de gemeente zou besluiten om op een zeker moment tot onteigening over te gaan, staat het bezwaarmakers uiteraard vrij om alle rechtsmiddelen tegen dit besluit aan te wenden die daartegen openstaan, maar dat is in de onderhavige procedure nog niet aan de orde. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 25

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] namens Stout Beheer BV, tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 4927 en 6300, waarvan Stout Beheer BV eigenaar is.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft Stout Beheer BV (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 21 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] (vertegenwoordiger van Stout Beheer BV), als bezwaarmaker;
- [redacted] (vertegenwoordiger van Maro Nederland BV), als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmaker heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmaker het bezwaarschrift heeft gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Ter zitting heeft [redacted] een machtiging overgelegd, waaruit blijkt dat hij bevoegd is om namens Stout Beheer BV een bezwaarschrift in te dienen en ter zitting het woord te voeren. Deze machtiging is door de commissie als deugdelijk beoordeeld.

Gelet op bovenstaande is de commissie van mening dat het bezwaarschrift aan alle ontvankelijkheidseisen voldoet en acht zij zich bevoegd om kennis te nemen van de bezwaargronden.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.

Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en intensiever gebruik
De raad heeft overwogen dat de percelen binnen het begrensde gebied beter en intensiever gebruikt zullen gaan worden.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit

---

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Zelfrealisatie
Bezwaarmaker heeft zich op het standpunt gesteld dat op de percelen waarvan hij eigenaar is onterecht een voorkeursrecht is gevestigd. Bezwaarmaker is van mening dat hij zelf in staat is om de plannen zoals de gemeente die heeft te realiseren. Daarvoor is voldoende kennis en kunde aanwezig. Hiervoor heeft hij al eerder plannen aan de gemeente overgelegd,

De commissie overweegt als volgt. De raad heeft een voorkeursrecht op de percelen gevestigd, omdat hij beoogt de regie in het aangewezen gebied in handen te hebben om zo de verstedelijkingsopgave te kunnen realiseren, zonder dat er verstoring van de verwezenlijking van de plannen kan plaatsvinden. Dit betekent niet dat door het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht de mogelijkheid tot zelfrealisatie teloor is gegaan. In het verweerschrift en tijdens de zitting heeft de raad toegelicht dat zelfrealisatie van de percelen mogelijk is als het gerealiseerde maar voldoet aan de plannen die de raad met de percelen heeft. Niet is gebleken dat de gemeente niet bereid zou zijn om over de mogelijkheid tot zelfrealisatie te spreken.
Gelet op bovenstaande heeft de raad het algemene belang van de verstedelijkingsopgave mogen laten prevaleren boven het individuele belang van bezwaarmaker (de zelfrealisatie) en heeft de raad het voorkeursrecht mogen vestigen.[9]

De commissie wijst er voorts op dat artikel 8, van de Wvg de mogelijkheid biedt om het voorkeursrecht van een perceel te verwijderen. Het ligt voor de hand dat het college dit zal doen als de zelfrealisatie heeft geleid tot de verwezenlijking van de plannen van de raad.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

---

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).
[9] Vergelijk voor een dergelijke belangenafweging ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 november 2006, (ECLI:NL:RVS:2006:AZ2785) en de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 19 november 2021, (ECLI:NL:RBNHO:10625).

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] namens Stout Beheer BV, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 26

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van mevrouw mr. R. de Groot van Stellicher Advocaten, namens Maro Nederland BV, tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 4927 en 6300.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht heeft Maro Nederland BV (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022 aangevuld op 25 mei 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] (vertegenwoordiger Maro Nederland BV), als bezwaarmaker;
- [redacted] (vertegenwoordiger Stout Beheer BV), als bezwaarmaker;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB, mevrouw J. Krikke MSc en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, heeft zij tot taak de ontvankelijkheid daarvan te controleren.

De commissie merkt vooraleerst op dat bezwaarschriften die ingediend zijn tegen het collegebesluit van 8 maart 2022 behandeld moeten worden alsof zij ingediend zijn tegen het besluit van de raad van 1 juni 2022. Dit omdat het collegebesluit van rechtswege is komen te vervallen.[2]

Ingevolge artikel 6:6, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een bezwaarschrift niet ontvankelijk worden verklaard indien het bezwaarschrift niet voldoet aan de eisen die in artikel 6:5, van de Awb zijn opgenomen of als niet voldaan wordt aan enige andere eis bij de wet gesteld. De bezwaarmaker moet, indien mogelijk, in de gelegenheid worden gesteld het verzuim te herstellen.

Eén van de wettelijke eisen is dat een bezwaarmaker belanghebbende moet zijn. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Wvg kan een vervreemder eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, van de Wvg wordt onder vervreemder verstaan de eigenaar van een onroerende zaak of een rechthebbende op een beperkt recht die tot vervreemding wenst over te gaan.

De commissie overweegt dat Stout Beheer BV de eigenaar is van de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente Arnhem Q, 4927 en 6300. Maro Nederland BV is ook geen beperkt rechthebbende zoals bedoeld in artikel 1, aanhef en onder e, van de Wvg.
De commissie overweegt tevens dat uitzondering van artikel 10, derde lid, van de Wvg in dit geval evenmin van toepassing is, reeds omdat de koopovereenkomst niet voorafgaand aan het vestigen van het voorkeursrecht op de juiste manier is ingeschreven.

Dit betekent dat Maro Nederland BV, als koper, slechts een afgeleid belang heeft bij het bestreden besluit en geen rechtstreeks belang. Hierdoor kan Maro Nederland BV naar het oordeel van de commissie niet in zijn bezwaren worden ontvangen.[3]

Conclusie
De commissie overweegt op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting dat Maro Nederland BV slechts een afgeleid belang heeft bij het bestreden besluit en dat het bezwaar daarom niet-ontvankelijk verklaard kan worden.

---

[2] Dit volgt uit artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten in samenhang gelezen met artikel 6, derde lid, van diezelfde wet.
[3] Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 april 2015, (ECLI:NL:RVS:2015:1083) en lagere rechtspraak van bijvoorbeeld de rechtbank Almelo van 22 oktober 2007, (ECLI:NL:RBALM:2007:BB6390) en de rechtbank Noord-Holland van 22 oktober 2020, (ECLI:NL:RBNHO:8745).

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmaker heeft verzocht om aan hem de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

Nu de commissie van mening is dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is, bestaat er geen grond om de proceskosten te vergoeden.

Het advies van de commissie
De commissie adviseert het bezwaarschrift van mevrouw mr. R. de Groot, namens Maro Nederland BV, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 niet-ontvankelijk te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 6:6

a. Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
   a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
   b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15,
b. mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. bestemmingsplan: bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening;
b. inpassingsplan: inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 onderscheidenlijk 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;
c. Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
d. structuurvisie: structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1, 2.2 onderscheidenlijk 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening;
e. vervreemder: eigenaar van een onroerende zaak of rechthebbende op een beperkt recht als bedoeld in onderdeel f die tot vervreemding wenst over te gaan, alsmede degene die bij ontbinding van een gemeenschap met de vereffening is belast en tot vervreemding wenst over te gaan;
f. vervreemding: overdracht in eigendom of verdeling van een onroerende zaak alsmede overdracht of verdeling dan wel vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik, waaraan een onroerende zaak is onderworpen.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
   a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
   b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
   c. een uiterste wilsbeschikking;

d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:
   a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
   b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
   c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 27a en 27b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken voorlopig zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]
Door dit besluit is een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted] waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.
Tegen het vestigen van dit voorlopig voorkeursrecht hebben [redacted] en [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.
Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 20 april 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Ontvankelijkheid van het bezwaarschrift
Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift beoordelen. Bezwaarmakers hebben een bezwaarschrift ingediend tegen het collegebesluit van 8 maart 2022. Dit besluit is van rechtswege komen te vervallen op het moment dat het raadsbesluit van 1 juni 2022 werd genomen.[2] Dit betekent dat het besluit waartegen bezwaarmakers het bezwaarschrift hebben gericht niet langer bestaat. De Wvg bepaalt echter dat bezwaarschriften die tegen het collegebesluit zijn ingediend ook worden geacht te zijn gericht tegen een vervangend raadsbesluit.[3] Dit betekent dat het bezwaarschrift wordt behandeld of zij was gericht tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022.

Nu het bezwaarschrift en bezwaarmakers verder ook aan alle ontvankelijkheidseisen voldoen, acht de commissie zich bevoegd om kennis te nemen van de gronden van bezwaar.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[3] Artikel 6, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[4] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

Beter en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers hebben in hun bezwaarschrift en tijdens de zitting het standpunt ingenomen dat geen sprake is van een beter en meer intensief gebruik van hun perceel. Zij hebben uitgelegd dat reeds een hoogbouw appartementencomplex aanwezig is dat bijdraagt aan het realiseren van woningen in het gebied. Om die reden zou de raad volgens bezwaarmakers moeten afzien van het vestigen van het voorkeursrecht.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[5]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[6] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[7]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen

[4] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[7] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).

de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[8] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers merken in hun bezwaarschrift op dat zij begrijpen dat de gemeente de Schaapsdrift wil herontwikkelen; vooral het bedrijventerrein achten zij daarvoor de aangewezen plaats. Eventueel zou de plaats waar nu de kerk staat ook meegenomen kunnen worden. Bezwaarmakers zijn van mening dat hun percelen buiten de begrenzing zouden moeten vallen, daar hun percelen aan de rand van het aangewezen gebied gesitueerd zijn.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende

[8] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus, 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Marktconforme prijs
Bezwaarmakers hebben in hun bezwaarschrift aangevoerd dat de gemeente mee hoort te bieden op de huizenmarkt, om er zo voor te zorgen dat een reële prijs voor de aangekochte woningen betaald wordt.

De commissie overweegt dat het wettelijk stelsel, artikel 40b tot en met 40f, van de Wvg in combinatie met de Onteigeningswet, dusdanig in elkaar zit dat bezwaarmakers er in redelijkheid op kunnen vertrouwen dat zij een marktconforme prijs voor hun eigendom krijgen, waarbij tevens gekeken wordt naar de dan geldende marktomstandigheden. Dit wettelijk systeem zorgt ervoor dat de gemeente niet hoeft mee te bieden op de openbare markt. Gelet op vorenstaande gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Opkoopbescherming
Bezwaarmakers geven aan dat de gemeente geen voorkeursrecht hoeft te vestigen om speculatie op de woningmarkt tegen te gaan. Bezwaarmakers voeren aan dat de gemeente er ook voor had kunnen kiezen om een zelfbewoningsplicht in te voeren, waardoor speculatie met woningen wordt tegengegaan.

De commissie overweegt dat in artikel 12 en artikel 13 van de Huisvestingsverordening 2020 (hierna: de Huisvestingsverordening) een opkoopbescherming is neergelegd. Deze opkoopbescherming houdt in dat de woningen in de gebieden die omschreven zijn in artikel 13, tweede lid in beginsel vier jaren na aankoop bewoond moeten worden door de koper. Van deze regel kan worden afgeweken door een ontheffing die door het college kan worden verleend.

De commissie overweegt dat deze bepalingen tot op zekere hoogte speculatie met woningen tegengaan. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de artikelen 2 juncto 5 Wvg dient naar het oordeel van de commissie echter ook een doel dat niet door de opkoopbescherming wordt nagestreefd. Het voorkeursrecht is bedoeld om een eerste recht op koop te verkrijgen, zodra een eigenaar de woning wil verkopen. Hiermee tracht de raad in een vroegtijdig stadium grip te krijgen op het aangewezen gebied om zo de regiefunctie stevig in handen te hebben. Op deze manier gaat de raad tegen dat er andere, verstorende ontwikkelingen in het aangewezen gebied kunnen plaatsvinden.

Gelet op bovenstaande is de commissie van oordeel dat het feit dat de opkoopbescherming bestaat niet afdoet aan de mogelijkheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Huurders
Bezwaarmakers hebben in hun bezwaarschrift en ter zitting uitgelegd dat zij de garantie willen dat hun huurders in de woning kunnen blijven wonen, of andere huisvesting krijgen aangeboden wanneer de woning komt te vervallen. Bezwaarmakers zouden hun eigendom ook liever aan de huurders verkopen dan aan de gemeente.

De commissie overweegt dat een dergelijke garantie niet hoeft te worden gegeven bij het vestigen van een voorkeursrecht. Het juridisch kader voor het rechtmatig vestigen van een voorkeursrecht is neergelegd in artikel 2 en artikel 5 van de Wvg. Daarin worden geen eisen gesteld aan de herhuisvesting van huurders.

Bezwaarmakers kunnen, indien zij dat wensen, hun eigendom inclusief de aanwezigheid van huurders verkopen aan de gemeente. In dat geval heeft de raad toegezegd dat de gemeente zich, zo lang de woningen blijven staan, zal gedragen als een goed verhuurder. In het verdere verloop van de planontwikkeling zal de raad vervolgens kijken op welke manier goed rekening gehouden kan worden met de belangen van de huurders.

De commissie merkt ook op dat één van de huurders van bezwaarmakers hun zoon is. De Wvg staat er niet aan in de weg dat de woning aan een kind wordt overgedragen, mochten bezwaarmakers dit wensen.[9] Aan een ander verkopen, wordt door de Wvg wel verhinderd.[10]

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

[9] Artikel 10, tweede lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
[10] Artikel 10, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 6
1. Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2. De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag

indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.

3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de

openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.

6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Huisvestingsverordening gemeente Arnhem 2020

Artikel 12. Definities

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- beschermde woonruimte: in artikel 13, tweede lid, aangewezen goedkope of middeldure woonruimte;
- datum van inschrijving: datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van de woonruimte aan de nieuwe eigenaar;
- verhuurvergunning opkoopbescherming: vergunning als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de wet.

Artikel 13. Verhuurvergunning opkoopbescherming, aanwijzing beschermde woonruimte

1. Gedurende de periode van vier jaren na de datum van inschrijving is het verboden beschermde woonruimte te verhuren zonder verhuurvergunning opkoopbescherming van burgemeester en wethouders.
2. Als beschermde woonruimte wordt aangewezen iedere woonruimte:

a. die gelegen is in een van de volgende delen van de gemeente:
   1. Arnhemse Broek,
   2. Centrum,
   3. De Laar,
   4. Elderveld,
   5. Elden,
   6. Geitenkamp,
   7. Heijenoord/Lombok,
   8. Klarendal,
   9. Malburgen-Oost (Noord),
   10. Malburgen-Oost (Zuid),
   11. Malburgen-West,
   12. Monnikenhuizen,
   13. Presikhaaf-Oost,
   14. Presikhaaf-West,
   15. Rijkerswoerd,
   16. Schuytgraaf,
   17. Spijkerkwartier,
   18. St. Marten/Sonsbeek-Zuid,
   19. Velperweg e.o.,
   20. Vredenburg/Kronenburg, en;

b. waarvan de WOZ-waarde niet meer bedraagt dan € 325.000, en;

c. die op de datum van inschrijving:
   1. vrij was van huur en gebruik, of
   2. in verhuurde staat was voor een periode van minder dan zes maanden, of
   3. werd verhuurd met een verhuurvergunning opkoopbescherming, en

d. waarvan de datum van inschrijving na het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel ligt, en
e. die niet in eigendom is van de gemeente of een toegelaten instelling, en
f. die niet in opdracht van de gemeente is aangekocht.

3. Onder WOZ-waarde wordt verstaan: de waarde van de woonruimte, vastgesteld overeenkomstig de Wet waardering onroerende zaken en geldend voor het jaar waarin de datum van inschrijving valt.

Artikel 14. Aanvraag verhuurvergunning opkoopbescherming

Een aanvraag om een verhuurvergunning opkoopbescherming wordt ingediend door gebruikmaking van het formulier dat te vinden is op de website van de gemeente Arnhem en/of de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Daarop staat vermeld welke gegevens moeten worden verstrekt.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 28

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Hierdoor is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 15 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.

Ter zitting zijn verschenen:

- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

Afwezig na afmelding was:

- [redacted]

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Beter en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker voert in zijn bezwaarschrift aan dat de flats aan de Wichard van Pontlaan al veel mensen huisvesten. Bezwaarmaker voert aan dat deze flats, inclusief zijn garagebox, daarom niet in het voorkeursrecht zouden moeten worden betrokken.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.

Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

De begrenzing van het gebied
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift aangevoerd dat hij begrijpt dat er meer woningen gerealiseerd moeten worden. Bezwaarmaker merkt op dat het bedrijventerrein daarvoor geschikt is. Daar kunnen volgens bezwaarmaker veel woningen gerealiseerd worden. Het perceel waarvan bezwaarmaker eigenaar is, ligt echter aan de rand van het aangewezen gebied en zou daarom buiten het gebied gelaten moeten worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat de raad tot een onjuist besluit is gekomen. Zijn belangen (het dicht bij de garagebox wonen en het niet hoeven betalen van een inboedelverzekering) zouden zwaarder moeten wegen dan het belang van de raad.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Geen verkoop aan de gemeente
Bezwaarmaker heeft ten slotte aangevoerd dat hij niet van plan is zijn garagebox aan de gemeente te verkopen.

Hierover wil de commissie het volgende opmerken. Het bestreden besluit betreft de vestiging van een voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg op het perceel van bezwaarmaker. Hiervan is het gevolg dat er een eerste recht van koop voor de gemeente op het perceel van bezwaarmaker wordt gevestigd. Dit heeft *expliciet niet* tot gevolg dat bezwaarmaker een plicht wordt opgelegd om het perceel te verkopen. Het eerste recht van koop geldt alleen als de eigenaar zijn perceel wenst te verkopen. Gelet hierop gaat de commissie aan deze bezwaargrond voorbij.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10
1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;

b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 29

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 15 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Beter en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift gesteld dat er meer dan 500 mensen in de woningen wonen die nu in de Schaapsdrift staan. Bezwaarmaker vindt het onwenselijk dat deze burgers hun woning moeten verlaten om vervolgens nieuwe woningen te realiseren.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.

Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft ter zitting stukken overgelegd. Bezwaarmaker heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de halte Presikhaaf zal komen te vervallen. Bezwaarmaker heeft de vraag opgeworpen of daarmee het nut van het voorkeursrecht niet komt te vervallen, omdat de halte deel uitmaakt van de ruimtelijke onderbouwing.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen.

Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Zorgvuldigheid en communicatie
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift en tijdens de zitting toegelicht dat zij de gang van zaken rond het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht onzorgvuldig vindt. Zij heeft gewezen op de schrik die het vestigen van het (voorlopig) voorkeursrecht veroorzaakt heeft. Ook heeft bezwaarmaker gewezen op de moeizame communicatie rond het vestigen van het voorkeursrecht en de gebrekkige participatie die mogelijk was.

De commissie wil hierover het volgende opmerken. Inherent aan het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is dat hieraan geen transparante openbare procedure voorafgaat. Desalniettemin is de commissie van mening dat het ongelukkig is een dergelijk besluit kenbaar te maken op het moment dat inwoners geen vragen kunnen stellen. De commissie merkt op dat ter zitting is gebleken dat bij het vestigen van het definitieve voorkeursrecht de (telefonische) bereikbaarheid ondanks het pinksterweekeinde wel was geregeld. De commissie adviseert de laatste wijze van handelen in toekomstige procedures mee te nemen.
Voorafgaand aan het vestigen van het definitieve voorkeursrecht is de mogelijkheid geboden om zienswijzen in te dienen. Ter zitting is gebleken dat er tijdens verschillende vergaderingen van de gemeenteraad gesproken is over het voorliggende onderwerp. Tijdens deze raadsvergaderingen zijn er mogelijkheden tot inspraak geboden. Dit maakt naar het oordeel van de commissie dat er

voldoende mogelijkheden door de raad zijn geboden om zienswijzen, bedenkingen of twijfels kenbaar te maken aan de raad.

Belangenafweging
Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift en ter zitting uitgelegd dat het besluit onjuist genomen is. Naar het oordeel van bezwaarmaker had het belang van de raad (de verstedelijkingsopgave en het realiseren van meer woningen) minder zwaar moeten wegen dan de belangen van bezwaarmaker en de bewoners (het hebben van een woning op de plaats waar zij nu wonen, de onzekerheid over welk bedrag betaald zal worden bij verkoop/onteigening, de sociale cohesie in de buurt en de stress en de onzekerheid die veroorzaakt wordt door het vestigen van het voorkeursrecht en de daaropvolgende plannen).

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om haar perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als eigenaar van het perceel) niet langer de haar toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Zij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

De onzekerheid en het verdwijnen van de sociale cohesie in de buurt zijn geen belangen die bij het vestigen van het voorkeursrecht, juridisch, hoeven te worden meegewogen. De onzekerheid zal zoveel als mogelijk moeten worden weggenomen door goede communicatie gedurende de planontwikkeling en de sociale cohesie van de buurt komt door het enkel vestigen van het voorkeursrecht niet in gevaar. Immers bewoners hoeven hun eigendom niet te verkopen.
Het wettelijke stelsel (artikel 40b tot en met 40f, van de Wvg, waarin verwezen wordt naar de Onteigeningswet) zorgt ervoor dat bezwaarmaker en andere bewoners verzekerd zijn van een marktconforme verkoopprijs bij verkoop of later bij de onteigening.

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

---

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5
1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7
1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8
1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10
1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;

c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmaker 30

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] van Rechtskundig Adviesbureau R&O, namens [redacted] aangevuld door [redacted] van Stichting Achmea Rechtsbijstand, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op het perceel dat kadastraal bekend is als gemeente [redacted] waarvan [redacted] eigenaar is.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht heeft [redacted] (hierna: bezwaarmaker) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022, aangevuld op 8 augustus 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn (telefonisch) verschenen:

- [redacted] als bezwaarmaker;
- [redacted] als gemachtigde van [redacted]
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat er relatief weinig woningen extra gebouwd zullen worden. In dat licht vindt hij het niet redelijk om de bestaande woningen af te breken, daar wonen immers ook bewoners in.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg. De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat hij begrijpt dat er extra woningen gerealiseerd moeten worden en dat de raad wil verstedelijken. Bezwaarmaker is van mening dat het bedrijventerrein zich daar goed voor leent. Bezwaarmaker is echter van mening dat het perceel waarvan hij eigenaar is buiten de begrenzing zou moeten vallen. Bezwaarmaker heeft er ook op gewezen dat het totaal aantal woningen niet alleen in de Schaapsdrift en omstreken gerealiseerd kan worden.

De commissie overweegt hieromtrent dat de begrenzing van een gebied waarop een voorkeursrecht geldt, gebaseerd moet zijn op de gronden die nodig zijn om de voorgenomen ontwikkeling mogelijk te maken. Voor de percelen binnen een voorkeursrechtbesluit geldt namelijk dat er moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 5 van de Wvg.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

Voor zover bezwaarmaker heeft aangegeven dat in casu binnen de gemeente Arnhem andere plekken zijn om de verstedelijkingsopgave te realiseren heeft de raad aangegeven dat ook andere potentiële gebieden worden onderzocht om het gewenste resultaat te bereiken. De hoeveelheid woningen die in Arnhem gebouwd moet worden is te groot om alleen binnen het aangewezen gebied te realiseren.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Halte Presikhaaf
Bezwaarmaker heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat halte Presikhaaf zal komen te vervallen. Bezwaarmaker heeft gesteld dat het de bedoeling is om een ander station te realiseren, op een andere plaats. Dit station zal halte Presikhaaf vervangen. Bezwaarmaker heeft gesteld dat daarmee de onderbouwing voor het voorkeursrecht komt te vervallen, omdat het station deel uitmaakt van de ruimtelijke onderbouwing.

De commissie merkt hierover het volgende op. Gelet op het verhandelde ter zitting bestaan er stukken van het ministerie van I&W die gaan over de situatie van de sporen en de haltes/station in de gemeente Arnhem. Desgevraagd heeft de raad aangegeven de stukken (deels) te kennen, maar dat het hier nog plannen betreffen die geen (definitieve) status hebben. Dergelijke plannen zijn van belang om in de gaten te houden en doorlopend mee te wegen, net zoals dat geldt voor de jurisprudentie omtrent de stikstofproblematiek. De raad heeft echter aangegeven dat deze plannen nog niet concreet genoeg zijn om hierin reden te zien om het voorkeursrecht niet (meer) te vestigen en de ruimtelijke ontwikkeling daar te stoppen. Ook overigens zonder een treinhalte of – station vindt de raad Schaapsdrift en omstreken nog een goede plek om woningbouw te ontwikkelen.

Gelet op de onderbouwing van de besluitvorming is de commissie van mening dat – in ieder geval in eerste instantie – de aanwezigheid van de halte Presikhaaf en de plannen daarmee onderdeel uitmaken van de motivering voor het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie leidt uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken echter af dat de plannen van het ministerie niet dusdanig concreet zijn dat hiermee dit gedeelte van de motivering komt te vervallen. De commissie adviseert de raad deze ontwikkelingen inderdaad – zoals aangegeven ter zitting – te volgen en mee te wegen in verdere besluitvorming. Hierbij is de commissie zich er overigens van bewust dat eventuele ontwikkelingen op dat gebied niet hoeven te leiden tot een situatie dat hiermee alle motivering van de ruimtelijke ontwikkeling ter plekke komt te vervallen.

Belangenafweging
Ten slotte heeft bezwaarmaker aangevoerd dat het besluit onjuist en onredelijk tot stand is gekomen, omdat de belangenafweging in het voordeel van bezwaarmaker had moeten uitvallen. De algemene belangen (de verstedelijkingsopgave en het realiseren van meer woningen) hadden ondergeschikt moeten zijn aan de belangen van bezwaarmaker (in zijn woning kunnen wonen). Dit te meer omdat niet vaststaat dat de gemeente de plannen zal kunnen verwezenlijken. Bezwaarmaker stelt dat daarvoor de financiële middelen ontbreken.

De commissie overweegt als volgt. Bij besluitvorming als de onderhavige, moeten gemeentelijke belangen in het besluit (de verstedelijkingsopgave en daarmee het realiseren van woningen) worden afgewogen tegen de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waaronder de financiële belangen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk maakt op in dit geval het eigendomsrecht. Bezwaarmaker wordt immers niet gedwongen om zijn perceel te verkopen. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de belangen van bezwaarmaker. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker (in dit geval als eigenaar van het perceel) niet langer de hem toekomende rechten zou kunnen uitoefenen. Hij zal uitsluitend bij het overgaan tot verkoop eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de gronden te kopen.[7]

[7] Vergelijk de uitspraken van 4 maart 2009, (ECLI:NL:RVS:2009:BH4666) en 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW3871) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Ook overigens merkt de commissie op dat in het huidige stadium van de planvorming de financiële onderbouwing van de plannen nog niet rond hoeft te zijn.[8]

Gelet hierop is de commissie van mening dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan de individuele belangen van bezwaarmaker. Zij is van mening dat de raad terecht en op goede gronden deze afweging heeft gemaakt.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Proceskostenvergoeding
Bezwaarmaker heeft verzocht om aan hem de proceskosten te vergoeden zoals bedoeld in artikel 7:15, van de Algemene wet bestuursrecht.

De commissie is van mening dat indien de raad het besluit op bezwaar nader motiveert en vervolgens ongegrond verklaart, geen proceskosten vergoed hoeven te worden. Indien de raad besluit het bezwaar gegrond te verklaren en (gedeeltelijk) te herroepen, adviseert de commissie proceskosten te vergoeden, waarbij de proceskosten dienen te worden toegekend overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht.

<u>Het advies van de commissie</u>
De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

[8] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 25 april 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:3871).

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Artikel 10

1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge

a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b. verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;

c. een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de Staatscourant bekendgemaakt;
e. een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f. een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.

4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Advies bezwaarschrift Wvg Schaapsdrift - bezwaarmakers 31a en 31b

Advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Voorgeschiedenis

Bij besluit van 8 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Arnhem (hierna: het college) de gronden zoals weergegeven op de bij het besluit behorende tekening en vermeld in de perceelslijst van de in de aanwijzing opgenomen percelen voorlopig aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) van toepassing zijn. Dit besluit is bekendgemaakt in het Gemeenteblad van 10 maart 2022, nr. 107345 en is de dag daarna in werking getreden.[1]

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) overeenkomstig het voorstel van het college, het besluit van 8 maart 2022 bekrachtigd en de gronden zoals aangegeven op de bij het besluit behorende tekening en de lijst van percelen van de in de aanwijzing opgenomen gronden aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wvg van toepassing zijn. Dit besluit is op 3 juni 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad, 2022 nr. 254023 en is een dag daarna in werking getreden.

Door dit besluit is een voorkeursrecht gevestigd op de percelen die kadastraal bekend zijn als gemeente [redacted], waarvan [redacted] en [redacted] eigenaar zijn.

Tegen het vestigen van dit voorkeursrecht hebben [redacted] (hierna: bezwaarmakers) een bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar

Voor de bezwaren wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 14 juli 2022. Dit bezwaarschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

Het verweer

Voor het verweer wordt verwezen naar het verweerschrift van 19 oktober 2022. Het verweerschrift maakt deel uit van dit advies en dient hier als ingelast te worden beschouwd.

De procedure

Het bezwaarschrift is behandeld in de hoorzitting van de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van
4 november 2022. Van de zitting is een geluidsopname gemaakt.
Ter zitting zijn verschenen:

- [redacted] als bezwaarmakers;
- Mevrouw mr. ing. J. de Vries, mevrouw L. van Dulmen LLB en de heer mr. S.A. Joosten, als vertegenwoordigers van de raad.

[1] Artikel 7, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De overwegingen van de commissie
Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie als volgt.

Inleiding
Op 8 maart 2022 heeft het college een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wvg. Het college heeft nadat hij een voorlopig voorkeursrecht heeft gevestigd, de raad verzocht dit voorlopige voorkeursrecht te bekrachtigen in de zin van artikel 2 juncto 5 van de Wvg. Dit heeft de raad op 1 juni 2022 gedaan.

Eisen van artikel 5
De commissie zal het bekrachtigde voorkeursrecht toetsen aan artikel 5 van de Wvg. Uit dit artikel volgt dat het voorkeursrecht ook op gronden kan worden gevestigd indien er nog geen bestemmingsplan, instemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld wanneer er aan twee cumulatieve eisen voldaan is:

- Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gelegd moet een niet agrarische bestemming worden toegedacht;
- De nieuw toegedachte bestemming moet afwijken van het huidige gebruik.

De commissie merkt in algemene zin op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat uit de systematiek van de Wvg volgt dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg. Deze bepaling strekt er immers toe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, zodat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.[2] Tegen deze achtergrond moeten de bezwaren volgens de commissie worden bezien.
Niet in geschil is dat de raad in het bestreden besluit geen agrarische bestemming heeft toegedacht aan de percelen. Daarmee is aan de eerste van de twee cumulatieve eisen voldaan. Hierdoor resteert de vraag of de nieuw toebedachte bestemming een "ander gebruik" is dan het huidige gebruik. Waarbij een ander gebruik volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling ook inhoudt beter of intensiever gebruik dat niet afwijkt van het huidig gebruik. In de besluitvorming heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat van het laatste sprake is. Daarbij heeft de raad verwezen naar de "Ruimtelijke motivatie ontwikkelingen Schaapsdrift e.o.".

[2] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 december 2010, (ECLI:NL:RVS:2010:BO7340) en 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:3786).

Verbeterde en meer intensief gebruik
Bezwaarmakers hebben zich in het bezwaarschrift op het standpunt gesteld dat hun woning niet hoeft te verdwijnen om meer woningen in Arnhem mogelijk te maken. Bezwaarmakers hebben uitgelegd dat zij hun woningen verhuren en daarmee een bijdrage leveren aan de mogelijkheid om in Arnhem te wonen. Zij zien niet in hoe er intensivering zal plaatsvinden. Bezwaarmakers hebben daarbij tevens uitgelegd dat zij hun woningen verhuren aan starters.

De commissie overweegt dat voor de vraag of het voorkeursrecht rechtmatig is gevestigd, ook al is er nog geen ruimtelijk plan, wel sprake moet zijn van een indicatie van een ruimtelijk plan, waarbij het huidige gebruik afwijkt van het toekomstige plan. Een dergelijk toekomstig plan hoeft in deze fase van het ontwikkelingsproces nog niet nader te zijn uitgewerkt. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeente plannen heeft en deze nader wenst uit te werken.
Uit het verhandelde ter zitting en de overgelegde stukken leidt de commissie af dat de raad tot een intensievere ontwikkeling wil komen van het stationsgebied met meer en andersoortige woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen. De raad heeft aan het besluit een ruimtelijke motivatie ten grondslag gelegd. Hierbij heeft de raad ter zitting meer gemotiveerd aangegeven hoe hij wil voorzien in een betere invulling van het gehele gebied. Bijvoorbeeld door wonen, groen en werken te combineren en het gebied te laten aansluiten op de rest van de gemeente Arnhem. Dit is van groot belang vanwege de verstedelijkingsopgave waarvoor de gemeente Arnhem staat.
De commissie realiseert zich dat de plannen op basis waarvan het voorliggende voorkeursrecht gevestigd is nog niet nader behoeven te zijn uitgewerkt en het voldoende is dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat[3]. Uit jurisprudentie valt af te leiden dat een globaal beeld van de toekomstige bestemming voldoende is om een voorkeursrecht te vestigen. Uit de parlementaire geschiedenis en uit jurisprudentie[4] volgt tevens dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat, dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken. Ook hoeft in dit stadium op grond van de jurisprudentie nog niet op perceelsniveau te worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.[5]

De commissie merkt echter op dat de onderbouwing van het besluit wel moet kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van "afwijken van het huidige gebruik". De commissie overweegt dat uit nadere bestudering van de aangehaalde jurisprudentie omtrent dit vraagstuk volgt dat in die gevallen de invulling van de plannen concreter waren dan in onderhavig plan.[6] In ieder geval werd in de daar gebezigde motivering aangegeven hoeveel extra woningen er ongeveer gerealiseerd zouden worden. Een dergelijke indicatie ontbreekt in het onderhavige plan. Dit klemt te meer omdat er zich op percelen binnen het aangewezen gebied onder meer intensief gebruik voor wat betreft "wonen" bevindt, namelijk in de vorm van appartementencomplexen. Tevens is hierdoor niet controleerbaar of het beoogde aantal woningen te realiseren is op het bedrijventerrein. Hoewel de raad in de hoorzittingen wel heeft aangegeven over te willen gaan naar een intensivering en verbeterslag binnen het gebied, is het voor de commissie niet voldoende inzichtelijk geworden of hiermee voldaan wordt aan de eisen die artikel 5 van de Wvg stelt om het voorkeursrecht te mogen vestigen. Ook het standpunt van de raad dat hij mogelijk wil afwijken van het huidige gebruik "wonen" leidt bij de commissie niet tot voldoende inzicht om de vraag te beantwoorden of voldaan is aan de eisen van artikel 5 van de Wvg.

---

[3] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[4] Uitspraak van 19 januari 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP1306).
[5] Uitspraak van 28 maart 2012, (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295).
[6] Uitspraak van 22 mei 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:1638) en uitspraak van 19 augustus 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:1989).

De ruimtelijke onderbouwing biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. De commissie acht niet uitgesloten dat deze onderbouwing alsnog door de raad gegeven kan worden. De commissie adviseert de raad derhalve om in zijn heroverweging de motivering van het besluit hieromtrent nader aan te vullen en acht de bezwaren in zoverre gegrond.

Begrenzing van het gebied
Bezwaarmakers hebben in het bezwaarschrift het standpunt ingenomen dat hun eigendom buiten de begrenzing van het gebied zou moeten vallen. Zij begrijpen dat de gemeente meer woningen wil realiseren, maar zijn van mening dat het bedrijventerrein daarvoor de aangewezen plaats is.

De begrenzing van het gebied waarop het voorkeursrecht van toepassing is, heeft de raad bepaald aan de hand van de ruimtelijke kaders. Deze zijn genoemd in het raadsvoorstel en in de "Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.". Namens de raad is aangegeven dat voor het realiseren van de mobiliteitshub reeds is gekeken naar het gebied direct ten noorden van de spoorlijn, tussen de Wichard van Pontlaan en de Ernst Casimirlaan. In de 'Ruimtelijke motivatie Schaapsdrift e.o.' is het zoekgebied uitgebreid naar het gebied tussen de Wichard van Pontlaan, de Oude Velperweg en het gebied rondom het zorgcentrum Vredenhof. De raad heeft betoogd dat daardoor een aaneengesloten gebied ontstaat waarbinnen de grote verstedelijkingsopgave gerealiseerd moet worden. Tevens heeft de raad aangegeven dat de redenen voor de vergroting van het gebied gelegen waren in de verstedelijkingsopgave en in een goede ruimtelijke inpassing hiervan.

De commissie realiseert zich dat op het moment dat er een gebied begrensd moet worden, deze grenzen altijd onderwerp van discussie kunnen zijn. De raad heeft omwille van een goede ruimtelijke ordening, de te realiseren kwaliteit en de ontsluiting van de nieuw te realiseren bebouwing besloten om een groter gebied bij het voorkeursrecht te betrekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. De raad heeft daarbij gemotiveerd aangegeven waarom de keuzes gemaakt zijn, zoals ze zijn gemaakt. Daarbij heeft de raad ter zitting aangegeven dat de grenzen van het voorkeursrecht getrokken zijn, maar dat dit niet betekent dat de gebieden die hierbuiten vallen niet betrokken zullen worden bij de planologische ontwikkeling. Met de ontwikkeling zal aansluiting gezocht worden bij de omliggende gebieden zodat er één geheel ontstaat. Gelet op het hiervoor overwogene en het verhandelde ter zitting acht de commissie de door de raad gehanteerde begrenzing niet onredelijk of onjuist.

Tot slot merkt de commissie op dat het college op grond van artikel 8 van de Wvg (delen van) het voorkeursrecht kan intrekken als uit de planvorming duidelijk wordt dat bestaande bebouwing en gebruik kan worden ingepast. Zij adviseert het college – zoals ook door de raad ter zitting is aangegeven - zo spoedig mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid indien een dergelijke situatie zich voordoet.

Bezwaarmakers leiden financiële schade
Bezwaarmakers hebben aangevoerd dat het voorkeursrecht ervoor zorgt dat de vereniging van eigenaars geen lening kan afsluiten, waardoor de rookgaskanalen niet kunnen worden onderhouden. Ook kan er door het voorkeursrecht niet verduurzaamd worden, waardoor bezwaarmakers schade leiden vanwege de hoge energieprijzen.

Ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente als eigenaar van panden in het appartementencomplex zich als goed eigenaar zal gedragen en voor leningen zal stemmen die noodzakelijk zijn voor het onderhoud aan het pand. Voor wat betreft investeringen die gedaan zullen worden in het kader van de verduurzaming van het pand, zal de gemeente dit moeten afwegen, zoals iedere eigenaar dit zal moeten doen. Voorts is ter zitting gebleken dat de lening waar het

bezwaarschrift over spreekt op dit moment nog niet is aangevraagd. Het besluit tot het aangaan van de lening door de VvE moet nog in stemming gebracht worden in de algemene vergadering. Gelet hierop merkt de commissie op dat nog niet definitief duidelijk kan zijn dat de VvE geen leningen kan aangaan. Mede gelet op de inspanningen van de zijde van het gemeentebestuur die ter zitting toegezegd zijn en staan het verweerschrift, gaat de commissie aan dit bezwaar voorbij.

Marktconforme prijs
Ten slotte hebben bezwaarmakers ter zitting vragen gesteld over de manier waarop de prijs bij eventuele verkoop of onteigening wordt gegarandeerd. Ook wanneer er door de planontwikkelingen bijvoorbeeld leegstand ontstaat.

De commissie merkt hierover op dat deze bezwaargrond in beginsel niet afdoet aan de vraag of het voorkeursrecht terecht gevestigd is, omdat de marktconforme prijs niet binnen de afweging van de artikelen 2 en 5, van de Wvg valt.

De commissie merkt daarom ten overvloede op dat het wettelijke stelsel (artikel 40b tot en met 40f, van de Wvg in samenhang gelezen met de Onteigeningswet) ervoor zorgt dat bij verkoop van percelen of bij onteigening van de percelen een marktconforme prijs wordt betaald. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de veranderingen die ontstaan door de uitvoering van de plannen daarbij in de taxatie niet worden meegenomen. Waardoor ook bij leegstand in andere panden een marktconforme prijs wordt betaald.

Conclusie
Uit de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting concludeert te commissie dat het bestreden besluit in zoverre dient te worden aangepast dat nader gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een verbetering en een meer intensief gebruik van de aangewezen percelen.

Het advies van de commissie

De commissie adviseert het bezwaarschrift van [redacted] en [redacted] tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

7 december 2022

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

[redacted]

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

[redacted]

BIJLAGE: Wettelijk Kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2
De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurviesie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2. Artikel 3, tweede en derde lid is van toepassing.

Artikel 7

1. Het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders bekendgemaakt. Het besluit treedt in werking de dag na dagtekening van het gemeenteblad waarin het is bekendgemaakt.
2. Van het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing wordt door het college van burgemeester en wethouders mededeling gedaan aan ieder van de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.

Artikel 8

1. Voor zover een aanwijzing niet meer voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 3, eerste lid, 4, eerste lid, onderscheidenlijk 5, eerste lid, besluiten burgemeester en wethouders tot het intrekken van die aanwijzing. In het besluit worden vermeld de percelen of perceelsgedeelten waarop de intrekking betrekking heeft. Het besluit tot intrekking wordt gevoegd bij de ingevolge artikel 7, eerste lid, ter inzage gelegde stukken en in kopie gezonden naar de desbetreffende eigenaren en beperkt gerechtigden.
2. Degene die een recht heeft op aangewezen gronden uit hoofde van eigendom of een beperkt recht als bedoeld in artikel 1, onderdeel f kan bij burgemeester en wethouders een aanvraag indienen tot intrekking van het besluit tot aanwijzing. Zij nemen een besluit uiterlijk vier weken na de dag van ontvangst van de aanvraag.
3. In geval van onherroepelijke vernietiging in beroep van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde bestemmingsplan of inpassingsplan, geldt de in artikel 3 bedoelde aanwijzing tot een jaar na de datum van de vernietiging als zijnde in overeenstemming met de eisen gesteld in artikel 3, eerste lid, behoudens eerdere intrekking door burgemeester en wethouders.

Overzicht bezwaarmakers Wet voorkeursrecht gemeente Schaapsdrift e.o.

Behorende bij raadsvoorstel afhandelen bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o.

Nr.	Naam	Adresgegevens	Kadastrale gegevens: Arnhem, Q,	Datum indienen bezwaar	Beslissing ontvankelijkheid	Beslissing gegrond/ongegrond
1	a. Vereniging van Eigenaars Wichard van Pontlaan 16 tot en met 112 (even) b. [redacted] c. [redacted]	Steijnweg 41, 6861 DE Oosterbeek [redacted] [redacted]	7810 [redacted] [redacted]	14-7-2022	Niet-ontvankelijk Ontvankelijk Ontvankelijk	- Ongegrond Ongegrond
2	[redacted]	[redacted]	[redacted]	18-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
3	[redacted]	[redacted]	[redacted]	15-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
4	[redacted]	[redacted]	[redacted]	13-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
5	[redacted]	[redacted]	[redacted]	12-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
6	[redacted]	[redacted]	[redacted]	12-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
7	[redacted]	[redacted]	[redacted]	12-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
8	[redacted]	[redacted]	[redacted]	12-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
9	a. [redacted] b. [redacted]	[redacted]	[redacted]	14-7-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond
10	[redacted]	[redacted]	[redacted]	14-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond

Nr.	Naam	Adresgegevens	Kadastrale gegevens: Arnhem, Q,	Datum indienen bezwaar	Beslissing ontvankelijkheid	Beslissing gegrond/ongegrond
11	[redacted]	[redacted]	[redacted]	13-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
12	a. [redacted] b. [redacted]	[redacted]	[redacted]	14-7-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond
13	a. [redacted] b. [redacted] c. [redacted] d. [redacted]	[redacted]	[redacted]	20-4-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk Niet-ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond - Ongegrond
14	a. [redacted] b. [redacted]	[redacted]	[redacted]	7-7-2022 4-7-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond
15	[redacted]	[redacted]	[redacted]	5-4-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
16	[redacted]	[redacted]	[redacted]	24-3-2022 en 1-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
17	[redacted]	[redacted]	[redacted]	13-4-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
18	[redacted]	[redacted]	[redacted]	19-4-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
19	a. [redacted] b. [redacted] c. [redacted] d. [redacted] e. [redacted]	[redacted]	[redacted]	13-7-2022 en 12-8-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk Ontvankelijk Ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond Ongegrond Ongegrond Ongegrond

Nr.	Naam	Adresgegevens	Kadastrale gegevens: Arnhem, Q,	Datum indienen bezwaar	Beslissing ontvankelijkheid	Beslissing gegrond/ongegrond
	f. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	g. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	h. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	i. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	j. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	k. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	l. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	m. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	n. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	o. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	p. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	q. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Niet-ontvankelijk	-
	r. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	s. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	t. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	u. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	v. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankeljik	Ongegrond
	w. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
	x. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond

Nr.	Naam	Adresgegevens	Kadastrale gegevens: Arnhem, Q,	Datum indienen bezwaar	Beslissing ontvankelijkheid	Beslissing gegrond/ongegrond
	y. [redacted]	[redacted]	[redacted]		Ontvankelijk	Ongegrond
20	[redacted]	[redacted]	[redacted]	16-3-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
21	[redacted]	[redacted]	[redacted]	17-3-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
22	[redacted]	[redacted]	[redacted]	29-3-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
23	a. [redacted] b. [redacted]	[redacted]	[redacted]	5-4-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond
24	a. [redacted] b. [redacted]	[redacted]	[redacted]	20-4-2022 en 23-6-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond
25	Stout Beheer B.V.	Binnendamseweg 19, 3381GA Giessenburg Eigendom: Schaapsdrift 41, 43 en 45	4927 en 6300	20-4-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
26	Maro Nederland B.V.	Stationsweg 46, 6861 EJ Oosterbeek	-	20-4-2022 en 25-5-2022	Niet-ontvankelijk	-
27	a. [redacted] b. [redacted]	[redacted]	[redacted]	20-4-2022	Ontvankelijk	Ongegrond

Nr.	Naam	Adresgegevens	Kadastrale gegevens: Arnhem, Q,	Datum indienen bezwaar	Beslissing ontvankelijkheid	Beslissing gegrond/ongegrond
28	[redacted]	[redacted]	[redacted]	15-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
29	[redacted]	[redacted]	[redacted]	15-7-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
30	[redacted]	[redacted]	[redacted]	8-8-2022	Ontvankelijk	Ongegrond
31	a. [redacted] b. [redacted]	[redacted]	[redacted]	14-7-2022	Ontvankelijk Ontvankelijk	Ongegrond Ongegrond

Handen af van Park Presikhaaf en Heemtuin!

Ook hierbij ontbreekt iedere vorm van participatie!

Tekst als inspraak bij agendapunt ‘Startnotitie Schaapsdrift’ op 1 februari 2023

Werkgroep Woonomgeving Presikhaaf 1 | presikhaafeen@hetnet.nl | tel. 06- 14282488

31 januari 2023

Geachte college en beste raadsleden

Wij hebben kennis genomen van de teleurstellende startnotitie Schaapsdrift en omgeving.
De startnotitie is een belangrijk document omdat het dient als vertrekpunt voor het vervolgproces.
De inhoud van de startnotitie wordt door ons, om meerdere redenen als een schoffering ervaren.
Dit maakt ook dat wij enkele op- en aanmerkingen graag met u delen.
Allereerst starten we met het benoemen van de hoofdpunten.

Dit zijn:

1. Het eerste en tevens het principiële uitgangspunt: behoud en inpassing van huidige woningen is niet integraal terug te vinden. Het lijkt of de motie van Arnhem Centraal, PvdD, PvdA, D66 en Groen Links totaal geen plek heeft gekregen (geen sloop van goede woningen).
2. Thema werkgelegenheid is opeens toegevoegd. Het gaat toch om woningbouw!
3. Diverse analyses beschrijven en geven een breder gebied weer dan het eerder plangebied WVG
4. Totaal aan genoemde toevoeging van 500-1000 woningen en 500-1000 banen is alleen haalbaar bij sloop
    a. Omvang ontwikkeling Neijenhuis en extra woningen Innoforte geeft al ongeveer 500 woningen.
    b. Als vergelijking: Zijdekwartier 600 woningen en omvang gebied vergelijkbaar.
5. Bijzonder detailleringsniveau voor een startnotitie (omvang van 66 pagina's!). Dat zet bij voorbaat al zaken op slot. Minder speelruimte dus.
6. Participatie behelst uitsluitend informeren en adviseren. Dit is niet acceptabel. Participeren doe je op basis van gelijkwaardigheid.

Ook inhoudelijk hebben wij een aantal punten onderzocht. Een aantal punten zijn hieronder toegelicht.

1. Hittestress klopt niet.

Op de hittestresskaart van de gemeente Arnhem heeft alleen het bedrijventerrein de kleur oranje: "urgentie om verdere opwarming te voorkomen". Het woongebied is geel: "behoud van de huidige situatie". Hittestress gaat dus niet over de bewoning.

7. Hoog verloop binnen de bewonersgroep?
   Dit betreft niet de grondgebonden woningen. Het hoge verloop is een gevolg van studentenbewoning (waarbij we groei zagen in de studentenwoningen toen gemeentelijk beleid ingreep in het spijkerkwartier) en de appartementen aan Wichard van Pontlaan. Dit zijn altijd al "doorstroom" appartementen geweest met een korte woonduur.

8. Cirkelredenatie van Halte naar Station.
   Er is op dit moment geen groei en onvoldoende relevante OV bewegingen om dit station te upgraden. Tenzij men de werkgelegenheid gaat gebruiken om juist te rechtvaardigen dat men van Halte naar Station wilt.
9. Visie Prorail
   In het dossier staat dat Prorail de problemen erkend. Echter, WOO verzoek 2022 van de Arnhemsche Courant geeft een ander beeld. Daarnaast de NS. Vooralsnog is er alleen sprake van beperkt opknappen indien de gemeente ook stappen maakt. De groei HAN zou alleen bij verdubbeling merkbare impact hebben op OV beweging bij het station.
10. De Schaapsdrift en omgeving is een geïsoleerde wijk?
    Hoezo is de Schaapsdrift en omgeving geïsoleerd en afgesloten en kan niet profiteren van parken? Elke kant waar je op loopt, loop je binnen 1 minuut naar de parken in de buurt (Sacre Coeur, park Presikhaaf en Angerenstein). Als we de schaapsdrift als geïsoleerd zien, dan zijn veel andere wijken dat ook.

11. Overaanbod kantoren in Arnhem
    er is in Arnhem een overaanbod aan kantoren, maar er is een tekort aan toekomstbestendige locaties. Onder het argument dat een deel niet duurzaam is, moet opeens in dit gebied kantorenruimte ontstaan. Highpark is het voorbeeld dat oude kantoren prima toekomstbestendig te maken zijn. Vandaar dat we ook binnen Arnhem circulaire bouwen als belangrijk achten. Er is bovendien te veel kantoorruimte, niet in de laatste plaats door de trend van het vele thuiswerken. Deze trend is blijvend.
12. Frame

Frame van de wijk als diffuus woon- en werkgebied, kleine korrel (verschillende bouwstijlen), geïsoleerd, onvoldoende profiteren van park. Onvoldoende groen (let wel: de wijk wilde dit in 2016 bij herstart Buiten Gewoon Beter (BGB), maar het geld was opgegaan aan de duurdere wijken om ons heen). Voor ons is dat de charme waarom wij hier wonen. Niet omdat wij moeten, maar omdat wij willen. Niet iedereen valt voor de “charmes” van bijvoorbeeld de Schuytgraaf.

2. Verdichting
   De verdichtende ambitie en hoogbouw bij de gestelde aantallen staat loodrecht op het gestelde op pagina 61 bij Nieuwe Arnhemse mix: wonen, werken en voorzieningen gemengd voor een aantrekkelijke stadswijk als aanvulling op omliggende wijken. Daar willen we stellen dat alle wijken en parken in de directe omgeving, behalve Presikhaaf 1 laagbouw is. Ten aanzien van voorzieningen liggen er op drie locaties winkels op loopafstand en zijn er diverse gezondheidsvoorzieningen aanwezig in de direct omgeving.
3. Bouwmarkt
   De bouwmarkt terug laten komen i.p.v. bewoning is een vreemde uitspraak. Dit zeker ook in het licht van de dreiging met onteigening van goede woonhuizen.

Wij zien Schaapsdrift en omgeving als een diverse wijk met een historische karakter, verschillende bouwstijlen, studenten, huiseigenaren en huurders, diverse leeftijd en opleidingsniveaus. Bewoners en zeker ook een deel bedrijven wonen en werken hier met hart voor de buurt. Het is hier prettig wonen! De wijk, juist gezien de historie en karakter, leent zich niet voor kantoren. Wel voor initiatieven van kleine bedrijfjes, cultuur en kunst. Het kleinschalige karakter, de diversiteit in bewoners en de historische aspecten inclusief behoud van de historische panden zouden we graag op basis van gelijkwaardigheid willen bespreken. Dit i.c.m. vergroening, bespreken mobiliteit (auto) en terugbrengen beek in de buurt.

Wat willen wij

1. Inpassing en behoud bewoning en historische karakter.
2. Participatie op basis van gelijkwaardigheid (blijft het dilemma WvG en participatie mogelijk maken).
3. Transparante en open proces met en tussen alle stakeholders

Dat wil ook zeggen dat in de startnotitie behoud en inpassing van huidige woningen als uitgangspunt geldt.

Met vriendelijke groet,

Vereniging tot behoud van de Schaapsdrift e.o.

Van: Peter Broens
Verzonden: dinsdag 31 januari 2023
Onderwerp: Reactie Startnotitie en bijeenkomst maandag 30 januari

Beste raadsleden, burgemeester en wethouders

Betreft behandeling startnotitie en behandeling bezwaarschriften wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift e.o

Helaas kunnen wij morgenavond niet aanwezig zijn ivm andere verplichtingen, maar wellicht doet zich nog een andere gelegenheid voor om ons uit te spreken.

Allereerst willen wij opmerken dat eigenaren, niet zijnde bewoners of ondernemers, niet worden genoemd. Ook niet in het communicatieplan van Beck.
Ons is ter ore gekomen dat men deze onder de noemer huisjesmelkers scharen waar niet naar geluisterd hoeft te worden. Wij hebben ernstig moeite met deze stellingname. Naast dat het feitelijk onjuist is willen wij onze situatie kort schetsen.

In de moeilijke woningmarkt voor starters waren wij in de gelukkige omstandigheid een appartement aan te kopen om daar onze zoon een eigen plek te verschaffen. In het "hofje" woont hij met veel plezier en is ook het sociale aspect daar zeer belangrijk.

Los van de onzekerheid die de wvg voor hem en ons geeft hebben wij bij de bezwaarcommissie aangekaart dat we zouden willen zien dat als er op enig moment besloten wordt om onze appartementen in het plan te laten vallen, dat er op z'n minst vervangende huisvesting geregeld wordt.
Als je kunt plannen dat je meer woningen wil realiseren, hoort dit wat ons betreft er onlosmakelijk bij.
Ook zijn wij van mening dat de wvg een veel te zwaar middel is en zijn doel voorbij schiet. De menselijke maat is vanaf dag 1 ver te zoeken en wordt niet beter met een ingehuurd communicatiebureau zoals op 30 januari pijnlijk duidelijk werd.

Wij hebben in onze appartementen nette huurders en verhuren waarvoor de bewoning bedoeld is (geen verkamering!), tegen een nette huur en goed onderhouden door zowel de huurders als ons.

Wij zijn zeer betrokken ook als bestuurder van de VVE van het complex en zouden willen vragen om te zorgen dat er 1 juli duidelijkheid komt over wat wel en niet binnen het plan valt. Naar aanleiding van de presentatie zouden we willen zeggen, maak het wat minder ambitieus. Ga voor 250 woningen en een goed station of maak die ondergronds, zodat je er ook bovenop kunt bouwen . Zorg dat zoveel mogelijk mensen kunnen blijven wonen op hun vertrouwde plek.

In Arnhem zijn er genoeg locaties te vinden waar tot op heden niets mee is gedaan of waar kantoorpanden leeg staan die staan te verkrotten.
Hopelijk komt er snel duidelijkheid voor alle betrokkenen.

Bedankt voor uw aandacht.

Met vriendelijke groet,
Karin Nuis en Peter Broens

Van: Tamara Kho
Verzonden: donderdag 2 februari 2023
Onderwerp: Zorgen (over Presikhaaf 1)

Beste leden van de gemeenteraad, beste wethouder Smeulders, weth. Bouwlamp.

Spijt, dat ik in Presikhaaf ben komen wonen. Deze wijk heeft slecht Karma, dat krijg je ervan als je op een moeras bouwt. In een moeras zakt alles weg.

Deze heemtuin is nu net leuk, maar valt binnen het plangebied om opnieuw te gaan ontwikkelen. Dit werd bekend gemaakt in een startnotitie van de aanliggende wijk Schaapsdrift, gepresenteerd wijkwethouder Cathelijne Bouwkamp.
De heemtuin ligt echter in de wijk Presikhaaf.
Maar in Presikhaaf hoeven we niet te informeren. We hoeven daar ook geen startnotitie op te stellen.
Catalijne is geen enkele keer in Presikhaaf geweest, terwijl ze daar ook wijkwethouder is?

"Gelet op het, voor bewoners, abstracte niveau van de visie is er voor gekozen om aan te sluiten op natuurlijke ontmoetings- en communicatiemomenten zoals in 2019 aan te schuiven bij een wijkdiner", valt er in het raadsvoorstel 525220 te lezen.
Ander gezegd, we zijn hier te dom en weten niet wat goed voor ons is.
In 2019 was er een 'diner-bijeenkomst', wat meetelt als participatie, maar we leven in 2023, wat is er dan intussen gebeurd?

Qua communiceren is er voor Schaapsdrift een fancy bureau ingehuurd die als 'onafhankelijke partij' kwam vertellen hoe de procedure en stappen zijn om tot ontwikkelen vd wijk te komen, zodat er idealiter gezamenlijk met bewoners middels co-creatie een sprookje van een nieuwe wijk kan komen. Het mag ook wel want Cathelijne heeft op woningen een WVG opgelegd, en daarbij mogelijk relevante informatie verzwegen.

En in Presikhaaf, ach priko, wat hebben we hier aan communicatie? Te weinig geld om wijkwebsite te onderhouden, een wijkkrant die door de allerbeste vrijwilligers soms net iets te laat wordt bezorgd. Het communiceren via Facebook wordt door de gemeente gezien als relevante breed gedragen communicatie.
.
We zijn alle gelijk, maar sommigen zijn net iets meer gelijk.

Gister kwam het voorstel voor 2e informatie ronde (terwijl er vragen zijn over participatie) in een onduidelijke stemronde (5 voor, 4 tegen, 1 onthouden van stemmen), waarbij de wethouder Smeulders een voorschot nam op zgn deadlines, al uitgaande dat het raadsvoorstel is aangenomen. De voorzitter vergat in de hectiek van dat moment van rol te verwisselen zodat hij wel kon stemmen.

Met vriendelijke groet,

Tamara Kho

BEHANDELRESULTAAT

19.45 uur - 21.30 uur: Startnotitie Schaapsdrift (i/m1) & Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift (m1) - 01-02-2023

Raadsvoorstel ‘Startnotitie Schaapsdrift’ (i/m1) & Raadsvoorstel ‘Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift’ (m1)

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp
Resultaat van bespreking:	

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Maref (VVD), Heemskerk (D66), Neutkens (Volt), Prinsen (GroenLinks), Groot (Arnhem Centraal), Visser (PvdA), Wiggers (BurgerBelang Arnhem), Malda (CU), Usta (Denk), Elfrink (SP), Eliëns (PvdD), Lukassen (FvD) en Van den Broek (CDA). De fractie van de PVV was niet aanwezig.

Bespreking
Ten aanzien van het raadsvoorstel ‘Startnotitie Schaapsdrift’ heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met de volgende insprekers:

1. Remco van der Wekken
2. Loes Bonekamp
3. Ronnie Rouwenhorst (Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o.)
4. Liesbeth Kruijsen (Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o.)

De informatieve fase is afgerond. Met de meningsvormende fase is nog niet gestart.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de informatieve fase is afgerond en dat de voorstellen worden doorgeleid naar de meningsvormende fase.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

K. Koorn

BEHANDELRESULTAAT

20.15 uur - 21.45 uur: Startnotitie Schaapsdrift (m1) & Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift (m1) - 08-02-2023

Raadsvoorstel ‘Startnotitie Schaapsdrift’ (m1) & Raadsvoorstel ‘Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift’ (m1)

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp
Resultaat van bespreking:	

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Maref (VVD), Heemskerk (D66), Neutkens (Volt), Coenders (GroenLinks), Spruijt (Arnhem Centraal), Visser (PvdA), Wiggers (BurgerBelang Arnhem), Malda (CU), Elfrink (SP) en Eliëns (PvdD). De fractie van de PVV, Denk, CDA en FvD waren niet aanwezig.

Bespreking
Er is een start gemaakt van de M1. Daarin is de eerste termijn aan de zijde van de raad afgerond. De volgende bespreking kan starten met de eerste termijn aan de zijde van het college.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de meningsvormende fase nog niet is afgerond en dat de voorstellen nog niet worden doorgeleid naar de besluitvormende fase.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

L. Manders

Open brief aan de gemeenteraad van Arnhem
Arnhem, 25 januari 2023

Opmerkingen naar aanleiding van het uitbrengen van het advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het opleggen van een Wvg in de Schaapsdrift e.o.

Geachte raadsleden,

Het is voor mij onbegrijpelijk dat dit advies zo is uitgebracht.

De adviezen bij de verschillende bezwaarmakers bestaan uit min of meer standaard verhaaltjes waarbinnen, als het de commissie goeddunkt, punten van de bezwaarmakers worden genoemd. Hoewel de commissie veelvuldig naar jurisprudentie van gerechtelijke uitspraken verwijst, neemt zij die schrijfstijl niet over: Wat is er ingebracht, wat is het verweer en wat vindt de rechtbank ervan. En dit puntsgewijs.
Om de chaos compleet te maken zijn in het advies de ingebrachte standpunten van de verschillende bezwaarmakers door elkaar gehusseld.
Hierdoor is het advies één grote camouflage van hetgeen ingebracht is en besproken bij de hoorzittingen.

Zo zijn bij mij tijdens de hoorzitting belangrijke punten besproken die niet in het advies zijn opgenomen. Dat blijkt duidelijk uit het audioverslag van de hoorzitting.
Populair gezegd: ”In het advies staan alleen de punten waarmee de gemeente makkelijk kan scoren.”

Daarnaast heeft de gemeente tijdens de hoorzitting aangegeven dat mijn inbreng te gedetailleerd was om er op dat moment een reactie op te geven. Daar zijn toen afspraken over gemaakt waarin de voorzitter van de commissie mij letterlijk nog een termijn in het vooruitzicht stelde.
Ondanks vragen en klagen heb ik hier nooit meer iets van vernomen.
Zelfs dat de heer Nico Wiggers, raadslid van BurgerBelang Arnhem, er artikel 44 vragen over heeft gesteld, heeft niks geholpen.
Als deze fout niet gecorrigeerd wordt voel ik mij gedwongen naar de rechtbank te stappen.

De constateringen en het advies van de commissie zijn tegenstrijdig.
Want de vraag aan de commissie was of het genomen raadsbesluit van 1 juni voldeed aan de eisen die er op 1 juni aan gesteld werden.
Het antwoord van de commissie is: “Ja, als je achteraf je handelen verbeterd.”
Dat betekent dat het besluit op 1 juni niet goed was en moet het advies zijn het bezwaar gegrond te verklaren.

Het is niet verwijtbaar aan de commissie maar een deel van de onderbouwing van het advies is inmiddels achterhaald.
Door het op 21 december 2022 aangenomen amendement “Verzoek tot opheffing geheimhouding Wvg Schaapsdrift” is pijnlijk duidelijk geworden dat de aanname van de commissie dat “niet gebleken is van onjuistheden op dit gebied” een misvatting is.

Ik dank u voor de aandacht.
Hoogachtend,
C. M. van Collem

Arnhem, 8 februari 2023

Zaaknummer:651757

Reactie van C. M. van Collem op:

Nadere reactie voor de algemene bezwaarschriftencommissie van 14 november 2022

Om te beginnen teken ik protest aan tegen de wijze waarop de gemeente uit mijn pleitnotitie citeert. In het door de gemeente opgestelde “Nadere reactie voor de algemene bezwaarschriftencommissie van 14 november 2022” wordt de suggestie gewekt dat ik word geciteerd en dat de gemeente daar een reactie bij plaatst. Dat is echter niet altijd het geval. Sommige citaten zijn zo aangepast dat het punt dat ik wil maken er niet meer in staat.
Vervolgens is de reactie van de gemeente een reactie op het veranderde citaat. Hierdoor wordt de lezer, in dit geval de algemene bezwaarschriftencommissie, op het verkeerde been gezet. Dat dit gebeurd is blijkt ook uit het feit dat in het reeds uitgebrachte advies van de algemene bezwaarschriftencommissie op de betreffende punten niet wordt ingegaan.
Deze handelwijze is strijdig met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ik ga hier niet mee akkoord.

Citaat uit nadere reactie voor de algemene bezwaarschriftencommissie:

> **Inhoudelijke reactie**
> a) De bevoegdheid tot vestiging van het voorkeursrecht is bedoeld om regie te behouden en prijsopdrijving te voorkomen. Deze bevoegdheid kan in redelijkheid niet worden uitgeoefend als op voorhand duidelijk is dat de beoogde bestemming niet gerealiseerd kan worden.
> b) De invoering is niet binnen de wettelijke kaders verlopen.
>
> *Reactie: In het verweerschrift en tijdens de hoorzitting is hierop ingegaan. Er is geen behoefte om dit nader aan te vullen.*

Einde citaat

Het is onjuist om te stellen dat met het verweerschrift en de hoorzitting een reactie op het verwijt b, “De invoering is niet binnen de wettelijke kaders verlopen”, is gegeven. Mijn pleitnotitie van 3 november 2022 bevat een opsomming van onwettigheden. Door als gemeente een termijn voor een reactie hierop te vragen is het duidelijk dat dit punt nog niet was afgehandeld.

Door nu te reageren met *”Er is geen behoefte om dit nader aan te vullen”,* is dat ook met de latere reactie niet gedaan.

Ik wacht nog steeds op een verklaring van de gemeente over de juridische gevolgen van de gemaakte fouten.

Sinds 3 november zijn we inmiddels 14 weken verder. Dat is 2 weken langer dan een normale bezwaarprocedure behoort te zijn. Wat is er in die tussentijd gebeurd?
– De gemeente heeft zich niet aan de verlengde termijn van 18 weken voor de bezwaarprocedure gehouden. Overtreding artikel 7:10 lid 3 Algemene wet bestuursrecht.
– De termijn waarbinnen de beschikking over de ingebrekestelling moest worden vastgesteld is overschreden. Overtreding artikel 6:1 Circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.
– De nadere reactie van de gemeente en de termijn die mij tijdens de hoorzitting was toegezegd is mij langdurig onthouden.
Nadat ik op 13 december van een ambtenaar van de gemeente had vernomen dat de algemene bezwaarschriftencommissie haar advies al had geschreven heb ik daar melding van gemaakt bij de betreffende ambtenaar. Nooit meer iets van gehoord. Via het online klachtenformulier van de gemeente heb ik een klacht ingediend. Nooit meer iets van vernomen. Ik heb hier melding van gemaakt bij de Nationale ombudsman.
Over de niet verkregen termijn heb ik op 18 december een email aan de gemeenteraadsleden verstuurd. Naar aanleiding hiervan zijn artikel 44 vragen gesteld. Mijn email is daar als bijlage in opgenomen. Er zijn wel algemene antwoorden gekomen maar er is niet op de gestelde misstand ingegaan. Er is door de gemeente totaal geen aandacht aan geschonken.
Op 25 januari heb ik een brief over het advies van de algemene bezwaarschriftencommissie naar de raadsleden verstuurd. Bij een poging deze brief in het online raadsdossier over de Schaapsdrift e.o. te krijgen heeft de griffie op 1 februari, de dag dat het advies in de raad besproken zou gaan worden, ingegrepen. Pas die dag is mij een termijn geboden. Op 2 februari heb ik pas de toegezegde “Nadere reactie voor de algemene bezwaarschriftencommissie van 14 november 2022” ontvangen. Het is goed dat hiermee voor nu een gang naar de rechter is voorkomen.
Het handelen van de gemeente als geheel is echter wel strijdig met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Overtreding van het fair play beginsel “Het bevoegd gezag mag de burger geen mogelijkheden om voor zijn belang op te komen ontnemen. Dit mag ook niet door een overigens volgens de letter van de wet toegestane handelswijze.”
– Door het op 21 december 2022 aangenomen amendement “Verzoek tot opheffing geheimhouding Wvg Schaapsdrift” is duidelijk geworden dat de gemeente regelmatig obstructie heeft gepleegd. Dat dit proces nog niet is gestopt blijkt uit de nu lopende rechtszaak tegen de gemeente over de Woo over stukken met betrekking tot de Schaapsdrift e.o. Door onterechte geheimhouding op de stukken is er net als hierboven spraken van overtreding van het fair play beginsel uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
Uit de inmiddels wel vrijgegeven documenten blijkt dat deze informatie bevatten die voor de bezwaarmakers van belang zijn.

Op 6 februari zijn enkele van de documenten die via Woo verzoeken zijn aangevraagd op internet verschenen. Ik zal er een tweetal aan het einde van dit schrijven toevoegen.
– Memo donderdag 29 september 2022:
In deze memo aan het Bestuurlijk overleg Spoorzone wordt de planning van de behandeling van de bezwaarschriften besproken. In de planning staat de raadsvergadering voor februari 2023. Dit terwijl de beslissing op de bezwaarschriften medio november 2022 had moeten worden genomen. Een geplande grove overschrijding van de termijn. Moedwillig overtreden van de Algemene wet bestuursrecht. Over het doel kan ik alleen maar gissen. Wel duidelijk is dat door deze handelwijze een beroep over het vaststellen van de Wvg bij een onafhankelijke instantie maanden is geblokkeerd, bewoners in onzekerheid zijn gehouden en dat het met de mentale gezondheid in de wijk het niet goed gesteld is. Allemaal strijdig met het fair play beginsel uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

– Concept besluitenlijst bestuurlijke afstemmingstafel Spoorzone Arnhem Oost:
In deze lijst staat als besluit:
“(Zwart gelakt) zal de directeuren aangeven dat Arnhem een embargo op het totaal wil leggen tot na het akkoord van de Tweede Kamer.” en
“Mocht het Rijk met een lager bedrag komen dan zal er sprake zijn van een ander plan en ambitieniveau. Realisatie van 6000 woningen is alleen mogelijk als daar fysiek de ruimte voor is. Een lager bedrag zou kunnen betekenen dat wij ons kunnen niet committeren aan de in het verstedelijkingsakkoord genoemde aantallen”.
Met deze besluiten wordt er maximale ruimte gecreëerd om anders te handelen dan dat de Tweede kamer bedoeld. Deze niet transparante handelswijze heeft niks met het voorkomen van speculatie met de woningen in de Schaapsdrift en het behouden van de regie te maken. Hier is de Wvg niet voor bedoeld.
De voorgenomen sloop van de wijk blijkt wisselgeld voor het opstrijken van gelden van het Rijk i.p.v. een bittere noodzaak.

Citaat gemeente na punt 2 uit nadere reactie voor de algemene bezwaarschriftencommissie:

> *Reactie: Het perceel kadastraal bekend als gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6990 betreft een klein perceel in de achtertuin van een woning waarvoor het voorkeursrecht wel geldt. Het perceel is eigendom van een derde, niet zijnde de heer Van Collem. Door het kleine perceel is dit perceel per abuis niet opgemerkt bij het opstellen van de Wvg-tekening en de lijst.*

Einde citaat

Uit de bovenstaande reactie blijkt dat er een vormfout gemaakt is. Dat heeft nogal wat gevolgen. Als de kaart wel klopt, kloppen de lijsten niet. Alle lijsten met perceelnummers zijn dus incompleet en voldoen allemaal niet aan de eisen die er in het artikel 2 Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010 aan worden gesteld.
De lijsten voldoen sowieso niet aan de eisen omdat de volgorde van de percelen niet numeriek is gesorteerd zoals voorgeschreven in artikel 2 lid 1 A Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010.
Ook staat het vergeten perceel nu met een verkeerde aantekening bij het kadaster geregistreerd.

Uit de reactie op punt 3 blijkt dat we het eens zijn dat de plannen met de Velperweg en met de Schaapsdrift niet op elkaar zijn afgestemd.

In de reactie op punt 4 gaat de gemeente niet in op mijn opmerking dat de lijst niet klopte. Al lag hij op het gemeentehuis ter inzage, er mochten geen drie data als conformiteit met het kadaster opstaan. Artikel 2 lid 1 (na c) Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010.

Ik bestrijd dat de gemeente met het op hun wijze versturen van een afschrift van een collegebesluit en een raadsbesluit aan zijn informatieverplichting heeft voldaan. De gemeente heeft de verplichting het besluit mede te delen aan belanghebbenden. Dat volstaat niet met: “Als je het wilt weten, moet jij maar bij ons langs komen”. De grondtekening en de lijst met percelen maakt integraal deel uit van het besluit. Ze moeten voldoen aan de eisen die de wet eraan stelt en aan de belanghebbenden worden toegekomen. Dat was niet het geval.

De gemeente verschuilt zich achter artikel 4 lid 1 Besluit voorkeursrecht gemeenten.

“De mededeling overeenkomstig artikel 7, derde lid, van de wet aan de in het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden, gaat vergezeld van een afschrift van het besluit dan wel een uittreksel daaruit met de voor de geadresseerde eigenaar of beperkt gerechtigde van belang zijnde gegevens”

Echter de Wet voorkeursrecht gemeenten Artikel 7 kent geen derde lid. Artikel 4 lid 1 Bvg verwijst naar niks.

Citaat na punt 5 uit nadere reactie voor de algemene bezwaarschriftencommissie:

> *Reactie: De raad heeft de besluitvormingsstukken behorende bij het voorstel tot vestiging van het voorkeursrecht op de gebruikelijke wijze ontvangen. Er zijn door raadsfracties nadere vragen gesteld, zowel tijdens de openbare beraadslagen als in de vorm van zogenaamde artikel 42-vragen. Deze vragen zijn door het college beantwoord. Daarnaast heeft de raad uitgebreid beraadslaagd over de vestiging en hebben zij besloten om het voorkeursrecht te vestigen. Wij nemen afstand van de opmerking dat de verantwoordelijke bestuurder niet transparant is geweest.*

Einde citaat

Helaas is het in de politiek voldoende om bij vragen iets terug te zeggen. Of het als antwoord wordt aangemerkt is louter een politieke beslissing van de meerderheid van de stemgerechtigden. Daarom is er een bezwaarprocedure en een hoorzitting. Als het nemen van een raadsbesluit een bewijs voor goed handelen was, waren die procedures overbodig.

Hieronder enkele punten waarbij vragen niet zijn beantwoord:
– De vragen van raadsleden die zelf tijdens de raadsvergadering hebben aangegeven dat het college ze niet beantwoord.
– De Woo verzoeken met betrekking tot de Schaapsdrift die onterecht zijn afgewezen. (Zie het op 21 december 2022 aangenomen amendement “Verzoek tot opheffing geheimhouding Wvg Schaapsdrift”.)
– De inmiddels gestarte rechtszaak over het Woo verzoek door de media.
– De artikel 44 vragen “Algemene wet bestuursrecht – Schaapsdrift“ werden op 17 januari als beantwoord beschouwd. Later bleek dat dat dus het niet het geval was. Op delen van de vragen was totaal niet ingegaan. Met als bewijs hiervoor het feit dat er later door de griffie werd beslist over mijn klacht die in de vragen was opgenomen.
– Geen reacties op ingediende klachten.

Citaat van punt 8.1 uit mijn pleitnotitie:

> De ‘Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o.’ is geen bestemmingsplan, inpassingsplan, of structuurvisie.
> Door ‘Ruimtelijke motivatie ontwikkeling Schaapsdrift e.o.’ als leidraad te nemen ontstond de verplichting in het besluit aan te geven of er nog zal worden overgegaan tot het aanstellen van een structuurvisie. Dit volgens de Wvg Artikel 5 lid 1.
> Aan deze verplichting is niet voldaan.

Einde citaat.

Dit is in de “Nadere reactie voor de algemene bezwaarschriftencommissie” zo veranderd weergegeven dat mijn punt, dat er in de wet staat dat het wel of niet aanstellen van een structuurvisie in het besluit dient worden opgenomen, er niet meer in staat.
De reactie van de gemeente is een lang verhaal over een ander onderwerp.
Ik protesteer tegen deze manier van handelen door de gemeente.

Over de punten 9 t/m 13 van mijn pleitnotitie:

De reactie van de gemeente is gebaseerd op de aanname dat er voor een vestiging van een Wvg totaal geen planologische onderbouwing hoeft te zijn. Een: “Wij denken dat”, moet voldoende zijn. Hierbij verwijst de gemeente naar jurisprudentie waar het gelijk uit moet blijken.
Echter, er is nog nooit een Wvg met zo’n grote omvang en zulke grote gevolgen op een woonwijk in Nederland gevestigd. Het is helemaal niet duidelijk of dit wel mag.

De bevoegdheid tot vestiging van het voorkeursrecht is bedoeld om regie te behouden en prijsopdrijving te voorkomen. Deze bevoegdheid kan in redelijkheid niet worden uitgeoefend als op voorhand duidelijk is dat de beoogde bestemming niet gerealiseerd zal worden.

Het klopt dat het plan met de wijk nog geen vaste contouren hoeft te hebben maar of het plan is om de hele wijk te slopen, hetgeen strijdig is met wat in de gemeenteraad is afgesproken, of het opleggen van een Wvg op een hele wijk, is volstrekt overbodig.
De Wvg is niet bestemd om lukraak in hele wijken het eigendomsrecht te beperken. Verbod op détournement de procedure Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De wijze waarop de Wvg is ingevoerd, is strijdig met wat in de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur is beschreven over het proces van voorbereiding en besluitvorming :
– Zorgvuldige voorbereiding
– Fair play beginsel (verbod op vooringenomenheid)
– Verbod op détournement de procedure

In gestelde vragen verschoont de gemeente zich regelmatig voor het overschrijden van termijnen met de reden zorgvuldigheid.
Zorgvuldigheid is ook niet de wet overtreden hetgeen in deze gehele procedure van oplegging van een Wvg veelvuldig is voorgekomen.

Ik heb dit eerder onzorgvuldig bestuur en mogelijk ook machtsmisbruik genoemd.
Later heb ik begrepen dat machtsmisbruik een term is die ook in verband met grensoverschrijdend gedrag en corruptie wordt gebruikt.
Ik wil duidelijk stellen dat ik daar niemand van beschuldig.

Mijn conclusie

Uit mijn reactie van hierboven kunt u opmaken dat ik van mening ben dat de gemeente niet en niet zorgvuldig is ingegaan op fouten die zij hebben gemaakt en dat de gehele procedure niet zorgvuldig en deels ook niet binnen de wet is verlopen. Ik blijf bij mijn eerdere eisen.

Memo

Datum : donderdag 29 september 2022

Aan : Bestuurlijk overleg Spoorzone

Van : [redacted]

Betreft : Behandeling bezwaarschriften Wvg Schaapsdrift

Bezwaarschriften tegen het besluit Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift
Belanghebbenden konden bezwaarschriften indienen tegen het raadsbesluit van 1 juni 2022 waarin de Raad van de gemeente Arnhem het door het college voorlopig gevestigde voorkeursrecht Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift bestendigd. Er zijn uiteindelijk 34 bezwaren ingediend.
Als belanghebbenden eerder bezwaar hebben gemaakt tegen de voorlopige aanwijzing door het college wordt dit bezwaar ook gezien als bezwaar tegen het raadsbesluit.

Bezwaartermijn en verlenging tot 26 aug.
Het raadsbesluit is genomen op 1 juni. Er was 6 weken bezwaartermijn tot 15 juli 2022. Enkele belanghebbende hebben een adviseur/advocaat gemachtigd om namens hen bezwaar te maken. Een aantal van deze gemachtigden hebben een proforma-bezwaar ingediend en in verband met de vakantieperiode gevraagd om een verlenging van de termijn gevraagd om de bezwaargronden nader uit te werken. De laatste heeft tot 26 augustus 2002 gegund gekregen.

Beslistermijn
Op basis van artikel 7:10 Awb moet er een beslissing op bezwaar komen binnen 18 weken (12 weken te verlengen met 6 weken). De beslistermijn is daarmee opgeschort tot eind december 2022.

Bezwaarschriftencommissie
De onafhankelijke bezwaarschriftencommissie brengt uiteraard via het college aan de raad adviezen uit over de bezwaarschriften en de ambtelijk op te stellen -en te versturen verweerschriften. Deze procedure, met onder meer een hoorzitting, vraagt echter mede gezien het aantal bezwaarschriften tijd tot en met eind december 2022.

Vervolgtraject
De ingekomen bezwaren zijn verzameld en gevoegd. Dat betekent dat er is gekeken naar een logische samenhang in de bezwaren om de zittingen goed vorm te kunnen geven. Ook zijn verweerschriften opgesteld en is met de bezwaarschriftencommissie data gepland voor de hoorzittingen op 3 en 4 november.
Aan de bezwaarmakers is op 26 september een brief gestuurd met daarin uitgelegd de taak van de bezwaarschriftencommissie en de mogelijkheid dat bezwaren gevoegd behandeld kunnen worden tijdens de hoorzitting. Hier kunnen zij binnen veertien dagen na verzending bezwaar tegen maken. Indien hier bezwaar tegenkomt, zal gekeken worden hoe de bezwaarmakers gehoord kunnen worden tijdens de hoorzitting op 3 en 4 november of dat er een extra zitting komt. Na de zitting wordt het advies door de bezwaarschriftencommissie opgesteld. Aan de hand daarvan wordt het college en raadsvoorstel

gemaakt en in procedure gebracht. Naar verwachting kan dit aangeleverd worden voor de raadsvergadering van februari 2023.

Planning

De planning is als volgt:

- Toezenden procedurebrief hoorzitting en planning	26 september
- Verzenden verweerschriften	21 oktober
- Hoorzittingen	3 en 4 november
- Opstellen adviezen bezwaarschriftencommissie	7 november tot 8 december
- Opstellen stukken college en raad	8 december tot 23 december
- Aanleveren stukken college	23 december
- Collegebesluit	10 januari 2023
- Aanleveren stukken raad	10 januari tot 31 januari
- Raadsvergadering	februari 2023

Informatievoorziening richting raad

De raad zal op korte termijn door het college geïnformeerd worden over deze planning en procedure door middel van een Raadsbrief.

Concept besluitenlijst bestuurlijke afstemmingstafel Spoorzone Arnhem Oost

Datum : 13 oktober 2022
Tijdstip : 13.30 – 15.00 uur
Plaats : Stadhuis, vergaderzaal U2.18
Voorzitter : [redacted]
Notulist : [redacted]

Verder Aanwezig	Afwezig
Wethouder Cathelijne Bouwkamp Wethouder Nermina Kundic Wethouder Paul Smeulders [redacted] [redacted] [redacted]	

Nr.	Onderwerp	Bijl.	Beslispunt	Besluit	Actie
1.	Vaststellen agenda, aanvullende agenda-punten			Toevoegen: bespreken vervolgproces BO MIRT	
2.	Besluitenlijst bestuurlijke afstemmingstafel van 8 september 2022 met actielijst	ja	Ter vaststelling	Vastgesteld. Actielijst: - 220908-1 en 220908-2 m.b.t. raadsvoorstel en -brief verstedelijkingsstrategie ANF & Spoorzone Arnhem Oost: afgehandeld. - Buiten verzoek [redacted]	
3.	Collegevoorstel verstedelijkingsafspraken ANF	ja	Akkoord gaan met het collegevoorstel voor de collegevergadering van 18 oktober. Het document verstedelijkingsafspraken (95% versie) wordt in alle gemeenten gelijktijdig voorgelegd aan de colleges. Het college wordt gevraagd akkoord te gaan met machtiging van de burgemeester van Rheden om namens de gemeenten de	- Akkoord met het collegevoorstel - [redacted] zal de directeuren aangeven dat Arnhem een embargo op het totaal wil leggen tot na het akkoord van de Tweede Kamer. - Redactionele opmerkingen op de concept verstedelijkingsafspraken kunnen aan [redacted] worden gemaild. [redacted] stuurt ze alvast door aan [redacted] - De concept verstedelijkingsafspraken worden	[redacted] Allen [redacted]

			verstedelijkingsafspraken te ondertekenen. Planning: - Vrijdag 14 oktober: besluit Ministerraad. Cathelijne Bouwkamp wordt telefonisch op de hoogte gebracht over de uitkomst. - Dinsdag 18 oktober: collegenota met verstedelijkingsafspraken in college	paginagewijs doorgenomen. [redacted] maakt een lijst van de gemaakte opmerkingen en de redactionele opmerkingen t.b.v. het college. Mocht het Rijk met een lager bedrag komen dan zal er sprake zijn van een ander plan en ambitieniveau. Realisatie van 6000 woningen is alleen mogelijk als daar fysiek de ruimte voor is. Een lager bedrag zou kunnen betekenen dat wij ons kunnen niet committeren aan de in het verstedelijkingsakkoord genoemde aantallen.	[redacted]
4.	Buiten verzoek	Buiten verz	Buiten verzoek	Buiten verzoek	[redacted]
5.	Rondvraag en mededelingen	Nee	- Bespreken vervolgproces BO MIRT - Buiten verzoek - Buiten verzoek Buiten verzoek	- Volgende keer agenderen. - Buiten verzoek - Buiten verzoek	[redacted]

Aanvullend advies van de algemene bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van de heer C.M. van Collem, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022, waarbij de gronden horende bij de Schaapsdrift en omstreken zijn aangewezen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26, van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn. Deze procedure is bekend onder het zaaknummer 651757.

Opmerking vooraf

Op 6 december 2022 adviseerde de algemene bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) over het bezwaarschrift van de heer C.M. van Collem (hierna: bezwaarmaker), dat gericht is tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem (hierna: de raad) van 1 juni 2022.
Dit advies is een aanvulling op voornoemd advies en dient in samenhang met voornoemd advies te worden gelezen.

Reden voor het aanvullend advies

Tijdens de hoorzitting van de commissie op 3 november 2022 heeft bezwaarmaker een pleitnotitie ingebracht met daarin opmerkingen die als aanvullend op zijn bezwaarschrift diende te worden beschouwd.
De raad was tijdens de zitting, vanwege de omvang en de gedetailleerdheid van de aanvullingen, niet in staat om tijdens de zitting adequaat op de aanvulling in te gaan. De commissie heeft de raad daarom in de gelegenheid gesteld om schriftelijk op de aanvulling te reageren. Hetgeen de raad heeft gedaan op 18 november 2022.
De commissie heeft vervolgens een advies uitgebracht.
Bij nadere bestudering van de geluidsopname die op 3 november 2022 van de hoorzitting gemaakt is, is gebleken dat bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld had moeten worden om zijn reactie te geven op de schriftelijke reactie van de raad alvorens de commissie tot een advies kon overgaan.
Bezwaarmaker is op zijn verzoek deze mogelijkheid alsnog geboden.
Bezwaarmaker heeft van deze mogelijkheid op 8 februari 2023 gebruik gemaakt door een reactie in te zenden.
Dit aanvullende advies ziet op de reactie van bezwaarmaker van 8 februari 2023 op het schriftelijk reageren van de gemeenteraad.

De overwegingen van de commissie

De commissie is van mening dat de reactie van bezwaarmaker geen aanleiding geeft om het uitgebrachte advies van 6 december 2022 te wijzigen. De commissie ligt dit als volgt toe.

Tekeningen en lijsten kloppen niet met elkaar

Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat de tekeningen en de lijsten niet met elkaar kloppen en dat daardoor het op zijn perceel gevestigde voorkeursrecht niet in stand kan blijven.

De commissie heeft geconstateerd dat het perceel kadastraal bekend als gemeente Arnhem, sectie Q, nummer 6990 op de tekening is aangewezen als een perceel waarop het voorkeursrecht gevestigd is, terwijl dit perceel niet op de lijst terug te vinden is. De vraag of hierdoor een voorkeursrecht gevestigd is op dit perceel kan bezwaarmaker echter niet baten, nu hij geen eigenaar is van het perceel noch over enig zakelijk recht beschikt dat rust op dit perceel. Het bezwaar is in zoverre niet-ontvankelijk.[1]

Ten overvloede wijst de commissie erop dat het perceel dat mogelijk niet is aangewezen zo klein is, en ook hoort bij een groter perceel dat wél is aangewezen, dat het mogelijk niet aanwijzen van voornoemd perceel geen rechtsgevolg heeft voor het gebied als totaal. De Integrale ontwikkeling kan naar het oordeel van de commissie nog altijd plaatsvinden.

Plannen Velperweg en voorkeursrecht sluiten niet op elkaar aan

[1] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de raad van state van 22 oktober 2014, (ECLI:NL:RVS:2014:13786).

Bezwaarmaker heeft erop gewezen dat het voorkeursrecht niet goed aansluit bij de plannen die in ontwikkeling zijn over de Velperweg.

De commissie is van mening dat dit onderwerp besproken is tijdens de zitting. De raad heeft in zijn reactie op dit standpunt gereageerd.
De vraag of er een goede aansluiting gevonden gaat worden met de plannen die rond de Velperweg gemaakt worden, is naar het oordeel van de commissie niet relevant voor de vraag of het voorkeursrecht juist gevestigd is. De aansluiting op anderen plannen komt aan bod bij de verdere planontwikkeling en staat niet in de weg aan de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel van bezwaarmaker.

Besluit niet juist
Bezwaarmaker heeft gewezen op onvolkomenheden in de besluiten en zich op het standpunt gesteld dat het voorkeursrecht om die reden niet in stand kan blijven.

De commissie merkt vooraleerst op dat het besluit van de raad van 1 juni 2022 voorligt. Dat besluit heeft het besluit van het college en wethouders van Arnhem van 8 maart 2022 vervangen. Het besluit van 8 maart 2022 bestaat sindsdien niet meer.[2] De commissie is van mening dat procedurele bezwaren tegen dat besluit daarom buiten bespreking kunnen blijven.

De commissie constateert dat het besluit van 1 juni 2022 is ondertekend. Het besluit bevat een kaart met de schaal 1-1500. Het besluit bevat tevens een lijst met welke percelen zijn aangewezen; deze lijst is conform de kadastrale registers van 13 april 2022 en is numeriek genummerd. Ook bevat het raadsbesluit een vervaldatum.

Bezwaarmaker merkt terecht op dat artikel 7, derde lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) niet bestaat, maar dat doet er niet aan af dat voor hem duidelijk is geweest op welke van zijn percelen het voorkeursrecht gevestigd is. Als bijlagen bij het collegebesluit zijn gevoegd:
- het college besluit;
- grondplantekening horende bij het collegebesluit;
- het conceptraadsvoorstel;
- het conceptraadsbesluit.

Als bijlagen bij de verzending van het raadsbesluit (verzenddatum 3 juni 2022) zijn gevoegd een uitleg over de gevolgen van het voorkeursrecht, het raadsbesluit met raadsvoorstel en de grondplantekening. In deze brief is ook duidelijk aangegeven welke percelen van bezwaarmaker zijn aangewezen.
Naar het oordeel van de commissie is met het verzenden van het raadsbesluit en de bijbehorende bijlagen aan bezwaarmaker het besluit juist aan bezwaarmaker bekendgemaakt.

Motivering van het opleggen van de wvg
Bezwaarmaker heeft verder vraagtekens gezet bij het opleggen van het voorkeursrecht.

Het opleggen van het voorkeursrecht is uitgebreid besproken tijdens de hoorzitting. Ook in het advies van 6 december 2022 heeft de commissie daar uitgebreid aandacht aan besteed. De commissie blijft bij het door haar afgegeven advies. Hetgeen in de reactie van bezwaarmaker is aangevoerd, brengt in dat advies geen verandering.

[2] Artikel 6, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Het advies van de commissie
Dit advies luidt hetzelfde als het advies van december 2022.
De commissie adviseert het bezwaarschrift van de heer C.M. van Collem, tegen het besluit van de gemeenteraad van Arnhem van 1 juni 2022 in zoverre gegrond te verklaren dat de gemeenteraad in het besluit op bezwaar nader moet motiveren waarom sprake is van verbeterde en meer intensief gebruik van de percelen en voor het overige adviseert de commissie het bezwaar ongegrond te verklaren.

Dit advies is vastgesteld door mevrouw mr. M.W.M. Marée als voorzitter, de heer mr. J.M.N. Packbier en mevrouw mr. R. Bouwmeester als leden, met ondersteuning van de secretarissen de heer mr. B. Roelen en mevrouw mr. M. van Dongen,

21 februair 2023

de secretaris,

de heer mr. B. Roelen

de voorzitter,

mevrouw mr. M.W.M. Marée

Vereniging voor behoud van Schaapsdrift e.o.

schaapsdrifteo@gmail.com
28 februari 2023

Beste raadsleden.

Graag vragen wij jullie aandacht voor de startnotitie, het integreren van de motie daarin, wat wij willen en hoe wij tegen participatie aankijken.

Startnotitie - Beeld
Zoals eerder gesteld is de startnotitie als overweldigend ervaren. Veel te ambitieus. Maar ook werd de Wvg louter als een middel neergezet om speculatie te voorkomen. Geen woord over de gevolgen die de Wvg veroorzaakt: sociale onrust en stress. Teleurstellend. Terug naar de ambities. Vorig jaar heeft de vereniging al aangegeven dat gestelde en gewenste opgave niet haalbaar is, zonder grote consequenties voor de huidige invulling en bewoners. Zoals op de informatieavond op 30 januari 2023 al werd aangegeven door de woordvoerder van Ziegler Branderhorst moesten er steeds meer ambities worden toegevoegd. Ook zij hebben hun twijfel uitgesproken over de haalbaarheid.

Uit het WOO verzoek van de Arnhemsche Courant kwam de afgelopen weken ook bijgevoegd document beschikbaar. Een presentatie van Ziegler Branderhorst waarin een doorkijk is opgenomen hoe landelijke en lokale projecten op dit (kleine) plangebied zouden passen. De presentatie is in oktober 2022 gegeven en de link ernaartoe vindt u hier omdat het document te groot is om als bijlage bij te voegen. U kunt de PDF inzien op de website van www.kleinbelgie.net.

Vanaf de pagina's 11 en verder zijn deze "*schaalstudies*" opgenomen. Ook hieruit blijkt dat zelfs met de opdracht van 500 woningen de impact groot zal zijn voor de bestaande bewoners. Bij 1000 woningen zal onze buurt niet meer bestaan. Echter, dit resulteerde niet in enige aanpassing van de startnotitie. De hoge en onhaalbare ambitie bleef staan en werd nog eens verrijkt met de toevoeging van banen. Een baan per woning. Waar wij hoopten dat deze oude en historische buurt ook nog gezien werd als een te behouden kwaliteit, werd ook dat een teleurstelling.

De motie
We begrijpen ondertussen dat de raad bereid is om motie 22M64 in te voegen in de startnotitie en als centraal uitgangspunt te willen verankeren. We zijn content met de algemene strekking van de motie, namelijk behoud en inpassing van bestaande bewoning. Echter, in dezelfde motie wordt formuleringen gebruikt die tegenstrijdig kunnen zijn met behoud en inpassing.

We vragen de raad ondubbelzinnig duidelijk te maken dat behoud en inpassing, inclusief het historische karakter, centraal te laten staan zodat wij met een gerust hart en vol vertrouwen het verdere traject gezamenlijk met de gemeente en alle andere betrokken partijen in kunnen gaan.

Wat willen wij
Wij zien graag dat de uitgangspunten (pag 43) binnen de startnotitie als volgt verrijkt zullen worden:

- komen tot maximaal behoud en inpassing van bestaande woningen;
- zeer terughoudend en zorgvuldig zal worden omgegaan met eventuele onteigening en sloop;

- het historische karakter van de buurt als kwaliteit te zien.

Tevens willen wij dat de opgave t.b.v. de werkgelegenheid komt te vervallen, buiten het handhaven van bestaande bedrijven, niet gesitueerd op de achterliggende bedrijventerreinen.

Participatie
Wat ons betreft, met voldoende zekerheid op de hierboven gestelde punten, zien we graag dat in verder overleg met de gemeente en ons bestuur op welke deelaspecten de participatie verhoogd kan worden. Ingrijpende planvorming in en rond onze buurt, brengt ook de verwachting bij de bewoners dat zij inspraak krijgen. En vooral dat we een situatie voorkomen waarbij inbreng vrijblijvend is en wij niet gehoord worden. Een verandering die we toejuichen maar waarbij we ook serieus mee willen praten, meedenken en vooral af willen participeren op de thema's zoals mobiliteit, parkeren, vergroening e.d.

We hopen dat met deze stap er rust en toekomst ontstaat en we gezamenlijk kunnen werken aan het realiseren de noodzakelijke versnelling op de woningbouwopgave in deze buurt.

Met vriendelijke groet,
het bestuur Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o.

Guido Janssen, voorzitter

BEHANDELRESULTAAT

18.45 uur - 20.15 uur: Startnotitie Schaapsdrift (m1) & Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift (m1) - 01-03-2023

Raadsvoorstel ‘Startnotitie Schaapsdrift’ (m1) & Raadsvoorstel ‘Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift’ (m1)

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp
Resultaat van bespreking:	

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Maref (VVD), Heemskerk (D66), Neutkens (Volt), Coenders (GroenLinks), Groot (Arnhem Centraal), Visser (PvdA), Wiggers (BurgerBelang Arnhem), Van den Broek (CDA), Malda (CU), Elfrink (SP) en Eliëns (PvdD). De fractie van de PVV, Denk en FvD waren niet aanwezig.

Bespreking
De vergadering is gestart met de vervolg van de M1. Wethouder Bouwkamp is gestart met haar eerste termijn. Daarin heeft zij de vragen beantwoord die vanuit de raadskamer zijn gesteld. Daarnaast zijn vanuit de raadskamer door middel van interrupties vragen gesteld. De eerste termijn van de wethouder is nog niet afgerond. De volgende keer zal de eerste termijn college worden voortgezet met de beantwoording van de nog openstaande vragen, plus de mogelijkheid tot het plegen van interrupties.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de meningsvormende fase nog niet is afgerond en dat de voorstellen nog niet worden doorgeleid naar de besluitvormende fase.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

L. Manders

Van: Eimer Wieldraaijer
Verzonden: maandag 20 maart 2023 07:50

Onderwerp: Schaapsdrift e.o.

Arnhem, 20 maart 2023,

Geachte gemeenteraadsleden,

In ons vorige schrijven aan u, gedateerd 28 februari 2023, gaven we als Vereniging voor behoud van Schaapsdrift e.o. aan in te stemmen met de nadrukkelijke aanbeveling van de Arnhemse gemeenteraad om motie 22M64, met als strekking maximaal behoud en inpassing van bestaande woningen, als centraal uitgangspunt te verankeren in de startnotitie.
Zoals in dezelfde brief door ons aangegeven, vinden we het als vereniging essentieel de startnotitie op nog twee wezenlijke punten aan te vullen:
1. zeer terughoudend en zorgvuldig omgaan met eventuele onteigening en sloop,
2. het historische karakter van de buurt zo goed mogelijk veiligstellen.

In onze ogen zou het bovendien van toegevoegde waarde zijn als de gemeenteraad van Arnhem deze uitgangspunten in de vorm van een amendement vastlegt en als onwrikbare leidraad meegeeft aan het college van B&W bij alle volgende stappen in de planvorming en uitwerking van dit dossier. Een dossier dat de wijk nu al een jaar in een wurggreep houdt en een aantal bewoners vanwege de aanhoudende stress en alle daaruit voortvloeiende persoonlijke misère intussen deed besluiten om hun woning tegen wil en dank te verkopen.

Ten slotte dit: er is ons ter ore gekomen dat de voor de startnotitie verantwoordelijke stedenbouwkundige, in de aanloop naar de op te stellen gebiedsvisie, in klein comité heeft laten weten drie scenario's te zullen ontwikkelen, waarbij er slechts in één geval sprake zou zijn van het centraal stellen van maximaal behoud en inpassing van bestaande woningen. Wij pleiten er, in de geest van de door de gemeenteraad aangenomen motie, met klem voor dat dit uitgangspunt van behoud en inpassing in alle te ontwikkelen scenario's prioriteit zal genieten en verzoeken u als hoogste orgaan in het gemeentelijk besluitvormingsproces er nauwlettend op toe te zien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt teneinde verdere onzekerheid en spanning in onze wijk te voorkomen en het gewenste participatieproces niet in de kiem te smoren. Alleen zo kan de rust hersteld worden, en ontstaat er een basis om in wederzijds vertrouwen onze geliefde buurt van de ook door ons gewenste kwaliteitsimpuls te voorzien.
Met vriendelijke groet,
het bestuur Vereniging tot behoud van Schaapsdrift e.o.

BEHANDELRESULTAAT

20.30 uur - 22.00 uur: Startnotitie Schaapsdrift (m1) & Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift (m1) - 22-03-2023

Raadsvoorstel ‘Startnotitie Schaapsdrift’ (m1) & Raadsvoorstel ‘Afhandeling bezwaarschriften Wet voorkeursrecht gemeenten Schaapsdrift’ (m1)

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	C. Bouwkamp
Resultaat van bespreking:	

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Maref (VVD), Heemskerk (D66), Neutkens (Volt), Coenders (GroenLinks), Groot (Arnhem Centraal), Visser (PvdA), Wiggers (BurgerBelang Arnhem), Van den Broek (CDA), Malda (CU), Dobbe (SP) en Eliëns (PvdD). De fractie van de PVV, Denk en FvD waren niet aanwezig.

Bespreking
De vergadering is gestart met de vervolg van de M1. Wethouder Bouwkamp heeft haar eerste termijn afgerond. Vervolgens is een start gemaakt met de tweede termijn aan de zijde van de raad. Deze is niet afgerond. De fracties Arnhem Centraal, PvdD, ChristenUnie, PvdA en Volt hebben nog niet hun tweede termijn gehad.
.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de beraadslaging geconcludeerd dat de meningsvormende fase nog niet is afgerond en dat de voorstellen nog niet worden doorgeleid naar de besluitvormende fase. De volgende keer wordt gestart met de voortzetting van de tweede termijn aan de zijde van de raad.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

L. Manders

Titel/onderwerp: # Herijking Protocol Geheimhouding

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

Van:	College	Ambtenaar:	
Portefeuillehouder:	Maurits van de Geijn	Telefoonnr:	
		E-mailadres:	
Doel activiteit	Informerend (I)		
Toelichting	**Inhoud** Eind 2022 is in de raad en in de raadskamer gesproken over het onderwerp geheimhouding en de mogelijke onduidelijkheid die volgt uit het huidige Protocol Geheimhouding gemeente Arnhem. Daarnaast treedt per 1 april 2023 een wijziging van de Gemeentewet in werking waarin de bepalingen over de geheimhouding worden aangepast. Dit samen is de aanleiding om het Protocol Geheimhouding van de gemeente Arnhem te herijken. **Raadsbrief en advies prof. mr. J.L.W. Broeksteeg** Over de herijking heeft het dagelijks bestuur een raadsbrief verstuurd. Deze is toegevoegd aan de stukken. Hierin wordt aangegeven dat op 22 maart een raadskamerbijeenkomst plaats zal vinden. Daarnaast ligt er op verzoek van de griffie een advies van prof. mr. Hansko Broeksteeg waarin hij de juridische kaders stelt zodat duidelijk wordt waarbinnen de politieke ruimte ligt. **Doel bespreking raadskamer** Het doel van de bespreking in de raadskamer is tweeledig: 1. Informerend: toelichting van prof. Broeksteeg met mogelijkheid voor het stellen van vragen 2. Opiniërend: de raadsfracties en het college worden nadrukkelijk uitgenodigd om hun opvattingen te delen, zodat de griffie die kan betrekken bij het uitwerken tot een raadsvoorstel ter herijking van het protocol. De twee vragen waar met name een antwoord op moet komen zijn: 1. Is een regime van informele vertrouwelijkheid gewenst naast het formele geheimhoudingsregeime zoals beschreven is in de Gemeentewet (een stuk is óf openbaar óf geheim, met (juridische) onderbouwing)? 2. In hoeverre zijn persoonlijke beleidsopvattingen een grond voor weigering van het verstrekken van informatie van het college aan de raad? Het is immers geen grond om geheimhouding op te leggen, maar wel grond om een WOO-verzoek te weigeren.		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de informatieve behandeling		
Spreekrecht publiek	Nee		
Behandeladvies	De raadskamerbespreking kent twee doelen: informeren en opiniëren. Daarom is ook de voorgestelde orde opgesplitst in twee fases: <u>Informeren</u> 1. De heer Broeksteeg krijgt een aantal minuten de tijd om zijn advies kort toe te lichten. 2. De fracties krijgen gelegenheid om een beperkt aantal concrete en technische vragen te stellen. <u>Opiniëren</u> 1. De fracties krijgen de gelegenheid om in één termijn de zienswijze van de fractie te delen op de herijking van het protocol, en in het bijzonder de twee gestelde		

	vragen. 2. De wethouder krijgt de gelegenheid om in één termijn de zienswijze van het college te delen op de herijking van het protocol, en in het bijzonder de twee gestelde vragen 3. Interrupties zijn toegestaan, maar kunnen vanwege de tijd beperkt worden. Vervolg Er is in principe geen vervolgbehandeling voorzien. Wel volgt naar aanleiding van deze bespreking een raadsvoorstel. Dat raadsvoorstel zal vervolgens via de normale procedure richting besluitvorming worden gebracht.			
Bijlagen				
Raadsbrief "Herijking Protocol Geheimhouding gemeente Arnhem" d.d. 03-03-2023 **B**				
Bijlage - Advies professor Broeksteeg over geheimhouding				

GEMEENTE Arnhem

Datum : 3 maart 2023
Contactpersoon : Griffie

Aan de gemeenteraad

Onderwerp: Herijking Protocol Geheimhouding gemeente Arnhem

Geachte voorzitter en leden,

Eind 2022 is in de raad en in de raadskamer gesproken over het onderwerp geheimhouding en de mogelijke onduidelijkheid die volgt uit het huidige Protocol Geheimhouding gemeente Arnhem. Daarnaast treedt per 1 april 2023 een wijziging van de Gemeentewet in werking waarin de bepalingen over de geheimhouding worden aangepast. Dit samen is de aanleiding om het Protocol Geheimhouding van de gemeente Arnhem te herijken en daarover biedt het dagelijks bestuur van de agendacommissie u deze brief aan.

Advies van prof. mr. J.L.W. Broeksteeg
In opdracht van de griffie heeft professor Hansko Broeksteeg een advies voor de raad geschreven over dit onderwerp. Professor Broeksteeg is als hoogleraar verbonden aan de Radboud Universiteit en gespecialiseerd in politiek staatsrecht en gemeenterecht. Dit advies is een bijlage bij deze brief. In dit advies schetst Broeksteeg de juridische kaders zodat duidelijk wordt wat de politieke ruimte is waarbinnen keuzes gemaakt kunnen worden. De onderwerpen die aan bod komen zijn geheim versus vertrouwelijk; verhouding Gemeentewet/Algemene wet bestuursrecht/Wet open overheid; Inlichtingenrecht en persoonlijke beleidsopvattingen en ten slotte de wijzigingen van de Gemeentewet over geheimhouding.

Bespreking in raadskamer op 22 maart
De herijking van het protocol en het advies van Broeksteeg is door het dagelijks bestuur geagendeerd ter bespreking in raadskamerverband op de Politieke Avond van 22 maart. De heer Broeksteeg is uitgenodigd om zijn advies toe te lichten en vragen te beantwoorden. Daarnaast heeft de raadskamerbespreking als doel om richting mee te geven voor de herijking van het protocol.

Stadhuis • Postbus 9029 • 6800 EL Arnhem
Telefoon 026-3773851 • griffie@arnhem.nl

Herijking protocol middels raadsvoorstel voorbereid door de griffie
Op basis van de bespreking in de raadskamer op 22 maart zal de griffie een raadsvoorstel opstellen. Deze herijking wordt gericht op drie onderwerpen:

1. Is een regime van informele vertrouwelijkheid gewenst naast het formele openbaar of geheim-regime zoals beschreven is in de Gemeentewet?
2. In hoeverre zijn persoonlijke beleidsopvattingen een grond voor weigering van het verstrekken van informatie van het college aan de raad? Het is immers geen grond om geheimhouding op te leggen, maar wel grond om een WOO-verzoek te weigeren.
3. Technische wijzigingen die volgen uit de wijziging van de Gemeentewet.

Ten aanzien van vertrouwelijkheid is de huidige lijn van de raad om géén regime van vertrouwelijkheid te laten bestaan: informatie overhandigd aan de raad is óf openbaar óf geheim (in kader van de Gemeentewet). Dit is ook in lijn met het advies van Broeksteeg. Ten aanzien van de persoonlijke beleidsopvatting als (mogelijke) weigeringsgrond is duiding vanuit de raadskamer noodzakelijk om te komen tot een raadsvoorstel dat kan rekenen op draagvlak. Ook het college wordt nadrukkelijk uitgenodigd om op dit punt in de raadskamerbehandeling zijn opvatting te delen.

Vervolgproces
De wijziging van de Gemeentewet treedt op 1 april 2023 in werking. Het is niet mogelijk om voor die datum het protocol aangepast te hebben zodat het in lijn is gebracht met de Gemeentewet. Dat is echter niet dramatisch: de bepalingen uit de Gemeentewet prevaleren. Desalniettemin is het streven om zo spoedig mogelijk na bespreking in de raadskamer op 22 maart een raadsvoorstel aan te bieden aan de raad. Dat raadsvoorstel zal vervolgens op de gebruikelijke wijze worden behandeld.

Met vriendelijke groet,

Het dagelijks bestuur van de Agendacommissie

Bijlage
- Advies professor Broeksteeg

• Postbus 9029 • 6800 EL Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • griffie@arnhem.nl

Aan: Jozef Kersten, raadsgriffier gemeente Arnhem
Van: Hansko Broeksteeg, hoogleraar staatsrecht Radboud Universiteit
Betreft: advies omtrent geheimhouding

---

1. Onderzoeksopdracht

Aan mij is het volgende voorgelegd: de gemeenteraad van Arnhem wil naar aanleiding van een recente casus meer juridische duidelijkheid en advies over het geheimhoudingsregime, mede in licht van de recente wijziging van de Gemeentewet, die per 1 april a.s. in werking treedt. Hij heeft behoefte aan een advies over de juridische kaders, zodat duidelijk wordt wat de politieke ruimte is om daarbinnen keuzes te maken. Hieronder beantwoord ik de vragen die mij zijn gesteld.

2. Geheim vs. vertrouwelijk

De gemeenteraad heeft in 2011 bepaald dat er naast geheimhouding op grond van de Gemeentewet geen tweede vorm van niet-openbaarheid (zoals: 'vertrouwelijkheid') kan bestaan. Recent is dit door een casus ter discussie gesteld en moet de vraag worden beantwoord: is een strikte scheiding tussen openbare informatie en geheime informatie, of is een tussenvariant in de vorm van vertrouwelijkheid wenselijk? Daarmee is bedoeld dat het college niet-openbare en niet-geheime informatie kan aanbieden aan de raad. De vragen luiden als volgt: Wat is het actuele juridische kader (wetgeving en jurisprudentie) ten aanzien van vertrouwelijke informatieverschaffing? Wat is ter zake mogelijk? Hoe kan het verschaffen van vertrouwelijke informatie vanuit een visie op rol en functie van een gemeenteraad beschouwd worden? Wat is ter zake wenselijk?

> De Gemeentewet gaat in beginsel uit van openbaarheid, voor zowel raadsvergaderingen als documenten die onder de raad berusten. Daarop kent de Gemeentewet een duidelijke uitzondering: raadsvergaderingen kunnen besloten zijn (art. 23 Gemeentewet) en de raad kan geheimhouding op documenten leggen. Dat is nu geregeld in art. 25 Gemeentewet; vanaf 1 april treedt, zoals gezegd, een wetswijziging in werking, waardoor deze regeling in art. 87 e.v. Gemeentewet is opgenomen.
>
> Kort weergegeven komt die regeling op het volgende neer: de raad, het college, de burgemeester en commissies kunnen geheimhouding op stukken leggen. Zij doen dat dan op grond van een belang, genoemd in art. 5.1 Wet open overheid (Woo, de rechtsopvolger van de Wet openbaarheid van bestuur, Wob). Zij kunnen de stukken waarop zij geheimhouding hebben gelegd ook aan andere organen van de gemeente verstrekken. Bijvoorbeeld: het college kan geheime stukken aan de raad overleggen; het presidium (een raadscommissie) kan geheime stukken aan de raad overleggen. De raad kan die geheime stukken overigens ook weer aan andere verstrekken. Hij kan daarvoor regels vaststellen (ik kom hierop later terug). De verplichting van geheimhouding geldt voor iedereen die kennis heeft van (de inhoud van) de stukken. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, kan deze opheffen; indien geheime stukken aan de raad zijn verstrekt, kan (naast dus het ambt dat de geheimhouding heeft opgelegd) ook de raad de geheimhouding opheffen. Schending van de geheimhouding kan strafrechtelijk (art. 272 Wetboek van Strafrecht) én politiek worden

gesanctioneerd. De raad kan namelijk besluiten om het betreffende raadslid voor maximaal drie maanden uit te sluiten van het ontvangen van geheime informatie.

In dit verband is relevant dat de Gemeentewet alleen het onderscheid openbaar-geheim kent. De Gemeentewet kent geen regeling inzake vertrouwelijkheid. De raad kan in zijn reglement van orde of in een protocol wel regels stellen omtrent vertrouwelijkheid. Dat komt in diverse gemeenten voor. Het gaat dan om niet-geheime informatie, waarvan het – kort gezegd – toch beter is dat deze niet gedeeld wordt. Het is echter ten zeerste de vraag of het verstandig is om zo'n 'tussencategorie' vast te leggen. In de eerste plaats is het, vanwege het gebrek aan een wettelijke regeling, niet duidelijk wat de juridische status is van vertrouwelijkheid. De betreffende stukken zijn niet geheim: betekent dit bijvoorbeeld dat raadsleden er wel vertrouwelijk met anderen over mogen praten (hetgeen met geheime stukken uit den boze is? In ieder geval geldt dat schending van vertrouwelijkheid niet te sanctioneren valt. Immers, de sancties die het Wetboek van Strafrecht en de Gemeentewet formuleren, hebben alleen betrekking op geheimhouding. Een raadslid dat vertrouwelijke informatie openbaart, ondervindt daarvan geen gevolgen. Het lijkt er daarom op dat vertrouwelijkheid meer een fatsoensnorm dan een juridische norm is.

Het voorgaande betekent ook, dat de constructie, waarin het college informatie aan de raad verschaft, die niet geheim is, maar waarvan het college de raad vraagt deze niet verder te openbaren, juridisch onduidelijk is. Het college merkt deze informatie dan niet als geheim aan; het kan de raad wel vragen om deze informatie niet verder te openbaren, maar dat is dan niet meer dan een moreel appel, waarvan niet-naleving geen juridische gevolgen kan hebben.

Kortom, de kwalificatie vertrouwelijk als tussenvariant tussen openbaar en geheim roept zoveel (juridische) vragen op, dat het (mij) onwenselijk lijkt om deze variant in het reglement van orde of een protocol te introduceren. Indien informatie niet verder verspreid moet worden, dan past de kwalificatie geheim. Vanzelfsprekend kan het college een appel doen op de raad om terughoudend met bepaalde informatie om te gaan Dat kan het echter juridisch niet afdwingen. Informatie waarvan het college vraagt om daarmee terughoudend om te gaan, is gewoon openbaar.

Ten slotte: bij informatieverstrekking 'onder embargo' moet duidelijk zijn (en worden gemaakt in of op het document) dat de informatie geheim is, tot het moment waarop het embargo verstrijkt. Tot die tijd geldt het reguliere geheimhoudingsregime, zoals dat hiervoor is uiteengezet.

3. De verhouding Gemeentewet/Awb/Woo

Kan art. 2:5 Awb, waarin een bestuursrechtelijke geheimhoudingsplicht is opgelegd, van toepassing zijn op een raadslid? Zo ja, in welke situaties is dat het geval? Stel dat stukken niet openbaar zijn gemaakt in de zin van de Woo en dat zulks bij raadsleden bekend is, geldt dan voor raadsleden een geheimhoudingsplicht op grond van art. 2:5 Awb?

Art. 2:5 Awb legt een geheimhoudingsplicht op voor personen, die betrokken zijn bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en die de beschikking krijgen over gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter (moeten) kennen én voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht geldt. (Nota bene: vertrouwelijk betekent hier: geheim.) In het commentaar op art. 2:5 Awb wordt weergegeven: 'Het gaat om een bepaling met een aanvullend karakter, in

die zin dat het artikel niet van toepassing is indien een bijzonder geheimhoudingsregime uit hoofde van een ambt of beroep of een wettelijk voorschrift geldt'. Met andere woorden: indien art. 25 Gemeentewet van toepassing is, vindt art. 2:5 Awb geen toepassing. De Gemeentewet 'derogeert' hier derhalve aan de Awb, met andere woorden: gaat vóór de Awb. Kortom, art. 2:5 Awb heeft voor raadsleden geen betekenis, indien art. 25 Gemeentewet van toepassing is. Art. 2:5 Awb zou betekenis kunnen hebben, indien een raadslid 'bij toeval' (zie ook hierna) op de hoogte raakt van geheime documenten die bij anderen, bijvoorbeeld ambtenaren, berusten. Dan is er voor raadsleden wellicht geen geheimhouding opgelegd, maar kan het raadslid wel weten dat geheimhouding geldt. De gevolgen van schending van art. 2:5 Awb zijn overigens hetzelfde als van art. 25 Gemeentewet: art. 272 Wetboek van Strafrecht is dan van toepassing.

Dan de verhouding Gemeentewet/Woo: hier geldt dat de regeling van art. 169, tweede en derde lid (en 180, tweede en derde lid), Gemeentewet prevaleert voor de Woo. Concreet betekent dit, dat informatie die op grond van de Woo wordt verstrekt, ook altijd (openbaar) aan raadsleden moet worden verstrekt. Dat is logisch, want informatie die op grond van de Woo is verstrekt, is voor een ieder openbaar. Hieruit volgt ook, dat inlichtingen die met een weigeringsgrond van de Woo *niet* kunnen worden verstrekt, onder omstandigheden wél (in de regel met geheimhouding) aan de raad kunnen worden verstrekt.

Indien een raadslid kennis heeft of krijgt van informatie die op grond van de Woo *niet* aan anderen is verstrekt, dan is relevant of 1. deze informatie aan het raad is verstrekt (bijvoorbeeld door het college) en 2. of daarop op grond van de Gemeentewet geheimhouding is gelegd:

- indien het college de informatie niet aan de raad heeft verstrekt en het is voor het raadslid duidelijk dat het nochtans geheime informatie is (hij kent het vertrouwelijke karakter of kan dat redelijkerwijs vermoeden), dan geldt de geheimhoudingsplicht van art. 2:5 Awb;
- indien het college de informatie aan de raad heeft verstrekt, waarop geheimhouding is gelegd, dan geldt het regime op grond van de Gemeentewet (na 1 april art. 87 e.v.);
- indien het college de informatie aan de raad heeft verstrekt, maar daarop geen geheimhouding heeft gelegd, dan is het het raadslid niet verboden deze informatie te delen met anderen.

Art. 2:5 Awb geldt in deze verhouding bijvoorbeeld ook voor ambtenaren, die in de op grond van de Woo opgevraagde stukken weglakkingen moeten aanbrengen, of moeten beoordelen of deze stukken integraal moeten worden geweigerd. Denkbaar is dat een raadslid kennis krijgt van deze stukken door verstrekking ervan door het college. In dat geval heeft het college ervoor gekozen al dan niet geheimhouding op te leggen. Dan geldt, zoals gezegd, het regime van de Gemeentewet. Denkbaar is ook dat het raadslid op andere wijze aan deze stukken is gekomen. In dat geval moet hij zich er dus van vergewissen of dat het geheime stukken zijn. Zoals beschreven, kan art. 2:5 Awb dan van toepassing zijn.

Nota bene: het is opvallend dat in de juridische literatuur geen aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen de geheimhoudingsbepalingen van de Gemeentewet en art. 2:5 Awb. In de bestuursrechtelijke literatuur ter zake wordt geen verbinding gelegd met de Gemeentewet; andersom geldt dat in de staatsrechtelijke literatuur, ook in de meest gedetailleerde, art. 2:5 Awb volstrekt buiten beeld blijft. Hierboven heb ik

de verhouding geschetst, zoals die mij op grond van de wetsartikelen en de uitleg daarbij, het meest logisch voorkomt.

4. Inlichtingenrecht en persoonlijke beleidsopvattingen

De relatie tussen het inlichtingenrecht van de gemeenteraad (artikel 169, derde lid, Gemeentewet) en het verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2 Woo) is precair. Enerzijds kunnen, met het oog op transparantie, persoonlijke beleidsopvattingen niet als grond gelden om informatie niet openbaar te verstrekken. Anderzijds kunnen persoonlijke beleidsopvattingen wel als grond gelden om informatie niet te openbaren, bijvoorbeeld om een veilig werkklimaat van ambtenaren te waarborgen. Bezien vanuit de rol van de gemeenteraad en gezien de opvattingen van de wetgever, hoe zou dan de relatie tussen het inlichtingenverzoek van de raad en persoonlijke beleidsopvatting van ambtenaren als mogelijke weigeringsgrond gestalte gegeven kunnen worden? Wanneer en onder welke omstandigheden moeten/kunnen persoonlijke beleidsopvattingen worden verstrekt en is er hierbij ruimte voor het – niet openbaar– verstrekken van documenten die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten? Welke overwegingen spelen een rol in de belangenafweging?

Art. 169, derde lid, Gemeentewet bevat de verplichting voor het college om aan de raad de inlichtingen te verschaffen, waar hij om heeft gevraagd. De uitzondering daarop luidt, dat het verstrekken in strijd kan zijn met het openbaar belang. In de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 19 403, nr. 2, p. 40-41) is dat aldus uitgelegd dat zwaarwegende belangen zich tegen het verstrekken van inlichtingen kunnen verzetten. Het college kan dan een beroep doen op het openbaar belang; de raad zal moeten oordelen of dit beroep slaagt (waarbij de ‘sanctionering’ ad ultimo het ontslag van de betreffende wethouder(s) is). Duidelijk is, dat openbaar belang een vaag criterium is. Het is ook wel aangeduid als een containerbegrip: er valt in, wat men erin wil gooien. Munneke merkt in zijn proefschrift op, dat zelfs in hoofdlijnen niet kan worden aangegeven wanneer sprake is van openbaar belang (Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht, diss. RuG, Deventer: Kluwer 2006, p. 272-274).

Persoonlijke beleidsopvattingen kunnen, zo bezien, onder de reikwijdte van openbaar belang vallen. Het college zal, indien de raad om inlichtingen vraagt, moeten afwegen of persoonlijke beleidsopvattingen verstrekt kunnen worden. Juridisch gezien zijn persoonlijke beleidsopvattingen overigens weinig relevant. Het zou de raad immers moeten gaan om de besluiten en het handelen van het college, niet van de onder hem ressorterende ambtenaren. Het college zal in de ‘officiële’ raadsstukken laten zien welke belangen het heeft afgewogen om tot een bepaald besluit te komen. Het is niettemin denkbaar dat de raad om politieke redenen dieper inzicht wil krijgen in de afwegingen van het college, en meer specifiek welke informatie en adviezen het college heeft gehad. De raad moet daarmee wel prudent omgaan: ambtenaren moeten loyaal aan het college zijn én zij moeten zich vrij voelen het college te adviseren. Indien de raad (te) vaak inzicht wil krijgen in de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, kan dat hun positie politiseren (zij kunnen onderdeel worden van een politieke discussie) én het zou eraan bij kunnen dragen dat ambtenaren voorzichtiger worden in hun (schriftelijke) adviezen aan het college.

Kortom, het college kan weigeren de persoonlijke beleidsopvattingen aan de raad te verschaffen, met een beroep op het openbaar belang. Dat kan erin gelegen zijn

dat het college (de positie van) ambtenaren wil beschermen. Dat kan een terechte weigeringsgrond zijn, overigens (zoals gezegd) ter beoordeling van de raad.

De juridische systematiek laat het echter niet toe de persoonlijke beleidsopvattingen geheim aan de raad te verstrekken. Immers, het nieuwe art. 87 Gemeentewet bepaalt, dat de raad, het college, de burgemeester en een commissie op grond van een belang, genoemd in art. 5.1 lid 1 en lid 2 Woo een verplichting tot geheimhouding kunnen opleggen. De persoonlijke beleidsopvattingen zijn daarin niet genoemd, maar geregeld in art. 5.2 Woo. Dat betekent dat persoonlijke beleidsopvattingen géén geheimhoudingsgrond zijn.

De systematiek van het verstrekken van inlichtingen en het opleggen van geheimhouding zijn, zo blijkt hieruit, door de wetgever onvoldoende op elkaar afgestemd: de Gemeentewet betreft de verhouding college-raad, terwijl de Woo de verhouding overheid-burger betreft. Door de weigeringsgronden van de Woo in de geheimhoudingsregeling van de Gemeentewet op te nemen, ontstaat – zo blijkt uit het voorgaande – een ingewikkelde regeling (vgl. S.A.J. Munneke, 'De Wob is niet de Grondwet!', parlement.com, 25 januari 2021).

In de landelijke politiek lijkt een tendens zichtbaar om ruimhartiger om te gaan met de verstrekking van documenten, waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn vervat. Dat is onder meer zichtbaar in de 'Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken'. Hoewel deze instructie betrekking heeft op Woo-verzoeken, kan hetzelfde gelden voor de inlichtingenplicht die ministers en staatssecretarissen jegens de Kamers hebben (art. 68 Grondwet). Het kabinet heeft expliciet te kennen gegeven dat het persoonlijke beleidsopvattingen niet langer wil toepassen als weigeringsgrond voor het verstrekken van inlichtingen aan het parlement. Wel geldt: één zwaluw maakt nog geen zomer. Het is maar de vraag in hoeverre deze nieuwe praktijk bestendig zal zijn. De regering lijkt soms terughoudend om persoonlijke beleidsopvattingen te openbaren en de Kamer is daar dan kritisch over (zie bijvoorbeeld recent Kamerstukken II 2022/23, 28362, F). Toch valt er, zoals gezegd, voor terughoudendheid wel wat te zeggen: de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen kan ambtenaren in (politieke) verlegenheid brengen; de regering en op lokaal niveau het college moet ambtenaren een veilige werkomgeving bieden. Het is aan de Arnhemse politiek (raad en college) om met elkaar in debat te gaan over de vraag in hoeverre zij het wenselijk vindt dat persoonlijke beleidsopvattingen vaker geopenbaard (moeten) worden. Juridisch staat daaraan weinig in de weg, met dien verstande dat de raad de precaire positie van ambtenaren moet meewegen in zijn standpunt.

Nota bene: het college zou ervoor kunnen kiezen om persoonlijke beleidsopvattingen vertrouwelijk aan de raad te verstrekken. Dan zij deze niet geheim, maar evenmin voor een ieder openbaar. Dan voldoet het college aan het geheimhoudingsregime van de Gemeentewet (namelijk het verstrekt de persoonlijke beleidsopvattingen), maar wordt tegelijkertijd de positie van de ambtenaar beschermd. Daartegen bestaan ook bezwaren: van een werkelijke bescherming van de ambtenaar is geen sprake. Immers, een raadslid kan zonder (juridische) gevolgen de vertrouwelijke stukken aanhalen.

Samengevat: het college kan op grond van het openbaar belang weigeren persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken (art. 169 lid 3 Gemeentewet). Het kan echter niet deze beleidsopvattingen onder geheimhouding verstrekken (art. 87 Gemeentewet), omdat dan de gronden van de Woo van toepassing zijn. Het college en

de raad kunnen met elkaar het gesprek voeren over de vraag in hoeverre zij het wenselijk vinden documenten met persoonlijke beleidsopvattingen aan de raad te verstrekken.

5. Wijziging van de Gemeentewet

Op 1 april treedt de wijziging van de Gemeentewet in werking die betrekking heeft op de bepalingen omtrent geheimhouding. Deze wijziging zal moeten leiden tot een aanpassing van het reglement van orde van de gemeenteraad en het Protocol geheimhouding gemeente Arnhem. Bij welke wijzigingen ten aanzien van (de bepalingen omtrent) de geheimhouding is er ruimte voor een lokale invulling? Wat zijn (juridisch of politiek) de relevante overwegingen bij het maken van die keuzes?

De regeling omtrent geheimhouding in de Gemeentewet, zoals ik die hiervoor kort heb weergegeven, (was en) is betrekkelijk dwingend. Daarin zijn relatief weinig 'eigen' keuzes te maken. Het nieuwe art. 88, zesde lid, Gemeentewet geeft daartoe wel ruimte. De bepaling laat, zoals de memorie van toelichting het verwoordt, 'ruimte aan het lokaal bestuur om te bepalen dat het orgaan dat informatie geheim heeft verklaard, na het verstrekken van die informatie aan de raad, alsnog zelf de kring van geheimhouders mag uitbreiden. (…) De raad kan over dit laatste ook in algemene zin regels stellen, bijvoorbeeld om het college in staat te stellen stukken waarop geheimhouding is opgelegd, onder geheimhouding met anderen te delen als dit voor het dagelijks bestuur van de gemeente noodzakelijk is. Eveneens kan op deze wijze aandacht worden besteed aan de duur van de geheimhouding.' (Kamerstukken II 35 546, nr. 3, p. 20). De memorie van toelichting is evenwel niet heel duidelijk: het gaat erom dat, indien een bestuursorgaan van de gemeente (college, burgemeester, commissie) aan de raad onder geheimhouding informatie verstrekt, de raad deze informatie aan anderen kan verstrekken. Hij stelt regels over 'het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het college, de burgemeester of een commissie en die tevens aan de raad is verstrekt'. Dat impliceert dat hij ook regels kan stellen over het verstrekken van geheime informatie door het college aan derden, althans zolang deze informatie ook met de raad is gedeeld.

Een ander aspect dat de raad kan vastleggen in zijn reglement van orde dan wel in een protocol, zijn varianten op geheimhouding, zoals de eerder besproken vertrouwelijkheid. Daarover was ik hiervoor kritisch. Zinvoller is een regeling van geheimhouding onder embargo. Strikt noodzakelijk is dat niet, want de raad kan immers in een geheimhoudingsbesluit opnemen dat geheime informatie op een bepaald moment openbaar wordt. Daarnaast is de wijze van verstrekking van geheime informatie een onderwerp dat de raad kan regelen (zoals hij dat nu in art. 5, zesde lid, van zijn reglement van orde heeft gedaan), alsmede de wijze waarop geheime documenten herkenbaar zijn, de wijze waarop wordt medegedeeld dat mondelinge mededelingen geheim zijn (met andere woorden, dat geheime mondelinge mededeling ook als zodanig kenbaar zijn) en het (in veel gemeenten, waaronder Arnhem) gebruikelijke register van geheime documenten.

Ook nieuw is de expliciete bepaling in de Gemeentewet (art. 23), dat indien de raad met gesloten deuren vergadert, er een verplichting tot geheimhouding geldt omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat de raad haar opheft. Hetzelfde geldt voor commissievergaderingen met gesloten deuren. Daarmee heeft de wetgever het oude

uitgangspunt omgekeerd: de informatie die in een besloten vergadering wordt gewisseld is geheim, tenzij de raad anders beslist. Voorheen (althans, tot 1 april 2023) moe(s)t de raad daarover een separaat besluit nemen. Ten opzichte van de oude regeling is ook de koppeling met de Woo vervallen. Volgens de memorie van toelichting zijn de effecten daarvan ‘gering’ (Kamerstukken II 35 546, nr. 3, p. 17). Omdat informatie veelal niet alleen mondeling wordt gewisseld (in een besloten raadsvergadering), maar vooraf of nadien ook schriftelijk, gelden de gronden van de Woo in de regel wel (zie het nieuwe art. 87 Gemeentewet). Het staat de raad vrij om in zijn reglement of in een protocol te bepalen dat voor een besloten vergadering één van de gronden van art. 5.1 Woo moet gelden. Overigens geldt dat voor de schriftelijke stukken, die voor, tijdens of na een besloten vergadering worden overgelegd, wel een afzonderlijk besluit tot geheimhouding nodig is.

BEHANDELRESULTAAT

22.15 uur - 23.15 uur: Herijking Protocol Geheimhouding (i) - 22-03-2023

Herijking Protocol Geheimhouding (i)

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Van der Geijn
Resultaat van bespreking:	

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Pape (VVD), Heemskerk (D66), Neutkens (Volt), Lukassen (FvD), Manders (Arnhem Centraal), Visser (PvdA), Van den Broek (CDA). De fractie van de DENK, BurgerBelangArnhem, PVV, SP, PvdD en CU waren niet aanwezig.

Bespreking
De raadskamer kent twee fases: een informatieve en een opiniërende fase. Tijdens de informatieve fase heeft professor Broeksteeg kort zijn advies toegelicht en zijn aan hem vragen gesteld. Tijdens de opiniërende fase hebben de fracties en het college opvattingen gedeeld.

Conclusie
De voorzitter heeft aan het einde van de bespreking geconcludeerd dat de behandeling is afgerond. De griffie gaat aan de slag met een raadsvoorstel dat ter zijner tijd wordt geagendeerd.

De raadsadviseur,

W. Lammers

De voorzitter,

C. Prinsen

Titel/onderwerp: Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.
&
Agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit”

Raadsadviseur: Petra Wielaard Telefoonnr: 3774836 petra.wielaard@arnhem.nl

Van:	College van B&W	Ambtenaar:	Simone Roosenboom
Portefeuillehouder:	Ahmed Marcouch	Telefoonnr:	377 5244
		E-mailadres:	simone.roosenboom@arnhem.nl
Doel activiteit	Vervolg meningsvorming 1		
Toelichting	Op de agenda staan de volgende twee onderwerpen: 1. Het raadsvoorstel “Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit”. En 2. Het agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit” van de fracties van het CDA, VVD en Arnhem Centraal en SP. Gezien de samenhang van beide onderwerpen worden ze gelijktijdig behandeld. **Het agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit’** De fracties van het CDA, VVD, Arnhem Centraal en SP hebben een agenderingsverzoek ingediend om naar aanleiding van het plan van aanpak “Ondermijnende Criminaliteit’ met meerdere partijen te willen spreken over ontwikkelingen, middelen en handhaving. Het agenderingsverzoek is als bijlage bij dit advies gevoegd, samen met het plan van aanpak en de benchmark veiligheidsbegrotingen waar in het verzoek aan wordt gerefereerd. **Het raadsvoorstel “Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit”** Met het voorliggend raadsvoorstel vraagt het college de raad om in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) artikelen op te nemen ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Voorgesteld wordt om de burgemeester de bevoegdheid te geven om op grond van een aanwijzingsbesluit gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen voor een vergunningsplicht. Vorig jaar heeft de Rekenkamer Arnhem heeft onderzoek gedaan naar de omvang van ondermijning in Arnhem. De raad heeft met het vaststellen van het rapport besloten het college de opdracht te geven om; bij de Kadernota Veiligheid 2022-2025 een integrale visie op te nemen op veiligheid en dit ter besluitvorming voor te leggen aan de raad; een plan van aanpak op te stellen voor de aanpak met ambities en formatie van ondermijning drie maanden na het vaststellen van de Kadernota; een voorstel voor te leggen aan de raad over de wijze van rapportage en monitoring rondom ondermijning.		

	Eind vorig jaar heeft het college het "Plan van aanpak ondermijnende criminaliteit" ter informatie aan de raad gestuurd. Aan het begin van dit jaar is de raad geïnformeerd over de eerste resultaten van acties het Interventieteam Ondermijning Arnhem en voor het zomerreces heeft de raad kennis kunnen nemen van de subsidieaanvraag voor het plan van aanpak “Preventie met gezag”. Bij deze aanvraag zitten diverse onderzoeksrapporten en de voortgangsrapportage en planning 2022 Breed Offensief Tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC). Op verzoek van de raad heeft het college de benchmark gemeentelijke veiligheids-begrotingen laten uitvoeren. Deze is voor de zomer aan de raad gestuurd. Op 8 februari hebben de heren Pieter Tops en Henk Ferwerda de raad geïnformeerd over ondermijnende criminaliteit vanuit wetenschappelijk perspectief. Aansluitend heeft een rondetafelgesprek met experts en ervaringsdeskundigen plaatsgevonden.
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Bespreking agenderingsverzoek en beslissen of het raadsvoorstel kan worden doorgeleid naar de meningsvormende (2) of besluitvormende fase.
Spreekrecht publiek	Heeft plaatsgevonden.
Behandeladvies	Het betreft de bespreking van het agenderingsverzoek (gelijk aan de orde van een m1 vergadering) **én** de meningsvormende (1) bespreking van het raadsvoorstel. De eerste termijn van de zijde van de raadskamer is afgerond. De portefeuillehouder vervolgt de beantwoording van vragen in eerste termijn aan de zijde van het college. *Fracties behandelen in hun termijn zowel het agenderingsverzoek als het raadsvoorstel.* **Vergaderorde** – De portefeuillehouder vervolgt in eerste termijn zijn betoog en beantwoording van gestelde vragen. – Iedere fractie heeft nog één termijn, 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 antwoorden kunnen worden samengevoegd waardoor 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. – Na de tweede termijn van de raadskamer en portefeuillehouder is de behandeling van het agenderingsverzoek afgerond. – Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan. Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken. **Vervolg** Na de tweede termijn van de raadskamer en portefeuillehouder is de behandeling van het agenderingsverzoek afgerond. Uitkomst van de Meningsvormende (M1) behandeling van het raadsvoorstel 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 “APV Arnhem aanvullen met artikelen ten behoeve van aanpak ondermijnende criminaliteit”

Agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit” van de fracties van het CDA, VVD en Arnhem Centraal
Raadsbrief "Benchmark gemeentelijke veiligheidsbegrotingen", d.d. 19-07-2022
Bijlage - Benchmark gemeentelijke veiligheidsbegrotingen, Twynstra Gudde in opdracht van de gemeente Arnhem
Raadsbrief "Subsidieaanvraag plan van aanpak Preventie met gezag", d.d. 28-06-2022
Bijlage - Plan van aanpak Preventie met Gezag in Arnhem-Oost
Raadsbrief "Plan van aanpak ondermijnende criminaliteit" d.d. 21-12-2021
Bijlage - Plan van aanpak Ondermijnende criminaliteit
Rekenkameronderzoek “De wet van de stimulerende achterstand Onderzoek Ondermijning” d.d. 15-06-2021
Raadsbrief "Interventieteam Ondermijning Arnhem", d.d. 04-02-2020
Presentatie dhr. Ferwerda op 8 februari 2023, 'Ondermijning en nieuwe aanwas'
Behandelresultaat informatieve bespreking op 8 februari 2023
Behandelresultaat meningsvormende bespreking op 1 maart 2023

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 665207

Onderwerp: APV Arnhem aanvullen met artikelen ten behoeve van aanpak ondermijnende criminaliteit

Kernboodschap

De APV is een belangrijk instrumentarium in het voorkomen én bestrijden van ondermijnende criminaliteit. In de APV is het mogelijk om de burgemeester de bevoegdheid te geven om bepaalde gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen voor een vergunningsplicht om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat tegen te gaan. Het voorstel voorziet in de wens van zowel college als raad om ondermijnende criminaliteit te kunnen voorkomen en aan te pakken. Het voorziet tevens in de wens om invloed uit te oefenen in branchering wanneer er sprake is van aantasting of bedreiging van de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid.

Voorstel

1. In de APV voor Arnhem de mogelijkheid te bieden om een vergunningsplicht in te voeren voor bepaalde door de burgemeester aan te wijzen gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat tegen te gaan.
2. Het bijgevoegde raadsbesluit (“Tegengaan van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat”) vast te stellen.
3. De artikelen op te nemen in een nieuwe paragraaf 5 in hoofdstuk 2, afdeling 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem.

Inleiding

Om vrij samen te leven is een veilige (leef)omgeving van groot belang. Drugshandel, witwassen, ondergronds bankieren en uitbuiting zijn voorbeelden van criminele (economische) activiteiten die Arnhem ondermijnen en de leefbaarheid aantasten. Deze vormen van criminaliteit zijn niet altijd zichtbaar, maar tasten de fundering van de wijk aan. Ze bedreigen niet alleen de legale lokale economie, maar zorgen ook voor een onveilig, niet leefbaar woon- en ondernemersklimaat. Het risico bestaat dat malafide ondernemers zich vestigen in sectoren waar het toezicht van de overheid beperkter is of in de gebieden en straten binnen onze gemeente die fysiek, sociaal en economisch achterblijven.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit in Arnhem heeft prioriteit. Het rapport van de Rekenkamer Arnhem uit 2021 was kritisch en gaf als aanbeveling om sneller en harder de ingeslagen weg voort te zetten. Reden waarom onder meer het “Plan van Aanpak ondermijnende criminaliteit” is vastgesteld voor de periode tot en met 2026. In het plan is opgenomen dat we onze basis op orde willen hebben om onder andere het vestigingsklimaat voor criminelen in Arnhem onaantrekkelijk te maken. De APV is een belangrijk instrumentarium in het voorkomen én bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Zodoende is

Gemeente Arnhem

de APV in de afgelopen maanden al op diverse onderdelen geactualiseerd. Denk hierbij aan de wijzigingen die gingen over de openbare inrichtingen waar geëxploiteerd wordt. Het voorstel dat voorligt is een vervolg hierop om weerbaarder te zijn tegen ondermijnende criminaliteit en voorziet in de wens van zowel college als raad om ondermijnende criminaliteit te kunnen voorkomen én aan te pakken. Het voorziet tevens in de wens om invloed uit te oefenen in branchering wanneer er sprake is van aantasting of bedreiging van de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid.
Door het landelijke aanjaagteam Ondermijning is in 2020 de handreiking APV en ondermijning voor gemeenten gepubliceerd. De handreiking bevat aandachtspunten voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Eén van de voorbeelden is gericht op het stimuleren van een gezond ondernemersklimaat door malafide ondernemers te weren in een bepaald gebied, pand of branche. Het betreft een artikel om de burgemeester via een aanwijzing een vergunningsplicht te laten introduceren voor een bepaald gebied, pand of branche.

Voor u ligt het voorstel om een paragraaf in de APV te wijden aan 'Het tegengaan van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat'. De belangrijkste artikelen zien op de mogelijkheid die de burgemeester krijgt om gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen voor een vergunningsplicht. De overige artikelen gaan over de definities, het proces, de procedures en over de mogelijkheid om te weigeren of de vergunning in te trekken.

Beoogd effect

Een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat in Arnhem door een weerbare overheid. Daarnaast levert het een bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Arnhem.

Argumenten

1.1 Het levert een bijdrage aan een weerbare overheid

De APV is een belangrijk instrument bij het voorkomen én bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Door beleid en regelgeving te optimaliseren maken we het mogelijk om in te grijpen wanneer de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid worden aangetast of bedreigd.

1.2 De vergunningsplicht voor bepaalde kwetsbare gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten heeft een preventieve werking

Inmiddels zijn al diverse gemeenten in Nederland ons voorgegaan door het opnemen van ondermijningsartikelen in de APV. Malafide ondernemers vestigen zich daar waar zij vrij hun gang kunnen gaan. Dat is niet in gemeenten waarbij de burgemeester de mogelijkheid heeft om bepaalde gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen voor vergunningsplicht en deze o.a. te kunnen onderwerpen aan de wet Bibob. De gemeente krijgt hiermee zicht op de ondernemers. Ook kan de gemeente controle uitoefenen op de naleving van de gestelde voorwaarden en handhaven bij overtreding daarvan. Dit draagt bij aan het aantrekken van bonafide ondernemers en het weren van malafide ondernemers. Pandeigenaren worden zo gestimuleerd hun verantwoordelijkheid te nemen om bonafide ondernemers in hun panden te vestigen.
Het instrument van een vergunningplicht wordt nu al ingezet bij horeca-inrichtingen, waarbij aan vergelijkbare voorwaarden wordt getoetst.

1.3 De invoering van de vergunningsplicht maakt een Bibob-toets mogelijk

Doordat een vergunningsplicht ontstaat – wanneer een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit is aangewezen - is het mogelijk om de aanvrager aan een Bibob-toets te onderwerpen. Met de Wet Bibob kan de integriteit van de aanvrager en de financier beoordeeld worden. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om malafide ondernemers te weren. Als neveneffect kan de mogelijkheid van een Bibob toets aan de voorkant een afschrikkend effect hebben zodat criminelen zich niet in Arnhem vestigen.

1.4 De APV-artikelen zorgen voor zowel preventie als repressie

De preventieve werking is in bovenstaande punten al naar voren gekomen. Door de APV-artikelen wordt de burgemeester ook in staat gesteld om te handhaven. Net zoals bij horecavergunningen kan een vergunning worden ingetrokken wanneer de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid wordt aangetast of wanneer er strafbare feiten in het bedrijf of het gebouw plaatsvinden of hebben gevonden.

1.5 De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde

De gemeenteraad is op grond van de autonome verordenende bevoegdheid (de artikelen 147 en 149 Gemeentewet) bevoegd om openbare belangen zoals een veilig, leefbaar en bonafide ondernemersklimaat te reguleren met een vergunningplicht.
Het betreft hier primair een vergunning in het belang van openbare orde en veiligheid. Om die reden is de bevoegdheid voor het aanwijzen van een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit voorbehouden aan de burgemeester.

3.1 Plaatsing in hoofdstuk 2, afdeling 3 APV ligt voor de hand

In hoofdstuk 2, afdeling 3 van de APV staan diverse regels, waaronder vergunningsplicht voor openbare inrichtingen, nachtverblijven, speelgelegenheden en publiek openstaande gebouwen. De regels die in deze afdeling vermeld staan komen overeen met het soort regels dat aan u voorgesteld wordt voor de bestrijding van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat. Dit is derhalve een geschikte plek om een soortgelijke paragraaf toe te voegen.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Voor een vergunningsplicht moet een gebouw, gebied of een bedrijfsmatige activiteit worden aangewezen door de burgemeester

Het wijzigen van de APV leidt niet direct tot een vergunningsplicht voor bepaalde gebouwen, gebieden of een bedrijfsmatige activiteit. Om de vergunningsplicht in het leven te roepen zal de burgemeester een aanwijsbesluit moeten nemen waarin deze wordt onderbouwd. De burgemeester kan dit aanwijzingsbesluit enkel nemen als in of rondom een gebouw of in een gebied of bij bepaalde bedrijfsmatige activiteiten in dat gebouw of gebied de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat. Een aanwijzingsbesluit wordt voorzien van een advies van de politie en een goede motivering.

1.2 De regeldruk voor bepaalde ondernemers neemt toe

Voor bepaalde ondernemers die nu geen APV-vergunning nodig hebben voor hun bedrijfsmatige activiteiten, geldt in het geval van een aanwijzing wel een vergunningplicht. Dit houdt in dat ze een aanvraag moeten indienen bij de gemeente en de nodige informatie moeten aanleveren zodat de aanvraag in behandeling kan worden genomen. Hier kan tegenover worden gesteld dat ondernemers baat hebben bij een veilig leef- en ondernemersklimaat.

1.3 Het kan ertoe leiden dat een vergunning niet verleend of ingetrokken wordt

In de paragraaf zijn artikelen opgenomen met eisen waar de ondernemer aan moet voldoen. In het geval nieuwe ondernemers door een aanwijzing met een vergunningplicht geconfronteerd worden en zij niet aan de vereisten voldoen, zal er geen vergunning worden verleend. Zittende ondernemers die niet aan de vereisten voldoen, krijgen geen vergunning en zullen de exploitatie moeten staken of overdragen. De (financiële) gevolgen komen dan in beginsel voor rekening en risico van deze ondernemer(s).

2.1 De artikelen staan (nog) niet opgenomen in de Model APV van de VNG

Momenteel wordt de Arnhemse APV geactualiseerd aan de hand van de Model APV van de VNG. Dit geeft een bepaalde rechtszekerheid, omdat de gemeenten in Nederland veelal de Model APV van de VNG hanteren. Hierdoor zijn de rechterlijke uitspraken over bepaalde artikelen goed te gebruiken bij besluitvorming en weten burgers en ondernemers waar ze aan toe zijn. De artikelen in de voorgestelde paragraaf staan (nog) niet in de Model APV van de VNG, maar worden al wel door diverse gemeenten (waaronder Rotterdam, Tilburg, Amsterdam, Den Haag en Utrecht) gebruikt. Het ondermijningsartikel van Tilburg is in 2021 getoetst door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een belangrijke conclusie is dat het ondermijningsartikel op zichzelf is toegestaan, maar dat het gebruik ervan goed moet worden onderbouwd.

Participatie

Op dit moment is alleen afdeling Juridische Zaken meegenomen. Met dit voorstel wordt de burgemeester alleen nog maar in de gelegenheid gesteld om een aanwijzingsbesluit op te stellen.
Bij de aanwijzingsbesluiten zal wel gekeken worden naar participatie van bijvoorbeeld ondernemersverenigingen, brancheverenigingen, bewonersplatformen, de Nationale Politie, afdeling Vergunning en Handhaving en teams leefomgeving.

Financiën

Vooralsnog zijn aan deze wijziging geen kosten verbonden. Wanneer een aanwijzing door de burgemeester wordt afgegeven, dan is het mogelijk dat dit extra capaciteit gaat vragen van afdeling Vergunning en Handhaving, programma Veiligheid en afdeling Juridische Zaken. Dit zal worden meegenomen in het voorstel tot het nemen van een aanwijsbesluit.

Uitvoering

Deze onderdelen van de APV worden door de afdeling Vergunning en Handhaving, programma Veiligheid en afdeling Juridische Zaken uitgevoerd.

Communicatie

Wijzigingen van de Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem worden bekendgemaakt via het digitale Gemeenteblad en zijn terug te vinden op www.overheid.nl.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Concept raadsbesluit

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	665207

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM:

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 13 september 2022

Gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

BESLUIT:

vast te stellen de

VERORDENING TOT WIJZIGING VAN DE ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING VOOR ARNHEM

I Wijzigingen

A. Na artikel 2.3.4.1 wordt paragraaf 5 met bijbehorende artikelen ingevoegd en vastgesteld, luidende:

“Paragraaf 5 Tegengaan van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat

Artikel 2.3.5.1 Begripsbepalingen
In deze afdeling wordt verstaan onder:
a. exploitant: de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
b. beheerder: de exploitant, alsmede de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding over de bedrijfsmatige activiteiten;
c. bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijk gebouw, of een daarbij behorend perceel of enig andere ruimte, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.
d. bedrijfspand: het pand waarin het bedrijf gevestigd is.

Artikel 2.3.5.2 Aanwijzing vergunningplichtige gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten
1. De burgemeester kan gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aanwijzen waar(op) het verbod uit het eerste lid van artikel 2.3.5.3 van toepassing is.
2. Een gebouw, gebied of bedrijfsmatige activiteit in een gebouw of in een gebied wordt uitsluitend aangewezen als in of rondom dat gebouw dan wel in dat gebied naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat.
3. Een aanwijzing van een gebouw of gebied kan zich tot één of meer bedrijfsmatige activiteiten beperken.

GEMEENTE Arnhem

Artikel 2.3.5.3 Vergunning uitoefening bedrijf

1. Het is verboden om zonder vergunning van de burgemeester een bedrijf uit te oefenen:
   a. in een door de burgemeester op grond van het eerste lid van artikel 2.3.5.2 aangewezen gebouw of gebied; of
   b. indien de uitoefening van het bedrijf een door de burgemeester op grond van het eerste lid van artikel 2.3.5.2 aangewezen bedrijfsmatige activiteit betreft.
2. De burgemeester kan een vergunning als bedoeld in het eerste lid weigeren:
   a. in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu.
   b. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten;
   c. indien de leefbaarheid in het gebied door de wijze van exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;
   d. als de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is en daardoor een aantoonbaar veiligheids- of gezondheidsrisico of een aantoonbaar risico voor de openbare orde ontstaat;
   e. als redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
   f. als er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
   g. als de vestiging of de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit of de Wet milieubeheer.

Artikel 2.3.5.4 Vergunningaanvraag

1. De vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 2.3.5.3 dient te worden aangevraagd door de exploitant.
2. Een aanvraag om een vergunning wordt ingediend met een op de gemeentelijke website beschikbaar gesteld aanvraagformulier.
3. Bij de aanvraag om een vergunning wordt vermeld voor welke bedrijfsmatige activiteiten de vergunning wordt gevraagd, en worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden overgelegd:
   a. de persoonsgegevens en een kopie van een geldig identiteitsbewijs van de exploitant en beheerder(s);
   b. het adres en telefoonnummer waar de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;
   c. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
   d. indien van toepassing de verblijfstitel van de exploitant of beheerder; en indien sprake is van een verblijfstitel: een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant of beheerder gerechtigd is om in Nederland arbeid te verrichten;
   e. een document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is over de ruimte te beschikken waarin het bedrijf wordt gevestigd.
4. Indien de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag kan hij verlangen dat aanvullende gegevens worden overgelegd.

Artikel 2.3.5.5 Intrekking en wijziging van een vergunning

Onverminderd het bepaalde in artikel 1.6 kan de burgemeester een vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 2.3.5.3 intrekken of wijzigen als:

a. door het bedrijf de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast;
b. door het bedrijf de leefbaarheid in het gebied door de wijze van de exploitatie nadelig wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed;

c. de voorschriften verbonden aan de vergunning of de plichten voortvloeiend uit deze paragraaf niet worden nageleefd;
d. de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is en daardoor een aantoonbaar veiligheids- of gezondheidsrisico of een aantoonbaar risico voor de openbare orde ontstaat;
e. de exploitant of beheerder betrokken is of ernstige nalatigheid kan worden verweten bij activiteiten of strafbare feiten in of vanuit het bedrijf dan wel toestaat of gedoogt dat strafbare feiten of activiteiten worden gepleegd waarmee de openbare orde nadelig wordt beïnvloed;
f. er strafbare feiten in het bedrijf hebben plaatsgevonden of plaatsvinden;
g. er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet 2000 bepaalde;
h. de bedrijfsmatige activiteiten door de exploitant zijn beëindigd dan wel sprake is van een gewijzigde exploitatie;
i. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de vergunning vermelde in overeenstemming is;
j. indien sprake is van strijd met een geldend bestemmingsplan, een geldend ruimtelijk exploitatieplan, een geldende beheersverordening, een geldend voorbereidingsbesluit of de Wet milieubeheer.

Artikel 2.3.5.6 Sluiting bedrijf en/of bedrijfspand

1. Indien een bedrijf in strijd met het verbod uit het eerste lid van artikel 2.3.5.3 wordt geëxploiteerd of indien één van de situaties als bedoeld in artikel 2.3.5.5, sub a tot en met i, van toepassing is, kan de burgemeester de sluiting van het bedrijf en/of het bedrijfspand bevelen.
2. De sluiting kan door de burgemeester worden opgeheven indien later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

Artikel 2.3.5.7 Geboden en verboden exploitant

1. De exploitant is verplicht elke verandering in de uitoefening van zijn bedrijf, waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning opgenomen gegevens, zo spoedig mogelijk aan de burgemeester te melden.
2. De burgemeester verleent een gewijzigde vergunning, indien zich geen weigeringsgronden uit artikel 2.3.5.3, tweede lid voordoen.
3. Het is verboden een bedrijfspand voor bezoekers geopend te hebben zonder dat de exploitant of een beheerder aanwezig is.
4. De exploitant en de beheerder zien erop toe dat in het bedrijf en/of in het bedrijfspand geen strafbare feiten plaatsvinden.

Artikel 2.3.5.8 Uitgestelde werking aanwijzingsbesluiten voor bestaande gevallen

In afwijking van het eerste lid van artikel 2.3.5.3 geldt het aldaar gestelde verbod voor de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van het in artikel 2.3.5.2 genoemde aanwijzingsbesluit reeds onder het aanwijzingsbesluit vallende bedrijfsmatige activiteiten verricht, voor die bestaande activiteiten op bestaande locaties eerst drie maanden na inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit of met ingang van inwerkingtreding van het besluit tot weigering of intrekking van een door hem aangevraagde vergunning, voor zover dat eerder is.

Artikel 2.3.5.9 Positieve beschikking bij niet tijdig beslissen

Op de vergunning als bedoeld in artikel 2.3.5.3 is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht (positieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing."

Toelichting

"Paragraaf 5 Tegengaan van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat.

Artikel 2.3.5.1
De vergunning wordt aangevraagd door de exploitant. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. De dagelijkse leiding in het bedrijf kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder rusten. Er wordt dus in het kader van de vergunningverlening gewerkt met een beheerderslijst.

Artikel 2.3.5.2
De systematiek van paragraaf 5 gaat uit van een gebouw-, gebieds- of activiteitgerichte aanpak. Hiermee kan maatwerk in de stad geleverd worden. De burgemeester kan met een aanwijzingsbesluit nieuwe en reeds gevestigde ondernemers onderwerpen aan een systeem van verplichte vergunningen.

De noodzaak van een aanwijzing, alsmede de duur van de aanwijzing, wordt zorgvuldig gemotiveerd. De uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit gelden. Bij een gebiedsgerichte aanpak wordt de noodzaak van de aanwijzing mede bezien in samenhang met de andere maatregelen in een gebied.

De vergunningplicht kan op gebouwniveau worden ingezet door deze bijvoorbeeld na concrete incidenten (strafbare feiten) van toepassing te verklaren op het gebouw of wanneer als gevolg van de wijze van exploitatie in dat gebouw de leefbaarheid of openbare orde onder druk staat. Daar waar strafbare feiten in een gebouw worden geconstateerd en de gebouweigenaar niet voldoende gemotiveerd is om mee te werken aan de bestrijding hiervan biedt een vergunningplicht gericht op gebouwen soelaas. De vergunningplicht is dan direct van toepassing op de nieuwe of zittende ondernemer.

Daarmee kan maatwerk worden geboden, en worden andere ondernemers, voor zover dat niet nodig is, niet in de aanwijzing betrokken. Een aanwijzing die specifiek op een bepaald gebouw is gericht, kan dan juist proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

Indien sprake is van een (ernstige) structurele problematiek in een bepaalde branche of in een bepaald gebied kan op grond van dit APV artikel een vergunningplicht voor een bedrijfsmatige activiteit of voor een gebied worden ingevoerd.

De burgemeester wijst een gebouw, gebied of een bedrijfsmatige activiteit uitsluitend aan als in dat gebied dan wel door de wijze van exploitatie van het gebouw of door de bedrijfsmatige activiteiten naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of openbare orde en veiligheid onder druk staat dan wel nadelig kan worden beïnvloed.

Artikel 2.3.5.3
In artikel 2.3.5.3 is het verbod opgenomen om in een aangewezen gebouw, straat of gebied bedrijfsmatige activiteiten te verrichten zonder vergunning van de burgemeester. In het aanwijzingsbesluit worden de bedrijfsmatige activiteiten genoemd waar de aanwijzing betrekking op heeft. Dat kan ook een groep van bedrijfsmatige activiteiten zijn.

Artikel 2.3.5.3, tweede lid en artikel 2.3.5.5
In deze artikelen staan de weigerings- en intrekkingsgronden vermeld. Toezicht op en handhaving van de vergunningplicht is mogelijk door intrekking van een reeds verstrekte vergunning of door sluiting van het bedrijf. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden (artikel 1.4).

Indien de exploitant zijn verplichtingen uit het artikel of de vergunningvoorschriften niet nakomt, kan er reden zijn de vergunning in te trekken. Sub i is opgenomen om constructies van schijnbeheer tegen te kunnen gaan indien de praktijk niet in overeenstemming is met de situatie zoals op de vergunning vermeld.

Artikel 2.3.5.4
In dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag van een vergunning geregeld, alsmede welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Zo moet er in ieder geval sprake zijn van een geldige inschrijving bij de KvK. Indien dat op enig moment niet meer het geval is, kan dit reden zijn om de vergunning in te trekken (2.3.5.5, eerste lid, sub h en i).

Als de burgemeester dat nodig acht voor de beoordeling van een aanvraag, kan hij om aanvullende gegevens verzoeken (2.3.5.4, vierde lid). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een actuele verklaring betalingsgedrag nakoming fiscale verplichtingen.

Artikel 2.3.5.7
Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen moet de burgemeester daarvan weet hebben. De vergunninghouder is verplicht wijzigingen te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Als blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning. Het is van groot belang om een actueel overzicht te hebben van de in de aangewezen gebieden actieve exploitanten. Om die reden moet ook worden gemeld dat de exploitatie wordt beëindigd of overgedragen. Ook wanneer slechts een van de exploitanten stopt. Om schijnbeheer te voorkomen en te bestrijden is het van belang dat de beheerders bij de gemeente bekend zijn. Een wijziging in het beheer kan pas plaatsvinden indien de burgemeester de gevraagde wijziging in het beheer heeft bijgeschreven op de vergunning en de exploitant hiervan bericht heeft ontvangen.

Artikel 2.3.5.8
Voor zittende exploitanten geldt dat zij drie maanden de tijd krijgen om een vergunning aan te vragen en te verkrijgen. Lukt dat niet tijdig, dan handelen zij in strijd met het verbod. Wordt de aanvraag om een vergunning binnen de periode van drie maanden geweigerd of wordt een eventueel reeds verleende vergunning ingetrokken, dan handelen zij vanaf dat moment in strijd met het verbod. De burgemeester kan dan met onmiddellijke ingang tot handhaving van het verbod overgaan.

De vergunningplicht op grond van het aanwijzingsbesluit en het verbod om zonder vergunning bedrijfsmatige activiteiten te verrichten, geldt voor nieuwe exploitanten onmiddellijk na inwerkingtreding van het

aanwijzingsbesluit. Onder een nieuwe exploitant wordt ook verstaan: een exploitant die een andere bedrijfsmatige activiteit dan voorheen wil uitoefenen, en/of op een andere locatie dan voorheen.

Artikel 2.3.5.9
Voor zover de Dienstenrichtlijn van toepassing is op het vergunningstelsel en de voorwaarden, geldt dat met name gelet op de openbare orde en veiligheid er een dwingende reden van algemeen belang is en de gestelde eisen ook evenredig (geschikt en noodzakelijk) zijn, zodat het stelsel en de voorwaarden gerechtvaardigd zijn. De openbare orde en veiligheid vormt eveneens de reden om van een lex silencio positivo af te zien."

II Inwerkingtreding en citeertitel

1. Dit besluit treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking.
2. Dit besluit wordt aangehaald als: "Verordening tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem - toevoeging paragraaf 5 aan Hoofdstuk 2, Afdeling 3, getiteld: APV tegengaan van een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat."

De griffier, De voorzitter,

Agenderingsverzoek CDA, VVD, Arnhem Centraal en SP

Geachte voorzitter,

Het rekenkameronderzoek naar ondermijning is duidelijk, de Arnhemse raad heeft te weinig prioriteit voor de problemen met betrekking tot de ondermijnende criminaliteit. Helaas zien we nog te vaak dat de georganiseerde criminaliteit een grote rol speelt in Arnhem. Zo ook onlangs bij de arrestatie van een groep Mexicanen bij een inval van de politie in crystal meth-lab(s) op bedrijventerrein Het Broek en de ondermijnende activiteiten die plaatsvinden op een vakantiepark in Arnhem.

Wij zijn blij met het opgetekende Plan van Aanpak ondermijnende criminaliteit op verzoek van de Gemeenteraad. Helaas stelt het document de fracties van het CDA en de VVD niet gerust door een gebrek aan concrete doelen (*denk aan een plan om het ondergronds bankieren aan te pakken*) en ook de daarbij horende extra middelen (*handhaving*). Criminelen ontwikkelen en investeren in hun ondermijnende activiteiten en daar kunnen we als Arnhem niet op achter lopen, want de uitdagingen zijn daarvoor te groot.

Graag agenderen de fracties CDA, VVD, Arnhem Centraal en SP dan ook dit Plan van Aanpak ondermijnende criminaliteit. Wij wensen het plan met de raadskamer, betrokken ambtenaren en organisaties, portefeuillehouder en andere experts te bespreken. Daarbij betrekken wij graag ook de toezegging “Benchmark Veiligheid” van de burgemeester, gedaan op 13 oktober 2021, die helaas nog niet is afgedaan. De beantwoording van deze benchmark zouden we graag voorafgaand ontvangen om zo de behandeling op een goede wijze met elkaar te kunnen voeren.

Graag stellen we de volgende vragen aan het college:

1. Hoe kijkt het college aan tegen het tekort aan financiële middelen ten aanzien van veiligheid en de grote uitdaging die Arnhem kent (zie ook conclusies Rekenkameronderzoek)?
2. Welke uitdagingen en ontwikkelingen ziet dit college op het gebied van drugscriminaliteit, radicalisering, en ondermijning (veiligheid) in de gemeente Arnhem? Welke concrete doelen gaat het college stellen in de komende periode?
3. Wat kan de portefeuillehouder zeggen over de benodigde extra capaciteit en middelen om deze uitdagingen aan te gaan?
4. Wat kan het college zeggen over de inzet van extra landelijke middelen voor de veiligheid van Arnhemmers (BOTOC, Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, Uitvoeringsplan radicalisering) en hoe verhoudt zich dat tot de extra middelen die we als gemeente voor veiligheid hebben vrijgemaakt?

Wij kijken uit naar de agendering.

Vriendelijke groet,

Klaartje Koorn, CDA
Rebin Maref, VVD
Lea Manders, Arnhem Centraal
Gerrie Elfrink - SP

Aan de leden van de raad

Datum : 19 juli 2022
Zaaknummer : 662325
Contactpersoon : Nick Verhoeven
Telefoonnummer : 06 3111 4819

Onderwerp: Benchmark gemeentelijke veiligheidsbegrotingen

Geachte voorzitter en leden,

Hierbij bieden wij u de benchmark gemeentelijke veiligheidsbegrotingen aan, die adviesbureau TwynstraGudde op ons verzoek heeft uitgevoerd. Met de toezending van deze benchmark komen wij tegemoet aan een uitdrukkelijke wens van uw raad en doen wij toezegging 1042 van 13 oktober jl. af. Desgewenst kan de onderzoeker die de benchmark heeft uitgevoerd een technische briefing verzorgen aan uw raad.

In de benchmark worden elf 100.000+ gemeenten met elkaar vergeleken, waarvan vijf met een lager inwoneraantal dan Arnhem en vijf met een hoger inwoneraantal. Van iedere gemeente is de relatie tussen totale begroting en veiligheidsbegroting, de veiligheidsbegroting per inwoner, de misdaadcijfers[1] en de onveiligheidsgevoelens[2] in beeld gebracht.

Conclusies benchmark
De onderzoeker concludeert dat de gemeente Arnhem zowel absoluut als relatief gezien minder financiële middelen besteedt aan veiligheid dan negen van de tien onderzochte gemeenten in deze benchmark. Ondanks de relatief omvangrijke totale gemeentelijke begroting, gaat slechts een relatief beperkt deel naar beleid en uitvoering om de veiligheid en leefbaarheid te waarborgen in Arnhem. Per inwoner betekent dit een onder-gemiddeld budget voor veiligheid. De € 101,44 die in Arnhem per inwoner wordt besteed aan veiligheid ligt ruim onder het gemiddelde van deze gemeenten van € 128,90 per inwoner. De gemeente Arnhem besteedt absoluut gezien ruim € 5 miljoen minder aan veiligheid dan gemiddeld.

Zowel qua aantal misdrijven per inwoner als het ervaren veiligheidsgevoel in de gemeente scoort Arnhem aanzienlijk slechter dan de tien andere gemeenten van vergelijkbare grootte.
Dit onderzoek toont aan dat per 1.000 inwoners ruim 69,7 misdrijven worden gepleegd in Arnhem, 15 meer dan het gemiddelde van 54,6 in de onderzochte gemeenten; Arnhem was in 2020 met duidelijke

[1] Cijfers CBS uit 2020.
[2] Cijfers CBS uit 2019.

afstand de lijstaanvoerder in deze categorie. Ook wat betreft het door de inwoners ervaren veiligheidsgevoel scoort de gemeente Arnhem bovengemiddeld. De onderzoeker stelt dat de benchmark aanleiding zou kunnen zijn de gemeentelijke uitgaven aan veiligheid in Arnhem te herijken.

Herkenbaar beeld
De cijfers uit de benchmark en het beeld dat de benchmark oproept komen niet als een verrassing. In Arnhem staat in een aantal wijken het water aan de lippen. De leefbaarheid, vrijheid en het perspectief op een goed leven staan daar structureel onder druk. De Rekenkamer constateerde al dat Arnhem een G40-gemeente is met G4-problemen. In de afgelopen jaren steeg de ondermijnende criminaliteit met meer dan 50% en Zicht op Ondermijning noemt recent een bovengemiddeld aantal van 1770 jongeren in Arnhem met een hoog risicoprofiel voor drugscriminaliteit.

Ook het verhoudingsgewijs lage gemeentelijke veiligheidsbudget herkennen wij. In Arnhem heeft veiligheid lange tijd niet de aandacht en de investering gekregen die de stad verdient. De afgelopen jaren is, mede dankzij de investeringen van uw raad, veel bereikt voor de veiligheid van de stad. Op een aantal terreinen hebben we achterstallig onderhoud moeten uitvoeren. Daarnaast hebben we een groot aantal structurele samenwerkingsvormen opgebouwd met belangrijke partners in de stad, zoals politie, jongerenwerk, maatschappelijke organisaties en woningcorporaties. Door plaats te nemen in het netwerk en de kracht van het netwerk maximaal te benutten, kan de gemeente met bescheiden eigen middelen veel doen. Ook is sterk geïnvesteerd in samenwerking met andere beleidsterreinen, zoals de leefbaarheid in de wijken, de zorg en het onderwijs. Ook is gewerkt aan een nauwkeuriger beeld van de misstanden in de stad, zodat we die gerichter kunnen aanpakken. Het is duidelijk wat in Arnhem moet worden gedaan en we hebben een veiligheidsstructuur waarmee we trefzeker kunnen werken.

De afgelopen jaren hebben we de leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek van Arnhem goed onder de aandacht van het Rijk kunnen brengen en daardoor hebben we veel geld van het Rijk kunnen verkrijgen. Zodoende zijn wij er tot dusver in geslaagd een aanzienlijk deel van de Arnhemse veiligheidsaanpak te financieren met geld dat niet in de eigen begroting is opgenomen. Dit betreft bijvoorbeeld VIOS (Veilig In en Om School), BOTOC (Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit) en de aanpak van radicalisering. Hiermee is echter niet voorzien in structurele borging van de benodigde financiering van de aanpak, waarvoor continuïteit cruciaal is. Daar komt bij dat cofinanciering vanuit gemeentemiddelen in sommige gevallen voorwaarde is voor Rijksfinanciering. De financiering van het budget voor veiligheid uit externe bronnen bedroeg in 2022 zo'n kleine € 3 miljoen.

De komende tijd zal in alle zorgvuldigheid verder moeten worden gebouwd aan structuur en slagkracht die de leefbaarheid, vrijheid en perspectief op een goed leven kunnen waarborgen voor Arnhemmers. Daarbij willen we de afhankelijk van extern geld afbouwen. Dit is uit de aard namelijk incidenteel en onzeker geld.

Wat is nodig?
Om het gat te dichten tussen wat nu beschikbaar is en wat straks noodzakelijk is, dienen wij de komende tijd meer capaciteit aan te trekken. De functie van de stadsmarinier bijvoorbeeld heeft aanwijsbare verbeteringen opgeleverd op specifieke plekken in de stad voor bewoners en ondernemers, die nu sterk aandringen op uitbreiding. Hetzelfde geldt voor de handhaving. Handhavers voorkomen nare situaties en spreken mensen aan. Ze zorgen voor een stad waarin eenieder zich in vrijheid kan bewegen. Ontwikkelingen op het gebied van openbare orde (horeca, voetbal en veiligheid openbaar vervoer) en overlast (verwarde personen) in de stad vragen dringend om versterking van de handhavingscapaciteit.

Verder ondervinden wij op een aantal deelterreinen van de veiligheidsaanpak, mede met het oog op de aandacht van uw raad daarvoor, de noodzaak van een hernieuwde investering. Je vrij over straat kunnen bewegen is noodzakelijk om je vrij te kunnen voelen in Arnhem. Seksuele intimidatie moet daarom geen plek kennen in Arnhem. Hetzelfde geldt voor woonoverlast, een venijnige vorm van onrecht dat mensen treft in de kern van hun bestaan, namelijk in en bij de eigen woning. De aanpak van misstanden als seksuele intimidatie en woonoverlast kan niet voortgezet en gerealiseerd worden met de huidige middelen en daarom is versterking nodig.

Tot slot vraagt de hoeveelheid evenementen, manifestaties en demonstraties veel van onze veiligheidscapaciteit, welke onder druk staat. Arnhem is als grote stad aantrekkelijk voor demonstraties, welk aantal is verdubbeld de afgelopen tijd met daarbij een verhoogd risico op geweld. Daarnaast hebben o.a. corona en de stikstofcrisis de verharding en polarisatie snel doen groeien. Ook vragen crises als die in de vluchtelingenopvang steeds vaker om acuut en slagvaardig gemeentelijk handelen. Met de huidige middelen is de druk van crises, evenementen, demonstraties en manifestaties op de gemeentelijke coördinatiefunctie te hoog. Ook op dit gebied is op korte termijn versterking nodig.

Wij zullen de hierboven genoemde punten meenemen in het proces naar de begroting van 2023. Tevens herijken wij de veiligheidsaanpak van de stad voor de komende jaren in de kadernota veiligheid 2023-2026, die nog dit jaar aan uw raad zal worden verzonden.

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

J.H. de Baas A. Marcouch

Bijlage
- Benchmark gemeentelijke veiligheidsbegrotingen, TwynstraGudde in opdracht van de gemeente Arnhem.

Benchmark

Gemeentelijke veiligheidsbegrotingen

In opdracht van de gemeente Arnhem

TwynstraGudde

Oscar Laros
Maart 2022

Inhoudsopgave

1.	**Aanleiding en opdrachtomschrijving**	p. 3
2.	**Onderzoeksmethode**	p. 4
3.	**Nuances bij de cijfers**	p. 5
4.	**Vergelijkingstabellen**	p. 6
5.	**Conclusie**	p. 9
	Bronvermelding	p. 10
	Bijlage 1	p. 11
	Bijlage 2	p. 17

Aanleiding

De gemeente Arnhem is qua inwoneraantal de dertiende gemeente van Nederland, maar kampt al geruime tijd met criminaliteitscijfers die ervoor zorgen dat Arnhem in dat opzicht 'bovengemiddeld' hoog scoort. Specifiek ten aanzien van de omvang van aan ondermijning gerelateerde problematiek in de gemeente "doet Arnhem niet onder voor G4-gemeenten",[1] zo concludeerde de Rekenkamer Arnhem in juni 2021. Naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer is de gemeente gestart met het herijken van het veiligheidsbeleid en het doorvoeren van verbeteringen in de beleidsmatige organisatie ('Programma Veiligheid') van veiligheid binnen de gemeente. Dit is een ontwikkeling die niet van de ene op de andere dag voltooid is, en tevens financiële gevolgen heeft voor de gemeente.

In dit ontwikkeltraject wordt getracht te leren van andere gemeenten: hoe is de afdeling veiligheid daar georganiseerd? Welke aan veiligheid rakende taken en verantwoordelijkheden zijn waar in de organisatie ondergebracht? Hoeveel budget hebben andere gemeenten voor veiligheid? Deze vragen hebben geleid tot de behoefte om te kunnen vergelijken. Met name het financiële aspect behoeft nadere analyse.

Op 13 oktober 2021 heeft de burgemeester van Arnhem naar aanleiding van vragen in de gemeenteraad toegezegd een vergelijkend overzicht te doen toekomen aan de raad. In deze 'benchmark' zou de omvang van de financiële inzet op het beleidsveld veiligheid in 100.000+ gemeenten in vergelijking tot de financiële inzet in Arnhem inzichtelijk moeten worden gemaakt.

Opdrachtomschrijving

De gemeente Arnhem heeft opdracht gegeven om inzichtelijk te maken hoe de veiligheidsbegroting van Arnhem zich verhoudt tot veiligheidsbegrotingen van vergelijkbare gemeenten (100.000> inwoners) in Nederland. Op basis van het onderzoek moet geconcludeerd kunnen worden of de gemeente Arnhem relatief gezien (te) weinig dan wel (te) veel financiële middelen besteedt aan de aanpak van veiligheidsvraagstukken. Het onderzoek moet de vorm hebben van een *quick scan,* wat betekent dat geen diepgravend onderzoek wordt gedaan op basis van verschillende soorten bronnen. Het doel is het opleveren van een globaal beeld op basis waarvan de gemeente Arnhem zichzelf kan vergelijken met andere gemeenten.

[1] Rekenkamer Arnhem (2021). *De wet van de stimulerende achterstand,* p. 16.

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de begrotingen van veiligheidsafdelingen van tien selecteerde gemeenten en de gemeente Arnhem. Er is slechts beperkt gekeken naar de manier waarop veiligheid is georganiseerd bij gemeenten. Zo is er bijvoorbeeld geen onderzoek gedaan naar de formatie en organisatie-inrichting van afdelingen veiligheid. Het onderzoek richt zich voornamelijk op de financiële kant van het organiseren en uitvoeren van veiligheid(sbeleid) in gemeenten. Overige informatie is alleen meegenomen wanneer dat noodzakelijk was voor duiding van de financiële gegevens en andere kwantitatieve data.

Selectie van gemeenten
De selectie van gemeenten is gemaakt op basis van het inwoneraantal per gemeente op 1 januari 2021. Hiervoor is de database van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geraadpleegd. Er is gekozen voor de peildatum in 2021, omdat ten tijde van de start van het onderzoek de voorlopige bevolkingscijfers van 1 januari 2022 nog niet waren vastgesteld.

Op basis van inwoneraantal was Arnhem op 1 januari 2021 de dertiende gemeenten van Nederland. De vijf gemeenten boven en onder Arnhem op de ranking zijn geselecteerd als onderwerp van analyse in dit onderzoek. Deze scope zorgt voor voldoende vergelijkingsmateriaal, maar houdt tegelijkertijd oog voor de opdracht dat gemeenten waarmee vergeleken wordt van vergelijkbare omvang dienen te zijn. Bij een bredere selectie van gemeenten bleek het aantal inwoners dermate veel af te wijken van dat van Arnhem, dat er in samenspraak met de gemeente Arnhem voor is gekozen om een selectie van tien gemeenten te maken waarmee de gemeente Arnhem wordt vergeleken.

Selectie van indicatoren
Alle indicatoren die zijn gepresenteerd in de vergelijkingstabel in hoofdstuk 4 zijn in samenspraak met de gemeente Arnhem opgenomen. Bij de selectie van indicatoren is gekeken naar de mate waarin de indicator relevant is om uitspraken te kunnen doen over de begroting van veiligheid en de bredere context van de gemeente waarbinnen de cijfers moeten worden geplaatst. Bij de selectie van indicatoren is tevens gekeken welke informatie openbaar beschikbaar is. Aangezien de formatie van afdelingen veiligheid binnen gemeenten niet weergegeven is in openbare bronnen, is dit aspect niet meegenomen in dit onderzoek.

Dataverzameling
Alle data die in de analyse van dit onderzoek zijn gebruikt, zijn verzameld uit openbare bronnen. Dit betreffen de websites van de geselecteerde gemeenten als het gaat om de begrotingen en beleidsplannen. Daarnaast is een aantal websites met databases geraadpleegd (zie voor de volledige lijst de bronvermelding). Er is geen aanvullend onderzoek gedaan waarbij de geselecteerde gemeenten zijn bevraagd.

Bij het verzamelen van de data is zo veel mogelijk uitgegaan van het jaar 2021. Reden hiervoor is dat kwantitatieve data zoals begrotingen en inwoneraantallen over 2022 ten tijden van dit onderzoek nog niet beschikbaar of vastgesteld waren. In sommige gevallen zijn cijfers uit 2019 of 2020 gebruikt, omdat er op dat thema geen actuelere (vastgestelde) cijfers beschikbaar waren.

Duiding van cijfers
Aangezien dit onderzoek het karakter heeft van een *quick scan*, is de precieze context van de veiligheidsafdeling per gemeente buiten beschouwing gelaten. Daarnaast kan deze quick scan geen volledig zicht geven op vanuit welk perspectief de veiligheidsbegroting van de betreffende gemeente moet worden gezien. Bij het duiden van de cijfers uit de vergelijkingstabel moet daarom een aantal belangrijke (meer algemene) nuances in acht worden genomen. Daarom is een apart hoofdstuk 3 opgenomen in dit onderzoek, waarin deze nuances nader worden toegelicht.

Trekken van conclusies op basis van dit onderzoek
In dit onderzoek zijn enkel constateringen gedaan en conclusies getrokken op basis van feitelijke cijfers. Er zijn geen conclusies zijn gepresenteerd met daarin een waardeoordeel. In hoofdstuk 5 is wel aangegeven hoe de gemeente Arnhem scoort op bepaalde indicatoren ten opzichte van de geselecteerde gemeenten. Echter, hoofdstuk 5 geeft geen inzicht in waarom de gemeente Arnhem lager dan wel hoger scoort op de indicatoren en welke oorzaken of gevolgen hieraan verbonden zijn.

Bij het duiden, interpreteren en vergelijken van de in hoofdstuk 4 gepresenteerde cijfers, dient een aantal nuances in acht te worden genomen. In dit hoofdstuk zijn deze nuances nader uiteengezet. Waar mogelijk zijn in hoofdstuk 4 de belangrijkste nuances ook specifiek per gemeente geduid, deels in de vergelijkingstabel en deels in de toelichting per gemeente, die te vinden is in de bijlage.

Afbakening van veiligheid binnen de gemeente
'Werken aan veiligheid' betekent in elke gemeente iets anders. Veiligheid is een breed thema, waarbinnen een aantal kernonderwerpen kunnen vallen (die niet bij elke gemeente hetzelfde zijn), en waaraan een groot aantal thema's opgehangen kunnen worden die raken aan veiligheid. Het gevolg hiervan is dat gemeenten verschillende programma's, taken en werkzaamheden scharen onder veiligheid en naar gelang daarvan hun afdeling veiligheid binnen de gemeentelijke organisatie inrichten. Uiteraard is in de beleidsplannen wel te achterhalen op welke thema's het veiligheidsbeleid zich focust in een gemeente. Echter, in de veiligheidsbegrotingen zijn de uitgavenposten vaak niet zo uitgesplitst dat uitgaven toegerekend kunnen worden aan specifieke thema's, taken of inspanningen. Om die reden kan het lastig zijn om veiligheidsbegrotingen met elkaar te vergelijken, omdat niet altijd bekend is welke inspanningen op welke thema's geleverd worden van welk budget.

De scheiding tussen de beleidsmatige kant van veiligheid, Openbare Orde en Veiligheid (OOV), en de uitvoerende kant zoals Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH), heeft daarbij substantiële invloed op de veiligheidsbegroting van een gemeente. Sommige gemeenten hebben VTH opgenomen binnen de veiligheidsbegroting, terwijl andere gemeenten deze uitgavenpost bijvoorbeeld binnen het ruimtelijk domein onderbrengen. Omdat deze keuze effect heeft op de hoogte van de veiligheidsbegroting, is in hoofdstuk 4 waar mogelijk geduid of VTH onderdeel uitmaken van veiligheid.

Formatie van veiligheid
In dit onderzoek is de formatie van de afdeling veiligheid van gemeenten niet meegenomen, omdat deze informatie niet (openbaar) beschikbaar is. De formatie van de afdeling kan echter wel een doorslaggevende factor zijn in de mate waarin de afdeling veiligheid zich kan richten op bepaalde thema's, bijbehorende taken (voldoende) kan uitvoeren en de gewenste doelen kan behalen. Ter illustratie kan de veiligheidsbegroting bijvoorbeeld (relatief) ruim zijn, maar als er niet voldoende of niet de gewenste medewerkers voorhanden zijn om de inspanningen te leveren, zal dit van invloed zijn op de resultaten en effecten die worden behaald.

Toerekening van uitgaven in de veiligheidsbegroting
Gemeenten rekenen uitgaven uit de veiligheidsbegroting op verschillende wijze toe aan uitgavenposten. Dit zorgt ervoor dat het lastig te vergelijken is hoeveel geld gemeenten besteden aan bepaalde onderdelen van veiligheid. Daarnaast zijn er gemeenten die uitgaven toerekenen aan een specifieke programma of veiligheidsthema's (bijvoorbeeld 'ondermijning'), terwijl andere gemeenten uitgaven toerekenen aan feitelijke uitgavenposten (bijvoorbeeld 'personeel'). Waar mogelijk is de uitsplitsing van kosten geduid in hoofdstuk 4.

Additionele financiële middelen
Sommige gemeenten ontvangen additionele financiële middelen die worden besteed aan inspanningen die raken aan veiligheid. Deze inkomsten zijn niet altijd opgenomen in de veiligheidsbegroting, of kunnen daar niet uitgesplitst worden, omdat die middelen niet specifiek aan inspanningen zijn toegerekend. Voorbeelden van additionele middelen zijn projecten die vanuit het Rijk gesubsidieerd worden bij een aantal gemeenten in het land, zoals bijvoorbeeld het BOTOC-project (gericht op de aanpak van ondermijning) dat loopt in onder meer Arnhem en Zaanstad.

Financiële afdracht naar samenwerkingsverbanden
Gemeenten dragen financieel bij aan verschillende samenwerkingsverbanden. Ten aanzien van veiligheid draagt elke gemeente naar rato bij aan de veiligheidsregio waarbinnen de gemeente valt, ten behoeve van onder andere crisisbeheersing en rampenbestrijding. Dit gaat om een substantieel bedrag vergeleken met de veiligheidsbegroting. Over het algemeen is deze uitgavenpost separaat opgenomen in de gemeentelijke begroting bij de categorie 'samenwerkingsverbanden', en is het tevens onderdeel van de veiligheidsbegroting onder een noemer zoals 'crisisbeheersing en brandweer'. Maar dit blijkt niet altijd inzichtelijk, en dat kan zorgen voor verschillen. Daarom is deze indicator meegenomen in het vergelijkend onderzoek.

De invloed van de coronapandemie op de begroting van 2021
In 2021 hebben verschillende gemeenten fors extra geïnvesteerd als gevolg van de coronapandemie. Bijvoorbeeld om de lokale economie te stimuleren, maar ook om de coronamaatregelen te kunnen handhaven. Dit heeft als gevolg dat de gemeentelijke begroting van 2021 soms hoger uit is gevallen dan de jaren voor de coronapandemie. Specifiek ten aanzien van de veiligheidsbegroting heeft de coronapandemie ervoor gezorgd dat sommige gemeenten (eenmalige) uitgaven hebben gedaan die ervoor kunnen zorgen dat de veiligheidsbegroting flink hoger uitvalt dan de jaren daarvoor. Waar dit inzichtelijk was, is dit in de tabel weergegeven.

Gemeente	Inwoneraantal per 1 jan. 2021 [gemeente met meeste inwoners staat bovenaan]	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Almere	214.715	988.180	21.041	Brandveiligheid: 1.100 Openbare orde: 6.400 Veiligheidsbeleid: 1.800 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.800	2,13%	€ 98,00	48,1	- 37,8% - 2,1% - 19,5%
Breda	184.126	687.740	31.521	Veiligheid openbare ruimte: 7.775 Zichtbare criminaliteit: 516 Ondermijning: 1.963 Zorg en Veiligheid: 791 Fysieke veiligheid*: 18.449 Veilig Breda Algemeen: 2.027 *Bijdrage veiligheidsregio: 12.397	4,58%	€ 171,19	60,5	- 38,2% - 1,9% - 18,2%
Nijmegen	177.359	832.000	19.500	Crisisbeheersing & brandweer*: 14.581 Openbare orde en veiligheid: 4.888 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,34%	€ 109,95	62,4	- 44,3% - 1,3% - 18,8%
Apeldoorn	164.781	588.557	16.782	Crisisbeheersing & brandweer*: 12.334 Openbare orde en veiligheid: 4.399 Grondexploitatie: 49 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,86%	€ 101,84	46,8	- 28,2% - 1,0% - 12,7%
Haarlem	162.543	598.621	32.294	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.420 Openbare orde en Veiligheid: 13.365 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.711	5,39%	€ 198,68	50,0	- 34,2% - 2,0% - 16,6%
Arnhem	162.424	733.338	16.477	Crisisbeheersing op orde*: 15.662 Criminaliteit maakt geen kans: 815 Personeel: 3.200 Handhaving i.h.k.v. C-Herstelagenda: 400 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.900	2,25%	€ 101,44	69,7	- 40,7% - 1,4% - 20,3%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Deze tabel is conform de initiële opdracht gerangschikt o.b.v. inwoneraantal. In bijlage 2 zijn verschillende tabellen te vinden, gerangschikt op basis van andere relevante indicatoren.

Zie volgende pagina voor vervolg van tabel.

Gemeente [vervolg tabel]	Inwoneraantal per 1 jan. 2021 [gemeente met meeste inwoners staat bovenaan]	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Arnhem	162.424	733.338	16.477	Crisisbeheersing op orde*: 15.662 Criminaliteit maakt geen kans: 815 Personeel: 3.200 Handhaving i.h.k.v. C-Herstelagenda: 400 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.900	2,25%	€ 101,44	69,7	- 40,7% - 1,4% - 20,3%
Enschede	159.732	722.799	21.067	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.551 Openbare orde en veiligheid: 7.515 * Bijdrage veiligheidsregio: 13.448 NIET: Bestemmen & VTH: 10.771	2,91%	€ 131,89	63,6	- 35,1% - 2,5% - 17,9%
Haarlemmermeer	157.789	494.752	19.002	Veilige woon- en leefomgeving: 3.931 Crisisbeheersing & Brandweer*: 15.070 *Bijdrage veiligheidsregio: 16.000	3,84%	€ 120,42	47,7	- 29,6% - 0,7% - 11,5%
Amersfoort	157.462	571.934	15.416	Sociale veiligheid: 3.825 Fysieke veiligheid: 10.657 Handhaving: 735 *Bijdrage veiligheidsregio: 10.563	2,70%	€ 97,90	47,5	- 39,2% - *Niet bekend* - 14,8%
Zaanstad	156.901	548.677	22.521	Handhavingsprogramma: 7.711 Uitvoering IVH: 1.178 RIEC, Bibob en weerbaarheid: 164 *Bijdrage veiligheidsregio: 13.468	4,10%	€ 143,54	45,7	- 32,9% - *Niet bekend* - 16,4%
's-Hertogenbosch	155.490	784.350	22.239	Openbare orde en veiligheid: 8.365 Verkeer en vervoer: 1.926 Crisisbeheersing & brandweer*: 9.226 Geëscaleerde zorg 18+: 2.546 *Bijdrage veiligheidsregio: *niet bekend*	2,84%	€ 143,03	58,1	- 31,9% - *Niet bekend* - 14,2%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Deze tabel is conform de initiële opdracht gerangschikt o.b.v. inwoneraantal. In bijlage 2 zijn verschillende tabellen te vinden, gerangschikt op basis van andere relevante indicatoren.

Gemiddelde waarden indicatoren

De onderstaande tabel presenteert de gemiddelde waarden van de indicatoren, berekend op basis van de vergelijkingstabel op de vorige twee pagina's. In de conclusie in hoofdstuk 5 zijn de waarden van de gemeente Arnhem vergeleken met de gemiddelden uit de onderstaande tabel.

	Inwoneraantal 1 januari 2021	**Totale begroting (absoluut)** **x € 1.000**	**Begroting Veiligheid (absoluut)** **x € 1.000**	**Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting**	**Begroting Veiligheid per inwoner**	**Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	**Veiligheidsgevoel in 2019** ***- voelt zich wel eens onveilig*** ***- voelt zich vaak onveilig*** ***- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt***
Gemiddelde onderzochte gemeenten	168.483	686.450	21.624	3,27%	€ 128,90	54,55	- 35,65% - 1,61%* - 16,45%

*Gemiddelde van 8 gemeenten, voor 3 gemeenten was dit percentage niet bekend.

In dit hoofdstuk worden enkele feitelijke conclusies gepresenteerd die volgen uit de vergelijking van de gemeente Arnhem met de tien andere onderzochte gemeenten.

Conclusies per indicator

Totale begroting (absoluut) – bovengemiddeld
De totale begrote lasten voor 2021 waren voor de gemeente Arnhem zo'n € 46,8 miljoen (oftewel 6,83%) hoger dan het gemiddelde voor de elf onderzochte gemeenten. Arnhem heeft de op drie na grootste begroting van de onderzochte gemeenten. Qua inwoneraantal zit Arnhem 6.000 inwoners onder het gemiddelde. Hieruit kan geconcludeerd worden dat Arnhem een relatief grote totale begroting heeft ten opzichte van de andere gemeenten.

Begroting veiligheid (absoluut) – onder gemiddeld
De gemeente Arnhem besteedt absoluut gezien ruim € 5 miljoen minder aan veiligheid dan gemiddeld. Arnhem heeft de op één na kleinste begroting voor veiligheid van alle elf onderzochte gemeenten. Alleen de veiligheidsbegroting van de gemeente Amersfoort is lager. Hieruit kan geconcludeerd worden dat Arnhem relatief weinig besteedt aan veiligheid ten opzichte van haar inwoneraantal.

Begroting veiligheid als percentage van totale begroting – onder gemiddeld
In navolging op de onder-gemiddelde absolute begroting voor veiligheid, is ook het percentage van de begroting voor veiligheid ten opzichte van de totale gemeentelijke begroting relatief laag in Arnhem. De gemeente Arnhem besteedt 2,25% van haar totale begroting aan veiligheid en scoort hiermee ruim 1% onder het gemiddelde. Alleen de gemeente Almere besteedt relatief gezien een kleiner deel van de totale begroting aan veiligheid.

Begroting veiligheid per inwoner – onder gemiddeld
Ook wanneer de veiligheidsbegroting wordt gedeeld door het aantal inwoners scoort Arnhem laag ten opzichte van de andere gemeenten. De € 101,44 die in Arnhem per inwoner wordt besteed aan veiligheid ligt ruim onder het gemiddelde van € 128,90 per inwoner. Alleen de gemeenten Almere en Apeldoorn besteden een kleiner bedrag per inwoner aan veiligheid dan Arnhem. De verschillen in deze categorie zijn substantieel. Zo besteedt de gemeente Haarlem bijna het dubbele vergeleken met Arnhem per inwoner aan veiligheid.

Aantal misdrijven – bovengemiddeld
De gemeente Arnhem kent relatief hoge misdaadcijfers, zo bleek eerder uit het rekenkameronderzoek. Dit onderzoek toont aan dat er ruim vijftien misdrijven per 1.000 inwoners meer worden gepleegd in Arnhem dan het gemiddelde van 54,6 in de onderzochte gemeenten. Arnhem is hiermee met duidelijke afstand lijstaanvoerder in deze categorie met 69,7 misdrijven per 1.000 inwoners in 2020.

Veiligheidsgevoel – bovengemiddeld
Ten aanzien van het door de inwoners ervaren veiligheidsgevoel scoort de gemeente Arnhem bovengemiddeld. 40,7% van de Arnhemmers zegt zich wel eens onveilig te voelen, ten opzichte van 35,7% gemiddeld in de onderzochte gemeenten. Alleen in Nijmegen ligt dit percentage met 44,3% hoger. Ook voelt 20,3% van de ondervraagden zich wel eens onveilig in de eigen buurt, ten opzichte van 16,5% gemiddeld. Dit is het hoogste percentage van alle onderzochte gemeenten. Alleen op de vraag of men zich vaak onveilig voelt antwoordden minder Arnhemmers "ja" dan gemiddeld: 1,4% ten opzichte van 1,6% bij alle onderzochte gemeenten.

Algemene conclusie

Op basis van dit vergelijkende onderzoek kan geconcludeerd worden dat de gemeente Arnhem zowel absoluut als relatief gezien minder financiële middelen besteedt aan veiligheid dan negen van de tien onderzochte gemeenten in deze benchmark. Ondanks de relatief omvangrijke totale gemeentelijke begroting, gaat slechts een relatief beperkt deel naar beleid en uitvoering om de veiligheid en leefbaarheid te waarborgen in Arnhem. Per inwoner betekent dit een onder-gemiddeld budget voor veiligheid.

Zowel qua aantal misdrijven per inwoner als het ervaren veiligheidsgevoel in de gemeente scoort Arnhem aanzienlijk minder goed dan de tien andere gemeenten van vergelijkbare grootte. In navolging van de conclusie van de Arnhemse Rekenkamer dat Arnhem qua omvang van georganiseerde criminaliteit eerder een G4-gemeente lijkt, zou deze benchmark daarom aanleiding kunnen zijn de gemeentelijke uitgaven aan veiligheid in Arnhem te herijken.

Bronvermelding

Algemene brondocumenten

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Geregistreerde criminaliteit; soort misdrijf, regio. Voorlopige cijfers 2020.*
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *(On)veiligheidsbeleving; regio. Cijfers 2019. Op basis van de Veiligheidsmonitor 2019.*
- De Rekenkamer Arnhem (2021, 15 juni). *De wet van de stimulerende achterstand: Onderzoek Ondermijning.* Via: https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2021/06/De-wet-van-de-stimulerende-achterstand-onderzoek-naar-ondermijng-Rekenkamer-Arnhem.pdf

Online bronnen

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- waarstaatjegemeente.nl
- data.politie.nl
- leefbarometer.nl
- zichtopondermijning.nl

Gemeentelijke documenten

Almere

- Gemeente Almere (2020). *Programmabegroting 2021*. Via: https://almere.begroting-2021.nl/assets/docs/Totaalbegroting%202021.pdf
- Gemeente Almere (2020). *Jaarplan Veiligheid 2021*. Via: https://veilig.almere.nl/beleid-cijfers-en-convenanten/jaarplan-veiligheid-2021

Amersfoort

- Gemeente Amersfoort (2020). *Begroting 2021*. Via: https://amersfoort.begroting-2021.nl/
- Gemeente Amersfoort (2020, 10 november). *Meerjarenbegroting 2021-2024.* Via: https://amersfoort.begroting-2021.nl/assets/docs/Meerjarenbegroting%202021-2024%20-%20Besluit%20raad%2010-11.pdf
- Afdeling Bestuur, Strategie en Veiligheid Gemeente Amersfoort (2019, oktober). *Integraal veiligheidsprogramma 2020-2022*. Via: https://www.amersfoort.nl/web/file?uuid=ff98645b-2a9f-4328-8fbb-d5dc8b5d27dc&owner=a46adc0b-3fdf-46de-afba-c11e346680c1&contentid=10456

Apeldoorn

- Gemeente Apeldoorn (2020). *Meerjaren Programma Begroting 2021-2024: Werken voor de Toekomst.* Via: https://apeldoorn.begroting-2021.nl/p28500/download
- Gemeente Apeldoorn (2019, januari). *Integraal Veiligheidsplan 2019-2022: Met vertrouwen samen verder.* Via: https://www.apeldoorn.nl/DATA/TER/inwoners/integraal_veiligheiddsplan.pdf

Arnhem

- Gemeente Arnhem (2020/2021). *Infographic Begroting 2021*. Via: https://arnheminfographic.begroting-2021.nl/
- Gemeente Arnhem (2020/2021). *Geamendeerde begroting 2021*. Via: https://arnhem.begroting2021.nl/assets/docs/Geamendeerde%20Begroting%202021.pdf
- Gemeente Arnhem (2020/2021) *Begroting 2021: Veiligheid.* Via: https://arnhem.begroting-2021.nl/p29529/veiligheid
- Gemeente Arnhem (2019, 27 februari). Arnhem; Veilige Stad. *Kadernota Veiligheid 2018-2022*. Via: https://mijnspijkerkwartier.nl/files/mijnspijkerkwartier.nl/uploads/files/704786/Kadernota%20Veiligheid%202018%202022%20Arnhem%20Veilige%20Stad.pdf

Breda

- Gemeente Breda (2020, 9 oktober). *Begroting 2021*. Via: Begroting 2021 (hetgeldvanbreda.nl)
- Gemeente Breda (2020). *Meerjarenprogramma Veiligheid.* Via: kennisbank.breda.nl

Enschede

- Gemeente Enschede (2021). *Gemeentebegroting 2021-2024.* Via: Gemeentebegroting 2021 (enschede.nl)
- Gemeente Enschede (2021, februari). *Integraal Veiligheidsbeleid 2021-2024.* Via: https://www.enschede.nl/sites/default/files/Integraal-veiligheidsbeleid.pdf

Haarlem

- Gemeente Haarlem (2021). *Financiële stukken: Begroting.* Via: https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/financiele-stukken/begroting
- Gemeente Haarlem (2020). *Programmabegroting 2021 – 2025*. Via: https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/financiele-stukken/Programmabegroting-2021-2025-HLM-28092020.pdf
- Gemeente Haarlem (2019). *IVH 2019-2022 Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid*. Via: https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/2018814461-2-Bijlage-1-Integraal-Veiligheids-en-Handhavingsbeleid-2019-2022-2.pdf

Haarlemmermeer

- Gemeente Haarlemmermeer (2018, 10 juli). *Kadernota Integrale Veiligheid 2018-2022.* Via: https://hetccv.nl/fileadmin/user_upload/cafile6320726775869420495.pdf
- Gemeente Haarlemmermeer (2020). *Programmabegroting 2021-2024.* Via: https://programmabegroting.haarlemmermeer.nl/2021/

Nijmegen

- Gemeente Nijmegen (2020, 15 september). *Stadsbegroting Gemeente Nijmegen 2021.* Via: https://nijmegen.begroting-2021.nl/p47162/veiligheid
- Gemeente Nijmegen (2018). *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*. Via: https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Nijmegen&id=8c5da943-2d28-4d70-b53c-8aec530e2f56

's-Hertogenbosch

- Gemeente 's Hertogenbosch (2020). *Begroting 2021*. Via: https://s-hertogenbosch.begroting-2021.nl/
- Gemeente 's Hertogenbosch (2018, 11 december). *Integraal Veiligheidsplan 2019-2022*. Via: https://www.s-hertogenbosch.nl/fileadmin/Website/Stad_bestuur/Stad/Veiligheid/IVP_2019-2022_def.pdf

Zaanstad

- Gemeente Zaanstad (2020, 10 november). *Begroting 2021-2024.* Via: https://zaanstad.begroting-2021.nl/
- Gemeenten Zaanstad, Oostzaan & Wormerland (2018, 7 november). *Integraal Veiligheidsplan 2019-2022.* Via: https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/7030050/1/Bijlage_Integraal_Veiligheidsplan_2019-2022_IVP
- Gemeente Zaanstad (2020). *Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021.* Via: https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/9347572/bijlage%20-%20Uitvoeringsprogramma%20Vergunningverlening,%20Toezicht%20en%20Handhaving%202021

Bijlage 1

Duiding gemeentelijke begrotingen en beleidskaders

Duiding vergelijkingstabel

Op de volgende pagina's wordt per onderzochte gemeente geduid hoe de veiligheidsbegroting is opgebouwd en welke veiligheidsonderwerpen in het beleidskader zijn geprioriteerd. Op basis hiervan wordt geconcludeerd welke taken en werkzaamheden binnen veiligheid en de veiligheidsbegroting vallen. Deze nuances zijn relevant om in acht te nemen bij het interpreteren van de data en het vergelijken van gemeenten op basis van de vergelijkingstabel.

1. Almere

Begroting

Het thema veiligheid is in de programmabegroting 2021 ondergebracht binnen 'Programma 7 Veiligheid'. Dit programma bestaat uit vier onderdelen: Brandveiligheid, Openbare orde, Veiligheidsbeleid, en Veiligheidsregio. Relevant hierin zijn voornamelijk de onderdelen Openbare orde en Veiligheidsbeleid.

Openbare orde betreft:

- Apparaatskosten (hoofdzakelijk personeelskosten voor toezicht en handhaving op straat);
- Evenementen;
- Openbare orde en Veiligheid (dit budget wordt ingezet voor handhaving van de openbare orde);
- Stads- en cameratoezicht.

Het Veiligheidsbeleid betreft:

- Jeugdcriminaliteit en overlast
- High Impact Crime
- Nazorg ex-gedetineerden
- Subsidies
- Veiligheidsbeleid
- Veiligheidshuis

Beleidskader

Prioriteiten in het beleidskader zijn opgenomen in het Jaarplan Veiligheid 2021 en omvatten:

- Veilige wijken (high impact crimes, veelvoorkomende criminaliteit en cyberveiligheid, overlast op straat)
- Ondermijning & georganiseerde criminaliteit
- Zorg en veiligheid (jeugdoverlast en -criminaliteit, school en veiligheid, woonoverlast, radicalisering)
- Rampenbestrijding en crisisbeheersing

Conclusie

In de gemeente Almere vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen ook activiteiten die het sociaal en zorg domein raken, zoals schoolveiligheid en de aanpak van jeugdcriminaliteit.

2. Breda

Begroting

Het thema veiligheid is in de begroting van 2021 ondergebracht binnen het programma 'Basis op Orde in Breda' en specifiek het thema 'Veilig Breda'. Uit het financieel totaaloverzicht in de bijlagen van de begroting zijn de volgende onderdelen te onderscheiden:

- Veiligheid openbare ruimte
- Zichtbare criminaliteit
- Ondermijning
- Zorg en Veiligheid
- Fysieke veiligheid (waaronder waarschijnlijk de Veiligheidsregio valt)
- Veilig Breda Algemeen

Beleidskader

Het Meerjarenprogramma Veiligheid van de gemeente Breda beschrijft het beleidskader, waarin de volgende prioriteiten zijn opgenomen:

- Ondermijning
- Zorg en Veiligheid
- Veiligheid openbare ruimte
- Fysieke veiligheid
- Zichtbare criminaliteit

Conclusie

In de gemeente Breda vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen onder de prioriteit zorg en veiligheid tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van jeugdcriminaliteit, alcohol- en drugsgebruik en seksuele uitbuiting. De onderwerpen die terugkomen in de begroting komen volledig overeen met de onderdelen in het beleidskader.

3. Nijmegen

Begroting

Het thema veiligheid is in de begroting van 2021 ondergebracht binnen 'Programma Veiligheid'. Dit programma bestaat uit twee taakvelden:

- Crisisbeheersing en brandweer
- Openbare orde en veiligheid

Beleidskader

Het beleidskader voor het programma Veiligheid van de gemeente Nijmegen is opgenomen in het Veiligheidsplan 2018-2022. Hierin zijn de volgende onderwerpen opgenomen als prioriteiten:

- Intelligence
- Veiliger Wijkteams
- Zorg en veiligheid
- Fysieke veiligheid
- Ondermijningscriminaliteit

Conclusie

In de gemeente Nijmegen vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen onder de prioriteit zorg en veiligheid tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van jeugdcriminaliteit en personen met verward gedrag.

4. Apeldoorn

Begroting

Het thema veiligheid is in de Meerjaren Programma Begroting 2021-2024 ondergebracht binnen 'Programma 2 Veiligheid'. Dit programma bestaat uit twee pijlers:

- Openbare orde en veiligheid
- Crisisbeheersing en brandweer

Daarnaast is binnen programma 3 'Openbare Ruimte' ook een kostenpost '1.2 Openbare orde en veiligheid' opgenomen, Dit kan budget t.b.v. Toezicht & Handhaving zijn**.**

Beleidskader

Het beleidskader voor het thema veiligheid is opgenomen in het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 van de gemeente Apeldoorn, met de volgende prioriteiten:

- Informatiepositie en intelligence
- Verbinding van zorg en veiligheid
- Sociale kwaliteit (overlast door personen)
- Jeugdcriminaliteit en individuele probleemjongeren
- Georganiseerde /ondermijnende criminaliteit
- Digitale criminaliteit
- High Impact Crime (HIC)

Conclusie

De gemeente Apeldoorn focust zich voornamelijk op sociale veiligheid en het snijvlak van zorg en veiligheid. Het is niet duidelijk of VTH ook onder veiligheid valt.

5. Haarlem

Begroting

Het thema veiligheid is in de programmabegroting ondergebracht binnen 'Programma 6 Burger, bestuur en veiligheid', meer specifiek 'Beleidsveld 6.3 Openbare orde en veiligheid'. Hieronder vallen twee afdelingen :

- Veiligheid en Handhaving
- Vergunningen Toezicht en Handhaving

Beleidskader

Het beleidskader omvat het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid, prioriteiten hierin zijn:

- Ondermijnende criminaliteit
- Zorg en Veiligheid
- Leefbaarheid van wijken en buurten
- Jeugd en Veiligheid
- High Impact Crimes

Conclusie

In de gemeente Haarlem vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van verward gedrag (Zorg en Veiligheid) en de aanpak van jeugdcriminaliteit (Jeugd en Veiligheid).

6. Enschede

Begroting

In de gemeentebegroting 2021 is Veiligheid belegd onder 'Programma 3.1: Samenleving en bestuur', specifiek in het kader van 'Doel 5. Openbare orde en veiligheid'. Ten behoeve van de Openbare Orde en Veiligheid zijn drie taken opgenomen in de begroting:

- Bevorderen verbinding in samenleving (tegengaan polarisatie en radicalisering)
- Ervoor zorgen dat Enschede een ongunstig klimaat heeft voor ondermijnende activiteiten
- Versterken van de samenwerking tussen zorg en veiligheid

Belangrijk hierbij te noemen is dat bestemmen en VTH in het programma 'Duurzaam wonen, leven en werken' vallen, dus niet binnen de begroting van Veiligheid.

Beleidskader

Het beleidskader hiervoor is opgenomen in het Integraal veiligheidsbeleid 2021-2024 van de gemeente Enschede. Binnen de gemeente Enschede is een scheiding tussen fysieke veiligheid en sociale veiligheid gemaakt. Het Integraal Veiligheidsbeleid richt zich op sociale veiligheid. Prioriteiten hierin zijn:

- Zorg en veiligheid
- Jeugd en veiligheid
- Georganiseerde ondermijnende criminaliteit
- Polarisering en radicalisering

Conclusie

De gemeente Enschede mikt sterk op sociale veiligheid. Bestemmen en VTH vallen niet onder veiligheid (en niet in zelfde begrotingspost), maar binnen het ruimtelijk domein.

7. Haarlemmermeer

Begroting

In de programmabegroting 2021-2024 van de gemeente Haarlemmermeer zijn twee taken opgenomen voor het programma Veiligheid:

- Veilige woon- en leefomgeving
- Brandweerzorg en crisisbeheersing (als bijdrage aan de veiligheidsregio)

Beleidskader

Het programma Veiligheid van de gemeente Haarlemmermeer valt uiteen in twee beleidsdoelen. De prioriteiten uit de Kadernota Integrale Veiligheid zijn ondergebracht binnen een van de twee beleidsdoelen:

Beleidsdoel A: Een veilige woon- en leefomgeving voor inwoners, ondernemers en bezoekers in de gemeente Haarlemmermeer.

- Verbeteren veiligheidsgevoel in eigen buurt
- Versterken van de keten 'zorg-veiligheid'
- Aanpak ondermijning / georganiseerde criminaliteit
- Integraal samenwerken aan contraterrorisme, extremisme en radicalisering (CTER)
- Uitvoeringsprogramma Veiligheid realiseren

Beleidsdoel B: Het verzekeren van de doelmatige en slagvaardige hulpverlening op het gebied van brandweerzorg, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening.

- Het voorkomen van brand
- Deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling VRK
- Uitvoeren van inspecties op de brandveiligheidsvoorschriften
- Goede voorbereiding op crisis en incidenten

Relevant hierbij te noemen is dat VTH onderdeel is van het integraal veiligheidsbeleid.

Conclusie

In de gemeente Haarlemmermeer vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van verward gedrag (Zorg en Veiligheid) en de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit (Jeugd en Veiligheid).

8. Amersfoort

Begroting

Er zijn in de meerjarenbegroting 2021-2024 van de gemeente Amersfoort drie taken opgenomen voor het Veiligheid en Handhaving, wat valt onder het onderwerp 'Inclusieve en veilige stad':

- **Sociale veiligheid**
  - Kwetsbare personen, zorg en veiligheid
  - Aanpak ondermijning en weerbaarheid bestuur
  - Cybercrime
- **Fysieke Veiligheid**
  - Brandveiligheid
  - Bouwveiligheid
  - Leefbaarheid wijken en buurten
  - Crisisbeheersing
- **Handhaving**

Beleidskader

Het beleidskader voor Veiligheid en Handhaving is bij de gemeente Amersfoort opgenomen in het Integraal Veiligheidsprogramma 2020-2022. Hierin zijn drie aandachtsgebieden opgenomen:

- Weerbaarheid en ondermijning
- Zorg en Veiligheid
- Digitale weerbaarheid

Conclusie

In de gemeente Amersfoort vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van verward gedrag (Zorg en Veiligheid), kwetsbare personen en radicalisering.

9. Zaanstad

Begroting

In de begroting van de gemeente Zaanstad voor 2021 zijn kosten begroot onder 'Programma 6: Veiligheid, handhaving en publieke dienstverlening'. Relevante posten uit de begroting die betrekking hebben op veiligheid zijn:

- Zorgen voor een schone, hele en veilige woon- en leefomgeving (Handhavingsprogramma)
- Aanpak criminaliteit en overlast (Integraal Veiligheidsplan)
- Interventies in RIEC-verband, Bibob en maatschappelijke weerbaarheid
- Ramp en crisisbestrijding VrZW

Beleidskader

De gemeente Zaanstad heeft samen met de gemeenten Oostzaan en Wormerland een Integraal veiligheidsplan 2019-2022 opgesteld, waarin de volgende prioriteiten zijn opgenomen:

- High impact crimes
- Georganiseerde criminaliteit
- Overlast door jongeren
- Personen met verward gedrag
- Cybercrime

Conclusie

In de gemeente Zaanstad vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van verward gedrag en overlast van jongeren.

10. ‘s-Hertogenbosch

Begroting

Het programma veiligheid is apart opgenomen binnen de begroting voor 2021 van de gemeente ‘s-Hertogenbosch. In deze begroting zijn de volgende posten opgenomen:

- Openbare orde en veiligheid
- Verkeer en vervoer
- Crisisbeheersing en brandweer
- Geëscaleerde zorg 18+

Daarnaast zijn de volgende doelstellingen opgenomen in de begroting van het programma Veiligheid:

- Veilige woon- en leefomgeving
- Bedrijvigheid en veiligheid
- Jeugd en veiligheid
- Fysieke veiligheid
- Integriteit en veiligheid

Beleidskader

Het beleidskader voor het programma Veiligheid is opgenomen in het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 gemeente ‘s-Hertogenbosch. Hierin komt een aantal prioritaire thema’s naar voren:

- Veilige en leefbare wijken en buurt
  - Overlast, geweld op het snijvlak van Zorg & Veiligheid
  - Vermogenscriminaliteit en High Impact Crimes
- Veilig uitgaan en veilige evenementen
- Problematische jeugd en jeugdgroepen
- Ondermijning

Daarnaast is een aantal overige strategische thema’s benoemd

Conclusie

In de gemeente ‘s-Hertogenbosch vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van jeugdoverlast en -problematiek en inperking van alcohol- en drugsinname.

11. Arnhem

Begroting

In de geamendeerde begroting 2021 van Arnhem is veiligheid opgenomen als stedelijk programma ‘S01 Veiligheid’. Er wordt een splitsing gemaakt per ambitie en doel en hoe de middelen worden besteed. Hieruit wordt niet duidelijk of VTH ook onder veiligheid valt. Handhaving gebeurt ook vanuit de wijkprogramma’s, maar daarvan is niet uitgesplitst welk budget waarheen gaat.
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.

Beleidskader

Het beleidskader is opgenomen in de Kadernota Veiligheid 2018-2022: ‘Arnhem; Veilige Stad’. Dit bestaat uit de volgende onderdelen en prioriteiten:

- Stedelijke Veiligheid
  - Terugdringen van misdrijven (High Impact Crimes, woninginbraken, straatroof)
  - Georganiseerde criminaliteit en witwassen tegengaan
- Wijkveiligheid
  - Wijkoverlast terugbrengen naar gemiddeld Arnhems niveau (woonoverlast, drugs, intimiderende jongerengroepen, vervuiling)
- Maatschappelijke veiligheid
  - Discriminatie
  - Huiselijk geweld
  - Jeugdcriminaliteit
  - Personen met verward gedrag
- Fysieke veiligheid
  - Voorbereiden op rampen en crises i.s.m. de veiligheidsregio Gelderland-Midden

Conclusie

In de gemeente Arnhem vallen zowel de beleidsafdeling OOV, als een deel van de uitvoerende afdeling VTH onder de begroting van Veiligheid. Binnen het beleidsveld van Veiligheid vallen tevens activiteiten die raken aan het sociaal en zorg domein, zoals de aanpak van verward gedrag (Zorg en Veiligheid) en de aanpak van jeugdcriminaliteit (Jeugd en Veiligheid).

Bijlage 2

Vergelijkingstabel gerangschikt per relevante indicator

Rangschikking o.b.v. begroting Veiligheid als percentage van de totale begroting

Gemeente	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Haarlem	162.543	598.621	32.294	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.420 Openbare orde en Veiligheid: 13.365 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.711	5,39%	€ 198,68	50,0	- 34,2% - 2,0% - 16,6%
Breda	184.126	687.740	31.521	Veiligheid openbare ruimte: 7.775 Zichtbare criminaliteit: 516 Ondermijning: 1.963 Zorg en Veiligheid: 791 Fysieke veiligheid*: 18.449 Veilig Breda Algemeen: 2.027 *Bijdrage veiligheidsregio: 12.397	4,58%	€ 171,19	60,5	- 38,2% - 1,9% - 18,2%
Zaanstad	156.901	548.677	22.521	Handhavingsprogramma: 7.711 Uitvoering IVH: 1.178 RIEC, Bibob en weerbaarheid: 164 *Bijdrage veiligheidsregio: 13.468	4,10%	€ 143,54	45,7	- 32,9% - *Niet bekend* - 16,4%
Haarlemmermeer	157.789	494.752	19.002	Veilige woon- en leefomgeving: 3.931 Crisisbeheersing & Brandweer*: 15.070 *Bijdrage veiligheidsregio: 16.000	3,84%	€ 120,42	47,7	- 29,6% - 0,7% - 11,5%
Enschede	159.732	722.799	21.067	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.551 Openbare orde en veiligheid: 7.515 * Bijdrage veiligheidsregio: 13.448 NIET: Bestemmen & VTH: 10.771	2,91%	€ 131,89	63,6	- 35,1% - 2,5% - 17,9%
Apeldoorn	164.781	588.557	16.782	Crisisbeheersing & brandweer*: 12.334 Openbare orde en veiligheid: 4.399 Grondexploitatie: 49 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,86%	€ 101,84	46,8	- 28,2% - 1,0% - 12,7%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Zie volgende pagina voor vervolg van tabel.

Rangschikking o.b.v. begroting Veiligheid als percentage van de totale begroting

Gemeente [vervolg tabel]	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
's-Hertogenbosch	155.490	784.350	22.239	Openbare orde en veiligheid: 8.365 Verkeer en vervoer: 1.926 Crisisbeheersing & brandweer*: 9.226 Geëscaleerde zorg 18+: 2.546 *Bijdrage veiligheidsregio: *niet bekend*	2,84%	€ 143,03	58,1	- 31,9% - *Niet bekend* - 14,2%
Amersfoort	157.462	571.934	15.416	Sociale veiligheid: 3.825 Fysieke veiligheid: 10.657 Handhaving: 735 *Bijdrage veiligheidsregio: 10.563	2,70%	€ 97,90	47,5	- 39,2% - *Niet bekend* - 14,8%
Nijmegen	177.359	832.000	19.500	Crisisbeheersing & brandweer*: 14.581 Openbare orde en veiligheid: 4.888 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,34%	€ 109,95	62,4	- 44,3% - 1,3% - 18,8%
Arnhem	162.424	733.338	16.477	Crisisbeheersing op orde*: 15.662 Criminaliteit maakt geen kans: 815 Personeel: 3.200 Handhaving i.h.k.v. C-Herstelagenda: 400 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.900	2,25%	€ 101,44	69,7	- 40,7% - 1,4% - 20,3%
Almere	214.715	988.180	21.041	Brandveiligheid: 1.100 Openbare orde: 6.400 Veiligheidsbeleid: 1.800 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.800	2,13%	€ 98,00	48,1	- 37,8% - 2,1% - 19,5%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Rangschikking o.b.v. begroting Veiligheid per inwoner

Gemeente	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Haarlem	162.543	598.621	32.294	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.420 Openbare orde en Veiligheid: 13.365 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.711	5,39%	€ 198,68	50,0	- 34,2% - 2,0% - 16,6%
Breda	184.126	687.740	31.521	Veiligheid openbare ruimte: 7.775 Zichtbare criminaliteit: 516 Ondermijning: 1.963 Zorg en Veiligheid: 791 Fysieke veiligheid*: 18.449 Veilig Breda Algemeen: 2.027 *Bijdrage veiligheidsregio: 12.397	4,58%	€ 171,19	60,5	- 38,2% - 1,9% - 18,2%
Zaanstad	156.901	548.677	22.521	Handhavingsprogramma: 7.711 Uitvoering IVH: 1.178 RIEC, Bibob en weerbaarheid: 164 *Bijdrage veiligheidsregio: 13.468	4,10%	€ 143,54	45,7	- 32,9% - *Niet bekend* - 16,4%
's-Hertogenbosch	155.490	784.350	22.239	Openbare orde en veiligheid: 8.365 Verkeer en vervoer: 1.926 Crisisbeheersing & brandweer*: 9.226 Geëscaleerde zorg 18+: 2.546 *Bijdrage veiligheidsregio: *niet bekend*	2,84%	€ 143,03	58,1	- 31,9% - *Niet bekend* - 14,2%
Enschede	159.732	722.799	21.067	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.551 Openbare orde en veiligheid: 7.515 * Bijdrage veiligheidsregio: 13.448 NIET: Bestemmen & VTH: 10.771	2,91%	€ 131,89	63,6	- 35,1% - 2,5% - 17,9%
Haarlemmermeer	157.789	494.752	19.002	Veilige woon- en leefomgeving: 3.931 Crisisbeheersing & Brandweer*: 15.070 *Bijdrage veiligheidsregio: 16.000	3,84%	€ 120,42	47,7	- 29,6% - 0,7% - 11,5%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Zie volgende pagina voor vervolg van tabel.

Rangschikking o.b.v. begroting Veiligheid per inwoner

Gemeente [vervolg tabel]	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Nijmegen	177.359	832.000	19.500	Crisisbeheersing & brandweer*: 14.581 Openbare orde en veiligheid: 4.888 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,34%	€ 109,95	62,4	- 44,3% - 1,3% - 18,8%
Apeldoorn	164.781	588.557	16.782	Crisisbeheersing & brandweer*: 12.334 Openbare orde en veiligheid: 4.399 Grondexploitatie: 49 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,86%	€ 101,84	46,8	- 28,2% - 1,0% - 12,7%
Arnhem	162.424	733.338	16.477	Crisisbeheersing op orde*: 15.662 Criminaliteit maakt geen kans: 815 Personeel: 3.200 Handhaving i.h.k.v. C-Herstelagenda: 400 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.900	2,25%	€ 101,44	69,7	- 40,7% - 1,4% - 20,3%
Almere	214.715	988.180	21.041	Brandveiligheid: 1.100 Openbare orde: 6.400 Veiligheidsbeleid: 1.800 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.800	2,13%	€ 98,00	48,1	- 37,8% - 2,1% - 19,5%
Amersfoort	157.462	571.934	15.416	Sociale veiligheid: 3.825 Fysieke veiligheid: 10.657 Handhaving: 735 *Bijdrage veiligheidsregio: 10.563	2,70%	€ 97,90	47,5	- 39,2% *- Niet bekend* - 14,8%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Rangschikking o.b.v. aantal misdrijven per 1.000 inwoners

Gemeente	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Arnhem	162.424	733.338	16.477	Crisisbeheersing op orde*: 15.662 Criminaliteit maakt geen kans: 815 Personeel: 3.200 Handhaving i.h.k.v. C-Herstelagenda: 400 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.900	2,25%	€ 101,44	69,7	- 40,7% - 1,4% - 20,3%
Enschede	159.732	722.799	21.067	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.551 Openbare orde en veiligheid: 7.515 * Bijdrage veiligheidsregio: 13.448 NIET: Bestemmen & VTH: 10.771	2,91%	€ 131,89	63,6	- 35,1% - 2,5% - 17,9%
Nijmegen	177.359	832.000	19.500	Crisisbeheersing & brandweer*: 14.581 Openbare orde en veiligheid: 4.888 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,34%	€ 109,95	62,4	- 44,3% - 1,3% - 18,8%
Breda	184.126	687.740	31.521	Veiligheid openbare ruimte: 7.775 Zichtbare criminaliteit: 516 Ondermijning: 1.963 Zorg en Veiligheid: 791 Fysieke veiligheid*: 18.449 Veilig Breda Algemeen: 2.027 *Bijdrage veiligheidsregio: 12.397	4,58%	€ 171,19	60,5	- 38,2% - 1,9% - 18,2%
's-Hertogenbosch	155.490	784.350	22.239	Openbare orde en veiligheid: 8.365 Verkeer en vervoer: 1.926 Crisisbeheersing & brandweer*: 9.226 Geëscaleerde zorg 18+: 2.546 *Bijdrage veiligheidsregio: *niet bekend*	2,84%	€ 143,03	58,1	- 31,9% - *Niet bekend* - 14,2%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Zie volgende pagina voor vervolg van tabel.

Rangschikking o.b.v. aantal misdrijven per 1.000 inwoners

Gemeente [vervolg tabel]	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Haarlem	162.543	598.621	32.294	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.420 Openbare orde en Veiligheid: 13.365 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.711	5,39%	€ 198,68	50,0	- 34,2% - 2,0% - 16,6%
Almere	214.715	988.180	21.041	Brandveiligheid: 1.100 Openbare orde: 6.400 Veiligheidsbeleid: 1.800 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.800	2,13%	€ 98,00	48,1	- 37,8% - 2,1% - 19,5%
Haarlemmermeer	157.789	494.752	19.002	Veilige woon- en leefomgeving: 3.931 Crisisbeheersing & Brandweer*: 15.070 *Bijdrage veiligheidsregio: 16.000	3,84%	€ 120,42	47,7	- 29,6% - 0,7% - 11,5%
Amersfoort	157.462	571.934	15.416	Sociale veiligheid: 3.825 Fysieke veiligheid: 10.657 Handhaving: 735 *Bijdrage veiligheidsregio: 10.563	2,70%	€ 97,90	47,5	- 39,2% - *Niet bekend* - 14,8%
Apeldoorn	164.781	588.557	16.782	Crisisbeheersing & brandweer*: 12.334 Openbare orde en veiligheid: 4.399 Grondexploitatie: 49 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,86%	€ 101,84	46,8	- 28,2% - 1,0% - 12,7%
Zaanstad	156.901	548.677	22.521	Handhavingsprogramma: 7.711 Uitvoering IVH: 1.178 RIEC, Bibob en weerbaarheid: 164 *Bijdrage veiligheidsregio: 13.468	4,10%	€ 143,54	45,7	- 32,9% - *Niet bekend* - 16,4%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Rangschikking o.b.v. voelt zich wel eens onveilig in eigen buurt

Gemeente	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Arnhem	162.424	733.338	16.477	Crisisbeheersing op orde*: 15.662 Criminaliteit maakt geen kans: 815 Personeel: 3.200 Handhaving i.h.k.v. C-Herstelagenda: 400 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.900	2,25%	€ 101,44	69,7	- 40,7% - 1,4% - 20,3%
Almere	214.715	988.180	21.041	Brandveiligheid: 1.100 Openbare orde: 6.400 Veiligheidsbeleid: 1.800 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.800	2,13%	€ 98,00	48,1	- 37,8% - 2,1% - 19,5%
Nijmegen	177.359	832.000	19.500	Crisisbeheersing & brandweer*: 14.581 Openbare orde en veiligheid: 4.888 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,34%	€ 109,95	62,4	- 44,3% - 1,3% - 18,8%
Breda	184.126	687.740	31.521	Veiligheid openbare ruimte: 7.775 Zichtbare criminaliteit: 516 Ondermijning: 1.963 Zorg en Veiligheid: 791 Fysieke veiligheid*: 18.449 Veilig Breda Algemeen: 2.027 *Bijdrage veiligheidsregio: 12.397	4,58%	€ 171,19	60,5	- 38,2% - 1,9% - 18,2%
Enschede	159.732	722.799	21.067	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.551 Openbare orde en veiligheid: 7.515 * Bijdrage veiligheidsregio: 13.448 NIET: Bestemmen & VTH: 10.771	2,91%	€ 131,89	63,6	- 35,1% - 2,5% - 17,9%
Haarlem	162.543	598.621	32.294	Crisisbeheersing en brandweer*: 13.420 Openbare orde en Veiligheid: 13.365 * Bijdrage veiligheidsregio: 12.711	5,39%	€ 198,68	50,0	- 34,2% - 2,0% - 16,6%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

Zie volgende pagina voor vervolg van tabel.

Rangschikking o.b.v. voelt zich wel eens onveilig in eigen buurt

Gemeente [vervolg tabel]	Inwoneraantal per 1 jan. 2021	Totale begroting* (absoluut) *x € 1.000*	Begroting Veiligheid* (absoluut) *x € 1.000*	Uitsplitsing en duiding begroting Veiligheid *NIET = andere begrotingspost dan Veiligheid* *x € 1.000*	Begroting Veiligheid als percentage van totale begroting	Begroting Veiligheid per inwoner	Aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2020**	Veiligheidsgevoel in 2019*** *- voelt zich wel eens onveilig* *- voelt zich vaak onveilig* *- voel zich wel eens onveilig in eigen buurt*
Zaanstad	156.901	548.677	22.521	Handhavingsprogramma: 7.711 Uitvoering IVH: 1.178 RIEC, Bibob en weerbaarheid: 164 *Bijdrage veiligheidsregio: 13.468	4,10%	€ 143,54	45,7	- 32,9% - *Niet bekend* - 16,4%
Amersfoort	157.462	571.934	15.416	Sociale veiligheid: 3.825 Fysieke veiligheid: 10.657 Handhaving: 735 *Bijdrage veiligheidsregio: 10.563	2,70%	€ 97,90	47,5	- 39,2% - *Niet bekend* - 14,8%
's-Hertogenbosch	155.490	784.350	22.239	Openbare orde en veiligheid: 8.365 Verkeer en vervoer: 1.926 Crisisbeheersing & brandweer*: 9.226 Geëscaleerde zorg 18+: 2.546 *Bijdrage veiligheidsregio: *niet bekend*	2,84%	€ 143,03	58,1	- 31,9% - *Niet bekend* - 14,2%
Apeldoorn	164.781	588.557	16.782	Crisisbeheersing & brandweer*: 12.334 Openbare orde en veiligheid: 4.399 Grondexploitatie: 49 *Bijdrage veiligheidsregio: 11.677	2,86%	€ 101,84	46,8	- 28,2% - 1,0% - 12,7%
Haarlemmermeer	157.789	494.752	19.002	Veilige woon- en leefomgeving: 3.931 Crisisbeheersing & Brandweer*: 15.070 *Bijdrage veiligheidsregio: 16.000	3,84%	€ 120,42	47,7	- 29,6% - 0,7% - 11,5%

* Uitgegaan van de begrote lasten in 2021

** Voorlopige cijfers CBS

*** Cijfers CBS

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitale transformatie, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.

Oscar Laros
06 82 54 51 91

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Aan de gemeenteraad

Datum	: 28 juni 2022
Zaaknummer	: 673876
Contactpersoon	: Nick Verhoeven
Telefoonnummer	: 0631114819

Onderwerp: Subsidieaanvraag plan van aanpak Preventie met gezag

Geachte voorzitter en leden,

De strijd tegen de georganiseerde (drugs)misdaad begint in de huiskamers in onze wijken. Onze jeugd dreigt steeds jonger in handen te vallen van de (drugs)criminaliteit, die de leefbaarheid in bepaalde wijken in Arnhem ondermijnt. Het water staat ons aan de lippen. Daarom zetten we in Arnhem-Oost in op preventie en repressie: we stellen normen, we handhaven én we houden kinderen en jongeren weg van criminaliteit, doordat wij iets beters voor ze hebben. Thuis, op straat en op school, 24 uur per dag bieden docenten, jongerenwerkers, straatcoaches, wijkagenten en andere opvoeders een pedagogische omgeving. We vragen hiervoor subsidie ‘Preventie met gezag’ bij het Rijk. Wij leggen hier nog eens € 750.000 eigen financiering bij.

Met deze brief informeren wij u over het plan van aanpak dat wij hebben ingediend.

Preventie met Gezag
Om te voorkomen dat jongeren en jongvolwassenen de (georganiseerde en ondermijnende) criminaliteit ingaan of hier verder in afglijden zet dit kabinet fors in op preventie.
Dit doet het kabinet met structurele middelen die met Prinsjesdag 2021 beschikbaar zijn gekomen voor de preventieve aanpak van ondermijning (€ 82 miljoen euro structureel). Aanvullend daaraan zijn met het Coalitieakkoord middelen vrijgemaakt voor de preventieve aanpak van jeugdcriminaliteit. Hiermee geeft het kabinet vorm aan een domeinoverstijgende en gebiedsgerichte aanpak ‘Preventie met gezag’.
Een start wordt gemaakt in de 15 gemeenten waar 16 gebieden zijn geprioriteerd in het kader van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. In deze gebieden stapelt de problematiek zich op en daarmee groeit de voedingsbodem voor (georganiseerde en ondermijnende) (jeugd)criminaliteit. Arnhem behoort met Arnhem-Oost tot de eerste selectie van gemeenten die aanspraak kan maken op een deel van de middelen. Daarvoor hebben we het bijgevoegde plan van aanpak ingediend voor de gestelde datum van 1 juli 2022.

De problemen in Arnhem-Oost

In de wijken in Arnhem-Oost staat de leefbaarheid structureel onder druk: meer (drugs)criminaliteit, meer schooluitval en achterstanden, meer werkloosheid, meer gezondheidsproblemen, meer geldproblemen, en dat alles tegelijk. Veel kinderen groeien hier op zonder rolmodellen, of kennen zelfs niemand die werkt. Kinderen en jongeren kunnen zich niet ontwikkelen omdat thuis of in de buurt 'leefstress' alomtegenwoordig is. Intussen trekken de rolmodellen uit de drugscriminaliteit de aandacht van de jongeren in Arnhem-Oost. Drugsdealertjes worden steeds jonger, hun ronselaars wanen zich onaantastbaar. Daarom is preventie én repressie met gezag juist hier levensreddend – letterlijk.

Lange adem nodig

Met het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC) hebben we bewezen dat systeeminterventies vanuit zowel preventie als repressie met gezag wérken. Partners hebben elkaar gevonden in een keten die wijken beschermt tegen de gevolgen van drugscriminaliteit. Scholen, jongerenwerkers, politie en justitie nemen hun verantwoordelijkheid. Deze beweging kan enkel worden voltrokken door vol te houden; dit is een zaak van de lange adem. We werken aan de pedagogische wijk. We zorgen ervoor dat pedagogische krachten aanwezig en actief zijn in de gouden driehoek van school, thuis en straat. Dit vergt een langdurige inspanning die uiteindelijk leidt tot een generatie jonge Arnhemmers die hun kansen optimaal hebben kunnen ontplooien in een veilige en stimulerende omgeving.

Juist hier en nu

In het plan van aanpak beschrijven we de noodzakelijke interventies. Deze passen in de integrale aanpak van Arnhem-Oost. We weten dat ze werken omdat we ze al *uitvoeren*. Daarnaast stellen we enkele verdiepende, versterkende en verstevigende interventies voor. Meer concreet gaat het om:

- Jongerenwerk 3.0: persoonsgerichte begeleiding van kwetsbare jongeren;
- Stichting Arnhemse Straatcoaches: toezicht in de wijk en rond scholen alsmede vroegtijdige signalering van situaties van overlast of criminaliteit;
- BaseQamp: impacttrainingen vanuit Defensie voor de versteviging van het zelfvertrouwen van jongeren;
- Preventief Interventie Team (PIT): bijsturen van kinderen die problematisch gedrag vertonen en hun gezinnen;
- Prospect4Cash: jongeren aan het werk krijgen zodat zij niet in de criminaliteit belanden;
- Veilig In en Om Scholen (VIOS): middelbare scholen zijn een veilige plek voor kinderen en jongeren;
- Versterking PGA (Aanpak risicojeugd Veiligheidshuis): aanpak van jongeren die dreigen af te glijden richting ondermijnende criminaliteit;
- Versterking coördinatie gemeente en monitoring: coördinatie, toezicht en verantwoording van het geheel aan interventies.

Over de gehele linie (van preventie tot handhaving) vindt versterking plaats. Dit betekent dat ook de politie en het OM meedraaien in dit plan van aanpak.

De totale noodzakelijke financiering per jaar bedraagt € 2.345.000. Hiervan zullen wij zelf € 750.000 financieren. Deze cofinanciering is als volgt opgebouwd:

- € 400.000 per jaar wordt gedurende 4 jaar gefinancierd uit de incidentele vrijval van ESF-gelden (in totaal € 1,6 miljoen van de € 1,8 miljoen die is toegewezen door het ESF). De ESF-gelden zijn bestemd voor de aanpak Arnhem Oost en kunnen dus vrijvallen ten gunste van de cofinanciering van de aanpak Preventie met Gezag. Middels aanvraag in de Begroting 2023 – 2027 zal aan uw raad worden voorgesteld € 1,6 miljoen uit de vrijval van ESF-gelden te besteden en over 4 jaar (€ 400.000 per jaar) in te zetten Omdat de plannen (terecht) zien op een langere looptijd, te weten 10 jaar, zullen we na de periode van 4 jaar aan uw raad een voorstel doen voor de financiering van de overige 6 jaar.
- € 350.000 per jaar wordt gedurende 4 jaar onttrokken uit de BR jeugdfonds. Middels aanvraag in de Begroting 2023 – 2027 zal aan uw raad worden voorgesteld € 1,4 miljoen uit de bestemmingsreserve Jeugdfonds te onttrekken en over 4 jaar (€ 350.000 per jaar) in te zetten. Ook hierbij zullen we na de periode van 4 jaar aan uw raad een voorstel doen over uit welke middelen voor de overige 6 jaar deze € 350.000 per jaar kunnen worden gefinancierd. Uw raad kan dan overwegen om de financiering nog voor de periode van 6 jaar gelijk te houden of structurele financiering zoeken.

Na goedkeuring van de aanvraag door het Rijk worden de baten en lasten voor de volledige aanpak Preventie met gezag via een verzamelbesluit verwerkt in de administratie.

De financieringsbehoefte zoals bij het Rijk onder de aandacht gebracht bedraagt daarmee € 1.595.000. Dit is een hoger bedrag dan het richtbedrag van het ministerie; gezien de problematiek in Arnhem-Oost is het evenwel noodzakelijk meer te vragen dan dit richtbedrag en we kunnen de behoefte concreet onderbouwen. Hoewel de plannen moeten zijn geschreven met een perspectief van 10 jaar, heeft de financiering een looptijd van 4 jaar. Om daadwerkelijk een nieuwe generatie in onze wijken goed te laten opgroeien zal uiteindelijk een structurele financiering cruciaal zijn, juist nu de pioniersfase zich bewezen heeft en de kinderen en jongeren vertrouwen krijgen.

Wij verwachten binnen acht weken reactie van het ministerie. Zodra duidelijkheid is over de financiering, zullen we uw raad op dat moment breder en tot in meer detail informeren over onze aanpak.

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

J.H. de Baas A. Marcouch

Bijlage
- Plan van aanpak Preventie met gezag in Arnhem-Oost

Preventie met gezag in Arnhem-Oost

Perspectief en normering binnen de pedagogische wijk

Plan van aanpak "Preventie met Gezag"

GEMEENTE Arnhem

Colofon

Tekst: Frederieke Schilling en Annelotte de van der Schueren
Fotografie: Suzanne Valkenburg
Ontwerp: Diep Arnhem

Inhoud

5 Voorwoord

6 Drugswijken worden opvoedwijken

8 Arnhem Oost in beeld:

10 De pedagogische wijk in actie(s): van visie naar aanpak voor preventie met gezag

28 Van Preventie met gezag naar de versterking van de justitiële wijkfunctie

36 Scope

37 Omgeving

38 Planning

39 Monitoring en evaluatie

40 Begroting

41 Communicatie

43 Risico's

44 Bijlagen

‘De strijd tegen de georganiseerde misdaad begint in de huiskamer en in de wijk’

Voorwoord

De strijd tegen de georganiseerde misdaad begint in de huiskamers in onze wijken, was mijn onmiddellijke reactie op het alarmerende onderzoek van Pieter Tops en Jan Tromp naar ondermijnende criminaliteit. Ik zag de urgentie en de onontkoombaarheid van handelen.
Ik spoorde de ouders aan om kinderen met bezittingen die duidelijk onrechtmatig verkregen bij de politie aan te melden, zoals ons dat als opvoeders betaamt. En ik riep de politie op om op hun beurt deze ouders met open armen op het bureau ontvangen.

Het water staat ons aan de lippen, onze jeugd dreigt steeds jonger in handen te vallen van de criminaliteit. Ik zie bij de stations steeds jongere drugsdealertjes staan, hun ronselaars wanen zich onaantastbaar. Daarom doen we beiden: we handhaven, controleren gebiedsgewijs met geïntegreerde teams, zetten drugsproducenten het huis uit, weigeren vergunningen èn daarnaast stellen wij de norm door kinderen uit hun buurt te houden, doordat wij iets beters voor ze hebben. Repressie en preventie kunnen niet zonder elkaar. Zonder opvoeding is straffen eindeloos en zonder straf is opvoeding tandeloos.

Vandaar de aanpak die nu voor u ligt, in nauwe samenspraak met het ministerie als vormingsprogramma van wieg tot eerste baan. ‘It takes a village to raise a child’, zeggen wij in Arnhem. Dus docenten, jongerenwerkers, straatcoaches, wijkagenten en andere opvoeders bieden wij een pedagogische omgeving; thuis, op straat en op school, 24 uur per dag om in onderling contact volgens dezelfde principes de jongeren op te voeden en weg te houden van criminelen.

Het is het enige wat helpt. We staan samen met u aan het begin van deze ontwikkeling. Er is structureel aanzienlijk meer geld nodig om echt het verschil te gaan maken, juist nu de pioniersfase zich bewezen heeft en de jongeren vertrouwen krijgen. Het is een kwestie van leven op dood in onze wijken!

Ahmed Marcouch
Burgemeester van Arnhem

Drugswijken worden opvoedwijken

De problemen in Arnhem-Oost

In de wijken in Arnhem-oost staat de leefbaarheid structureel onder druk: meer criminaliteit, meer schooluitval en achterstanden, meer werkloosheid, meer gezondheidsproblemen, meer geldproblemen, en dat alles tegelijk. Veel kinderen groeien hier op zonder rolmodellen, of kennen zelfs niemand die werkt. Kinderen en jongeren kunnen zich niet ontwikkelen omdat thuis of in de buurt 'leefstress' alomtegenwoordig is.
Zonder rolmodellen voor een goed leven, trekken juist de rolmodellen uit de drugscriminaliteit de aandacht van de jongeren in Arnhem-Oost. Jonge aanwas ziet meer perspectief in de drugshandel dan in het volgen van een opleiding. Ouders zijn niet in staat om bij te sturen omdat zij hiervoor simpelweg onvoldoende vaardigheden hebben. Zo worden de kwetsbare structuren in de wijk ondermijnd.

Preventie met gezag

Juist hier is preventie (perspectief en het goede voorbeeld voor kinderen en jongeren) èn repressie (bijsturen, normeren en aanpakken) met gezag levensreddend – letterlijk. Zonder forse investeringen in leefbaarheid en veiligheid is de aanpak in deze wijken incompleet. De straatcoaches zijn de 'toezichthouders' in de wijk, terwijl de jongerenwerkers jongeren vormen en de wijkagenten aanspreken en corrigeren. Allen brengen dezelfde opvoedboodschap en versterken elkaar door samen te werken. De politie en het openbaar ministerie zullen de wijkcriminelen aanpakken. Door de combinatie van preventie én repressie krijgt de pedagogische driehoek meer impact.

De pedagogische wijk

Voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren is een pedagogische omgeving van levensbelang. In deze omgeving zijn mensen met een goede invloed: je kunt van hen leren, ze zijn een voorbeeld of rolmodel, en ze sturen je bij waar dat nodig is. In Arnhem hanteren we de aanpak van de "pedagogische wijk". We zorgen ervoor dat pedagogische krachten aanwezig en actief zijn in de gouden driehoek van school, thuis en straat.

De opvoeders in de gouden driehoek verbinden de punten van de driehoek door samen op te trekken. Op school is niet alleen een goede leraar, maar ook een jongerenwerker of ander die oog heeft voor het gedrag en het opgroeien van kinderen en jongeren. Deze heeft contact met thuis, kent het gezin en ondersteunt waar nodig. Tegelijk worden de ouders betrokken bij school. Op straat, zowel on- als offline, ontmoeten school, jongerenwerker, straatcoach, wijkagent, kind, jongere en ouder elkaar. Zo weten we wat er gebeurt in het leven van onze opgroeiende jeugd.
In de pedagogische wijk leren kinderen en jongeren om krachtige persoonlijkheden te worden. Ze ontplooien zich door te doen waar ze goed in zijn, bijvoorbeeld in sport en cultuur. De wijk werkt hier actief aan mee. Jongeren wordt geleerd een haalbaar doel te stellen en daarvoor een serieuze inspanning te doen.

Prof. Dr. Hans Boutellier (bijzonder hoogleraar veiligheid & veerkracht aan de VU Amsterdam) concludeert in een recente verhandeling[1] dat in Arnhem jongeren warmer en directer bij de hand worden genomen om ze perspectief te bieden, waarbij de belangrijkste uitdaging ligt in de koppeling van repressieve en preventieve begeleiding. Hij schetst daarbij het toekomstbeeld dat jongeren worden opgevoed in netwerken die hen perspectief bieden.

Deze aanpak past in een groter, integraal geheel: juist in Arnhem-Oost pakken we ongelijkheid aan, knappen we versneld woningen op en investeren we in onderwijs, werk en gezondheid, zodat de gehele omgeving van kinderen en jongeren van achterstand naar vooruitgang wordt gebracht. Tegelijkertijd houden we niet rigide vast aan de grens van een wijk of school, maar bewegen we op straat en online mee met de jongeren zodat geen waterbed-effect optreedt in en om Arnhem.

Lange adem nodig

Met het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC)[2] hebben we bewezen dat systeeminterventies vanuit zowel preventie als repressie met gezag wérken. Partners hebben elkaar gevonden in een keten die wijken beschermt tegen de gevolgen van drugscriminaliteit. Scholen, jongerenwerkers, politie en justitie nemen hun verantwoordelijkheid. Deze beweging kan enkel worden voltrokken door vol te houden; dit is een zaak van de lange adem.
De pedagogische wijk vergt een langdurige inspanning die uiteindelijk leidt tot een generatie jonge Arnhemmers die hun kansen optimaal hebben kunnen ontplooien in een veilige en stimulerende omgeving.

Het televisieprogramma de Publieke Tribune[3] van 26 juni jl. schets een prachtig beeld van nut en noodzaak van deze Arnhemse systeeminterventies: Programma's | BVN

Juist hier en nu

In dit plan van aanpak beschrijven we de noodzakelijke interventies. Deze passen in de integrale aanpak van Arnhem-Oost. We weten dat ze werken omdat we ze al uitvoeren. Daarnaast stellen we enkele verdiepende, versterkende en verstevigende interventies voor.

1 Studie en strategie: It takes a network …Over weerbaar opvoeden bij sociale achterstand in Arnhem van Hans Boutellier bijlage 4

2 Projectplan Arnhem Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit in bijlage 2 en de voortgangsrapportage en planning 2022 Arnhems Breed Offensief Tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit in bijlage 3

3 'Een Tweede Kans: Snel geld, status en erbij willen horen verleidt jongeren tot criminaliteit. Ruim een derde van de veroordeelde jongeren gaat binnen twee jaar weer de fout in en dat aantal neemt toe. Hoe zorg je ervoor dat jongeren die uit de gevangenis komen niet meer terugvallen in hun oude gewoontes? En op hoeveel nieuwe kansen heb je als mens eigenlijk recht? Jongeren, ouders en hulpverleners gaan hierover in gesprek met de Arnhemse burgemeester Ahmed Marcouch.'

Arnhem Oost in beeld

De Rekenkamer Arnhem heeft in 2021 onderzoek[4] gedaan naar de aanpak door de gemeente van ondermijning en concludeert dat wat betreft de omvang van ondermijning Arnhem niet onderdoet voor de G4-steden. Voor een stad van iets meer dan 160.000 inwoners is dat een problematische constatering. Arnhem kent 69,7 misdrijven per 1000 inwoners in 2020, 20,3% van de Arnhemmers voelt zich wel eens onveilig in eigen buurt. Arnhem neemt de 4e plek in voor overlast en onveiligheid in de Leefbaarometer bij de G-40 gemeenten.

In 2021 heeft Mehlbaum Onderzoek een rapport opgesteld, getiteld 'Kweekvijver'[5], in opdracht van de gemeente Arnhem waarin de drugsgerelateerde ondermijning onder jeugdigen in Arnhem-Oost in kaart is gebracht ten behoeve van de wijkgerichte aanpak die destijds is opgezet in het kader van het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC).

Het onderzoek Kweekvijver laat zien dat Arnhem een aanzienlijke drugsmarkt kent. Professionals in het veld nemen veel straathandel waar in de stad. Deze straathandel is zichtbaar en veelzijdig, waardoor het makkelijk is om aan drugs te komen en eraan te verdienen. Ook de tussen- en groothandel van drugs in Arnhem-Oost lijkt de afgelopen jaren toegenomen, gebaseerd op het aantal geweldsdelicten en brandstichtingen met een vermoedelijke oorzaak in een drugsconflict en vondsten van grote hoeveelheden drugs. De negatieve gevolgen van de drugsmarkt zijn merkbaar, inwoners ervaren overlast en onveiligheidsgevoelens door aanwezige straatdealers en hun klandizie.

De aantrekkingskracht van de handel in drugs op jongeren is groot, zo blijkt uit het onderzoek. Minderjarige jongeren worden geronseld als loopjongen, om drugs of wapens te bewaren of om op kleine schaal te dealen in eigen kringen. Het gaat volgens de bevraagde professionals om tientallen jongeren in Arnhem-Oost. Het crimineel kapitaal in de wijken in Oost is groot en Arnhem zelf is klein; elke jongere kent direct of 'via via' wel iemand die actief is in de drugscriminaliteit. Online wordt via Telegram of Signal veelvuldig en openlijk geronseld.

De bereidheid om de drugshandel in te stappen is groot onder (kansarme) jongeren in deze wijken. Jongeren zitten in een achterstandssituatie en ervaren gebrek aan perspectief. De straatcultuur en drugscriminaliteit bieden dit perspectief wel. Er zijn jongens die carrière willen maken en doorgroeien naar een eigen (coke)handel. Zij zijn voornamelijk te vinden in Malburgen en Presikhaaf. Deze harde wereld met een groot risico op gewelddadige conflicten schrikt anderen af. In de Geitenkamp zijn straatdealers minder ambitieus.

Tevens is onder leiding van Henk Ferwerda een uitgebreide analyse gemaakt door Bureau Beke van de positie van jongeren in de wijken in relatie tot de criminele structuren in de wijk en daarbuiten. Het onderzoek 'Misdadige invloed'[6] heeft als doel inzichtelijk te maken op welke wijze de criminaliteit gepleegd door jongeren in drie wijken in Arnhem-Oost (Malburgen, Presikhaaf en Geitenkamp) in relatie staat tot en beïnvloed wordt door (bovenlokale) fluïde criminele netwerken. Dit onderzoek laat eenzelfde beeld zien als het startonderzoek 'Kweekvijver' en onderbouwt op basis van kwantitatieve informatie de problematiek in de wijken in Arnhem-Oost.

De analyse bestaat uit straatinformatie van professionals in de wijken en systeeminformatie van de politie. De analyse laat een netwerk zien van 484 personen die met elkaar zijn verbonden, waarvan 285 Arnhemmers. 114 personen uit de netwerkanalyse hebben een binding met de drie wijken in Arnhem-Oost.

De wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf in Arnhem-Oost worden op basis van dit onderzoek geschetst als erg verschillend, maar tegelijkertijd worden veel overeenkomsten gezien. Wat betreft inwonersprofielen en wijkdynamieken is iedere wijk anders: de Geitenkamp is een volkswijk met overwegend autochtone Nederlanders, terwijl Malburgen en Presikhaaf een grote diversiteit aan migratieachtergronden kennen. De kwetsbaarheid komt overeen in de wijken en uit zich in relatief lage inkomens en armoede, kleine en slecht onderhouden huurwoningen en een concentratie van bewoners met financiële zorgen en sociale of psychische problemen. Deze wijken staan vaak hoog op de 'verkeerde lijsten': veel eenzaamheid, lage sociale cohesie, verloedering van de leefomgeving en gevoelens van onveiligheid. Kortom, een voedingsbodem voor jonge inwoners voor een carrière in de criminaliteit.

De jongeren die opgroeien in deze kwetsbare wijken beginnen regelmatig jong met drugsgebruik. Drugs verhandelen betekent in Presikhaaf en Malburgen een uitweg naar rijkdom en status. Jongeren onttrekken zich op straat aan het toezicht van hun ouders en worden beïnvloed door negatieve rolmodellen die succesvol lijken te zijn in het handelen van drugs. Op de Geitenkamp is de motivatie anders. Daar gaat het om levensonderhoud en wordt het handelen in drugs vaak door ouders gedoogd. Professionals zien een grote rol van familieverbanden in het betrokken raken bij drugsgebruik en -handel. Naast familie komen jongeren ook via scholen en het schoolplein in contact met dealers en worden daar soms gerekruteerd om te gaan dealen. De online leefomgeving heeft de werkwijze in de drugshandel veranderd, waardoor heterdaad aanhoudingen lastiger zijn geworden. Online worden kwetsbare jongeren zelfs actief geworven.

Net als bij het onderzoek Kweekvijver blijkt uit de analyse dat het percentage drugsmisdrijven relatief laag is (2%), wat niet overeenkomt met wat de professionals in de wijk zien. De professionals geven aan dat drugscriminaliteit in Arnhem-Oost aantrekkelijk is voor jongeren en dat zij hier vaak al bij betrokken zijn. Het verschil tussen 'verhalen en verbalen' moet volgens het onderzoek worden verklaard door het feit dat drugscriminaliteit slachtofferloze misdrijven zijn. Burgers doen nauwelijks aangifte, waardoor cijfers worden bepaald door de investeringen van de politie.

Het onderzoek laat zien dat er sprake is van een groot, actief crimineel netwerk waaronder ook jongeren en jongvolwassenen uit Arnhem-Oost.

In het kader van de BOTOC-aanpak in Arnhem is door Bureau Beke onderzoek gedaan naar drugsmisdrijven in Arnhem in de periode 2018-2020. Dit onderzoek is op 4 onderwerpen gericht: wat de kenmerken drugscriminaliteit in Arnhem zijn, wat de hotspots van drugsmisdrijven zijn, wat de oorsprong van verdachten van drugsmisdrijven is, en wat de betrokkenheid is van jongeren bij drugsmisdrijven in het algemeen en in Arnhem-Oost.[7]

4 Rapport 'De wet van de stimulerende achterstand ` Onderzoek Ondermijning - Rekenkamer Arnhem 2021 bijlage 9

5 Onderzoeksrapportage: 'Kweekvijver' - Startbeeld voor de wijkgerichte aanpak tegen druggerelateerde ondermijning onder jeugdigen in Arnhem-Oost- van Shanna Mehlbaum 2021 bijlage 5

6 Onderzoeksrapportage -Misdadige invloed- de invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken- van Bureau Beke 2022 bijlage 6

7 Drugskaart Arnhem van Bureau Beke 2022 bijlage 7

De pedagogische wijk in actie(s): van visie naar aanpak voor preventie met gezag

Doelstelling van de systeeminterventies:
Arnhem zet in op een brede integrale aanpak waarbij kinderen en jongeren worden begeleid zodat wordt voorkomen dat zij afglijden naar een crimineel netwerk, terwijl tegelijkertijd grenzen worden gesteld om de criminele carrière zo onaantrekkelijk mogelijk te maken. Dit doen we door met de pedagogische wijk het gehele netwerk rondom jongeren te activeren en zo in te richten dat jongeren succesvol participeren in de Arnhemse samenleving. We werken intern domeinoverstijgend en in nauwe samenwerking met externe partners in het onderwijs-, sociale-, justitiële- en zorgdomein. Het gaat om ouders, docenten, schooldirecteuren, toezichthouders, jongerenwerkers, wijkagenten, buren en hulpverleners die de jongeren omringen.

Wat doen we al?
Op alle scholen in het voortgezet onderwijs loopt het programma Veilig in en om School (VIOS). We zorgen voor een schoolklimaat waarin optimaal kan worden gepresteerd. Dit wordt uitgevoerd door een kernteam per school: jongerenwerk, politie, sociaal wijkteam, school, zorg en straatcoaches.

We verbeteren en vullen de huidige uitvoering van jeugdbeleid in de wijken aan en interveniëren richting jongeren die dreigen af te glijden naar (drugs)criminaliteit, of een grote kans lopen op afglijden. Deze interventies zijn de afgelopen 2 jaar geïntroduceerd met o.a. een aanzienlijke financiële bijdrage van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het gaat dan om: Alleen Jij Bepaalt (AJB)-trajecten (sport) voor risicojongeren en de BOTOC-projecten die bestaan uit intensieve trajectbegeleiding, een preventief interventie team (PIT) in het primair onderwijs, de stichting Arnhemse straatcoaches, begeleiding naar werk, versterking samenwerking van de driehoekpartners en de persoonsgebonden aanpak (PGA) in het veiligheidshuis.

Wat gaan we doen?
We zetten bestaande en nieuwe systeeminterventies in om succesvolle veranderingen teweeg te brengen. De volgende systeeminterventies zijn onderdeel van de integrale aanpak van de pedagogische wijk.

Project Jongerenwerk 3.0

Het geven van een nieuwe impuls aan het Jeugd- en jongerenwerk door een persoonsgerichte preventieve aanpak van jongeren is een opdracht van het Project BOTOC. De focus ligt op het voorkomen dat jeugd uit de Geitenkamp, Presikhaaf en Malburgen in de ondermijnende georganiseerde criminaliteit terecht komt en op het bieden van kansen/perspectief aan deze jeugd. De effectiviteitsmonitor[8] laat zien dat de interventies resultaat hebben. We zetten deze aanpak voort in het kader van preventie met gezag.

Aanpak

Elke jongere krijgt één begeleider. De begeleider zet hulpbronnen in ter versterking van de positie van de jongere. Om in aanmerking te komen voor de aanpak voldoet de jongere aan in elk geval de criteria kwetsbaarheid (emotioneel, intelligentie, karakter) en een kwetsbare thuissituatie/omgeving. Aanvullende criteria zijn: zorgen vanuit school of het wijkteam, voortijdige schoolverlaters, veroordelingen of het veroorzaken van overlast in de wijk.

Tijdens de begeleiding vergroten we de deelname van de jongere in de samenleving, de sociaal-emotionele ontwikkeling, executieve vaardigheden (impulsbeheersing, concentratie, wendbaarheid en prioritering) en metacognitieve vaardigheden (plannen en reflecteren).

Doelen

- Ieder jaar per jongerenwerkorganisatie 30 jongeren van 11 tot 23 jaar oud, die volgens jongerenwerkers van de betreffende organisatie een verhoogd risico tot afglijden hebben, begeleiden in een traject van 6-12 maanden waarin we doelen stellen met betrekking tot school, werk, familie en vrienden (persoonlijk ontwikkelingsplan (POP)) en het behalen van deze doelen.
- Gemotiveerde en geschikte jongeren binnen de trajectbegeleiding doorverwijzen naar het programmaonderdeel Prospect4Cash voor begeleiding naar de arbeidsmarkt.
- Gemotiveerde en geschikte jongeren binnen de trajectbegeleiding doorverwijzen naar het programmaonderdeel BaseQamp voor het versterken van de mentale weerbaarheid.
- Thuissituatie en gezinssituatie integreren in de aanpak waar mogelijk.
- Aanwezigheid van jongerenwerkers in alle leefdomeinen van jongeren: thuis, op straat, op school en online.
- De effectiviteit van de trajectbegeleiding monitoren en periodiek evalueren in samenwerking met een onafhankelijke onderzoeker van Mehlbaum onderzoek en de lessen hieruit meenemen in de aanpak.
- Bijdragen aan en versterken van de samenwerking met (justitiële) partners in de wijk en de andere programmaonderdelen door intensief overleg met relevante partners op casus- en themaniveau.

Doelgroep

Kwetsbare jongeren in Arnhem-Oost in de leeftijd van 11 tot 23 jaar oud die een risico lopen om in de (drugs) criminaliteit te belanden.

Betrokken partners

AM Support, Presikhaaf University, mogelijk Rijnstad, Gemeente Arnhem.

Verbonden programmaonderdelen

Prospect4Cash, BaseQamp, VIOS

Kosten

90 jongeren à 3500 euro per traject. Daarnaast 15.000 euro om (bijvoorbeeld) invulling te geven aan de online aanwezigheid van jongerenwerkers. 330.000 euro totaal per jaar.

8 Evaluatierapportage 'Ver schoppen' - beschrijving van de intensieve trajectbegeleiding in het kader van het Arnhemse preventieprogramma BOTOC van Shanna Mehlbaum 2022 bijlage 8

Project

Stichting Arnhemse Straatcoaches

De straatcoaches leveren flexibel en slagvaardig toezicht in de wijk en rond scholen en signaleren vroegtijdig situaties waarbij jongeren betrokken kunnen zijn of worden bij overlast of criminaliteit.

Aanpak
Straatcoaches zijn zichtbaar aanwezig in de wijken, rond scholen en bij het jongerenwerk. Ze spreken overlastgevende jongeren aan en moedigen jeugdigen die zich positief gedragen aan. Ze surveilleren, de-escaleren, dringen overlast terug, signaleren vroegtijdig situaties die tot overlast of criminaliteit kunnen leiden, werken samen met ketenpartners en ze onderhouden netwerken met belangrijke partijen en sleutelfiguren in de wijk. De focus ligt op de drugshandel door jeugdigen en het drugsgebruik van jeugdigen in Arnhem-Oost. Daarnaast zijn de straatcoaches een aanspreekpunt voor bewoners, ondernemers en scholen als zij overlast ervaren van jongeren. Doordat straatcoaches bekend zijn met de straat- en jongerencultuur en de problemen die jongeren ervaren, kunnen ze effectief verbinding maken met de jongeren en hen indien nodig aanspreken op hun gedrag. Zij hebben groepen en individuen in beeld en zijn een informatiebron voor ketenpartners. Zo nodig verwijzen zij jongeren door naar de juiste hulpverlening.

Doelen

- Meer (toe)zicht, signalering en sturing op risicojeugd in en om school en in de wijk.
- Jongeren uit de anonimiteit halen, zodat wij ze herkennen en zij herkend worden.
- Bijdragen aan een schone en veilige leefomgeving.
- Terugdringen van overlast door jeugdigen, zowel van individuen als van groepen.
- Informatiebron vormen voor (justitiële) partners op casus- en fenomeenniveau.
- Voorkomen van criminaliteit.

Doelgroep
Inwoners van de wijken de Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf, specifiek jongeren die overlast veroorzaken dan wel betrokken zijn bij (druggerelateerde) criminele activiteiten.

Betrokken partners
Gemeente Arnhem (opdrachtgever), Stichting Arnhemse Straatcoaches (opdrachtnemer), Politie (samenwerkingspartner bij overlastgevende situaties en criminaliteitsvermoedens), Handhaving (samenwerkingspartners), Straathoekwerk, Teams Leefomgeving, Sociale Wijkteams.

Verbonden programmaonderdelen
Aanpak risicojeugd veiligheidshuis, ingrijpen & aanpakken, VIOS.

Kosten
600.000 per jaar (10 fte straatcoaches + directie + aanschaf materiaal).

Project BaseQamp

BaseQamp maakt onderdeel uit van Ecosysteem-Partners in Veiligheid, Transitieteam, Bestuursstaf Defensie en biedt een unieke mogelijkheid voor kwetsbare jongeren uit alle lagen van de bevolking om bij Defensie/ Veiligheidsketen of daarbuiten aan de slag te gaan. Hierbij zet je een significante eerste stap om je verder (binnen de veiligheidssector) te ontwikkelen.

Aanpak

BaseQamp biedt jongeren die tussen wal en schip (dreigen te) vallen een veilige omgeving met uitdagende impacttrainingen (body, mind, soul). Deze trainingen geven de jongeren(-werkers) en professionals een fundament om op terug kunnen vallen.
Door heartpower (soft)- en headpower (hard) skills te trainen en met elkaar in lijn te brengen, nemen je eigen Veiligheid, Vertrouwen en Veerkracht toe. Het verstevigt de Verbinding met jezelf (body, mind, spirit) en daarmee met anderen in jouw team en omgeving.

BaseQamp maakt verbinding tussen jongeren uit de zogenaamde kwetsbare wijken en collegae uit de Veiligheidsketen door middel van een unieke impact methodiek en samenwerking vanuit diversiteit en inclusiviteit.

Doelen

BaseQamp is complementair en draagt bij aan versteviging van de 'reguliere' aanpak Jeugd & Veiligheid:

- Door betere verbinding met jezelf, betere verbinding met de omgeving
- Omdenken: Jongeren die potentieel problematisch kunnen zijn voor de veiligheidsketen gaan juist met deze keten aan de slag;
- Counter narrative: tegengaan van overlast-gevend/crimineel/ondermijnend gedrag en radicalisering.

Resultaten

- Een positieve narrative binnen de Arnhem-Oost wijken;
- Vermindering overlast-gevend/ crimineel/ondermijnend gedrag en radicalisering;
- Creëert rolmodellen binnen de wijken, de jongeren zelf en professionals;

Doelgroep

Kwetsbare jongeren in Arnhem-Oost in de leeftijd van 17 tot 23 jaar oud die een risico lopen om in de (drugs) criminaliteit te belanden.

Betrokken partners

Defensie, gemeente Arnhem, jongerenwerkorganisaties, Stichting Arnhemse Straatcoaches en de politie.

Verbonden programmaonderdelen

Jongerenwerk 3.0, Prospect4cash, Stichting Arnhemse Straatcoaches en de aanpak risicojeugd veiligheidshuis.

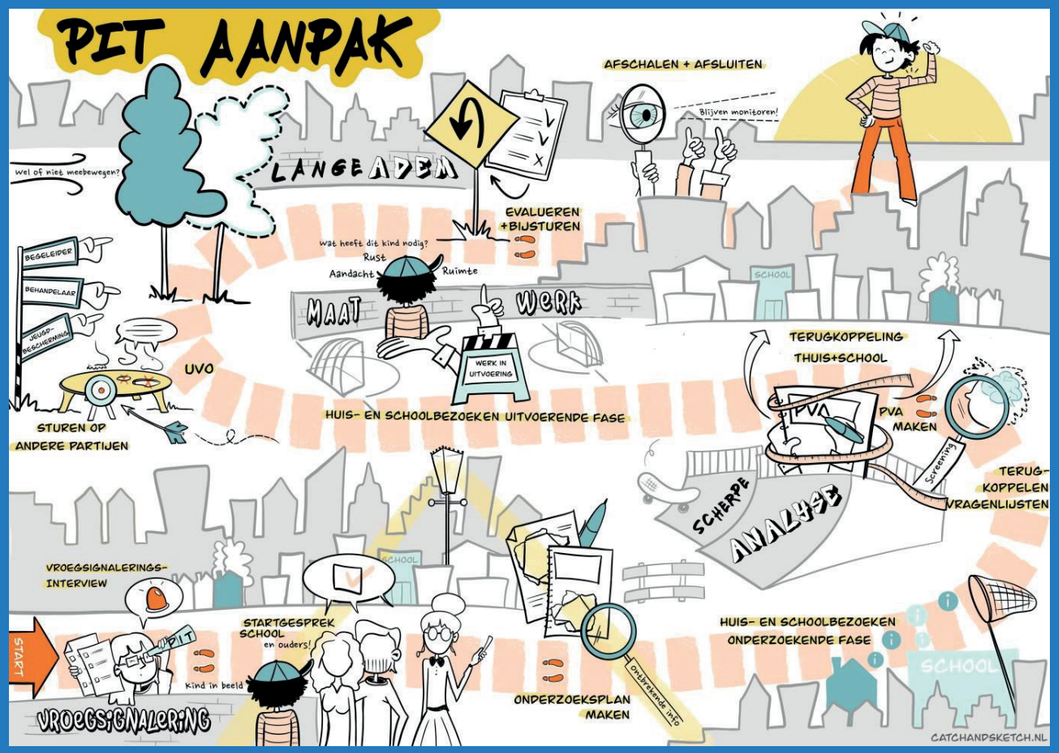
Kosten

Een traject kost ongeveer 2.500 euro per jongere, er zijn 30 plekken voor jongeren nodig, totaal met bijkomende kosten bedraagt dit tot 100.000 euro per jaar.

Project

Preventief Interventie Team (PIT)

Het Preventief Interventie Team (PIT) is bij twee basisscholen in Arnhem-Oost gestart als pilot in het kader van de BOTOC-aanpak in samenwerking met het Sociaal Wijkteam en de PIT-afdeling van de gemeente Amsterdam. De aanpak richt zich op het begeleiden van kinderen die bovengemiddeld heftig/externaliserend gedrag vertonen en hun gezinnen. In Amsterdam is deze aanpak effectief gebleken, waar het bij ongeveer 70% van de kinderen lukt om ze goed bij te sturen en hun gedrag te normaliseren.



Aanpak

De aanpak kenmerkt zich door vroegsignalering, een scherpe analyse, maatwerktrajecten, externe en interne samenwerking en de lange adem. De analyse vormt de basis van een traject bij het PIT. Met informatie van de hulpverlening en door huisbezoeken en gesprekken met ouders en school wordt een beeld verkregen van de omgeving van het kind en de (on)mogelijkheden van diens netwerk. Een essentieel onderdeel van de werkwijze is onderzoek van zogenaamde sociale leerbaarheid bij bovengemiddeld heftig en externaliserend gedrag gebaseerd op inzichten uit de neurowetenschap. Dit onderzoek geeft van ieder kind een uniek sterkte/zwakte profiel, waaruit bijvoorbeeld duidelijk wordt hoe goed een kind in staat is emoties te herkennen in iemands gezicht en dus adequaat kan reageren op non-verbale signalen, zijn of haar emoties kan beheersen en of een kind in staat is tot empathisch gedrag. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit Leiden.

Op basis van de kennis en mogelijkheden van de omgeving en de aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek, organiseert de PIT-coach een maatwerktraject, waarbij school en de ouders belangrijke partners zijn. Uitgangspunt van een dergelijke maatwerkaanpak is 'doen wat nodig is': zo vroeg mogelijk bijsturen van probleemgedrag waardoor het kind met relatief lichte interventies geholpen kan worden bij het opbouwen van een gezonde sociaal-emotionele ontwikkeling. Indien het kind al in een traject zit, sluit de PIT-coach aan. De PIT-aanpak heeft een 'lange adem': PIT-coaches zijn betrokken zo lang als nodig is, er zijn geen beperkingen in de tijd. Na het traject wordt twee jaar vinger aan de pols gehouden, om terugval te voorkomen.

De PIT-coaches zijn ondergebracht bij de sociale wijkteams in Arnhem. Hierdoor kunnen ze snel en inhoudelijk handelen als er hulp of ondersteuning moet komen voor kind en/of gezin. Inhoudelijk worden ze aangestuurd, opgeleid en ondersteund door de gemeente Amsterdam en de universiteit Leiden in de vorm van: werkbegeleiding door een gedragsdeskundige, casuïstiek-bespreking met Amsterdamse PITters, en mentorschap.

Doelen

- Verbeteren van leerprestaties en gedrag bij kinderen met ernstige gedragsproblemen op basisscholen in Arnhem-Oost.
- Vroegsignalering van de kinderen die probleemgedrag vertonen op basisscholen en/of vanwege andere redenen een verhoogd risico is op afglijden naar de criminaliteit.
- Verbinding tussen en regie over (reeds ingezette) interventies bij de doelgroep.

Doelgroep

Kinderen vanaf 6 jaar met een verhoogd risico op afglijden naar druggerelateerde criminaliteit vanwege externaliserend probleemgedrag op primair onderwijs-scholen. Kinderen (en gezinnen) die volgens de docent en/of Intern Begeleider extra aandacht verdienen.

Betrokken partners

De belangrijkste samenwerkingspartners zijn de school en de ouders. De andere partners zijn de reguliere partners in het jeugdveld. Denk aan jeugdbescherming, Veilig Thuis, De Raad voor de Kinderbescherming, Leerplicht, sociaal wijkteam, jongerenwerk, politie, het Veiligheidshuis en andere lokale aanbieders van welzijn en zorg.

Verbonden programmaonderdelen

Jongerenwerk, straatcoaches en de aanpak risicojeugd veiligheidshuis

Kosten

210.000 euro per jaar (1,8 fte pitcoaches)

Project

Prospect 4 Cash

Vanuit de BOTOC-aanpak is een initiatief gestart met het bedrijf HTR-werkt om jeugdigen betaald aan het werk te krijgen in de eigen wijk als tegenhanger van het kunnen 'verkrijgen' van crimineel geld. Aanleiding waren gesprekken met de jeugd- en jongerenwerkers in de wijk, die aangaven dat we weinig perspectief kunnen bieden als alternatief voor werk dat op straat gemakkelijk te krijgen is (=drugs dealen).

Aanpak

Jongeren worden geselecteerd door hun begeleiders van het jeugd- en jongerenwerk 3.0 en voeren betaald werk uit. Door dit werk kunnen jongeren op een eerlijke manier geld verdienen, werknemersvaardigheden leren en zich oriënteren op de arbeidsmarkt. De tarieven zijn conform cao en een loongroep hoger dan normaal, waarmee voor jongeren een financiële prikkel ontstaat (goed betaald werk). Een jongere kan een voorbeeld worden voor andere jongeren in de wijk, wanneer zij zien dat 'regulier' werken loont. Met drugs geld verdienen brengt immers ook risico's met zich mee; het betekent altijd over je schouder moeten kijken, onzekerheid en angst.
De begeleiding van de groep jongeren zal worden uitgevoerd in een coproductie tussen medewerkers van HTR-werkt en de begeleiding door het jeugd- en jongerenwerk. Het betreft 'coaching on the job' om werk te vinden, uit te voeren en vervolgens ook te behouden.
De kwartiermaker van het bedrijf is verantwoordelijk voor de organisatie van het werk en de verdere invulling (personeel, materiaal, huisvesting en financiën).

Doelen

In dit project worden 30 tot 40 jongeren per jaar begeleid met de volgende doelen:

- De leefbaarheid in de wijk te verbeteren;
- Voorkomen van criminaliteit door inkomsten te genereren;
- Meer jeugdigen die betaalde baan of stage vinden;
- Leren van werknemersvaardigheden en onder begeleiding te leren tijdens het werk;
- Talent herkennen, coaching in omgaan met tegenslagen en toch door te zetten;
- Beroepskeuzeontwikkeling;
- Samenwerking met relevante partijen op wijk- en stadsniveau;
- Toeleiding naar werk en voorkomen van instroom in de participatiewet;
- Mogelijk voorkomen of verminderen van voortijdig schoolverlaten;
- Stijging van het aantal ondernemers die zich verbindt aan deze aanpak.

Doelgroep

Jeugdigen in de leeftijd van 16 tot 21 jaar.

Betrokken partners

Jongerenwerkorganisaties, Gemeente Arnhem. Eventueel ook mbo- of vo-scholen om geschikte stageplekken te vinden.

Verbonden programmaonderdelen

Jongerenwerk 3.0, Straatcoaches, aanpak risicojeugd Veiligheidshuis, VIOS, BaseQamp

Kosten

255.000 euro per jaar (180.000 verloning jongeren, 75.000 aansturing).

Project

Veilig In en Om Scholen (VIOS)

Deze aanpak is gericht op het betrekken van middelbare scholen bij de Arnhemse preventieve aanpak van ondermijnende jeugdcriminaliteit in het kader van de pedagogische wijk. Scholen vervullen binnen deze aanpak een belangrijke rol. Een aantal middelbare scholen in Arnhem heeft de gemeente eerder om hulp gevraagd bij het omgaan met leerlingen die met de problematiek in Arnhem(-Oost) te maken hebben.
De aanpak VIOS voorziet enerzijds scholen van handelingsperspectief bij het omgaan met ondermijnende jeugdcriminaliteit. Anderzijds betrekt VIOS scholen bij de wijkgerichte aanpak in Arnhem. Bij negen van de twaalf vo-scholen in Arnhem is VIOS al gestart, waaronder de scholen Maarten van Rossem en 't Venster.

Aanpak
Voor de pedagogische wijk is de rol van school één van de punten van de gouden driehoek (onderwijs, straat en thuis) en dus cruciaal. Scholen kunnen signaleren welke jongeren risicovol gedrag vertonen en vervolgens in samenwerking met partners in de wijk deze jongeren actief begeleiden. De aanpak VIOS voorziet in de behoefte om scholen binnen de driehoek te betrekken.

De aanpak VIOS bestaat vervolgens uit drie hoofdlijnen:
1. Een stevige interne en externe (lokale)ketensamenwerking
Iedere school heeft een kernteam waar in ieder geval school, politie, wijkteam, leerplicht en indien van toepassing jongerenwerk actief is. Tijdens netwerkbijeenkomsten worden de zichtbaarheid en samenwerking met partijen in de wijk vergroot. Zo kunnen bijvoorbeeld meidenwerk (begeleiding van meisjes in kwetsbare situaties), straatcoaches of straathoekwerk actief worden betrokken rond de school.

2. Een schoolveiligheidsplan op iedere school
Dit plan betekent maatwerk per school en zal werkenderwijs vorm worden gegeven. In het plan staan in- en externe werkafspraken, voorlichting, interventies etc. en staat beschreven wie wat doet en wat er van elkaar verwacht wordt. Ook wordt gewerkt aan een incidenten protocol. Zo is voor leerlingen, ouders en de school duidelijk hoe de veiligheid op school wordt vormgegeven.

3. Kennis en vaardigheden vergroten over veiligheidsthema's
Leerlingen, ouders en schoolpersoneel worden geïnformeerd over en getraind op omgang met wapens, drugs(gebruik/handel), loverboys, sexting en de straat(cultuur). Door middel van een 'menukaart' met voorlichting en lessen over alle veiligheidsthema's krijgen scholen zicht op aanbod van trainingen zoals die van het AJB-programma of de inzet van een leerlingen- en ouder-panel. Dit krijgt een standaardplek in het jaaraanbod van de scholen.

Doelen
In het kader van de pedagogische wijk streeft VIOS ernaar dat het schoolgebouw een plek wordt waar iedereen uit de wijk samenkomt. Voor leerlingen (en hun ouders), schoolpersoneel, buurtgenoten en professionals in de wijk is de school als een plek waar je graag bent. De school is een veilige plek voor jongeren waar zij zich dagelijks kunnen ontwikkelen, ook na de lessen.

Om dit te bereiken is er een samenwerkingsconvenant voor de aanpak m.b.t. jongeren, alcohol, drugs, deviant- en wet overtredend gedrag opgesteld door de gemeente Arnhem in samenwerking met de Arnhemse schoolbesturen, de politie, jongerenwerkers, Iriszorg en het sociaal wijkteam. Met dit document bekrachtigen de partners dat zij verantwoordelijkheid nemen en samenwerken bij constateringen van alcohol & drugs misbruik door jongeren of deviant- en wet overtredend gedrag.
Dit document legt de basis om te werken aan ketensamenwerking, signalering en preventie op actuele veiligheidsthema's op scholen.

Doelgroep
Jongeren op middelbare scholen die (bijna) afglijden naar criminaliteit.

Verbonden programmaonderdelen
Jongerenwerk 3.0, Sociaal Wijkteam, Stichting Arnhemse Straatcoaches en de gemeente Arnhem.

Kosten
150.000 euro per jaar voor het organiseren van veiligheidsdagen, kernteamoverleggen en ook de inzet justitiële programma's op de scholen zoals bijvoorbeeld de interventies van HALT.

Betrokken partners
Iedere school krijgt een kernteam vanuit VIOS met de ondersteuningscoördinator (of andere relevante medewerker van de school), de wijkagent, (indien aan de orde) jongerenwerk actief op school, het sociaal wijkteam, leerplicht en (zolang als nodig is) de kwartiermaker van de gemeente.

Dit kernteam:
- Komt structureel bij elkaar;
- Vormt de basis voor en stuurt op de uitvoering van de interventies;
- Heeft een signaleringsfunctie, vanuit een gezamenlijke strategie, waardoor een stevige ketensamenwerking ontstaat;
- Inventariseert wat er op veiligheidsgebied in en om school aan de hand is. En verbindt daar acties aan;
- Organiseert maatwerk voor risicojongeren

Door een coördinator veilig leerklimaat (CVL) zorgt binnen de school voor de aanpak VIOS. Voor het Maarten van Rossem en 't Venster is tijdelijk een CVL aangesteld. De CVL is:
- Betrokken bij de aanpak van complexe casuïstiek binnen het thema veiligheid;
- De spin in het web, "bewaker" van het maatwerk plan van aanpak en stuurt en monitort op de uitvoering hiervan;
- De verbinder voor de ketenpartners buiten de school;
- De centrale professional in opdracht van de directie in de school waar docenten en ook andere professionals bij terecht kunnen voor advies of actie met betrekking tot het thema veiligheid.

Project

Verlengde schooldag

Met de verlengde schooldag worden activiteiten op en rond basisscholen georganiseerd, gericht op het versterken van cognitieve, executieve, sociale en emotionele vaardigheden van leerlingen en het inhalen van achterstanden hierin als gevolg van de Covid-19-pandemie. Activiteiten vinden plaats op het gebied van sport, cultuur, muziek en kennen begeleiding op sociaal-emotioneel niveau. In Arnhem-Oost zijn deze achterstanden en de algehele sociale problematiek het grootst, hierdoor lopen jongeren een groot risico op vroegtijdig schoolverlaten, één van de indicatoren tot afglijden in de (georganiseerde) criminaliteit. Dit programma wordt in de komende jaren verder uitgewerkt in de 'Rijke Schooldag', ondersteund door OCW en Gemeente. Een aanvullende ambitie is een dagelijkse gezonde maaltijd voor alle leerlingen.

Aanpak

De activiteiten van de verlengde schooldag kennen de volgende uitgangspunten:
- een sociaal veilige plek in en om school;
- een school telt veel leerlingen uit een achterstandswijk;
- verbinding tussen (voor)school, thuis en vrije tijd;
- een verlengde leer- en ontwikkeltijd;
- een effectieve ketensamenwerking rondom school met een heldere werkwijze en maatwerk per school.

Op basis van de behoefte van de school en de wijken is deze aanpak ingericht, om zo een passend aanbod voor leerlingen samen te stellen. Scholen kunnen een beroep doen op de gemeente bij het aanvragen van middelen om interventies en activiteiten in te zetten. Hierbij wordt gekeken naar de doelen en resultaten van de activiteiten, de doelgroep en aantallen leerlingen, hoe de leer-/schooltijd wordt verlengd door de activiteiten, hoe de ketensamenwerking rondom school en de wijk wordt versterkt, en de monitoring van resultaten.

Doelen

Het doel van de aanpak is om zoveel mogelijk kinderen die in achterstand opgroeien zich zo positief mogelijk te laten ontwikkelen. Dat gebeurt door een sluitend netwerk om kinderen en jongeren heen te bouwen waarbinnen ze veilig kunnen opgroeien, zich op zowel cognitief als sociaal emotioneel gebied kunnen ontwikkelen en hun talenten kunnen ontdekken en ontwikkelen. Gemeenten en scholen werken daarin samen met een breed palet aan maatschappelijke partners, waarmee ze een rijk aanbod opbouwen met onder meer sport, cultuur en huiswerkbegeleiding. Daarnaast is er ook veel aandacht voor veiligheid in en om school, in samenwerking met het programma VIOS.

Doelgroep

Leerlingen van basisscholen in Arnhem, voornamelijk in wijken waar de opgelopen achterstanden het grootst zijn: Presikhaaf, Malburgen, Geitenkamp, het Arnhemse Broek en Klarendal.

Betrokken partners

Schoolbesturen; Flores, Delta, Quadraam, COG en Onderwijsspecialisten. Gemeente Arnhem, Presikhaaf University, AM-supportteam Malburgen, Stichting Arnhemse Straatcoaches, Rijnstad, Rozet, Sportbedrijf Arnhem, ROC Rijn IJssel, ArtEZ.

Verbonden programmaonderdelen

Jongerenwerk 3.0, Stichting Arnhemse Straatcoaches, VIOS.

Kosten

op dit moment subsidie van 2,5 miljoen voor 2021-2023, met een subsidieplafond van 250.000 per school.

Project

Alleen Jij Bepaalt (AJB)

'Alleen jij bepaalt wie je bent' biedt jongeren van 12 tot 18 jaar uit het praktijkonderwijs of de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg van het VMBO een gestructureerde vrijetijdsbesteding. In Arnhem zijn bij Presikhaaf University en AM-support in 12 trajecten 150 jongeren actief via Alleen Jij Bepaalt. Zij bieden een veilige en positieve gestructureerde vrijetijdsbesteding middels voetbal en bieden steun bij de weg naar volwassenheid.
Lees ook de studie van de Universiteit van Amsterdam over de effectiviteit van Alleen jij bepaalt.

Aanpak

Aanbod van een unieke combinatie van sport en gedragsontwikkeling. Door ondersteuning vanuit AJB is er instroom van nieuwe leden, het is een effectief maatschappelijk project en de sportvereniging krijgt de kans om de trainersstaf verder te professionaliseren op het gebied van jongerenbegeleiding bij complexe doelgroepen door cursussen.

Het programma is bewezen effectief:
- Gedragsproblemen nemen af en deelnemers hebben minder delinquente vrienden;
- AJB heeft een positief effect op het prosociaal gedrag en hun omgang met autoriteit;
- Deelnemers komen tot drie keer minder in aanraking met de politie als verdachte en worden tot drie keer minder veroordeeld voor een misdrijf dan jongeren uit een controlegroep.

In maart 2019 is Alleen jij bepaalt erkend door het Nederlands Jeugd Instituut als effectief justitieel programma.

Doelen

- Met sporten een fundament leggen voor een mooie toekomst;
- Minder overlast van rondhangende jongeren in de wijk. Een vergelijkbaar project in de UK zorgde voor 20% minder vandalisme en 28% minder geweld in de wijk waar de jongeren wonen;
- Meer structuur, een goede vrijetijdsbesteding, kameraadschap, een positief netwerk en ondersteuning bij het maken van de juiste keuzes in het leven;
- Deelnemers zijn gedisciplineerder en vertonen beter gedrag. De sfeer op school verbetert en betere prestaties van de jongeren liggen binnen handbereik.

Doelgroep

Jongeren van 12 tot 18 jaar uit het praktijkonderwijs of de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg van het VMBO.

Betrokken partners

Gemeente en het jongerenwerk.

Verbonden programmaonderdelen

Jeugd-Jongerenwerk 3.0, VIOS.

Kosten

Vanuit het ministerie van J&V en de gemeente.

Van Preventie met gezag naar de versterking van de justitiële wijkfunctie

‘We laten zien dat misdaad niet loont!’

De lokale driehoek (gemeente-Openbaar Ministerie-politie) wil het pad naar de misdaad afsluiten door de pakkans van criminelen te vergroten en criminelen met ernstig misdaden en de samenleving op een grove manier ontwrichten zo lang als mogelijk uit de wijken halen.
Preventie gaat hand in hand met repressie èn repressie met nazorg, de slechte voorbeelden leiden ertoe dat de norm in de wijk vervaagt en misdaad normaliseert. We laten zien dat misdaad niet loont!

Een belangrijk deel van de jeugdcriminaliteit bestaat uit grensoverschrijdend gedrag dat samenhangt met het verkennen van grenzen en het nemen van risico’s passend bij de puberteit. Jeugdcriminaliteit kan echter ook bestaan uit zeer ernstige (gewelds) delicten of veelvuldige recidive waarbij sprake is van de ontwikkeling van een voortdurende criminele levensstijl. Het is dan van belang om stevig en consequent te kunnen ingrijpen en maatwerk te leveren dat gericht is op tastbare normbevestiging en correctie van crimineel gedrag.

In het kader van de aanpak “Preventie met gezag” moet de versterking van de justitiële wijkfunctie in de wijk onderdeel uit gaan maken van de gebiedsgerichte preventieve aanpak van ondermijning en (latent) crimineel gedrag in wijken voorkomen en begrenzen.

De gemeente Arnhem en de partners in de strafrechtketen hebben samen afgesproken dat versterking van deze justitiele wijkfunctie in Arnhem zal worden vormgegeven langs de volgende lijnen:

Project

Versterking Persoonsgerichte aanpak

Preventie en de justitiële wijkfunctie komen samen in deze aanpak. We verstevigen de aanpak risicojeugd in het Veiligheidshuis die vanuit het project BOTOC in gang is gezet.

Als iedere organisatie voor zich aan de slag gaat met de aanpak van jongeren die dreigen af te glijden richting ondermijnende criminaliteit, wordt er op dezelfde manier gewerkt zoals we dat altijd hebben gedaan. Van die aanpak weten we dat het voor veel jongeren niet gelukt is om misdaadcarrières te voorkomen of te doorbreken. We willen los van de verkokering in de aanpak. En naar een innovatieve integrale persoonsgerichte aanpak, gericht op het bieden van perspectief (waarbij zorg- en hulpverlening outreachend zijn) en het stellen van grenzen. Jongeren moeten realistische kansen krijgen, maar zonder dat er sprake is van vrijblijvendheid. Jongeren die ondanks de hen geboden kansen toch de fout in gaan, zullen worden gecorrigeerd en bestraft. In de communicatie zal dit steeds aan elkaar verbonden worden.

De persoon van de verdachte en (de dynamiek binnen) het systeem waarin een jongere verkeert, zullen in de aanpak als uitgangspunt genomen worden. Crimineel gedrag komt immers altijd voort uit de persoon en de situatie waarin deze zich bevindt. Daarom zal brede integrale analyse plaatsvinden, waarbij alle organisaties en personen uit het systeem van de jongere betrokken worden. In de aanpak zal worden samengewerkt met de jongere en diens sociale omgeving en de aanpak wordt gebaseerd op de levensloopbenadering. Waar nodig zal gekozen worden voor nieuwe, eventueel onorthodoxe, interventies. En er zullen eervolle wegen uit de criminaliteit voor jongeren worden gecreëerd.

Regie, focus en gezamenlijkheid zijn de uitgangspunten waar we mee aan de slag gaan!

De onderzoeksresultaten van de eerdergenoemde netwerkanalyse[9] van Bureau Beke vormen de basis voor de persoonsgerichte aanpak in het Veiligheidshuis. Op dit moment zijn er in totaal 43 individuen in beeld. Deze jongeren worden onderverdeeld in de volgende 2 groepen:

Rising stars
18 t/m 21 jaar en in de afgelopen 3 jaar minimaal 10 registraties in BVH als betrokkene of verdachte waarvan minimaal 3 keer als verdachte, hebben een leeftijd van maximaal 21 jaar.

Jonge aanwas
T/m 17 jaar en in de afgelopen 3 jaar minimaal 10 registraties in BVH als betrokkene of verdachte waarvan minimaal 3 keer als verdachte, hebben een leeftijd van maximaal 17 jaar.

De persoon van de verdachte en (de dynamiek binnen) het systeem waarin een jongere verkeert, zullen in de aanpak als uitgangspunt genomen worden. Crimineel gedrag komt immers altijd voort uit de persoon en de situatie waarin deze zich bevindt. Daarom zal brede integrale analyse plaats vinden, waarbij alle organisaties en personen uit het systeem van de jongere betrokken worden. In de aanpak zal worden samengewerkt met de jongere en diens sociale omgeving en de aanpak wordt gebaseerd op de levensloopbenadering.

Waar nodig zal gekozen worden voor nieuwe, eventueel onorthodoxe, interventies. En er zullen eervolle wegen uit de criminaliteit voor jongeren worden gecreëerd.

Deze jongeren worden gescreend om te bepalen of zij ook daadwerkelijk tot de doelgroep behoren waar wij de focus op willen leggen. Het analyseren, duiden en prioriteren van de jongeren doen de betrokken organisaties samen. Er is ruimte voor de inbreng van nieuwe personen die volgens de politie passen binnen de beschreven doelgroepen, maar niet terugkomen in de netwerkanalyse. De maximale capaciteit bedraagt om en nabij de 50 personen. Mogelijk zal nog geprioriteerd moeten worden binnen deze 50 personen.

Doelen

- Het voorkomen of doorbreken van criminele carrières bij jongeren gericht op het tegengaan van de ontwrichtende effecten van de drugseconomie in de wijk door vroegsignalering, het bieden van zorg, hulpverlening en opvoedondersteuning waarbij de weerbaarheid van jongeren en hun omgeving wordt vergroot;
- Het bieden van goede (na)zorg aan jongeren die zijn aangehouden vanwege ondermijnend crimineel gedrag (drugshandel);
- Een betere afstemming en ketensamenwerking rondom jeugd in de domeinen zorg en veiligheid (o.a. jeugd- en jongerenwerk/hulpverlening/TLO/school/straatcoaches/ gemeente/politie/justitie/justitiële ketenpartners);
- Het versterken van de samenwerking tussen gemeente en de jeugdstrafrechtketen (de gecertificeerde instellingen (jeugdbescherming en jeugdreclassering en de justitiële jeugdinrichtingen t.b.v. (na)zorg));
- Het realiseren van een aanpak waar zorg en veiligheid samenkomt en regie wordt genomen, maatwerk ook op casusniveau;
- Er is sprake van stevige casusregie. De deelnemers van het overleg zijn gedreven en deskundig, hebben doorzettingsmacht en bestuurlijke rugdekking van de organisaties;
- Het realiseren van een adequate en snelle reactie na melding van strafbare feiten door een jongere met aandacht voor het systeem en de leefgebieden van de jongere;
- Het bieden van maatwerktrajecten voor (potentieel/ex) criminele jongeren, waarbij er ook - indien nodig - aandacht is voor het systeem van de jongere.
- Door inzet op deze doelgroep precedentwerking scheppen wat preventief werkt.
- Een manier van werken ontwikkelen in het principe van "what works".

Doelgroep
Jongeren tussen de 12 en 21 jaar betrokken bij ondermijnende (drugs)criminaliteit.

9 Onderzoeksrapportage -Misdadige invloed- de invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken van Bureau Beke 2022 bijlage 6

Resultaten en inspanningen

- Hoofdresultaat is een functionerende aanpak binnen het veiligheidshuis;
- Het signaleren en adresseren van knelpunten binnen bestaande werkprocessen die noodzakelijk zijn voor een sluitende jeugdaanpak;
- Onder de vlag van het veiligheidshuis kunnen de partners hun bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van de minderjarige doelgroep en deze constructief aanpakken (zowel repressief als preventief). Hier komen zorg en veiligheid samen op zowel thema-, fenomeen- als casusniveau;
- Er wordt een klankbordgroep ingericht waar problemen in de uitvoering van plannen van aanpak (bv het niet tijdig kunnen regelen van huisvesting) geagendeerd worden;
- Er worden de benodigde convenanten afgesloten met relevante partners;
- Er worden contacten gelegd en afspraken gemaakt met betrokken organisaties/partners. Hierbij wordt aangesloten op bestaande structuren en ketens in de wijk en in het veiligheidshuis waardoor zorg en veiligheid elkaar beter gaan vinden en versterken;
- Er vindt een adequate en snelle reactie plaats na melding van een jongere ter voorkoming van of na het plegen van een strafbaar feit;
- De PGA wordt verder ontwikkeld, opgezet en we voeren deze uit of laten hem uitvoeren; dat betekent het aanbieden van zorg/straf-traject voor een persoon, gericht op gedragsverbetering in samenspraak met het systeem, betrokken partners en collega's;
- Ook de context gebonden aanpak wordt verder ontwikkeld, opgezet en uitgevoerd; dat betekent het versterken van de veiligheid/weerbaarheid in een buurt of groep (b.v. bestuurlijke maatregelen, groepsaanpak) in samenspraak met het omgevingsadvies) in samenspraak met het systeem, betrokken partners en collega's;
- Er vindt doorlopend methodiekontwikkeling plaats;
- Door het opdoen van ervaring verbinden we de preventieve, civielrechtelijke en repressieve aanpak;
- Het creëren van handvatten voor de lokale aanpak als het gaat om veiligheid en leefbaarheid in kwetsbare buurten (bruikbaar voor de aanpak van jeugdproblematiek, drugsaanpak en preventieve aanpak ondermijning);
- De Raad voor de Kinderbescherming en de (jeugd) reclassering zullen meer systemisch gaan analyseren en adviseren.

Om te bezien of de beoogde aanpak ook daadwerkelijk jongeren uit de criminaliteit houdt, zal monitoring, evaluatie en effectmeting plaatsvinden door Bureau Beke. Uitkomsten daarvan worden aangeboden aan andere gemeenten.

Resultaten en inspanningen

- Het creëren van handvatten voor de lokale aanpak als het gaat om veiligheid en leefbaarheid in kwetsbare buurten (bruikbaar voor de aanpak van jeugdproblematiek, drugsaanpak en preventieve aanpak ondermijning);
- De Raad voor de Kinderbescherming en de (jeugd) reclassering zullen meer systemisch gaan analyseren en adviseren.

Om te bezien of de beoogde aanpak ook daadwerkelijk jongeren uit de criminaliteit houdt, zal monitoring, evaluatie en effectmeting plaatsvinden door Bureau Beke. Uitkomsten daarvan worden aangeboden aan andere gemeenten.

Betrokken partners

Om vernieuwing te genereren hebben we power nodig vanuit de verschillende organisaties. De uitvoering moet hierop gestuurd worden. De betrokken partners zijn: Openbaar Ministerie, Politie, Veiligheidshuis, Jeugdbescherming, 3RO ((Jeugd)reclassering en Iriszorg), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Werk en Inkomen, Penitentiaire inrichting, Sociale wijkteams, Regionaal Bureau Leerplicht en de OGGZ, de Stichting Arnhemse Straatcoaches en de verschillende vormen van jeugd- en jongerenwerk.

Verbonden programmaonderdelen

De volledige sociale en justitiële keten werken samen binnen dit programmaonderdeel. Preventie én repressie gaat juist hier letterlijk en figuurlijk hand in hand. Alle partners zijn verbonden!

Kosten Gemeente

De kosten voor de personele inzet zijn 1,8 fte, hetgeen neerkomt op 85.000 euro per jaar. De flexibele inzet van professionals, zoals bijvoorbeeld ervaringsdeskundigen, wordt geraamd op 15.000 euro per jaar. De kosten voor het toepassen van maatwerktrajecten buiten de reguliere inkooptrajecten kost per traject 4.000 euro. Een bedrag van 50.000 euro is nodig om de flexibiliteit te behouden om passend maatwerk te leveren.
De ontwikkeling van de verschillende leefgebieden om buiten de bestaande kaders de leefgebieden zoals wonen en dagbesteding zal een investering van 150.000 euro vragen, uitgaande van een bedrag van 15.000 euro per traject.
In totaal is voor een passende PGA een bedrag van 300.000 euro nodig.

Kosten Justitiële partners

Om de aanpak goed invulling te geven zal het OM zaaksofficieren aantrekken die behalve beschikken over digitale expertise, ook over specifieke persoonsgerichte kennis, kennis van de wijk èn van jeugdige (drugs)criminelen. Deze officieren kunnen ook in het Veiligheidshuis of andere externe overleggen participeren om de noodzakelijke maatwerkplannen op de aanpak van jeugdige drugscriminelen inhoud te geven en daadwerkelijk te realiseren.

Jeugdigen vanuit de aanpak worden door de politie gelabeld en met contextuele informatie, waaronder een sfeer proces-verbaal, aan de officier aangeleverd. In bijlage 1 van de politie Arnhem leest u terug wat de politie nodig heeft om tot een effectieve en doelmatige aanpak te komen en de ambities voorwaardelijk te maken.

De RvdK zal 1,5 fte aanvragen voor de RvdK Overijssel en Gelderland. Mede met het oog op de pilot Jeugdstrafrechtketen Oost Nederland gaat de RvdK in Overijssel en Gelderland hierbij samenwerken.

De 3RO zal 3 fte aanvragen voor versterking van de 3 lijnen: de repressieve BCC-methodiek (Reclassering Nederland), het vroegtijdig werken aan perspectief (Reclassering IrisZorg & Reclassering Nederland) en oog voor verslaving en het netwerk (Reclassering IrisZorg). Voor de genoemde aanpak is de inzet van reclasseringswerkers met expertise op het gebied van advisering, toezicht, gedragstrainingen en werkstraffen nodig. Daarbij is de inzet van alle (wetenschappelijk) onderbouwde reclasseringsinterventies, ook buiten een strafrechtelijk kader mogelijk.
De William Schrikker Jeugdbescherming en Jeugdreclassering en de Jeugd- Gezinsbescherming willen graag de interventie "Straatkracht" in gaan zetten. Ook wordt met hen gesproken over de meer preventieve interventie "Kansrijk", eerder risicovol gedrag kunnen herkennen en waar nodig begeleiding bieden.

Bureau HALT heeft naast haar justitiële taken die ook voor de justitiële wijkfunctie zullen worden ingezet een preventief aanbod 'Halt in de wijk' voor scholen wat zij in het kader van bijvoorbeeld Veilig in en om Scholen (VIOS) aan kan bieden.

Versterking van de opsporing, aanpak criminele geldstromen en analyse

Een andere manier van opsporen

Drugscriminaliteit is veelal geen geïsoleerd verschijnsel in kwetsbare wijken, maar onderdeel van het sociale leven van een deel van de inwoners. Opsporen zal ondersteunend dienen te zijn aan het verstevigen van de sociale cohesie en weerbaarheid van kwetsbare wijken. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat met behulp van de bepaalde (wijk)context zaken opgepakt gaan worden die impact maken op de buurt, ook zaken die anders laag geprioriteerd zijn.

Bureau Beke constateert in het rapport "Misdadige invloed" dat ten aanzien van de drugscriminaliteit onder jongeren sprake is van een discrepantie tussen verbalen en verhalen, omdat drugscriminaliteit een slachtofferloos misdrijf c.q. haalcriminaliteit is. Omdat de burger nauwelijks aangifte doet, worden de cijfers volgens de onderzoekers vooral bepaald door de prioriteit en capaciteit bij de politie. Dit betekent dat het patroon dat wordt gericht op aangiftedelicten en onderzoeken geïsoleerd worden ingezet doorbroken zal moeten worden. Er zal meer projectmatig opgespoord gaan worden. Daarbij zal rekening gehouden gaan worden met het feit dat er sprake is van fluïde netwerken, waarbij door jongeren in verschillende samenstellingen wordt geacteerd én met het feit dat de rol van mobiele telefoons – en specifiek de daarbij horende online mogelijkheden die continu in bereik zijn – een factor is die de werkwijze in de drugshandel heeft veranderd. De dealer en klant hebben immers contact in een online omgeving en spreken via privéberichten (bijvoorbeeld via Snapchat of Telegram) af welk type drugs de klant wil en waar zij elkaar gaan ontmoeten voor de overdracht. Digitale ontwikkelingen gaan razendsnel. Dit vraagt om andere, nieuwe manieren van rechercheren.
Jonge aanwas en rising stars laten in hun jonge jaren signaalgedrag zien, waaronder bijvoorbeeld schoolverzuim. Hierop zal door zowel gemeente als de partners in de strafrechtketen meer op geïnvesteerd gaan worden.

Officieren van justitie mogen niet op afstand van de wijken staan. Arrondissementsparket Oost-Nederland wil om die reden vaste zaaksofficieren inzetten die leiding geven aan gerichte onderzoeken en daarmee meer bekend raken met de wijken en haar jeugdige drugscriminelen.

De politie Arnhem heeft de ambitie om komende periode 25% meer verdachten aan te houden die vallen binnen de doelgroep jonge aanwas in het kader van Preventie met Gezag. Beide basisteams van de politie in Arnhem hebben inmiddels een interne reorganisatie doorgevoerd vanuit de eerder gestelde prioritering BOTOC die maakt dat er efficiënter en effectiever wordt ingezet op druggerelateerde criminaliteit. Er is een speciaal rechercheteam met focus op jeugd en drugs en er is een vaste officier toegewezen op het thema drugscriminaliteit onder jeugdigen. Hierdoor verwachten we gezamenlijk meer invulling te geven aan deze gezamenlijk gestelde prioriteit voor ondermijnende drugscriminaliteit door jeugdigen. Zoals eerder vermeld leest u in bijlage 1 van de politie Arnhem terug wat de politie nodig heeft om slagvaardig en effectief te kunnen zijn.

Doorbreken van de financiële aantrekkingskracht van drugscriminaliteit

De enorme sommen geld die met de illegale productie en handel van drugs gepaard gaan, oefenen een grote aantrekkingskracht uit op jongeren.
De aantrekkingskracht van lonende misdaad zal weggenomen moeten worden. Dat willen we doen door het zicht op en de aanpak van criminele geldstromen te verbeteren door brede kennismobilisatie en proactieve financiële opsporing, waarbij het "follow the money" principe leidend wordt. Criminele geldstromen zullen worden blootgelegd en wederrechtelijk verkregen voordeel zal afgepakt worden.
Ook zal bekeken worden hoe ten aanzien van jongeren met signalen van crimineel verworven vermogen, de samenwerking met het RIEC versterkt kan worden.

Brede en doorlopende analyse

We willen de wereld van jonge criminelen en de aantrekkingskracht die de criminele drugswereld op hen uitoefent zien en begrijpen. Met het rapport "Misdadige invloed " is de analyse niet "af". Er is structurele informatie nodig over (de impact van) criminele netwerken (met weerslag) in de wijken in Arnhem- Oost en het systeem waarin kwetsbare jongeren uit die wijken verkeren en wie en wat daarin een cruciale rol spelen. Systeem- en straatinformatie zullen daartoe bij elkaar moeten komen. Hierin hebben verschillende disciplines een rol. Niet alleen wijkprofessionals, zoals wijkmanagers, medewerkers van wijkteams of jongerenwerkers, maar bijvoorbeeld ook woningcorporaties, scholen en de partners in de justitieketen. De aanwezigheid van voldoende wijkagenten als oren en ogen in de wijk is onontbeerlijk en ook een jeugdagent speelt hierin een belangrijke rol.
Informatiedeling ten behoeve van analyse zal met in acht neming van privacyregels gebeuren.

Voor politie en OM geldt dat ieder strafrechtelijk onderzoek benaderd zal gaan worden als een inkijkoperatie in de criminele wereld. Welke personen houden zich bijvoorbeeld op in of bij een synthetisch lab en wat is hun rol? Wie wonen er in het pand waar een hennepkwekerij wordt opgerold en wat zijn hun verhoudingen en sociale, financiële en justitiële omstandigheden.

Kosten en investering:

We hebben hoge ambities in Arnhem om de repressieve aanpak in lijn met de preventieve interventies naar een hoger level te brengen. Politie en OM merken op dat de ambities ter versterking van zowel de preventieve interventies als de versterking van de justitiële wijkfunctie voor hen enkel haalbaar zijn als er voldoende financiering is voor de capaciteit zoals zij in de bijlagen[10] hebben begroot.

10 De bijlage voor de aanvraag van middelen voor 'De justitiële Wijkfunctie' van het OM wordt in een apart document tegelijkertijd met deze aanvraag verzonden

Scope

Dit programma betreft vrijwel de gehele inzet van de interventies in de pedagogische wijk in Arnhem-Oost. Zo. In de verantwoording zullen de gevraagde middelen zoals u deze terugvindt bij de begroting worden meegenomen.

Bovengenoemd programma, dat betrekking heeft op de volledige levensloop van een kind van 5 tot 21 jaar, wordt in de volle breedte van het preventieve en repressieve spectrum in gezamenlijkheid met onze partners ingezet. Aangezien het hier een inspanning over een periode van 8 tot 10 jaar betreft, moeten we nieuwe interventies in de loop van de niet uitsluiten. Uitgangspunt is dat er werkenderwijs ruimte moet zijn voor aanpassingen: denken, doen, denken. Vanzelfsprekend in samenspraak met het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Omgeving

Preventie met gezag als onderdeel van de bredere criminaliteitspreventie

Er wordt actief aansluiting gezocht en verbinding gemaakt met de wijkveiligheidsagenda, de jeugdaanpak en ook het onderwerp ondermijning. Er wordt vanuit Preventie met gezag een directe verbinding gemaakt met het programma Arnhem-Oost, Onderwijs, Jeugd, Zorg en welzijn, Veiligheid en met het Team Leefomgeving (wijken). Deze verbindingen worden ook (juist) buiten de gemeentelijke organisatieonderdelen gelegd, met alle justitiële ketenpartners die de gezamenlijke aanpak versterken zodat het een geheel van partners wordt in dezelfde beweging.

Preventie met gezag als belangrijk onderdeel van Nationaal programma Leefbaarheid en Veiligheid ‘De Arnhem-Oost aanpak’ en de Pedagogische Wijkaanpak

De Arnhem-Oost aanpak als onderdeel van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid stelt zich als doel om binnen een generatie te zorgen dat alle jongeren zich in hun woonomgeving kunnen ontwikkelen, zich veilig en verbonden voelen en opgroeien in een prettige en veilige omgeving. Daarin wordt een integrale gebiedsgerichte aanpak gekozen waarin de elementen van het Nationaal Programma elkaar moeten aanvullen en versterken. Het integrale samenspel tussen jeugd, onderwijs, veiligheid en leefbaarheid in de wijk is een belangrijke pijler in de Arnhem-Oost aanpak en de eerdergenoemde pedagogische wijkaanpak.

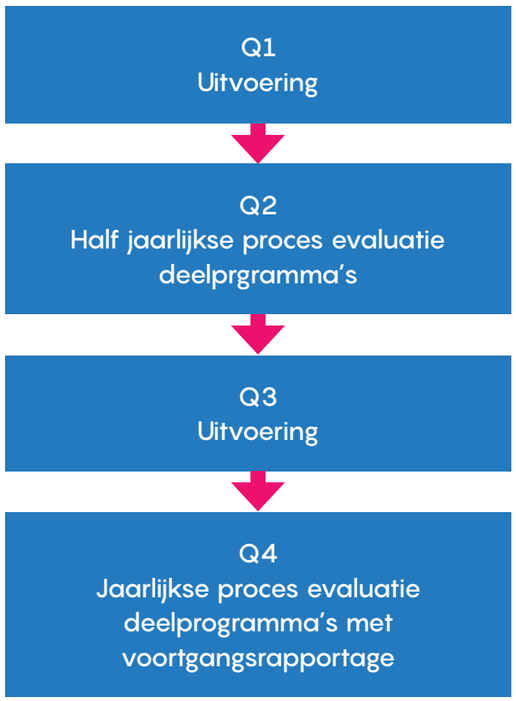
Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming

Ook maakt Preventie met gezag de verbinding met de Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming. De gezamenlijke Gelderse gemeenten en veiligheidspartners willen een flinke sprong voorwaarts maken met de Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming. Ieder kind moet in veiligheid kunnen opgroeien en elke volwassene moet in veiligheid kunnen leven. Uitgangspunt is dat wanneer dit niet lukt, kinderen en gezinnen beschermd worden tegen nog meer onveiligheid. De Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming bestaat uit acht bouwstenen waar de komende tijd aan gewerkt wordt.

De bouwstenen zijn:
- Gelderse kinderen en gezinnen goed beschermd;
- Goede samenwerking op lokaal niveau, versterkt de samenwerking op casusniveau;
- Opstarten van een toekomsttuin: van estafettemodel naar teamsamenwerking;
- Één beschreven werkwijze;
- Één aanmeldroute Jeugdhulp per jeugdhulpregio;
- Duidelijk escalatieproces bij stagnerende samenwerking;
- Eenduidige werkwijze Regionaal Expert Team;
- Gezamenlijk plan voor werving en scholing van personeel.

Planning

Uitvoering Jongerenwerk 3.0	Continuering 2023-2032
Uitvoering Stichting Arnhemse Straatcoaches	Continuering 2023-2032
Implementatie BaseQamp	Q1 2023
Uitvoering BaseQamp	Q2 2023 – 2032
Versterking uitvoering PGA veiligheidshuis	2023 – 2032
Uitvoering PIT	Continuering 2023-2032
Uitvoering VIOS	Continuering 2023-2032
Uitvoering AJB	Continuering 2023-2032
Uitvoering verlengde schooldag	Continuering 2023-2032



Monitoring en evaluatie

Per kwartaal vinden voortgangsgesprekken plaats met de deelprojecten. Halfjaarlijks vindt er een tussenevaluatie plaats van de stand van zaken op de diverse deelprojecten.

Naast continue monitoring op de activiteiten en de resultaten, zal ondersteunend monitoring georganiseerd worden. Alle trajecten worden onderzocht op voortgang en doelgerichtheid. Een groot deel is de afgelopen jaren al gemonitord en onderzocht. Op de kennis die dat opleverde zal worden voortgebouwd. Waar deze nog niet zijn ontwikkeld zullen meetbare doelen en indicatoren worden ontwikkeld. Onderzoek wordt opnieuw uitgevoerd door onafhankelijke bureaus.

De naleving van de doelstellingen van het totaal aan activiteiten zal door middel van een kwaliteitsonderzoek gedurende de looptijd van het project onderzocht worden door Bureau Beke met als doel te verbeteren, bij te stellen en eventueel te repareren. Dit doorlopend evaluatie- en actieonderzoek wordt ingericht en gebaseerd op de nader te bepalen richtlijnen van het SBO.

Daarnaast zal de intensieve trajectbegeleiding die wordt uitgevoerd in het programmaonderdeel Jeugd-jongerenwerk 3.0 worden onderzocht door criminologe Shanna Mehlbaum van Mehlbaum Onderzoek voor tenminste nog 1 jaar. Tijdens de intensieve trajectbegeleiding van Jeugd-jongerenwerk 3.0 die is ontwikkeld in het kader van de BOTOC-aanpak, is door Mehlbaum Onderzoek een effectiviteitsmonitor ontwikkeld en vervolgens maandelijks uitgevoerd. Deze effectiviteitsmonitor is conform de werkwijze van NJI ontwikkeld om zicht te krijgen op de effectiviteit van het programma.

Met behulp van dit onderzoek wordt de effectiviteit van de intensieve trajectbegeleiding door jeugd-jongerenwerk 3.0 over meerdere maanden en jaren gemeten en gemonitord. De vergelijking tussen meerdere jaren geef de voortgang en ontwikkeling van jeugd-jongerenwerk 3.0 weer en biedt een kwantitatieve weergave van de maandelijkse, jaarlijkse en algehele resultaten. In het vernieuwde programma wordt dit onderzoek doorgezet en verschijnt maandelijks een rapportage van de resultaten uit de effectiviteitsmonitor. Na een jaar wordt tevens een rapportage[11] opgesteld, waarin uiteen wordt gezet waar de interventie uit bestaat en welke (tussentijdse) resultaten zichtbaar zijn.

Om de nieuwe aanpak risicojeugd in het Veiligheidshuis goed vorm te geven, zal het effect, het implementeren van de aanpak, de continuïteit borging en het bestendigen van de aanpak bij gebleken succes door Bureau Beke worden gevolgd. De eerder beschreven analyse (zie paragraaf: probleemanalyse) uitgevoerd door Bureau Beke die de basis vormt voor deze aanpak, zal in het kader van Preventie met Gezag na 5 (in 2026) en 10 jaar (in 2031) op eenzelfde wijze worden uitgevoerd. Hiermee blijft de probleemschets actueel en kan worden voorkomen dat de problematiek ongemerkt verschuift naar nabijgelegen wijken/gemeenten (waterbedeffect). Wanneer uit deze en andere analyses blijkt dat de drugsproblematiek onder jongeren inderdaad is verschoven, wordt het programma preventie met gezag flexibel ingezet in die wijken. Een update van de probleem- en netwerkanalyse biedt daarnaast de mogelijkheid tot vergelijking, waardoor veranderingen naar aanleiding van het programma preventie met gezag of andere (maatschappelijke) ontwikkelingen kunnen worden weergegeven.

11 De evaluatie over 2020-2021 is toegevoegd als bijlage 8 van de aanvraag

Begroting

Begroting per jaar	Prognose per jaar
Jongerenwerk 3.0	€ 330.000
Stichting Arnhemse Straatcoaches	€ 600.000
BaseQamp	€ 100.000
Preventief Interventie Team (PIT)	€ 210.000
Prospect4Cash	€ 255.000
Veilig In en Om Scholen (VIOS)	€ 150.000
Versterking PGA (Aanpak risicojeugd Veiligheidshuis)	€ 300.000
Versterking coördinatie gemeente en monitoring	€ 400.000
Totale kosten per jaar	€ 2.345.000

Financieringsplan	Bedrag
Financiering gemeente Arnhem en Arnhem Oost aanpak	€ 750.000
Financieringsbehoefte (sub.aanvraag)	€ 1.595.000
Totale financiering per jaar	€ 2.345.000

Communicatie

Bij 'Preventie met gezag' openen wij in Arnhem met tal van partners de weg naar eerlijk en veilig leven en sluiten mede daardoor met hen de weg naar criminaliteit zoveel mogelijk af. Dit gebeurt op wijkniveau door opvoeders (waaronder gezagsdragers) op alle locaties en gedurende het gehele proces van opvoeden, volgens de principes van de pedagogische wijk.
De communicatie wordt op vergelijkbare wijze ingericht. Onze strategie is niet af en toe de geconcentreerde goed gemikte klapper, maar 'frapper toujour'; niet af en toe de operatiekamer in, zouden medici zeggen, maar dagelijks druppelen. Wij maken dus al doende de inzet en voortgang van het programma voortdurend zichtbaar, leggen daarbij steeds de connectie met de kernboodschap van 'Preventie met gezag' en nodigen voortdurend uit tot bijdragen aan de pedagogische wijk.

Intern
Dit betekent allereerst dat wij onze collega's meenemen met de materie volgens het gebruikelijke vergadercircuit, tot in de vergaderingen van burgemeester en wethouders, aangezien onze benadering van de pedagogische wijk met domeinen van doen heeft als onderwijs, wonen, werk en wijkbeheer. Ook in de raadsbehandelingen is deze handelswijze van onderlinge verbanden zichtbaar.

Netwerk
Simultaan krijgt de netwerkcommunicatie alle aandacht, voor de professionals en hun bestuurders over de programmavoortgang; opdat docenten, jongerenwerkers, therapeuten en straatcoaches en hun beslissers wekelijks op de hoogte blijven van de voortgang en de wijze waarop de nieuwe ontwikkelingen en gebeurtenissen zich verhouden tot de gezamenlijke pedagogische uitgangsprincipes van 'Preventie met Gezag', met steeds de connectie tussen strategie en tactiek. Het kanaal hiervoor is een wekelijkse nieuwsbrief per mail met meerdere zenders uit de kring aan netwerkpartners. Hierin is vooral ook plaats voor de agenda: vooraankondigingen en uitnodigingen voor vergaderingen, werkbezoeken en andere relevantie bijeenkomsten, zoals: de zes-wekelijkse overleggen van het projectteam, de kwartaalgesprekken en updates met de kwartiermakers en de sessies met de stuurgroep. De refreinvraag 'hoe communiceren wij dit' wordt door de communicatiemedewerker op verschillende momenten gesteld. De informatie is gericht op delen en leren, vanuit het inzicht dat de kwaliteit van de (mede-) opvoeders bepalend is voor de kwaliteit van opvoeden en normeren.

Wij nemen actief deel aan een op te zetten learning community en leveren input voor overkoepelende producten zoals de toolbox ondermijning van het CCV.

Wijk
De participatie van bredere wijkkringen aan de passende norm voor 'schoon, heel en veilig' is een belangrijke succesfactor van 'Preventie met gezag', aangezien bij gezag de norm stellen essentieel is: fout gedrag moet in zo breed mogelijke wijkkringen een onacceptabele bezigheid zijn - thuis, op straat, bij verenigingen en op school/werk. Daartoe is naast mede-opvoeden en perspectieven bieden ook een hoge meldingsbereidheid nodig. Wij doen bij communicatie daarom een beroep op het wederkerigheidsprincipe van 'dit doen wij, wat doet u', dus wij maken zoveel mogelijk onze inzet zichtbaar. Hier willen wij de bestaande kanalen voor benutten, onder een vaste herkenbare noemer.
Op de gemeentelijke website komt zodoende een speciale pagina voor 'Preventie met Gezag'. Daarnaast krijgt de kring van abonnees een tweewekelijkse selectie uit de nieuwsbrief voor het netwerk, waarbij veel vervolgberichten mogelijk zijn voor de sociale media; de gemeente Arnhem en vooral ook de burgemeester en veel wethouders zijn behoorlijk actief en bereiken veel volgers op Twitter, Facebook, LinkedIn en Instagram.
Verder verschijnen wekelijks via De Arnhemse Koerier onder de noemer 'Preventie met gezag' artikelen huis-aan-huis op de deurmat, uit het scala aan relevante activiteiten in de levensloop volgen bij opgroeien: de maatwerkmogelijkheden voor jonge kinderen met gedragsproblemen (PIT), voorschool, verlengde schooldag (De Rijke School), jong ondernemerschap (Prospect4cash). Wij stimuleren de partners de artikelen vanuit de pers verder te verspreiden via de sociale

kanalen, voor hun eigen relaties begeleid met een eigen inzicht, ervaring of andere persoonlijke noot.

Pers

Wij verzamelen een groepje journalisten rond ons die werkbezoeken en ontvangsten mogen bijwonen en verslaan. De burgemeester van Arnhem wordt immers veel gevraagd door andere gemeenten, branches en beroepsgroepen om beraad en toelichting en deze ontmoetingen zijn ter agendering en navolging belangwekkend voor een brede kring aan lezers (ook van vakbladen) en luisteraars.
Periodiek organiseren wij daarom een persgesprek over de relevante onderwerpen voor de lokale journalisten en landelijke correspondenten voor Oost-Nederland met de burgemeester, wethouders en bestuurders van de professionele organisaties, in principe aansluitend op hun vergaderingen in de stuurgroep.
Incidentele perscontacten van de burgemeester en de wethouders, zoals persberichten, uitnodigingen voor werkbezoeken en interviews, krijgen de kernboodschap van 'Preventie met gezag' mee als vast element. De burgemeester, door landelijke rtv-programma's veel gevraagd 'als sheriff' over de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, agendeert voortdurend de onderwerpen van 'Preventie met gezag', onder het motto dat opsporen en stoppen van criminaliteit prachtig past bij preventie, als wij alle inzet inderdaad zichtbaar maken.

De inzet zichtbaar maken, dat is in feite in Arnhem het leidend motief voor communicatie bij 'Preventie met Gezag'

Risico's

Omdat de aanpak overstijgend is (sociaal domein, welzijn, wijken, onderwijs en veiligheid) is het van belang dat er breed bestuurlijk draagvlak is om tot een geslaagde aanpak en samenwerking te komen. Zowel het college als de raad en de lokale driehoek hebben draagvlak uitgesproken voor de aanpak.
Naast een preventieve inzet moet er natuurlijk ook aandacht zijn voor repressieve inzet. Dit betekent dat voor de duur van het project binnen de driehoek draagvlak en prioritering moet zijn voor de inzet van menskracht binnen de gemeente, de Politie en het OM.
Vanuit verschillende samenwerkingspartners wordt gesignaleerd dat de preventieve aanpak van jeugdgroepen en ook de sluitende keten rondom (risico)jeugd in de wijken en de sluitende keten binnen de jeugdhulpverlening niet optimaal in verbinding met elkaar zijn. Hoewel dit buiten de scope van het project ligt, zijn deze punten wel een belangrijke voorwaarde om dit project maximaal effectief te laten zijn en kan dit zelfs gezien worden als een afhankelijkheid. Vanuit Preventie met gezag zal blijvend aandacht worden gevraagd en meegedacht worden om verbeteringen op dit vlak te bewerkstellingen.
Arnhem is een gemeente met een hoge ambitie op dit onderwerp, daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheden binnen beschikbare middelen.
Ook zal er aandacht moeten blijven voor de verbinding en focus tussen de verschillende programmaonderdelen zowel van de preventieve als repressieve projecten.
Informatiedeling met ketenpartners binnen de AVG is een belangrijke opgaaf waar wij vanuit juridisch oogpunt in de voorbereiding en gedurende de uitvoering oog voor hebben en houden.

Bijlagen

1. Bijlage politie Arnhem

2. Projectplan Arnhem Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit 2021

3. Voortgangsrapportage en planning 2022 Arnhems Breed Offensief Tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit

4. Studie en strategie: It takes a network ...Over weerbaar opvoeden bij sociale achterstand in Arnhem van Hans Boutellier 2022

5. Onderzoek: 'Kweekvijver' -Startbeeld voor de wijkgerichte aanpak tegen druggerelateerde ondermijning onder jeugdigen in Arnhem-Oost- van Shanna Mehlbaum 2021

6. Onderzoeksrapportage -Misdadige invloed- de invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken- van Bureau Beke 2022

7. Drugskaart Bureau Beke 2022

8. Evaluatie 'Ver schoppen' - beschrijving van de intensieve trajectbegeleiding in het kader van het Arnhemse preventieprogramma BOTOC Shanna Mehlbaum 2022

9. Rapport 'De wet van de stimulerende achterstand ` Onderzoek Ondermijning - Rekenkamer Arnhem 2021

Bijlage 1 : Politie inzet ten behoeve van preventie met gezag, tegen ondermijning en de justitiële functie in de wijk in de basisteams Arnhem Noord en Arnhem Zuid.

Aanleiding:
In het kader van de financieringsmogelijkheden voor de politie is dit de contourenschets van welke middelen en capaciteit de politie in Arnhem nodig heeft om bij te kunnen dragen aan onze gezamenlijke integrale ambities op het vlak van de preventieve en repressieve aanpak van ondermijnende (drugs) criminaliteit onder jongeren.

Huidige situatie:
Op dit moment kiest de politie Arnhem er al voor om in te zetten op interventies in het kader van het project Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC). Het streven van de politie Arnhem is om komend jaar 25% meer verdachten aan te houden die binnen de doelgroep BOTOC vallen (-23). Dat betekent dat we aan een aantal andere politietaken minder invulling kunnen geven èn dat hiermee de "vrije" capaciteit om in te springen op onvoorziene situaties of surveillance op straat en in onze wijken minimaal is.
De huidige inzet op de prioriteit jeugdige drugscriminelen komt uit onze operationele GGP (Gebiedsgebonden Politie) sterkte: mannen en vrouwen die in onze wijken werken.

Contourenschets voor de politionele aanpak preventie met gezag, alsmede ondermijning en de versterking van de justitiële functie in de wijk:
Om de komende 8 tot 10 jaar structureel een bijdrage te kunnen leveren die recht doet aan de problematiek van onze stad op het gebied van drugscriminaliteit onder jeugdigen, is meer capaciteit en expertise voor onze basisteams noodzakelijk. De inzet van de politie kan zowel startpunt als sluitstuk vormen van de integrale aanpak: ook door begrenzing en justitiële afdoening wordt de kwetsbare jeugd bewogen naar een leven met meer perspectief en sociale inbedding.
Met een structurele inzet van **8 Fte** extra (op de totale formatie van 280Fte van de 2 Basisteams) en ondersteunende middelen zijn wij in staat om bij te dragen aan de integrale doelstelling van de Arnhemse Driehoek. Deze inzet versterkt de beide politieteams in Arnhem.

Welke rollen en functionaliteiten zijn hierbij voorwaardelijk:

1. 4Fte Opsporing (3xRechercheur, waarvan 1 financieel rechercheur schaal 7/ 1x Coördinator schaal 8)
   De doelgroep begeeft zich in fluïde netwerken die dikwijls (digitaal) in verschillende samenstelling acteren. Het opsporingsonderzoek naar dergelijke verdachten vergt specifieke expertise en een aanzienlijke inspanning: daadwerkelijke activiteiten moeten worden achterhaald, netwerken in kaart gebracht en een strafrechtelijk dossier opgebouwd.
   Deze opsporingstrajecten kunnen niet worden uitgevoerd met de huidige workload van ons opsporingsapparaat.
   Om goed invulling te geven aan de doelstelling om 25% meer verdachten aan te dragen is een inzet van 4 rechercheurs nodig waarvan 1 de rol van opsporing coördinator vervult.

2. 1Fte Analist/Informatie coördinator (schaal 8)

Om de juiste keuzes te maken zijn de informatiepositie en analyse essentieel. De informatie draagt bij aan zowel justitiële interventies als aan de onderbouwing van een preventieve aanpak waarbij politie-informatie verrijkt wordt met actuele straatinformatie. De analyse brengt de netwerken in beeld en scherpt de interventiekeuze.(Vanzelfsprekend binnen de kaders van AVP/WPG)

3. 2Fte Jeugdagent (schaal 8)
   Een meer operationele inbedding van de politie versterkt zowel de preventie als de repressieve kant. Door de inzet van Jeugdagenten is de politie meer en beter in verbinding met de betreffende netwerkpartners (zoals scholen, sportverenigingen, horeca maar ook ondernemers). Jeugdagenten coördineren interventies, adviseren aan zowel het politieteam als de netwerkpartners, verstevigen de informatiepositie en signaleren (binnen het veiligheidshuis, door het opmaken van zorgformulieren, verzorgen van terugkoppelingen aan Veilig Thuis of reclassering etc.).
   Daarnaast wordt een herkenbaar gezicht van de politie richting jeugd gemist. De aanwezigheid en herkenbaarheid (Kennen en gekend worden) is voor de taakstelling van de politie binnen deze problematiek voorwaardelijk om op de juiste wijze aan te sluiten bij de problematiek en te komen tot interventies die leiden tot het doorbreken van criminele carrières van jongeren.

4. 1Fte Digitaal specialist (schaal 8)
   Veel van de activiteiten van de jeugd die binnen de doelgroep valt vinden niet fysiek op straat of op de bekende hangplekken plaats. Een groot deel van de sociale contacten vinden online plaats. Online worden jongeren ook veelvuldig benaderd en verleid door de georganiseerde criminaliteit. Voor online informatie-inwinning en repressieve en preventieve interventies is het noodzakelijk om een medewerker met digitale expertise in te zetten.

Digitale drugstester
Voor een snelle en effectieve opsporing is een digitale drugstester cruciaal. Dan hoeven we niet langer langs het NFI en is er *realtime* beeld van de betreffende verdovende middelen. De ervaring leert dat deze snelheid beslissend kan zijn voor het succes van de interventies. Een dergelijk systeem kost rond de 25.000 Euro. (Https://www.thermofisher.com/order/catalog/product/TRUNARC)

ONDERWERP
Projectplan Arnhems BOTOC

Arnhems Breed Offensief Tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit

GEMEENTE Arnhem

Fotografie
Pagina 1: Rinus Baak
Pagina 7: Hans Huurderman
Pagina 11: Rinus Baak
Pagina 17: Sixth Lens
Pagina 25: onbekend
Pagina 36: Rinus Baak

Ontwerp
Diep Arnhem - Ontwerp en communicatie

Inhoud

4 **Projectbeschrijving**
Projectorganisatie / Financiën / Monitoring

12 **Deelproject 1**
Jeugd en jongerenwerk 3.0

14 **Deelproject 2**
‘Streetwise’ toezicht: Stichting Arnhemse straatcoaches (SAS)

18 **Deelproject 3**
Preventief Interventie Team (PIT)

20 **Deelproject 4**
Bieden van Perspectief – Prospect4Cash!

22 **Deelproject 5**
Knooppunt risicojeugd

26 **Deelproject 6:**
Ingrijpen & aanpakken

29 **Bijlagen**
Brief aan de gemeenteraad inzake Stand van zaken BOTOC
Brief aan betrokken partners inzake Opstarten BOTOC

Projectbeschrijving

Opgave

Ingrijpen&Aanpakken

Preventie en repressie gaan hand in hand. Het is van groot belang dat de bestuurlijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke aanpak wordt verstevigd om zo efficiënter en effectiever in te zetten op druggerelateerde criminaliteit. Er vindt uitgebreid onderzoek naar de criminele netwerken in de wijken plaats.

Jeugd Jongerenwerk 3.0

Jeugd- en jongerenwerk zorgt voor intensieve begeleiding van 60 jongeren d.m.v. een persoonlijk ontwikkelingsplan. Door het versterken van een persoonsgerichte preventieve aanpak en het bieden van kansen en perspectief aan jongeren, probeert jeugd- en jongerenwerk te voorkomen dat jongeren in de ondermijnende georganiseerde criminaliteit terecht komen.

Informatieknooppunt risicojeugd

De aanpak slaagt alleen wanneer alle partijen samenwerken en er regie komt op casuïstiek, fenomenen en trends. Zo kan de benodigde informatie op het snijvlak zorg en veiligheid worden gedeeld en kan de juiste interventie worden ingezet. Dit alles komt binnen het veiligheidshuis tot stand.

Stichting Arnhemse Straatcoaches

Flexibel en slagvaardig toezicht door straatcoaches in de wijk. SAS richt zich op het vroegtijdig signaleren en voorkomen van situaties die tot overlast of criminaliteit kunnen leiden. De kern van het werk van de straatcoaches bestaat uit het aanspreken, monitoren, de-escaleren, opschalen (richting politie) en doorverwijzen van jongeren.

Prospect4Cash

Een initiatief om jongeren betaald aan het werk te krijgen in de eigen wijk als tegenhanger van het 'makkelijk' verkrijgen van crimineel geld. Hiermee wordt en blijft de wijk leefbaar.

PIT

Door het preventief interventie team (PIT) worden in een vroeg stadium jonge kinderen met ernstige gedragsproblemen binnen het (basis)onderwijs voorzien van een op maat gesneden plan. Door middel van screening op sociale leerbaarheid wordt actief en preventief ingrepen en doen we wat nodig is om jongeren op het rechte pad te houden.

Doel

- Barrière tegen drugscriminaliteit
- Voorkomen van jonge aanwas in een crimineel netwerk

Netwerk

Inleiding

Voor u ligt de uitwerking van de Arnhemse aanpak van ondermijnende jeugdcriminaliteit. Deze aanpak is tot stand gekomen in samenspraak met talrijke organisaties en partijen. Belangrijkste doel van alle partijen is te voorkomen dat jongeren een criminele carrière starten en waar dat te laat is deze carrières te laten stoppen. In dit projectvoorstel treft u de brede aanpak aan die Arnhem daarbij voor ogen staat.
Voor meer informatie wil ik u graag verwijzen naar de raadsbrief en de brief voor de partner in de bijlagen.

Aanleiding

Als burgemeester was het Ahmed Marcouch opgevallen dat Arnhem een grote uitdaging heeft ten aanzien van drugscriminaliteit, waarbij zowel de handel als het bezit van drugs door jongeren hem grote zorgen baart. Een nadere verkenning bij professionals leverde bevestiging op van het beeld dat er sprake is van toename van drugs (gerelateerde) criminaliteit onder jongeren.
Tezelfdertijd heeft het kabinet in 2020 een groot offensief gestart tegen de georganiseerde misdaad en heeft zij hiervoor talrijke plannen en financiële middelen beschikbaar gesteld. Naast veel aandacht voor de repressieve kant van de georganiseerde misdaad is er ook aandacht voor preventie. Waar het de preventieve kant betreft, lopen de beelden van de burgemeester en het kabinet synchroon. Er heerst grote bezorgdheid over kinderen, jongeren en jongvolwassenen in sociaal economisch zwakkere wijken die gemakkelijk in de criminaliteit terecht kunnen komen. Onder meer de verleiding van snel en veel geld trekken deze jongeren de verkeerde kant op.
Arnhem is één van 8 geselecteerde gemeenten om aan de slag te gaan met de lokaal invulling van een integrale preventieve aanpak.

Landelijke aanpak

Het kabinet heeft onder de naam BOTOC (Breed Offensief Tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit) een breed scala aan maatregelen en interventies in gang gezet die ondersteunend zijn aan de hoofdthema's van de aanpak of die in bredere zin nodig zijn om de ondermijningsaanpak toekomstbestendig te maken. De hoofdthema's zijn Bewaken en Beveiligen, het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) en de preventieve en regionale aanpak. Relevant te noemen zijn onder meer het ontstaan van een landelijk strategisch kenniscentrum, waar een analyse en integraal beeld van trends en ontwikkelingen in de georganiseerde misdaad gemaakt gaan worden. Verder komt er een kenniscentrum waar expertise over de financiële aanpak aangeboden wordt en wordt er gewerkt aan verbetering van de informatie-uitwisseling tussen partijen.
Deze en andere maatregelen kennen vooral een aanpak op landelijk niveau maar bieden daarentegen voor gemeenten mogelijkheden voor kennis uitwisseling. Zoals gemeld gaat Arnhem vooral aan de slag met een preventieve aanpak op lokaal niveau.

Lokale aanpak

In Arnhem-Oost zijn meerdere wijken met een zwakkere sociale structuur. Deze wijken kenmerken zich door hoge werkloosheid, schuldenproblematiek, armoede en welzijn- en gezondheidsproblematiek. Er is vaker sprake van gebroken gezinnen, taalachterstand, huiselijk geweld en gebrekkige woonruimte. Opgroeien in deze wijken levert risico's op voor de veiligheid, sociale ontwikkeling en schoolprestaties

1 Brief van 18-06-2020 van het ministerie van Justitie en Veiligheid over Uitwerking breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit, kamerstukken II 2019/20, 29911, nr. 254 en kamerstukken II 2019/20, 29911, nr. 275.

van kinderen. Het beeld is dat deze wijken in toenemende mate worden geconfronteerd met drugscriminaliteit en dat jongeren daarbij aan grote risico's worden bloot gesteld. De lokale aanpak is bedoeld om grip te krijgen op deze criminaliteit, zodat voorkomen wordt dat jongeren het criminele pad gaan bewandelen.

Doelstelling

Met een brede, integrale aanpak zet Arnhem in op het voorkomen van het afglijden van jongeren in een crimineel netwerk. Tegelijkertijd bestaat de aanpak uit het opwerpen van barrières voor een potentieel nieuwe generatie. Door middel van een integrale aanpak wordt het gehele netwerk rondom jongeren (thuis, omgeving en onderwijs in de brede zin met alle daarbij behorende sleutelposities) geactiveerd en zo ingericht dat jongeren tot succesvolle participatie van de Arnhemse samenleving komen. Van beloftevolle crimineel naar maatschappelijk participeren.
We streven hierbij naar een intensieve samenwerking tussen de verschillende programma's en met de externe partners en we streven naar een integrale samenwerking binnen het veiligheids- en sociaal domein.
Een belangrijk nevendoel is het werkendeweg ontwikkelen van een overdraagbare aanpak jeugdcriminaliteit ten behoeve van andere gemeenten.

Programmalijn

De uitvoering van het nieuwe jeugdprogramma BOTOC is ontwikkeld voor de wijken van Arnhem-Oost en start als eerste in Presikhaaf en Malburgen. De kern van deze programmalijn is pedagogisch: het helpt wanneer in het leven van de jongeren, die vaak stressvol opgroeien in gezinnen met weinig structuur, al hun sleutelfiguren dezelfde opvoedende principes hanteren en daarover met elkaar in contact zijn. Het gaat om hun ouders, docenten, schooldirecteuren, toezichthouders, jongerenwerkers, wijkagenten, buren en hulpverleners die hen als opvoeders omringen en hen al opgroeiend sterk maken tegen criminele invloeden. Dat is de essentie van de pedagogische wijk; met een gouden driehoek tussen thuis, de straat en school.

We gaan te werk volgens 'It takes a city', geïnspireerd op het Afrikaanse motto 'It takes a village to raise a child', en beginnen zo vroeg mogelijk met zoveel mogelijk partners op zoveel mogelijk plaatsen: in het gezin, op school, op straat, online, bij het werk en in de vrije tijd. Nadrukkelijk is dit een vraagstuk dat vraagt om samenwerking over de verschillende domeinen heen. De straatcoaches zijn de' toezichthouders' in de wijk, terwijl de jongerenwerkers jongeren vormen en de wijkagenten aanspreken en corrigeren, allen volgens dezelfde centrale opvoedboodschap en in goede samenwerking met elkaar. De politie en het openbaar ministerie zullen de wijkcriminelen aanpakken, waarbij we een extra investering gaan doen in de samenwerking tussen zorg en veiligheid.
Door de combinatie van preventie en repressie krijgt de pedagogische boodschap van 'It takes a city' meer impact.

Wat gaan we doen?

We zijn gestart met een tweetal onderzoeken.
Het eerste onderzoek is afgerond en laat zich het beste omschrijven als een onderschrijving van de startanalyse wijkgerichte aanpak drugscriminaliteit/het leefklimaat in Oost Arnhem. Dit onderzoek onderschrijft, zoals verwacht, de noodzaak van deze aanpak.

Het tweede onderzoek wordt in het najaar van 2021 opgeleverd en brengt in beeld welke jongeren tussen de 14 en 24 jaar in de wijken in Arnhem-Oost reeds betrokken zijn bij drugscriminaliteit, dan wel die het risico lopen om onderdeel te gaan uitmaken van criminele (drugs)netwerken. Deze kwantitatieve informatie zal gebruikt worden om binnen de deelprojecten gerichter aan de slag te kunnen met de jongeren en is nader omschreven bij deelproject 6.

De brede aanpak krijgt vorm in een zestal deelprojecten.

1. **Jeugd- en jongerenwerk**
   Het versterken van het jeugd- en jongerenwerk door een persoonsgerichte preventieve aanpak om te voorkomen dat jeugd in de ondermijnende georganiseerde criminaliteit terecht komt en het bieden van kansen/perspectief aan deze jeugd.
2. **Stichting Arnhemse Straatcoache**
   Flexibel en slagvaardig toezicht in de wijk richt zich (voornamelijk) op het vroegtijdig signaleren van situaties die tot overlast of criminaliteit kunnen leiden veroorzaakt door jongeren.
3. **Preventief Interventie Team (PIT)**
   Wij laten een preventief interventie team (PIT) opzetten en implementeren. Bij deze -op wetenschap gefundeerde- aanpak worden in een vroeg stadium jonge kinderen met ernstige gedragsproblemen onderscheiden, gescreend en voorzien van een – op maat gesneden- plan van aanpak binnen het basisonderwijs en mogelijk de onderbouw van het VMBO.
4. **Bieden van Perspectief - Prospect4Cash**
   Een initiatief om jongeren betaalt aan het werk te krijgen in de eigen wijk als tegenhanger van het kunnen 'verkrijgen' van crimineel geld. Jongeren voeren betaalt werk uit in de wijk waarmee hun eigen wijk leefbaar wordt en blijft.
5. **Informatie Knooppunt Risicojeugd**
   BOTOC bestaat niet uit losse onderdelen. De aanpak slaagt alleen wanneer alle partijen tijdig casuïstiek, fenomenen melden en samenwerken, zeker de informatie-uitwisseling en monitoring is van groot belang. Vanwege de privacy lijkt een plek in het Veiligheidshuis heel logisch om op een veilige en betrouwbare plek de benodigde informatie op het snijvlak zorg en veiligheid te kunnen delen, ook in

een vroeg stadium, en om casuïstiek verder te kunnen brengen.

6. **Ingrijpen & aanpakken**
In de Driehoek het thema drugscriminaliteit onder jongeren geprioriteerd. We zetten in op het verstevigen van de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak om efficiënter en effectiever in te zetten op druggerelateerde criminaliteit onder jongeren. De politie heeft zijn werkwijze aangepast om op deze gestelde prioriteit te kunnen investeren en hiermee de repressieve aanpak te versterken. Het eerder genoemde onderzoek van bureau Beke zal de benodigde kwantitatieve informatie leveren voor de repressieve aanpak.

Per deelproject is een kort plan van aanpak/deelprojectplan gemaakt.

Risico's en afhankelijkheden

Omdat de aanpak programma overstijgend is (sociaal domein, welzijn, wijken, onderwijs en veiligheid) is het van belang dat er breed bestuurlijk draagvlak is om tot een geslaagde aanpak en samenwerking te komen.

Naast een preventieve inzet moet er natuurlijk ook aandacht zijn voor repressieve inzet. Dit betekent dat voor de duur van het project binnen de driehoek draagvlak en prioritering moet zijn voor de inzet van menskracht.

Vanuit verschillende samenwerkingspartners wordt gesignaleerd dat de aanpak van jeugdgroepen, alsmede de sluitende keten rondom (risico)jeugd in de wijken en de sluitende keten binnen de jeugdhulpverlening niet optimaal in verbinding met elkaar is. Hoewel dit buiten de scope van het project BOTOC ligt, zijn deze punten wel een belangrijke voorwaarde om dit project maximaal effectief te laten zijn en kan dit zelfs gezien worden als een afhankelijkheid. Vanuit BOTOC zal blijvend aandacht worden gevraagd en meegedacht worden om verbeteringen op dit vlak te bewerkstellingen.

Het project eindigt in december 2022. Uiteraard vindt het project plaats aan de hand van een begroting en worden de kosten gedurende de looptijd gemonitord. Er kan niet uitgesloten worden dat er tekorten ontstaan omdat bijvoorbeeld meer inzet nodig is dan verwacht. Wanneer er tekorten dreigen te ontstaan zal hierover gerapporteerd worden.

Samenhang Veilig in en Om Scholen en Wijkveiligheid

BOTOC levert vanzelfsprekend ook een bijdrage aan het lopende aanpak 'Veilig in en Om Scholen' vanuit het programma Veiligheid van de gemeente Arnhem. Veilig in en Om scholen (VIOS) is een brede en integrale aanpak in het primair en Voortgezet Onderwijs. Het betreft een brede aanpak die moet leiden tot een vruchtbaar leer- en leefklimaat op scholen. Elementen uit deze aanpak zijn bijvoorbeeld: toezicht, tegengaan drugsgebruik, aanwezigheid straatcoaches, aanwezigheid jongerenwerk, activeren zorg/hulpverlening, communitybuilding. Een plan van aanpak VIOS wordt in het eerste kwartaal van 2021 gepresenteerd.
Ook wordt er actief aansluiting gezocht en verbinding gemaakt met de wijkveiligheidsagenda en de jeugdaanpak in de wijk. Er is vanuit BOTOC een directe verbinding met het programma Veiligheid en met het Team Leefomgeving.

Projectorganisatie

Projectteam

Projectleider
Frederieke Schilling

Projectsecretaris
Dorien van Duivenboden

Projectmedewerker/secretaris
Trudy Witjes

Projectadviseur
Kees Loef

Communicatieadviseur gemeente Arnhem
Robert-Jan Bax

Juridisch Adviseur
Marjolein van Dongen

Aangevuld met de kwartiermakers per deelproject

Doel van de projectgroep

waar nodig afstemmen en inzichtelijke maken van de stand van zaken per project.

Vergaderfrequentie
eenmaal per 6 weken à 1,5 uur

Stuurgroep

Burgemeester van de gemeente Arnhem
Ahmed Marcouch

Wethouder Jeugd en onderwijs
Bob Roelofs

Programmamanager Veiligheid
Freek van der Laan

Officier van justitie
Geertje Verstegen

Teamchef Arnhem Noord en Zuid
Gideon Zandstra
en Frank van Leeuwen

Doel van de stuurgroep

het op hoofdlijnen bewaken van de voortgang van het gehele project en waar nodig besluiten nemen over de inzet van financiën en menskracht.

Vergaderfrequentie:
eenmaal per half jaar of wanneer dat noodzakelijk is, hierbij vinden we aansluiting bij een regulier driehoeksoverleg aangevuld met de verantwoordelijk wethouder.

Duivels-huisberaad

Bestuurlijke bijeenkomsten waarin de burgemeester verschillende domeinen samenbrengt die ervoor zorgen dat we het onderwerp breder kunnen brengen en de pedagogische olievlek in de goede zin laat groeien.

Financiën

	2021/2022
Bijdrage Ministerie V&J directie Control Bedrijfsvoering en Juridische Zaken	1.620.000
Bijdrage Ministerie V&J directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen	75.000
Bijdrage Provincie in totaal	150.000
Overheveling programma radicalisering	125.000
Afdeling Veiligheid	450.000
Totaal	**2.420.000**

	2021	2022
Organisatie + Communicatie + Projectleiding	100.000	50.000
Onderzoeken	125.000	60.000
Jeugd- jongerenwerk	170.000	145.000
Straatcoaches	430.000	550.000
PIT	100.000	100.000
Veiligheidshuis	100.000	100.000
Bieden van perspectief/Prospect4cash	150.000	240.000
Totaal	**1.175.000**	**1.245.000**

Monitoring

Halfjaarlijks vindt er een tussenevaluatie plaats van de stand van zaken op de diverse deelprojecten.
Naast de continu monitoring van de projectleider en de projectgroep op de activiteiten en de resultaten, zal ondersteunend monitoring georganiseerd worden.
De naleving van de doelstellingen zal door middel van een kwaliteitsonderzoek gedurende de looptijd van het project onderzocht worden door Bureau Beke met als doel te verbeteren, bij te stellen en eventueel te repareren. Op dit moment wordt de evaluatie samen met Bureau Beke ingericht.

Jaarlijks wordt de financiële verantwoording aan Ministerie van J&V en Provincie verzorgd.
Uiterlijk 15 juli 2023 wordt een inhoudelijke eindrapportage opgeleverd aan de Driehoek en aan het Ministerie van J&V.

Deelproject 1

Jeugd en jongerenwerk 3.0

Het geven van een nieuwe impuls aan het Jeugd- en jongerenwerk door een persoonsgerichte preventieve aanpak van jongeren is een opdracht vanuit het Project BOTOC. De focus ligt op het voorkomen dat jeugd uit Presikhaaf en Malburgen in de ondermijnende georganiseerde criminaliteit terecht komt en het bieden van kansen/perspectief aan deze jeugd. Deze persoonsgerichte preventieve aanpak wordt door de partijen Presikhaaf University en AM Support uitgevoerd.

In totaal worden 60 jeugdigen per jaar in de wijk Presikhaaf en in de wijk Malburgen begeleid. Per jongere is een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) gemaakt. Deze intensieve trajectbegeleiding is begonnen met 2 x 30 risico-jongeren uit Presikhaaf en Malburgen.

Elke jongere krijgt één begeleider. De begeleider neemt initiatief om hulpbronnen in te zetten voor het versterken van de positie van de jongere.

Planning

Q1 2021

- Plan van aanpak jeugd- en jongerenwerk
- Startactieonderzoek januari 2021
- Dataverzameling en reflectie actieonderzoek maart 2021 t/m september 2021

Q2 2021

- Uitvoering pilot Jongerenwerk 3.0
- Dataverzameling en reflectie actieonderzoek t/m september 2021

Q3 2021

- Uitvoering pilot Jongerenwerk 3.0
- Dataverzameling en reflectie actieonderzoek t/m september 2021
- Oplevering conceptrapportage actieonderzoek 1 oktober 2021

Q4 2021

- Oplevering eindrapportage actieonderzoek 1 november 2021
- Evalueren en eventueel voorbereiden continuering bijgestelde pilot Jongerenwerk 3.0 in 2022

Aanpak

- Om in aanmerking te komen voor de aanpak voldoen de jeugdigen in ieder geval aan de volgende criteria:
  1. Kwetsbaarheid (emotioneel, intelligentie, karakter).
  2. Kwetsbare thuissituatie en/of omgeving.
- Aangevuld met de volgende criteria.
  1. Zorgen vanuit school/wijkteam.
  2. Voortijdig schoolverlaters.
  3. Veroordelingen (in aanraking komen met justitie/politie en beginnende criminaliteit).
  4. Veroorzaken van overlast in de wijk.
- Een jongere neemt tussen de 6 maanden en 12 maanden deel aan dit programma.
- Naast het verbeteren van de deelname aan de samenleving, wordt gewerkt aan de sociaal emotionele ontwikkeling, executieve vaardigheden (impulsbeheersing, concentratie, wendbaarheid en prioritering) en metacognitieve vaardigheden (plannen en reflecteren).
- Werkzaamheden gebeuren in afstemming met de straatcoaches en andere professionals actief in het sociaal domein in de wijk.
- Doorverwijzing naar reguliere hulpverlening van jongere en/of gezin waar nodig.
- Gedurende de looptijd van de aanpak van deze jongeren wordt een actieonderzoek uitgevoerd om te reflecteren op de werkwijze, hier lering uit te trekken en de geleerde lessen op te tekenen voor vervolgaanpak(ken). Er vindt periodiek een evaluatie plaats met de uitvoerende professionals.

Doelgroep

De aanpak focust zich op jongeren tussen de 11 tot 21 jaar oud.

Doelen

- Begeleiding van in totaal 60 jongeren in Presikhaaf en Malburgen in 2021.
- Voorkomen van het afglijden van deze jongeren in de (drugs)criminaliteit.
- Thuissituatie en gezinssituatie integreren in de aanpak.
- Verbeteren deelname aan de samenleving en van de sociaal emotionele ontwikkeling van jongeren.
- Meer zicht op de doelgroep die in aanmerking komen voor een persoonsgerichte preventieve aanpak.
- Samenwerking met relevante professionals in de wijk versterken.

Resultaten en inspanningen

- Financiering en contractbeheer van de trajecten van 60 begeleide jongeren per jaar op basis van vastgestelde criteria door AM support en Presikhaaf University conform plan van aanpak/offerte.
- Per jongere een op POP (Persoonlijk Ontwikkel Plan), wat een plan op maat is waarbij per jongere wordt gekeken wat zijn/haar thuissituatie, hoe de omgeving eruitziet en alle relevante personen in het netwerk van de jongere worden bij deze aanpak betrokken.
- Afstemming met de straatcoaches op thema en casusniveau.
- AM-support/Presikhaaf University leveren jongeren aan bij het bedrijf HTR-werkt die zij geschikt achten voor werk. In samenwerking met HTR-werkt wordt talent in de wijk herkent en ontwikkelt en geselecteerd voor (bij)banen.
- Evaluatieonderzoek trajectbegeleiding volgens een vooraf afgesproken methodiek wordt in opdracht van de gemeente uitgevoerd door Mehlbaum onderzoek. Na afloop van het project vindt op basis van de opbrengsten van het actieonderzoek een overkoepelende analyse plaats. Deze wordt beschreven in een eindrapportage. Deze rapportage dient als evaluatie voor eventuele continuering van de trajecten in 2022.

Deelproject 2

‘Streetwise’ toezicht: Stichting Arnhemse straatcoaches (SAS)

Er is een nieuwe stichting voor straatcoaches opgericht die zich zal richten op straat en in en om scholen. In deze stichting worden de activiteiten van de straatcoaches georganiseerd. De gemeente is vanuit het project BOTOC opdrachtgever voor deze stichting en de activiteiten. Het betreft hier nadrukkelijk een pilot waarbij binnen de betrokken wijken straatcoaches verbindend gaan werken op het snijvlak zorg/veiligheid.

De nieuwe stichting heeft het karakter van een pioniersorganisatie. De organisatie wordt gekenmerkt door korte en veelal informele lijnen van aansturing, afstemming en communicatie. De stichting is ontstaan vanuit de wijk Malburgen en moet ondernemend en wendbaar zijn. De opgerichte stichting heeft geen winstoogmerk, is doordrongen van het maatschappelijk belang en werkt in opdracht van de gemeente/programma veiligheid om de gemeenschappelijke resultaten van het project BOTOC te behalen en de noodzakelijke verbindingen met de bestaande partners (politie, jongerenwerk, sociaal wijkteam, Teams Leefomgeving, scholen en bewonersorganisaties in de wijk) aan te gaan om samenhang en verbinding te maken.

Uit interviews onder professionals in de wijk is gebleken dat het draagvlak onder partijen in de wijk groot is voor implementatie van straatcoaches.

2 Afgenomen in het kader van het advies Inzet Straatcoaches in Malburgen & Presikhaaf Arnhem.

Aanpak

De activiteiten van de straatcoaches bestaan uit het aanspreken van overlastgevende jongeren en het waarderend aanspreken van jeugdigen die zich positief gedragen, surveilleren, de-escaleren, het terugdringen van de overlast, vroegtijdig signaleren van situaties die overlast of criminaliteit kunnen leiden, samenwerken en het assisteren met ketenpartners en opbouwen en onderhouden van netwerken met belangrijke partijen en sleutelfiguren uit de wijk. Hierbij is een belangrijk onderdeel de inzet op de drugshandel door jeugdigen en het drugsgebruik van jeugdigen.
De aanpak heeft effect omdat zij jongeren aanspreken op hun overlastgevend gedrag. Zij kennen de straat- en de jongerencultuur en de problemen waar jongeren bekend mee zijn. Zij hebben groepen en individuen in beeld en zijn een informatiebron voor ketenpartners. Zo nodig verwijzen zij jongeren door naar de juiste hulpverlening. Hun kracht ligt in het feit dat zij uit de wijk komen. In Malburgen en Presikhaaf zijn zij permanent aanwezig op straat voor toezicht, signalering en sturing. Zij starten vanuit de locaties voor de Teams Leefomgeving (TLO) en werken met het Huis van de Wijk.

Doelgroep

Het flexibel en slagvaardig toezicht richt zich (voornamelijk) op overlast veroorzaakt door jongeren in de leeftijd van 12 tot 21 jaar oud.

Doelen

- Meer (toe)zicht, signalering en sturing op risicojeugd in en om school en in de wijk.
- Jongeren uit de anonimiteit halen, herkennen en herkend worden.
- Bijdragen aan een schone en veilige leefomgeving.
- Terugdringen van overlast door jeugdigen, zowel van individuen als van groepen.
- Voorkomen van criminaliteit.

Samenhang

Het werk van de straatcoaches ligt tussen enerzijds het werk van politie en handhaving en anderzijds die van jeugd- en jongerenwerk en straathoekwerk in. Door de komst van de straatcoaches worden andere organisaties in staat gesteld om zich beter op hun kerntaak te richten.
Ten opzichte van de partners hebben de straatcoaches een informerende en een doorverwijzende rol. De onderlinge samenwerking met de partners is een van de voorwaarden om de straatcoaches succesvol te laten zijn. De politie, gemeente, jeugd- en jongerenwerk, de scholen, bewonersorganisaties en hulpverleningspartners zijn belangrijkste ketenpartners voor de straatcoaches.

Resultaten en inspanningen

- Streetwise toezicht in de wijken Presikhaaf en Malburgen. Er is door de kwartiermaker een nieuwe stichting opgezet, die implementeert en voert het ‘Streetwise’ toezicht uit in de wijk, beginnende in Presikhaaf en Malburgen. De kwartiermaker draagt zorg voor de uitvoering van het implementatieplan.
- Een overeenkomst en convenant tussen gemeente en de Stichting Arnhemse Straatcoaches(de gemeente is de opdrachtgever van de stichting).
- Maandelijkse voortgangsrapportages aangeleverd door de Stichting Arnhemse Straatcoaches.
- De straatcoaches gaan nauw samenwerken met andere professionals in de wijk. De kwartiermaker en directeur van de Stichting Arnhemse Straatcoaches heeft een plan van aanpak op welke wijze we dit gaan bewerkstelligen.
- De informatie van de straatcoaches kan een basis zijn voor het jeugd- en veiligheidsbeleid in de wijken.

Evaluatie

Om de voortgang te volgen wordt halfjaarlijks met de opdrachtgever, uitvoerende organisatie, ketenpartners en stakeholders uit de wijken de voortgang geëvalueerd. Maandelijks ontvangt de opdrachtgever een korte voortgangsrapportage.

Planning

Q1 2021

- Opleveren plan van aanpak
- Aanstellen kwartiermaker
- Convenant en overeenkomst opstellen

Q2 2021

- Voorbereiden pilot Straatcoaches
- Uitvoeren pilot straatcoaches

Q3 2021

- Uitvoeren pilot Straatcoaches
- Maandelijkse voortgangsrapportage wordt opgeleverd

Q4 2021

- Uitvoeren pilot Straatcoaches
- (Half) jaarlijkse proces evaluatie pilot Straatcoaches
- Maandelijkse voortgangsrapportage wordt opgeleverd

De eerste fase van de invoering van straatcoaches is afgerond en, op basis van het implementatieplan, de fase van invoering gestart. De kwartiermaker draagt zorg voor de uitvoering van het plan.
Het implementatieplan van de straatcoaches richt zich in hoofdzaak op het voorbereiden, opzetten en inrichten van een nieuwe organisatie van straatcoaches en de inzet van deze coaches op zo kort mogelijke termijn in de wijken Malburgen en Presikhaaf. De (eerste) straatcoaches zijn inmiddels per begin mei 2021 operationeel.

De focus na 1 mei ligt vervolgens op de borging van de nieuwe organisatie, de werkprocessen, het werk en de werkwijze van de straatcoaches en er voor zorgen dat de straatcoaches een duidelijke rol en positie hebben in het netwerk van samenwerkingspartners. Om dit te realiseren geeft de kwartiermaker/manager leiding aan de nieuwe organisatie en aan de straatcoaches. Voor deze fase volgt apart plan, waarin onder andere wordt beschreven hoe de ontwikkeling van de organisatie en het werk wordt geëvalueerd en waarop de evaluaties zich richten. Een tijdschema maakt van dit plan deel uit.
Zodra het werk en de werkwijze van de straatcoaches, de werkprocessen en organisatie zijn geborgd, wordt, op basis van de huidige inzichten en planning, de rol van kwartiermaker uiterlijk op 31 december 2021 beëindigd. De hierboven genoemde evaluaties worden ook in deze planning besproken.

Q1 2022

- Uitvoeren pilot Straatcoaches
- Maandelijkse voortgangsrapportage wordt opgeleverd

Q2 2022

- Uitvoeren pilot straatcoaches
- Maandelijkse voortgangsrapportage wordt opgeleverd
- (Half) jaarlijkse proces evaluatie pilot Straatcoaches

Q3 2022

- Uitvoeren pilot Straatcoaches
- Maandelijkse voortgangsrapportage wordt opgeleverd

Q4 2022

- (Half) jaarlijkse proces evaluatie pilot Straatcoaches
- Maandelijkse voortgangsrapportage wordt opgeleverd
- Voorbereiden structurele invoering*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie.

Deelproject 3

Preventief Interventie Team (PIT)

Introductie van een Preventief Interventie Team (PIT) op scholen in het basis-onderwijs, startend bij op het Mozaïek en de Parkschool in Presikhaaf en Malburgen. Een kwartiermaker is gestart om samen met het sociaal wijkteam een preventief interventie team (PIT) op te zetten en implementeren passend in de Arnhemse situatie.
In samenhang met de aanpak 'Veilig in en om scholen' (VIOS) gaat het PIT samenwerken met relevante scholen in het basisonderwijs en de onderbouw van het VMBO. Bij deze -op wetenschap gefundeerde- aanpak worden in een vroeg stadium kwetsbare kinderen onderscheiden, gescreend en voorzien van een -op maat gesneden- plan van aanpak.

Planning

Q1 2021

- Aanstellen kwartiermaker

Q2 2021

- Opleveren plan van aanpak
- Voorbereiden pilot PIT

Q3 2021 /Q1-Q3 2022

- Uitvoeren pilot PIT
- (Half) jaarlijkse proces evaluatie pilot PIT

Q4 2022

- Uitvoeren pilot PIT
- (Half) jaarlijkse proces evaluatie pilot PIT
- Voorbereiden structurele invoering*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie

Aanpak

De aanpak wordt in een aantal grote steden met succes toegepast in staat op de lijst van preferente interventies van de departementen.
De aanpak kenmerkt zich door:

- Scherpe analyse: door middel van informatie over eerdere en of betrokken hulpverlening, huisbezoeken en gesprekken met ouders en school om een beeld krijgen van de omgeving van het kind en de (on)mogelijkheden van diens netwerk. Een essentieel onderdeel van de werkwijze is de inzet van een onderzoek op z.g. sociale leerbaarheid bij bovengemiddeld heftig gedrag. Dit onderzoek is gebaseerd op inzichten vanuit de neurowetenschap en geeft van ieder kind een uniek sterkte/zwakte profiel. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld of een kind in staat is emoties te herkennen in iemands gezicht (en dus adequaat te reageren op non-verbale signalen), zijn of haar emoties kan beheersen en of een kind in staat is tot empathisch gedrag.
- Maatwerktrajecten: op basis van de kennis en mogelijkheden van de omgeving en de aanbevelingen die voortkomen uit de screening, zet de PIT- medewerker een maatwerk aanpak in, waarbij school een belangrijke partner is. Uitgangspunt van een maatwerkplan zijn: doen wat nodig is en zo vroeg mogelijk inzetten op probleemgedrag, waardoor het kind met relatief lichte (en dus goedkopere) interventies geholpen kan worden bij het ontwikkelen een gezonde sociaal emotionele ontwikkeling.
- Lange Adem: de begeleiding vanuit het PIT kent geen beperking in de tijd en blijft zo lang als nodig betrokken. Daarna wordt nog twee jaar vinger aan de pols gehouden, omdat het voorkomen van een terugval in gedrag in de eerste jaren na interventie begeleiding, essentieel is om afglijden te voorkomen.

De kwartiermaker draagt zorg voor de uitvoering van het plan van aanpak wat momenteel door haar in samenwerking met de gemeente Amsterdam geschreven wordt. Met het PIT en deze manier van werken is veel ervaring opgedaan in Amsterdam. Voor een succesvolle introductie neemt de gemeente Amsterdam voor haar rekening:

1. Voorlichting over de aanpak aan de scholen in Arnhem.
2. Trainen/coachen te werven PITters (2 personen).

De rol van de kwartiermaker PIT Arnhem is:

1. Verder introduceren de PIT-aanpak in de jeugd en veiligheidsketen in Arnhem.
2. Aanpak inbedden in de Arnhemse keten.
3. Randvoorwaarden organiseren en creëren om de te werven PITters hun werk te laten doen.
4. Voortgang bewaken: aantal casussen, niveau PITters, aansluiting lokale veld.

Doelgroep

Kinderen met probleemgedrag op basisscholen en mogelijk de onderbouw van het VMBO, in de leeftijd van 9 tot 14 jaar. Er wordt gestart op de Parkschool in Presikhaaf en het Mozaïek in Malburgen.

Doelen

- Verminderen van aantal drop-outs op scholen.
- Verbetering van (12-) citotoets resultaten.
- Stijging aantal startkwalificaties.
- Bij de doelgroep –kinderen met ernstige gedragsproblemen- een significante verbetering in gedrag en leerprestaties op laten treden.
- Vroeg signalering van kinderen met probleemgedrag op basisscholen en de onderbouw van het VMBO.

Resultaten en inspanningen

- Het opzetten en implementeren van het PIT beginnende op 2 scholen in de wijken Presikhaaf en Malburgen.
- De aanpak inbedden in de Arnhemse keten.
- Ondersteunen bij introduceren de PIT-aanpak onder de scholen en in de jeugd en veiligheidsketen in Arnhem.
- Samenwerking met scholen en relevante professionals door een gezamenlijke aanpak, het delen en uitwisselen van informatie, doorverwijzing in de keten en het verbinden van expertises rond problematiek van kinderen en het gezin.

Evaluatie

Om de voortgang te volgen wordt halfjaarlijks met de opdrachtgever, uitvoerende organisatie en de betrokken scholen de voortgang geëvalueerd.

Deelproject 4

Bieden van Perspectief - Prospect4Cash!

Wij zijn vanuit het project BOTOC een initiatief met het bedrijf HTR-werkt (een uitzendonderneming van Toni Iniguez Najdanovski, eigenaar van onder andere Antonio Shining Places en Antonio Delicious Food) gestart om jeugdigen betaalt aan het werk te krijgen in de eigen wijk als tegenhanger van het kunnen 'verkrijgen' van crimineel geld. De doelgroep onder de 18 kent momenteel geen specifieke aanpak als het gaat om het vinden van en leren om te werken en het behouden van werk.

Het idee voor dit deelproject van het project BOTOC ontstond na gesprekken met de jeugd- en jongerenwerkers in de wijk vanuit hun idee dat we weinig perspectief kunnen bieden als alternatief voor werk wat op straat gemakkelijk te krijgen is (=drugs dealen) vanuit de complete aanpak 'it takes a village'

Planning

Q1-Q2 2021
- Plan van aanpak/ offerte
- Aanstellen kwartiermaker en het aanstellen van de begeleider van de jongeren.
- Samenwerking AM-support en PU opstarten voor het aanleveren van de jongeren.

Q2 2021
- Voorbereiden uitvoering

2021 /2022
- Uitvoeren trajecten

2021 /2022
- Half jaarlijkse evaluatie
- Maandelijkse voortgangrapportage

Q3-Q4 2021
- Eind evaluatie en mogelijkheden structurele invoering bezien*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie

De gesprekken zijn met de heer Iniguez gestart omdat hij goed ingebet is in de benodigde netwerken en bereid is hier verder in te investeren, hij feeling heeft met de doelgroep en de betreffende wijken in Arnhem. Hij achter de visie van BOTOC staat en deze uitdraagt en zijn bedrijf een solide basis biedt. De totale context maakt dat dit deelproject een goede solide bodem vindt bij deze ondernemer. Het werken bij dit bedrijf onderscheidt zich van bijvoorbeeld Scalabor, daar jongeren aangeven een negatieve associatie te hebben bij 'de sociale werkplekken' die Scalabor ook biedt.

Aanpak

Jongeren worden geselecteerd door hun begeleiders van het jeugd- en jongerenwerk 3.0 en voeren betaald werk uit, bij voorkeur in hun eigen wijk, waardoor deze leefbaar wordt en blijft. Het gaat hier met name om schoonmaak en kleine herstelwerkzaamheden. Ook heeft de werkgever ideeën om de jongeren verder te helpen naar ander werk dan hier omschreven.
Door dit werk kunnen jongeren betekenisvol zijn en zich verantwoordelijk voelen voor hun wijk, op een eerlijke manier geld verdienen, werknemers vaardigheden leren en zich oriënteren op de arbeidsmarkt. De tarieven zijn conform cao en een loongroep hoger dan normaal, waarmee voor jongeren een extra financiële prikkel ontstaat (goed betaald werk).
Een jongere kan een haalbaar voorbeeld worden voor andere jongeren in de wijk, wanneer zij zien dat 'regulier' werken loont. Met drugs geld verdienen brengt immers ook risico's mee; het betekent altijd over je schouder moeten kijken, onzekerheid en angst.
De begeleiding van de groep jongeren zal worden uitgevoerd in een co-productie tussen een specifiek voor dit project aan te trekken vaste begeleider/voorman (zzper) en de begeleiding vanuit het jeugd- en jongerenwerk. Het betreft 'coaching on the job' om werk te vinden, uit te voeren en vervolgens ook te behouden.
De kwartiermaker vanuit het bedrijf is verantwoordelijk voor de organisatie van het werk en de verdere invulling (personeel, materiaal, huisvesting en financiën) beginnende met jongeren in de wijken Presikhaaf en Malburgen.

Doelgroep

Jeugdigen in de leeftijd van 16 tot 21 jaar.

Doelen

- De leefbaarheid in de wijk te verbeteren;
- Voorkomen van criminaliteit door inkomsten te genereren.
- Meer jeugdigen die betaalde baan of stage vinden.
- Leren van werknemersvaardigheden en onder begeleiding te leren tijdens het werk.
- Talent herkennen, coaching in omgaan met tegenslagen en toch door te zetten.
- Beroepskeuzeontwikkeling.
- Samenwerking met relevante partijen op wijk- en stadsniveau.
- Toeleiding naar werk en voorkomen van instroom in de participatiewet.
- Mogelijk voorkomen of verminderen van voortijdig schoolverlaten.
- Stijging aantal ondernemers die zich verbindt aan deze aanpak.

Resultaten en inspanningen

- AM-support/Presikhaaf University en mogelijk ook Rijnstad leveren jongeren aan het bedrijf die zij geschikt achten voor werk. In samenwerking met het jeugd- en jongerenwerk wordt talent in de wijk herkent en ontwikkelt en geselecteerd voor (bij) banen.
- Werktoeleiding door HTR-werkt van jongeren in de wijken Presikhaaf en Malburgen van maximaal 40 jongeren (20 per jaar) een betaalde (bij)baan vinden in het project.
- Via HTR-werkt zijn er voor de jongeren concrete doorstroommogelijkheden en uitplaatsingsmogelijkheden in ander werk.
- Samenwerking met Arnhemse bedrijven voor het plaatsen van jongeren. Het werkgeversnetwerk met Arnhemse bedrijven wordt hierbij benut.

Samenhang

Vanzelfsprekend wordt dit initiatief in samenwerking gezocht met de programma's van Wijken weten en (Doorbraak naar) Werk om vanuit het werkgeversfonds verder vormgegeven om aan te sluiten bij de focus: Doorontwikkelen sluitende aanpak jongeren in kwetsbare posities, waarbij met dit onderdeel de focus op de leeftijdsgroep onder de 21 ligt.

Evaluatie

Om de voortgang te volgen wordt halfjaarlijks met de opdrachtgever en de uitvoerende organisaties de voortgang geëvalueerd.

Deelproject 5

Knooppunt risicojeugd

In het kader van BOTOC wordt een knooppunt voor risicojeugd ingericht. Dit is een plek waar op tactisch en operationeel niveau informatie gedeeld wordt met als doel om (aanstormende) criminele jeugd op het rechte pad te houden of terug te brengen en daarmee ook de aantrekkingskracht op anderen (bijv. broers en zusjes) tegen te gaan.

Het knooppunt risicojeugd wordt onderdeel van het veiligheidshuis, zodat gebruik gemaakt kan worden van bestaande privacy afspraken. Waar nodig zullen nieuwe afspraken gemaakt worden.

Planning

Q1/Q2 2021

- Opleveren plan van aanpak
- Aanstellen kwartiermaker
- Aanstellen regisseur/ functionaris
- Convenant opstellen
- voorbereiden pilot knooppunt Jeugd

Q3 2021

- Uitvoeren pilot knooppunt Jeugd

Q4 2021

- Uitvoeren pilot knooppunt Jeugd
- half) jaarlijkse proces evaluatie pilot

Q1 2022

- Uitvoeren pilot knooppunt Jeugd

Q2 2022

- Uitvoeren pilot knooppunt Jeugd
- (Half) jaarlijkse proces evaluatie pilot

Q3 2022

- Uitvoeren pilot Knooppunt Jeugd

Q4 2022

- (Half) jaarlijkse proces evaluatie pilot
- Voorbereiden structurele invoering*

Aanpak

Kern van het knooppunt risicojeugd is dat er onorthodox en adequaat gehandeld wordt om jongeren van het criminele pad af te houden of te helpen. Wanneer een jongere een strafbaar feit heeft gepleegd of waar aanwijzingen zijn dat hij op het punt staat om deze te gaan plegen, dient hiervan op de kortst haalbare termijn een melding gedaan te worden bij het knooppunt risicojeugd. Binnen het knooppunt zorgt een verbindingsfunctionaris ervoor dat de melding verrijkt wordt vanuit de deelnemende partners. Daarnaast bereidt de functionaris een voorstel voor over opvolging van de melding. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat een hulpverleningstraject wordt ingezet voor de jongere. Ook hier geldt dat de inzet van zorg op de kortst haalbare termijn gerealiseerd dient te worden.
Anderzijds dient direct opgemerkt te worden dat de slagvaardigheid niet ten koste mag gaan van het zorgvuldig inzetten van een juist traject. Van belang is dat de aangetroffen problematiek op zijn merites wordt beoordeeld en dat er maatregelen genomen worden die passen bij (de complexiteit van) het geval.

Aan het knooppunt risicojeugd nemen deel het Openbaar Ministerie, de politie, het sociaal wijkteam en de gemeente.

Momenteel wordt gewerkt door de kwartiermaker gewerkt aan een plan van aanpak en een uitvoeringsplan.

Doelgroep

Deze pilot zal zich niet alleen richten op de wijken in Arnhem-Oost, maar op alle jeugdigen tussen 12 en 23 jaar in Arnhem. Wel is de verwachting dat de meeste jongeren die in de pilot een plek krijgen uit de wijken in Arnhem-Oost zullen komen.

Doelen

- Het voorkomen of doorbreken van criminele carrières bij jongeren.
- Het voorkomen dat jongeren kiezen voor een criminele carrière door vroegsignalering, het bieden van zorg, hulpverlening en opvoedondersteuning waarbij de weerbaarheid wordt vergroot.
- Jongeren die met politie en justitie in aanraking zijn geweest, krijgen goede nazorg.
- Betere afstemming en ketensamenwerking rondom jeugd in de domeinen zorg en veiligheid (o.a. jeugd- en jongerenwerk/hulpverlening/TLO/school/straatcoaches/gemeente/politie/justitie/justitiele ketenpartners).
- Samenwerking tussen gemeente en de jeugdstrafrechtketen bevorderen en verbeteren (de gecertificeerde instellingen (jeugdbescherming en jeugdreclassering en de justitiële jeugdinrichtingen t.b.v. nazorg)).
- Een informatie knooppunt waar zorg en veiligheid samenkomt en regie wordt genomen, ook op casusniveau.
- Een adequate en snelle reactie na melding van een strafbaar feit door een jongere met aandacht voor het systeem en de leefgebieden van de jongere.
- Maatwerktrajecten voor (potentieel/ex) criminele jongeren, waarbij er ook indien nodig aandacht is voor hun broertjes of zusjes.

Resultaten en inspanningen

- Hoofdresultaat is een functionerend informatieknooppunt voor jeugd als schakelpunt in de Arnhemse jeugdaanpak binnen het veiligheidshuis.
- Informatieknooppunt inrichten met behulp van de kwartiermaker.
- Signaleren en adresseren van knelpunten binnen bestaande werkprocessen die noodzakelijk zijn voor een sluitende jeugdaanpak.
- Samenhang met de pilot 'Omgevingsadvies' bewaken.
- Onder de vlag van het veiligheidshuis kunnen de Driehoekspartners haar bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van de minderjarige doelgroep en deze constructief aan te pakken (zowel repressief als preventief). Hier komen zorg en veiligheid samen op zowel thema en fenomeen als casusniveau.
- Werving, selectie contracteren van een verbindingsfunctionaris en eventuele ondersteuning door de kwartiermaker.

Benodigde convenanten afsluiten met relevante partners.
Persoonsgerichte, groepsgerichte of thema/fenomeengerichte aanpak ontwikkelen, opzetten en laten uitvoeren (door de verbindingsfunctionaris onder de regie van de kwartiermaker) in samenspraak met betrokken partners en collega's.
Contacten leggen en afspraken met betrokken organisaties/partners en aansluiten op bestaande structuren en ketens in de wijk en in het veiligheidshuis waardoor zorg en veiligheid elkaar beter gaan vinden en versterken.
Een adequate en snelle reactie na melding van een jongere ter voorkoming van of na het plegen van een strafbaar feit.

Samenhang pilot Omgevingsadvies

Met de pilot Omgevingsadvies zetten het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, Politie en gemeente (en mogelijk andere betrokken partijen indien van toepassing bij een specifieke casus) zich samen in om de meest betekenisvolle interventie te organiseren wanneer een jeugdige verdacht wordt van een strafbaar feit. Dit kan een combinatie zijn van straf, zorg en/of andere ondersteuning. Hierbij kijken we niet alleen naar de verdachte, maar ook naar kansen binnen het (gezins)systeem eromheen.
De doelgroep van deze pilot zijn minderjarige verdachten van een misdrijf (12 tot 18 jaar) die als woonplaats de gemeente Arnhem hebben.
De doelgroep van deze pilot en het knooppunt risicojeugd is grotendeels dezelfde, waardoor er een duidelijke samenhang is tussen de pilots. De kwartiermaker heeft de opdracht deze samenhang te borgen en te integreren.

Evaluatie

Om de voortgang te volgen wordt halfjaarlijks met de opdrachtgever, het veiligheidshuis en alle relevante ketenpartners de voortgang geëvalueerd. Maandelijks rapporteert de kwartiermaker aan de opdrachtgever over de voortgang.

Deelproject 6

Ingrijpen & aanpakken

De Driehoek (gemeente-openbaar ministerie-politie) wil het pad naar de misdaad afsluiten door de pak kans van criminelen te vergroten en criminelen met ernstig misdaden en de samenleving op een grove manier ontwrichten zo lang als mogelijk uit de wijken halen.
Preventie gaat hand in hand met repressie en repressie met nazorg, de slechte voorbeelden leiden er toe dat de norm in de wijk vervaagt en misdaad normaliseert. We laten zien dat misdaad niet loont!

Een belangrijk deel van de jeugdcriminaliteit bestaat uit grensoverschrijdend gedrag dat samenhangt met het verkennen van grenzen en het nemen van risico's passend bij de puberteit. Jeugdcriminaliteit kan echter ook bestaan uit zeer ernstige (gewelds) delicten of veelvuldige recidive waarbij sprake is van de ontwikkeling van een voortdurende criminele levensstijl. Het is dan van belang om stevig en consequent te kunnen ingrijpen en maatwerk te leveren dat gericht is op tastbare normbevestiging en correctie van crimineel gedrag.

De behandeling van strafzaken minderjarige verdachten en de toepassing van het adolescenten-strafrecht

Zoals aangegeven in de richtlijn en het kader voor strafvordering jeugd en adolescenten van het openbare ministerie[3] is het van belang dat bij zorgen omtrent de opvoeding van de jeugdige, naast strafrechtelijke maatregelen, civielrechtelijke maatregelen worden overwogen. Afstemming van het civiele- en strafrechtelijke traject is in die gevallen noodzakelijk.
Strafrechtelijk optreden alleen is veelal ontoereikend en dient te worden ingebed in een keten van preventie en nazorg. Dit vraagt om een evenwichtige, selectieve en tijdige toepassing van het jeugdstrafrecht. Het ingrijpende karakter van strafrechtelijke vervolging bij minderjarigen maakt dat het OM een extra verantwoordelijkheid heeft voor de jongere.
Het uitgangspunt is dat de jongere leert van zijn fouten en een nieuwe kans moet krijgen. Het strafproces wordt dan gezien als aangrijpingspunt om een keerpunt bij de jongeren te bewerkstelligen.
Tegelijkertijd geldt ook dat jeugdcriminaliteit directe ingrijpende gevolgen heeft voor de omgeving en de maatschappij, schade kan toebrengen en gevoelens van onveiligheid te weeg kan brengen. Grenzen stellen hoort bij het opvoeden en opvoeden betekent ook gericht strafrechtelijk optreden indien nodig. Leidend beginsel is: licht waar het kan, zwaar waar het moet.

Aanpak

Beide basisteams van de politie hebben inmiddels een interne reorganisatie doorgevoerd die maakt dat er efficiënter en effectiever wordt ingezet op druggerelateerde criminaliteit. Hierdoor verwachten we gezamenlijk meer invulling te geven aan deze gezamenlijk gestelde prioriteit vanuit de Driehoek voor ondermijnende drugscriminaliteit door jeugdigen. Jeugdigen vanuit de aanpak worden gelabeld en met context informatie, waaronder een sfeer proces-verbaal, op ZSM[4] aangeleverd.

Onderzoek Rising Stars-Bureau Beke

In opdracht van de gemeente voert Bureau Beke uit Arnhem een onderzoek uit naar Arnhemse jongeren tussen de 12 en 23 jaar en hun betrokkenheid bij drugscriminaliteit.
De volgende probleemstelling is de basis voor het onderzoek: 'Wat is de betrokkenheid van jongeren in de wijken in Arnhem-Oost bij drugscriminaliteit, op welke wijze maken zij onderdeel uit van criminele fluïde netwerken en wat betekent dit voor de preventieve, proactieve en repressieve aanpak?'
Het onderzoek zal in 2 delen worden opgeleverd.

1. Op korte termijn zijn de hotspots van drugscriminaliteit in Arnhem in het algemeen en Arnhem-Oost in het bijzonder in beeld gebracht.
2. Op basis van politie informatie en van interviews met (straat)professionals uit de wijk, die bekend zijn met de doelgroep wordt informatie verzameld en wordt een netwerkanalyse gemaakt. Deze analyse moet inzichtelijk maken of en hoe jeugdproblematiek in de wijken in Arnhem-Oost verbonden is met ernstige vormen van (drugs) criminaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om het in beeld brengen van personen die onderdeel zijn van bovenlokale criminele fluïde netwerken. Zij zijn immers 'de onzichtbare invloed op het gedrag en de criminele carrièreontwikkeling van jongeren in de wijk', maar ook van rising stars die carrière maken in de misdaad maar die ook te beschouwen zijn als negatieve rolmodellen die het gedrag van jongeren in de wijken beïnvloeden. Zij zorgen er met andere woorden weer voor dat (vaak kwetsbare) jongeren in de wijk een snelle carrière in de drugscriminaliteit kunnen maken. Omdat jongeren daarmee afgesneden worden van een reguliere maatschappelijke carrière is het werven van deze jongeren op zichzelf te beschouwen als een ondermijnende activiteit.

Door zicht op het systeem kan de preventieve, civielrechtelijke en repressieve aanpak nog beter vorm krijgen.

Het totale onderzoek zal ongeveer 6 maanden in beslag nemen en is gestart in maart 2021.

3 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2020R006).
4 Alle jeugdzaken betreffende misdrijven worden aangemeld op het afstemmingsoverleg ZSM. Bij afdoening van jeugdzaken op ZSM is context informatie in jeugdzaken van groot belang, evenals de zorgaspecten rondom een minderjarige. De Raad voor de Kinderbescherming dient te allen tijde te worden betrokken.

Doelgroep

Jeugdigen tussen de 12 en 23 jaar.

Ambities

- Meer zicht krijgen op de handel in drugs en de daaraan gerelateerde criminaliteit onder jongeren waardoor er zicht wordt verkregen en gehouden op de (potentiele) dealers in de wijk.
- Efficiënt en in samenspraak inzetten strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen.
- Inventarisatie en waar nodig bijstellen en aanscherpen van bestuursrechtelijke mogelijkheden (denk aan bijvoorbeeld gebiedsverboden, last onder dwangsom e.d.) om efficiënt op te treden tegen ondermijnende drugscriminaliteit door jeugdigen.
- Inzichtelijk te krijgen of, in welke mate en hoe jongeren in Arnhem-Oost onderdeel zijn van regionale ondermijnende drugscriminaliteit. Op basis van dit beeld wordt nagegaan in hoeverre de bestaande aanpak op problematische jeugd(netwerken) in de wijk, maar ook binnen de PGA en de aanpak van ondermijning afdoende is of aanvulling of bijstelling behoeft.[5]

Resultaten en inspanningen

- Een brede integrale aanpak van druggerelateerde criminaliteit onder jongeren op zowel wijkniveau als op persoonsniveau, waarbij criminele carrières in de kiem worden gesmoord en criminelen met ernstige misdaden zo lang als mogelijk uit de wijk worden gehaald.
- Een aanpak die het effect van negatieve rolmodellen op jongeren doorbreekt omdat gezien wordt dat misdaad niet loont.
- Een effectieve samenwerking tussen politie, openbaar ministerie, gemeente en andere (bovengenoemde) partners waarbij zowel strafrecht, civielrecht als bestuursrecht maximaal efficiënt wordt ingezet.
- Waar nodig of noodzakelijk een aangepaste APV en (gemeentelijk) beleid dat deze integrale aanpak ondersteunt.
- Vanuit het onderzoek van Beke verkrijgt de Driehoek in ieder geval:
  1. Zicht op hotspots van drugscriminaliteit in Arnhem in het algemeen en Arnhem-Oost in het bijzonder;
  2. Zicht op de mate van betrokkenheid van jongeren uit Arnhem-Oost bij drugscriminaliteit;
  3. Zicht op bovenlokale netwerken, de verbinding met de wijk en de concrete subjecten;
  4. Handvatten voor de lokale aanpak als het gaat om veiligheid en leefbaarheid in kwetsbare buurten (bruikbaar voor de aanpak van jeugdproblematiek, drugsaanpak en ondermijning).

Evaluatie

Om de voortgang te volgen wordt halfjaarlijks tussen gemeente, politie en OM de voortgang geëvalueerd en worden zo nodig maatregelen genomen om bij te stellen. Bureau Beke zal hier een belangrijke rol in spelen.

5 Zie voor de aard en opbrengsten van dergelijke analyses: Ferwerda, H., B. Beke en E. Bervoets (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. Tijdschrift voor de Politie, 79e jaargang nr. 9/10, pagina 6-11.

Bijlagen

Brief aan de gemeenteraad inzake Stand van zaken BOTOC

Brief aan betrokken partners inzake Opstarten BOTOC

GEMEENTE Arnhem

Aan de gemeenteraad

Datum : 16 maart 2021
Zaaknummer : 556289
Contactpersoon : F. Schilling
Telefoonnummer : 026 - 377 57 83

Onderwerp: Stand van zaken BOTOC: barrière tegen drugscriminaliteit voor jeugd in Arnhem-Oost.

Geachte leden van de raad,

Ondermijnende criminaliteit is één van de zeven speerpunten uit onze kadernota Veiligheid 2018 – 2022 en jeugdcriminaliteit een tweede. Met regelmaat heeft u aandacht gevraagd voor de georganiseerde drugshandel die bewoners en ondernemers medeplichtig maakt door hen te ronselen voor het gebruik van hun woningen voor vervoer of voor opslagruimte. Ook scholen maken in Arnhem de problematiek rondom drugsgebruik en -handel bespreekbaar voor hun leerlingen. Onlangs bent u geïnformeerd over het 'Plan van aanpak tegengaan alcohol- en drugsgebruik op en rondom scholen'. In die brief van 23 februari 2021 staat de toezegging om u nader te informeren over de BOTOC-aanpak, hetgeen we met deze brief uitvoeren.

Het afgelopen jaar hebben wij de minister van Veiligheid en Justitie bereid gevonden te investeren in ons programma tegen ondermijning, via het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC). Nu wij recent aan de uitvoering een extra programmalijn hebben toegevoegd, specifiek om jongeren te weerhouden van drugscriminaliteit, heeft het Ministerie de komende twee jaar 1,63 miljoen gereserveerd voor BOTOC in Arnhem (2020-2022).

Graag informeren wij u over dit nieuwe uitvoeringsprogramma voor de jeugd, waaraan naast het ministerie, ook de gemeente (€ 150.000,- per jaar) en de provincie (€ 75.000,- per jaar) financieel bijdragen. Kenmerkend voor de benadering is ons concept ‘it takes a city’, waarbij de Arnhemse ouders voor de opvoeding van de kinderen al vroeg versterking krijgen van mede-opvoeders uit de stad: thuis, buiten en op school, opdat kinderen opgroeien met een moreel besef van ‘mijn en dijn’ en meegroeien in het goede leven.

Aanpak BOTOC versterken door goed onderzoek
Veiligheid is als vaste vloer onder onze voeten onontbeerlijk om vooruit te komen; zonder veiligheid komen leren en opgroeien nauwelijks van de grond, evenmin als wonen, werken en zorgen voor elkaar. De georganiseerde criminaliteit ondermijnt zo’n basis. Criminelen krijgen bewoners en ondernemers in hun greep door hen te ronselen als dealer, kweker, witwasser of als dekmantel. Omwonenden ondervinden de overlast en eerlijke ondernemers kunnen moeilijk opbieden tegen criminele concurrentie.

Datum : 16 maart 2021
Zaaknummer : 556289
Pagina : 2

Ook wat docenten en werkgevers op langere termijn aan vooruitzichten te bieden hebben, verliest het van snel binnen te halen crimineel drugsgeld. Zo groeien kinderen op met vaders die - verstrikt in criminele circuits - voortdurend waakzaam over hun schouder moeten kijken. Dat is wat ondermijning betekent voor onze maatschappij; 'het ondergraaft een opbouwende opvoeding voor een rechtvaardige samenleving'.
Achter de nieuwe programmalijn voor de jeugd ligt de vraag hoeveel vat deze criminele ondermijning momenteel heeft op de jeugd in Arnhem-Oost en wat dit impliceert voor de interventies tegen de jeugdcriminaliteit, waarin ons uitvoeringsprogramma voorziet. Daarom investeren wij speciaal voor deze wijken in wetenschappelijk onderzoek (kwalitatief en kwantitatief), waarvan de opbrengst uiteraard gebruikt kan worden om nog gerichter aan de slag te kunnen met de jongeren in heel Arnhem.

Arnhem-Oost
In acht jaar zijn in Arnhem 480 hennepkwekerijen ontruimd, vrijwel allemaal in Arnhem-Oost, zo wijzen de politiecijfers van 2012 tot 2019 uit. De meeste kwekerijen zijn ontruimd in de wijken Het Broek, Malburgen en Presikhaaf. De eigenaren van de hennepkwekerijen blijken vaak buiten schot te blijven en vinden in deze wijken, met kennelijk gemak, nieuwe bewoners die woonruimte afstaan in ruil voor extra inkomsten. Bewoners met een kwekerij in huis gingen niet altijd vrijwillig akkoord en zijn vaak bang, melden in Arnhem-Oost de wijkagenten, jongerenwerkers en andere professionals met wie gesproken is. Daarnaast zien de professionals veel straatdealers op verschillende locaties zoals de pleinen in Malburgen, in de binnentuinen van Klarendal en in Park Presikhaaf. Het beeld van de professionals is dat de drugshandel is toegenomen. Daarin spelen harddrugs een manifeste rol en dat wordt door de professionals als zorgelijk ervaren, evenals het normaliseren van het gebruik en de glijdende schaal van soft- naar harddrugs. Ook bewoners melden met regelmaat drugsoverlast.

Jeugd (12-23)
Op de jongeren in de wijk heeft de aantrekkingskracht van de drugsmarkt verregaande gevolgen. Voor de drugswereld zijn deze wijken kweekvijvers van jong crimineel potentieel, met kwetsbare jongeren die vaak financiële problemen hebben, voortijdig school verlaten en opgroeien in gezinnen met weinig structuur. De ervaring leert dat hoe eerder wij interveniëren met zoveel mogelijk partners, des te beter het resultaat is. De professionals maken aanschouwelijk hoe de criminele weg zich voor de jeugdige per stap ontwikkelt van loopjongen tot geharde 'cokehandelaar'. Eerst worden de jongens geronseld voor klusjes als drugs vervoeren en bewaren. Wie handig blijkt, mag dealen onder leeftijdgenoten met een deel voor eigen gebruik. De verdiensten bij uurtjes hennep knippen, worden door een aantal jongens geïnvesteerd in dealtelefoons met nummers van gebruikers of in een eigen kwekerij. In wijken als Malburgen en Presikhaaf zien de professionals de jongens doorgroeien naar de cokehandel. Zij vertonen zich dan minder op straat en komen pas weer in het zicht van de politie bij onder meer roofovervallen of andersoortige geweld- of vermogensdelicten. Een groot risico is dat vrijwel alle jongeren in Arnhem-Oost via-via toegang kunnen hebben tot criminele circuits. Een situatie die vraagt om extra alertheid en vooral om na te denken over interventies die het afglijden naar criminaliteit voorkomen of die barrières opwerpen tegen ondermijning. Juist daar is BOTOC voor bedoeld.

Datum : 16 maart 2021
Zaaknummer : 556289
Pagina : 3

Programmalijn BOTOC
De uitvoering van het nieuwe jeugdprogramma BOTOC, grotendeels gericht op preventie van drugscriminaliteit, is ontwikkeld voor de wijken van Arnhem-Oost en start als eerste in Presikhaaf en Malburgen. De hoofdgedachte van deze programmalijn is pedagogisch: het helpt als in het leven van de jongeren, die vaak stressvol opgroeien in gezinnen met weinig structuur, al hun sleutelfiguren dezelfde opvoedende principes hanteren en daarover met elkaar in contact zijn. Het gaat om hun ouders, docenten, schooldirecteuren, toezichthouders, jongerenwerkers, wijkagenten, buren en hulpverleners die hen als opvoeders omringen en hen al opgroeiend sterk maken tegen criminele invloeden. Dat is voor Arnhem-Oost de essentie van de pedagogische wijk, met een gouden driehoek tussen thuis, de straat en school. We gaan in Arnhem dus te werk volgens ‘It takes a city’, geïnspireerd op het Afrikaanse motto ‘It takes a village to raise a child’, en beginnen zo vroeg mogelijk met zoveel mogelijk partners op zoveel mogelijk plaatsen: in het gezin, op school, op straat, online, bij het werk en in de vrije tijd. Nadrukkelijk is dit een vraagstuk dat vraagt om samenwerking over de verschillende domeinen heen. Als daarnaast de politie en het openbaar ministerie de wijkcriminelen weten aan te pakken, dan krijgt de pedagogische boodschap van ‘It takes a city’ meer impact. Dit geheel past ook bij de aanbevelingen van het rapport van de rekenkamer naar het Arnhemse jeugdbeleid "It takes Arnhem to raise a child". Ook daarin is gepleit voor een brede integrale aanpak van problemen, samen met de stad.

It takes a city
Het begint ermee dat wij vanuit deze aanpak (BOTOC) al in het basisonderwijs kwetsbare kinderen achterhalen via een wetenschappelijk gefundeerde methodiek die vaststelt wat er aan de hand is, die per risicojongere maatwerk biedt in samenspraak met de ouders en die de ontwikkeling blijft stimuleren tot het kind volwassen is. Op het voortgezet onderwijs wordt een veilig schoolklimaat bereikt voor leerlingen, ouders en docenten. Uiteraard geldt dat deze aanpak in nauwe afstemming gebeurt met de bredere ambitie vanuit jeugd, onderwijs, werk en zorg om bijvoorbeeld kansengelijkheid te stimuleren, betere opleidingsmogelijkheden te creëren, schuldenproblematiek te verminderen, et cetera.

Op straat zijn vanuit BOTOC ook extra straatcoaches actief. Zij zijn de toezichthouders, terwijl de jongerenwerkers vormen en de wijkagenten aanspreken en corrigeren, allen volgens dezelfde centrale opvoedboodschap en in goede samenwerking met elkaar. Ook werk is een domein dat jongeren met stages en (bij)banen moet weghouden van drugscriminaliteit. Doel is dat dit al met al leidt tot een succesvol afgesloten opleiding en de start van een baan zonder strafbare feiten.

Stand van zaken BOTOC (maart 2021)
We zijn volop actief om de programmalijn jeugd vanuit BOTOC goed in de steigers te zetten en de verschillende onderdelen tot concrete uitvoering te brengen. Dit gebeurt in goede en nauwe samenwerking met verschillende disciplines (binnen en buiten de gemeentelijke organisatie). Hierna volgt een kort overzicht van de activiteiten, waarover we u als raad periodiek zullen informeren wat betreft de voortgang en de bereikte resultaten. Met nadruk willen we stellen dat we ons met deze aanpak in eerste instantie focussen op de wijken in Arnhem-Oost, maar uiteraard qua drugscriminaliteit (en de aanpak daarvan) voor de hele stad actief zijn en de werkwijze en resultaten ervan ook breed beschikbaar worden gesteld voor de hele stad.

Datum : 16 maart 2021
Zaaknummer : 556289
Pagina : 4

- Het **maatwerkprogramma voor kinderen** start met twee basisscholen in Presikhaaf en Malburgen en biedt de interventies voor leerbaar gedrag die bij het ministerie als "Aanpak PIT” op de lijst van preferentie-interventies staan. De Arnhemse toepassing maakt dat dit ook in het voortgezet onderwijs kan worden ingezet.
- **De straatcoaches** bieden flexibel en slagvaardig toezicht in de wijk en richten zich voornamelijk op het vroegtijdig signaleren van situaties die tot overlast of criminaliteit kunnen leiden, veroorzaakt door jongeren. Zij komen uit de wijk en beginnen op 1 mei. In Malburgen en Presikhaaf zijn zij permanent aanwezig op straat voor toezicht, signalering en sturing. Zij starten vanuit de locaties voor de Teams Leefomgeving (TLO) en werken met het Huis van de Wijk. Het animo vanuit de wijk is groot.
- **Intensieve Trajectbegeleiding** is begonnen met 2 x 30 risicojongeren uit Presikhaaf en Malburgen. Presikhaaf University en AM Support hebben met deze persoonsgerichte preventieve aanpak voor het bieden van perspectief en kansen het afgelopen kwartaal ervaring opgedaan, onder de titel Frontlinie. De aanpak wordt voortdurend geëvalueerd, op basis van actie-onderzoek dat meeloopt.
- **Cash for Trash** is een initiatief om jeugdigen betaald aan het werk te krijgen in de eigen wijk als tegenhanger van het kunnen 'verkrijgen' van crimineel geld. Jeugdigen voeren betaald werk uit in de wijk waarmee hun eigen wijk leefbaar wordt en blijft.
- **Het Veiligheidshuis.** De BOTOC-aanpak slaagt alleen wanneer alle partijen samenwerken. Zeker de informatie-uitwisseling en monitoring is van groot belang en vraagt om een goede inbedding. Vanwege het waarborgen van de privacy is het Veiligheidshuis de logische plek om op een veilige en betrouwbare plek de benodigde informatie op het snijvlak van zorg en veiligheid te kunnen delen, ook in een vroeg stadium.
- We verstevigen samen met **politie en openbaar ministerie** de **bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van drugscriminaliteit** (onder jeugdigen) om efficiënter en effectiever deze hardnekkige en ontwrichtende problematiek aan te pakken.

Bij succes wordt na twee jaar bestendiging noodzakelijk. We streven daarom nu al naar een nauwe uitwisseling van kennis en ervaringen op een breed gebied, ook voor onderwijs, jeugd, werk en inkomen. En we investeren - zoals gezegd - ook in onderzoek om het effect van de aanpak te meten.

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

P.J. Altena A. Marcouch

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 53 • Postbus 9200 • 6800 HA Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

GEMEENTE Arnhem

Partners & collega's van de gemeente Arnhem

Datum : 8 april 2021
Contactpersoon : Frederieke Schilling
Telefoonnummer : 026 3775783

Betreft: nieuw jeugdprogramma BOTOC voor veilig opgroeien in een pedagogische wijk

Geachte partners en collega's van de gemeente Arnhem

Ik dacht aan uw belangrijke werk voor onze Arnhemse jeugd, toen ik twee weken geleden de gemeenteraad informeerde over ons nieuwe jeugdprogramma BOTOC (Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit) dat onze kinderen gaat behoeden voor de verleidingen van drugsgebruik, de drugshandel en de ondermijnende criminaliteit die daar steeds vaker uit voortkomt. Ik dacht aan u als betrokkenen bij de opvoeding en de vorming van onze nieuwe generatie stadgenoten.

Het wordt een programma waarin wij onze Arnhemse kinderen en hun ouders weerbaar helpen maken tegen foute afslagen op hun levenspad, door hen zo vroeg mogelijk met zoveel mogelijk mede-opvoeders te omringen op zoveel mogelijk plaatsen: thuis, op straat, op school, in de werkkring en online. Wij zien met deze benadering de wijken als pedagogische wijken, met verwijzing naar het Afrikaanse gezegde '*it takes a village to raise a child*'.

Het plan is dat de deelnemers uitgaan van dezelfde educatieve uitgangspunten. Als mede-opvoeders gaan wij allemaal doen waar wij goed in zijn, voor kinderen of ouders, en staan daartoe in nauw contact met elkaar. Met de politie en het Openbaar Ministerie bestrijden wij uiteraard de misdaad, maar voor onze kinderen in Arnhem zullen we er alles aan doen hen te helpen om veilig op te groeien en zich te kunnen ontwikkelen. Ik denk aan u met voorbeelden als:

- Docenten die hun ontvankelijke leerlingen in contact brengen met onze stedelijke jongerenwerkers voor de vorming tot weerbare jongeren;
- Hogescholen die hun leeromgeving openstellen voor huiswerkbegeleiding van scholieren;
- Studenten die de Arnhemse scholieren taal en rekenen geven, of kunst en cultuur;
- Woningverhuurders die in de wijken etages speciaal gunnen aan studenten die de buurtkinderen educatief opvangen;

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 49 • Postbus 5465 • 6802 EL Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

- Werkgevers die ouders een werkervaringsplaats bieden opdat hun kinderen erachter komen hoe een eervolle baan hen gelukkiger gaat maken dan levenslang gevaar lopen in verkeerde circuits.

Voor deze Arnhemse benadering *'It takes a city'* hebben wij gehoor gevonden bij de Rijksoverheid en krijgen wij de beschikking over vooralsnog meer dan anderhalf miljoen euro via het programma BOTOC en ook de provincie en de gemeente dragen financieel bij. Dit betekent dat wij ons preventieve offensief voor veilig opgroeien in een pedagogische wijk kunnen gaan uitvoeren. Met de bijgesloten raadsbrief krijgt u een indruk van zowel de context als van de activiteiten.

Aarzel niet om met ons contact op te nemen over uw ideeën voor onze nieuwe generatie Arnhemse kinderen zonder strafblad en met zelfvertrouwen, op weg naar een plek in de samenleving die hen gelukkig maakt. U hoort snel meer van ons!

Warme groet,

Ahmed Marcouch
De burgemeester van Arnhem

Bijlage:

- Raadsbrief

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 49 • Postbus 5465 • 6802 EL Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

Voortgangs-rapportage & planning 2022

Arnhems Breed Offensief Tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit

GEMEENTE Arnhem

Inhoud

2 Stand van zaken en planning 2022

2 Deelproject 1
Jeugd en jongerenwerk

2 Deelproject 2
stichting arnhemse straatcoaches

2 Deelproject 3
Preventief Interventie Team (PIT)

2 Bieden van perspectief - PROSPECT4CASH

2 Informatieknooppunt risicojeugd wordt aanpak BOTOC Veiligheidshuis

2 Ingrijpen & aanpakken

2 Bijlagen 1
Aanpak BOTOC Veiligheidshuis

Stand van zaken en planning 2022

Voor u ligt de eerste tussenevaluatie en de planning voor 2022 van het *Arnhems Breed Offensief Tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit*. Kortweg: BOTOC. Het centrale doel van het project is een barrière opwerpen tegen drugscriminaliteit en het voorkomen van jonge aanwas in een crimineel netwerk. Dit doel wordt bereikt via 6 deelprojecten.
Per deelproject staat kort beschreven hoe het er voorstaat qua resultaten tot nu toe, de planning voor 2022 en het budget.

Legenda

Het projectonderdeel wordt uitgevoerd conform de projectkaders.

Het projectonderdeel wijkt af van de projectkaders. Bijsturing door het projectteam is noodzakelijk.

Het projectonderdeel wijkt af van de projectkaders. Een besluit van de Stuurgroep is noodzakelijk.

Deelproject 1

Jeugd en jongerenwerk

Omschrijving: Door een persoonsgerichte aanpak bieden wij een geselecteerd aantal jongeren (60) meer kansen en perspectief. Daarmee proberen wij te voorkomen dat jongeren in de ondermijnende georganiseerde criminaliteit terechtkomen.

Planning 2022

Q1 2022

- Uitvoering pilot Jongerenwerk 3.0.
- start Rijnstad
- Dataverzameling en reflectie vervolg actieonderzoek t/m maart 2022

Q2 2022

- Uitvoering pilot Jongerenwerk 3.0
- Dataverzameling en reflectie actieonderzoek t/m juli 2022

Q3 2022

- Uitvoering pilot Jongerenwerk 3.0
- Dataverzameling en reflectie actieonderzoek t/m september 2022
- Oplevering conceptrapportage actieonderzoek

Q4 2022

- Oplevering eindrapportage actieonderzoek
- Evalueren en eventueel voorbereiden structurele inzet vanaf 2023

Behaalde resultaten	Planning	Budget
☺	☺	☺

Resultaten

In 2021 is de uitvoering van de trajecten bij AM-support (AM) en Presikhaaf University (PU) gevolgd door externe onderzoekers. Zij onderzochten, monitorden en evalueerden de trajecten en trokken gaandeweg lering uit de opgedane ervaringen. Aan de hand van drie hoofdindicatoren (uitstroom, tevredenheid en doelrealisatie/probleemafname) met bijbehorende sub-indicatoren zijn de resultaten inzichtelijk gemaakt door het onderzoeksbureau Mehlbaum onderzoek.[1] De werkwijze van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) is daarbij het uitgangspunt geweest.

De volgende resultaten zijn een korte samenvatting van de eindrapportage over het jaar 2021:

1. In- en uitstroom:
   - er zijn 67 jongeren in totaal ingestroomd;
   - bij 5 jongeren is de begeleiding vroegtijdig beëindigd;
   - er zijn 7 jongeren uitgestroomd na het behalen van de uitstroomindicatoren.
2. Tevredenheid:
   - onder jongeren in de tevredenheid over de begeleiding groot.
3. Doelrealisatie en probleemvermindering:
   - bij 60% (PU) en 66% (AM) van alle jongeren is sprake van probleemvermindering;
   - 30% (PU) en 33% (AM) van de jongeren kan zonder extra hulp van het jongerenwerk verder;
   - bij 25% (AM) en 40% (PU) van de jongeren zijn de doelen (deels) bereikt;

Uit het onderzoek worden drie randvoorwaarden genoemd voor een succesvolle aanpak:

1. het mandaat en de ruimte om flexibel aan de slag te gaan met de jongeren;
2. de mogelijkheid om snel te handelen;
3. de vertrouwelijkheid van jongerenwerkers.

Een belangrijke succesfactor van deze aanpak is de oprechte nabijheid van jongerenwerkers tot de jongeren.

Gezien de positieve evaluatie in 2021 wordt de werkwijze voortgezet in 2022. Bovendien wordt de aanpak uitgebreid naar in ieder geval de wijk de Geitenkamp en worden er 30 jongeren extra begeleid door het jeugd- en jongerenwerk van Rijnstad d.m.v. intensieve trajectbegeleiding.

We richten ons op verdere professionalisering, (door) ontwikkeling en methodologische uitwerking van de aanpak. Uit de eindrapportage over 2021 blijkt naast bovenstaande resultaten dat het vastleggen en de verslaglegging van de aanpak verdere ontwikkeling behoeft. Daarom is voor 2022 een monitor ontwikkeld, hiermee worden de doelen, activiteiten en resultaten inzichtelijk gemaakt door de jongerenwerkorganisaties. Daarnaast wordt gekeken ontwikkelingsmogelijkheden voor begeleiders, zoals aanvullende trainingen. Ook is het moment van uitstroom een belangrijk punt waar dit jaar extra aandacht aan zal worden gegeven.
Het onderzoek zal zich tevens toespitsen op het verder (wetenschappelijk) onderbouwen van de uitkomsten van de interventie.

Budget

Het deelproject wordt uitgevoerd binnen de vooraf opgestelde financiële kaders. In 2021 waren de daadwerkelijke uitgaven iets lager dan begroot, in 2022 zijn extra middelen begroot doordat er nu drie jongerenwerkorganisaties zijn betrokken in het project.

1 Deze gegevens zijn afkomstig uit het meelopende wetenschappelijke actieonderzoek 'Ver schoppen – beschrijving van de intensieve trajectbegeleiding in het kader van het Arnhemse preventieprogramma BOTOC'. Dit onderzoek rapporteert periodiek over voortgang, methodiekontwikkeling en doelbereik.

Deelproject 2

Stichting Arnhemse straatcoaches

Omschrijving: De kern van het werk van de straatcoaches bestaat uit het aanspreken, monitoren, de-escaleren, opschalen (richting politie) en doorverwijzen van jongeren.

Planning 2022

Q1 2022

- Uitvoeren pilot Straatcoaches
- Start uitbreiding Geitenkamp en rondom 4 scholen
- Voortgangsrapportage wordt opgeleverd
- Streetnotes implementeren voor registratie
- Overeenkomst 2022 opstellen en tekenen

Q2 2022

- Uitvoeren pilot straatcoaches
- Voortgangsrapportage wordt opgeleverd
- (half) jaarlijkse procesevaluatie pilot Straatcoaches

Q3 2022

- Uitvoeren pilot Straatcoaches
- Voortgangsrapportage wordt opgeleverd

Q4 2022

- (half) jaarlijkse procesevaluatie pilot Straatcoaches
- Voortgangsrapportage wordt opgeleverd
- Voorbereiden structurele invoering*

Behaalde resultaten

Planning

Budget

Resultaten

Straatcoaches signaleren en de-escaleren situaties die mogelijk tot overlast of crimineel gedrag kunnen leiden. De eerste maanden (vanaf mei 2021) stonden in het teken van opstarten en kennen en gekend worden, in deze periode leidde de aanwezigheid van straatcoaches in het straatbeeld tot moeizame contacten met de doelgroep. Straatcoaches werden verraders genoemd en jongeren wilden er niets mee te maken hebben. Het derde kwartaal liet een kentering ten goede zien. Contacten met jongeren verliepen veel soepeler en de straatcoaches bleken bij overlastsituaties ook corrigeerbaar.
Dat leverde de volgende resultaten op:

- Het aantal contacten met jeugd (individuen en groepen) in Malburgen en Presikhaaf betrof in het derde kwartaal gemiddeld 25 per dag;
- Bij een deel van de jeugdigen die straatcoaches actief benaderden, was sprake van overlast gevend en/of (in mindere mate) crimineel gedrag;
- In een aantal gevallen reageerden de straatcoaches op een melding van overlast;
- Van wijkbewoners en -instellingen ontvingen zij in het derde kwartaal 12 meldingen, naast de meldingen van de wijkagenten;
- De samenwerking met politie loopt inmiddels uitstekend met o.a. wekelijkse afstemming en uitwisseling;
- Ook is er prettige samenwerking met andere ketenpartners, zoals wijkconciërges m.b.t. zorg voor de leefomgeving;
- De samenwerking met het jongerenwerk, met name in Malburgen, is voor verbetering vatbaar, hoewel alle betrokkenen het belang hiervan onderkennen.

Straatcoaches worden sinds december 2021 ook ingezet op de Geitenkamp. De samenwerking loopt hier vanaf het begin goed.
Er wordt op korte termijn gestart met een pilot rondom 4 voortgezet onderwijs scholen: het Venster, het Thomas a Kempis, het Beekdal en de Guido de Bres. Aanleiding is drugsgebruik en het drugs dealen van jongeren in de omgeving van deze vier scholen. We zoeken hier nadrukkelijk de verbinding met het programma Veilig in en om scholen (VIOS).
Ook is er aandacht voor een beter registratiesysteem voor meer inzicht in de registraties ten behoeve van betere analyse van de jeugdproblematiek in de wijken. We zullen hiervoor het systeem Street Notes inkopen. Daarnaast brengt SAS een maandelijkse nieuwsbrief uit met inzicht in de hotspots van overlast gevende situaties waar jongeren in betrokken waren en andere opvallende situaties en ontwikkelingen in de aanpak van straatcoaches.

Budget

Het deelproject wordt uitgevoerd binnen de vooraf opgestelde financiële kaders, in 2021 waren de daadwerkelijke uitgaven nagenoeg gelijk aan de begroting.

Deelproject 3

Preventief interventie team (PIT)

Omschrijving: Jonge kinderen met ernstige gedragsproblemen binnen het (basis)onderwijs worden in een vroeg stadium voorzien van een op maat gesneden plan voor actief en preventief ingrijpen. Zo doen wij wat nodig is om jongeren op het rechte pad te houden. Een screening op sociale leerbaarheid is de basis voor dat plan.

Planning 2022

Q1 2022

- Start pilot PIT

Q2 2022

- Uitvoeren pilot PIT
- Voortgangsrapportage

Q3 2022

- Uitvoeren pilot PIT
- Voortgangsrapportage

Q4 2022

- Uitvoeren pilot PIT
- Jaarevaluatie en eventueel bijstellen pilot*

*Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie.

Behaalde resultaten	Planning	Budget
😐	😐	🙂

Resultaten

Vanwege de langdurige sluiting van de scholen als gevolg van de corona maatregelen voor de zomervakantie is er een vertraging geweest bij de opstart van dit deelproject. Hiervoor is 1 jaar uitstel gevraagd en verleend door het ministerie en de provincie Gelderland. Het project zal in 2023 doorlopen.
De kwartiermaker is gestart om samen met het sociaal wijkteam en de afdeling PIT Amsterdam een PIT op te zetten en te implementeren in de Arnhemse situatie. Inmiddels zijn de PITters (professionals die de PIT-aanpak uitvoeren) geworven, worden zij getraind en is in januari 2022 de aanpak van start gegaan op 2 basisscholen in Presikhaaf en in Malburgen.

In 2022 wordt PIT-aanpak door de kwartiermaker verder geïntroduceerd in de jeugd- en veiligheidsketen en wordt zij ingebed in de Arnhemse keten. We organiseren en creëren de randvoorwaarden om de PITters hun werk te laten doen en bewaken de voortgang (hierbij kunt u denken aan aantal casussen wat wordt behandeld, het niveau, de aansluiting lokale veld).

Budget

Het deelproject wordt uitgevoerd binnen de vooraf opgestelde financiële kaders. In 2021 zijn minder daadwerkelijke uitgaven geweest dan begroot door de vertraagde start van het PIT. De middelen die beschikbaar waren gesteld worden mee geschoven met de nieuwe tijdlijn van het deelproject.

Bieden van perspectief – PROSPECT4CASH

Omschrijving: Een initiatief om jongeren betaald aan het werk te krijgen in de eigen wijk als tegenhanger van het ‘makkelijk’ verkrijgen van crimineel geld.

Planning 2022

Q1 2022

- Uitvoeren trajecten
- Voortgangsrapportage

Q2 2022

- Uitvoeren trajecten
- Halfjaarlijkse evaluatie

Q3 2022

- Uitvoeren trajecten
- Voortgangsrapportage

Q4 2022

- Eindevaluatie en mogelijkheden structurele invoering bezien*

*Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie.

Behaalde resultaten	Planning	Budget
☺	☺	☺

Resultaten

In samenwerking met uitzendbureau HTR-werkt en jongerenwerk is halverwege 2021 gestart met het project Prospect4Cash. Jongeren die volgens de jongerenwerkers toe zijn aan een (bij)baan en hier gemotiveerd voor zijn kunnen onder begeleiding van zowel een medewerker van HTR-werkt en een jeugd- en jongerenwerker bij HTR-werkt aan de slag.
De volgende resultaten zijn in een half jaar behaald:

- 24 jongeren zijn aan het werk. Na een half jaar al meer dan het einddoel van 20 jongeren!;
- slechts 3 jongeren zijn voortijdig uitgevallen om verschillende redenen (van 2 van hen wordt verwacht dat zij later alsnog instromen);
- 10 jongeren zijn succesvol uitgestroomd naar werk of terug naar school;
- 11 jongeren zijn op dit moment aan het werk;
- De tevredenheid onder jongeren en jongerenwerkers over de geboden kansen binnen HTR-werkt is groot, de samenwerking tussen de partijen is goed;
- Jongeren ontvangen de benodigde begeleiding bij het presenteren van zichzelf, solliciteren en samenwerken in professionele context;
- Meerdere bedrijven en organisaties melden zich bij het bedrijf omdat zij vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid geïnteresseerd zijn om een stageplaats of een werkplek te bieden aan de jongeren

We continueren de succesvolle aanpak met een jaar in 2022. HTR-werkt streeft ernaar in 2022 in totaal 35-40 jongeren te kunnen begeleiden. We blijven de verbinding zoeken met andere initiatieven.

Budget

Het deelproject wordt uitgevoerd binnen de financiële kaders, in 2021 waren de daadwerkelijke uitgaven nagenoeg gelijk aan de begroting. Voor 2022 is een groter bedrag begroot, doordat meer jongeren worden begeleid en dit project het volledige jaar zal plaatsvinden waar dit in 2021 nog een half jaar was.

Informatieknooppunt risicojeugd wordt aanpak BOTOC Veiligheidshuis

Omschrijving: Voorgesteld wordt dit deelproject aan te passen conform de aanpak zoals beschreven in bijlage 1. Kort samengevat betekent dit: De onderzoeksresultaten vanuit de netwerkanalyse van Bureau Beke die wij hebben laten uitvoeren (zie Ingrijpen & Aanpakken) vormt de basis voor de Top 50 in het Veiligheidshuis. Alle partijen binnen het Veiligheidshuis werken samen en voeren regie op casuïstiek, fenomenen en trends over ondermijnende jeugdcriminaliteit. Zo kan de benodigde informatie op het snijvlak van zorg en veiligheid worden gedeeld en kan de juiste interventie worden ingezet.

Planning 2022

Q1 2022

- Opleveren plan van aanpak
- Aanstellen kwartiermaker
- Aanstellen functionaris
- Convenant controleren en eventueel aanvullen
- voorbereiden pilot
- start uitvoering

Q2 2022

- uitvoeren pilot
- (half) jaarlijkse procesevaluatie pilot

Q3 2022

- uitvoeren pilot

Q4 2022

- uitvoeren pilot
- (half) jaarlijkse procesevaluatie pilot

*Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie.

Behaalde resultaten	Planning	Budget
☹	☹	☺

Resultaten

N.a.v. voortschrijdend inzicht in het projectteam en de resultaten van de netwerkanalyse van Bureau Beke wordt deelproject 5 omgezet in aanpak BOTOC Veiligheidshuis zoals beschreven in bijlage 1.

Budget

Het deelproject wordt uitgevoerd binnen de financiële kaders en vergt minder financiële middelen dan in eerste instantie verwacht. In 2021 is minder besteed dan verwacht, ook in 2022 is de verwachting dat soortgelijke kosten worden gemaakt om het aanpak BOTOC Veiligheidshuis te implementeren. De bedoeling is dit deelproject in 2023 te continueren, aangezien een jaar erg kort is om het effect van een dergelijke interventie te onderzoeken.

Ingrijpen & Aanpakken

Omschrijving: Het verstevigen van de bestuurlijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke aanpak om zo efficiënter en effectiever in te zetten op druggerelateerde criminaliteit. Er heeft uitgebreid onderzoek naar de criminele netwerken in de wijken plaatsgevonden.

Planning 2022

Q1 2022

- Netwerkanalyse opgeleverd
- Aanpak jongeren toespitsen op netwerkanalyse

Q2-Q4 2022

- Aanpak uitvoeren
- Halfjaarlijkse evaluaties
- Data verzameling netwerkanalyse

Q1-Q3 2023

- Aanpak uitvoeren
- Dataverzameling netwerkanalyse
-

Q4 2023

- (half) jaarlijkse procesevaluatie pilot Straatcoaches
- Voortgangsrapportage wordt opgeleverd
- Voorbereiden structurele invoering*

Behaalde resultaten

Planning

Budget

Resultaten

In de Driehoek werd het thema ondermijnende criminaliteit onder jongeren geprioriteerd. We zetten verder in op het verstevigen van de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak om efficiënter en effectiever in te zetten op ondermijnende criminaliteit onder jongeren.
De gemeente Arnhem heeft de mogelijkheden van de APV opnieuw bekeken en zal bestaande en nieuwe mogelijkheden die zij heeft inzetten. De politie heeft afgelopen jaar zijn werkwijze aangepast, een proces-verbaal van bevindingen voor de BOTOC-jongeren opgesteld om op deze gestelde prioriteit te kunnen investeren en hiermee de repressieve aanpak te versterken.
Het onderzoek 'Misdadige invloed' van Bureau Beke wordt op 3 februari 2022 aan u als stuurgroep gepresenteerd. Het brengt in beeld hoe de jeugdcriminaliteit in de drie Arnhemse wijken (Geitenkamp, Presikhaaf, en Malburgen) verbonden is met èn wordt beïnvloed door bovenlokale criminele (drugs)netwerken.

Ondermijnende jeugdcriminaliteit wordt met prioriteit opgepakt door de driehoek partners.

De kwantitatieve informatie en de bijbehorende adviezen vanuit het onderzoek 'Misdadige invloed' zal gebruikt worden om binnen de deelprojecten van het BOTOC maar ook binnen breder binnen het programma Veiligheid gerichter aan de slag te kunnen met de jongeren. Op basis van het beeld in dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de bestaande aanpak op problematische jeugd(netwerken) in de wijk, maar ook binnen de persoonsgerichte aanpak en de aanpak van ondermijning, afdoende is of bijstelling behoeft. Met name binnen het deelproject 5 binnen de BOTOC-aanpak hopen we na uw akkoord actief aan de slag te kunnen met de resultaten van dit onderzoek.

Eind 2023 willen we graag eenzelfde onderzoek laten uitvoeren om de effectiviteit van de interventies op de (boven)lokale netwerken in de drie wijken. Een effectieve aanpak heeft meer tijd nodig dan 12 maanden en om die reden willen we voorstellen dit over 2 jaar opnieuw aan u te presenteren. Deze ambitie is om die reden opgenomen in de planning.

Budget

Het deelproject wordt uitgevoerd binnen de financiële kaders. Het onderzoek van Bureau Beke is uitgevoerd binnen de vooraf opgestelde financiële kaders, in 2022 is dit tevens de verwachting. De netwerkanalyse die in 2023 opnieuw wordt uitgevoerd valt buiten deze begroting, de verwachting is daarom dat hier extra middelen voor nodig zijn.

Bijlage 1

Aanpak BOTOC Veiligheidshuis

Aanpak

Als ieder voor zich aan de slag gaat met de aanpak van jongeren die dreigen af te glijden richting ondermijnende criminaliteit, wordt er op dezelfde manier gewerkt zoals we dat altijd hebben gedaan. Van die aanpak weten we dat het voor veel jongeren niet gelukt is om misdaadcarrières te voorkomen of te doorbreken. Dat betekent dat we starten met een innovatieve systeemgerichte aanpak van de jongeren gericht op het bieden van perspectief. Van belang is het om geen 'hap-snap-interventies' in te zetten, maar integraal te werken aan een aanpak met diepgang en handelingskracht in de samenhang van het netwerk van deze risicojongeren.

Wat doen we om de slagkracht zo groot mogelijk te maken?

We beogen meer grip te krijgen op de casuïstiek door een integrale probleemanalyse, een casusstrategie en doorzettingsmacht bij alle betrokken partners te organiseren. Na de inbreng van een casus vindt een directe informatieverrijking plaats. Organisaties brengen daartoe alle relevante informatie over de casus in. Op grond van deze informatie vindt triage plaats en wordt in overleg door de regisseur besloten of een casus in het Veiligheidshuis wordt besproken of bijvoorbeeld mono opgepakt wordt in de wijk.

We gaan nieuwe en bestaande interventies inzetten, we koppelen het strafrecht, bestuursrecht en civielrecht, nemen de tijd om na te denken over nieuwe interventies en durven in te zetten op interventies die nog niet eerder zijn uitgeprobeerd om een zo efficiënt mogelijke aanpak in te zetten. Zorg- en hulpverlening zijn out-reachend en er wordt nagedacht over welke (dwang) middelen er voorhanden zijn om zorgmijders toch te bereiken. Indien we geen mogelijkheden voor zorg- en hulpverlening meer zien kunnen we in het uiterste geval ook volledig repressief werken.

We betrekken belangrijke partners regionaal en in de wijken actief en vragen we prioriteit te geven aan het thema ondermijnende (drugs)criminaliteit. Dat zijn bestaande partners zoals (jeugd)reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en het Sociaal Wijkteam, maar ook nieuwe partners zoals de Stichting Arnhemse Straatcoaches en de verschillende vormen van jeugd- en jongerenwerk, Allen zullen met mandaat vanuit hun organisatie meedenken en acties oppakken t.b.v. de aanpak van de betreffende jongere in relatie tot zijn systeem.

De onderzoeksresultaten vanuit de netwerkanalyse[2] van Bureau Beke vormen de basis voor aanpak BOTOC Veiligheidshuis. Op dit moment zijn er in totaal 43 individuen in beeld. Deze jongeren worden onderverdeeld in de volgende 2 groepen:

Rising stars

18 t/m 21 jaar en in de afgelopen 3 jaar minimaal 10 registraties in BVH als betrokkene of verdachte waarvan minimaal 3 keer als verdachte, hebben een leeftijd van maximaal 21 jaar.

Jonge aanwas

t/m 17 jaar en in de afgelopen 3 jaar minimaal 10 registraties in BVH als betrokkene of verdachte waarvan minimaal 3 keer als verdachte, hebben een leeftijd van maximaal 17 jaar.

Deze jongeren moeten nog gescreend worden om te bezien of zij ook daadwerkelijk tot de doelgroep behoren waar wij de focus

2 Onderzoeksrapportage -Misdadige invloed- de invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken van Bureau Beke 2022.

op willen leggen. Het analyseren, duiden en prioriteren van de jongeren doen we samen met ketenpartners. Er is ruimte voor de inbreng van nieuwe personen die volgens de politie passen binnen de beschreven doelgroepen, maar niet terugkomen in de netwerkanalyse. Deze flexibiliteit is essentieel voor een efficiënte en slagvaardige aanpak. De maximale capaciteit bedraagt 50 personen. Mogelijk zal er nog geprioriteerd moeten worden binnen aanpak BOTOC Veiligheidshuis.

Voor de periode 2022 en 2023 is een vastgestelde prioriteit vanuit de driehoek partners jeugd èn ondermijnende criminaliteit. De focus voor de opsporingscapaciteit van de politie voor deze aanpak ligt op Rising Stars en de Jonge aanwas wonend in Arnhem.
We gaan in de komende 2 jaar in ieder geval in alle gevallen waar minderjarige jongeren horend tot voornoemde doelgroepen worden aangehouden voor drugshandel over tot onderzoek en vervolgens tot aanmelding bij het Veiligheidshuis (naast de benoemde individuen vanuit de netwerkanalyse). In het overleg zal aan de hand van contextinfo van ketenpartners bekeken worden welke reactie plaats moet vinden op een strafbaar feit.

Doelgroep

Jongeren tussen de 12 en 21 jaar betrokken bij ondermijnende (drugs)criminaliteit.

Doelen

- Het voorkomen of doorbreken van criminele carrières bij jongeren gericht op het tegengaan van de ontwrichtende effecten van de drugseconomie in de wijk door vroegsignalering, het bieden van zorg, hulpverlening en opvoedondersteuning waarbij de weerbaarheid wordt vergroot;
- Het bieden van goede (na)zorg aan jongeren die zijn aangehouden vanwege ondermijnend crimineel gedrag (drugshandel);
- Een betere afstemming en ketensamenwerking rondom jeugd in de domeinen zorg en veiligheid (o.a. jeugd- en jongerenwerk/hulpverlening/TLO/school/straatcoaches/ gemeente/politie/justitie/justitiële ketenpartners);
- Het versterken van de samenwerking tussen gemeente en de jeugdstrafrechtketen (de gecertificeerde instellingen (jeugdbescherming en jeugdreclassering en de justitiële jeugdinrichtingen t.b.v. (na)zorg));
- Het realiseren van een aanpak waar zorg en veiligheid samenkomt en regie wordt genomen, ook op casusniveau;
- Het realiseren van een adequate en snelle reactie na melding van strafbare feiten door een jongere met aandacht voor het systeem en de leefgebieden van de jongere;
- Het bieden van maatwerktrajecten voor (potentieel/ex) criminele jongeren, waarbij er ook - indien nodig - aandacht is voor het systeem van de jongere.

Resultaten en inspanningen

- Hoofdresultaat is een functionerende aanpak BOTOC Veiligheidshuis binnen het veiligheidshuis;
- De werving, selectie en het contracteren van een regisseur en eventuele ondersteuning door de kwartiermaker;
- Het signaleren en adresseren van knelpunten binnen bestaande werkprocessen die noodzakelijk zijn voor een sluitende jeugdaanpak;
- Het bewaken van de samenhang met de pilot 'Omgevingsadvies';
- Onder de vlag van het veiligheidshuis kunnen de Driehoek partners hun bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van de minderjarige doelgroep en deze constructief aanpakken (zowel repressief als preventief). Hier komen zorg en veiligheid samen op zowel thema-, fenomeen- als casusniveau;
- Er worden de benodigde convenanten afgesloten met relevante partners;
- Er worden contacten gelegd en afspraken gemaakt met betrokken organisaties/partners. Hierbij wordt aangesloten op bestaande structuren en ketens in de wijk en in het veiligheidshuis waardoor zorg en veiligheid elkaar beter gaan vinden en versterken;
- Er vindt een adequate en snelle reactie plaats na melding van een jongere ter voorkoming van of na het plegen van een strafbaar feit;
- De PGA wordt verder ontwikkeld, opgezet en we voeren deze uit of laten hem uitvoeren; dat betekent het aanbieden van zorg/straf-traject voor een persoon, gericht op gedragsverbetering in samenspraak met het systeem, betrokken partners en collega's;
- Ook de context gebonden aanpak wordt verder ontwikkeld, opgezet en uitgevoerd; dat betekent het versterken van de veiligheid/weerbaarheid in een buurt of groep (b.v. bestuurlijke maatregelen, groepsaanpak) in samenspraak met het omgevingsadvies) in samenspraak met het systeem, betrokken partners en collega's;
- Er vindt doorlopend methodiekontwikkeling plaats;
- Door het opdoen van ervaring verbinden we de preventieve, civielrechtelijke en repressieve aanpak;
- Het creëren van handvatten voor de lokale aanpak als het gaat om veiligheid en leefbaarheid in kwetsbare buurten (bruikbaar voor de aanpak van jeugdproblematiek, drugsaanpak en preventieve aanpak ondermijning).

Planning

Q1 2022

- Opleveren plan van aanpak
- Aanstellen kwartiermaker
- Aanstellen functionaris
- Convenant controleren en eventueel anvullen
- voorbereiden pilot
- start uitvoering

Q2 2022

- uitvoeren pilot
- (half) jaarlijkse proces evaluatie pilot

Q3 2022

- uitvoeren pilot

Q4 2022

- uitvoeren pilot
- (half) jaarlijkse proces evaluatie pilot

Q1 2023

- uitvoeren pilot

Q2 2023

- uitvoeren pilot
- (half) jaarlijkse proces evaluatie pilot

Q3 2023

- uitvoeren pilot

Q4 2023

- (half) jaarlijkse proces evaluatie pilot
- Voorbereiden structurele invoering*

*Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie.

Evaluatie en analyse:

Om de voortgang te volgen wordt halfjaarlijks met de opdrachtgever, het veiligheidshuis en de relevante ketenpartners de voortgang geëvalueerd. Maandelijks rapporteert de kwartiermaker aan de opdrachtgever over de voortgang.

Op het complete netwerk zal 2 jaar lang een totale monitoring van de verschillende doelgroepen uit de netwerkanalyse worden uitgevoerd via verschillende persoonsgerichte (of indien nodig groepsgerichte) aanpakken en interventies, toegespitst op de betreffende doelgroep en de betreffende persoon. Er wordt in dit kader op dit moment gewerkt aan een convenant om te verzekeren dat er, buiten de kaders van het veiligheidshuis, zorgvuldig met deze gegevens wordt omgegaan. Dit methodisch onderzoek naar de aanpak wordt verricht door onderzoeksbureau Beke.
Over 2 jaar wordt een nieuwe analyse door bureau Beke uitgevoerd naar dezelfde 3 wijken om de invloed van de interventies op de verschillende groepen in het netwerk te vergelijken.

GEMEENTE Arnhem

It takes a network …

Over weerbaar opvoeden bij sociale achterstand in Arnhem

Hans Boutellier

STUDIE & STRATEGIE

April 2022[1]

[1] In nauwe samenspraak met een klankbordgroep van Kees Loef (adviseur burgemeester), Freek van der Laan (programmamanager veiligheid), Frederieke Schilling (projectleider BOTOC), Nabil el Malki (directeur Presikhaaf University), Mark Lauriks (strategisch adviseur), Paul van Hoof (programmamanager Arnhem Oost, Marieke Zeilstra (programmamanager Meedoen in Arnhem), Mehran Khanpour (bestuursadviseur onderwijs-welzijn).

Inhoud

Synopsis

1. Waar het over gaat

2. Wat weerbaar opgroeien is

Intermezzo 1: Presikhaaf University

3. De pedagogische wijk – een toegespitste aanpak

Intermezzo 2: AM support

4. Hoe een goed preventief programma eruit ziet

Intermezzo 3: Prospect4Cash

5. Opvoeden in netwerken

Intermezzo 4: Veilig in en om school / PIT

6. Reflecties

Tot besluit

Synopsis

Arnhem investeert in haar jeugd. Het ontwikkelt een breed pedagogisch programma met het oog op een goede toekomst voor al haar kinderen en jongeren. Dat is goed voor de kinderen, en ook in het belang van de stad. Arnhem staat relatief hoog op verkeerde lijstjes. Het is ook nog eens in het belang van de veiligheid, want Nederland gaat gebukt onder georganiseerde (drugs)criminaliteit, met een grote wervende kracht onder jongeren. Daar moet een stevig pedagogisch programma tegenover staan. Arnhem kan er met geld van het Ministerie van J&V een schep bovenop doen (middels het programma Preventie met gezag).[2]

Deze beschouwing beschrijft het pedagogisch programma, meer in het bijzonder vanuit een oogpunt van criminaliteitspreventie. Inzet op het voorkomen van criminaliteit geeft een impuls om de reguliere pedagogische begeleiding (onderwijs, jongerenwerk, jeugdzorg en dergelijke) meer precisie te geven: selectief en doelgericht. Met de inzet van alle partijen (repressief en preventief) om jongeren vanuit vaak kansloze posities iets van een toekomst te laten zien. Werken aan vertrouwen, discipline, focus. Precisie in de aanpak juist door te denken over de eigen organisatiebelangen heen. Arnhem werkt – in grote woorden - aan een paradigmaverandering: it takes a network to raise a child.

[2] Dit programma is gebaseerd op de gelijknamige nota van het Aanjaagteam Ondermijning (Den Haag, 2021). Om het op te starten werden aan acht gemeenten middelen beschikbaar gesteld voor 2021 en 2022 onder naam BOTOC (Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit).

1. Waar het over gaat

Arnhem is voor veel bewoners een fijne stad om in te wonen, maar heeft zo haar *issues*. De gemeente staat relatief hoog op verkeerde lijstjes. Dat geldt ook voor haar kinderen en jongeren. Op diverse indicatoren doet Arnhem het minder goed dan de rest van Nederland. In het oog springen bijvoorbeeld: opgroeien in een gezin met een uitkering: (landelijk 6%; Arnhem 11%); achterstand in taal en ontwikkeling (15 versus 20%); speciaal onderwijs (6 versus 12,3%).[3] In grote delen van de stad is van problemen niet zoveel te merken – nogmaals, de meeste bewoners zijn blij in Arnhem te wonen. De problemen stapelen zich vooral op in wijken, waar veel bewoners - volgens een van de personen waar ik mee gesproken heb – ‘meer overleven dan leven’.

In die context kan ook de georganiseerde misdaad gedijen. Drugscriminaliteit, mensenhandel, vastgoedproblematiek – dat zijn volgens de Rekenkamer Arnhem (2021) de belangrijkste ‘ondermijnende’ problemen. Zij is kritisch over het bestuurlijk functioneren in het verleden, maar de Rekenkamer constateert een kentering. Haar rapport kreeg als titel *De wet van de stimulerende achterstand*. Het is een schrale troost, maar er zijn meer gemeenten die worstelen met ‘ondermijnende criminaliteit’. Het kabinet riep dan ook op tot een ‘breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit’ (BOTOC).[4]

Er werden middelen vrijgemaakt voor een brede aanpak, waarbij ook geld werd gereserveerd voor ‘preventie’ – het toverwoord voor iedereen die begrijpt dat de vraag naar ‘handhaving en opsporing’ onverzadigbaar is als er niet ook iets wordt gedaan aan het voorkomen van de problemen. Ik kom er later uitgebreid op terug. Voor nu constateer ik dat vanuit een justitieel perspectief financiering beschikbaar is om aan de weerbaarheid van de lokale samenleving te werken. De gemeente Arnhem is een van de acht gemeenten die hun ‘integrale en preventieve aanpak’ ermee konden versterken.

De extra middelen werden toegevoegd aan de ambities die er al waren. Deze werden vastgelegd in de beleidsnota *Opgroeien in Arnhem (2021-2025)*. In deze beleidsnota wordt een breed pedagogisch beleid uiteengezet (zie volgende paragraaf). De

[3] Uit de nota jeugdbeleid 2021-2025 *Opgroeien in Arnhem*.
[4] Zie brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van Justitie en Veiligheid (18-6-2020).

middelen van het Ministerie van J&V zijn door Arnhem ingezet als een impuls om deze integrale benadering te versterken. Dat bepaalt de kernvraag van deze beschouwing: *Op welke wijze geeft Arnhem vorm aan een brede pedagogische aanpak, gericht op het bieden van toekomstperspectief voor jongeren? En hoe draagt dit bij aan hun weerbaarheid tegen criminele verleidingen?*

Dit verhaal is niet bedoeld als evaluatie van behaalde resultaten. Ik beschrijf de aanpak tegen de achtergrond van inzichten uit de beleidstheorie en kennis van sociale problematiek en criminaliteitspreventie. Daarbij baseer ik me op beschikbare documenten, op gesprekken met – een selectie van - betrokkenen (zie bijlage) en op parate kennis. Ik spreek op locatie met jongeren en jongerenwerkers van Presikhaaf University en van AM Support in Malburgen. Ik ontmoet de initiatiefnemer van Prospect4Cash en de mensen achter VIOS en spreek mensen op scholen, van de politie en van de gemeente.

Om te laten zien wat 'de pedagogische wijk' wil zijn geef ik in intermezzo's een beeld van vier innovatieve projecten. Om misverstanden te voorkomen, er valt veel meer te vertellen: over de dagelijkse inspanningen van de docenten op de scholen, de werkzaamheden van de straatcoaches en het werk van de politie, welzijnsorganisaties en de zorg. Sterker nog, innovatieve projecten zijn pas echt geslaagd als ze met deze inspanningen gaan samenhangen. Ze bieden zicht op de katalyserende betekenis van 'de pedagogische wijk' voor een breed gedragen, sociaal programma *Opvoeden in netwerken*.

2. Wat weerbaar opgroeien is

Er is al heel wat gedacht en geschreven over het opvoeden van kinderen. Er wordt veel van ze verwacht, en de zorgen zijn al net zo groot – vooral als ze ouder worden. Elke tijd vraagt om nieuwe inzichten, specifieke inspanningen, nieuwe praktijken – elke tijd vraagt om een eigen pedagogiek. We kennen het Afrikaanse gezegde *It takes a village to raise a child*: een kind heeft een opvoedende omgeving nodig. Dat is altijd en overal een zinvol uitgangspunt. Maar het is betekenisloos als er van een 'gemeenschap' geen sprake is of als die slechts latent aanwezig is. Er is meestal geen dorp, vaak geen gemeenschap en op veel plekken nauwelijks enige sociale orde waarbinnen kinderen veilig kunnen opgroeien.

We moeten constateren dat de huidige tijd specifieke inspanningen vraagt, die er per locatie ook nog eens verschillend uit kunnen zien. Ik loop de belangrijkste condities voor opgroeien in de 21ste eeuw kort langs.

- *Digitalisering en sociale media* – internet is als massaal gebruikt medium nog maar zo'n dertig jaar oud. Het heeft de wereld een totaal ander aanzien gegeven. Jongeren leven in een gedigitaliseerde wereld, die nog relatief ongereguleerd is. De fantastische mogelijkheden voor kennisdeling en communicatie creëren tegelijk een nieuwe gelegenheidsstructuur voor criminaliteit, pestgedrag en andere zaken die niet deugen.
- *Culturele diversiteit in de wijken* – vanaf de jaren zestig is sprake geweest van grote migratiebewegingen. Arbeidsmigranten, vluchtelingen, bewoners van voormalige koloniën – met verschillende motieven vestigden ze zich in westerse landen, met name in de volkswijken. Aangevuld met expats, toeristen en pendelaars kregen veel steden en wijken een 'superdiverse' bevolkingssamenstelling.
- *Geringe sociale samenhang* – de digitalisering en toenemende diversiteit gingen gepaard met een afname van traditionele samenhang. De secularisering vanaf de jaren zestig kreeg een bredere werking in de erosie van samenbindende organisaties. Kerken, vakbonden, politieke partijen, verzuilde maatschappelijke organisaties, het verenigingsleven -

ze zijn niet weg, maar verloren wel hun organiserende betekenis voor de (lokale) samenleving.

- *Sociaaleconomische ongelijkheid* – in de geschetste context won het marktdenken aan kracht. Neoliberalisme dat is gericht op economische groei en een beperkte invloed van de overheid, die ook nog eens bedrijfsmatig ging opereren. Hoewel een kentering zichtbaar is, leidde het heilige geloof in marktwerking tot toenemende sociaaleconomische ongelijkheid, vooral qua vermogen.
- *Ongelijkheid in cultureel kapitaal* - kennis en informatie zijn belangrijke productiefactoren in een gedigitaliseerde netwerksamenleving. Theoretische vorming wordt daarom maatschappelijk en economisch hoog gewaardeerd, met grote culturele consequenties. 'Hoger opgeleiden' komen – met eigen voorkeuren, vocabulaires, inzichten en netwerken – steeds verder af te staan van op praktische vaardigheden en fysieke productie gerichte groepen.
- *Stapeling van problemen* - in bepaalde buurten en huishoudens is sprake van een opeenhoping van de negatieve gevolgen van de genoemde ontwikkelingen: minder sociale samenhang, grotere sociaaleconomische achterstand, minder sociaal en cultureel kapitaal. Met concrete problemen als gevolg: kleine behuizing, armoede en schulden, zwakke gezondheid, verwaarlozing en moreel fatalisme.
- *Doorwerking van de criminele (drugs)economie* – Nederland is een 'gaaf land', ook voor de drugsindustrie vanwege een goede infrastructuur: het wegennet, internet, een internationale bevolking, het financiële systeem, de havens, de leegstaande schuren en de morele ontvankelijkheid voor drugs. Omzet en winsten hebben een dusdanige omvang aangenomen dat het criminele geld in zichzelf een stimulerende factor is geworden.

Opgroeien, en dus opvoeden in deze context is moeilijk, met een weinig gestructureerde omgeving, met gestapelde problemen thuis en negatieve verleidingen. In zo'n geval moet een opvoedende gemeenschap gecreëerd, gefaciliteerd en gemobiliseerd worden: gericht op een toekomst, met hun ouders en andere bewoners, door het geven van ruggensteun en door afstemming van de professionals in het pedagogische

netwerk. Negatieve verleidingen vervangen door een tegenstroom van positieve impulsen, langdurig en coherent, dat is de opgave. Leren dat er een betere toekomst in het verschiet ligt dan wat criminele verleidingen op korte termijn te bieden hebben.

Dat vraagt om vertrouwen in eigen kunnen en discipline om daaraan te werken – let wel: in een omgeving die daar vaak tegenin werkt. Dat is weerbaar opgroeien met het oog op toekomstperspectief. Het vraagt om net iets meer en anders dan we allemaal sowieso al willen voor onze kinderen en jongeren: gelijke kansen, goed onderwijs, bewegen en sport, veilig thuis, op school en op straat – net iets meer misschien dan ouders, professionals en andere organisaties toch al doen. Integraal pedagogisch beleid moet er ook toe doen voor de kinderen die moeilijk bereikbaar zijn of al dreigen af te glijden naar de verkeerde kant.

Intermezzo 1 - Presikhaaf University

Een keurig gebouw in de Bethaniënstraat. Er lopen kinderen op sokken. Bestuurders Nabil en Melvin zijn er blij me: dat betekent dat ze zich thuis voelen. Het typeert de Presikhaaf University – een pretentieuze naam met opzet gekozen, omdat kinderen worden aangesproken op hun talenten en ambities. Het staat te boek als jongerenwerk, maar het lijkt in niets op het bestaande beeld daarvan: opvang, vrije tijdsbesteding, chillen. Dat doen ze hier niet, chillen. Er zijn altijd activiteiten: huiswerk of sport. Er is individuele begeleiding en er zijn doelgerichte projecten, zoals de begeleiding bij de overgang van basisschool naar middelbare school.

Ik spreek met enkele jongeren – vijftien, zestien jaar. Ze vertellen een en ander over hun activiteiten: helpen, stage lopen, samen een baantje zoeken: 'een beetje hulp is belangrijk'. Over hun toekomst hebben ze geen idee, hoewel … jongerenwerker worden net als Nabil en Melvin of kapper ('met een eigen zaak') of misschien wel soldaat. In de zalen zitten tientallen leerlingen (10-15 jaar) aan hun huiswerk. Ze worden begeleid door vrijwilligers (16-25 jaar). In totaal zijn er acht jongerenwerkers. Ze komen op scholen, soms bij jongeren thuis.

Presikhaaf University is een vennootschap onder firma. 'We zijn ook ondernemers' – altijd op zoek naar innovatie en verbetering. En niet zonder succes. Ze bereiken circa 500 kinderen (en dus hun ouders), hebben contact met alle scholen en belangrijke instanties. Ze begeleiden individueel en in groepen – altijd gericht op de mogelijkheden en kansen voor een betere toekomst. De koning kwam langs, bewindslieden, bestuurders en collega-sociaal werkers. De Presikhaaf University is een van die nieuwe vormen van betrokken sociaal werk dat bij uitstek past bij de pedagogische wijk.

3. De pedagogische wijk – een toegespitste aanpak

Voor het dagelijks reilen en zeilen van een gemeente is beleid cruciaal. Wat zijn de doelen, de uitgangspunten, wie zijn de partners. Wat wil ze concreet bereiken? Het wordt neergelegd in nota's, waaraan vaak een langdurig proces van overleg en afstemming aan vooraf is gegaan. Nederland is er goed in, maar met een risico: beleid kan zich al gauw loszingen van de dagelijkse realiteit van bewoners, jong en oud. Maar ook van de professionals die dagelijks keuzes moeten maken, stappen willen zetten, formulieren moeten invullen of andere frustraties moeten zien te overwinnen. En van goedwillende bestuurders en managers die worstelen met de beschikbare middelen en de verantwoording daarvan.

Hoe concreter beleidsplannen zijn geformuleerd, hoe groter de kans op de uitvoering ervan. De Arnhemse beleidsnota's voor het sociaal domein van 2021 en voor het jeugdbeleid voor de periode 2021-2025 zijn goed doordacht. Drie doelen staan centraal: 1. kansengelijkheid voor iedereen, 2. een stabiele basis (inkomen, woning, leefomgeving en leefstijl) en 3. veiligheid en vrijheid ongeacht de persoon. In het bereiken ervan wordt gewerkt met de GPS-principes (richtinggevend!): gebiedsgericht, preventie voorop en sterk in maatwerk. Voor het jeugdbeleid wordt dit uitgewerkt in elf thema's, waardoor een integraal perspectief ontstaat voor iedere leeftijdsfase van 0-27 jaar.

Voor een verdere verdieping in de beleidsvoornemens verwijs ik graag naar de nota 's over het sociaal domein en over de jeugd.[5] Ik spits deze beschouwing toe op de impuls die met extra middelen aan het beleid wordt gegeven onder de noemer 'de pedagogische wijk'. Dan gaat het om de middelen in het kader van het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.[6] Maar ook het project Veilig In en Om School (VIOS) (zie Intermezzo 4)[7] en de middelen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs worden ingezet voor de pedagogische wijk.[8] Met name scholen in achterstandswijken komen in aanmerking voor plannen die de schooltijd

[5] *Sociaal domein in beweging. Visie op het sociaal domein in Arnhem.* (2021); *Opgroeien in Arnhem: een toekomst vol kansen. Jeugdbeleid 2021-2025*.
[6] *Arnhems breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit* (BOTOC, gemeente Arnhem, z.j.).
[7] Zie projectplan *Veilig In en Om School, in opdracht van de gemeente Arnhem* (2021).
[8] Een miljardeninjectie van de rijksoverheid om achterstanden vanwege de coronacrisis op te vangen.

verlengen en werken aan een brede vorming van kinderen in samenwerking met andere partijen.

Middelen en plannen zijn gericht op wijken, gezinnen en kinderen/jongeren waar problemen zich opstapelen. In de plannen wordt qua doelstelling gesproken in termen van 'het voorkomen van het afglijden van jongeren in een crimineel netwerk … opwerpen van barrières voor een potentieel nieuwe generatie … een integrale aanpak … activering van het gehele netwerk rond jongeren … Van beloftevolle crimineel naar maatschappelijk participeren.' De centrale gedachte is dat 'opvoeders gezamenlijk optrekken, of ze nu docent zijn, jongerenwerker, ouder of ander rolmodel'.[9]

De innovatieve projecten zijn niet meer dan een plus op de inzet van al die personen die betrokken zijn bij het opgroeien van jongeren. Het is een op veiligheid gerichte *extra* bovenop de beleidsplannen die er al lagen. Er wordt in eerste instantie ingezet op Arnhem-Oost, meer in het bijzonder de wijken Presikhaaf, Malburgen en de Geitenkamp. Men hanteert het begrip 'de pedagogische wijk: een gouden driehoek tussen thuis, de straat en school.' Ook wordt gerept van een 'centrale opvoedboodschap' van alle instanties – die overigens nergens wordt geëxpliciteerd. In het BOTOC-projectplan wordt dat doel vorm gegeven in zes deelprojecten:

- Versterken van jeugd- en jongerenwerk door een persoonsgerichte preventieve aanpak;
- Inzet van straatcoaches om potentiële overlast en criminaliteit vroegtijdig te signaleren;
- Psychologische interventies bij kinderen met ernstig probleemgedrag (PIT);
- Bemiddeling en begeleiding voor het opdoen van werkervaring (tegen betaling) (Prospect4Cash);
- Het bij elkaar brengen van informatie over risicojeugd;
- Meer repressieve inzet op drugscriminaliteit vanuit de driehoek.

Er wordt tevens aansluiting gezocht bij de wijkveiligheidsagenda en de bestaande jeugdaanpak in de wijk. De stuurgroep van het BOTOC-programma bestaat uit de driehoek (burgemeester, officier van Justitie, twee teamchefs van de politie, de wethouder onderwijs en jeugd en de

[9] Zie *Brief aan de gemeenteraad over 'de pedagogische wijk – schoolveiligheid en inzet Nationaal Programma Onderwijs (5 december 2021).*

programmamanager veiligheid). Naast overleg van het projectteam is er een zogenaamd 'Duivelshuisberaad', waarin onder leiding van de burgemeester de verschillende domeinen worden samengebracht om 'de pedagogische olievlek' te laten vloeien. De middelen geven de driehoek, en meer in het bijzonder de burgemeester, een rol binnen het bredere jeugdbeleid.

Intermezzo 2 - AM Support Malburgen

Op bezoek in Malburgen. Ik spreek (mede-)initiatiefnemer Mustafa en zijn collega's Jaouad en Jesse. AM Support benadert jongerenwerk als sociale topsport. Dat is ook zijn achtergrond – Jaouad speelde voetbal in de eredivisie en is daar nog steeds actief als trainer. Dat gaat verder dan 'jongerenwerk'; het is eerder coaching, zowel individueel als collectief. De medewerkers noemen zich 'veldwerkers'. Ze werken vanuit een sportmentaliteit: het beste uit jezelf halen. Bij AM support gaat het om de jongeren uit de buurt, waar de meesten medewerkers ook zelf vandaan komen.

De veldwerkers moeten niet alleen street wise *zijn, maar ook* book smart*, en digitaal vaardig zijn. Anders gezegd: ze moeten de taal van de jongeren spreken, goed geschoold zijn en online de weg weten te vinden. Dat bepaalt hun relatie met de jongeren. 'Tegenronselen' noemen ze het: jongeren op het spoor van hun talenten krijgen en daarbij eisen durven stellen. Zoals in de sport: discipline, samenwerken, omgaan met teleurstellingen en kritiek, het maximale uit jongeren halen. Dat vraagt om een goede 'informatiepositie' via de jongeren zelf, maar ook door in gesprek te zijn met ouders, leerkrachten, de wijkpolitie, de woningcorporatie, de moskee, lokale ondernemers: 'ze kennen ons'.*

Het gaat vooral om 'aanwezig zijn', zowel op straat als online. Daarbij hebben ze veel te bieden: sporten en bewegen, huiswerkbegeleiding, bemiddelen op scholen, meidenwerk. Ook helpen ze met een sollicitatiebrief of zorgen ze voor een bijbaantje. Ze werken ook in opdracht van de reclassering als zorgbegeleider van ex-gedetineerde jongeren. En ze organiseren bijeenkomsten voor moeders, of over vuurwerk of drugs. AM support spreekt zich hard uit tegen uit de normalisering van drugsgebruik. Zo weten ze zo'n 200 jongeren per week te bereiken.[10] Jongerenwerk vanuit een veiligheidsperspectief is volgens hen 'wat strakker': meer casus- en effectgericht.

[10] Voor een evaluatie, zie: Hendricks (2021).

4. Hoe een goed preventief programma eruit ziet

Deze paragraaf heeft een pretentieuze titel. Er bestaat niet één goede vorm van een preventief programma. Toch is het voor betrokkenen van belang om een gezamenlijk beeld te hebben van het beleidsprogramma waar je onderdeel van bent – daarin hoopt deze paragraaf te voorzien. Ik baseer me daarbij op vier essays over 'weerbare wijken' die ik (met collega's) eerder heb geschreven.[11] Ze komen voort uit hetzelfde inzicht als de nota *Preventie met gezag*: tegen de drugscriminaliteit is geen kruid gewassen als er niet ook iets aan de voorkant wordt gedaan. We spreken dan van criminaliteitspreventie, maar het gaat in feite om opvoeden met het oog op een positieve toekomst.

Dit terloopse verschil tussen criminaliteitspreventie en opvoeden kan in de praktijk leiden tot misverstanden, terughoudendheid en zelfs tot weerzin. Ik heb er in mijn loopbaan vele voorbeelden van gezien: scholen die geen oog willen hebben voor geweld of onveiligheid, opbouwwerkers die maatschappelijke verandering nastreven en criminaliteit als marginaal probleem zien, jongerenwerkers die hameren op het belang van de vertrouwensrelatie en daarmee crimineel gedrag door de vingers zien, gemeenten die niet het verlengstuk willen zijn van justitie. En omgekeerd politieagenten die vooral boeven willen vangen en officieren van Justitie die zich te goed voelen om zich te verdiepen in sociale problemen.

Geen misverstand: er kunnen goede redenen zijn om niet de gevraagde rol te willen spelen. Een jongerenwerker is geen politieagent en de officier van Justitie geen maatschappelijk werker. Iedere organisatie heeft zijn eigen doelstellingen, en daarvan afgeleide belangen. *Maar dat hoeft samenwerking niet in de weg te staan.* Sterker nog: in een netwerksamenleving bestaan geen '*stand alone*-organisaties' meer. Samenwerking is noodzakelijk, ook tussen 'preventieve' en 'repressieve' organisaties. Ik loop enkele bevindingen langs uit de essays over weerbare wijken – indien mogelijk geef ik aan in welke mate daar in Arnhem sprake van is.

[11] Over preventief beleid: 119011_Wijken_tegen_ondermijning_WEB-2.pdf (verwey-jonker.nl); over de justitiële functie: Een wereld in wijken te winnen - Verwey-Jonker Instituut; over zorg, onderwijs en participatie: Sociaal weerbaar in de wijk - Verwey-Jonker Instituut; over de governance: Richting! Over het sturen op perspectief voor wijken - Verwey-Jonker Instituut

Meerjarige inzet (minimaal tien jaar)
Algemeen wordt onderkend dat een sociaal programma lange adem nodig heeft. Dat geldt ook voor het pedagogische programma van Arnhem. Het programma van J&V begon met tweejarige financiering. Inmiddels is duidelijk dat langdurige inzet mogelijk is.

Relatie tussen nationale inzet en lokaal bestuur
De J&V-financiering geeft een relatie met het landelijke beleid – meer in het bijzonder met het ministerie van J&V. Van belang is vooral de inhoudelijke afstemming, bespreking van knelpunten en een lerend effect voor nationaal beleid. Lokaal ruimte geven om een groter, ook nationaal belang te dienen.

Selectieve inzet in buurten waar problemen zich opstapelen
Vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid (gelijke kansen) en maatschappelijk belang (tegengaan van criminaliteit) kan de inzet selectief zijn. Arnhem heeft dit doel als uitgangspunt voor haar pedagogische beleid. De innovatieve projecten sluiten hierop aan, gekozen is voor Arnhem-Oost, te beginnen in Presikhaaf en Malburgen.

Koppeling van veiligheid, sociaal domein en onderwijs
Het pedagogisch programma omvat alle sectoren die met jongeren te maken hebben, waarbij nog niet alle organisaties zijn aangehaakt. De extra aanpak in het kader van criminaliteitspreventie stimuleert vooral in Arnhem-Oost de samenwerking tussen jongerenwerk, scholen en politie.

Geen losstaande projecten, inzetten op reguliere organisaties
De beruchte projectencarousel dreigt op het moment dat reguliere organisaties onvoldoende zijn aangehaakt. Vluchtige middelen dragen dat risico in zich. Het gaat erom nieuwe impulsen te laten inwerken op structurele voorzieningen. In dat verband is het goed dat extra middelen vanuit het Ministerie van J&V deel uitmaken van een breed opvoedkundig programma.

Aansluiting van de justitiële functie: casus- en probleemgericht
Vooralsnog lijkt de betrokkenheid van Justitie (in haar volle breedte) bij het pedagogische beleid van de stad beperkt. Het Openbaar Ministerie zit op afstand en werkt sterk casusgericht (dit is niet uniek voor Oost-Nederland). Dat is opvallend omdat uitgerekend het ministerie van Justitie de ambities van gemeenten op het vlak van criminaliteitspreventie wil

versterken. In hoeverre zou het Veiligheidshuis meer kunnen worden aangehaakt?

Werken vanuit wijkkwaliteiten
Bij een sterk sociaal programma zijn zoveel mogelijk maatschappelijke organisaties betrokken, zoals woningcorporaties, religieuze organisaties winkeliersverenigingen en dergelijke. Ook bewoners moeten bij voorkeur erbij betrokken zijn; Maar hun mogelijkheden moeten niet overschat worden. Bij een stapeling van problemen moet een ‘community’ vanuit professionele organisaties gebouwd worden. Het project Prospect4Cash is een voorbeeld van hoe ondernemers betrokken kunnen raken.

De beste professionals aan het werk
In moeilijke omstandigheden met een stapeling van problemen moeten de beste professionals aan het werk – met navenante waardering. Ik ben in Arnhem gedreven professionals tegengekomen (onder andere als sociaal ondernemer). Het is belangrijk de professionals in de reguliere organisaties (met hun organisatiebelangen) mee te krijgen in een gezamenlijk pedagogische beweging.

Tussen (informeel) maatwerk en programmadiscipline
We hebben het over een nieuwe vorm van preventie c.q. opvoeding: netwerkpreventie. Idealiter bestaat er zicht op het geheel. Dat kan niet door één persoon, maar wel door een goede organisatie, die samenkomt in een centrale coördinatie. Het programma gericht op afglijden in de criminaliteit is onderdeel van een groot pedagogisch programma en nog in opbouw – het gaat om de organisatie van het vervolg.

Verticale afstemming
Professionals weten elkaar vaak te vinden; ook bij bestuurders is dat vaak het geval. Maar tússen lagen gaat het vaak mis. Verticale afstemming is cruciaal: tussen nationaal en lokaal niveau, tussen de gemeente en de wijken, tussen bestuur/beleid en uitvoering, en tussen professionals en bewoners. Dat moet georganiseerd worden ten behoeve van de motivatie, het mandaat en de doorwerking van signalen van onderen.

Het pedagogisch beleid in Arnhem is een ambitieuze onderneming. De hier beschreven projecten zijn daar nog maar recent aan toegevoegd. Ze kunnen als een katalysator gaan werken vanuit veiligheidsperspectief ten behoeve van

sterkere sociale organisatie voor de jeugd van Arnhem op twee punten:

- Een gedeelde inhoudelijke motivatie om de toekomstmogelijkheden voor jongeren voorop te stellen in de eigen werkzaamheden;
- De bereidheid om dat in een gezamenlijke inspanning te doen waarbij geleverd wordt en men elkaar erop aanspreekt als dat niet het geval is.

Gemakkelijk gezegd, maar wat betekent dat eigenlijk?

Intermezzo 3 - Prospect4Cash

Toni Iniguez ziet zichzelf als maatschappelijk ondernemer. Hij heeft een groot schoonmaakbedrijf annex uitzendbureau. En hij werkt aan Prospect4Cash: jongeren aan stages helpen, laten kennismaken met bedrijven, eventueel bemiddelen bij het vinden van werk. Dat doet hij samen met drie collega's. Met de BOTOC-gelden kan hij aan de jongeren 10 uur per week uitbetalen – daarmee werkt hij aan het arbeidsethos van jongeren (houding, op tijd komen). Hij vindt de jongeren via AM Support en Presikhaaf University (ook in Geitenkamp), en is in gesprek met welzijnsorganisatie Rijnstad.

Zijn bemiddeling valt te typeren als warme overdracht van jongeren (vooral jongens). Met de jongerenwerker en de jongere spreekt hij over zijn wensen en mogelijkheden – meestal zijn ze zo'n 15-18 jaar. Hij zorgt voor klusjes als onderhoud van een bedrijventerrein, als bijrijder, auto's schoonmaken – of werkzaamheden in de bouw, de zorg, bij supermarkten, verhuizers en garages. Bij bemiddeling naar een betaalde baan betaalt Prospect4Cash 80 uur, daarna moet de werkgever betalen. Plaatsing bij ondernemers kan door een zeer uitgebreid netwerk (Toni is ook voorzitter van Ondernemerscontact Arnhem). En hij is zeven dagen per week beschikbaar.

Het moet gezegd: 'de arbeidsmarkt zit mee'. Bedrijven willen de jongeren graag hebben, en bieden ook leerplekken aan. Zijn droom is om een jongerenwerkplaats in te richten á la een sociale werkplaats (want daar willen ze niet naar toe). Dan kan hij ook binnenwerk aanbieden (zoals kerstpakketten inpakken). Van belang zijn volgens Toni: persoonlijk motivatie en zelf uit de buurt komen. Jongeren zien dat je succesvol kan zijn. Bij eigen succes worden de jongeren beloond met een oorkonde. Zo heeft hij tot nu toe 25-30 jongeren geholpen (het streven was 20). Ook een moeder is via hem aan de slag gekomen.

5. Opvoeden in netwerken

Motivatie … toekomst van jongeren … gezamenlijke inspanning - het klinkt enigszins vrijblijvend. Maar als we het serieus nemen is het dat niet. Ik zei het eerder: iedere tijd en plaats vraagt om zijn eigen pedagogiek. Arnhem is bezig een brede opvoedkundige aanpak van de 21ste eeuw te ontwikkelen – gegeven de complexiteit, superdiversiteit, sociale achterstand en veiligheidsproblemen. Ik heb in intermezzo's enkele voorbeelden uit het BOTOC-project gelicht om de inzet en de contouren te laten zien. Ik heb het project tegen het licht gehouden van de criteria van een goed sociaal programma. Ik formuleer de potentie van het pedagogisch programma in Arnhem als volgt:

Rond een warme relatie met jongeren een ondersteunend netwerk vormen dat zicht geeft op een positieve toekomst en weerbaar maakt tegen negatieve verleidingen.

Dat betekent enerzijds oog hebben voor de problemen, behoeften en mogelijkheden van concrete jongeren, anderzijds het opbouwen van een netwerkstructuur van begeleiding, maatregelen, interventies en organisaties. Dat moet gewild worden en men moet zich er een voorstelling bij kunnen maken. Voor een warme relatie blijken vaak informele verhoudingen, directe betrokkenheid en een zorgzame houding van belang. Maar deze relatie blijft steken in goede bedoelingen als ze niet onderdeel wordt van een structurele, bredere inzet.

Andersom geredeneerd: beleidsprogramma's zijn van belang, maar uiteindelijk gaat het om de emotionele relatie tussen jongere en begeleider. Ontstaat er (zelf)vertrouwen, zicht op een andere toekomst, een reden tot discipline, een conditie om plezier in het leven te krijgen? Dat vraagt om speciale capaciteiten van professionals en om een warme organisatie van het werk. De grote uitdaging van deze tijd is: 'how to get more love into the system'.[12] Hoe kun je informele kracht verbinden met organisaties in het formele systeem?

Om een beeld te geven van dergelijke netwerksamenwerking kan gewezen worden op geïmproviseerde muziek.[13] De individuele spelers bepalen gezamenlijk de kwaliteit van de muziek. Er is structuur en spontaniteit, er is ruimte voor

[12] Zie Glasman, 2014.
[13] Zie Boutellier, 2011.

individueel excelleren, maar altijd in samenhang met anderen. Voor een voorstelling van het Arnhemse pedagogische programma *Opvoeden in netwerken* denk ik echter nog aan een andere metafoor, die van een voetbalelftal: een pedagogisch veld van partijen die alleen samenwerkend iets kunnen bereiken.[14]

In de voorhoede staan de (jonge) burgers – de toekomst tegemoet. Maar dat kan niet zonder ruggensteun van achteruit. Hoe kwetsbaarder de voorhoede, hoe sterker de rest van het veld moet zijn. Als we het geheel overzien, staan daar de verschillende functies opgesteld, van repressief tot preventief. In de goal staat Justitie: een strafrechtelijke aanpak is ultimum remedium, sanctionerend kan noodzakelijk zijn. Maar een goede keeper werkt samen met de verdedigers en brengt het spel weer op gang (dat is meer dan louter straffen).

In de verdediging gaat het om organisaties die zich bezighouden met risico's. De centrale positie wordt ingenomen door de politie. Maar ook straatcoaches, reclassering, Halt, kinderbescherming en boa's staan opgesteld. De verdediging is het meest effectief als zij wordt ondersteund door justitie, bijvoorbeeld in de veiligheidshuizen. De voetbalmetafoor is door te zetten naar het middenveld met tal van maatschappelijke organisaties.

Deze hebben allemaal hun eigen doelstellingen, maar hun positie hangt samen met die van anderen. Een school is er bijvoorbeeld voor diploma's, maar ook een beetje voor goed gedrag. Als het misgaat is samenwerking met de politie van belang. Behalve het onderwijs gaat het om jongerenwerk, opbouwwerk, zorginstanties en woningcorporaties. Of het kan gaan om religieuze instellingen, de horeca en lokale ondernemers. Zij zijn stuk voor stuk relevant voor de ruggensteun aan jongeren, *op voorwaarde dat ze hun plaats op het veld c.q. binnen het netwerk begrijpen*.

Teneinde het spel zoveel mogelijk voorin te spelen wordt het van achteruit opgebouwd: justitie werkt samen met de politie, die op haar beurt contact heeft met de school, waarvan de leerkrachten op huisbezoek gaan bij de ouders van de kinderen. Het voetbalmodel biedt de mogelijkheid om een rolverdeling in een sociaal programma te maken waarin

[14] Beide modellen staan beschreven in Boutellier, Van Steden & Van Stokkom, 2016.

sociaal beleid c.q. opvoeden samenvalt met criminaliteitspreventie. Het model ordent de samenwerkingspartners naar hun rollen. En op de bank zit de gemeente. Die stelt op, bepaalt tactiek en strategie, coördineert en faciliteert. Voor de goede orde: het is maar een metafoor - terug naar Arnhem.

Intermezzo 4 Veilig In en Om School / PIT

Mette van Duijn is kwartiermaker van het project VIOS en het project PIT. Het eerste richt zich op middelbare scholen, ten behoeve van zowel individuele leerlingen als meer algemene veiligheidsproblemen. PIT is een specifieke interventie voor kinderen op de basisschool met externaliserend probleemgedrag. Op het Maarten van Rossen-college is al een schoolondersteuningsteam (coördinator, leerplicht, orthopedagoog, leerlingbegeleiders, jongerenwerk, pedagogisch medewerker). Lies Bakker is er de coördinator van. VIOS heeft een Arnhem-brede ambitie (op basis van een samenwerkingsconvenant), maar start op twee scholen. Het doel is volgens Mette om op elke school een kernteam te hebben samen met wijkpolitie, jongerenwerk en het sociale wijkteam.

VIOS adviseert specifiek over schoolveiligheidsplannen en over mogelijke interventies. Er is desgewenst voorlichting over drugs, sexting of vuurwerk. Bovenal ziet Mette VIOS als bemiddelaar tussen partijen, wanneer en met of rond een van de leerlingen iets aan de hand is. De school is per definitie een vindplaats voor problemen, maar overdracht naar andere organisaties is lastig – dat kan VIOS doen. Er zijn ook spreekuren: een apart voor meiden; ook de wijkagent houdt spreekuur. Het gaat om maatwerk op school, vanuit veiligheid ('zet de veiligheidsbril op'). Veel professionals hebben geen idee van blowen, drugshandel, online pesten, gangstergedrag. Het gaat om ketensamenwerking, maatwerk en signalering op middelbare scholen.

Het Preventief Interventie Team is gericht op basisscholen en de onderbouw van het VMBO; er zijn nu PIT'ers actief op twee basisscholen. PIT is een erkende interventie om 'externaliserend probleemgedrag' te behandelen. Sommige kinderen kunnen met hun probleemgedrag een ontwrichtend effect hebben op de gehele klas. Het programma bestaat nu ruim tien jaar. De interventie zorgt voor verbetering van het sociale gedrag van individuele kinderen, vanuit het idee dat je er zo vroeg mogelijk bij moet zijn, laagdrempelig op school, dicht bij ouders en actiegericht.

6. Reflecties

1. Van preventief tot repressief
De beschreven projecten zijn onderdeel van een breed pedagogisch programma. Er zijn deelprojecten van preventief tot repressief, van lichte begeleiding tot psychologische interventies. Het valt vooral op dat er ruimte is voor innovatieve projecten om jongeren gericht te begeleiden bij huiswerk, bij problemen, in de toeleiding naar stages en bijbaantjes – en de samenwerking die van daaruit wordt opgebouwd naar reguliere organisaties meer in het bijzonder bepaalde scholen en lokale ondernemingen. Preventief beleid wordt zodanig uitgerekt dat het ook de moeilijkste groepen kan bereiken en perspectief kan bieden.

2. Vernieuwend jongerenwerk
Jongerenwerk bij Presikhaaf University en AM Support is meer dan relaxen en ontmoeten ('chillen'). Er wordt echt gewerkt en er is een veilig klimaat. Werken aan (zelf)vertrouwen en discipline door ze als vrijwilliger te betrekken bij de werkzaamheden. Het gaat in feite om algehele vorming – dat is meer dan onderwijs: het geheel van emotionele, cognitieve en morele ontwikkeling. Een te grote nadruk op prestaties kan leiden tot individuele teleurstellingen (indien niet goed begeleid). Maar een te vrijblijvende aanspreking van jongeren werkt ook niet en sluit niet aan bij de behoefte van ouders.

3. Hoe politie en Justitie aansluiten
De betekenis van politie en justitie voor het pedagogische programma in Arnhem is weinig uitgekristalliseerd. Er is vanuit de politie zeker steun en verbinding, maar voelt men zich ook partner in het programma? Justitie lijkt niet echt aangehaakt te zijn. In principe zou een veiligheidshuis een goede uitvalsbasis kunnen zijn (informatiedeling op basis van een convenant). Maar er is geen apart veiligheidshuis voor Arnhem, het ZSM-project zit in Deventer en het OM is sterk zaaksgericht. In haar rol als keeper zou Justitie beter moeten aansluiten, bijvoorbeeld via inzet van parketsecretarissen in de wijkveiligheidsoverleggen. Ook jeugdreclassering speelt geen rol. Eén van de respondenten wees erop: Justitie financiert wel, maar ontbreekt in de uitvoering.

4. Tussen innovatie en systeem
Cruciaal in elke sociale aanpak is de warme relatie met de jongeren. In organisaties en beleidsontwikkeling sneeuwt dit gauw onder – dat is niemand te verwijten, maar je moet er

alert op zijn. Het is belangrijk om ruimte te bieden aan personen die – vaak op een informele manier - relationele betekenis hebben voor de jongeren. De uitdaging is om hun werk te doen aansluiten bij de formele organisaties. Ze moeten – in termen van AM Support - straat-, boek- en digitaal-wijs zijn. Dat vraagt om een open en innovatiegerichte houding van zorg- en welzijnsorganisaties teneinde 'informele kwaliteit' te realiseren (of binnen te halen).

5. De rol de samenleving (civil society)
Het uitgangspunt 'it takes a village …' betekent in de 21e eeuw 'it takes a network … '. Dat moet in wijken met sociale achterstand georganiseerd worden – in eerste instantie vanuit de gemeente en door professionals. Het sociale weefsel is te zwak om het voortouw bij de wijk te leggen (dat is wensdenken). Maar de wijk moet er geleidelijk aan wel bij betrokken raken. Dan gaat het om inspanningen van andere maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties. Maar ook om civiele organisaties als winkeliersverenigingen, sportclubs, religieuze instellingen, bewoners en ouders. De relatie met buurtbewoners blijft nu beperkt tot de ouders via de scholen en het jongerenwerk.

6. De organisatie van het systeem
Het pedagogisch programma is een meerjarige aangelegenheid, waarbij tussentijdse aanpassingen en vernieuwingen zijn aangewezen. Voor eenheid in het programma is coördinatie belangrijk: afstemming van activiteiten en het hard maken van afspraken. Maar er is een risico van bureaucratisering. Er valt veel voor te zeggen om hiervoor gebruik te maken van de wijkveiligheidsteams - onder de conditie dat alle relevante partijen daarin vertegenwoordigd zijn. Via de middelen van J&V kan het pedagogisch programma een college-breed programma worden, waarbij via de burgemeester ook de driehoek is aangehaakt.

Tot besluit – een toekomstbeeld

In het midden van de jaren tachtig deed ik onderzoek naar lokaal jongerenwerk. Het werd een ontluisterende ervaring. Er ging veel mis (geschreeuw, gezuip, geblow en erger). Jongerenwerkers hadden meestal geen idee hoe het beter kon. Het resulteerde in een tijdschriftartikel *Met de persoon als inzet*. Alleen een sterke persoonlijkheid kon de zaak enigszins in het gareel houden. Veel meer dan een poging tot orde houden was het vaak niet. Bijna veertig jaar later kreeg ik de kans om het jongerenwerk, of breder: de wereld van het opvoeden, opnieuw onder de loep te nemen.

Ditmaal in Arnhem in een context waarin een heldere vraag voorop staat. Hoe voeden we jongeren op als kritische en verantwoordelijke burgers met perspectief op een toekomst die bij ze past? En hoe voorkomen we op die manier dat jongeren ‘de verkeerde afslag’ nemen (dixit Ahmed Marcouch). Dat is andere koek dan de boel op orde houden. Het is de kerndoel van het opvoedkundige netwerk dat zich in Arnhem aan het ontwikkelen is: toekomst bieden. De aanpak staat bekend onder de noemer ‘de pedagogische wijk’.

De gemeente Arnhem heeft met extra middelen vanuit het Ministerie van Justitie en veiligheid de mogelijkheid gekregen om er een schep bovenop te doen. Het wordt vooral benut om jongeren directer – ik ben geneigd te zeggen: warmer - bij de hand te nemen om ze iets van een toekomst te laten zien. Jongeren die vaak vooral bezig zijn met overleven. Hun perspectief is dat van de straat, van de drugsdealer, van huiselijk geweld of verwaarlozing – van de onmacht om iets van het leven te maken. De doorsnee burger heeft geen idee hoe moeilijk het is om deze jongeren ‘in het gareel’ te krijgen.

In veertig jaar is er een hoop gebeurd. Zo brengen we een belangrijk deel van onze tijd digitaal door. En de sociaaleconomische ongelijkheid is eerder toe- dan afgenomen. De maatschappelijke context is totaal veranderd. Er is ook veel geleerd. Dat heb ik hier zichtbaar willen maken: wat er nu gebeurt – in Arnhem - en hoe het misschien beter kan. De belangrijkste uitdaging schuilt in de koppeling van ‘repressieve’ en ‘preventieve’ begeleiding van jongeren. Ik gebruik hier aanhalingstekens omdat goede repressie ook preventieve ambities moet hebben (vooruit voetballen) en goede preventie ook disciplinerende trekken (meeverdedigen).

Dat is het wenselijke toekomstbeeld: opvoeden in netwerken die perspectief bieden aan jongeren vanuit de erkenning van de rol van andere partijen daarin. Dat is de diepere betekenis van de hier gebruikte metafoor van het voetbalveld. Een netwerk dat gestaag groeit en verbreed naar andere partijen, met inbegrip van ouders en bewoners van de wijken en met een stevige coördinatie. Ik schetste een 21ste wereld waarin ‘het dorp’ vervangen is door ‘een netwerk’. Dat is de kern van de Arnhemse aanpak: *it takes a network to raise a child*.

Literatuur

Aanjaagteam Ondermijning (2021. *Preventie met gezag. Een strategie voor weerbare wijken.* Den Haag: z.u.

Boer, H. de, Ferwerda, H. en Kuppens, J. (2022). *Do or don't. Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC / Bureau Beke

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom.

Boutellier, H., R. van Steden, Y. Eski (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid* (19)1, 3-16.

Boutellier, J. C. J., van Steden, R., & van Stokkom, B. (2016). *Perspectieven op veiligheid: van burgerschap tot veerkracht*. Vrije Universiteit.

Duivenboden, D. van & M. van Duijn (2021). *Aanpak Veilig in en om school (VIOS), in opdracht van de gemeente Arnhem* (z. pl.).

Glasman, M. 2014. Faith in the Public Square. *Journal of Missional Practice*, zie: https:// journalofmissionalpractice.com/faith-in-the-public-square/

Hendricks (2021), *Sociale wijkondernemingen en de impact op jongeren*. Arnhem: z.u.

Opgroeien in Arnhem; een toekomst vol kansen. Jeugdbeleid 2021-2025 (2021). Gemeente Arnhem.

Rekenkamer Arnhem (2020), *De wet van de stimulerende achterstand*. Gemeente Arnhem

Sociaal domein in beweging. Visie op het sociaal domein (2021). Gemeente Arnhem.

Bijlage – Lijst van gesprekspartners

Gemeente Arnhem
Ahmed Marcouch, *burgemeester van Arnhem*
Kees Loef, *adviseur burgemeester*
Marieke Zeilstra, *programmamanager Meedoen in Arnhem*
Freek van der Laan, *programmamanager Veiligheid*
Paul van Hoof, *programmamanager Arnhem Oost*
Frederieke Schilling, *projectleider BOTOC*
Mehran Khanpour, *bestuursadviseur Onderwijs-Welzijn*
Mark Lauriks, *strategisch adviseur*
Mette van Duijn, *kwartiermaker VIOS en PIT*
Bert Berendsen, *projectmanager*

Politie
Gideon Zandstra, *politiechef*

Maarten van Rossem College
Mireille Bergervoet, *coördinator veilig leerklimaat*
Lies Bakker, *coördinator ondersteuningsteam*

AM Support
Mustafa Amezrine, *directeur*
Jaouad Najih, *veldwerker*
Jesse van Cleef, *veldwerker*

Presikhaaf University
Nabil El Malki, *directeur*
Melvin Kolf, *directeur*
Beatrice Zygaite, *jongere*
Jahhaely Apont Ortega, *jongere*
Ruwensly Martis, *jongere*
Nigel Klein, jongere

Prospect4Cash
Toni Inguez, *maatschappelijk ondernemer*

Parkschool
Petra Herbrink, *directeur*

Delta Scholengroep
Peter Dooijeweerd, *voorzitter college van bestuur*

MEHLBAUM
onderzoek

KWEEKVIJVER

Startbeeld voor de wijkgerichte aanpak tegen druggerelateerde ondermijning onder jeugdigen in Arnhem-Oost

Shanna Mehlbaum
M.m.v. Kyra van den Akker en Charelle Beckman Lapré

COLOFON

OPDRACHTGEVER

Gemeente Arnhem

AUTEUR

Shanna Mehlbaum
M.m.v. Kyra van den Akker en Charelle Beckman Lapré

Omslagfoto: ANP

UITGAVE

Mehlbaum Onderzoek
Halfweg, 2021

ISBN: 9789083129617

Deze publicatie kan gedownload worden via www.mehlbaumonderzoek.nl

Het auteursrecht van de publicatie berust bij Mehlbaum Onderzoek. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 5

1. INLEIDING 11

1.1. Aanleiding 11
1.2. Probleemstelling 11
1.3. Jeugd in Arnhem 12
1.4. Aanpak en methodiek 13
1.5. reikwijdte en beperkingen 15
1.6. Leeswijzer 15

2. DRUGSGEBRUIK 16

2.1. Gebruik softdrugs 17
2.2.Gebruik harddrugs 17
2.3.Designerdrugs, lachgas en overige drugs 18
2.4. Van gebruik naar dealen 19
2.5. Resumé **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

3. STRAATHANDEL 20

3.1. Omvang 20
3.3. Dealen op school 24
3.4. De wijkdealers 24
3.5. Ronselen 26
3.6. Resumé **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

4. GROOTHANDEL, PRODUCTIE EN DUMPING 32

4.1. Productie van hennep 32
4.2. Groot- en tussenhandel 37
4.3. Synthetische drugs 38
4.4. Geweld, dreiging en intimidatie 38
4.5. Resumé **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

5.KWETSBAARHEDEN 40

5.1.Risicofactoren op wijk- en gezinsniveau 40
5.2. Risicofactoren jongeren 43
5.3. Gebrek aan perspectief 47
5.4. Families 48
5.5. Resumé **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

6. CONCLUSIE 50

6.1. Aard, omvang, spreiding en ernst 50
6.2. Betrokkenheid van jongeren 51
6.3. Tot slot **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

BRONNEN 56

BIJLAGE A PERSOONSKENMERKEN GEREGISTREERDE DRUGSVERDACHTEN 59

BIJLAGE B PERSOONKENMERKEN BEWONERS HENNEPKWEKERIJEN 63

BIJLAGE C METHODOLOGISCHE TOELICHTING JONGE AANWAS 67

SAMENVATTING

PROBLEEMSTELLING

In dit onderzoek is in kaart gebracht:

1. *Wat is bekend over de aard, omvang, spreiding en ernst (gevolgen) van druggerelateerde ondermijning in Arnhem-Oost?*
2. *Wat is de betrokkenheid van jeugdigen bij druggerelateerde ondermijning?*
3. *Welke factoren maken jongeren kwetsbaar voor druggerelateerde ondermijning?*

Het onderzoek heeft een verkennend karakter en beoogt bij te dragen aan het nieuwe jeugdprogramma BOTOC dat zich grotendeels richt op preventie van drugscriminaliteit. De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van interviews met professionals, analyse van beschikbaar cijfermatig materiaal en open bronnenonderzoek.

AARD, OMVANG, SPREIDING EN ERNST

Op basis van de bevindingen kent Arnhem een aanzienlijke drugsmarkt, al zien professionals geen duidelijke trends in drugsgebruik. De daling die te zien is in de politiecijfers, wordt niet herkend door professionals uit het veld. Wat de daadwerkelijk omvang is van drugscriminaliteit blijft gissen. Wat respondenten wel zien is dat er veel straathandel is in de stad. De straathandel is voor veel respondenten en inwoners goed zichtbaar; dealers op scooters, in auto's, vanuit woningen en garageboxen zijn allemaal voorbeelden die genoemd worden. Zonder moeite noemen respondenten verschillende locaties op in de stad waar wordt gedeald, zoals de pleinen in Malburgen, de binnentuinen in Klarendal en Park Presikhaaf. Maar ook op de Korenmarkt is normaliter een groot aanbod van drugs. Het is makkelijk om aan drugs te komen, en om eraan te verdienen.

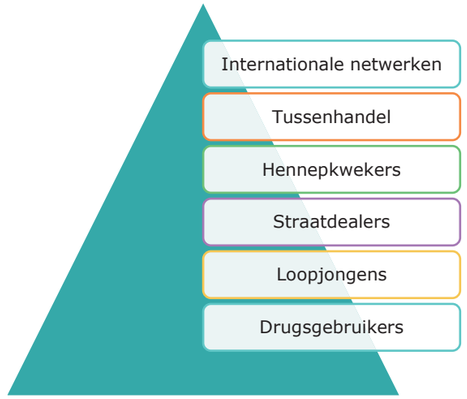
Een tweede fenomeen dat opvalt is de aanwezigheid van hennepkwekerijen in de stad. In Arnhem zijn in de periode 2012 tot en met 2019 480 hennepkwekerijen ontruimd. Dit is het grootste aantal in de regio en ook veel meer dan in vergelijkbare gemeenten. Wijken waar de meeste kwekerijen zijn ontruimd, zijn het Broek, Elderveld, Malburgen en Presikhaaf. De poel van kwetsbare bewoners die, al dan niet gedwongen, een gedeelte van hun woonruimte afstaat in ruil voor extra inkomsten is groot. Ondanks het grote aantal ontruimingen, is een vervanger daarom snel gevonden. De daadwerkelijk eigenaren van de hennepkwekerij blijven doorgaans buiten schot. Bewoners met een kwekerij laten niks los en de politie heeft vaak geen capaciteit voor verder opsporingsonderzoek. Productielocaties van harddrugs komen sporadisch aan het licht en dit komt volgens de respondenten niet veel voor in de gemeente.

Over de tussen- en groothandel van drugs is minder bekend. De respondenten kennen wel een aantal kopstukken, waarvan van sommigen bekend is dat deze bovenregionaal opereren. Het aantal geweldsdelicten en brandstichtingen waarvan de oorzaak vermoedelijk in een drugsconflict ligt, en de vondsten die de politie af en toe doet van grotere hoeveelheden drugs, doen wel vermoeden dat deze handel in de stad is toegenomen. Uit de gesprekken en een klein aantal bekende casussen blijkt dat de personen die hierbij betrokken zijn hun best doen om niet op te vallen. Hoe hoger op de drugsladder, hoe minder zichtbaar voor de overheid zo lijkt het.

Naast de geweldsincidenten en brandstichtingen zijn er meer negatieve gevolgen van de drugsmarkt merkbaar. De aanwezige straatdealers, inclusief hun klandizie, zorgen voor overlast en onveiligheidsgevoelens in de buurt. Inwoners van meerdere wijken in Arnhem-Oost doen regelmatig melding van drugsoverlast. Voor de bewoners van woningen waar een kwekerij is aangetroffen is de drugsmarkt een manier om uit de financiële problemen te komen, maar respondenten zien ook dat deze bewoners vaak bang zijn voor de eigenaren van de kwekerij en niet altijd vrijwillig akkoord gaan hiermee. Op de jongeren in de wijk heeft de aantrekkingskracht van de drugsmarkt verregaande gevolgen, dit komt hieronder nader aan bod.

In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste fenomenen weergegeven, waarbij de grootste groep betrokken personen onderaan de piramide staat.

Figuur 6.1. Drugsmarkt in Arnhem



BETROKKENHEID VAN JONGEREN

De aantrekkingskracht van de drugshandel op jongeren is groot, zo blijkt uit de gesprekken. Minderjarige jongeren worden geronseld als loopjongen, vaak eerst voor het wegbrengen van (illegale) zaken. Andere klusjes waar deze jongeren voor gebruikt worden zijn om dingen te bewaren (drugs of wapens), om te klussen aan kwekerijen, om hennep te knippen of om op kleine schaal te dealen in hun eigen kring. In de wijken zien professionals tientallen jongeren die op deze manier betrokken zijn bij drugshandel. Het gaat vrijwel alleen om jongens, meiden spelen geen of een veel minder zichtbare rol in de drugshandel. Het ronselen gebeurt zowel persoonlijk als digitaal. Arnhem is klein en het crimineel kapitaal in de wijken in Oost is groot; elke jongere kent direct of via via wel iemand die actief is in de drugscriminaliteit. Op platforms als Telegram of Signal wordt veelvuldig en openlijk geronseld. Door de coronamaatregelen hebben de ronselaars nog meer vrij spel.

Jeugdprofessionals zien veel jongeren die bereid zijn om de drugshandel in te stappen of hier al deel van uitmaken. Voor kansarme jongeren biedt de drugsmarkt een perspectief dat ze niet vinden in de reguliere maatschappij. Een baantje als schoonmaker of in een fabriek heeft weinig status in de maatschappij en zelfs dit is soms lastig te bereiken voor jongeren waar sprake is van multi-problematiek op wijk-, gezin- en individueel niveau. De drugswereld biedt de jongeren wel kansen en de mogelijkheid om snel geld te verdienen. Met het geld dat de jongeren verdienen kunnen ze gewilde materiele zaken kopen, zoals dure kleding en horloges, maar dragen ze ook bij aan het inkomen van het gezin.

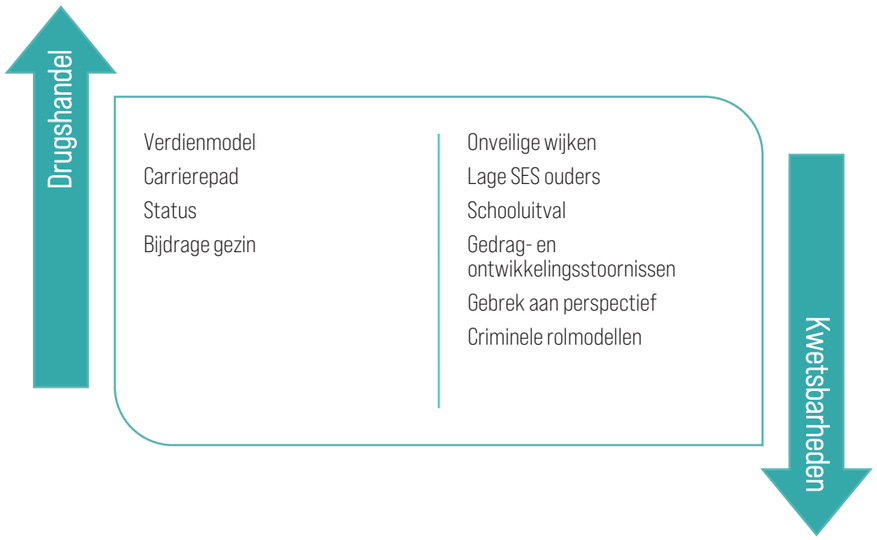
Ook binnen de drugswereld is sprake van kansrijke en kansarme jongeren. Waar sommige loopjongens of kleine dealers geen potentie hebben om door te groeien, hebben andere wel de kans om carrière in de drugs te maken. Aan werkethiek ontbreekt het ze niet. Deze jongeren beginnen eveneens met knippen of andere klusjes om een eerste startkapitaal te verzamelen. Dit kunnen ze vervolgens investeren in een kwekerij of een dealtelefoon om met de inkomsten daarvan vervolgens in de lucratievere cokehandel te investeren. Dat dit een harde wereld is met meer risico op gewelddadige conflicten remt sommige af, maar nemen anderen op de koop toe.

Figuur: Carrière in de drugs

De jongens die carrière willen maken in de drugs zien respondenten vooral in wijken als Malburgen en Presikhaaf. In de Geitenkamp zien respondenten dat de straatdealers die ambitie minder hebben. Toch beperken samenwerkingen zich niet tot wijkniveau, er is eerder sprake van een netwerk van jongeren die in verschillende gelegenheidscoalities dingen samen doen als er geld te verdienen valt. Naarmate de jongens doorgroeien en minder op straat zijn, verdwijnt bij politie en hulpverlening ook het zicht op hen. Wanneer dan jaren later hun naam opeens opduikt in een opsporingsonderzoek elders in het land, blijkt dat ze hun criminele carrière hebben voortgezet.

KWETSBAARHEDEN

De wijken in Arnhem-Oost komen er slecht van af als het gaat om zaken sociale cohesie, veiligheid en sociaaleconomische status. Veel van de jongeren in deze wijken zitten in een achterstandssituatie en ervaren gebrek aan perspectief. Op individueel niveau zien professionals gedrags- en ontwikkelingsstoornissen die maken dat de jongeren niet makkelijk op het recht pad blijven. Straatcultuur en drugscriminaliteit bieden de jongeren de mogelijkheid om een sociale positie op te bouwen en materiele goederen te vergaren. Onderstaand figuur vat de bevindingen samen.



AANBEVELINGEN

Organiseer vroegsignalering voor herkennen en handelen
Om te voorkomen dat kinderen actief worden in de drugswereld is het van belang om vroegtijdig signalen hiervan te herkennen. In verschillende plekken in Nederland is momenteel aandacht voor jonge criminele aanwas en zijn initiatieven om dit tegen te gaan. De lessen hieruit kunnen gebruikt worden om uit te leren aan schoolprofessionals, wijkagenten of sportprofessionals, hoe zij kunnen herkennen dat een kind betrokken raakt bij drugscriminaliteit. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het bieden van handelingsperspectief, wanneer dergelijke signalen zijn geconstateerd.

Weerbaar maken ouders en kinderen
In het verlengde van de vorige aanbeveling ligt het weerbaar maken van de ouder(s) in de kwetsbare wijken. Eerder onderzoek laat zien dat verandering bij de ouders een belangrijke succesfactor is bij interventies gericht op risicojongeren (Anker e.a.2011). Veel ouders ontbeert het echter aan de kennis en mogelijkheden om te herkennen en te voorkomen dat hun kind afglijdt in de criminaliteit. Het weerbaarder maken van de ouders heeft niet alleen invloed op de betreffende jongere zelf, maar ook op de andere kinderen binnen het gezin. Daarnaast kan ook extra aandacht voor het verbeteren van de weerbaarheid van jongeren zelf een positieve invloed hebben. Bijvoorbeeld door het voorlichten van (LVB-)jongeren over de risico's en gevolgen van betrokkenheid bij de drugswereld en het aanleren van vaardigheden om om te gaan met groepsdruk en verlokkingen uit de straatcultuur.

Vizier op illegale hennepteelt
Het aantal hennepkwekerijen in Arnhem is opvallend hoog. Enerzijds biedt dit een crimineel verdienmodel in wijk en anderzijds zorgt dit voor potentieel slachtofferschap onder kwetsbare huurders. De potentiële baten van een aanpak gericht op hennepkwekerijen zijn dan ook groot. In eerste instantie vraagt dit om een bestuurlijke keuze om prioriteit aan hennepteelt te geven. Naast de al eerder bepleitte impuls aan de opsporing richt een brede, integrale aanpak zich onder andere op bewustwording, signaleren en weerbaarder maken van kwetsbare huurders.

Organiseer een impuls aan de opsporing van kopstukken
Uit het onderzoek blijkt dat er weinig zicht is op de kopstukken in Arnhem die zich bezighouden met groothandel en productie van drugs. Aangetroffen drugs wordt in beslag genomen en productielocaties worden ontmanteld of ontruimd, maar diepgaand (recherche)onderzoek komt vaak niet tot stand. Meer aandacht van deze kopstukken kan in potentie dan ook bredere slag toebrengen aan de georganiseerde criminaliteit in Arnhem. Eerdere kansrijke initiatieven laten zien dat procesmatige (integrale) focus en mankracht werkt om spelers uit de georganiseerde criminaliteit in beeld te krijgen om hier vervolgens op te interveniëren.[1]

Wie houdt digitaal toezicht?
Het ronselen van jongeren gebeurt voor een groot deel digitaal. Op verschillende social media worden klusjes aangeboden waar jongeren snel veel geld mee kunnen verdienen. Waar op straat in de wijk nog diverse toezichthouders te vinden zijn, zoals wijkagenten of straatcoaches, lijkt het toezicht op social media te ontbreken. Een verdere verkenning tussen de gemeente en andere partners over op welke wijze en door wie er digitaal toezicht gehouden kan worden lijkt dan ook raadzaam.

TOT SLOT

De wijken in Arnhem-Oost kennen relatief veel kwetsbare jongeren. Voor de drugswereld zijn deze wijken kweekvijvers voor loopjongens en jong talent die maar al te graag hun sporen in de criminaliteit willen verdienen. Het nieuwe jeugdprogramma BOTOC kan een belangrijke bijdrage leveren om het tij te keren en jongeren een alternatief perspectief te bieden. Een langdurige focus en gezamenlijke inspanningen van alle betrokkenen is daarbij cruciaal.

[1] Een voorbeeld van een integraal initiatief is de pilot synthetische drugs in Oost-Nederland (zie ook Schoenmakers en Mehlbaum, 2019). De grootschalige actie Operatie Alfa in Brabant (Omroep Brabant, 2019) is een mono strafrechtelijk voorbeeld.

1. INLEIDING

‘Dit soort gasten zijn foute rolmodellen, stelt Marcouch. Ze stralen succes uit: dure auto, dure spullen, dure kleding. Waaraan jongere kinderen zich vergapen. ‘Heb niet de illusie dat dat alleen iets van de Randstad of Amsterdam is.’[2]

1.1. AANLEIDING

Ondermijnende criminaliteit en jeugdcriminaliteit zijn twee van de zeven speerpunten uit de kadernota Veiligheid 2018-2022 van de gemeente Arnhem. Om ondermijning in de gemeente tegen te gaan, heeft de Minister Veiligheid en Justitie geïnvesteerd in het Arnhemse programma tegen ondermijning via het Breed Offensief tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC).

De uitvoering van het nieuwe jeugdprogramma BOTOC in de gemeente richt zich grotendeels op preventie van drugscriminaliteit onder jongeren en het voorkomen van jonge aanwas. De focus van het programma ligt daarbij op kwetsbare wijken in Arnhem-Oost, met een eerste start in Presikhaaf en Malburgen. In 2021 is de gemeente begonnen met het voorbereiden en tot uitvoering brengen van het jeugdprogramma BOTOC. Het programma ambieert een brede, integrale aanpak. Onderdeel van deze aanpak is onder andere een maatwerkprogramma voor basisschoolleerlingen om interventies voor leerbaar gedrag in te zetten, inzet van straatcoaches, intensieve trajectbegeleiding van risicojongeren en inbedding in het Veiligheidshuis.[3]

1.2. PROBLEEMSTELLING

Om een beter beeld te krijgen van de aard, ernst en omvang van drugsproblematiek in Arnhem-Oost is Mehlbaum Onderzoek gevraagd een verkennend startbeeld op te stellen van de huidige situatie. Hierbij is specifiek aandacht voor kwetsbare jeugdigen. Het onderzoek kent drie hoofdvragen:

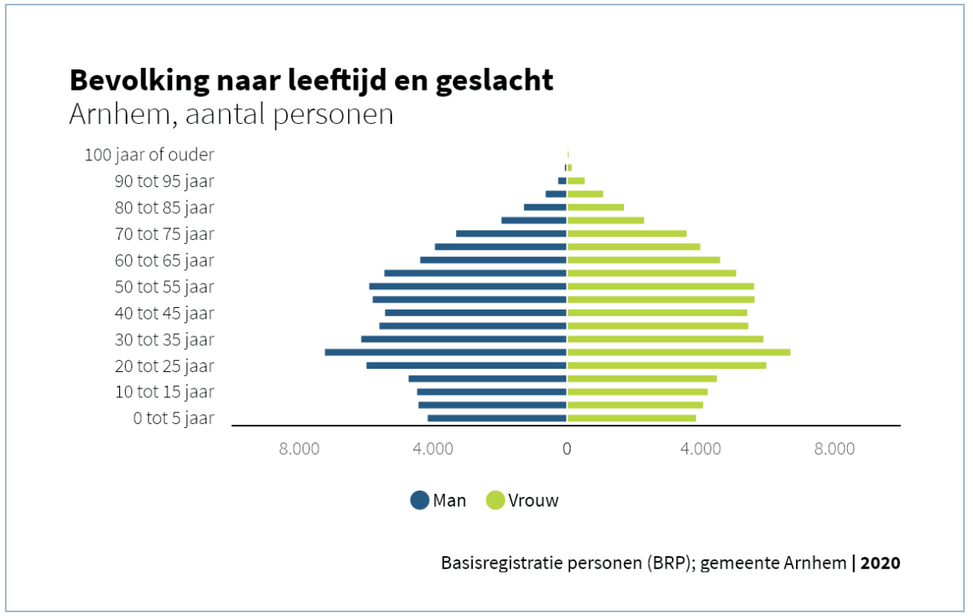
1. *Wat is bekend over de aard, omvang, spreiding en ernst (gevolgen) van druggerelateerde ondermijning in Arnhem-Oost?*
2. *Wat is de betrokkenheid van kwetsbare jeugdigen bij druggerelateerde ondermijning?*
3. *Welke factoren maken jongeren kwetsbaar voor druggerelateerde ondermijning?*

Onder **druggerelateerde ondermijning** wordt verstaan; gebruik van, handel in, productie van, dumping/lozing van en opslag van soft- en harddrugs. Daarnaast wordt in het onderzoek gekeken naar geweld, dreiging, intimidatie, maar ook aantrekkingskracht van de drugsmarkt op jongeren.
Het onderzoek richt zich op **jeugdigen in een kwetsbare positie**; personen tot en met 24 jaar die woonachtig zijn in het gebied Arnhem-Oost. Specifiek wordt gekeken naar de leeftijdsgroep 14 tot en met 24 jaar.
De gebiedsafbakening van **Arnhem-Oost** bestaat vooralsnog uit de wijken Arnhemse Broek, Malburgen-Oost (Noord), Malburgen -Oost (Zuid), Presikhaaf- West, Presikhaaf-Oost, Geitenkamp, Klarendal en Kronenburg.

1.3. JEUGD IN ARNHEM

Per 1 januari 2020 telde Arnhem 161.331 inwoners, waarvan 46.369 (28,7%) onder de 25 jaar. De grootste groep jeugdigen bestaat uit de leeftijdsgroep 18 tot 25 jaar (9,9%), gevolgd door 4 tot 12 jaar (8,5%). Figuur 1.1. geeft de bevolkingsopbouw voor heel Arnhem per leeftijdscategorie weer.

Figuur 1.1: Bevolkingsopbouw Arnhem



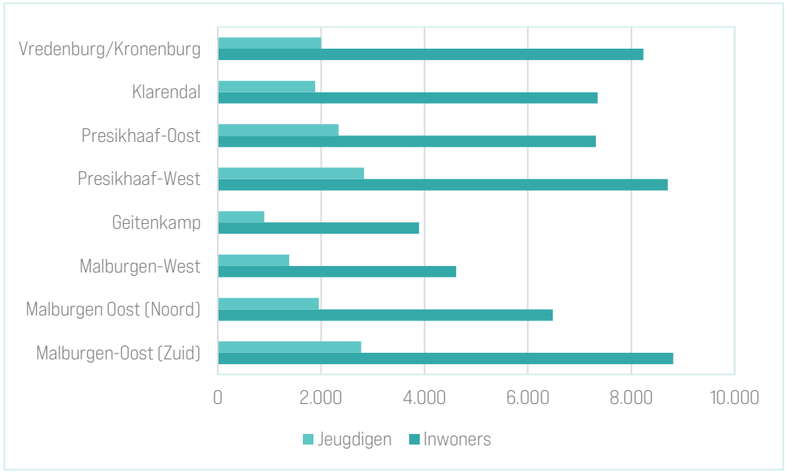
Bron: Arnhem in Cijfers, cijfers per 1 januari 2020.

[2] Van Gelder en Van der Vegt, 26 oktober 2020.

[3] Zie ook raadsbrief 556289 van 16 maart 2021, Gemeente Arnhem.

Figuur 1.2.laat het aantal inwoners (totaal) en het aandeel jeugdigen zien voor de wijken in Arnhem-Oost. Het percentage jeugdigen in deze wijken varieert van 23% (Geitenkamp) tot 32% in Presikhaaf-Oost en Presikhaaf-West. De meeste jeugdigen wonen in Presikhaaf-West (2.827), Malburgen-Oost Zuid (2.774) en Presikhaaf-Oost (2.336).

Figuur 1.2: Inwoners (totaal) en aandeel jeugdigen Arnhem-Oost



Bron: Arnhem in Cijfers, cijfers per 1 januari 2020.

1.4. AANPAK EN METHODIEK

Om de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk te beantwoorden zijn kwalitatieve en kwantitatieve bronnen gecombineerd (datatriangulatie). Naast relevante informatie uit datasystemen, is kennis opgehaald bij uitvoerende professionals en is open bronnenonderzoek verricht. Hieronder zijn de verschillende bronnen toegelicht.

Analyse cijfers druggerelateerde problematiek
Er is gebruik gemaakt van het dashboard Zicht op Ondermijning om de drugsproblematiek op gemeenteniveau, en indien mogelijk, op wijkniveau in kaart te brengen. Het gaat hier om geaggregeerde data uit politiesystemen.[4]

Hierbij is opgemerkt dat het dashboard vooral gebruik maakt van handhavingsinformatie. Een andere beperking van het dashboard is dat het cijfermateriaal over drugsbezit en drugshandel alleen op gemeenteniveau beschikbaar is en niet voor de afzonderlijke wijken.

Informatie uit opsporingssystemen is buiten beschouwing gelaten. Wel is gebruik gemaakt van aanvullende data van de politie over jeugdige verdachten en data over drugsgebruik onder jongeren op basis van mediaberichten.

[4] Deze data is eerder gebruikt in het rapport Zicht op Ondermijning (Mehlbaum, 2021).

Analyse risicofactoren leefomgeving
Om de positie van jeugdigen beter te duiden, is beschikbaar cijfermateriaal geanalyseerd over aanwezige risicofactoren bij jeugdigen in Arnhem-Oost, en hoe deze zich verhouden tot de rest van Arnhem. Voor dit cijfermateriaal is gebruik gemaakt van het dashboard Arnhem in Cijfers.

Interviews met professionals
Een belangrijk deel van het onderzoek is gebaseerd op de kennis en ervaring van professionals die dagelijks in de wijken te vinden zijn. Ervaringsdeskundigen die werkzaam zijn op straat, op scholen of in de zorg zijn geïnterviewd over hun beeld van druggerelateerde criminaliteit en/of jongeren in de Arnhemse wijken. In totaal zijn 17 respondenten gesproken. De interviews hebben digitaal of fysiek plaatsgevonden, afhankelijk van de voorkeur van de respondent. Bij fysieke interviews zijn de corona-maatregelen in acht genomen.

Tabel 1.1. overzicht respondenten

Organisatie	Respondenten
Gemeente	1
Politie	7
Jongerenwerk[5]	4
Scholen	1
Jeugdreclassering	1
Raad van de Kinderbescherming	1
Veiligheidshuis	1
Verslavingszorg	1

Open bronnenonderzoek
Beschikbare open bronnen, zoals mediaberichten en beleidsrapporten zijn aanvullend gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Gehanteerde zoektermen zijn jeugd/jongeren/scholieren in combinatie met drugs(gebruik/handel/dealen-/productie/drugslabs/synthetische drugs/hennepkwekerij. Daarnaast zijn open bronnen gebruikt om meer informatie te vinden over casussen die in de interviews zijn genoemd.

[5] Aan het onderzoek hebben jongerenwerkers van verschillende organisaties meegewerkt.

1.5. REIKWIJDTE EN BEPERKINGEN

Het onderzoek kent een aantal beperkingen. De belangrijkste beperking is dat een deel van de drugscriminaliteit niet bekend raakt bij de politie en derhalve ook niet geregistreerd is in de systemen waar in dit onderzoek gebruik van is gemaakt. Er zijn weinig betrouwbare cijfers over drugshandel in het algemeen en de betrokkenheid van jeugdigen hierbij in het bijzonder. Jeugdigen (en volwassenen) die aangetroffen worden met een gebruikershoeveelheid drugs worden doorgaans niet geregistreerd en daarnaast zijn er ook jeugdigen die 'klusjes' doen voor drugscriminelen. Deze klusjes zijn tevens meestal niet in de registratiesystemen terug te vinden. Voorbeelden zijn het wegbrengen van geld of op de uitkijk staan bij een woning.

Om toch inzicht te kunnen geven in de kwetsbaarheid van jongeren voor drugshandel, is de systeemdata aangevuld met interviews. Door de interviews is inzicht verkregen in de betrokkenheid van jongeren. Het beeld op de kopstukken en criminele netwerken die in de gemeente actief zijn is echter beperkt gebleven. De respondenten die hebben meegewerkt hadden hier weinig zicht op.

Een derde belangrijke beperking in de reikwijdte is dat het onderzoek zich richt op Arnhem-Oost. Hoewel sommige respondenten een gemeente- of regionaal beeld hebben, zijn de meeste respondenten geselecteerd op hun kennis van de wijken in Arnhem-Oost. De bevindingen zijn daarom vooral van toepassing op dit deel van de gemeente.

1.6. LEESWIJZER

Deze rapportage begint hierna met hoofdstuk 2 over drugsgebruik onder jongeren. Hoewel dit geen vorm van ondermijnende drugscriminaliteit is, is er wel een relatie tussen gebruik en straathandel. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de straathandel in drugs en de rol van jongeren hierbij. In hoofdstuk 4 komt de groothandel en productie van drugs aan bod. In hoofdstuk 5 staan de achtergrondkenmerken en kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit van de jongeren in Arnhem-Oost centraal. Het rapport sluit af met een conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

2. DRUGSGEBRUIK

'Een jaar of vier geleden ging het om problemen van jongeren van 16 en 17 jaar. Nu zijn ze 13 of 14 jaar en ze gebruiken in de pauze.'[6]

Het gebruik en bezit van drugs in Nederland wordt niet bestraft (zie kader). Voor de volledigheid besteden we hier in deze paragraaf toch aandacht aan om een beeld te geven van de gebruikersmarkt in Arnhem. De vraag naar drugs heeft immers invloed op de productie en handel (en vice versa). Daarnaast groeien sommige gebruikers door het gebruik uit tot (straat)dealers, soms om in hun eigen gebruik te kunnen voorzien.

Regels rondom drugsgebruik en bezit

De Opiumwet verbiedt het bezit, de handel, de verkoop, het vervoer en de vervaardiging van de onder de wet vallende middelen. Gebruik op zichzelf wordt niet bestraft. Het OM hanteert als gebruikershoeveelheid: minder dan 5 gram bij softdrugs (hasj of wiet) en maximaal een halve gram bij harddrugs (cocaïne, speed etc.), 1 XTC pil en minder dan 5 ml GHB. Om overlast te voorkomen, kunnen gemeenten in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) opnemen dat drugsgebruik in sommige gebieden wel strafbaar is.

Bron: Drugs en Uitgaan

In dit hoofdstuk is onderscheid gemaakt tussen harddrugs (zoals cocaïne, heroïne, synthetische drugs), softdrugs (wiet en hasj) en overige drugs. In deze laatste categorie vallen de zogenaamde designerdrugs, maar ook bijvoorbeeld lachgas. Het gebruik van alcohol is in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

[6] Directeur Thomas a Kempiscollege, Van der Vegt, 12 februari 2020.

2.1. GEBRUIK SOFTDRUGS

Het Trimbos Instituut laat op landelijk niveau zien dat de trend van cannabisgebruik sinds 2015 ongeveer gelijk is. Ongeveer 23,7% van de volwassen Nederlanders heeft ooit cannabis gebruikt. Op basis van de cijfers van 2019 heeft 8,6% van de jongeren in Nederland ooit wiet (marihuana) of hasj gebruikt. Voor de regio Gelderland-Midden, waar Arnhem onder valt, is dat 9% (Gezondheidsmonitor Jeugd 2019 GGD'en en RIVM). Voor specifiek Arnhem zijn geen cijfers op gemeenteniveau beschikbaar over gebruik.

Op basis van open bronnen en gesprekken met professionals blijkt softdrugsgebruik echter vrij normaal onder een grote groep jongeren. Een professional:

> 'Er zijn genoeg jongeren die structureel blowen. Ze staan er mee op en gaan er mee slapen. Om even niet te hoeven denken aan de shit, schulden, rotbaan, slechte toekomstperspectieven'.

In de media uitten ouders en schooldirecteuren hun bezorgdheid hierover. In februari 2020 trokken middelbare scholen Arentheemcollege en Thomas a Kempiscollege aan de noodbel in De Gelderlander, vanwege drugsgebruik onder scholieren (Van der Vegt, 12 februari 2020). Volgens de directeur van beide scholen blowt in sommige klassen 50% tot 60% van de leerlingen. Uit een recent onderzoek van de gemeente Arnhem blijkt uit een peiling onder betrokkenen bij scholen dat het gebruik van drugs een groeiend probleem vormt op scholen[7]. Softdrugsgebruik voor en onder schooltijd leidt immers tot scholieren die onder invloed in de klas zitten.

Zowel schooldirecteuren als de politie noemen in de media het alcoholverbod onder minderjarigen als een oorzaak voor de toename van het aantal jongeren dat drugs gebruikt (en tevens daarin dealt) blijkt uit mediaberichten (o.a. De Gelderlander, 12 februari 2020 en De Gelderlander, 28 september 2020). De redenering is dat omdat het moeilijker is voor jongeren om aan alcohol te komen, ze eerder hun toevlucht zoeken tot softdrugs.

In hoeverre daadwerkelijk sprake is van een negatieve trend, is op basis van de gevoerde gesprekken niet eenduidig te bepalen. Sommige respondenten zien inderdaad een toename van het gebruik van softdrugs onder jongeren, terwijl anderen aangeven hier geen ontwikkeling in te zien.

2.2.GEBRUIK HARDDRUGS

Beschikbare cijfers over harddrugsgebruik onder scholieren (12 tot en met 16 jaar) laten zien dat in 2019 1,7% van de jongeren ooit XTC heeft gebruikt in Nederland. Voor cocaïne, amfetamine of paddo's is dat voor 2019 1% (Trimbos Instituut i.s.m. RIVM, 2020). Het percentage voor jongens ligt hoger dan dat van meisjes. Voor Arnhem zijn geen gemeentecijfers beschikbaar over gebruik van harddrugs. Professionals schatten op basis van hun ervaring in dat het harddrugsgebruik geen negatieve ontwikkeling laat zien.

[7] Zie Plan van aanpak Alcohol & Drugs, gemeente Arnhem.

Professionals die in meerdere gemeenten werkzaam zijn, zien ook geen opvallende afwijkingen in gebruik in Arnhem ten opzichte van andere gemeenten.

Dit betekent niet dat harddrugs niet gebruikt wordt door jongeren. Vooral coke is populair onder de jongvolwassenen blijkt uit de gesprekken. Een professional: 'Wat ik wel heel veel zie is coke. Dat is echt een rotding en zie je meestal vanaf een jaar of 18, 20.' Harddrugs gebruik onder minderjarigen zien straatprofessionals nog niet echt.

2.3.DESIGNERDRUGS, LACHGAS EN OVERIGE DRUGS

Naast de reeds besproken vormen van drugsgebruik, wijzen professionals ook op het gebruik van andere drugs. Het gaat dan om drugs die (nog) niet onder de Opiumwet vallen, maar die wel veelvuldig gebruikt worden door jongeren en nadelige gezondheidseffecten kunnen hebben. In de media (niet specifiek over Arnhem) uiten diverse burgemeesters en jeugdagenten hun zorg over het gebruik van deze drugs onder jongeren. Hieronder is het gebruik van deze soorten besproken voor Arnhem.

2.3.2. LACHGAS

Wat volgens respondenten veel voorkomt onder jongeren is het gebruik van lachgas. Deze constatering past bij de uitkomsten van landelijk onderzoek waaruit blijkt dat lachgas sterk aan populariteit heeft gewonnen de laatste jaren. In 2019 had één op de tien van de scholieren ervaring met lachgas, in 2015 was dat 8% en in 2017 9%. In 2011 is in het Peilstationsonderzoek Scholieren zelfs niet gevraagd naar het gebruik van lachgas omdat er toen nog geen signalen waren dat dit middel door veel scholieren werd gebruikt (Volksgezondheidenzorg, z.d.). De snelle opmars van lachgas is ook in Arnhem te zien, hoewel exacte cijfers ontbreken.

2.3.4. SNUS

Bij snus zit tabak in een tablet of theezakje dat onder de bovenlip wordt gestopt. Respondenten geven aan dat snus populair is onder jongeren en veel wordt gebruikt, door sommige al vanaf 12, 13 jaar. Jongeren handelen hier ook in om zichzelf en elkaar te voorzien. Of snus nog steeds populair is, is de vraag. Een respondent ziet dat snus een tijdje heel populair was, maar hoort daar nu nog maar weinig over.

2.3.3. QUAT/QAT

Tot slot benoemen jongerenwerkers het gebruik van quat of qat onder jongeren. Dit is een plantaardig product met een licht stimulerende werking waar op gekauwd wordt. Oorspronkelijk kwam dit vooral voor onder een deel van de Somaliërs - veelal met daklozenproblematiek-, waarbij er een relatie was tussen qat-gebruik en criminaliteit(De Jonge e.a., 2011, Goossens, 2012). Professionals zien echter ook dat dit door jongeren wordt gebruikt.

2.3.1. DESIGNERDRUS (NPS)

Designerdrugs of Nieuwe Psychoactieve Drugs (NPS) zijn drugs die ontworpen zijn om illegale drugs na te bootsen. Producenten doen dit door de structuur van een verboden middel een beetje te veranderen, maar zo weinig dat de werking min of meer hetzelfde blijft. Er zijn talloze designer drugs, enkele bekende zijn 4-MMC (poes), 3-MMC (miauw miauw), 4-FA, Alfa-PVP (Flakka) en 2C-B. In landelijke media is door het Trimbos, maar ook door jeugdagenten en burgemeesters al een aantal keer alarm geslagen over het gebruik van deze drugs door jongeren en de gezondheidsschade die dit veroorzaakt.[8] Op basis van gesprekken met professionals zijn de signalen in Arnhem wisselend en verschilt dit ook per wijk. Waar de meeste respondenten weinig zien of horen over de populariteit van NPS onder jongeren, ziet een enkeling dit wel:

> 'Designerdrugs, dat zie je regelmatig maar daar kun je nu niks mee. Ik kan best wel een aantal mensen in onze wijk noemen die behoorlijk verslaafd zijn en die behoorlijk naar de klote gaan, ze bestellen vooral online. Is van jong en oud, van begin 20 tot oud.'

De verslavingszorg voor jongeren ziet niet dat Arnhem in het gebruik van NPS afwijkt van omliggende gemeenten/regio's.

2.4. VAN GEBRUIK NAAR DEALEN

Meerdere professionals vertellen dat er een relatie is tussen gebruik en dealen. Dit begint vaak op kleine schaal om in eigen gebruik te voorzien en om nog wat extra bij te verdienen. Er zijn ook jongeren die verslaafd zijn en die wel 'moeten' dealen om hun verslaving te bekostigen. Een professional: 'Er zijn er een heleboel die dealen en zelf gebruiken en daaraan ten onder gaan. Ze zijn kwetsbaar.' In het volgende hoofdstuk komt (straat)dealen uitgebreider aan bod.

[8] Zie o.a. RTL Nieuws, 2 november 2020, NOS, 15 november 2020, De Stentor, 6 december 2020.

3. STRAATHANDEL

'DE AFGELOPEN MAANDEN HEEFT DE POLITIE EEN ONDERZOEK GEDRAAID OP TWEE DRUGSDEALERS IN ARNHEM. BEIDE HEREN WORDEN ERVAN VERDACHT DAT ZE, VRIJWEL IEDERE DAG, VERSCHILLENDE SOORTEN HARDDRUGS LEVERDEN AAN TIENTALLEN PERSONEN IN ARNHEM.'[9]

In dit hoofdstuk staat de straathandel in drugs centraal. Onder straathandel wordt in dit onderzoek de directe verkoop van drugs aan gebruikers bedoeld. Hoewel in de titel de overkoepelende term straathandel is gebruikt, vindt de directe verkoop aan gebruikers niet alleen plaats op straat, maar ook vanuit woningen of digitaal. Dit hoofdstuk beschrijft wat bekend is over de aard, omvang en plegers van straathandel van drugs, waarbij de focus ligt op Arnhem-Oost.

3.1. OMVANG

De straathandel in drugs komt volgens professionals veelvuldig voor in bepaalde wijken, zoals het Centrum, Malburgen of Presikhaaf. Vaak genoemd worden jongens op scooters of in de auto die op bestelling drugs af komen leveren. Op basis van de gesprekken zijn zowel soft- als harddrugs makkelijk te verkrijgen in de gemeente. Een professional:

> 'Het is ook niet moeilijk. In de wijk weet iedereen wie wat doet. Als ik op een zaterdag op de Korenmarkt ben, word ik 10-15 keer benaderd voor de verkoop van drugs. De jongeren weten waar ze het kunnen halen'.

Bij een controle of staande houding verklaren de vermoedelijke dealers doorgaans dat de drugs die ze bij zich hebben voor eigen gebruik is. Soms zijn er wel signalen, maar onvoldoende om het dealen daadwerkelijk aan te tonen; een jongere loopt bijvoorbeeld regelmatig op straat met een weegschaal (om drugs af te wegen), maar heeft geen drugs op zak. Bekennen doen deze jongeren eigenlijk nooit, is de ervaring van de politie. Professionals denken dat het dealen van jongeren veelal onder de radar blijft, waardoor de daadwerkelijke omvang niet geregistreerd en in beeld is.

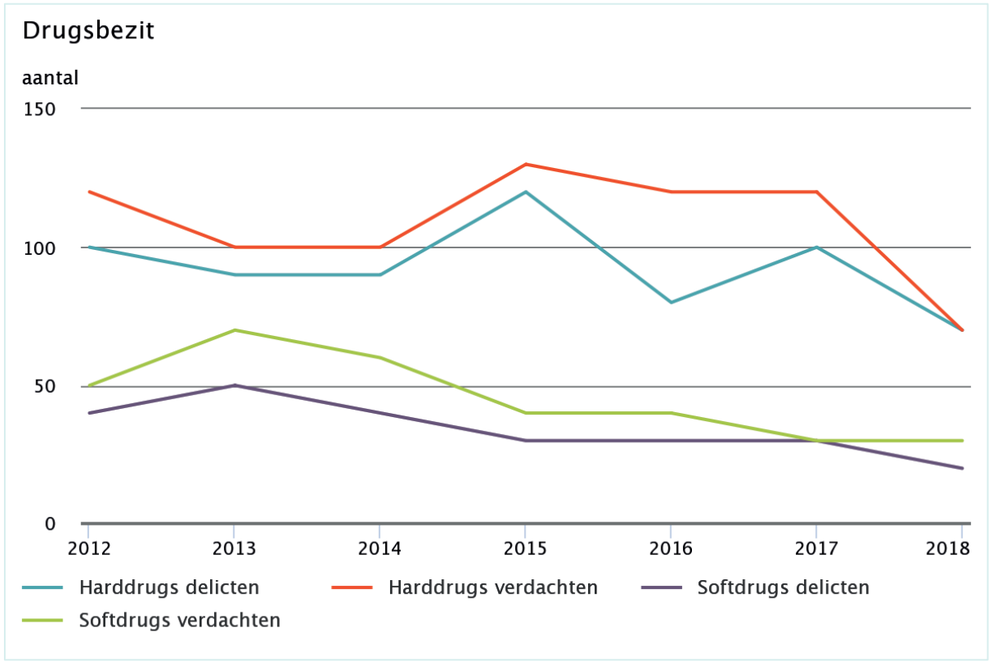
[9] Algemeen dagblad, 11 december 2019.

3.1.1. GEREGISTREERDE CIJFERS DRUGSBEZIT[10]

De kleinere (straat)dealers worden door de politie bij aanhouding meestal geregistreerd voor drugsbezit. Figuur 3.1. toont de ontwikkeling van het aantal geregistreerde incidenten voor hard- en softdrugsbezit en de bijbehorende verdachten. Deze cijfers zijn alleen beschikbaar voor de hele gemeente en niet op wijkniveau.

In de tabel is af te lezen dat het aantal harddrugsdelicten afneemt , er is met name een sterke daling in 2018 (van 100 naar 70 delicten). Ook het aantal softdrugsdelicten laat in 2018 een afname zien (van 120 naar 70 delicten), hoewel het aantal verdachten gelijk blijft. Dit komt mogelijk door meer geregistreerde verdachten per delict. Een afname in politieregistraties kan erop duiden dat er daadwerkelijk meer delicten hebben plaatsgevonden, of dat de politie minder registreert door veranderingen in beleid en/of inzet.[11]

Figuur 3.1. - Geregistreerde incidenten drugsbezit



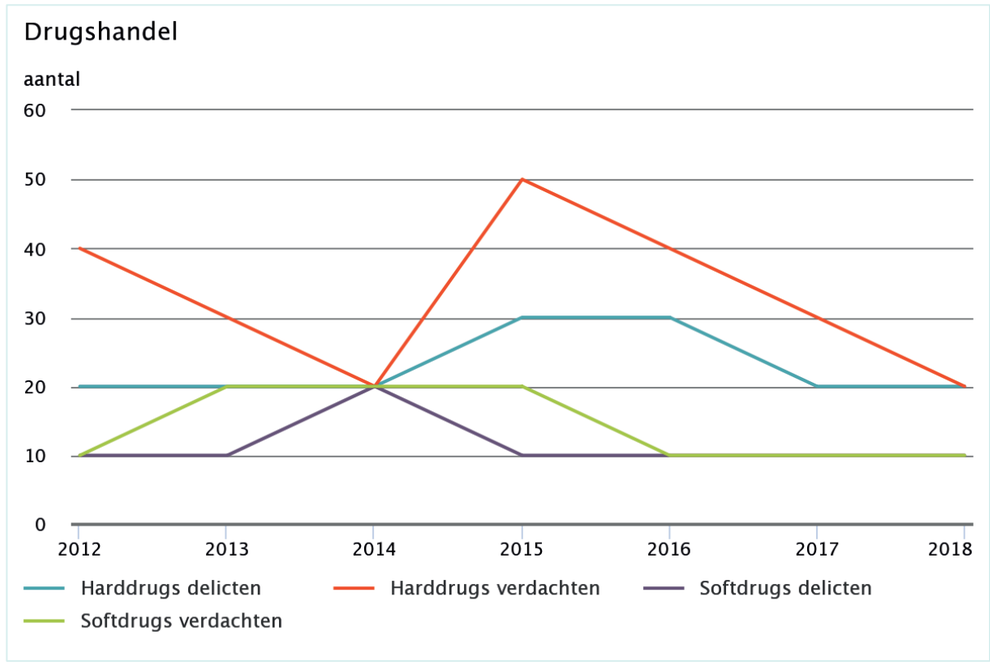
Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, 2012-2018, extractie 21 januari 2021

Figuur 3.2. laat het aantal delicten en verdachten zien voor drugshandel. Deze tabel laat een aantal sterke schommelingen zien in het aantal verdachten, maar de delicten zijn in de periode 2012-2018 redelijk gelijk gebleven met tussen de 20 en 30 delicten per jaar voor harddrugs en tussen de 10 en 20 registraties voor softdrugsdelicten.

[10] [10] Deze data is eerder gebruikt in het rapport Ondermijning in beeld (Mehlbaum, 2021).

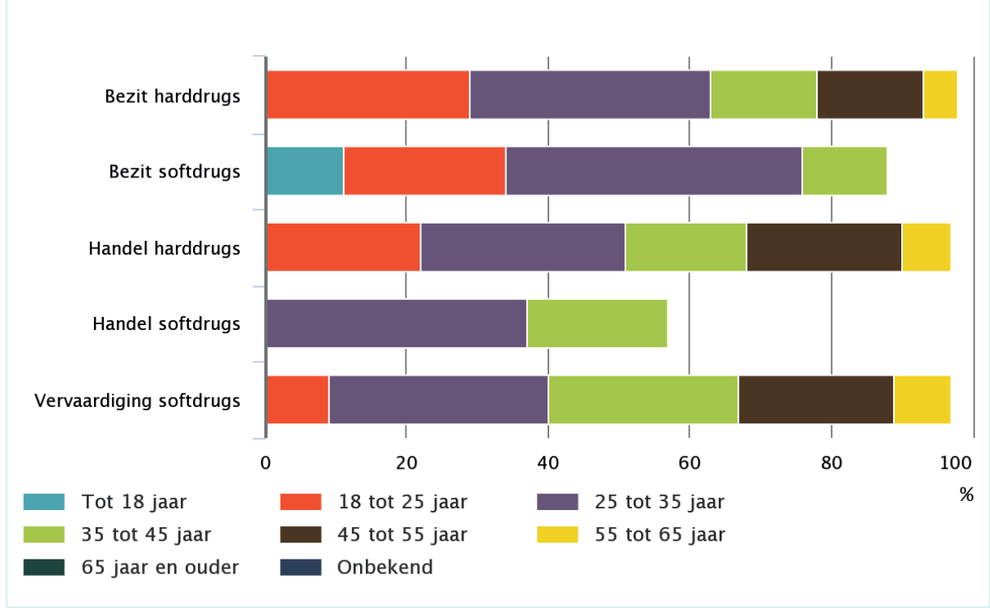
[11] Drugsbezit wordt niet bestraft als het gaat om een gebruikershoeveelheid. Het Openbaar Ministerie hanteert hier richtlijnen voor. Een politieprofessional geeft aan dat in de praktijk deze verdachten al een aantal keer zijn laten lopen, vanwege de gedoogconstructie en dat het vaak om kleine dealers gaat die al meerdere keren tegen de lamp zijn gelopen.

Figuur 3.2. - Geregistreerde incidenten drugshandel



Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, 2012-2018, extractie 21 januari 2021

Figuur 3.3. - Geregistreerde incidenten drugshandel



Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, 2012-2018, extractie 21 januari 2021

Figuur 3.3. laat zien dat alleen bij bezit softdrugs er een gedeelte van de verdachten minderjarig is (11%). De groep jongeren in de leeftijdscategorie 18 tot en met 24 komt vaker voor. Bij verdachten van bezit harddrugs is dit 29%, bij verdachten van bezit softdrugs 23%, handel in harddrugs 22% en vervaardiging softdrugs 9%.

Voor een overzicht van alle persoonskenmerken van deze verdachten in het dashboard Zicht op Ondermijning zie bijlage A.

3.1.2. BETROKKENHEID VAN JONGEREN

In het vorige hoofdstuk is dealen naast eigen gebruik al kort aan bod gekomen. In september 2020 vertelt de teamchef van de Politie Arnhem-Noord dat het gebruik en dealen van drugs onder jongeren de politie grote zorgen baart. De politie ziet een toename in het aantal jongeren (onder de 24 jaar) dat is aangehouden voor drugs:

> 'De politie heeft in de periode van september 2019 tot en met augustus 2020 74 drugsverdachten aangehouden die jonger zijn dan 24 jaar. Dat zijn er vier meer dan in het jaar ervoor en dertig meer dan twee jaar geleden. Van deze verdachten waren er 17 jonger dan 18 jaar, elf meer dan een jaar daarvoor (Van der Vegt, 28 september 2020).'

In het bovenstaande artikel benoemt de teamchef dat door het toegenomen drugsgebruik de stap naar dealen klein is geworden en dat jongeren zich makkelijk laten verleiden tot de verkoop van een paar pilletjes, zonder dat ze hiermee de gevolgen overzien.

> 'We hebben niet zo lang geleden een 15-jarige dealer aangehouden. Als je aan aantal vriendje een paar pilletjes verkoopt en je verdient 300 euro in de week, dan is de verleiding wel heel groot om de volgende week extra pilletjes in te slaan waarmee je 500 of misschien wel 1000 euro kan verdienen' (Teamchef Arnhem-Noord in: Van der Vegt, 28 september 2020).

Hoewel het in bovenstaande gevallen om harddrugs gaat, zien andere professionals dat de handel in softdrugs veelvuldig plaatsvindt onder jongeren. Zoals eerder opgemerkt zijn jongeren ook afhankelijk van straathandel, omdat ze niet naar een coffeeshop kunnen. Een professional vertelt dat het onderling dealen veel voorkomt:

> 'Dat begint al redelijk jong. Jongeren krijgen van een jaar of 14 op welke manier een zakje wiet en dat verkopen ze voor een eurootje meer per gram.'

Het dealen van wiet door jongeren van 14, 15 jaar wordt door meerdere professionals genoemd. Een variant op bovenstaand voorbeeld is dat een jongere vier zakjes wiet krijgt, drie moet hij er verkopen en één mag hij dan houden. Sommige professionals zien het in eigen kring dealen als een trend is die steeds vaker voorkomt, zowel in Arnhem als in omliggende dorpen en gemeenten.

3.3. DEALEN OP SCHOOL

In het vorige hoofdstuk is het gebruik van softdrugs voor en onder schooltijd al aan bod gekomen. In hoeverre dealen op school voorkomt is de vraag. Middelbare scholieren zijn voor hun softdrugsgebruik afhankelijk van anderen, omdat ze te jong zijn voor de coffeeshop, maar kunnen dit ook elders halen. Uit het eerder genoemde onderzoek naar drugsgebruik onder scholieren blijkt dat dealen op school volgens betrokkenen zelden voorkomt.[12]

Op basis van de gesprekken lijkt drugs makkelijk te verkrijgen en zijn er tal van alternatieve plekken voor het schoolplein. Een professional noemt Park Presikhaaf (achter een school) als plek waar scholieren drugs kopen. En andere respondent noemt de binnentuinen in Klarendal, of garageboxen in Malburgen. Professionals denken dat jongeren vooral via hun netwerk buiten school aan drugs komen en niet zozeer via dealers op het schoolplein.

Sommige professionals krijgen hier toch weleens signalen van. Het gaat dan om jongeren die gevraagd worden om op hun eigen school te verkopen. Dit kan een opmaat zijn naar een verdere criminele carrière; 'als ze eenmaal ja gezegd hebben, dan kom je er niet meer vanaf'. In hoeverre dit op grote schaal voorkomt is echter wel de vraag, aldus meerdere respondenten.

3.4. DE WIJKDEALERS

Wie zijn nu die straatdealers? Op basis van de gesprekken schetsen we in deze paragraaf een beeld van de dealers en hun wijkwijze.

3.4.1. OPPORTUNISTISCHE HOSSELAARS

Professionals zien bij straathandel dat het vaak gaat om opportunistische jongens die snel geld willen verdienen en één van de manieren om dat te doen is met drugshandel: 'het zijn kleine jongens die meegaan op de wave. En of dat nu lachgas, pillen is of vuurwerk, dat maakt niet uit.' Het zijn jongeren uit de sociaal zwakkere wijken, laag opgeleid en vaker met een migratieachtergrond. De meer professionelere wijkdealers zijn vaak rond de 20, blijkt uit de gesprekken die deze jongens typeren als kruimeldieven of hosselaars: 'De jongens die lopen en handelen, dat zijn voor mij de kruimeldieven; zij doen vooral wiet. Misschien ook wel wit'. Het zijn volgens een andere respondent de kleine jongens die net een scooter of een eerste autootje hebben gekocht.

Het vroegtijdig beginnen met dealen van wiet in eigen kring om in eigen gebruik te voorzien, kan voor jongeren het begin zijn van een proces waarin het dealen steeds grotere vormen aan neemt. Een professional: 'Wiet gaat over in coke, en dat gaat heel snel'. Met coke is meer geld te verdienen, dan met wiet en dit maakt de overstap aantrekkelijk. Het onderling handelen lijkt genormaliseerd; het is makkelijk en lucratief.

[12] Plan van Aanpak Alchol & Drugs, Gemeente Arnhem, 2021.

Jongere jongens spelen overigens wel een rol in de meer professionelere straathandel als het gaat om drugs te bewaren of 'weg te brengen'. In de paragraaf over ronselaars (3.5.) komt dit nader aan bod.

Er zijn daarnaast zoals eerder gezegd ook jongeren die verslaafd raken en 'moeten' handelen om in hun behoefte te voorzien. Hulpverleners zien hierbij zowel verslaving aan soft- harddrugs en combinatie hiervan als drijfvier om te dealen op straat.

3.4.2. SAMENWERKING

Professionals zien wel jongeren die vaker met elkaar gezien worden en samen zaken doen, maar het is de vraag in hoeverre sprake is van echte bendevorming in Arnhem. Jongens uit verschillende wijken en van verschillende afkomst werken samen als ze geld kunnen verdienen. Het dealen in de eigen wijk kan een opstap zijn naar dealen op grotere schaal. Een respondent beschrijft dit proces als volgt:

> 'Eerst waren de groepen alleen in hun eigen wijk of postcodegebied actief, maar sinds enkele jaren zie je dat ze groeien en ook actief worden andere steden en dorpen. Via de zwarte markt kun je een bestaande drugslijn kopen. Hierdoor neemt de onderlinge concurrentie en gevechten toe. Ze verraden elkaar bij de politie om zo de drugslijn van de ander over te nemen.'

Het lijkt erop dat ze hierbij een opportunistische houding aannemen en samenwerken in verschillende coalities. Het gaat eerder om flexibele netwerken van jongeren, dan om afgebakende groepen. Conflicten en rip-deals komen volgens professionals regelmatig voor, maar blijven vaak buiten beeld bij politie en worden onderling geslecht.

Doorgegroeid

Hoewel respondenten het idee hebben dat veel 'hosselaars' uiteindelijk weer stoppen, zien ze ook de jongens die doorgroeien. Een voorbeeld is een groep jongens uit Arnhem-Oost die in beeld komen als overlastgevende jeugdgroep als de jongens 12, 13 jaar zijn. De groep bestaat dan uit rond de tien jongens die vooral hinderlijk zijn in de wijk. Naarmate de jongens ouder worden zijn ze minder zichtbaar aanwezig in de wijk, maar komen ze wel regelmatig in beeld voor zaken als scooterdiefstallen, brandstichting en rijden zonder rijbewijs. Inmiddels zijn de leden van de oude jeugdgroep begin 20 en zijn ze landelijk actief, onder andere met drugszaken en wapenbezit. Hoewel de groep niet meer in beeld is als zodanig, worden ze bij politiecontroles wel regelmatig samen aangetroffen.

Bron: interviews

De samenwerking tussen jongeren die illegaal geld verdienen, beperkt zich niet per se tot drugs. Een professional spreekt over een 'netwerk over de stad' van jongens die zich bezighouden met alles waar geld mee te verdienen valt; drugs, inbraken, gestolen goederen overvallen'.

3.4.3. DEALTELEFOONS

Bij dealers zijn verder zogenaamde 'dealtelefoons' populair waar gebruikers bestellingen doorgeven. Sommige straatdealers rijden zelfstandig en soms is er een samenwerking tussen drie of vier jongens die samen een dealtelefoon bemannen en die in ploegendienst werken. Deze nummers zijn kostbaar, vanwege de klantenkring die er gebruik van maakt. De dealers moeten daarom eerst een startkapitaal verzamelen, voordat ze een dealtelefoon kunnen bemachtigen.[13] Uit de gesprekken blijkt dat deze wijkdealers niet veel moeite doen om heimelijk te handelen en goed zichtbaar zijn voor andere buurtbewoners. Een professional over Malburgen:

> 'Als je hier naar de flats kijkt, dan zie je jongens in scooters die aanrijden, jongens bij de garageboxen. Het zijn jongens in de leeftijd 18 tot 22 jaar.'

De wijkdealers worden door grotere jongens uit het circuit geselecteerd op bepaalde kwaliteiten, zoals spierkracht of omdat ze 'een vlotte babbel hebben'. Een respondent vertelt dat de dealers in zijn wijk een boekje hebben waarin de schulden van de gebruikers worden bijgehouden:

> 'Je mag zo vaak niet betalen en anders zoeken je op. Er wordt weleens een ruit doorgehaald of iemand flink in elkaar geslagen. In de Geitenkamp kennen alle dealers elkaar en het is niet jouw territorium of mijn territorium. Geitenkampers staan met elkaar tegen de rest van de wereld. Zolang iedereen zijn geld kan verdienen.'

Het spreekt voor zich dat de gebruikers die slachtoffer worden van dit geweld geen aangifte bij de politie doen. De politie krijgt overigens wel regelmatig signalen uit de buurt over drugsoverlast. Het gaat dan niet alleen om dealen op straat, maar ook om mensen die dealen vanuit hun woning. Buurtbewoners ervaren daar overlast van en soms melden ze zich. Bij anonieme meldingen is het vermoeden dat dit ook gebeurt door andere dealers om concurrentie uit te schakelen.

3.5. RONSELEN

Uit de gesprekken blijkt dat jongeren volop geronseld worden om de drugshandel in te gaan, zowel op straat als digitaal. Deze ronselaars zelf worden getypeerd als wat oudere jongens van 20-25 jaar en zijn niet de echte kopstukken: 'de jongens die daarboven zitten, die zie je niet'. Op basis van de gesprekken zijn het de wat oudere dealers die jonge aanwas zoekt en blijven de zwaardere spelers uit beeld.

[13] Een manier om dit te doen is om via een hennepkwekerij startkapitaal te verdienen. In hoofdstuk 4 komt dit nader aan bod.

3.5.1. KLUSJES

Het ronselen van jongeren begint vaak onschuldig. Jongens, meisjes lijken nauwelijks een rol te spelen in de handel, worden benaderd voor klusjes die op het eerste gezicht weinig voorstellen. Een voorbeeld:

> 'Een ronselaar zegt tegen jou: ik heb een kapsalon besteld voor een vriend, maar ik moet weg. Wil jij het naar hem brengen. Hier heb je 50 euro en het wisselgeld mag je houden. Dus iemand verdient 40 euro met het wegbrengen van een kapsalon. De volgende keer is het twee kapsalon voor 100 euro. En die keer daarop is het geen kapsalon meer, maar 'ik heb iets'. En dan ben je om, want wie gaat jou meer betalen?'

Bovenstaand voorbeeld van eerst een frietje en de volgende keer drugs, is in de gesprekken meerdere keren genoemd. Online ronselen gebeurt trouwens ook volop, op platforms als Snapchat en Telegram. Een professional vertelt dat ronselaars online minder omslachtig te werk gaan: 'Als je kijkt op die platforms, dan gebeurt dat heel openlijk. Het zijn actieve ronselpraktijken en dat zie ik minder op straat.'

Het wegbrengen van drugs door jongeren gebeurt volgens respondenten die de wijken goed kennen veelvuldig. Deze jongens verkopen zelf niet, maar brengen de drugs wel weg. Sommige respondenten schatten dat tientallen jongeren uit wijken in Arnhem-Oost zich hiermee bezighouden, soms vanaf de basisschoolleeftijd. Het wegbrengen van drugs kan ertoe leiden dat de jongens zich gaan bewapenen. Professionals zien jongens van 15 jaar met boksbeugels en messen 'ter bescherming'.

De jongens waar het om gaat hebben vaak al contacten met mensen die zich met drugs bezighouden, waardoor de stap naar criminaliteit voor hen klein is: 'iedereen kent wel iemand'. Thuis is er armoede en andere problematiek en op straat zijn er verleidingen en kan snel geld verdiend worden. Een respondent wijst op jongens uit Syrië als nieuwe doelgroep voor ronselaars:

> 'Die hebben steeds meer het besef van; shit dit is onze toekomst. En ze komen in aanraking met jongens die shinen. Ze raken gefrustreerd, want ze kennen nog weinig Nederlands. Het is een neergaande spiraal.'

In hoofdstuk 5 komen deze kwetsbaarheden diepgaander aan bod.

Er zijn ook andere klusjes. Jongeren kunnen iets op hun naam zetten of iets bewaren. Een ander voorbeeld is afpersen of geweld gebruiken tegen gebruikers of het bouwen van een hennepkwekerij, ook hier worden jongeren voor ingezet. Ook voor de financiële kant worden jongeren geronseld. Zo noemen professionals het voorbeeld van LVB-jongeren[14] die via Telegram 500 euro aangeboden kregen om hun bankpasje ter beschikking te stellen (zogenaamde geldezels). Somalische jongeren van rond de 14 werden hier onder andere voor geronseld. De bankrekeningen worden vervolgens gebruikt om geld dat van een andere rekening is gestolen op te zetten, of om geld wit te wassen en geld van deze rekening naar het buitenland te sluizen.

[14] Jongeren met een licht verstandelijke beperking.

3.5.2. LVB-JONGEREN

Een aantal professionals ziet dat vooral LVB-jongeren kwetsbaar zijn. Deze jongeren komen vaak in het reguliere onderwijs terecht. Respondenten noemen voorbeelden van een jongere die in de brugklas 'aan de poort' is geronseld door een dealer, een andere jongere is in de trein geronseld. Een professional concludeert:

> 'De ronselaars hebben een neus voor jongeren die kwetsbaar zijn. Geronselde jongeren doen op het oog stoer, maar zij zien oorzaak en gevolg niet. De drugdealer maakt daar gebruik van.'

Omdat deze jongeren vaak wel 'streetwise' zijn, is voor professionals niet altijd duidelijk dat ze een beperking hebben. Professionals zien een verschil tussen LVB-jongeren die gebruikt worden als loopjongens en jongeren met meer potentie in de drugswereld. Ook tussen wijken zijn er verschillen te zien, zo worden de jongeren in de Geitenkamp getypeerd als de jongens die loopjongens of kleine dealers blijven, terwijl jongeren in de Laar en Malburgen 'een grotere intelligentie hebben' en meer kans om een 'imperium' op te bouwen.

Geronseld aan de schoolpoort

Joep was 12 toen hij in de brugklas in aanraking kwam met een dealer . Dealers stonden voor zijn school in het speciaal onderwijs. Al snel bezorgde hij zijn eerste 'pakketje'. Hoewel hij verbaal hoog scoort, heeft hij een laag IQ. De professional die hem begeleidde: 'In zijn voorkomen lijkt hij heel goed, maar hij snapt zelf niet wat hij doet'. Joep raakt steeds verder verstrikt in de onderwereld, jeugdzorgtrajecten en contacten met de politie maken weinig indruk. Hij pleegt ripdeals, maakt vijanden en komt steeds meer in de problemen. Hij wil wel stoppen, maar door heel Nederland weten ze hem te vinden. Een interventietraject in het buitenland is nodig om hem helemaal uit de drugswereld te halen. Inmiddels is hij 19, heeft hij een eigen woning, behandeling voor zijn softdrugsverslaving en is uit de criminaliteit gestapt.

Bron: interviews

3.5.3. HANDEL EN RONSELEN VIA SOCIAL MEDIA

Verkopers en gebruikers van drugs vinden elkaar lang niet altijd meer fysiek; veel vaker lijkt de handel (anoniem) plaats te vinden via digitale platforms als Telegram, Signal, Snapchat en Instagram. Deze digitale handel speelt zich grotendeels af buiten het blikveld van ouders en de overheid. Een professional:

> 'Eerst stonden ze aan de poorten van de school en nu speelt social media een grotere rol. Dat maakt het lastiger om er grip op te krijgen. Dat gaat via SnapChat en dat ontgaat ons. Het is lastig om bij te houden welke kanalen wanneer gebruikt worden. Ook voor ouders is het heel ongrijpbaar.'

Social media worden niet alleen gebruikt om drugs te verkopen, maar ook om jongeren te werven om mee te werken aan drugshandel:

> 'Er wordt sowieso heel veel online geworven, ook via SnapChat. Als je kijkt op die platforms, dan gebeurt het heel openlijk. Het zijn actieve ronselpraktijken en dat zie je minder op straat.'

Op basis van de gesprekken blijkt dat social media worden gebruikt voor de verkoop, ronselen van kleinere dealers of mensen die plantjes willen knippen in een kwekerij. Ter illustratie is op Telegram geïnventariseerd welke openbare groepen drugs aanbieden. In tabel 3.1. is dit overzicht te zien en de verschillende illegale waren die aangeboden of gevraagd worden. [15]

Tabel 3.1.- Overzicht Telegram groepen drugs Arnhem

Naam groep	Aantal leden	Aanbod/vraag van:
Politie Arnhem	801	Designer tassen Foto's van meiden Vals geld Identiteitskaart / rijbewijs Hasj, XTC, speed Creditcard gegevens Ronselen (snel geld nodig) Diploma's / VOG / loonstroken / werkgeversverklaringen Medicijnen
Handelsgroep Arnhem/Nijmegen	784	Accounts voor streamingdiensten Telefoons/tablets Vals geld Hasj, coke Diploma's
Drugs Nijmegen/Arnhem	246	Namaakmerkkleding XTC, speed, ketamine Diploma's / VOG Medicijnen Vals geld
Arnhem Drugs	68	XTC Geweren Autowielen (voor Audi, BMV, Volkswagen) Sigaretten Fake ID, rijbewijs Nep geld / nep tikkie Geldezels

Bron: Telegram, geraadpleegd 17 februari 2021

[15] Dit overzicht beoogd niet uitputtend of compleet te zijn. Er zijn andere social media, maar ook andere groepen waarin drugs aangeboden wordt.

Hieronder zijn een aantal voorbeelden te zien van berichten in de Telegram groep 'Politie Arnhem' om snel geld te verdienen. Opgemerkt is dat het op basis van deze berichten niet duidelijk is hoe het geld verdiend kan worden.

Tabel 3.4.- Voorbeelden aanbod om snel geld te verdienen

3.5.3. INVLOED CORONA-MAATREGELEN

Door de coronamaatregelen vallen ondersteunende systemen weg voor jongeren, zoals school. Straatprofessionals zien dat dit de jongeren kwetsbaarder maakt voor ronselaars. Een respondent:

> 'De straat zorgt altijd voor je. Ook in tijden van corona. Alle professionals gaan naar binnen en alleen politie, handhaving en jongerenwerk is op straat. Maar de

rest niet, dus als je wilt ronselen is dit je moment want de jongeren zijn wel buiten, want die willen niet thuis zitten met vijf man'

De behoefte aan afleiding en gebrek aan alternatieven is koren op de molen voor ronselaars. Daar bovenop komen financiële problemen waar jongeren door corona in belanden, wanneer hun baantje wegvalt.

4. GROOTHANDEL, PRODUCTIE EN DUMPING

'DE POLITIE HEEFT IN EEN INTENSIEF ONDERZOEK NAAR DRUGSHANDEL ZEVEN MANNEN UIT DE OMGEVING VAN ARNHEM AANGEHOUDEN. BIJ DOORZOEKINGEN VONDEN AGENTEN HARDDRUGS, CONTANT GELD EN DURE SPULLEN EN VOERTUIGEN.' [16]

In dit hoofdstuk staan de 'zwaardere' vormen van ondermijnende drugscriminaliteit centraal, namelijk de groot- en tussenhandel en de productie van drugs. Onder groot- en tussenhandel wordt de handel tussen leveranciers, tussenhandelaren en verkopers bedoeld. Bij productie is onderscheid gemaakt tussen hennepkwekerijen en drugslaboratoria. Bij de productie van synthetische drugs is tevens aandacht voor drugsafvaldumpingen.

4.1. PRODUCTIE VAN HENNEP

De productie van hennep komt veel voor in Arnhem, dit blijkt zowel uit de interviews als uit het beschikbare cijfermateriaal. Hieronder komt eerst de omvang aan bod en vervolgens wat bekend is over de plegers.

4.1.1. OMVANG[17]

Figuur 4.1. geeft een overzicht van de RIEC-regio Oost-Nederland. Deze figuur laat zien dat Arnhem met 480 geruimde hennepkwekerijen in de periode 2012-2019 het grootste aantal geruimde hennepkwekerijen telt in de regio. In een benchmark met vergelijkbare gemeenten blijkt dat er in Arnhem ook veel meer kwekerijen heeft geruimd dan deze gemeenten.

[16] De Gelderlander, 30 oktober 2020.

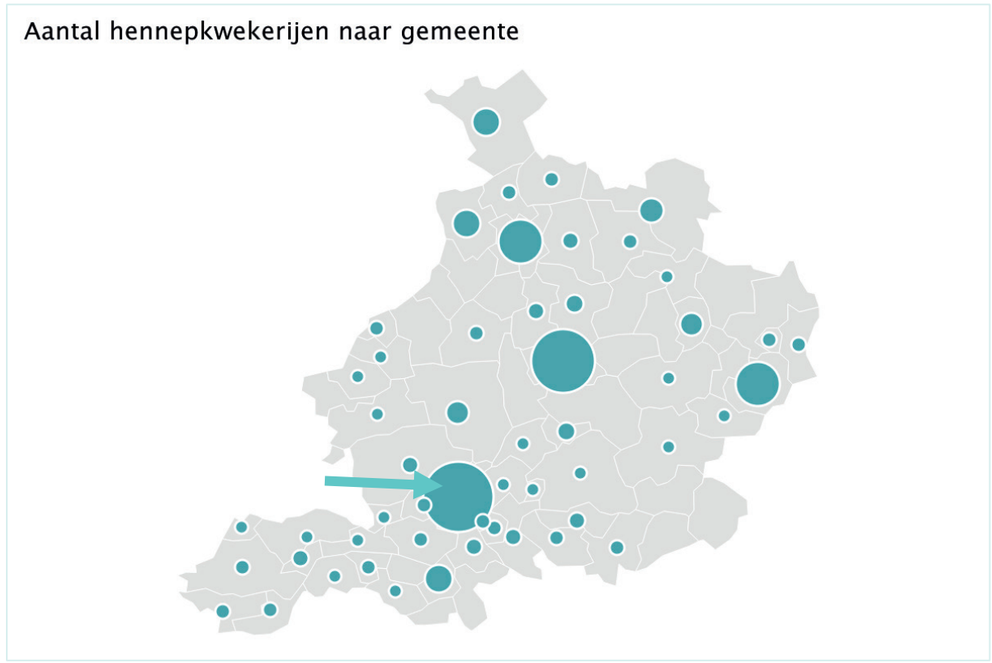
[17] Deze data is eerder gebruikt in het rapport Ondermijning in beeld (Mehlbaum, 2021),

Tabel 4.1.-Aantal strafrechtelijk geruimde hennepkwekerijen benchmark gemeenten

	Arnhem	Apeldoorn	Haarlem	Enschede	Amersfoort
Aantal	480	80	70	270	50

Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, 2012-2019, extractie 21 januari 2021

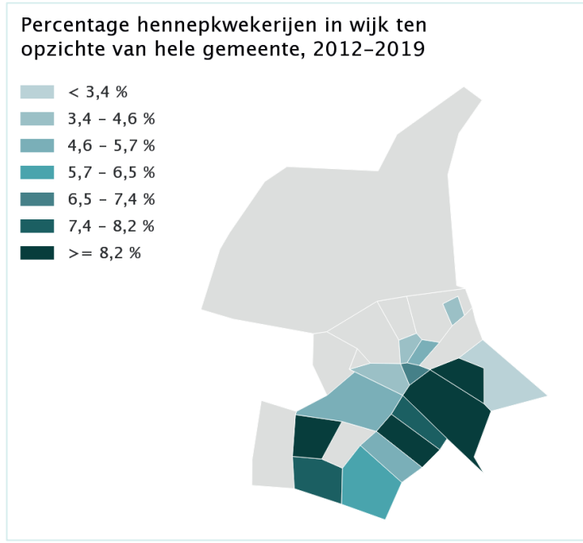
Figuur 4.1.-Aantal strafrechtelijk geruimde hennepkwekerijen RIEC-regio Oost-Nederland



Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, 2012-2019, extractie 21 januari 2021

Figuur 4.2. laat zien in welke wijken de meeste hennepkwekerijen zijn geruimd in percentages ten opzichte van het totaal in Arnhem. Uit deze figuur blijkt dat de wijken waar de meeste hennepkwekerijen zich bevinden bijna allemaal onder Arnhem-Oost vallen. Het gaat om de wijken Arnhemse Broek (8.8%), Elderveld (8.8%), Malburgen-Oost Zuid (8.8%), Presikhaaf-West (8.2%) en Malburgen-Oost Noord (7.4%).

Figuur 4.2.-Aantal strafrechtelijk geruimde hennepkwekerijen Arnhem per wijk



Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, 2012-2019, extractie 21 januari 2021

Een respondent die werkzaam is in Malburgen herkent dit beeld en vertelt dat hennepkwekerijen veel voorkomen in de wijk:

> 'Het kweken van wiet heeft een enorme vlucht genomen. Het wordt zoveel gedaan. Het is makkelijk en als je opgepakt wordt krijg je alleen een taakstraf. Jongeren weten dat. Ze nemen ook de schuld op zich als ze gepakt worden en daar krijg je dan ook iets voor.'

4.1.2. OPDRACHTGEVERS EN GROOTHANDELAREN

Degene die achter de hennepkwekerijen zitten, blijven meestal buiten beeld wanneer er een kwekerij wordt opgerold. Het opsporingsonderzoek beperkt zich vaak tot de personen die aangetroffen zijn en niet tot de grote jongens erachter, zo blijkt uit de gesprekken. Bij de politie zijn wel signalen dat de personen die erachter zitten bovenregionale spelers zijn die ook in andere regio's actief zijn.

Een professional:

> 'De grote handelaars lopen niet tegen de lamp. Degene die achter de hennepkwekerijen zitten blijven buiten schot.'

Naast het aantal geruimde kwekerijen zien respondenten tal van indicatoren die duiden op kwekerijen, zoals afgeschermde woningen en panden of cameratoezicht van woningen. Overigens hoeft niet altijd sprake te zijn 'grotere jongens' die erachter zitten. Op basis van de gesprekken is onderscheid te maken tussen de kleinere spelers die kweken voor eigen gebruik en hun directe omgeving en de spelers die in de groothandel zitten en deel uit maken van (boven)regionale netwerken. Een aantal jongeren rolt in de handel of kweek via een familielid, zoals hun oom of vader. Andere jongeren beginnen eerst met knippen of dealen.

4.1.3. DE KNIPPERS

Het knippen van plantjes is voor jongeren een mooie inkomstenbron waar ze tussen de 10-15 euro per uur mee verdienen. Professionals vertellen dat jongeren via platforms als Telegram en Signal geworven worden voor knipbaantjes. Wie benaderd wordt om te knippen is een weloverwogen keuze. Uit de gesprekken blijkt dat sommige opdrachtgevers graag met jongeren met een lagere leeftijd werken, omdat die beïnvloedbaarder zijn: 'die kijken tegen mij op en houden hun mond wel dicht'. Andere werken om dezelfde reden het liefste met mensen uit 'de families' die betrokken zijn bij drugshandel. De jongens die knippen pluk je er volgens een respondent zo uit: 'die hebben groene vingers'. Een andere respondent:

> 'Van ouders hoor je dat ze ’s avonds weggaan en ’s ochtends thuiskomen en ondertussen hebben ze hun telefoon uit. Het vermoeden is dat ze dan aan het knippen zijn.'

Knippen is niet het enige waar de jongeren voor gebruikt worden: 'Ze gebruiken jongens voor het knippen, om panden in de gaten te houden, om dingen weg te brengen.' Uit de gesprekken blijkt dat het knippen van hennep, net als het dealen, een eerste stap kan zijn voor een verdere carrière in de drugs:

> 'Het is normaal geworden om met hennep geld te verdienen. Je begint met knippen en dan willen ze het zelf gaan doen; je zoekt een kamertje, ze kennen elektriciens die dit doen; gewoon mannen die een reguliere baan hebben. De tendens is om nu zo aan je geld te komen.'

Een variant op dit carrièrepad zijn jongeren die geld verdienen met straathandel, dan in de hennep gaan en de opbrengsten hiervan gebruiken om in de harddrugs te gaan. Niet alleen laagopgeleide jongeren veroveren op deze manier een plek in de drugswereld. Respondenten zien ook dat jongeren die hoger opgeleid zijn ('HBO-ers') op deze manier geld verdienen, al blijven die wel meer op de achtergrond; ze lopen er minder mee te koop. Een respondent kent een voorbeeld van een jongere die met regulier werk een startkapitaal heeft verdiend om een wiethok te starten. Figuur 4.3. geeft het pad weer van jongeren om carrière in de drugs te maken op basis van de interviews.

Figuur 4. 3 - Carrière in de drugs

Hoewel de handel in harddrugs aanlokkelijk is vanwege de verdiensten ('als je echt geld wilt verdienen, moet je in de harddrugs'), zit er ook een keerzijde aan. Jongeren weten dat dit een hardere wereld is. Iemand wordt gript of raakt iets kwijt en dan is er gevaar voor geld.

4.1.4. DE HUURDERS

Regelmatig worden hennepkwekerijen aangetroffen in een huurwoning. Een respondent vertelt dat ze in Arnhem niet zozeer hele grote kwekerijen met meer dan 1000 plantjes aantreffen, maar wel veel kleine met rond de 500 plantjes in woningen. De kwekerijen die ze aantreffen zijn professioneel opgezet, vrijwel nooit door de huurder zelf.

Huurders met schulden die in financiële nood zitten, zijn kwetsbaar voor personen die kwekerijen op willen zetten. Vaak zijn het mensen die schulden hebben en die het aanbod krijgen om zo geld te verdienen. Huurders krijgen een paar honderd tot 2000 euro per oogst, wat voor hen veel geld is: 'Ze doen het bij mensen uit hun eigen buurt en die zijn heel kwetsbaar'. Ze hebben geld nodig en durven niet altijd nee te zeggen of voelen zich zelfs gedwongen om mee te werken. En als je eenmaal ja hebt gezegd, is het moeilijk om eruit te stappen. Bij ontdekking vertellen de huurders vrijwel nooit wie erachter zit. En de vraag naar zolders of kamers als kweeklocatie is groot, zo blijkt. Sommige respondenten zijn zelf ook weleens benaderd: 'Zeiden ze; ga jij op vakantie met je gezin, betaal ik en als je terugkomt dan is je zolder geprepareerd.'

Hoewel de politie regelmatig meldingen krijgen van vermoedens van hennepkwekerijen, zien respondenten ook dat de buurt vaak gelaten reageert; 'Mensen staan er niet raar van te kijken als er ergens een hennephok zit, het wordt eerder geaccepteerd, het is ook een manier van inkomen'. Een respondent:

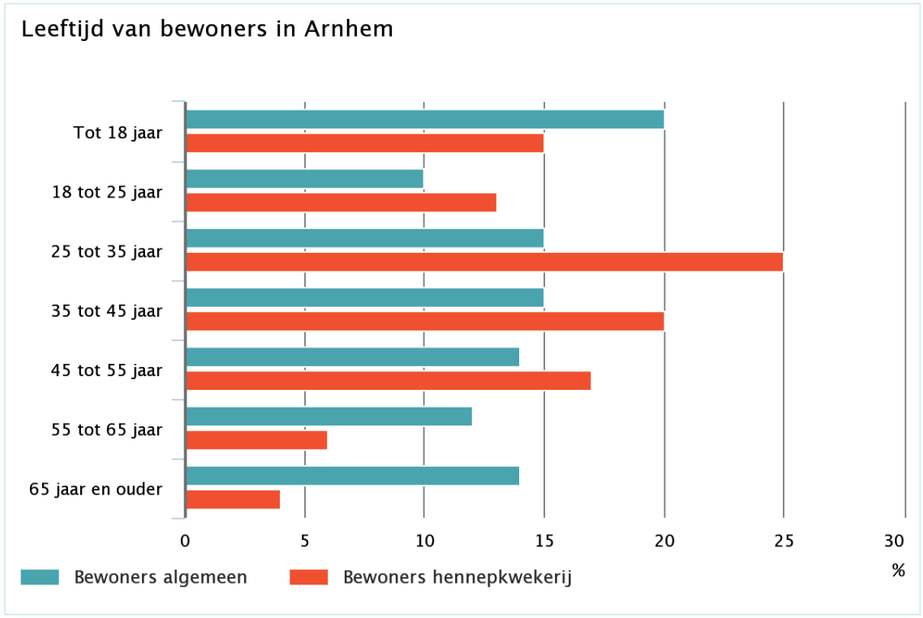
> 'Wat wij doen is dweilen met de kraan open. Het ene hok ruim je op en dan openen ze een ander hok. Dus je sluit wel brandgevaar uit, maar het probleem los je niet op. De vijver van mensen is gewoon heel groot.'

In het dashboard Zicht op Ondermijning zijn persoonskenmerken op een rij gezet van bewoners van huizen waar een kwekerij is aangetroffen. Het gaat om de periode 2015-2019. Hieruit blijkt dat het gaat vaker gaat om kwetsbare bewoners uit een achterstandspositie:

- *bewoners zijn lager opgeleid dan gemiddeld in de gemeente;*
- *bewoners zijn vaker ongehuwd of gescheiden;*
- *bewoners hebben vaker een eenpersoonshuishouden;*
- *bewoners hebben vaker een lager inkomen (tot 40.000 euro per jaar;)*
- *bewoners hebben vaker een bijstandsuitkering.*

In bijlage B zijn de bijbehorende grafieken weergegeven. In figuur 4.3. is af te lezen dat minderjarigen in 15% van de woningen met een hennepkwekerij wonen. Jongeren in de leeftijdscategorie 18 tot en met 24 jaar zijn relatief vaak woonachtig in panden met een hennepkwekerij, namelijk 13% ten opzichte van 10% voor Arnhem totaal. Deze gegevens zijn niet beschikbaar op wijkniveau.

Figuur 4.3. Leeftijden van bewoners van huizen waar een kwekerij is aangetroffen



Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, 2012-2019, extractie 21 januari 2021

4.2. GROOT- EN TUSSENHANDEL

Op de groot- en tussenhandel hebben de respondenten beperkt zicht. Zoals hierboven reeds vermeld is de algemene opvatting 'de grote handelaars lopen niet tegen de lamp'. De beschikbaarheid van soft- en harddrugs op straat duiden er wel op dat sprake is van handel, maar deze spelers lukt het doorgaans om buiten beeld te blijven. De opgehaalde informatie is vooral anekdotisch en betreft casuïstiek. Zo vindt de politie met enige regelmaat kilo's cocaïne in een woning, maar de achtergrond wordt vaak niet duidelijk.

De betrokkenheid van enkele criminele families bij harddrugshandel in Arnhem kent een lange historie. De commissie van Traa heeft hier in de jaren '90 in uitvoerig aandacht aan besteed (Bruinsma en Bovenkerk, 1996). Deze families met een Koerdische achtergrond hielden zich destijds bezig met de groothandel van voornamelijk heroïne naar Nederland en andere Europese landen, zoals Spanje, Duitsland en Frankrijk. De onderzoekers concluderen:

> 'Deze leidende personen houden er in de regel een sobere levensstijl op na. Hun woning is doorgaans een gehuurde flat of eengezinswoning in het kader van de sociale woningwet, hun kleding is niet van die van andere Koerden te onderscheiden en ze geven nauwelijks geld uit aan materiele goederen. Slechts tijdens hun terugkerend, zakelijke verblijf in Turkije wordt een uitbundige levensstijl gehuldigd om te laten zien dat men daar is geslaagd.'

De vergelijking tussen de levensstijl van deze groothandelaren uit de jaren '90 en de leden van het Sprinkhaan-onderzoek uit 2012 (zie kader) doet vermoeden dat meer voorname leden van criminele drugsnetwerken een onopvallend bestaan leiden in Arnhem. Een respondent benoemd dat binnen de Turkse gemeenschap nog steeds handel in verdovende middelen voorkomt: 'Ze hebben veel onroerend goed, veel vermogen. De jongeren weten dat er voor ze gezorgd wordt'. Een andere respondent benoemt de angst die er is in de wijken voor mensen die in harddrugs handelen.

Het Sprinkhaan-onderzoek

In 2012 wordt een toen 37-jarige Marokkaanse-Nederlandse Arnhemmer door de rechtbank veroordeeld voor grootschalige hasjsmokkel van Marokko naar Nederland en het witwassen van 23 miljoen euro. De verdachte wordt ervan verdacht aan het hoofd te staan van een omvangrijk criminele smokkelnetwerk. De Arnhemmer was in het bezit van vastgoed in Nederland, Marokko en Spanje, meerdere bankrekeningen in het buitenland en meerdere exclusieve auto's van merken als Bentley en Ferrari. De verdachte is zelf niet bij zijn rechtszaak, hij is voorvluchtig en ondergedoken in Marokko. In 2015 wordt hij alsnog aangehouden in Al Hoceima, Marokko. Een respondent weet dat de hoofdverdachte destijds woonde in een onopvallende woning in een wijk in Arnhem-Oost. Hier leefde hij sober en reed een oponvallende auto, 'maar in Marokko leefde hij heel uitbundig'.

Bron, Interviews, Crimesite (10 januari 2012, Crimesite 3 april 2015

4.3. SYNTHETISCHE DRUGS

Hoewel er een periode was dat er in Arnhem geregeld drugsafval werd aangetroffen, lijkt Arnhem geen grote rol te spelen op de synthetische drugsmarkt. Respondenten kennen nauwelijks voorbeelden van aangetroffen laboratoria of personen die zich hiermee bezig houden. Toch blijkt er wel sprake te zijn van synthetische drugsproductie als op 8 april een groot crystal meth-lab wordt aangetroffen in een loods op een bedrijventerrein in Meinderswijk (De Gelderlander, 9 april 2021). Volgens de politie gaat het om 'één van de grootste labs bij drugsproductie ooit.' In het lab liggen drugs met een straatwaarde van tientallen miljoenen euro's.

4.4. GEWELD, DREIGING EN INTIMIDATIE

Drugshandel gaat gepaard met geweld en intimidatie. De plegers kunnen geen gebruik maken van legale paden om conflicten te beslechten en er is doorgaans veel geld mee gemoeid. Bij de respondenten zijn meerdere geweldsincidenten bekend, waarvan ze vermoeden dat de oorzaak van het conflict gaat om de drugs, zoals een (mislukte)

ripdeal. Ze zien ook bepaalde personen in de wijk rondlopen met een kogelvrijvest of (steekwapens). Steekincidenten om drugs vinden volgens hen plaats, maar raken nooit bekend bij de politie. Overigens ziet de politie niet alleen geweldsincidenten die drugsgerelateerd zijn, maar ook autobranden.

Ripdeal met geweld

Op 22 februari 2019 vindt op klaarlichte dag een schietpartijplaats plaats bij een woning in Rijkswoerd. De bewoner raakt ernstig verwond en mogelijk blijvende invalide door schotwonden in zijn benen. Uit het opsporingsonderzoek blijkt dat het om een ripdeal gaat. De bewoner wilde, via een tussenpersoon, vijf kilo wiet en een blok cocaine verkopen aan twee Rotterdammers, die echter geen intentie hadden om ervoor te betalen. De verdachten zijn veroordeeld tot acht en zeven jaar voor poging tot doodslag.

(*De Gelderlander, 4 december 2019, 21 oktober 2020, 4 november 2020*)

5. KWETSBAARHEDEN

'Er is een hele grote vijver van kwetsbare jongeren waar ze uit kunnen vissen. En die bewegen zich in een kwetsbare omgeving. Elke jongere heeft wel een band in zijn sociale omgeving, waardoor je erin komt.'
(Respondent over jongeren in Arnhem-Oost)

In de voorgaande hoofdstukken is de betrokkenheid van jongeren bij ondermijnende drugscriminaliteit besproken. In gesprekken met professionals komt meerdere malen ter sprake hoe kwetsbaar deze jongeren zijn om te belanden in de drugscriminaliteit. In dit hoofdstuk komen de verschillende kwetsbaarheden en risicofactoren aan bod, waarbij beschikbaar cijfermateriaal is gecombineerd met data uit de interviews. Literatuur is aanvullend gebruikt ter onderbouwing van de kwetsbaarheden.

5.1. RISICOFACTOREN OP WIJK- EN GEZINSNIVEAU

Een aantal risicofactoren die jongeren kwetsbaar maken voor criminaliteit hebben betrekking op de wijk en sociaaleconomische status van de jongeren en hun ouders. Respondenten zien dat de jongeren in de wijken in Arnhem-Oost zich begeven in een kwetsbare omgeving, waarin ze weinig weerbaar zijn tegen de verleidingen op straat. Een professional vat het treffend samen:

> 'De jongeren groeien op in gezinnen met schulden, veel éénoudergezinnen, veel gezinnen met een laag opleidingsniveau. Tweederde van de gezinnen heeft moeite met rondkomen. Het zijn grote gezinnen. Die jongeren willen niet altijd thuis zijn. En op straat zijn veel verleidingen.'

5.1.1. VEILIGHEID EN LEEFBAARHEID

In eerste instantie is gekeken naar kwantitatieve risicofactoren die te maken hebben met veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Uit de literatuur is bekend dat er een relatie is tussen slachtofferschap en daderschap van criminaliteit. Een sterke sociale cohesie speelt een rol, omdat dit de kans op slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens verkleint (Huygen & de Meere, 2008). Aan de andere kant kan een sterke sociale cohesie ook een negatieve invloed hebben, wanneer dit zorgt dat mensen niks (durven) te melden bij de politie en conflicten onderling oplossen (Mehlbaum, Schoenmakers en Van Zanten, 2018).

Op basis van beschikbaar cijfermateriaal in het dashboard Arnhem zijn de volgende risicofactoren onderscheiden: **sociale cohesie in de buurt**[18]**, sociale kracht**[19]**, sociale overlast**[20]**., veiligheidsgevoel en aantal misdrijven per 1000 misdrijven**. Deze risicofactoren zijn in kaart gebracht voor de wijken in Arnhem-Oost en afgezet tegen het gemiddelde van Arnhem totaal. Omdat het hier om wijkkenmerken gaat, zijn deze factoren niet opgesplitst in leeftijdscategorieën van jongeren.

In tabel 5.1. zijn de risicofactoren per wijk weergegeven. Scores die meer dan 0,1 onder het gemiddelde liggen zijn met rood aangegeven, scores die meer dan 0,1 boven het gemiddelde liggen zijn met groen aangegeven. Uit de tabel is af te lezen dat voor de meeste factoren geldt dat de wijken in Arnhem-Oost lager scoren dan het gemiddelde voor Arnhem. Het Arnhemse Broek heeft de laagste scores op alle risicofactoren, gevolgd door Presikhaaf-Oost. Ook Arnhem-Oost in zijn geheel heeft slechtere scores dan het gemiddelde van Arnhem.

Tabel 5.1.- Risicofactoren veiligheid en leefbaarheid

	Sociale cohesie (kengetal)	Sociale kracht (kengetal)	Sociale overlast (kengetal)	Veiligheidsgevoel (rapportcijfer)	Misdrijven per 1000 inwoners (2019)
Presikhaaf-west	4,9	5,7	3,5	5,8	54,6
Presikhaaf-oost	5,2	5,7	2,4	6,5	78,8
Klarendal	6,1	5,8	4,1	6,4	72,3*
Geitenkamp	5,3	5,6	4,4	6,1	59,1*
Malburgen-west	5,3	6,0	3,0	6,2	51,9
Malburgen-oost (Noord)	5,2	5,2	3,0	6,1	46,0
Malburgen-oost (Zuid)	5,1	5,8	3,1	6,1	60,7*
Vredenburg/kronenburg	5,6	5,7	2,3	6,5	98,8
Arnhemse broek	5,2	5,2	3,1	6,3	120,3
Gemiddelde Arnhem-Oost	*5,3*	*5,6*	*2,9*	*5,6*	*64,3**
Gemiddelde Arnhem	*5,7*	*5,8*	*2,5*	*6,7*	*73,1*

* De wijken met een sterretje scoren na de correctie van 'Arnhem Centrum' voor het gemiddelde aantal misdrijven per 1000 inwoners ook gemiddeld of slechter dan gemiddeld.
Bron: Arnhem in Cijfers, gebaseerd op data van 2019

Als het gaat om sociale cohesie, dan hebben Presikhaaf-West (4,9) en Malburgen-Oost (Zuid) (5,1) de laagste scores ten opzichte van het gemiddelde van 5,7 voor Arnhem. De wijk Klarendal scoort hier juist als enige wijk hoger dan het gemeentelijk gemiddelde.

Bij de risico-indicator 'Aantal misdrijven per 1000 inwoners' is te zien dat veel wijken onder het gemiddelde scoren. Bij deze score heeft de wijk Centrum grote invloed, omdat hier de meeste misdrijven plaatsvinden (438 per 1000 inwoners). Als deze wijk niet meegenomen wordt in het gemiddelde, dan is het gemiddelde aantal misdrijven een stuk lager, namelijk 58,5. De wijken Geitenkamp en Malburgen-Oost Zuid scoren dan tevens hoger dan gemiddeld. Als het gaat om het veiligheidsgevoel, dan ligt het rapportcijfer voor alle wijken in Oost onder het Arnhemse gemiddelde van 6,7. Inwoners van Presikhaaf-West geven het laagste cijfer met 5,8.

De sociale kracht in de wijken lijkt in de meeste buurten uit Arnhem-Oost op of net onder het gemiddelde te liggen. Alleen Geitenkamp, Malburgen-Oost (noord) en Arnhemse broek scoren hier lager dan gemiddeld. Malburgen-West scoort iets hoger dan gemiddeld.

5.1.2. SOCIAALECONOMISCHE STATUS

In deze paragraaf zijn de risicofactoren van de wijk die samenhangen met sociaaleconomische status (SES) in kaart gebracht. De SES geeft de mate aan waarin personen, gezinnen, huishoudens of geografische gebieden (zoals een wijk) de mogelijkheid hebben om maatschappelijk gewaardeerde goederen te creëren of te consumeren (Miech & Hauser, 2001).

Onderzoek laat zien dat er een relatie is tussen SES en criminaliteit, al is deze niet altijd eenduidig. Wanneer het gaat om de SES op buurtniveau, dan is er een effect op zowel individueel als geaggregeerd niveau (Rovers, 2011). Dit wil zeggen dat in buurten met een lage SES er niet alleen meer criminaliteit voorkomt, maar dat de relatie met individuele criminaliteit ook hoger is dan in buurten met een hoge SES. Jongeren plegen dus verhoudingsgewijs minder criminaliteit als ze in een meer middenklasse-buurt wonen. Bij inwoners met een migrantenachtergrond is een lage sociale economische status vaker aan de orde (Tops & van der Torre, 2015), waardoor dit indirect van invloed is.

Op basis van het dashboard Arnhem in Cijfers gaat om de indicatoren **laagopgeleiden, aantal personen zorgwet, besteedbaar inkomen, huishoudens met sociaal minimum, WOZ-waarde en migratieachtergrond**. Het gaat hier om wijkkenmerken die niet zijn uitgesplitst in leeftijdscategorieën. In tabel 5.2. zijn de scores te lezen van deze categorie risicofactoren. In deze tabel is af te lezen dat de wijken op vrijwel alle indicatoren lager scoren dan het gemiddelde voor Arnhem totaal. Arnhem-Oost in totaal scoort op alle indicatoren dan ook slechter dan het Arnhemse gemiddelde.

Het percentage laagopgeleiden is het grootste in Malburgen-Oost (Zuid) met 52% ten opzichte van het Arnhemse gemiddelde van 29%. Deze wijk heeft ook het laagst besteedbare inkomen. Presikhaaf-Oost scoort net iets beter dan gemiddeld als gekeken wordt naar het aandeel inwoners dat een uitkering heeft, en ook hebben zij net iets minder huishoudens dan gemiddeld dat onder het sociaal minimum leeft. Malburgen-West is de enige wijk die rond het gemiddelde scoort bij het aandeel personen dat gebruik maakte van de zorgwet in 2019 en Malburgen-Oost (Zuid) scoort daarop zelfs beter dan gemiddeld.

[18] De mate van sociale cohesie wordt in dit onderzoek gemeten door verschillende indicatoren, namelijk: mensen kennen elkaar nauwelijks (oneens), gezellig buurt met veel saamhorigheid, mensen gaan op een prettige manier met elkaar om, voel me thuis bij de mensen die in de buurt wonen.

[19] Sociale kracht wordt bepaald door verschillende factoren, namelijk: actief als vrijwilliger, actief voor buurtverbetering, medeverantwoordelijk voor leefbaarheid in de buurt, gehecht aan de buurt, geeft hulp aan buren en kan bij de buren terecht voor hulp.

[20] Sociale overlast wordt bepaald door verschillende factoren, namelijk: dronken mensen op straat, lastiggevallen op straat, drugsoverlast en hangjongeren.

Tabel 5.2 - Risicofactoren sociaaleconomische status

	Laagopgeleiden (%) (2020)	Aantal personen zorgwet (2019)	Besteedbaar inkomen x1000 (2017)	Uitkering participatiewet (2020)	Huishoudens met sociaal minimum(2018)	WOZ-waarde (x1000)	Migratieachtergrond (2020)
Presikhaaf-West	44%	12%	27,6	8,6%	29%	152	59%
Presikhaaf-Oost	30%	9,7%	30,9	4,1%	15%	148	38,8%
Klarendal	31%	10,8%	28,5	8,3%	26%	169	34,3%
Geitenkamp	48%	13,6%	25,2	11,1%	33%	150	25,7%
Malburgen-West	34%	8,7%	32	6,9%	24%	170	46,1%
Malburgen-Oost (Noord)	33%	19,5%	34,3	5,4%	32%	172	41,7%
Malburgen-Oost (Zuid)	51%	6,2%	27,1	8,9%	19%	140	56%
Vredenburg/Kronenburg	34%	12,4%	31,7	5,5%	22%	161	40,3%
Arnhemse Broek	36%	11%	28	9,5%	28%	156	46,4%
Gemiddelde Arnhem-Oost	*38%*	*11.3%*	*29.5%*	*7.4%*	*24.6%*	*157*	*32.8%*
Gemiddelde Arnhem	*29%*	*9,1%*	*36,4*	*4,4%*	*17%*	*205*	*32,8%*

Bron: Arnhem in Cijfers, gebaseerd op data van 2019

5.2. RISICOFACTOREN JONGEREN

Individuele risicofactoren die jongeren kwetsbaar maken zijn factoren als vroegtijdig schoolverlaten. Daarnaast is in deze paragraaf aandacht voor de score jonge aanwas in Arnhemse wijken uit het Dashboard Zicht op Ondermijning.

5.2.1. VROEGTIJDIG SCHOOLVERLATEN EN MINIMUM HUISHOUDEN

Er zijn een tweetal beschikbare individuele risicofactoren voor jongeren berekend. Het gaat om **het aandeel vroegtijdige schoolverlaters en jongeren die wonen in een huishouden met een sociaal minimum**. Dit waren de enige indicatoren die berekend konden worden voor de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar.

Tabel 2.5 - Risicofactoren jongeren (<25) per wijk

	Vroegtijdig schoolverlaters (2019)	Kinderen in huishoudens tot 105% sociaal minimum (2018)
Presikhaaf-West	3,7%	30%
Presikhaaf-Oost	4,2%	15%
Klarendal	4,0%	20%
Geitenkamp	2,5%	34%
Malburgen-West	2,7%	20%
Malburgen-Oost (Noord)	2,9%	13%
Malburgen-Oost (Zuid)	4,5%	31%
Vredenburg/Kronenburg	2,3%	11%
Arnhemse Broek	3,4%	26%
Gemiddelde Arnhem-Oost	*3.5%*	*21.6%*
Gemiddelde Arnhem	*2,7%*	*12%*

Bron: Arnhem in Cijfers, gebaseerd op data van 2019

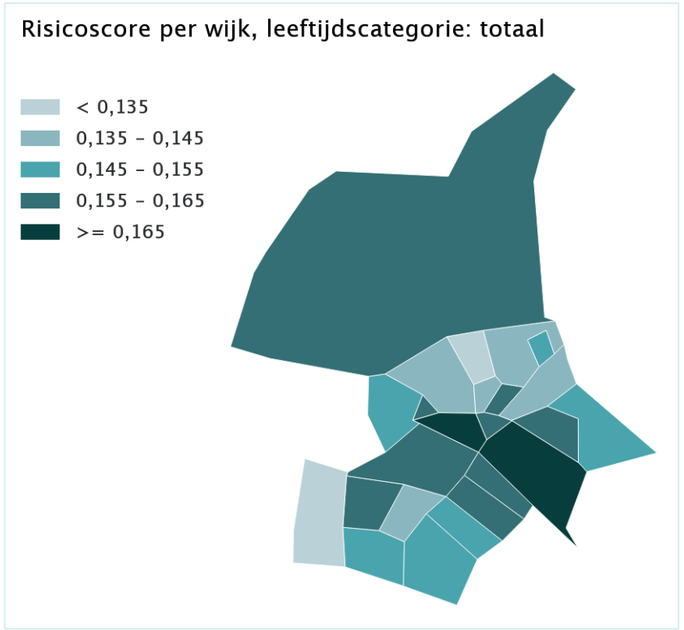
In de tabel is af te lezen dat Arnhem-Oost op deze indicatoren afwijkt van het gemiddelde voor heel Arnhem. Het percentage vroegtijdig schoolverlaten is voor Arnhem-Oost 3.5% ten opzichte van 2.7% voor heel Arnhem. Gekeken naar de afzonderlijke wijken, dan is in de meeste wijken is het percentage vroegtijdig schoolverlaten hoger dan het gemeentelijk gemiddeld. Een uitzondering zijn Geitenkamp (2.5%), Malburgen-West (2.7%) en Vredenburg/Kronenburg (2.3%).

Het percentage jongeren dat woont in een gezin met een minimum inkomen is 21.6% ten opzichte van 12% voor Arnhem in zijn geheel. Wijken die er negatief uitschieten zijn Malburgen-Oost Zuid (31%), Malburgen-West (20%) en Presikhaaf-West (30%).

5.2.2. DASHBOARD ZICHT OP ONDERMIJNING[21]

Het dashboard Zicht op Ondermijning, heeft een risicoscore ontwikkeld om jonge aanwas in de drugscriminaliteit te voorspellen op basis van verschillende risico-indicatoren, zoals vroegtijdig schoolverlaten, haltregistraties en schuldsanering (zie bijlage C voor de methodologische toelichting). De gemiddelde risicoscore van de gemeente Arnhem is 0,15. Figuur 5.1. laat zien dat binnen de gemeente er een ongelijke risicoverdeling is. De totaalscores van de wijken varieert van 0.13 tot 0.17. Alteveer/Cranevelt en Schuytgraaf scoren het laagst. De wijken met de hoogste score zijn Centrum (0.17) en Arnhemse Broek (0.17)

Figuur 5.1. - Risicoscore jonge aanwas per wijk



Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, extractie januari 2021

[21] Deze data is eerder gebruikt in het rapport Zicht op Ondermijning (Mehlbaum, 2021).

In tabel 3.4. zijn alle scores te zien per leeftijdscategorie en per wijk. De wijken in Arnhem-Oost zijn met blauw gemarkeerd.

In tabel is te lezen dat de leeftijdscategorie 8 tot en met 12 jaar bijna geen variatie in risicoscores kent. In deze categorie liggen de scores het laagst. In de leeftijdscategorie 13 tot en met 18 jaar varieren de scores van 0.12 tot 0.16. Het *Centrum* en *Malburgen-West* hebben de hoogste scores. In de leeftijdscategorie 19 tot en met 23 jaar varieren de scores het meest tussen de 0.17 en 0.24. *Malburgen-Oost Noord* (0.23) en *Malburgen-Oost Zuid* (0.24) hebben in Arnhem-Oost de hoogste scores.

Tabel 5.4. - Risicoscore jonge aanwas per wijk

Wijk	Gemiddeld	8 t/m 12 jaar	13 t/m 18 jaar	19 t/m 23 jaar
Arnhemse Broek	0,17	0,11	0,14	0,22
Centrum	0,17	0,11	0,16	0,17
Elderveld	0,16	0,11	0,14	0,24
Heijenoord/Iombok	0,16	0,11	0,15	0,21
Klarendal	0,16	0,11	0,14	0,21
Malburgen-oost (noord)	0,16	0,11	0,14	0,23
Malburgen-oost (zuid)	0,16	0,11	0,14	0,24
Malburgen-west	0,16	0,11	0,16	0,22
Presikhaaf-west	0,16	0,11	0,15	0,21
Schaarsbergen	0,16	0,11	0,14	0,22
Spijkerkwartier	0,16	0,11	0,14	0,17
De Laar	0,15	0,11	0,14	0,22
Geitenkamp	0,15	0,11	0,14	0,22
Klingelbeek e.o.	0,15	0,11	0,14	0,21
Monnikenhuizen	0,15	0,11	0,13	0,2
Presikhaaf-Oost	0,15	0,11	0,13	0,18
Rijkerswoerd	0,15	0,11	0,13	0,21
Vredenburg/kronenburg	0,15	0,11	0,13	0,22
Burgemeesterswijk/Hoogkamp	0,14	0,11	0,13	0,19
Elden	0,14	0,12	0,14	0,19
St. Marten/Sonsbeek	0,14	0,11	0,13	0,17
Velperweg e.o.	0,14	0,11	0,13	0,17
Alteveer/Craneveldt	0,13	0,11	0,12	0,20
Schuytgraaf	0,13	0,11	0,13	0,21

Bron: Dashboard Zicht op Ondermijning, Peiljaar 2018, extractie 22 januari 2021

5.2.3. GEDRAGSSTOORNISSEN

Hoewel cijfermateriaal ontbreekt, benadrukken professionals de aanwezigheid van LVB-beperkingen en andere individuele problematiek die ze zien bij de jongeren die ze spreken. Hoewel veel jongeren niet of nog niet gediagnosticeerd zijn, veel diagnoses kunnen pas laat in de ontwikkeling gesteld worden, zien professionals dat vaak sprake is van gedragsstoornissen als ADHD[22], ODD[23], NHA[24]. Deze stoornissen uitten zich vaak pas rond het 17e levensjaar. Professionals leggen uit dat omgevingsfactoren belangrijk zijn voor de ontwikkeling van een stoornis; jongeren die van jong af aan behandeling krijgen ontwikkelen zich anders dan jongeren bij wie geen oog is voor de stoornis. Een professional:

> 'Jongeren in wijken in Arnhem die wel een steunpersoon hebben, kunnen zich prima ontwikkelen. Maar als je die niet hebt, moet je heel sterk zijn om eruit te komen. Eén steunpersoon kan al genoeg zijn.'

Het gebrek aan steunpersonen, onveilige hechting in hun vroege ontwikkeling, emotionele verwaarlozing spelen een rol bij verharding en schooluitval. Het (soft)drugsgebruik dat professionals bij veel van deze jongeren zien kan gevolg zijn van een gedragsstoornis ('nodig om rustig te worden'), maar kan deze ook verslechteren. Op landelijk niveau constateert de jeugdverslavingszorg dat de laatste jaren vaker sprake is van zelfmedicatie; jongeren die middelen gebruiken en een stoornis hebben. De coronamaatregelen hebben hier invloed op. Doordat iedereen thuis moet blijven, ook de kwetsbare ouders, neemt de zelfmedicatie toe. Een professional:

> 'Voor deze jongeren is er eigenlijk geen goede behandeling. Hun verslaving komt vaak voor uit problemen in de thuissituatie, maar ze voldoen niet aan de voorwaarden.'

Eruit stappen blijkt in de praktijk lastig. Veel voorzieningen, zoals dagbesteding, zijn wegbezuinigd of de instapeisen zijn te hoog. Dan moet een jongere bijvoorbeeld eerst aantonen dat hij een half jaar werkervaring heeft, of er wordt verwacht dat hij altijd op tijd komt. Hoewel dit eenvoudige dingen lijken, is dit zonder hulp voor veel van hen niet haalbaar, waardoor professionals zien dat ze in de problemen blijven komen.

[22] Attention Deficit/Hyperactivity Disorder.

[23] Oppositioneel-opstandige gedragsstoornis

[24] Niet Aangeboren Hersenletsel.

5.3. GEBREK AAN PERSPECTIEF

Professionals die veel in contact komen met deze jongeren vertellen dat de jongeren voor zichzelf weinig perspectief zien in de maatschappij.

5.3.1. STATUS

De jongeren zijn zich bewust van hun rol in de maatschappij. Volgens een respondent weten ze:

> '…lager opgeleiden, die doen niet mee. Maar als crimineel kunnen ze wel meedoen. Ze voelen zich kansloos; ik ben toch niks waard. Ze verliezen hun identiteit en de drugswereld voelt dat aan.'

Vooral voor jongeren op het praktijkonderwijs geldt dat ze zich bewust zijn hun gebrek aan mogelijkheden. Professionals horen van de jongeren dat je zelfs als vakkenvuller minimaal havo moet hebben. Met regulier werk kunnen ze misschien net een baantje bij een fastfoodrestaurant krijgen als ze hun school niet hebben afgemaakt.

Dit terwijl in de straatcultuur materiele zaken belangrijk zijn. Status verkrijgen jongeren met Canadian Goose jassen, dure horloges, een Vespa en dit zijn zaken die ze nastreven. Een professional noemt dit: 'negatief materialisme'. Als een jongere crimineel inkomen heeft, is dit soms goed zichtbaar:

> 'Je ziet kinderen ineens in dure kleren, met een duur horloge. En als je vraagt hoe ze daaraan komen, ontwijken ze de vraag. Maar soms is het ook misleidend. Dan hebben ze een baantje waarmee ze één pak kunnen kopen en dat is dan het enige pak dat ze hebben.'

In de gesprekken komen voorbeelden voorbij van 12,13 jarigen die een echte Rolex dragen. Waar dit vroeger een statussymbool was voor de 'echte criminelen', is dit nu een statussymbool onder jongeren. Sommige respondenten zien dat jongeren weinig realistisch zijn over de dure dingen die ze nastreven en manieren waarop ze dit kunnen verdienen. Drugshandel is lucratief en maakt dit wel bereikbaar.

Status of 'street credibility' kunnen jongeren verkrijgen met illegale activiteiten, zelfs als ze er weinig mee verdienen. Als drugsdealer zijn ze iemand. Een professional over de handel in wiet, waarbij een jongere zelf een beetje mag houden:

> 'Die 2 gram in de week, daar krijgt ie een andere status van. Dat doet ie niet voor die 2 gram, dat doet ie voor de status.'

Het op een negatieve manier bejegenen van politiemensen of gepakt te worden is ook een manier om status te verwerven. Een respondent benoemt dat de jongens die zich rustig houden bij een staande houding meestal hoger in rang zijn, die hoeven zich niet meer te bewijzen. Een ander voorbeeld is een jongere die zich misdroeg, omdat hij per se aangehouden wilde worden: 'dan ga ik het celletje in' om hiermee zijn status te verhogen. Het feit dat het lang duurt voor sommige jongens voor de rechter komen als ze de mist ingaan, draagt bij aan hun status, omdat het lijkt alsof ze onaantastbaar zijn.

5.3.2. CRIMINELE ROLMODDELEN

Uit de interviews blijkt dat veel jongens in de kwetsbare wijken criminele rolmodellen hebben, zoals Redouan Taghi of hoofdpersonen uit de Mocromaffia. Deze rolmodellen bieden hen perspectief. Een professional:

> 'Ze kijken op tegen Taghi, jongens van 14-15 jaar. Of tegen seriemoordenaars. De Mocromaffia spreekt ze aan. Ze zien dit op social media en pikken het op.'

Als je deze jongeren vraagt wat wil je later worden, is de kans groot dat hij topcrimineel zegt. In de straatcultuur worden deze rolmodellen verheerlijkt. De jongeren kijken niet alleen op tegen criminele rolmodellen uit de media. Ook jongens in de wijk die zichtbaar zijn met geld en grote auto's oefenen aantrekkingskracht op hen uit. In de Geitenkamp speelt dit volgens een respondent wel minder dan in wijken als Malburgen of de Laar, daar zijn de jongeren weinig ambitieus op crimineel vlak.

5.4. FAMILIES

Naast de sociaaleconomische status van de jongeren en hun gezinnen, dragen families op meer manieren bij aan kwetsbaarheid voor drugscriminaliteit.

5.4.1. INTERGENERATIONELE OVERDRACHT

Met intergenerationele overdracht van criminaliteit wordt het doorgeven van crimineel gedrag van de ene generatie op de volgende bedoeld.[25] In de gesprekken komen verschillende aspecten hiervan aan bod. Zo zien professionals een oom of vader die 'in de wiethokken zit' als laagdrempelige opstap voor jongeren om ook in de drugshandel te gaan. Deze invloed reikt echter verder dan alleen de directe familie, maar betreft ook vrienden. Iedereen kent via via wel iemand die in de handel zit, zo lijkt het.

Naast overdracht van generatie op generatie, hebben oudere jongens die al in de criminaliteit zitten ook invloed op hun jongere broertjes en zusjes. Zij zien dat hun broer geld verdient en willen dit ook. Als een professional vraagt wat een kind later wil worden, is het antwoord dan 'topcrimineel, net als mijn broer.' Intergenerationele overdracht zien professionals in het algemeen meer bij broers, dan bij vaders.

Ook speelt binnen gezinnen het normaliseren van gebruik. Een professional:

> 'Het is zo genormaliseerd dat er genoeg vaders zijn die komen aanrijden met een joint als ze hun kind ophalen. Ook bij de basisschool, dat is in de Geitenkamp heel normaal.'

In sommige gezinnen is drugsgebruik zo normaal dat de ouders hun kinderen zelf voorzien van softdrugs, zodat hun kind het niet op straat hoeft te halen.

[25] Generationele overdracht kan ook plaatsvinden van zaken als armoede , middelengebruik of opleidingsniveau.

5.4.2. ONDERHOUD GEZINNEN

Voor families die in armoede leven, is het drugsgeld soms meer dan welkom als aanvulling op het inkomen:

> 'En moeder krijgt ook 500-1000 euro. Dat is veel geld. De moeders pronken er ook mee, dan is het van: 'kijk wat ik van mijn zoon heb gekregen. Ze zien hennep niet als drugs.'

Voor andere gezinnen is het drugsgeld geen extraatje, maar nodig om rond te kunnen komen. Het wegvallen van het geld dat de jongeren verdienen met drugs heeft grote invloed op deze gezinnen. Waar hierboven gezegd is dat een criminele broer aantrekkingskracht uit kan oefenen op jongere broertjes en zusjes, zien professionals ook een ander risico. Het wegvallen van het inkomen van de oudere broer, kan er ook juist voor zorgen dat de jongeren broertjes en zusjes de criminaliteit in gaan om voor extra inkomen te zorgen.

6. CONCLUSIE

In dit onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal:

1. *Wat is de aard, omvang, spreiding en ernst (gevolgen) van druggerelateerde ondermijning in Arnhem-Oost?*
2. *Wat is de betrokkenheid van jeugdigen bij druggerelateerde ondermijning?*
3. *Welke factoren maken jongeren kwetsbaar voor druggerelateerde ondermijning?*

Op basis van interviews met professionals en een analyse van beschikbaar cijfermateriaal, aangevuld met open bronnen, zijn hieronder de onderzoeksvragen beantwoord.

6.1. AARD, OMVANG, SPREIDING EN ERNST

Op basis van de bevindingen kent Arnhem een aanzienlijke drugsmarkt, al zien professionals geen duidelijke trends in drugsgebruik. De daling die te zien is in de politiecijfers, wordt echter ook niet herkend. Wat de daadwerkelijk omvang is van drugscriminaliteit blijft gissen. Wat de respondenten wel zien is dat er veel straathandel is in de stad. De straathandel is voor respondenten en inwoners in Oost goed zichtbaar; dealers op scooters, in auto's, vanuit woningen en garageboxen zijn allemaal voorbeelden die genoemd worden. Zonder moeite noemen respondenten verschillende locaties op in de stad waar wordt gedeald, zoals de pleinen in Malburgen, de binnentuinen in Klarendal en Park Presikhaaf. Maar ook op de Korenmarkt is normaliter een groot aanbod van drugs. Het is makkelijk om aan drugs te komen, en om eraan te verdienen.

Een tweede fenomeen dat opvalt is de aanwezigheid van hennepkwekerijen in de stad. In Arnhem zijn in de periode 2012 tot en met 2019 480 hennepkwekerijen ontruimd. Dit is het grootste aantal in de regio en ook veel meer dan in vergelijkbare gemeenten. Wijken waar de meeste kwekerijen zijn ontruimd, zijn het Arnhemse Broek, Elderveld, Malburgen en Presikhaaf. De poel van kwetsbare bewoners die, al dan niet gedwongen, een gedeelte van hun woonruimte afstaan in ruil voor extra inkomsten is groot. Ondanks het grote aantal ontruimingen, is een vervanger daarom snel gevonden. Degene die daadwerkelijk eigenaar van de hennepkwekerij zijn blijven doorgaans buiten schot. Bewoners met een kwekerij laten niks los en de politie heeft vaak geen capaciteit voor verder onderzoek. Productielocaties van harddrugs komen sporadisch aan het licht en dit komt volgens de respondenten niet veel voor in de gemeente.

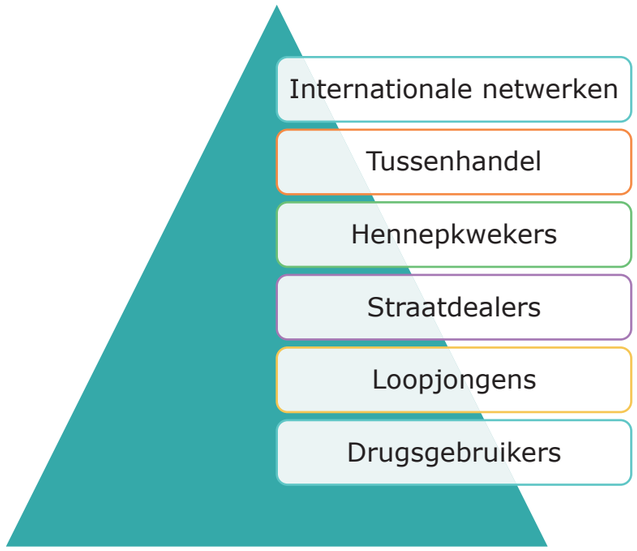
Over de tussen- en groothandel van drugs is minder bekend. De respondenten kennen wel een aantal kopstukken, waarvan van sommige bekend is dat deze bovenregionaal

opereren. Het aantal geweldsdelicten en brandstichtingen waarvan de oorzaak vermoedelijk in een drugsconflict ligt en de vondsten die de politie af en toe doet van grotere hoeveelheden drugs, doet wel vermoeden dat deze handel in de stad is toegenomen. Uit de gesprekken en een klein aantal bekende casussen blijkt dat de personen die hierbij betrokken zijn hun best doen om niet op te vallen. Hoe hoger op de drugsladder, hoe minder zichtbaar voor de overheid zo lijkt het.

Naast de geweldsincidenten en brandstichtingen zijn er meer negatieve gevolgen van de drugsmarkt merkbaar. De aanwezige straatdealers, inclusief hun klandizie, zorgen voor overlast en onveiligheidsgevoelens in de buurt. Inwoners van meerdere wijken in Arnhem-Oost doen regelmatig melding van drugsoverlast. Voor de bewoners van woningen waar een kwekerij is aangetroffen is de drugsmarkt een manier om uit de financiële problemen te komen, maar respondenten zien ook dat deze bewoners vaak bang zijn voor de eigenaren van de kwekerij en niet altijd vrijwillig akkoord gaan hiermee. Op de jongeren in de wijk heeft de aantrekkingskracht van de drugsmarkt verregaande gevolgen, dit komt in de volgende paragraaf nader aan bod.

In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste fenomenen weergegeven, waarbij de grootste groep betrokken personen onderaan de piramide staat.

Figuur 6.1. Drugsmarkt in Arnhem



6.2. BETROKKENHEID VAN JONGEREN

De aantrekkingskracht van de drugshandel op jongeren is groot, zo blijkt uit de gesprekken. Minderjarige jongeren worden geronseld als loopjongen, vaak eerst voor het wegbrengen van 'spul'. Andere klusjes waar deze jongeren voor gebruikt worden zijn om zaken te bewaren, om te klussen aan kwekerijen, om hennep te knippen, panden te bewaken of om op kleine schaal te dealen in hun eigen kring. Het gaat vrijwel alleen om jongens, meiden spelen geen of een veel minder zichtbare rol in de drugshandel. Het ronselen gebeurt zowel persoonlijk als digitaal. Arnhem is klein en het crimineel kapitaal in de wijken in Oost is groot; elke jongere kent direct of via via wel iemand die actief is in de drugscriminaliteit. Door de coronamaatregelen hebben de ronselaars nog meer vrij spel. In de wijken zien professionals tientallen jongeren die op deze manier betrokken zijn bij drugshandel.

Voor kansarme jongeren biedt de drugsmarkt een perspectief dat ze niet vinden in de reguliere maatschappij. Een baantje als schoonmaker of in een fabriek heeft weinig status in de maatschappij en zelfs dit is soms lastig te bereiken voor jongeren waar sprake is van multi-problematiek op wijk-, gezin- en individueel niveau. De drugswereld biedt de jongeren wel kansen en de mogelijkheid om snel geld te verdienen. Met het geld dat de jongeren verdienen kunnen ze gewilde materiele zaken kopen, zoals dure kleding en horloges, maar dragen ze ook bij aan het inkomen van het gezin.

Ook binnen de drugswereld is sprake van kansrijke en kansarme jongeren. Waar sommige loopjongens of kleine dealers geen potentie hebben om door te groeien, hebben andere wel de kans om carrière in de drugs te maken. Aan werkethiek ontbreekt het ze niet. Deze jongeren beginnen eveneens met knippen of andere klusjes om een eerste startkapitaal te verzamelen. Dit kunnen ze vervolgens investeren in een kwekerij of een dealtelefoon om met de inkomsten daarvan vervolgens in de lucratievere cokehandel te investeren. Dat dit een hardere wereld is met meer risico op gewelddadige conflicten remt sommige af, maar nemen anderen op de koop toe.

De jongens die carrière willen maken in de drugs zien respondenten vooral in wijken als Malburgen en Presikhaaf. In de Geitenkamp zien respondenten dat de straatdealers die ambitie minder hebben. Toch beperken samenwerkingen zich niet tot wijkniveau, er is eerder sprake van een netwerk van jongeren die in verschillende gelegenheidscoalities dingen samen doen als er geld te verdienen valt. Naarmate de jongens doorgroeien en minder op straat zijn, verdwijnt bij politie en hulpverlening ook het zicht op hen. Wanneer dan jaren later hun naam opeens opduikt in een opsporingsonderzoek elders in het land, blijkt dat ze hun criminele carrière hebben voortgezet.

6.3. KWETSBAARHEDEN

De wijken in Arnhem-Oost komen er slecht van af als het gaat om zaken sociale cohesie, veiligheid en sociaaleconomische status. Veel van de jongeren in deze wijken zitten in een achterstandssituatie en ervaren gebrek aan perspectief. Op individueel niveau zien professionals gedrags- en ontwikkelingsstoornissen die maken dat de jongeren niet makkelijk op het recht pad blijven. Straatcultuur en drugscriminaliteit bieden de jongeren de mogelijkheid om een sociale positie op te bouwen en materiele goederen te vergaren. Onderstaand figuur vat de bevindingen samen.

6.4. AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd die zich zowel richten op het wegnemen van de dreiging in kwetsbare wijken, als op het weerbaarder maken de jongeren en hun gezin.

Organiseer vroegsignalering en handelingsperspectief
Om te voorkomen dat kinderen actief worden in de drugswereld is het van belang om vroegtijdig signalen hiervan te herkennen. In verschillende plekken in Nederland is momenteel aandacht voor jonge criminele aanwas en zijn initiatieven om dit tegen te gaan. De lessen hieruit kunnen gebruikt worden om uit te leren aan schoolprofessionals, wijkagenten of sportprofessionals, hoe zij kunnen herkennen dat een kind betrokken raakt bij drugscriminaliteit. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het bieden van handelingsperspectief, wanneer dergelijke signalen zijn geconstateerd.

Weerbaar maken ouders en kinderen
In het verlengde van de vorige aanbeveling ligt het weerbaar maken van de ouder(s) in de kwetsbare wijken. Eerder onderzoek laat zien dat verandering bij de ouders een belangrijke succesfactor is bij interventies gericht op risicojongeren (Anker e.a.2011). Veel ouders ontbeert het echter aan de kennis en mogelijkheden om te herkennen en te voorkomen dat hun kind afglijdt in de criminaliteit. Het weerbaarder maken van de ouders heeft niet alleen invloed op de betreffende jongere zelf, maar ook op de andere kinderen binnen het gezin.
Daarnaast kan ook extra aandacht voor het verbeteren van de weerbaarheid van jongeren een positieve invloed hebben. Bijvoorbeeld door het voorlichten van jongeren over de risico's en gevolgen van betrokkenheid bij de drugswereld en het aanleren van vaardigheden om om te gaan met groepsdruk en verlokkingen uit de straatcultuur. Gezien hun kwetsbaarheid zijn LVB-jongeren een belangrijke doelgroep hierbij.

Vizier op illegale hennepteelt
Het aantal hennepkwekerijen in Arnhem is opvallend hoog. Enerzijds biedt dit een crimineel verdienmodel in wijk en anderzijds zorgt dit voor potentieel slachtofferschap onder kwetsbare huurders. De potentiële baten van een aanpak gericht op hennepkwekerijen zijn dan ook groot. In eerste instantie vraagt dit om een bestuurlijke keuze om prioriteit aan hennepteelt te geven. Naast de al eerder bepleitte impuls aan de opsporing richt een brede, integrale aanpak zich onder andere op bewustwording, signaleren en weerbaarder maken van kwetsbare huurders.

Organiseer een impuls aan de opsporing van kopstukken
Uit het onderzoek blijkt dat er weinig zicht is op de kopstukken in Arnhem die zich bezighouden met groothandel en productie van drugs. Aangetroffen drugs wordt in beslag genomen en productielocaties worden ontmanteld of ontruimd, maar diepgaand (recherche)onderzoek komt vaak niet tot stand. De prioriteit van de opsporing ligt niet altijd bij drugszaken, helemaal niet wanneer verdere opsporingsmiddelen nodig zijn om een verdachte en diens netwerk in beeld te krijgen.[26] Voor softdrugs lijkt daarbij nog te gelden dat dit nog minder prioriteit heeft dan harddrugszaken. Uit onderzoek blijkt echter dat criminele netwerken zich naast hennepteelt zich vaak ook bezighouden met tal van andere vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals synthetische drugs, geweldpleging, zware vermogenscriminaliteit en afpersing (Klerks, 2017). Meer aandacht van deze kopstukken kan in potentie dan ook bredere slag toebrengen aan de georganiseerde criminaliteit in Arnhem. Eerdere kansrijke initiatieven laten zien dat procesmatige (integrale) focus en mankracht werkt om spelers uit de georganiseerde criminaliteit in beeld te krijgen om hier vervolgens op te interveniëren.[27]

Wie houdt digitaal toezicht?
Het ronselen van jongeren gebeurt voor een groot deel digitaal. Op verschillende social media worden klusjes aangeboden waar jongeren snel veel geld mee kunnen verdienen. Waar op straat in de wijk nog diverse toezichthouders te vinden zijn, zoals wijkagenten of straatcoaches, lijkt het toezicht op social media te ontbreken. Een verdere verkenning tussen de gemeente en andere partners over op welke wijze en door wie er digitaal toezicht gehouden kan worden lijkt dan ook raadzaam.

6.4. TOT SLOT

Vanuit de literatuur zijn tal van risicofactoren bekend die maken dat jongeren betrokken raken bij criminaliteit. Het zijn kwetsbare jongeren die vaak financiële problemen hebben, vroegtijdig school verlaten, (soft)drugs gebruiken, vrienden hebben met een negatieve invloed en die opgroeien in gezinnen met weinig structuur en die regelmatig kampen met psychische problemen (Van Koppen, 2017). De wijken in Arnhem-Oost kennen veel van dit soort kwetsbare jongeren. Voor de drugswereld zijn de wijken

[26] Eerder werd dit ook geconstateerd met betrekking tot opsporingsonderzoeken naar hennep in Noord-Nederland die nauwelijks tot stand komen (Snippe e.a., 2017).
[27] Een voorbeeld van een integraal initiatief is de pilot synthetische drugs in Oost-Nederland (zie ook Schoenmakers en Mehlbaum, 2019). De grootschalige actie Operatie Alfa in Brabant (Omroep Brabant, 2019) is een mono strafrechtelijk voorbeeld.

kweekvijvers voor loopjongens en jong talent die maar al te graag hun sporen in de criminaliteit willen verdienen. Het nieuwe jeugdprogramma BOTOC kan een belangrijke bijdrage leveren om het tij te keren en jongeren een alternatief perspectief te bieden. Een langdurige focus en gezamenlijke inspanningen van alle betrokkenen is daarbij cruciaal.

BRONNEN

Algemeen Dagblad (2019, 11 december). Twee drugsdealers aangehouden na maandenlang onderzoek in Arnhem. Geraadpleegd 22 december via https://www.ad.nl/arnhem/twee-drugsdealers-na-maandenlang-onderzoek-aangehouden-in-arnhem~a4b5d5d8/

Anker, M., van den, F. Bax & M. Quekel (2011). *Effectieve aanpak van risicojongeren.* Den Haag: NCIS Instituut.

Bruinsma, G.J.N. & Bovenkerk, F. (1996). G*eorganiseerde criminaliteit in Nederland: Deelonderzoek II: Branches: Eindrapport, bijlage XI van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden.* Den Haag, Nederland: SDU. Gedownload van https://www.burojansen.nl/traa/index.htm

De Gelderlander (2019, 4 december). Ripdeal zou achtergrond schietpartij in Arnhem zijn, Rotterdammers blijven in cel. Geraadpleegd 14 december via https://www.gelderlander.nl/arnhem/ripdeal-zou-achtergrond-schietpartij-in-arnhem-zijn-rotterdammers-blijven-in-cel~a9937863/

De Gelderlander (2021, 9 april). Groot crystal meth-lab gevonden in Arnhem: miljoenen aan drugs gevonden, tweede verdachte na bijna een dag uit pand gehaald. Geraadpleegd 9 april via https://www.gelderlander.nl/arnhem/groot-crystal-meth-lab-gevonden-in-arnhem-miljoenen-euros-aan-drugs-gevonden-tweede-verdachte-na-bijna-een-dag-uit-pand-gehaald~a58dcb7b/

De Gelderlander (2020, 28 september). Drugs steeds vaker alternatief voor alcohol voor minderjarige jeugd. Geraadpleegd 24 december via https://www.gelderlander.nl/arnhem/drugs-steeds-vaker-alternatief-voor-alcohol-voor-minderjarige-jeugd~a76b2c01/

De Gelderlander (2020, 21 oktober). Om blijft bij strafeis van acht en zeven jaar voor schietpartij in Arnhemse Rijkerswoerd. Geraadpleegd 14 december via https://www.gelderlander.nl/arnhem/om-blijft-bij-strafeis-van-acht-en-zeven-jaar-voor-schietpartij-bij-ripdeal-in-arnhemse-rijkerswoerd~a6c0cd43/

De Gelderlander (2020, oktober 30). Groot Arnhems drugs netwerk opgerold: cash, auto's en coke in beslag genomen. Geraadpleegd 2 november via

De Stentor (2020, 6 december). Is designerdrugs verbieden wel de oplossing? 'Het is dweilen met de kraan open'. Geraadpleegd 14 december via https://www.destentor.nl/opinie/is-designerdrug-verbieden-wel-de-oplossing-het-is-dweilen-met-de-kraan-open~a76f1c47/

Gelder, van, H. en E. van der Vegt (2020, oktober 26). Arnhem worstelt met jongeren in de criminaliteit: 'Drugsmisdaad lijkt in Nederland lonend te zijn. De Gelderlander. Geraadpleegd 20 december via https://www.gelderlander.nl/arnhem/arnhem-worstelt-met-jongeren-in-de-criminaliteit-drugsmisdaad-lijkt-in-nederland-lonend-te-zijn~a9a0e4c7/

Gezondheidsmonitor Jeugd 2019 GGD'en en RIVM, geraadpleegd via https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/drugsgebruik/regionaal-internationaal/regionaal#!node-drugsgebruik-middelbare-scholieren-klas-2-en-4-ggd-regio

Klerks, P. (2017). 'Het subversieve Brabant'. *Justitiele Verkenningen,* 17(2), 8-46.

Koppen, van M. V., van der Geest, V. R., & Kleemans, E. R. (2017). Doorgroeiers in de misdaad: De criminele carrières en achtergrondkenmerken van jonge daders van een zwaar delict. (verteller). (2020, 2 januari). RTL Niews [Tv-show]

Koppen, van, M. V. (2013). Involvement mechanisms for organized crime. *Crime, law and social change*, 59(1), 1-20.

Mehlbaum, S., Y. Schoenmakers en J. van Zanten (2017). *Notoire straten.* Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

NOS (2020, 15 november). Staatsecretaris wil komend voorjaar verbod designerdrugs. Geraadpleegd 14 december via https://nos.nl/artikel/2356659-staatssecretaris-wil-komend-voorjaar-verbod-designerdrugs.html

Rovers, B. (?). 'Spreiding van criminaliteit in stedelijke gebieden: feiten, verklaringen en problemen.

RTL Nieuws (2020, 2 november). Gewoon legaal: steeds meer jongeren gebruiken designerdrug 3-MMC. Geraadpleegd 14 december via https://www.rtlnieuws.nl/editienl/artikel/5194234/4-mmc-3-mmc-poes-miauw-miauw-achterhoek-designerdrug

Schoenmakers, Y. & S. Mehlbaum (2019). *De Intelligence Paradox.* Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Snippe, J., R. Mennes, M. Sijstr & B. Bieleman (2017). *Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland.* Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

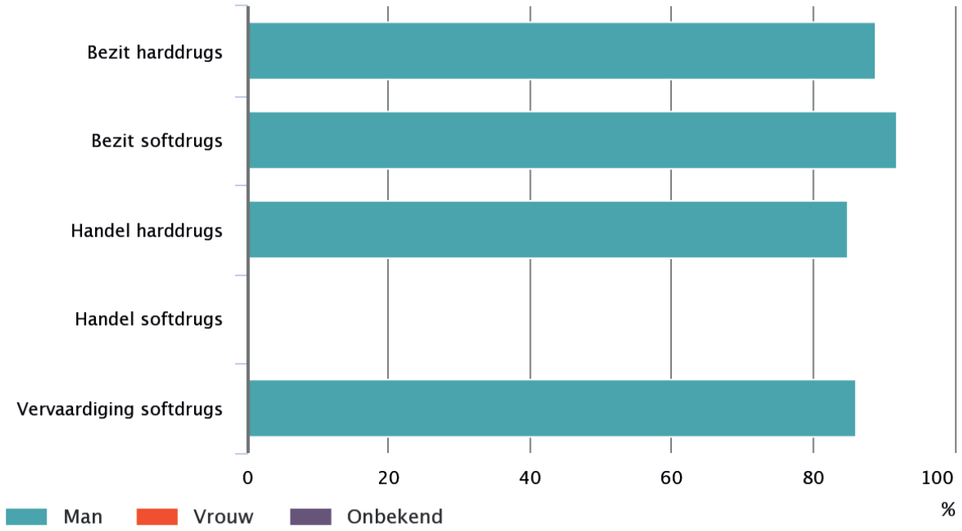
Trimbos-instituut i.s.m. RIVM (2020). Gebruik van harddrugs, paddo's en lachgas onder scholieren. Geraadpleegd 14 december 2020 via https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/drugsgebruik/cijfers-context/huidige-situatie-jongeren#node-gebruik-harddrugs-paddos-en-lachgas-onder-scholieren

Volksgezondheidenzorg (z.d.). Gebruik lachgas opvallend hoog scholieren 12-16 jaar. Geraadpleegd via https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/drugsgebruik/cijfers-context/huidige-situatie-jongeren#node-gebruik-harddrugs-paddos-en-lachgas-onder-scholieren

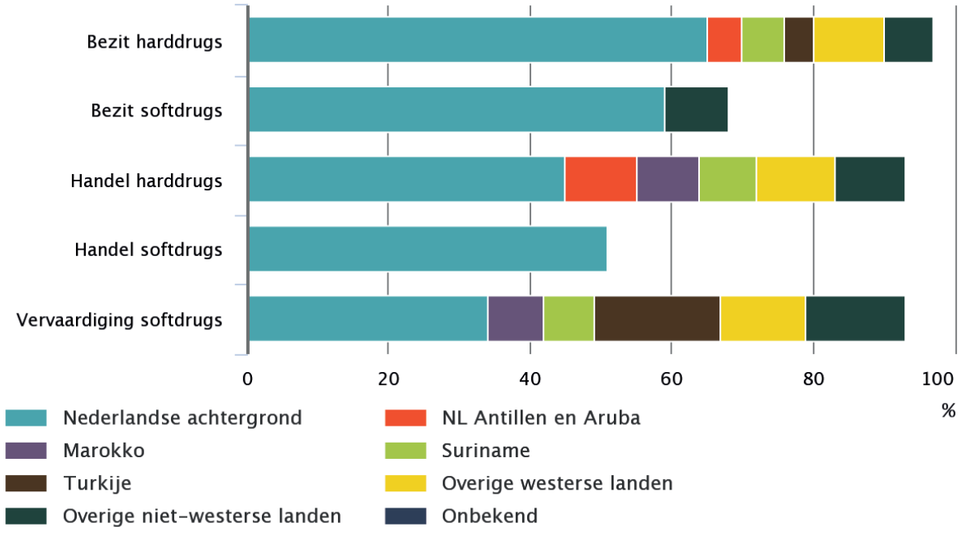
BIJLAGE A PERSOONSKENMERKEN GEREGISTREERDE DRUGSVERDACHTEN

Onderstaande tabellen zijn afkomstig uit het dashboard Zicht op Ondermijning (https://www.zichtopondermijning.nl/) en beslaan de periode 2015-2018. De persoonskenmerken hebben betrekken op de verdachten uit tabel 3.1 Drugsbezit en tabel 3.2. Drugshandel. Deze gegevens zijn alleen op gemeenteniveau beschikbaar.

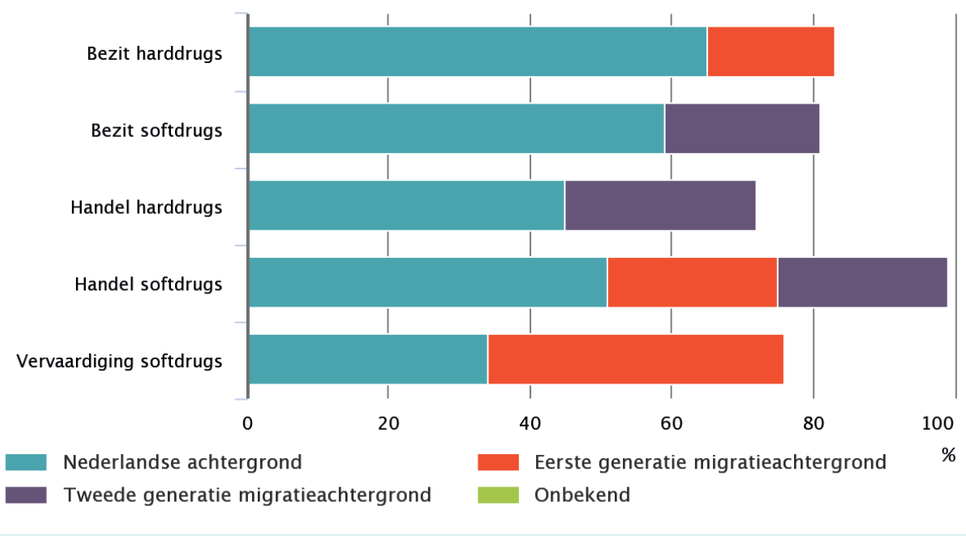
Geslacht van verdachten in Arnhem naar drugsfeit



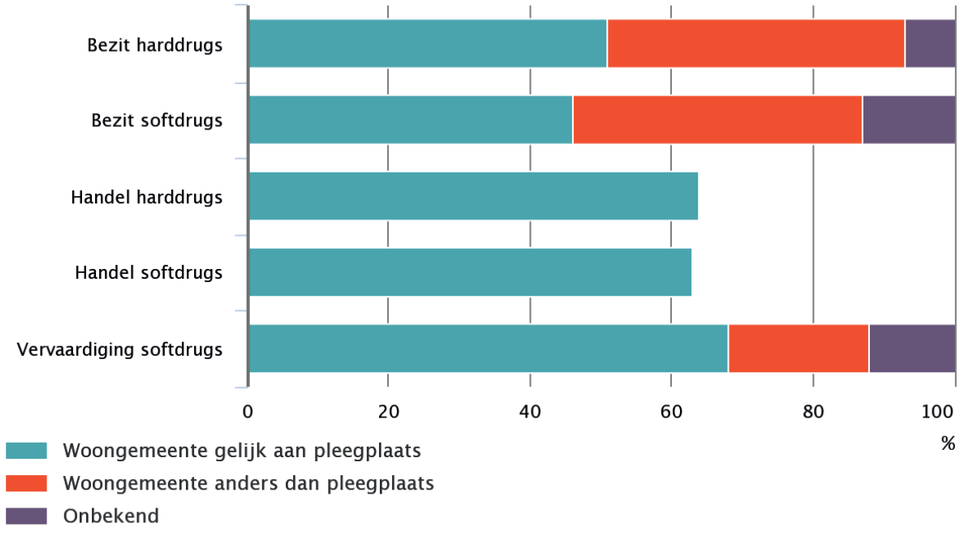
Migratieachtergrond van verdachten in Arnhem naar drugsfeit



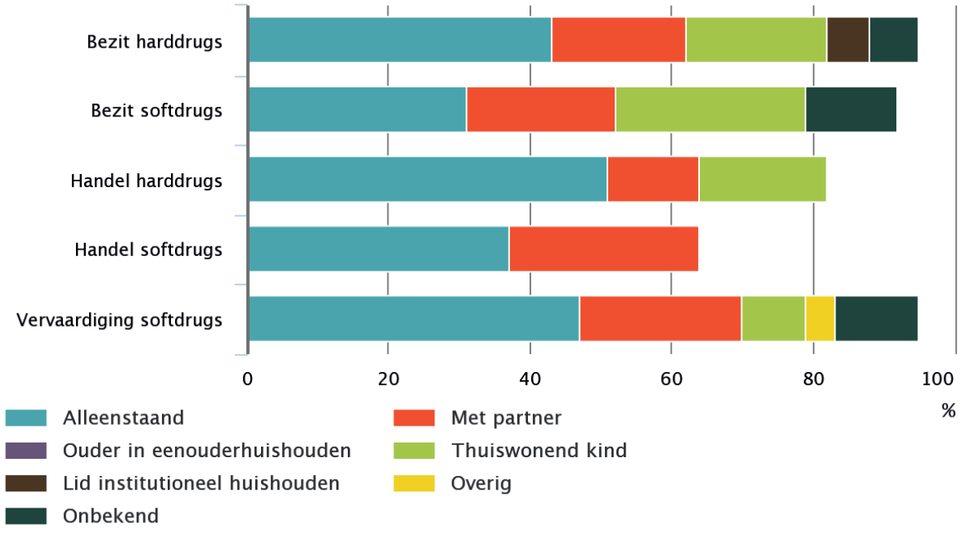
Generatie migratieachtergrond van verdachten in Arnhem naar drugsfeit



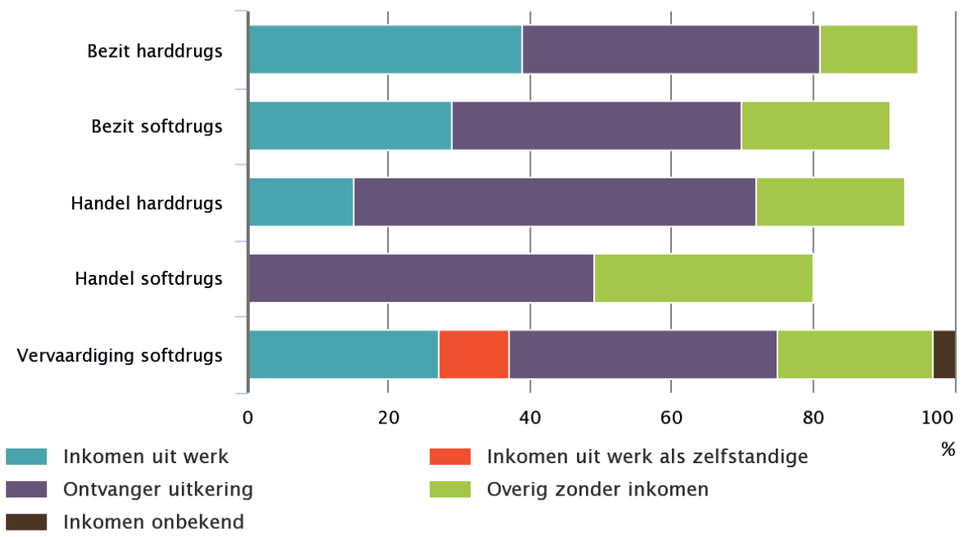
Woonplaats van verdachten in Arnhem naar drugsfeit



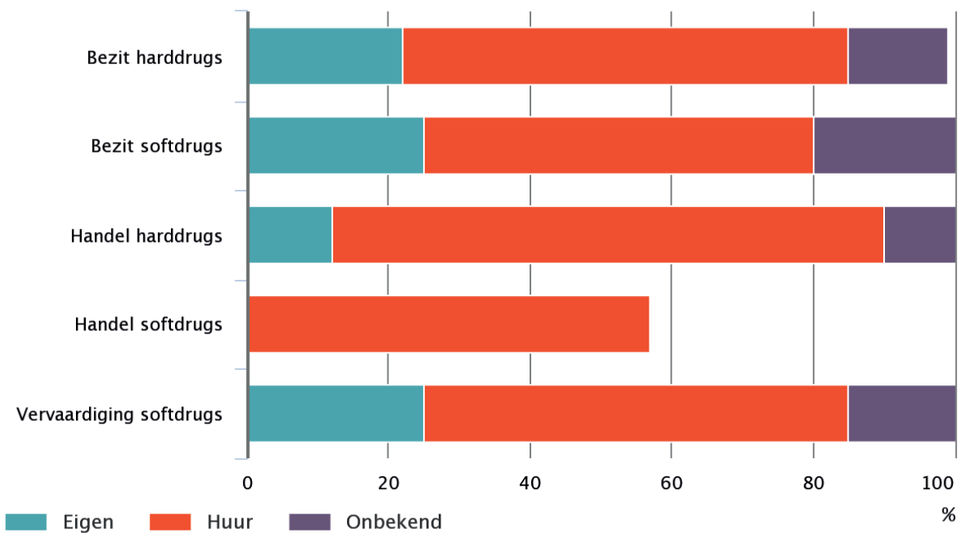
Plaats in het huishouden van verdachten in Arnhem naar drugsfeit



Sociaal economische status van verdachten in Arnhem naar drugsfeit



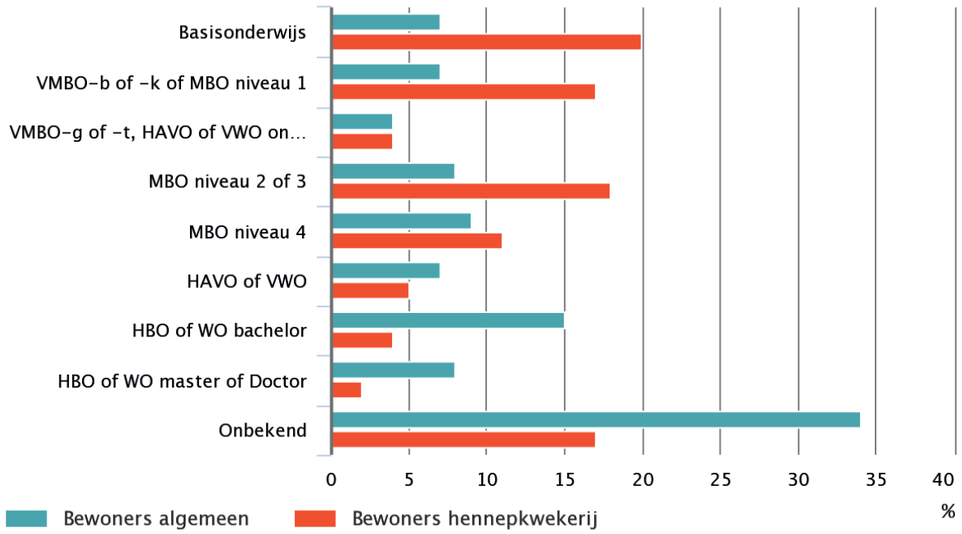
Type woning van verdachten in Arnhem naar drugsfeit



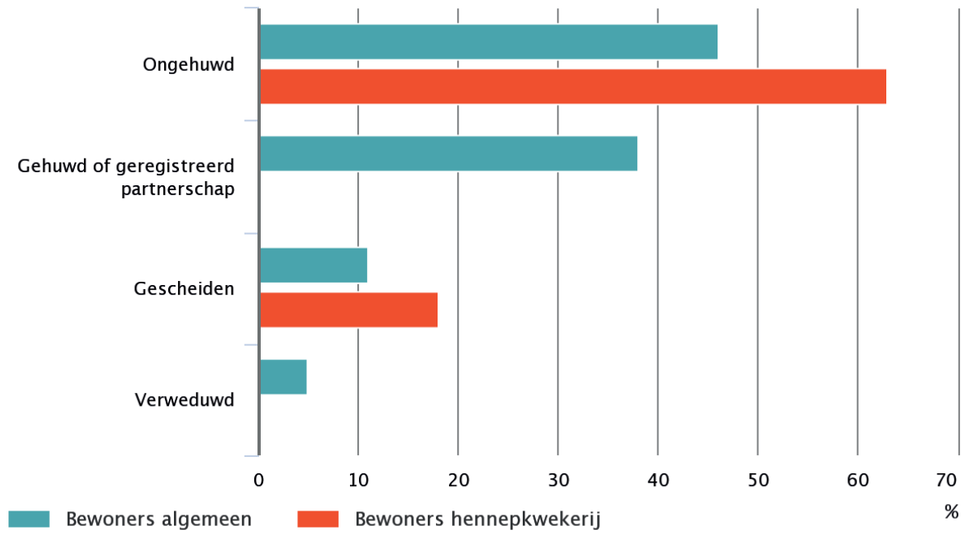
BIJLAGE B PERSOONKENMERKEN BEWONERS HENNEPKWEKERIJEN

Onderstaande tabellen zijn afkomstig uit het dashboard Zicht op Ondermijning (https://www.zichtopondermijning.nl/) en beslaan de periode 2015-2019. Deze gegevens zijn alleen op gemeenteniveau beschikbaar.

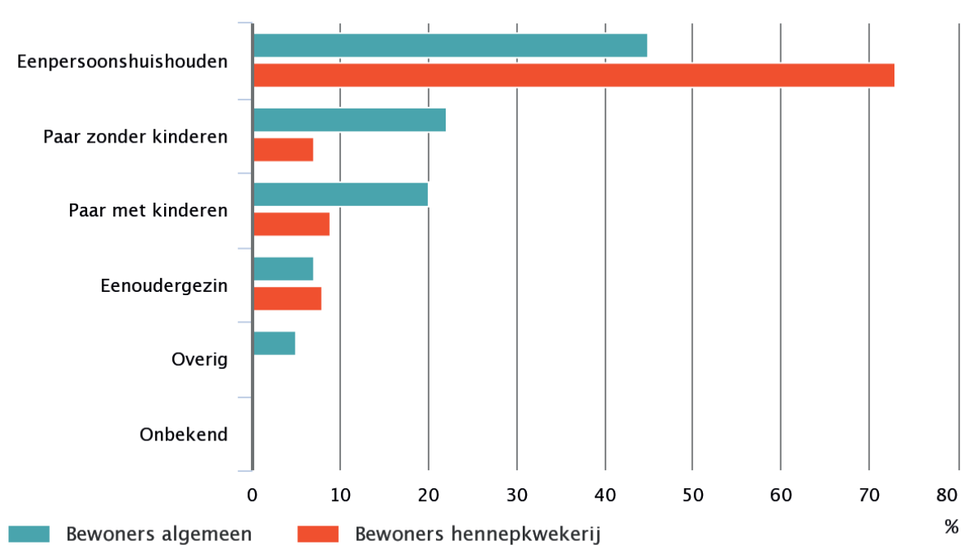
Opleidingsniveau van bewoners in Arnhem



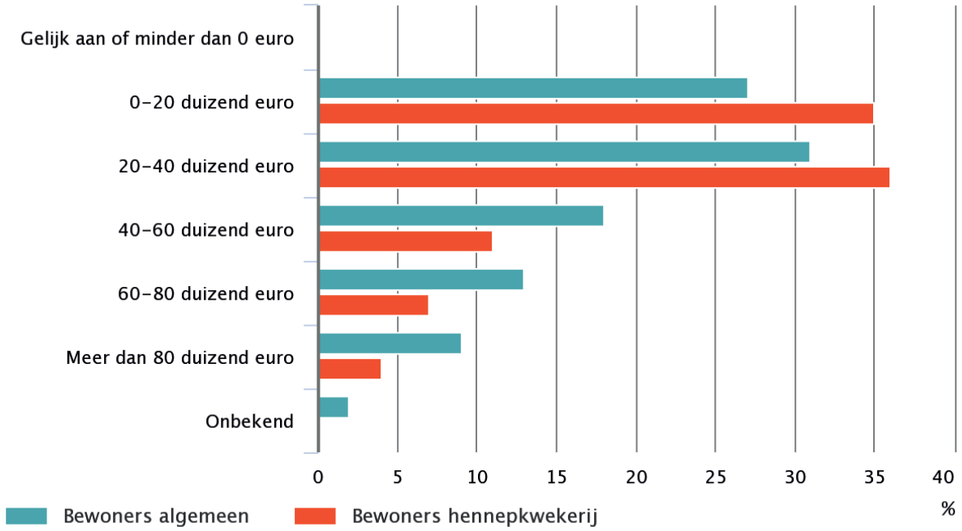
Huwelijkse status van bewoners in Arnhem



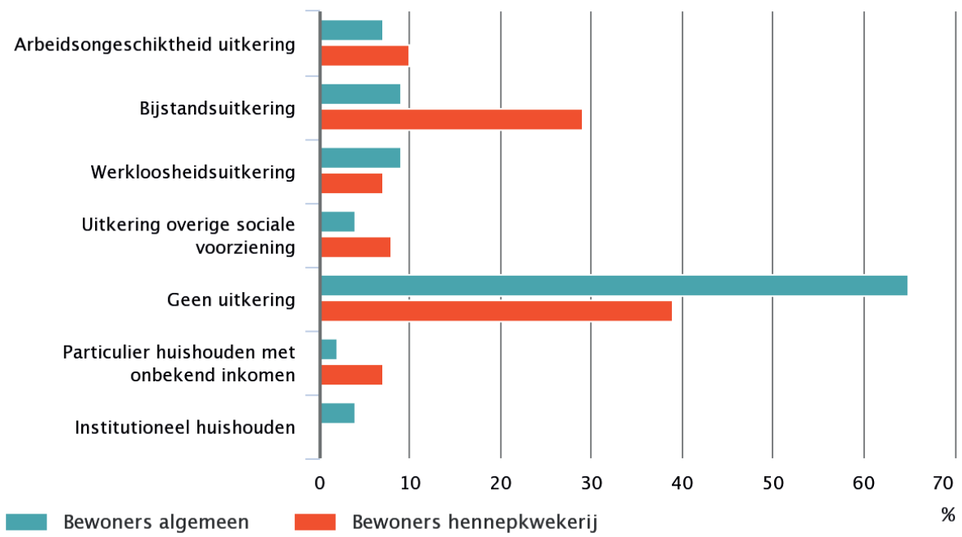
Huishoudsamensteling van bewoners in Arnhem



Bruto inkomen van bewoners in Arnhem



Uitkering van bewoners in Arnhem



BIJLAGE C METHODOLOGISCHE TOELICHTING JONGE AANWAS

Onderstaande toelichting is letterlijk overgenomen uit het dashboard Zicht op Ondermijning
Bron: https://www.zichtopondermijning.nl/)

Aandachtspunten

Voor een juiste interpretatie van de uitkomsten is het belangrijk om rekening te houden met de volgende punten:

- Het model is gebouwd met verdachten uit politieregistraties (BVH) als targetgroep, deze doelgroep bevat dus niet álle personen die bij drugscriminaliteit betrokken zijn;
- Het model geeft een risicoscore aan ieder individu, dit is geen bevestiging van criminaliteit maar een indicatie van kwetsbaarheid voor jonge aanwas. De scores worden vervolgens geaggregeerd per gebied en zijn dus nooit herleidbaar tot individuen;
- Voor de specificatie van risicoscores naar leeftijdsgroep op buurtniveau is de groep jongeren vaak niet groot genoeg om het risico op herleidbaarheid naar een individu uit te sluiten. De scores voor die buurten worden onderdrukt en dus niet weergegeven op het dashboard.
- De risicoscores geven de gemiddelde waarschijnlijkheid van alle jongeren in een gebied aan om verdacht te worden van een drugsdelict, zoals voorspeld vanuit het model. De scores betekenen dus niet het percentage drugsverdachten in een gebied en geven geen zekerheid dat een bepaald percentage jongeren verdacht wordt van drugscriminaliteit. De scores zijn een aanduiding van de kwetsbaarheid van jongeren om drugsverdachte te worden. Een hogere score geeft aan dat er meer jongeren zijn met een hoog risico om jonge aanwas te worden. Deze scores zijn voornamelijk geschikt om vergelijkingen te maken tussen gemeentes, wijken en buurten. Er kunnen geen conclusies worden getrokken over het aantal drugsverdachten in een gebied (zie hiervoor het referentiebeeld);
- De risicoscores vallen gemiddeld vrij laag uit voor de groep 8 tot 12 jarigen. Dit komt omdat er voor deze jongeren nog weinig risico indicatoren van toepassing zijn, zoals voortijdig schoolverlaten, HALT registraties of wanbetalers van zorgverzekeringen. Dit betekent niet direct dat deze jonge kinderen geen risico lopen om in de drugscriminaliteit te belanden. Het is ook mogelijk dat we nog geen zicht hebben op sterke indicatoren om drugscriminaliteit te voorspellen voor deze groep;
- In de analyse is niet gecorrigeerd voor jeugdinstellingen. Hoge scores in een buurt of wijk zouden kunnen worden verklaard door het bestaan van een jeugdinstelling in de buurt. Nader onderzoek door gemeentes naar verklaringen voor hoge buurt- of wijkscores worden aangeraden.

De analyse

In deze analyse is een voorspelmodel gebouwd dat voor jongeren tussen de 8 en 23 jaar bepaalt wie een verhoogd risico loopt om in de drugscriminaliteit te belanden. Het model is gemaakt op basis van kenmerken en indicatoren die vanuit wetenschappelijke literatuur en kennis van domeinexperts zijn bepaald. De volgende kenmerken zijn meegenomen:

Onderwerp	Variabelen	Periode
Target	Verdachte drugsdelict (Ja/Nee)	2015-2018
Persoonlijk	Geslacht	2018
	Leeftijd	2018
	Generatie migratieachtergrond	2018
	(Autochtoon, 1e generatie, 2e generatie)	
Inkomen	Schuldsanering (Ja/Nee)	2008-2017
	Sociaal Economische Categorie	2018
	(Inkomen, uitkering, schoolgaand etc.)	
	Wanbetaler van zorgverzekering (aantal jaren)	2010-2017
Criminaliteit	Aantal Halt-straffen	2008-2018
Opleiding	Hoogst afgeronde opleiding	2018
	Voortijdig schoolverlaten (Ja/Nee)	2008-2017

Onderwerp	Variabelen	Periode
	Speciaal onderwijs (Ja/Nee)	2008-2018
	Soort speciaal onderwijs	2008-2018
	(Fysieke handicap & moeilijk lerend, moeilijk lerend, moeilijk opvoedbaar)	
Ouders	Leeftijd vader en moeder	2018
	Sociaal Economische Categorie ouders	2018
	Schuldsanering ouders (ja/nee)	2008-2017
	Wanbetalers zorgverzekering ouders	2010-2017
	Hoogst afgeronde opleiding ouders	2018
Familie	Thuiswonend kind in eenoudergezin (Ja/Nee)	2018
	Percentage verdachte familieleden (alle soorten delicten meegenomen)	2005-2018
	Percentage wanbetalers zorgverzekering in de familie	2010-2017

De resultaten van het model zijn geaggregeerd naar buurt, wijk en gemeenteniveau om zo gebieden te identificeren waar een hoog risico bestaat op jonge aanwas. Individuen zijn mede daardoor nooit te herleiden vanuit de gepubliceerde scores. Daarnaast is er een uitsplitsing gemaakt in leeftijdsgroepen, zodat er kan worden bepaald voor welke doelgroepen preventief beleid het meest kansrijk is.

De populatie

In het risicomodel worden alle jongeren tussen 8 en 23 jaar meegenomen die op 1 januari 2018 woonachtig waren in Nederland. Voor deze jongeren zijn kenmerken gekoppeld van de afgelopen 10 jaar, waar mogelijk en relevant. Voor andere variabelen nemen we de stand op 1 januari 2018 mee. Voor elke variabele staat de periode gespecificeerd in de tabel hierboven.

Methode

Voor het voorspelmodel is gekozen om een *decision-tree* algoritme te gebruiken. Om het algoritme te trainen is een groep gekozen van jongeren tussen de 18 en 23 jaar. Van deze groep is ongeveer 1 procent drugsverdachte geweest in de periode 2015-2018. De resterende personen (99 procent) dienen als controlegroep om te bepalen welke kenmerken voorspellend zijn voor drugscriminaliteit.

Een *decision-tree* algoritme plaatst observaties in de target groepen (drugsverdachte of controle) op basis van splitsingen in kenmerken. Bijvoorbeeld of iemand man of vrouw is en of iemand schulden heeft. Op basis van de data wordt bepaald welke splitsingen het meest onderscheidend zijn voor deze target groepen. Hierbij worden alle kenmerken in combinaties meegenomen, aangezien één kenmerk op zichzelf vaak niet voorspellend is. Daardoor ontstaat er een boomstructuur van aftakkingen met kenmerken (de splitsingen) die bepalen of iemand een hoge of lage kans heeft om in een bepaalde target groep te belanden.

Het *decision-tree* algoritme is getraind op een subset van 18 tot 23-jarigen waarbij de verdeling zo is gesampled dat de trainingset voor 30 procent bestond uit verdachten en voor 70 procent uit controlepersonen. Daarna is het model getest op een andere subset van 18 tot 23-jarigen waarbij wel de originele verdeling van verdachten en controlepersonen is aangehouden.

Voor het kiezen van een goed model is er gericht op sensitiviteit als uitkomstmaat. Dit betekent dat het model er vooral op gericht is om geen verdachten te missen in het classificeren van personen. Hierdoor wordt wel een groter aandeel personen incorrect geclassificeerd als verdachten *(false positives)* , maar worden wel alle drugsverdachten correct aangewezen als zodanig. Een groter aandeel *false positives* is in deze context niet problematisch, omdat deze groep mogelijk wel een hoger risico (kwetsbaarheid) heeft om in drugscriminaliteit te belanden. Ook is niet uitgesloten dat deze personen wel betrokken zijn bij drugscriminaliteit maar niet als verdachte zijn aangemerkt in de politiedata. Op de testset heeft het gekozen model een sensitiviteit van 69 Procent behaald. Dit betekent dat 69 procent van alle verdachten in de testset als zodanig worden geclassificeerd door het model.

Bronbestanden

- *Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie;*
- *Basisregistratie Personen (BRP) van gemeenten;*
- *Stelsel van Sociaal Statistische Bestanden (SSB);*
- *Haltjongeren van 12 tot 18 jaar (HALTTAB);*
- *Wanbetalers Zorgverzekeringswet;*
- *Personen met schuldsanering via de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP).*

MEHLBAUM

ONDERZOEK

CRIMINOLOGISCH ONDERZOEK, ADVIES & TRAINING

ADRES WETHOUDER RIJKEBOERWEG 111
1165 NL, HALFWEG

E-MAIL INFO@MEHLBAUMONDERZOEK.NL
ONLINE MEHLBAUMONDERZOEK.NL

KVK 63822180
BTW 001851816B75

De gemeente Arnhem wil de komende jaren op diverse manieren de strijd aangaan met de drugscriminaliteit in de stad. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in drie wijken in Arnhem-Oost, te weten Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf.

Op basis van straatinformatie van professionals en systeeminformatie van de politie is een netwerk in beeld gebracht waar jongeren en jongvolwassenen met elkaar verbonden zijn. Het netwerk bestaat uit 484 personen in de leeftijd van 13 tot 65 jaar die crimineel actief zijn. 285 van de personen uit het netwerk komen uit Arnhem waarvan 21 uit de Geitenkamp, 50 uit Malburgen en 43 uit Presikhaaf.

In het netwerk wordt op basis van delictgedrag, leeftijd en pleegplaatsen een onderscheid gemaakt in de volgende categorieën delictplegers: jonge aanwas, rising stars, criminele locals, harde kern en facilitators. Daarnaast is in de periferie van het netwerk ook de next generation in beeld gebracht. De next generation, jonge aanwas en rising stars worden ondanks hun relatief jonge leeftijd nu al door de misdaad beïnvloed.

Op basis van de analyse worden voorstellen gedaan voor een gerichte en concrete aanpak van personen, groepen en fenomenen. Een aanpak die loopt van vroegsignalering tot repressie.

ISBN 978-94-92255-58-7

9 789492 255587 >

www.beke.nl

MISDADIGE INVLOED

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt

MISDADIGE INVLOED

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Henk Ferwerda
Joey Wolsink
Nicole Brouwer
Juno van Esseveldt

Beke reeks

Misdadige invloed

MISDADIGE INVLOED

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Henk Ferwerda
Joey Wolsink
Nicole Brouwer
Juno van Esseveldt

Beke reeks

Colofon

In opdracht van
De gemeente Arnhem
Programma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC)

Oorspronkelijke foto omslag
Jakub Brabec on Unsplash

Vormgeving
Marcel Grotens

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt

Misdadige invloed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

ISBN
978-94-92255-58-7

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Arnhem. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de gemeente Arnhem.

© 2022, Bureau Beke

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

Voorwoord 7

1 Een onderzoek in drie Arnhemse wijken 9

1.1 Waarom een onderzoek in deze drie Arnhemse wijken? 9
1.2 De probleemstelling en opbrengsten 10
1.3 Methoden van onderzoek 11
1.3.1 Deskresearch 11
1.3.2 Samenstellen basislijst straatprinsen 11
1.3.3 Netwerkanalyse 12
1.3.4 Verdiepende interviews 15
1.4 Leeswijzer 15

2 De context 16

2.1 Jeugd- en jongerencriminaliteit: ontwikkelingen en carrières 16
2.1.1 Stoppen of doorgaan met criminaliteit 17
2.1.2 Doorgroeiers in de criminaliteit 19
2.2 Drie wijken in Arnhem-Oost 21
2.2.1 Geitenkamp 22
2.2.2 Malburgen 24
2.2.3 Presikhaaf 27
2.2.4 Overeenkomsten en verschillen tussen drie wijken in Arnhem-Oost 30

3 De netwerkanalyse 34

3.1 Over carrières, rekrutering, categorieën plegers en clusters 34
3.2 Eerste opbrengst: next generation 38
3.3 Het netwerk: een eerste beschrijving 38
3.4 Het netwerk en de categorieën 42
3.5 De clusters binnen het netwerk 46
3.6 Inzoomen op Arnhem en drie wijken in Arnhem-Oost 49
3.7 Inzoomen op de drugsproblematiek in drie wijken in Arnhem-Oost 54
3.7.1 De wijk Geitenkamp 54
3.7.2 De wijk Malburgen 60
3.7.3 De wijk Presikhaaf 65
3.7.4 Resumé 72
3.8 Naar een aanpak 75

4 De balans opgemaakt 79

Referenties 87

Bijlagen

Bijlage 1 – Incidenten naar hoofd- en subcategorieën 97
Bijlage 2 – Criminele netwerkvorming in de rest van Arnhem 99

Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in drie wijken in Arnhem-Oost, te weten Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf. Achtergrond van het onderzoek is dat de gemeente Arnhem de komende jaren op diverse manieren de strijd aan wil gaan met de drugscriminaliteit in de stad. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost. Binnen de gemeente leven al langere tijd zorgen over de ondermijnende criminaliteit in de wijken en de invloed die daar mogelijk vanuit gaat op de jeugd.

In dit rapport presenteren we een analyse die zicht geeft op een crimineel netwerk waarbinnen verschillende categorieën jongeren en jongvolwassenen in contact staan met criminele structuren in deze wijken en daarbuiten.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het programma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC) en staat nadrukkelijk in dienst van de lokale en eventueel bovenlokale aanpak.

Voor het onderzoek gebruikten we diverse bronnen. Zo werd bestaande politie-informatie met een nieuwe analysetechniek geanalyseerd, werden open bronnen en literatuur geraadpleegd en werden 24 Arnhemse professionals bij het onderzoek betrokken. Het betreft frontline professionals vanuit de gemeente, de politie en het straathoek-, meiden- en jongerenwerk. De gesprekken met de professionals waren verhelderend, nuttig en ook leuk. We zijn hen zeer erkentelijk voor hun inbreng en danken hen daarvoor.

Een speciaal woord van dank gaat in de eerste plaats uit naar Eddy Klein Hofmeijer, analist in de Politie Eenheid Oost-Nederland voor het uitvoeren van de analyse. Verder zijn wij Ruben Allen, Birgitt Kromkamp, Frederieke Schilling, Paulien Toonen, Bianca van der Weijden en Trudy Witjes van de gemeente Arnhem en Mikel Kleinpenning, Sanne Pothuizen, Eric Wijnhoud en Gideon Zandstra van de Politie Arnhem veel dank verschuldigd voor het meedenken, aanleveren van informatie en het organiseren van de verschillende bijeenkomsten met professionals.

Tot slot bedanken we de leden van de leescommissie voor hun feedback op het manuscript. Het betreft Frank van Leeuwen, Frederieke Schilling, Monique Willemsen-van de Kamp en Gideon Zandstra.

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt
Arnhem, februari 2022

1 Een onderzoek in drie Arnhemse wijken

De gemeente Arnhem gaat de komende jaren op diverse manieren de strijd aan met de drugscriminaliteit in de stad. Een en ander is neergelegd in het meerjarenprogramma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC). Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost: Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf. Wanneer we het in dit rapport hebben over de wijken in Arnhem-Oost betreft het deze drie wijken.

Binnen de gemeente Arnhem heeft men in het kader van BOTOC behoefte aan een heldere analyse hoe de jongeren op straat zich verhouden tot de criminele structuren in de wijk en daarbuiten. In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in de drie Arnhemse wijken.[1]

1.1 Waarom een onderzoek in deze drie Arnhemse wijken?

Binnen de gemeente Arnhem leven al langere tijd zorgen over de ondermijnende criminaliteit in de drie wijken in Arnhem-Oost en de invloed die daar mogelijk vanuit gaat op de jeugd. Een combinatie van sociaaleconomische problematiek in de wijken en de aanwezigheid van criminele structuren (en mogelijk negatieve rolmodellen) maakt jongeren namelijk kwetsbaar voor afglijden naar (georganiseerde) criminaliteit. Dit is de reden dat er vanuit BOTOC in 2021 zes deelprojecten in deze drie wijken zijn opgestart. Dit zijn zowel preventieve als repressieve projecten waarin wordt samengewerkt met onder andere scholen, wijkteams, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het bedrijfsleven, straatcoaches, en jeugd- en jongerenwerkers.

Lacune

Het ontbreekt tot nu toe echter aan een heldere analyse. Vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn:

- Hoe verhouden de jongeren op straat zich tot de criminele structuren in de wijk?;
- Heeft de gemeente samen met haar veiligheidspartners wel de juiste doelgroep in beeld?;
- Passen de gekozen interventies wel bij deze jongeren wanneer het netwerk om hen heen in beeld is?

De gemeente wil derhalve graag in beeld brengen welke negatieve invloed er uitgaat van personen die onderdeel zijn van (bovenlokale) criminele fluïde netwerken: 'de onzichtbare invloed op het gedrag en de criminele carrièreontwikkeling van jongeren in de wijk'.[2]

Het in beeld brengen van deze netwerken en de kopstukken (harde kern) en carrièremakers (rising stars) hierbinnen is de basis voor een structurele en effectieve aanpak. De rising stars en de harde kern zijn namelijk voor de jongeren in de wijk te beschouwen als negatieve rolmodellen.

Ambitie

De ambitie van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de relatie is tussen de overlast en criminaliteit in drie Arnhemse wijken enerzijds en de regionale ondermijnende drugscriminaliteit anderzijds. Op basis van dit beeld wordt nagegaan in hoeverre de bestaande aanpak op problematische jeugd(netwerken) in de wijk, maar ook binnen de persoonsgerichte aanpak (PGA) en de aanpak van ondermijning, afdoende is of bijstelling behoeft.

1.2 De probleemstelling en opbrengsten

Voor het onderzoek naar de fluïde criminele netwerken formuleren we de volgende probleemstelling:

> *Hoe is de jeugdcriminaliteit in drie Arnhemse wijken verbonden met en wordt ze beïnvloed door bovenlokale criminele (drugs)netwerken?*

Uit deze probleemstelling leiden we de volgende concrete onderzoeksvragen af:

1. Hoe ziet het bovenlokale criminele netwerk eruit dat invloed heeft op jongeren in Arnhem-Oost?
2. Welke te onderscheiden categorieën jongeren en ouderen – zoals harde kern, rising stars, criminele locals, jonge aanwas en facilitators – zitten er in het netwerk, wat is hiervan de omvang, wat zijn hun kenmerken en aan welke vormen van criminaliteit maken ze zich schuldig?
3. Welke clusters zijn er binnen het netwerk te onderscheiden en wat zijn hun kenmerken en criminaliteitspatronen?
4. Wat betekent voorgaande voor de aanpak van de harde kern, rising stars, criminele locals, jonge aanwas en facilitators?

Voor de uitvoering van dit onderzoek is samengewerkt met een politie-analist uit de Eenheid Oost-Nederland. Hierdoor kent het onderzoek een tweeledige opbrengst. Allereerst is er deze geanonimiseerde onderzoeksrapportage, maar daarnaast is er ook een analyse op naamsniveau die door de politie-analist is overgedragen aan en in beheer is bij het basisteam Arnhem-Noord. Binnen de geldende convenanten kan deze analyse gebruikt worden voor de aanpak. Omdat de onderzoekers alleen gebruik hebben kunnen maken van geanonimiseerde informatie en niet van informatie op persoonsniveau is het in de beschrijving van het netwerk niet mogelijk om in te zoomen op criminele families.[3]

1.3 Methoden van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen die hierna worden toegelicht.

1.3.1 Deskresearch

Om dit onderzoek en de onderzoeksgroep in een context te plaatsen, analyseerden we open bronnen, notities, registraties van de gemeente en literatuur. We geven op basis van deze bronnen in hoofdstuk 2 een beeld van ontwikkelingen en carrières in de jeugd- en jongerencriminaliteit enerzijds en typeren de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf – de wijken waar de personen in dit onderzoek een band mee hebben – anderzijds.

1.3.2 Samenstellen basislijst straatprinsen

De analyse kent het samenstellen van een primaire namenlijst (basislijst) als startpunt. Om te komen tot een dergelijke lijst is informatie/kennis van betrokken 'streetlevel functionarissen' uit de wijken aangevuld met informatie van een aantal rechercheurs. Omdat er in dit onderzoek voor gekozen is om de onderzoekers geen kennis te laten nemen van informatie op naamsniveau is deze lijst via de politie overgedragen aan de politie-analist. De basislijst van in totaal 132 personen verdeeld over de drie wijken is samengesteld uit twee bronnen die te typeren zijn als straatinformatie:

- Straatprinsen of kopstukken: dit zijn de op dit moment crimineel actieve jongeren en jongvolwassenen (vaak vanaf een jaar of 16) uit de wijk die behoren tot de problematische jeugdgroep in de wijk, die veel (criminele) contacten hebben, te beschouwen zijn als informele of formele leiders die zichtbaar zijn of op de achtergrond de touwtjes in handen hebben, die invloed hebben op het gedrag van de jongeren op straat en te zien zijn als de spinnen in het spreekwoordelijke web;
- Straatprinsen of kopstukken van toen: dit betreft een aantal twintigers en dertigers met hetzelfde profiel als hierboven maar die uit beeld zijn en volgens professionals op de achtergrond nog steeds een rol spelen.

1.3.3 Netwerkanalyse

De netwerkanalyse is in samenwerking met een politie-analist uitgevoerd en ziet er op hoofdlijnen als volgt uit: op basis van politieregistraties van de afgelopen drie jaar is gekeken wie er in samenhang met de personen op de basislijst staan geregistreerd.[4] Deze informatie is uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH) gehaald, middels Blue View. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een breed scala aan politiecontacten zoals staandehoudingen, aanhoudingen (w.o. heterdaad), meldingen openbare orde, verkeerscontroles en (voornamelijk) aandachtsvestigingen (registraties n.a.v. verdachte situaties).

Het is overigens goed mogelijk dat er dat er nog meer registraties op personen bij de politie bekend kunnen zijn in het systeem van de recherche (Summ-it). Deze gevoelige informatie kon niet gebruikt worden voor dit onderzoek, maar kan in een latere fase – aanpak – eventueel nog toegevoegd worden.

Extended netwerk

Voorgaande analyse geeft zicht op een uitgebreid of *extended* netwerk zoals in figuur 1.1 is weergegeven. Dit netwerk bestaat uit 1.635 personen die in de afgelopen 3 jaar tenminste één keer voorkomen als verdachte of betrokkene in 14.611 registraties bij de politie. Nadere analyse van dit *extended* netwerk leert dat 66 procent van de personen uit Arnhem komt. Van de resterende personen woont een groot deel in Gelderland, maar er zijn ook diverse personen in het netwerk

actief die uit andere delen van het land komen zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Almere. Dit illustreert de landelijke reikwijdte van dit netwerk.

Figuur 1.1 – Extended netwerk

Naar een limited netwerk

Om het netwerk van 1.635 personen op inhoud in te perken en te komen tot een *limited* netwerk selecteren we personen die op basis van politiecontacten als actief te beschouwen zijn. Zij hebben in de afgelopen drie jaar minimaal tien politiecontacten, waarbij ze minimaal drie keer als verdachte geregistreerd zijn.

Het *limited* netwerk dat is ontstaan, vormt de basis voor een verdiepende analyse. Allereerst zijn de volgende stappen gezet:

- Alle dubbele entiteiten zijn samengevoegd tot één;
- Alle NN personen zijn verwijderd[5].

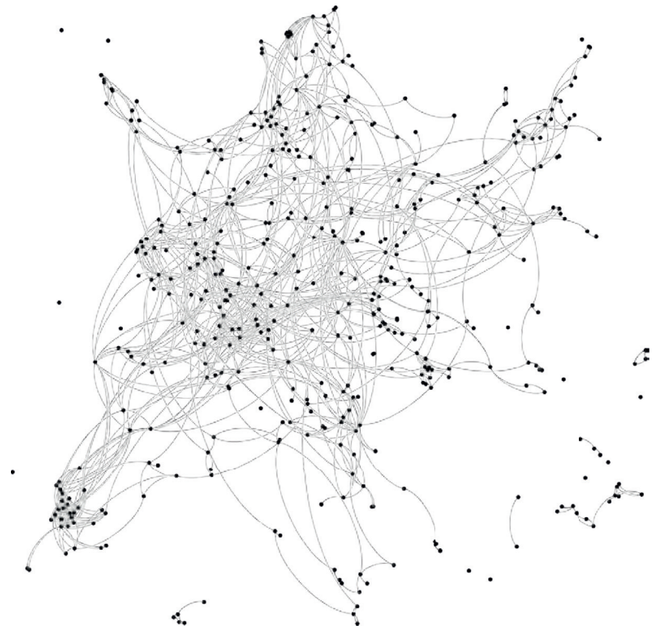
Dit levert een *limited* netwerk op – figuur 1.2 – dat bestaat uit 484 personen. Van deze 484 horen 54 personen tot de basisgroep: de oude en nieuwe straatprinsen. De 484 personen komen in de afgelopen drie jaar in 10.311 politieregistraties voor als verdachte of betrokkene. Het betreft 3.087 registraties als betrokkene en 7.224 registraties in de rol als verdachte.

Voor deze personen zijn – naast bijvoorbeeld leeftijd, geslacht en woonbuurt – op basis van bestaande cognos-rapportages die binnen de politie gebruikt worden de volgende gegevens aan de personen in het netwerk toegevoegd:

- Rapport 4311, antecedenten;
- Rapport 2134, de actieradius van de door hen gepleegde strafbare feiten.

De 484 personen in het *limited* netwerk vormen de basis van de beschrijving van het totale netwerk, de categorieën personen binnen het netwerk en de te onderscheiden subnetwerken c.q. clusters. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

Figuur 1.2 – Limited netwerk



1.3.4 Verdiepende interviews

In totaal zijn er meerdere groepsgesprekken en individuele gesprekken gevoerd waar in totaal 24 professionals aan hebben meegewerkt. Het betreft frontline professionals vanuit de gemeente (beleid, veiligheid, leefbaarheid en zorg), de politie (blauw en recherche) en het straathoekwerk, meidenwerk en jongerenwerk. In deze sessies in de wijken en daarbuiten is gesproken over de wijken, de jeugd, de context, de overlast en criminaliteit, en de aanpak.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport gaan we in hoofdstuk 2 in op de context van dit onderzoek. We gaan kort in op een aantal voor dit onderzoek relevante algemene ontwikkelingen in de jeugd- en jongerencriminaliteit en criminele carrières. Verder geven we een beeld van de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf omdat dit de wijken zijn waar een deel van de personen uit het netwerk wonen en actief zijn. In hoofdstuk 3 beschrijven we het *limited* netwerk, de categorieën personen binnen het netwerk en de te onderscheiden subnetwerken c.q. clusters. In het afsluitende hoofdstuk 4 – dat te lezen is als een leesvervangende samenvatting – maken we de balans op en reflecteren we op de analyse en opbrengsten.

Eindnoten

1. In een aparte notitie is op basis van politie-informatie een beeld gegeven van de betrokkenheid van jongeren uit de drie wijken in Arnhem-Oost bij drugscriminaliteit. Zie hiervoor: van Esseveldt & Ferwerda, 2022.
2. Zie ook Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017.
3. Zie bijvoorbeeld Ferwerda, de Graaf, Lesscher & Saadat, 2018.
4. Daarbij wordt gebruik gemaakt van Analist's Notebook en UCINET.
5. Nomen nescio c.q. 'naam onbekend'.

2 De context

In dit hoofdstuk staan we stil bij de context van dit onderzoek. Allereerst gaan we in op het onderwerp jeugd- en jongerencriminaliteit waarbij ontwikkelingen en carrières centraal staan. Daarna geven we een beschrijving van de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost, oftewel de context waarin een deel van de jongeren uit dit onderzoek een binding mee hebben.

2.1 Jeugd- en jongerencriminaliteit: ontwikkelingen en carrières

Sinds de eeuwwisseling is er sprake van een sterke daling (halvering) van de criminaliteit gepleegd door jongeren en jongvolwassenen[1] en van een daling van het aantal problematische jeugdgroepen[2]. Deze daling heeft overigens vooral betrekking op de offline criminaliteit. Recent onderzoek wijst – na een groot aantal jaren daling – op een stabilisering van de omvang van de jeugdcriminaliteit en van een toename van wapenbezit en geweldsmisdrijven onder jongeren en jongvolwassenen. Gedigitaliseerde vormen van jeugd- en jongerencriminaliteit en cybercrime nemen overigens ook toe.

Uit diverse onderzoeken[3] komt naar voren dat de daling in de jeugd- en jongerencriminaliteit ons in de eerste plaats overkomen is in de vorm van de 'Crime drop' als autonome ontwikkeling in de westerse wereld. Daarnaast zijn er 'Out of the box' verklaringen, zoals de afname van het loodgehalte in ons milieu. Dit zou invloed hebben op een afname van afwijkend gedrag van mensen. Ook dient de toename van het smartphonegebruik door jongeren genoemd te worden waardoor het rondhangen op straat (met bijbehorend gedrag) voor een deel vervangen is door digitaal rondhangen.[4]

Er zijn ook afgedwongen verklaringen voor de daling van de jeugd- en jongerencriminaliteit die ook opgeld doen voor ons land. Dit zijn onder andere:

- Stedelijke vernieuwing;
- Vroegsignalering en de aanpak van risicojeugd en -gezinnen;
- Ketensamenwerking;
- Gelegenheidbeperkende en technopreventieve maatregelen;
- 'Focused policing'.

'Focused policing' lichten we er even uit, want deze categorie afgedwongen verklaringen is zeer relevant voor onderhavig onderzoek. Oorspronkelijk verwees 'policing' bij deze categorie naar activiteiten en interventies door de politie.[5] Inmiddels betreft het hier ook activiteiten en interventies die door de politie met anderen worden uitgevoerd waarbij de politie niet noodzakelijkerwijs zelf de initiatiefnemer of regisseur is. Kortom, het begrip 'policing' is van strikt politiewerk langzamerhand verschoven naar gezamenlijke handhaving. Hoe het ook zij, de grote gemene deler bij 'focused policing' is focus, samenwerking, persoons-, doelgroep- en gebiedsgericht. Vanuit onderzoek is bekend dat het aanbrengen van gezamenlijke focus in analyse en een gerichte integrale aanpak op *hot times*, *hot spots*, *hot groups* en *hot shots* zin hebben in het terugdringen van criminaliteit en overlast.[6] In het kader van de aanpak van jeugd- en jongerencriminaliteit zijn de Top X-aanpakken zoals de Top600 in Amsterdam (*hot shots*) en de aanpak van jeugdgroepen (*hot groups*) voorbeelden binnen deze categorie. Dit zijn aanpakken waar de politie samen met haar ketenpartners de afgelopen jaren sterk op heeft ingezet. Onderzoekers[7] constateren bijvoorbeeld dat in meer dan de helft (60%) van de door hen bekeken criminele jeugdgroepen sprake is geweest van een integrale aanpak, waarbij duidelijke stappen zijn gezet in de onderlinge samenwerking met positieve resultaten.

2.1.1 Stoppen of doorgaan met criminaliteit

In de internationale criminologie bestaan theorieën waarin een relatie wordt gelegd tussen de levensloop van jongeren en hun betrokkenheid bij criminaliteit. Met name Sampson en Laub[8] hebben veel onderzoek gedaan naar dit fenomeen en ook invloed gehad op Nederlands onderzoek[9]. Bekend is het onderscheid tussen het zogeheten opgroei- en signaalgedrag, en het daarmee verband houdende onderscheid tussen *desistance* (stoppen) en *persistance* (doorgaan). We lichten een en ander hierna toe.

Stoppen

Veruit het leeuwendeel van de jeugdcriminaliteit kan onder opgroeigedrag worden geschaard en neemt af met het ouder worden.[10] Naarmate de jaren vorderen,

veranderen de sociale bindingen van jonge mensen ten faveure van een conventionele maatschappelijke carrière. Jongerenwerkers geven bijvoorbeeld vaak aan dat 'woning', 'wijf' 'werk' – en tegenwoordig 'wifi' – factoren zijn die invloed hebben op het uiteindelijk stoppen met criminaliteit. Onder invloed van de levensloopcriminologie is er tevens aandacht voor deze *desistance* en de verklarende factoren die daarbij een rol spelen.[11] Bij *desistance* staat het proces van stoppen met crimineel gedrag en het opbouwen van een nieuwe, niet-criminele identiteit centraal.[12] Copp, Giordano en Longmore[13] concluderen in een recent artikel dat naast gebeurtenissen in de levensloop zoals trouwen en kinderen krijgen, ook cognitieve processen een rol spelen. Zij duiden met name op de zich rijpende identiteit van de jongere crimineel die eveneens een rol speelt bij het stoppen. Het belang van een ontwikkelende identiteit kan moeilijk los worden gezien van tamelijk recente bevindingen in de neurologie. Ook in de neurologie wordt namelijk bevestiging gevonden in het patroon van een afnemende criminaliteit met het vorderen der levensjaren. Alleen komt de neurologie met een biologische verklaring, namelijk de rijping van de hersenen.[14] Het puberbrein maakt dat jongeren de gevolgen van hun handelen niet altijd adequaat kunnen inschatten en dat zou mede het opgroeigedrag veroorzaken.

Uit onderzoek van Weijers[15], blijkt dat jonge veelplegers lang afwegen of ze zullen doorgaan of stoppen met criminaliteit. Deze uitkomst weerspreekt de tot nu toe dominante theorie uit de criminologie dat jongeren ongemerkt stoppen met criminaliteit. Degenen die willen stoppen, ervaren volgens Weijers dat het oude leven niet meer bij hen past, dat de inkomsten tegenvallen en dat de lol eraf is. Ze zijn de stress zat, zien geen toekomst meer in hun oude levensstijl en voelen zich er te oud voor.

Interessant zijn ook de interventies waarin ex-gedetineerden en/of personen die hun criminele carrière vaarwel hebben gezegd (*desisters*) een belangrijke rol kunnen spelen om actieve daders er toe te bewegen hun criminele carrière vaarwel te zeggen. Er worden hiervoor ook wel termen gebruikt als ´positive role models´, ´peer support´ en ´mentoring projects´.[16]

Naast de reeds genoemde verklaringen voor het stoppen met criminaliteit, noemt Geenen[17] in het rapport 'Stoppen is afzien' de betekenis van professionals bij *desistance*. Net als Rovers[18] gaat zij ervan uit dat de kwaliteit van de relatie van professionals en cliënten effect heeft op de resultaten van interventies.

Resisters

In Nederland heeft met name Adjiembaks (2018) met haar dissertatie '(On)gemerkt bijzonder: levensverhalen van resisters en de betekenis van het uitblijven van een criminele carrière', aandacht geschonken aan resistentie. Het gaat hierbij om het verschijnsel dat personen in een criminele omgeving die blootstaan aan risicofactoren lang niet altijd zelf crimineel worden. Een categorie weet de verleidingen te weerstaan.

Doorgaan

Een klein deel van de jongeren en jongvolwassenen gaat door met hun criminele levenswandel, ook als de jaren vorderen. Ouder worden, veranderende bindingen, een rijpende identiteit en het volwassen worden van de hersenen lijken minder of geen effect te hebben op deze categorie. Vaak betreft het hier het aandeel personen dat al tijdens de jonge jaren signaalgedrag liet zien in de vorm van vroege voorspellers van een (aanhoudende) criminele carrière. Voorbeelden daarvan zijn onder andere spijbelgedrag, pestgedrag en het afkomstig zijn uit een zwak sociaal gezin.[19] Ook deelname aan een criminele jeugdgroep is een krachtige voorspeller voor een latere criminele carrière. De jeugdgroep is niet zelden een 'kraamkamer' voor de georganiseerde criminaliteit.[20] Daarbij moet wel opgemerkt worden dat doorgaan bepaald niet hetzelfde is als doorgroeien. Net als in dit onderzoek hebben we ook in eerder onderzoek onderscheid gemaakt tussen de zogeheten criminele locals en de harde kern.[21] Bij eerstgenoemde categorie gaat het bij uitstek om vaak oudere, lokale veelplegers die ooit instroomden als jeugdcrimineel. Het betreft niet bepaald de succesvolle criminelen. Vaak gaat het dan om personen die het op meerdere vlakken maar niet lukt om een conventionele carrière op de bouwen. Hierbij valt te denken aan verslaafde veelplegers of personen die het om diverse redenen maar niet lukt om afscheid te nemen van de criminele levensstijl. Succesvol in crimineel opzicht is wel de harde kern: beroepscriminelen die vaak in georganiseerd verband en bovenlokaal actief zijn. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.1.2 Doorgroeiers in de criminaliteit

We beginnen deze paragraaf met een fragment uit een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens.[22]

Mocro Maffia

De 'Mocro Maffia' vindt haar oorsprong in een jeugdgroep die aan het begin van deze eeuw actief was in de Diamantbuurt in De Pijp in Amsterdam. De groep die zich in haar beginjaren bezighoudt met overlast en intimidatie groeit door richting bedreigingen, overvallen, inbraken en de handel in coke. Door een ruzie in 2012 over een partij coke van 200 kilo die verdween uit de haven van Antwerpen valt de groep uit elkaar en ontstaan er twee groepen. De eerste staat onder leiding van Gwenette Martha en bij de andere stonden Houssine Ait Soussan (alias Hoes of de burgemeester) en Benaouf Adoui aan het roer. Sinds 2012 zijn er over en weer meer dan twintig liquidaties gepleegd die telkens over drugs gaan. Inmiddels zijn er meerdere groepen bij de drugsoorlog van de 'Mocro Maffia' betrokken. Moorden leiden tot nieuwe vetes waar broers, neven en (voormalige) vrienden in verwikkeld raken. Semi-automatische en automatische vuurwapens en PGP-Blackberry's (Pretty Good Privacy) zijn onderdeel van de bedrijfsuitrusting van deze gewelddadige drugscriminelen.

De term 'Mocro Maffia' is overigens vreemd omdat er niet alleen mannen van Marokkaanse komaf bij betrokken zijn en ze met de aanduiding 'maffia' teveel status krijgen.

Topcrimineel Gwenette Martha kwam in 2014 om het leven. Hij had maar liefst 80 'schotwonden'. Benaouf Adoui is veroordeeld voor een liquidatie in Antwerpen en zou in 2020 voorwaardelijk in vrijheid komen. Hij blijft echter langer vastzitten omdat men hem linkt aan een verijdelde bevrijdingspoging met een helikopter uit de gevangenis in Roermond, waarna hij is overgeplaatst naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught.

Hij geldt al jaren als een sleutelfiguur in de aanhoudende oorlog in de onderwereld. Houssine Ait Soussan is op vrije voeten en zit in Marokko en behoort samen met Ridouan Taghi (alias Kleine) en Richard Riquelme (alias Rico de Chileen) tot de belangrijkste erfgenamen.

Voorgaand fragment illustreert hoe de – hoogstwaarschijnlijk – zwaarste criminelen van dit moment vanuit groepen jongeren die zich eerst schuldig maakten aan overlast en intimidatie op straat zijn doorgegroeid richting de drugscriminaliteit. Het fragment is heftig, maar gelukkig ook uitzonderlijk. Slechts een kleine groep jongeren – vaak met specifieke kenmerken en opgroeiend in bepaalde contexten –blijkt door te groeien richting High Impact Crimes en richting zware en soms zelfs georganiseerde criminaliteit, zo blijkt uit diverse onderzoeken.[23]

In een recent artikel[24] wordt nader ingegaan op deze groep (potentiële) doorgroeiers. Het betreft de jongeren die, soms al heel jong (jonger dan 16 jaar), standaard met echte en/of nepwapens buurtbewoners bedreigen, medepassagiers aanvallen in het openbaar vervoer of een overval (proberen te) plegen op straat, op een benzinestation of een winkel. Deze jongens zijn vaak al enige tijd actief op straat – op typische 'hot spots' – met overlast, bedreiging en geweld. Daarnaast vertonen ze wangedrag, spijbelen ze en worden ze weggestuurd van school. Vaak zijn er problemen in de thuissituatie en wordt handel in drugs in het milieu als een voor de hand liggende bron van inkomsten beschouwd. Doorgegroeide criminelen die deel uitmaken van de 'Mocro Maffia' zijn hun (negatieve) rolmodellen. De doorgroeiers of rising stars lopen vanwege hun meestal opvallende gebrek aan empathie en besef van de afschuwelijke gevolgen van hun gedrag ernstig risico om snel door te groeien richting criminaliteit als routine, met name richting routineuze gewelddadige misdrijven in het kader van betrokkenheid bij drugscriminaliteit. Daarmee dreigen ze overigens voor zichzelf ook de toegang tot een aangepast, niet crimineel leven verder te blokkeren.

De potentiële doorgroeiers zijn enerzijds 'te groot voor de wijkagent' en anderzijds 'te klein voor de recherche'. Vanuit zorgen om verharding van de jeugdcriminaliteit wordt deze categorie van potentiële doorgroeiers als zeer zorgelijke gezien. Juist hun 'tussenstatus' – minder zichtbaar in de wijk en op weg richting de georganiseerde drugscriminaliteit – betekent dat ze door professionals gemakkelijk uit het oog verloren kunnen worden. De politie signaleert deze jongens minder in de wijk omdat hun actieradius groter wordt. Ze plegen hun strafbare feiten namelijk meer regionaal en bovenregionaal. Waar ze ooit onderdeel uitmaakten van een jeugdgroep en begonnen met overlast in de wijk, maken ze nu in de luwte carrière in de zwaardere criminaliteit. In die zin zijn overlastgevende en criminele jeugdgroepen te beschouwen als de 'kraamkamer van de georganiseerde misdaad'.[25]

2.2 Drie wijken in Arnhem-Oost

Drie wijken in Arnhem-Oost vormen de context waarin een deel van de jongeren uit dit onderzoek een binding mee hebben. Dat is de reden dat we in deze paragraaf achtereenvolgens een schets van de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf geven. We besluiten met een aantal verschillen en overeenkomsten tussen deze drie wijken in Arnhem-Oost.

2.2.1 Geitenkamp

De wijk Geitenkamp, in de volksmond ook wel 'de geitenbult' genoemd, is ontworpen in 1918 en vernoemd naar een boerderij die voorheen op die plek lag. Ten tijde van het bouwen van de wijk lag deze ver van het stadscentrum af. De wijk is dan ook opgezet als zelfstandige woonwijk met eigen voorzieningen. Centraal in de wijk bevindt zich een marktplein waar van origine verschillende winkels en een café gevestigd zijn. De wijk wordt omschreven als een stadswijk met een dorpsgevoel.[26] Geitenkamp ligt in een heuvelachtig gebied waardoor er zich in de wijk grote hoogteverschillen bevinden. Vanwege deze bijzondere ligging en vanwege de bouwstijl uit de jaren 20 en 30 is de wijk aangewezen als beschermd stadsgezicht.[27] De wijk Geitenkamp manifesteert zich letterlijk en figuurlijk als een aparte, sterk samenhangende eenheid. Dit komt onder andere vanwege de duidelijke begrenzing van de wijk en het feit dat de meeste gebouwen in een tijdsperiode van tien jaar zijn gebouwd en daarna nooit meer zijn veranderd.[28] In tegenstelling tot Presikhaaf en Malburgen, is Geitenkamp géén voormalige 'Vogelaarwijk'. Wel is Geitenkamp, eveneens als de twee andere wijken, opgenomen in de Arnhem-Oost aanpak.[29] In de Arnhem-Oost aanpak staan vijf wijken centraal waar sprake is van sociale problemen in combinatie met overlast en criminaliteit. Via verschillende initiatieven wordt geprobeerd om de situatie in deze wijken te verbeteren, onder andere op gebieden zoals onderwijs, wonen en veiligheid.[30]

Demografie

In Geitenkamp wonen 3.884 mensen, waarvan het merendeel een Nederlandse achtergrond heeft (73,6%). Ongeveer 10 procent van de inwoners heeft een westerse achtergrond. De overige inwoners hebben een Turkse (3,4%), Surinaamse (2,1%), Antilliaanse (2,0%), Marokkaanse (0,4%) of overige niet-westerse achtergrond (8,5%).[31] De wijk wordt dan ook omschreven als een 'witte volkswijk met weinig allochtonen'.[32] De huishoudens bestaan voor iets meer dan de helft uit eenpersoonshuishoudens (53%). Daarnaast zijn er eenoudergezinnen (15%), paren met kinderen (12%) en paren zonder kinderen (20%) in de wijk. De bevolkingsgroei in de wijk is de afgelopen 20 jaar sterk afgenomen. Ongeveer 90 procent van de woningen in Geitenkamp heeft een WOZ-waarde onder de €200.000. Maar liefst 82 procent van de huizen is in het bezit van een woningcorporatie. Mede hierdoor wordt de wijk op de website van de gemeente omschreven als een wijk die als voorbeeld van sociale woningbouw genoemd mag worden.[33] Het feit dat de wijk een beschermd stadsgezicht is, kent ook een negatievere kant. Om deze reden mogen de nu relatief kleine huizen namelijk niet worden aangepast

door ze bijvoorbeeld samen te voegen of te verbouwen. Dit maakt dat de huizen en daarmee dus de wijk niet interessant genoeg is voor mensen met een hoger inkomen die willen wonen in grotere huizen.[34]

De sociaaleconomische positie van de inwoners van Geitenkamp is niet altijd even goed. Er is onder andere sprake van laaggeletterdheid, eenzaamheid onder bewoners en schuldenproblematiek. De werkloosheid is hoog en ook de bijstandsdichtheid is op een hoog niveau in de wijk. Zo heeft in 2020 gemiddeld 16 procent van de inwoners tussen de 15 en 64 jaar in Geitenkamp een bijstandsuitkering. Ongeveer 70 procent van deze groep ontvangt de bijstandsuitkering al meer dan drie jaar. Het gemiddelde besteedbaar huishoudensinkomen in de wijk is een stuk lager dan het besteedbaar inkomen dat voor de rest van de stad Arnhem geldt (respectievelijk €25.500 en €37.300). In de wijk is dan ook 24 procent van de huishoudens te omschrijven als een huishouden met een laag inkomen. Dit is twee keer zoveel als het gemiddelde van de stad.[35] Veel kinderen groeien op in armoede en er is sprake van generatiearmoede waarbij de armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven. Daarnaast wonen veel kwetsbare mensen bij elkaar in de wijk, zoals mensen die begeleid wonen of mensen die een psychische kwetsbaarheid hebben maar weinig begeleiding krijgen. Daarnaast stellen bewoners dat er 'vluchtelingen' uit de andere wijken in Arnhem, waar de goedkopere woningen zijn gesloopt en deze vervangen zijn door duurdere woningen, naar de Geitenkamp zijn toegekomen. Volgens de bewoners veroorzaakt dit extra spanning in de wijk en volgens hen is de Geitenkamp dan ook 'het afvoerputje van Arnhem' geworden.[36]

Leefbaarheid, veiligheid en maatschappelijke participatie

Uit een onderzoek naar de veiligheid, leefbaarheid en het welzijn van de bewoners in Arnhem bleek dat de leefbaarheid in de wijk Geitenkamp een relatief lage score krijgt, namelijk een 6,5. De sociale cohesie in de wijk scoort net iets onder het gemiddelde van de stad (respectievelijk 5,3 en 5,7 gemiddeld). In de wijk wordt door de bewoners overlast ervaren door buurtproblemen waarbij verloedering het meeste voorkomt, gevolgd door verkeersoverlast.[37] Daarnaast komen ook sociale overlast, vermogensdelicten, dreiging en overige overlast in grotere mate voor in Geitenkamp dan in de stad in zijn geheel.[38] Ten opzichte van 2019 is het aantal delicten in de wijk in 2020 met 25 procent gestegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vermogensdelicten en vernielingen.[39] Verder is opvallend dat het aandeel inwoners van Arnhem dat negatief is over de ontwikkeling van hun buurt in het afgelopen jaar het hoogste is in Geitenkamp, namelijk 41 procent. Daarnaast zijn er in de wijk relatief veel mensen die verwachten dat de buurt in de toekomst verder achteruit gaat en zijn de inwoners het meeste negatief over de buurtontwikkeling in het afgelopen jaar.[40] Er komen weinig meldingen vanuit de wijk naar bijvoorbeeld de politie. Buurtbewoners stellen zelf dat het verlinken van iemand in de wijk over criminele activiteiten een taboe is.[41]

Wat betreft de beleving van veiligheid, voelen relatief veel bewoners van Geitenkamp zich wel eens onveilig in de eigen woonbuurt (35%). Ze geven de wijk op dit gebied dan ook een 6.1 als rapportcijfer. Dit is onder het gemiddelde van 6,7 dat de stad in zijn geheel krijgt.[42] Tevens zijn zowel sociale eenzaamheid (het missen van sociale contacten) als emotionele eenzaamheid (het missen van een intieme band met personen) in de wijk meer aanwezig dan in vergelijking met andere delen van Arnhem.[43] Ongeveer een derde (30%) van het aantal inwoners heeft tenminste één langdurige beperking (zoals ziekte, aandoeningen en handicaps). Dit is het op één na hoogste percentage van de stad. Alleen Malburgen-Oost scoort iets hoger op dit gebied. Het aantal vrijwilligers in de wijk en ook het aantal mantelzorgers in de wijk is daarentegen op eenzelfde gemiddelde niveau als de stad in zijn geheel.[44]

Geitenkamp in het nieuws

De wijk komt de afgelopen jaren regelmatig negatief in het nieuws en de wijk heeft al tijden een slecht imago. Zo is de wijk bijvoorbeeld in het nieuws rondom de jaarwisseling 2020-2021 omdat het dan enkele avonden op rij erg onrustig is vanwege rellende jongeren. De jongeren zijn boos vanwege het vuurwerkverbod wat dat jaar geldt, waardoor ze brandstichten en toch vuurwerk afsteken.[45] Ook wordt een woning gesloten vanwege de handel in zwaar illegaal vuurwerk.[46] Er is niet alleen maar negatief nieuws uit de wijk. Zo zijn er bijvoorbeeld ook inwoners die zich inzetten om het imago van de wijk te verbeteren. Zij proberen de leefbaarheid in de wijk te vergroten door bijvoorbeeld twee keer per jaar opruimacties te organiseren.[47]

2.2.2 Malburgen

Malburgen is een wijk in het zuiden van Arnhem die bestaat uit drie deelwijken: Malburgen-West, Malburgen-Oost (Zuid) en Malburgen-Oost (Noord). De wijk ligt relatief dicht bij het stadscentrum en wordt met dit noordelijke stadsdeel in verbinding gebracht via twee bruggen over de uiterwaarden en de Rijn.[48] Tijdens de aanbouw van de wijk in de jaren dertig was het oorspronkelijke plan dat de wijk een gebied zou worden met veel ruimte voor groen, maar doordat er na de Tweede Wereldoorlog een groot woningtekort was, werd hier van afgeweken en kwamen er veel goedkope woningen voor in de plaats. Ook in de jaren 50, 60 en

70 groeide de wijk en kreeg de wijk het karakter van een klassieke volksbuurt met vooral huurwoningen en -flats. In de jaren 80 en 90 was er sprake van veel sociale problematiek in de wijk en werd er veel overlast ervaren van criminaliteit en drugshandel en -gebruik. Het verloop van de bewoners in de wijk was dan ook hoog. Veel autochtone bewoners verhuisden naar andere delen van de stad en bewoners met een niet-westerse migratieachtergrond kwamen juist naar de wijk toe.[49] Tegenwoordig wonen er relatief veel kwetsbare mensen in Malburgen. Zij hebben sociale of psychische problemen en hebben regelmatig te maken met financiële zorgen.[50]

Malburgen is een voormalige Vogelaarwijk en maakt – evenals Geitenkamp – deel uit van de Arnhem-Oost aanpak.[51] Er zijn veel initiatieven in de wijk. Zo zijn er sinds mei 2021 bijvoorbeeld straatcoaches in de wijk actief die op straat te vinden zijn. Zij proberen contact te leggen met de jongeren in de wijk en hen te helpen bij het weerstaan van de verleidingen van de criminele wereld. Daarnaast zijn de straatcoaches ingezet om het gevoel van veiligheid in de wijk te versterken en de overlast te verminderen.[52]

Demografie

In Malburgen wonen de meeste mensen in Malburgen-Oost (Zuid) (n=8.971), gevolgd door Malburgen-Oost (Noord) (n=6.441) en Malburgen-West (n=4.608). In totaal wonen er 20.020 mensen in Malburgen.[53] De samenstelling van de inwoners van Malburgen-West is divers. Zo'n 53 procent van de inwoners heeft een Nederlandse achtergrond, 35 procent heeft een niet-westerse achtergrond (zoals Turks en Marokkaans) en 12 procent een westerse achtergrond. In Malburgen-Oost (Noord) is deze verhouding vergelijkbaar. Hier heeft 57 procent een Nederlandse achtergrond, 31 procent een niet-westerse achtergrond en 12 procent een westerse achtergrond. In Malburgen-Oost (Zuid) ligt de verhouding anders. Hier heeft 45 procent van de inwoners een niet-westerse achtergrond, 44 procent een Nederlandse achtergrond en 11 procent een westerse achtergrond.[54] Naar verwachting wordt Malburgen in 2022 qua inwonersaantal de grootste wijk van Arnhem.[55] De buurt Immerloo, die ligt in Malburgen-Oost (Zuid), is het kleinste gedeelte van Malburgen maar heeft het meeste aantal inwoners per vierkante meter in Arnhem.[56]

Vooral in Malburgen-Oost (Zuid) zijn veel woningen het eigendom van een woningcorporatie (75%). In Malburgen-Oost (Noord) en Malburgen-West is dit aandeel minder (respectievelijk 38% en 45%). In deze twee delen van Malburgen staan dan ook relatief veel koopwoningen (43% en 41% van de huizen). De WOZ-waarde van de huizen in heel Malburgen is laag. In Malburgen-Oost (Noord) en Malburgen-West heeft tussen de 61 tot 65 procent van de huizen een waarde tot €200.000. In Malburgen-Oost (Zuid) geldt dit zelfs voor 75 procent van de huizen.[57]

In Malburgen-West is het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen €33.200 per jaar en hier is ongeveer de helft van de inkomens laag te noemen. Een kwart van de huishoudens heeft tot 120 procent van het sociaal minimum te besteden. Dit is iets hoger dan het gemiddelde van de stad Arnhem, waar dit bij ongeveer een vijfde van de huishoudens het geval is. In Malburgen-Oost (Noord) is het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen wat hoger (€35.300 per jaar). Ook hier is ongeveer de helft van de inkomens laag te noemen en heeft ongeveer een vijfde een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. Ongeveer twee derde van de inkomens in Malburgen-Oost (Zuid) is aan te merken als laag. Gemiddeld hebben de huishoudens zo'n €28.100 per jaar te besteden. Bijna 40 procent van de huishoudens heeft tot 120 procent van het sociaal minimum te besteden. Opvallend is ook dat in Malburgen-Oost (Zuid) 41 procent van de kinderen opgroeit in huishoudens die tot 120 procent van het sociaal minimum te besteden hebben. Dit is veel hoger dan het Arnhemse gemiddelde (16% van de kinderen) wat betekent dat relatief veel kinderen in dit deel van de wijk opgroeien in armoede.[58]

Leefbaarheid, sociale kracht en veiligheid

De inwoners van Malburgen zijn redelijk positief over de leefbaarheid en de voorzieningen in hun buurt. Ze geven dit aan in de monitor leefbaarheid, veiligheid en wonen door rapportcijfers te geven die rond de 7,0 gemiddeld liggen. Dit komt overeen met de cijfers die de stad Arnhem in zijn algemeen krijgt. Ondanks deze 'hoge' cijfers zijn er verschillende buurtproblemen die de inwoners van Malburgen ervaren. Zo is in Malburgen-West sprake van veel ervaren verkeersoverlast, gevolgd door verloedering en het waarnemen van vermogensdelicten. In Malburgen-Oost (Noord) en Malburgen-Oost (Zuid) speelt vooral verloedering een grote rol voor de inwoners. Daarnaast is er ook sprake van verkeersoverlast en het waarnemen van veel vermogensdelicten in deze twee delen van Malburgen.[59]

De sociale cohesie in alle drie de delen van Malburgen is laag (scores tussen de 5.1 en 5.3). Daarnaast scoort vooral Malburgen-Oost (Noord) slecht op de sociale buurtkracht in de wijk en zijn de inwoners van deze wijk het minst actief in hun buurt in vergelijking met andere buurten in de stad. Door de inwoners van Malburgen wordt in het algemeen verwacht dat de buurt in de toekomst verder achteruitgaat. Deze verwachting heerst het sterkste bij de inwoners van

Malburgen-Oost (Zuid).[60] Malburgen in zijn geheel scoort daarnaast hoog op de ervaren sociale eenzaamheid van de inwoners. Vooral in Malburgen-Oost (Zuid) is dit met een score van 3.1 een van de hoogste scores van de stad. Mensen voelen zich hier dus relatief vaak sociaal eenzaam. Voor ervaren emotionele eenzaamheid geldt hetzelfde. Ook hier scoort Malburgen in het algemeen hoog en is het vooral Malburgen-Oost (Zuid) dat er op een negatieve manier uitspringt met de op een na hoogste score van de stad. Alleen de wijk Presikhaaf-West scoort wat hoger. Opvallend is ook dat 34 procent van het aantal inwoners in Malburgen-Oost (Zuid) te maken heeft met tenminste één langdurige beperking zoals ziekte, aandoeningen, handicaps of andere beperkingen. Dit is het hoogste van alle wijken in de stad en ook een stuk hoger dan het Arnhemse gemiddelde van 24 procent.[61]

Iets meer dan een derde van de inwoners van Malburgen voelt zich wel eens onveilig in hun eigen woonbuurt. Dit is relatief veel in vergelijking met andere delen van de stad. Vooral de inwoners van Malburgen-West voelen zich wel eens onveilig (38%). Toch geven de inwoners van dit deel de veiligheid in de wijk een 6.2. Malburgen-Oost (Noord) en Malburgen-Oost (Zuid) krijgen beide een 6.1.[62]

Malburgen in het nieuws

Recent kwam Malburgen negatief in het nieuws vanwege de slechte staat van de huizen in de wijk. Er is schimmelvorming, tocht en kou en verschillende bewoners geven aan dat zij ziek(er) zijn geworden van deze slechte omgeving.[63] Een ander nieuwsfeit – een heftig incident – heeft te maken met de verloedering (bijvoorbeeld het dumpen van grof vuil) die zichtbaar is in de wijk. Dat dit verstrekkende gevolgen kan hebben, bleek toen een gedumpt bankstel tijdens de nieuwjaarsnacht van 2020 door vuurwerk in brand vloog waardoor er vervolgens brand in een flat uitbrak en er twee mensen omkwamen. Dit incident vond plaats in de buurt Immerloo in Malburgen-Oost (Zuid). In de media wordt deze buurt ook wel de 'armste buurt van Gelderland' genoemd.[64]

2.2.3 Presikhaaf

De wijk Presikhaaf is op te delen in twee delen: Presikhaaf-West en Presikhaaf-Oost. Presikhaaf-West bestaat uit de buurten 'Presikhaaf I', 'Presikhaaf II' en 'Presikhaaf III'. De buurten 'Over het Lange Water' en 'Elsweide' maken deel uit van Presikhaaf-Oost. De huizen en gebouwen in Presikhaaf-West zijn omstreeks 1950-1959 gebouwd als gevolg van het woningtekort na de Tweede Wereldoorlog. Deze portiekflats zijn inmiddels voor een groot deel gesloopt en er is veel nieuwbouw van zowel huur- als koopwoningen voor in de plaats gekomen. De buurten

in Presikhaaf-Oost zijn eind jaren 60, begin jaren 70 gebouwd. Dit gedeelte van Presikhaaf onderscheidt zich vanwege een ruimere opzet en de aanwezigheid van meer parken. Daarnaast staan in de buurt Elsweide de meeste koopwoningen van Presikhaaf en wonen er relatief veel senioren.[65] Presikhaaf ligt dichtbij verschillende uitvalswegen en snelwegen die de wijk deels doorkruizen waardoor deze de verschillende buurten in de wijk als het ware insluiten. De bewoners van de buurten worden op deze manier fysiek van elkaar gescheiden.[66] In 1965 werd in de wijk het winkelcentrum Presikhaaf geopend. Toentertijd was dit een unieke plek omdat dit het eerste overdekte winkelcentrum in Europa was. Het centrum is namelijk geïnspireerd op de Amerikaanse *shopping malls*. Het winkelcentrum is een aantal keer gerenoveerd, zo ook nog recent[67]

Presikhaaf in zijn geheel is aangewezen als Vogelaarwijk, waardoor er geld beschikbaar kwam om onder andere de sociale infrastructuur in de wijk te verbeteren.[68] Er is destijds veel geïnvesteerd in verschillende projecten in de wijk. Hiermee werden echter niet altijd de bewoners zelf gestimuleerd om door te gaan met het bedenken en uitvoeren van duurzame oplossingen en is er nog altijd veel problematiek in de wijk aanwezig. Zo is er armoede, veel laaggeletterdheid en geven inwoners aan dat zij hun buren niet altijd kennen en weinig contacten hebben in de buurt[69]. Tegenwoordig is Presikhaaf net als Malburgen en Geitenkamp opgenomen in de Arnhem-Oost aanpak.[70]

Demografie

In Presikhaaf wonen 16.027 mensen waarvan er 8.706 in Presikhaaf-West wonen en 7.321 in Presikhaaf-Oost.[71] Ongeveer de helft van het aantal huishoudens in Presikhaaf-West bestaat uit eenpersoonshuishoudens, wat betekent dat de helft van de mensen alleen woont. Dit komt overeen met het gemiddelde van de stad. In Presikhaaf-Oost is dit aantal groter, namelijk 62 procent. Ongeveer 60 procent van de inwoners in Presikhaaf-West heeft een migratieachtergrond. Het gaat dan voornamelijk om mensen met een Turkse (19,5%), overige niet-westerse (15,4%) of westerse (10,4%) migratieachtergrond. Ongeveer 40 procent van de inwoners van Presikhaaf-West heeft een Nederlandse achtergrond.[72] In Presikhaaf-Oost wonen, in vergelijking met Presikhaaf-West, meer mensen met een Nederlandse achtergrond (59.6%). Daarnaast wonen er voornamelijk mensen met een westerse (13,8%), overige niet-westerse (13,2%) en Turkse (7,1%) migratieachtergrond.[73]

Zoals eerder al genoemd staan in Presikhaaf-Oost relatief veel koopwoningen, zo'n 42 procent. Daarnaast is 31 procent van de woningen in het bezit van een woningcorporatie. De overige 26 procent van de huizen valt onder de overige verhuur. In Presikhaaf-West ligt deze verhouding anders. Hier is 68 procent

van de woningen in het bezit van een woningcorporatie en valt 13 procent onder de overige huur. Slechts 19 procent van de woningen in Presikhaaf-West is een koopwoning. Zowel in Presikhaaf-West als in Presikhaaf-Oost is ongeveer de helft van de woningen een flat of appartement (respectievelijk 53% en 57%).[74] De WOZ-waarde van de huizen is laag. In Presikhaaf-West is de waarde van ongeveer 70 procent van de huizen lager dan €200.000 en in Presikhaaf-Oost geldt dit voor 80 procent van de huizen.[75]

Ook het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen in Presikhaaf-West is laag, namelijk zo'n €28.400 per jaar. In Presikhaaf-Oost is het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen met €31.400 per jaar hoger. Toch is 57 procent van de inkomens in Presikhaaf-Oost laag te noemen. In Presikhaaf-West is dit zelfs 68 procent. Ongeveer 13 procent van de inwoners van Presikhaaf-West (tussen de 15-64 jaar) heeft een bijstandsuitkering. Bijna 70 procent van deze mensen maakt hier al meer dan drie jaar gebruik van. In Presikhaaf-Oost hebben minder mensen een bijstandsuitkering (5,7%) in vergelijking met Presikhaaf-West. Ongeveer 50 procent van deze mensen heeft deze uitkering al meer dan drie jaar.[76]

Veiligheid en leefbaarheid

Uit de monitor leefbaarheid en veiligheid 2019 blijkt dat de bewoners van Presikhaaf-West de wijk een 6.4 geven op het gebied van woonomgeving. Dit is het laagste cijfer van de gehele stad Arnhem. Presikhaaf-Oost krijgt op dit gebied een 7.0 en scoort dus wat hoger.[77] De inwoners van Presikhaaf-West zijn ten opzichte van de andere inwoners van de stad Arnhem ook het minst positief over hun woonbuurt en medebewoners. Ze geven dit het rapportcijfer 5.8. Presikhaaf-Oost scoort op dit gebied een stuk hoger, namelijk een 6.6. Verder is vooral in Presikhaaf-West de sociale cohesie laag. De wijk krijgt de op een na laagste score van de stad (4,9). Wederom is dit in Presikhaaf-Oost hoger (5.2).[78]

Van alle wijken in de stad Arnhem is de ervaren sociale eenzaamheid in Presikhaaf-West het hoogst. De bewoners van deze wijk missen dus relatief vaak sociale contacten. Ten opzichte van 2017 is in Presikhaaf-Oost de ervaren sociale eenzaamheid juist afgenomen. Hier zijn bewoners minder vaak sociale contacten gaan missen. Op het gebied van ervaren emotionele eenzaamheid scoren zowel Presikhaaf-West als Presikhaaf-Oost hoog. Bewoners missen hier relatief vaker een intieme band met anderen dan bewoners van andere delen van de stad.[79]

In Presikhaaf-West voelt 41 procent van de bewoners zich wel eens onveilig in hun eigen woonbuurt, terwijl dit in Presikhaaf-Oost minder het geval is (31%). Het is dan ook niet verrassend dat de bewoners Presikhaaf-West hun woonbuurt een 5.8 geven op het gebied van veiligheid. Presikhaaf-Oost krijgt een 6.5 en ligt

qua score dicht(er) tegen het gemiddelde van de stad aan (6,7).[80] Qua buurtproblemen zijn vooral verloedering en verkeersoverlast aanwezig in beide wijken.[81]

De mening van inwoners Presikhaaf

Zelf zijn de bewoners wisselend in hun mening over de wijk. Zo stelt de een dat de wijk flink verbeterd is sinds de sloop van de flats, terwijl de ander juist vindt dat de wijk onherstelbaar achteruit is gegaan vanwege verloedering.[82] Toch zijn de bewoners van Presikhaaf ook trots op hun wijk vanwege de betrokkenheid van bewoners en de positieve sfeer in de wijk. Ook de jongeren in Presikhaaf zijn trots op de plek waar ze wonen en zetten zich door middel van vrijwilligerswerk in om iets terug te doen voor hun buurt.[83]

2.2.4 Overeenkomsten en verschillen tussen drie wijken in Arnhem-Oost

Uit de schetsen van de wijken blijkt dat Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf drie verschillende wijken zijn, maar tegelijkertijd ook veel overeenkomsten hebben. Elke wijk lijkt een eigen karakter te hebben met verschillende inwonersprofielen. Zo is Geitenkamp van oudsher een volkswijk waar overwegend autochtone Nederlanders wonen. Ook is Geitenkamp in tegenstelling tot Malburgen en Presikhaaf geen voormalige Vogelaarwijk. In Malburgen en Presikhaaf wonen (zeker in vergelijking met Geitenkamp) veel mensen met diverse migratieachtergronden. Echter, waar in Malburgen relatief veel jonge mensen wonen, wonen in Presikhaaf relatief veel senioren. Dit geeft verschillende dynamieken in de wijken.

Wat overeenkomt tussen de drie wijken is dat ze aan te merken zijn als kwetsbare wijk. Zowel Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf staan bij de gemeente Arnhem onder de aandacht omdat ze onderdeel zijn van de Arnhem-Oost aanpak. Daarnaast komt overeen dat in alle drie de wijken diverse sociale en maatschappelijke problematiek de boventoon voert. De inkomens in de wijken zijn laag, mensen hebben gemiddeld niet veel te besteden en er heerst armoede. De woningen zijn klein en niet altijd goed onderhouden. In Presikhaaf en Malburgen staan bijvoorbeeld veel flats met kleine woningen en in Geitenkamp mogen de kleine huizen niet verbouwd worden vanwege het beschermde stadsgezicht. Dit trekt mensen met lagere inkomens aan en zorgt ervoor dat mensen met hogere inkomens verhuizen naar andere delen van de stad. Ook trekt dit vaker mensen aan die kwetsbaar zijn vanwege sociale of psychische problemen en financiële zorgen. Daarnaast zijn in alle drie de wijken veel van de huizen in het bezit van woningcorporaties en zijn er weinig koopwoningen in de wijken te vinden. De

wijken vallen verder op vanwege slechte scores op verschillende gebieden wanneer ze vergeleken worden met de stad Arnhem in zijn geheel. Er is sprake van lage sociale cohesie en er is veel eenzaamheid onder de inwoners van de wijken. Ook is er sprake van verloedering van de leefomgeving en voelen veel inwoners zich wel eens onveilig in hun eigen wijk. Kort gezegd: Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf zijn wijken die 'verkeerde lijsten' aanvoeren.

Al met al zijn Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf kwetsbare – en soms voor de overheid gesloten – wijken waar voor jonge inwoners veel ingrediënten aanwezig zijn die te zien zijn als een voedingsbodem voor een carrière in de criminaliteit. Het Arnhems breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit (BOTOC) erkent deze voedingsbodem en streeft ernaar om met een brede, integrale aanpak in te zetten op het voorkomen van het afglijden van jongeren in een crimineel netwerk. Tegelijkertijd bestaat de aanpak uit het opwerpen van barrières voor een potentieel nieuwe generatie. Door middel van een integrale aanpak wordt het gehele netwerk rondom jongeren (thuis, omgeving en onderwijs in de brede zin met alle daarbij behorende sleutelposities) geactiveerd en zo ingericht dat jongeren tot succesvol gaan participeren in de Arnhemse samenleving. Met andere woorden: van beloftevolle crimineel naar maatschappelijk participeren.

Eindnoten

1. Van der Laan, Beerthuizen & Goudriaan, 2017; Van der Laan & Beerthuizen, 2018; De Waard, Van der Laan & Scheepmaker, 2017; Van der Laan, Pleysier & Weerman, 2020 en Van der Laan, Beerthuizen en Boot, 2021.
2. Ferwerda & Van Ham, 2017.
3. Berkeley & Van Uden, 2009; Vollaard, Versteegh & Van den Brakel, 2009; Bervoets, Ferwerda, Bremmers, Keijzer & Appelman, 2013; Van der Laan, et. al, 2018; Ferwerda, 2019; De Waard, 2019.
4. Weerman, 2017.
5. Skogan & Frydl, 2004.
6. Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2011; Braga & Weisburd, 2012.
7. Van Burik, Hoogeveen, De Jong & Vogelvang, 2013.
8. 1995 en 2017.
9. Onder andere Geenen, 2010; Weijers, 2018; Blokland & De Kruijff, 2020
10. Sampson & Laub, 1995.
11. Bersani & Eggleston Doherty, 2018; Copp, Giordano & Longmore, 2019.
12. Maruna 2001; McNeill 2006.
13. 2019.
14. Crone, 2018.
15. 2018.
16. Lenkens, van Lenthe, Schenk, Magnée, Sentse, Severiens, Engbersen & Nagelhout, 2019.
17. 2010.
18. 2008.
19. Ferwerda, Jakobs & Beke, 1996; Beerthuizen, Leijsen & Van der Laan, 2019.
20. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2013.
21. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017.
22. Ferwerda, Wolsink & Van Leiden, 2020.
23. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2013; Weijers & Van Drie, 2014; Bervoets & van Wijk, 2016; Van Grinsven & Verwest, 2017; Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017; Van Koppen, Van der Geest & Kleemans, 2017; Weijers, 2018; Fuller, Morgan & Brown, 2019; Campedelli, Calderoni, Comunale & Meneghini, 2020.
24. Weijers, Ferwerda & Roks, 2021a
25. Weijers, Ferwerda & Roks, 2021b.
26. Geitenkamp.net, z.d.; Gemeente Arnhem, z.d. -c
27. Geitenkamp.net, z.d.; Gemeente Arnhem, z.d. -a
28. Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, 2007.
29. Essen, 2007; Gemeente Arnhem, z.d.-b.
30. Gemeente Arnhem, z.d.-b.
31. Arnhem in Cijfers, 2021a.
32. De Cort, 2021.
33. Gemeente Arnhem, z.d.-c.
34. De Cort, 2021.
35. Arnhem in Cijfers, 2021c.
36. De Cort, 2021.
37. Andringa, Warta, De Jong, & Van Straaten, 2020.
38. Andringa et al., 2020.
39. Arnhem in Cijfers, 2021b.
40. Andringa et al., 2020.
41. De Cort, 2021.
42. Andringa et al., 2020.
43. Andringa et al., 2020; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2019.
44. Andringa et al., 2020.
45. NOS, 2020a.
46. NOS, 2020b.
47. Van Delft, 2021.
48. Lammerse, 2018.
49. Lammerse, 2020.
50. Terpstra, 2019.
51. Van Essen, 2007; Gemeente Arnhem, z.d.
52. Bruinsma, 2021.
53. Arnhem in Cijfers, 2021a.
54. Arnhem in Cijfers, 2021a.
55. Lammerse, 2020.
56. InMalburgen, 2021.
57. Arnhem in Cijfers, 2021e.
58. Arnhem in Cijfers, 2021c.

59. Arnhem in Cijfers, 2021d.
60. Andringa et al., 2020.
61. Andringa et al., 2020.
62. Andringa et al., 2020.
63. Bolwerk, 2021.
64. Terpstra, 2020; Van der Ploeg & Bruinsma, 2020.
65. Arnhem2day, 2021; Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021.
66. Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021.
67. Mijn Gelderland, z.d.
68. Van Essen, 2007.
69. Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021.
70. Gemeente Arnhem, z.d.
71. BRP, 2020.
72. Arnhem in Cijfers, 2021a.
73. Arnhem in Cijfers, 2021a.
74. Arnhem in Cijfers, 2021e.
75. Arnhem in Cijfers, 2021e.
76. Arnhem in Cijfers, 2021c.
77. Andringa et al., 2020.
78. Andringa et al., 2020.
79. Andringa et al., 2020.
80. Andringa et al., 2020.
81. Arnhem in Cijfers, 2021b.
82. De Gelderlander, 2016.
83. Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021; Van Alfen, 2021.

3 De netwerkanalyse

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de netwerkanalyse centraal. Vanzelfsprekend worden deze resultaten in geanonimiseerde vorm beschreven. We starten met een korte introductie waarin de gehanteerde categorieën plegers die in de analyse worden gebruikt, worden geïntroduceerd. Daarna bespreken we het beeld zoals dat uit de analyse van het netwerk naar voren komt. Wij maken daarbij telkens een onderscheid naar personen uit de drie wijken in Arnhem-Oost, personen uit de rest van Arnhem en personen van buiten Arnhem. Nadat de netwerkanalyse is beschreven, wordt de problematiek in de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf nader geduid op basis van interviews met streetlevel professionals. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de huidige aanpak in de wijken en kansen voor de aanpak op basis van de analyse.

3.1 Over carrières, rekrutering, categorieën plegers en clusters

Het werven van nieuwe aanwas is onderdeel van het zogeheten doorcriminaliseren van criminele jeugd.[1] Daarmee wordt een criminele carrière bedoeld die van kwaad tot erger gaat. Bijvoorbeeld van drugsrunner naar spil in een dealernetwerk. Op basis van een empirisch onderzoek in een aantal gemeenten worden vijf typen plegers binnen criminele netwerken onderscheiden: de criminele locals, de jonge aanwas, de rising stars, de harde kern en de facilitators.[2] Datzelfde onderscheid hanteren we voor de analyse in dit rapport.

Om te bepalen wie wat is, zijn de leeftijd en de actieradius doorslaggevend.[3] De antecedenten en de positie in het netwerk kleuren de typen nader in. De *criminele locals* (de naam zegt het al) hebben een beperkte actieradius, en zijn vaak oudere, lokale veelplegers. Het zijn niet bepaald de succesvolle criminelen. Succesvol is wel de *harde kern*: beroepscriminelen met een stevige verzameling

antecedenten én een grote actieradius. Zij zijn vaak bovenlokaal (en zelfs internationaal) actief. Vanuit lokaal en regionaal veiligheidsperspectief zijn de rising stars mogelijk het meest interessant. Het gaat daarbij, kort gezegd, om het lokale aanstormende criminele talent. De kans lijkt groot dat de leden van deze groep zich zullen doorontwikkelen richting de harde kern. Deze groep is nog redelijk zichtbaar in het publieke domein maar naarmate de tijd verstrijkt, wordt de groep steeds minder zichtbaar. Dan de jonge aanwas: dat zijn jongeren die door professionals worden gezien als risicogroep en zich veelal schuldig maken aan overlast, maar ook incidenteel aan ernstige delicten zoals bedreigingen, intimidatie, woninginbraak, straatroof en overvallen. Het betreft daarbij onder meer 'territoriaal geweld'.[4] Deze jongens – want dat zijn het vooral – claimen een straat of buurt als 'domein', voelen zich heer en meester in de wijk en intimideren of bedreigen bewoners die zich hierbij niet neer wensen te leggen. Een wat aparte categorie zijn de facilitators. Zij verlenen hand- en spandiensten aan personen uit het criminele circuit, zoals helers, vaders uit criminele families en katvangers. Vaak gaat het daarbij al lang niet meer om jeugdige criminelen.

Hoe dan ook spelen netwerken een cruciale rol bij het doorcriminaliseren. Overigens wordt in de onderzoeksliteratuur strikt genomen een onderscheid gemaakt tussen netwerken en samenwerkingsverbanden.[5] Samenwerkingsverbanden – wij noemen dat clusters – worden gezien als het meest concrete niveau van netwerken. Een netwerk kan strikt genomen uit meerdere clusters bestaan die niet altijd van elkaar weten dat zij opereren in hetzelfde (overkoepelende) netwerk.[6] Dat komt ook omdat het etiket netwerk vaak door een criminoloog of politie-analist van buitenaf op een groep samenplegers wordt geplakt.[7] De personen in kwestie kunnen hun verband en ook de grootte van hun netwerk heel anders inschatten. Het gaat hoe dan ook om sociale en criminele verbanden die bestaan uit personen en relaties tussen personen.[8] In dit onderzoek gebruiken we de termen jonge aanwas, criminele locals, harde kern, rising stars en facilitators, het netwerk en de clusters.

Het netwerk en de clusters

In hoofdstuk 1 is aangegeven hoe in een aantal analysestappen het *limited* netwerk van 484 personen tot stand is gekomen. Dit totale netwerk bestaat uit diverse subnetwerken die we clusters noemen. Om tot clusters te komen, is gebruik gemaakt van de 'Modularity Class'.[9] Modulariteit is een methode om de structuur van netwerken te bepalen. Het is ontworpen om de sterkte van de opdeling van een netwerk in clusters te meten. Netwerken met een hoge modulariteit hebben dichte verbindingen tussen de knooppunten binnen clusters, maar schaarse verbindingen tussen knooppunten uit verschillende clusters. Modulariteit wordt vaak gebruikt in optimalisatiemethoden voor het detecteren van gemeenschapsstructuren in netwerken. De methode bestaat uit twee fasen. Ten eerste zoekt het naar 'kleine' gemeenschappen door de modulariteit op een lokale manier te optimaliseren. Vervolgens verzamelt het knooppunten van dezelfde gemeenschap en bouwt het een nieuw netwerk op waarvan de knooppunten de gemeenschappen zijn. Deze stappen worden iteratief herhaald totdat een maximale modulariteit is bereikt

Actieradius

In eerder onderzoek naar de kenmerken, achtergronden en ontwikkelingen van problematische jeugdgroepen werd geconstateerd dat jeugdgroepen en hun leden die zich schuldig maken aan hinderlijk gedrag vooral wijkgebonden zijn. Groepen die overlast veroorzaken, zijn in hun gedrag wijkoverstijgend, terwijl criminele jeugdgroepen de grootste actieradius hebben en ook regionaal en landelijk opereren.[10] Naarmate de actieradius toeneemt, trekken de groepen zich terug uit het publieke domein, maken zij zich minder schuldig aan zichtbare overlast en gaan ze zich meer toeleggen op criminaliteit. Criminele jeugdgroepen verdwijnen in dit ontwikkelingsstadium langzaam maar zeker uit het straatbeeld en ontwikkelen zich tot bovenlokale criminele netwerken. Politie, justitie en andere veiligheidspartners verliezen het zicht op deze groepen, omdat het politieel toezicht vooral wijkgericht georganiseerd is. Regelmatig wordt dan ten onrechte gesuggereerd dat 'het probleem is opgelost', waarop de aandacht wordt verlegd naar een nieuwe jeugdgroep die (wel) in beeld is.[11]

Van jonge aanwas tot harde kern

Voor de criminele classificatie – jonge aanwas, rising stars, criminele locals, harde kern en facilitators – gebruiken we de actieradius per persoon en de leeftijd.[12] Dat gaat als volgt:

- Per strafbaar feit wordt op basis van de berekende afstand tussen woon- en pleegplaats de actieradius bepaald. De actieradius kent drie categorieën: lokaal, regionaal en landelijk. Indien de afstand tussen de woon- en pleegplaats 0-5 km betreft, krijgt het de categorie lokaal. Is de afstand tussen de 5 en de 30 km dan krijgt het de categorie regionaal en is de afstand groter of gelijk aan 30 km krijgt het de categorie landelijk;

- Naast dat per strafbaar feit de actieradius wordt berekend, wordt deze ook per persoon bepaald. Per persoon wordt bepaald hoeveel procent van alle, door de persoon gepleegde strafbare feiten lokaal, regionaal of landelijk hebben plaatsgevonden. Daarnaast kan het ook voorkomen dat de woon- of pleegplaats onbekend is. Indien 70 procent of meer van alle strafbare feiten lokaal zijn gepleegd krijgt de persoon het label 'lokaal'. Bij 70 procent of meer regionaal krijgt de persoon het label 'regionaal' en bij 70 procent of meer landelijk krijgt de persoon het label 'landelijk'. Bij 70 procent of meer onbekend krijgt de persoon het label 'onbekend'. Vervolgens ontstaat er ook een overige categorie, namelijk wanneer geen van bovenstaande logica op gaat. Indien bijvoorbeeld een persoon een verhouding heeft van 60 procent lokaal, 20 procent regionaal en 20 procent landelijk of zelfs meer evenredig verveeld in 33, 33 en 34 procent dan krijgt de persoon het label 'diffuus';
- Aan de hand van de actieradius per persoon en de leeftijd wordt de criminele classificatie per persoon bepaald. Dat wordt gedaan op basis van systeeminformatie bij de politie. De classificatie vindt plaats volgens onderstaande matrix.

Tabel 3.1 – Criminele classificatie op basis van leeftijd en actieradius

	Actieradius				
Leeftijd	*Lokaal*	*Regionaal*	*Landelijk*	*Diffuus*	*Onbekend*
t/m 17	Jonge aanwas	Rising stars	Harde kern	X	X
18 t/m 21	Rising stars	Rising stars	Harde kern	Rising stars	X
22 t/m 29	Criminele 'locals'	Harde kern	Harde kern	Harde kern	X
30 t/m 39	Criminele 'locals'	Criminele 'locals'	Harde kern	Criminele 'locals'	X
40 en ouder	Facilitator	Facilitator	Harde kern	Criminele 'locals'	X

Het kan voorkomen dat er op basis van de beschikbare informatie in de politiesystemen geen duidelijke classificatie gemaakt kan worden. Deze worden in de matrix aangegeven met een 'X'.

3.2 Eerste opbrengst: next generation

Om in het uiteindelijke netwerk – dat we hierna beschrijven – opgenomen te worden, is gekeken naar criminele activiteit. Het gaat om personen die in de afgelopen drie jaar tenminste tien registraties bij de politie hebben waarvan tenminste drie keer in de rol als verdachte. Op basis daarvan krijgen de personen een criminele classificatie zoals weergegeven in tabel 3.1 en worden ze opgenomen in het *limited* netwerk.

Een nadere analyse op de '1.151 afvallers' leert dat het gaat om 319 jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar, waarvan er 128 woonachtig zijn in een van de drie wijken in Arnhem-Oost.

Deze jongeren zijn te typeren als de next generation omdat ze wel onderdeel uitmaken van het *extended* netwerk waarbinnen personen zich schuldig maken aan het plegen van allerhande vormen van (ernstige) criminaliteit. Ze voldoen echter niet aan het criterium van tenminste tien politieregistraties in de afgelopen drie jaar waarvan tenminste drie keer in de rol als verdachte. Het lijkt voor de hand te liggen om deze groep jongeren (preventiegroep) nader in beeld te brengen en na te gaan of ze al in een aanpak zitten of niet. In hoofdstuk 4 komen we hierop terug. In tabel 3.2 zijn de aantallen jongeren die behoren tot de next generation per wijk weergegeven. Om toevalstreffers uit te sluiten, bestaat de next generation uit jongeren tussen de 12 en 18 jaar die tussen de drie en negen politieregistraties hebben als betrokkene of verdachte in de afgelopen drie jaar.[13]

Tabel 3.2 – Next generation naar aantal en wijk

Wijk	**Aantal**
Geitenkamp	27
Malburgen	19
Presikhaaf	19

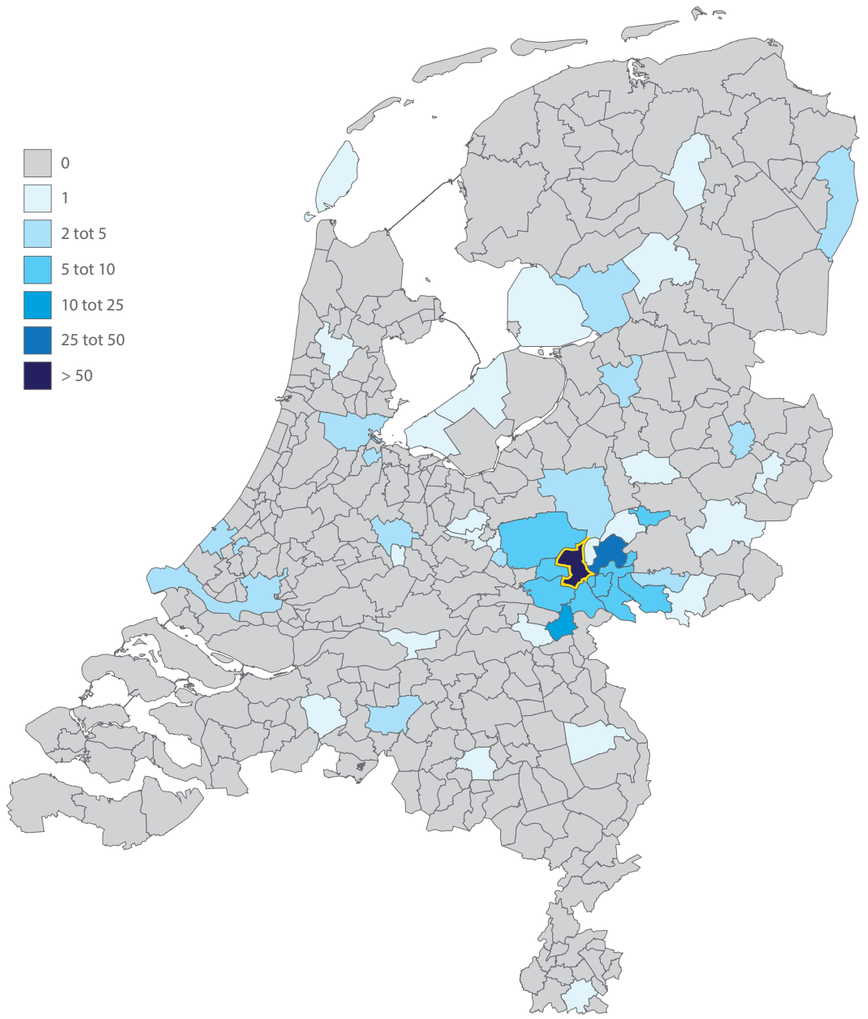
3.3 Het netwerk: een eerste beschrijving

In het *limited* netwerk – zie figuur 3.1 – zitten in totaal 484 personen. Het netwerk bestaat voor 91 procent uit mannen (439). De 45 vrouwen zijn in de figuur in het roze weergegeven. De gemiddelde leeftijd van de leden van het netwerk is 27 jaar. De leeftijden van de personen in het netwerk lopen van 13 tot 65 jaar.

Figuur 3.1 – Limited netwerk naar geslacht

Nadere analyse leert dat het netwerk zich niet beperkt tot Arnhemmers. Ruim de helft (59%) van de leden van het netwerk (n=285) is namelijk woonachtig in Arnhem en 41 procent (n=199) komt van elders. Relatief veel personen komen uit Gelderland, maar daarnaast vallen ook Rotterdam, Den Haag, Steenwijk en Amsterdam op als woongemeenten van de leden van het netwerk. In figuur 3.2 is te zien dat er ook lijnen zijn met personen uit andere delen van het land.

Figuur 3.2 – Leden van het netwerk naar woongemeente



In de afgelopen drie jaar komen de leden van het netwerk in 10.311 politieregistraties voor als betrokkene of verdachte bij incidenten (overtreding, misdrijf of aandachtsvestiging).[14] Dat is gemiddeld 21 incidenten per persoon, waarvan gemiddeld 6 keer als betrokkene en gemiddeld 15 keer als verdachte. In tabel 3.3 staat een overzicht van de aard en omvang van de door de politie geregistreerde incidenten.

Tabel 3.3 – Aard en omvang van de incidenten van de leden in het netwerk

Incidentcategorie[15]	**Aantal**	**Percentage**
Vermogensmisdrijven	1.117	11
Vernielingen en openbare orde incidenten	2.391	23
Geweldsmisdrijven	1.969	19
Seksuele misdrijven	31	0
Verkeersmisdrijven	1.200	12
Drugsmisdrijven	208	2
Wapenmisdrijven	84	1
Overige incidenten	3.311	32
Totaal	**10.311**	**100**

In tabel 3.3 is het volgende te zien:

- Overige incidenten komen met 32 procent het meest voor. Het gaat dan vooral om verdachte situaties, algemene mutaties en afhandelingen overige mutaties. Ook de 32 overtredingen van de justitiële voorwaarden vallen op;
- Vernielingen en openbare orde incidenten (23%) staan op twee. Daarbinnen vallen vooral de meldingen overlast jeugd, geluidshinder overig en overlast in verband met alcohol en drugs op;
- Geweldsmisdrijven (19%) staan op de derde plaats. Ruzie/twist, eenvoudige mishandeling en bedreigingen scoren hier hoog;
- In het netwerk komen relatief veel (12%) verkeermisdrijven voor. Overige verkeerszaken, rijden zonder rijbewijs en rijden onder invloed drugs/geneesmiddelen al dan niet in combinatie met alcohol staan hierbinnen in de top drie;
- 11 procent van de incidenten betreft een vermogensmisdrijf. Het gaat daarbij vooral om winkeldiefstal, heling en fraude;
- Drugsmisdrijven (2%) bestaan onder andere uit het bezit en de handel in harddrugs;
- Misdrijven in het kader van de Wet Wapens en Munitie (1%) betreffen vooral het bezit van (vuur)wapens;
- Bij seksuele misdrijven gaat het om 31 gevallen waaronder mensenhandel en verkrachting.

Verhalen en verbalen

In het kader van BOTOC bevreemdt het wellicht dat het percentage drugsmisdrijven relatief laag is. De systeeminformatie (registraties bij de politie) wijst dus in een andere richting dan de verhalen in de wijken. Die gaan – zoals we later zullen zien (3.7) – vooral in de richting dat de drugscriminaliteit voor jongeren in de wijken in Arnhem-Oost niet alleen lonkt, maar dat ze daar soms waarschijnlijk ook al bij betrokken zijn. Ditzelfde zagen we overigens ook in het veel zwaardere netwerk in de Wildemanbuurt in Amsterdam (daar 5% drugsregistraties).[16]

Met betrekking tot drugscriminaliteit is er een discrepantie tussen verhalen en verbalen. Dit is op zich logisch want er is sprake van een slachtofferloos misdrijf c.q. een haalzaak. De burger doet nauwelijks aangifte waardoor de cijfers vooral bepaald worden door de prioriteit en capaciteit bij de politie. Complicerende factor daarbij is dat het doen van druggerelateerde aanhoudingen lastig is vanwege de werkwijze die de dadergroepen hanteren.

3.4 Het netwerk en de categorieën

Om het netwerk beter te kunnen begrijpen en als input voor de aanpak, hebben we de 484 personen met behulp van de systeem- en straatinformatie getypeerd op basis van de aard en het stadium van hun criminele activiteiten. Bepalend voor toewijzing aan één van de zes typen zijn leeftijd, actieradius (lokaal, regionaal of landelijk actief) en criminaliteitsprofiel. Allereerst wordt een overzichtstabel gepresenteerd om de typen binnen het netwerk daarna te duiden.

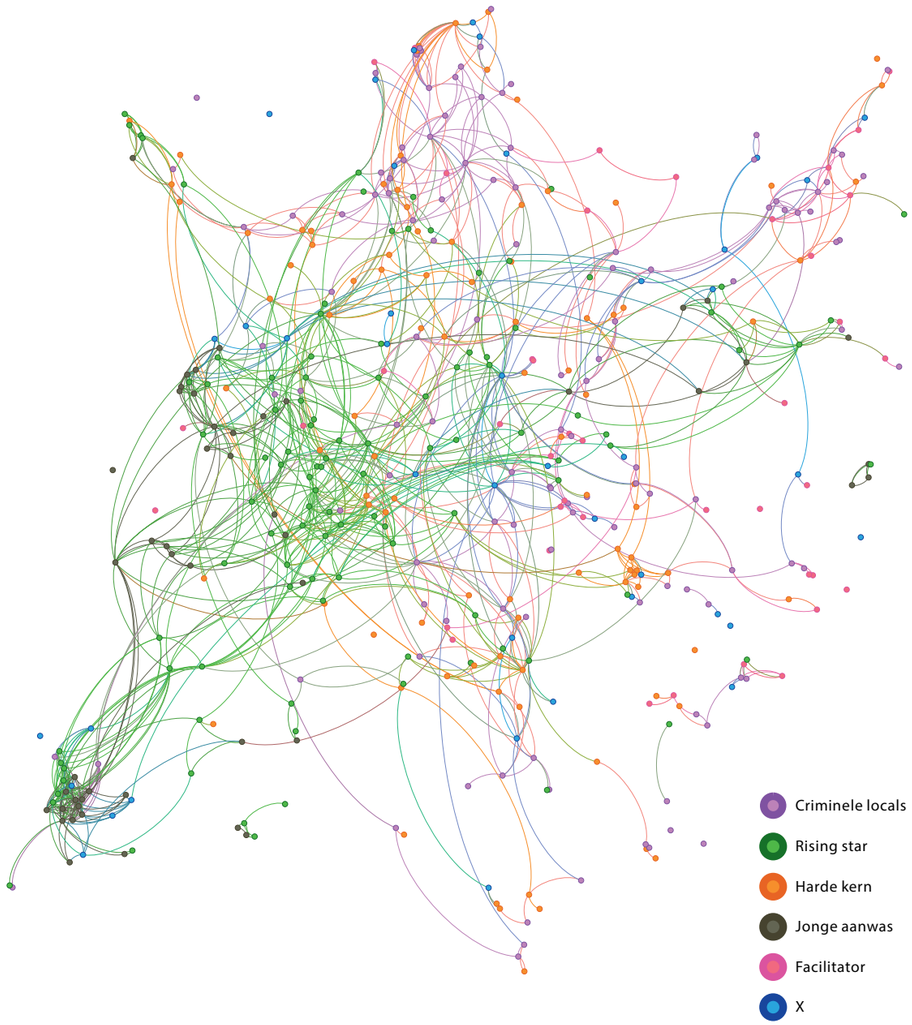
Tabel 3.4 – Categorieën in het netwerk naar aantal en percentage

Categorie	**Aantal**	**Percentage**
Harde kern	102	21
Rising stars	116	24
Criminele locals	128	26
Facilitators	43	9
Jonge aanwas	54	11
X-subjecten	41	8
Totaal	**484**	**100**

Aard netwerk

In vergelijking met een recente analyse in een buurt in Amsterdam[17] is dit netwerk minder ernstig, echter zijn er overeenkomsten met netwerken van andere gemeenten. Er zitten relatief veel harde kerners, criminele locals en rising stars in het netwerk terwijl het aandeel van de jonge aanwas relatief klein is. De rest van deze paragaaf staat in het teken van de duiding van de categorieën. In figuur 3.3 zijn de categorieën in het netwerk weergegeven.

Figuur 3.3 – Categorieën in het netwerk



Harde kern

Van de personen in het netwerk behoren er 102 tot de zogenoemde harde kern. Ze zijn vooral regionaal en landelijk crimineel actief. De gemiddelde leeftijd van deze personen is 26 jaar en in deze groep zitten 96 mannen en 6 vrouwen. In de afgelopen drie jaar zijn ze betrokken bij 2.382 door de politie geregistreerde incidenten en dat is een gemiddelde van 23 incidenten per persoon. Deze groep heeft een breed criminaliteitspatroon: van verkeersmisdrijven tot gewelds- en drugsmisdrijven. Professionals geven in de interviews aan dat deze personen lokaal steeds minder in beeld zijn omdat ze veelal elders hun strafbare feiten plegen.

Bijna de helft van de harde kerners woont in Arnhem (n=45), waarvan 15 in de drie wijken in Arnhem-Oost.

Rising stars

Het netwerk telt 116 rising stars waarvan 13 vrouwen. De gemiddelde leeftijd van deze groep is 19 jaar. Dit is illustratief voor de beschrijving die deze groep typeert, namelijk die van aanstormend crimineel talent. Deze jongens en meiden zijn carrière aan het maken in de misdaad en hebben of zoeken aansluiting bij de harde kern. De leden van deze groep bevinden zich vaak in een overgangsfase. Aan de ene kant zijn ze (als groep) nog zichtbaar op straat en veroorzaken ze de nodige overlast, maar dan vaak in de rol van regisseur. Dat strategische gedrag is aan de andere kant een teken van een omslag, want hun criminele activiteiten worden voor hen belangrijker. Aandacht van de politie is niet gewenst en dat is een reden om uit het publieke domein te verdwijnen en ‘ondergronds’ c.q. ‘bovenlokaal’ te gaan. Ze zijn vanwege hun gedrag en rijzende positie te typeren als negatieve rolmodellen voor de jonge aanwas en de daarop volgende generatie. Vanuit lokaal en regionaal veiligheidsperspectief zijn de rising stars dan ook zeer interessant, maar tot nu toe vaak nog een vergeten groep. Ze zijn te ‘groot voor de wijk(agent) en nog te klein voor de recherche’.[18] Het criminaliteitspatroon van de rising stars in dit netwerk typeert zich door vermogensmisdrijven, openbare orde incidenten en drugsmisdrijven. Per persoon zijn ze in de afgelopen drie jaar bij gemiddeld 19 incidenten betrokken geweest. Ruim de helft (n=64) van de rising stars zijn woonachtig in Arnhem, waarvan 27 in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

Criminele locals

De minder ‘succesvolle’ criminelen uit het netwerk noemen we criminele locals. Zij opereren vooral lokaal, lopen mee en voeren klusjes uit. Ze hebben niet de stap gezet naar regionale en bovenlokale misdaadpraktijken. In deze groep

bevinden zich 128 personen (13 vrouwen en 115 mannen). De gemiddelde leeftijd van de groep is 32 jaar. Ze houden zich vooral bezig met lokale drugscriminaliteit en geweldsmisdrijven. Ook staan ze relatief vaak geregistreerd voor hun betrokkenheid bij 'verdachte situaties'. Ze waren per persoon in de afgelopen drie jaar gemiddeld betrokken bij 23 door de politie geregistreerde incidenten. Van deze groep woont 75 procent in Arnhem, waarvan 46 personen in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

Jonge aanwas

In het netwerk zitten 54 jongeren – waarvan 6 meisjes – met een gemiddelde leeftijd van 16 jaar die we typeren als jonge aanwas. Zij vormen een risicogroep voor het starten van een criminele carrière. Ze claimen een plek of plekken in de buurt als 'domein' en voelen zich de baas. Ze zijn regelmatig betrokken bij ruzies en vechtpartijen, rijden zeer frequent zonder rijbewijs, zijn soms in het bezit van wapens en drugs, veroorzaken overlast en verstoren de openbare orde. Ook maakt deze risicogroep zich regelmatig schuldig aan vermogensdelicten en dan met name heling en fietsdiefstal. In de afgelopen drie jaar zijn ze betrokken bij 857 door de politie geregistreerde incidenten en dat is een gemiddelde van 16 incidenten per persoon. Ruim twee derde (n=37) van deze jongeren wonen in Arnhem, waarvan 15 in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

Facilitators

De 38 mannen en 5 vrouwen die in de categorie facilitators vallen, verlenen hoogstwaarschijnlijk hand- en spandiensten aan personen in het criminele netwerk. Denk aan de rol van katvanger of het regelen van zaken en spullen. De gemiddelde leeftijd van deze groep is relatief hoog, namelijk 49 jaar. In de afgelopen drie jaar zijn ze gemiddeld per persoon betrokken geweest bij 22 incidenten en dat betreft vooral geweldsmisdrijven, bezit harddrugs, overlast door alcohol- en druggebruik én vermogensmisdrijven, zoals winkeldiefstal, heling en fraude. De meeste (n=34) personen wonen in Arnhem, waarvan acht in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

X-subjecten

De laatste categorie personen zijn de X-subjecten. Dit zijn personen die zich wel in het criminele netwerk bevinden, maar niet aan een van de bovengenoemde categorieën gekoppeld kunnen worden. Het gaat om 41 personen (39 mannen en 2 vrouwen) met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar. Gemiddeld zijn ze in de afgelopen drie jaar betrokken geweest bij 24 incidenten. Binnen deze categorie houden de mensen zich bezig met vermogensmisdrijven, vernielingen en openbare orde incidenten en geweldsmisdrijven. In de laatste categorie zien we relatief veel bedreigingen en eenvoudige mishandelingen. Van deze categorie wonen slechts drie personen in de drie wijken in Arnhem-Oost en zeven in de rest van Arnhem. Het grootse deel (n=31) woont dus in een andere gemeente buiten Arnhem.

3.5 De clusters binnen het netwerk

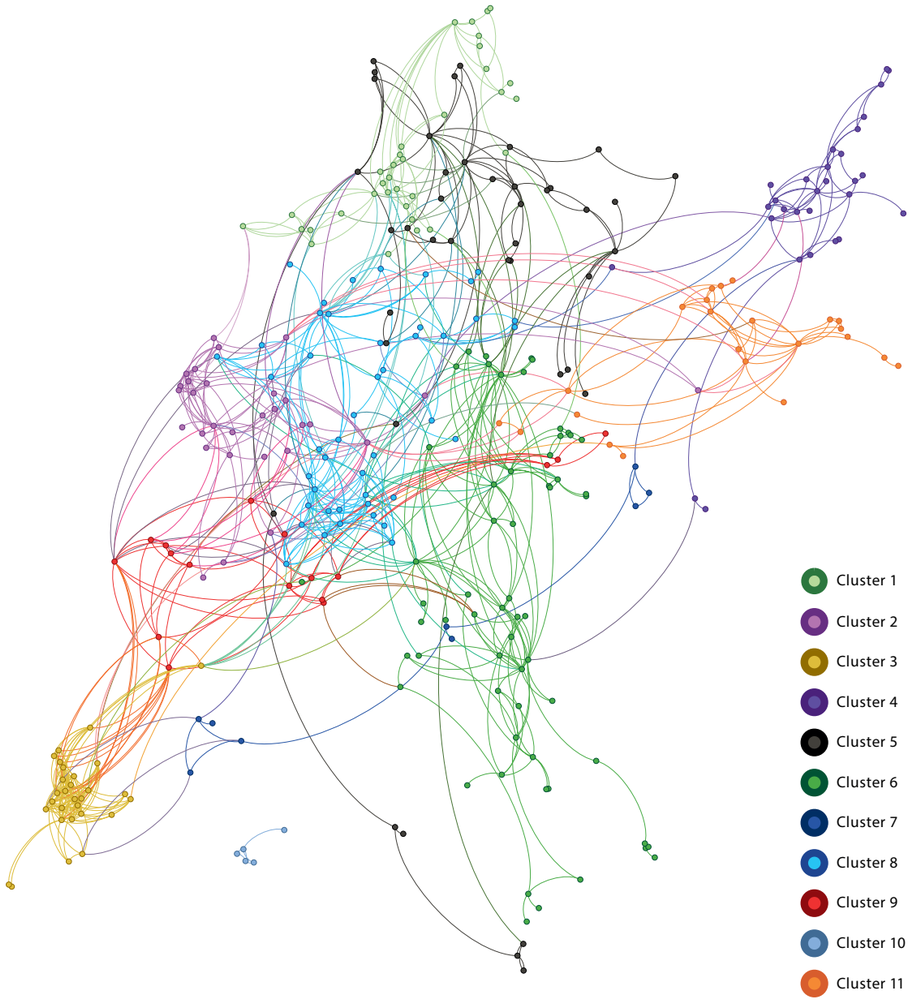
In het netwerk onderscheiden we op basis van de analyse diverse clusters. Clusters zijn te zien als kleine gemeenschappen c.q. subnetwerken met eigen kenmerken binnen het grote netwerk. Clusters kunnen via een of enkele sleutelpersonen weer aan andere clusters gekoppeld zijn zodat er sprake kan zijn van samenwerking en beïnvloeding.

Omdat wij in dit onderzoek vooral kijken naar de rol van Arnhemse jongeren en jongvolwassenen in de lokale en bovenlokale criminaliteit maken we in deze paragraaf een selectie van clusters inzichtelijk. Het selectiecriterium voor de clusters die we hierna beschrijven, is dat er tenminste twee Arnhemse jongeren (tussen de 12-18 jaar) in zitten. Dit betreft acht clusters. Daarnaast hebben we een drietal grote clusters waarin ook Arnhemse jongvolwassen zitten (18-25 jaar) inzichtelijk gemaakt. In figuur 3.4 zijn de elf clusters in verschillende kleuren binnen het totale netwerk weergegeven.

In totaal maken 322 personen deel uit van één van de elf clusters. De overige personen uit het netwerk zitten niet in een cluster maar hangen wel aan het netwerk of zitten in een cluster waar niet tenminste twee Arnhemse jongeren tot 18 jaar in zitten. Van de 322 personen in de elf clusters komen er 84 uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost, 120 uit de rest van Arnhem en 118 van buiten Arnhem.

In het vervolg van deze paragraaf zullen een aantal relevante kenmerken van een aantal clusters getypeerd worden, om zodoende een beeld te geven van de subnetwerken in het grote netwerk.

Figuur 3.4 – De elf clusters binnen het netwerk



Cluster 4 is met een gemiddelde leeftijd van 37 jaar het oudste cluster. De 26 mannen en 3 vrouwen in dit cluster komen zowel uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=8) als uit de rest van Arnhem (n=11) en van buiten Arnhem (n=10). Het gaat vooral om criminele locals, facilitators en harde kerners die een breed criminaliteitspatroon hebben, bestaande uit geweldsmisdrijven, overlast in verband met alcohol en drugs, diefstal en heling, relatief veel verdachte situaties, maar ook drugs- en wapenbezit. Met gemiddeld 28 registraties is dit ook een actief cluster.

Cluster 9 is met een gemiddelde leeftijd van 18 jaar een van de jongste clusters. De 14 jongens en 3 vrouwen wonen in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=6), de rest van Arnhem (n=1) en buiten Arnhem (n=10). In het cluster zitten jonge aanwas en rising stars maar telt ook één harde kerner. Meldingen overlast jeugd, rijden zonder rijbewijs, verdachte situaties en een enkel wapen- en drugsmisdrijf zijn aan dit cluster te koppelen. De jongeren hebben gemiddeld 17 politieregistraties in de afgelopen drie jaar. Dit cluster is kenmerkend voor de jonge clusters (net zoals de **clusters 3 en 10**) met roots in Arnhem(-Oost) en contacten daarbuiten en (nog) een relatief mild criminaliteitspatroon. Deze clusters kunnen overigens wel in contact staan met oudere en meer doorgewinterde criminelen in het netwerk.

Cluster 8 telt 45 leden waarvan één vrouw en bestaat nagenoeg alleen uit rising stars (n=24) en harde kerners (n=15). De gemiddelde leeftijd is 23 jaar en ruim driekwart van de leden woont in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost en de rest van Arnhem. Tien leden van het cluster komen van buiten Arnhem. De gemiddeld 19 politieregistraties typeren zich vooral door overlast meldingen in relatie tot jeugdoverlast maar ook alcohol en drugs, verdachte situaties, geweldsmisdrijven, relatief veel verkeersmisdrijven zoals rijden zonder rijbewijs, drugsfeiten, wapenbezit en heling.

Cluster 11 is een voorbeeld van een cluster waarin alle categorieën – van jonge aanwas (n=8) tot harde kern (n=5) – vertegenwoordigd zijn. De 19 mannen en 4 vrouwen hebben een gemiddelde leeftijd van 27 jaar en zijn woonachtig in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=12), de rest van Arnhem (n=8) en van buiten Arnhem (n=3). Gemiddeld hebben de leden van dit cluster 20 politieregistraties en een breed criminaliteitspatroon. Dit laatste past bij de diverse samenstelling van jong tot oud en van lokaal actief tot bovenlokaal actief. Dit is overigens qua samenstelling het meest 'Arnhemse' cluster.

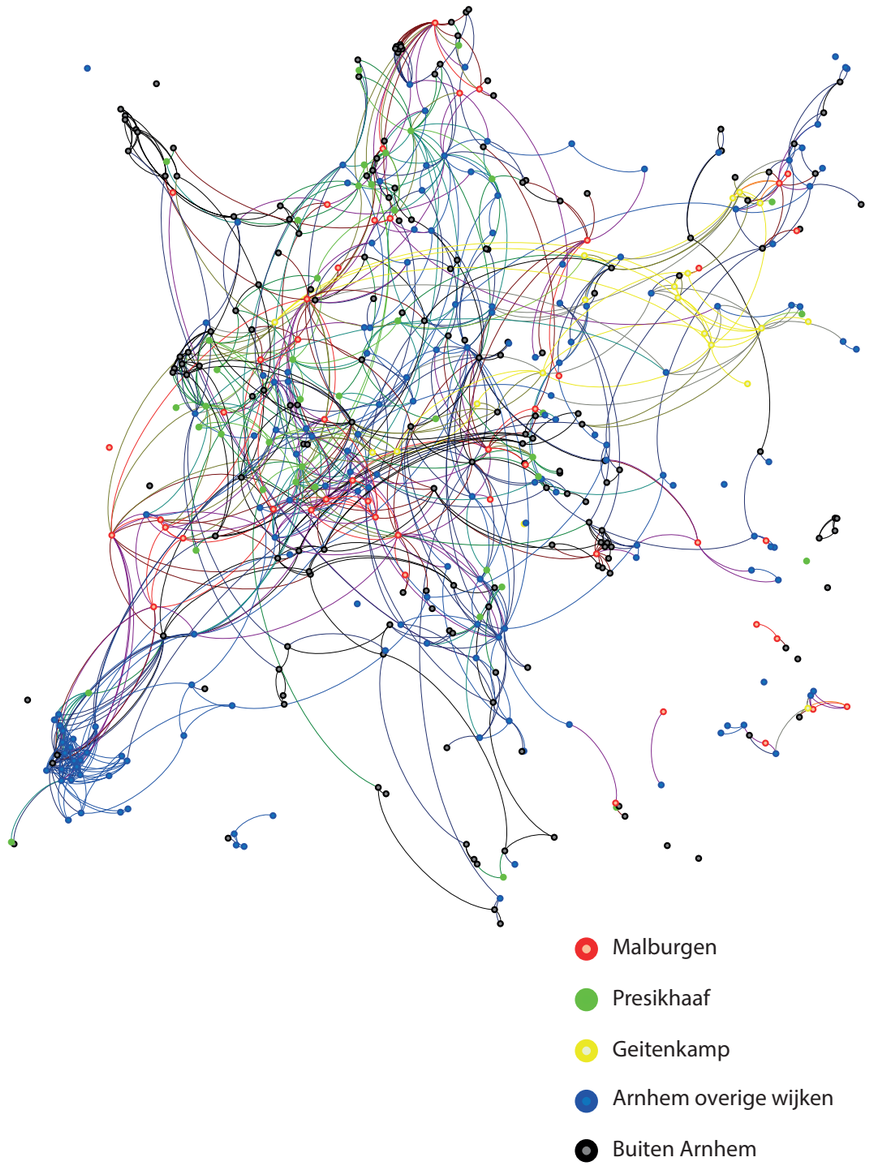
Cluster 5 is wat betreft het criminaliteitspatroon te typeren als een drugscluster. De 36 mannen en 5 vrouwen hebben een gemiddelde leeftijd van 28 jaar en zijn afkomstig uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=8), de rest van Arnhem (n=17) en buiten Arnhem (n=16). Criminele locals, harde kerners, rising stars en facilitators trekken samen op. Dat er ook één jonge aanwas in het cluster zit zou zorgelijk kunnen zijn. Ook deze leden hebben gemiddeld 20 politieregistraties waarbij registraties voor drugshandel en -gebruik (zowel hard- als softdrugs) en geweldsmisdrijven – in vergelijking met de andere clusters – relatief vaak voorkomen.

Resumerend illustreren voorgaande typeringen van een selectie van clusters in het netwerk dat er verschillen zijn in de kenmerken van de clusters. Leeftijd, aard van de criminaliteit maar ook de actieradius van samenwerking zijn verschillend. Wel valt op dat de leden van alle clusters – en dus ook de jongeren – vanuit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost in contact staan met leden uit de rest van Arnhem en daarbuiten: samen plegen ze strafbare feiten. Tot slot is de constatering dat clusters binnen het netwerk verschillen wat betreft ernst, maar daarnaast is het ook goed om te beseffen dat clusters via sleutelpersonen in het netwerk met elkaar verbonden zijn. Op die manier kunnen criminele kennis en middelen worden uitgewisseld en kunnen bepaalde jongeren doorgroeien of gerekruteerd worden.

3.6 Inzoomen op Arnhem en drie wijken in Arnhem-Oost

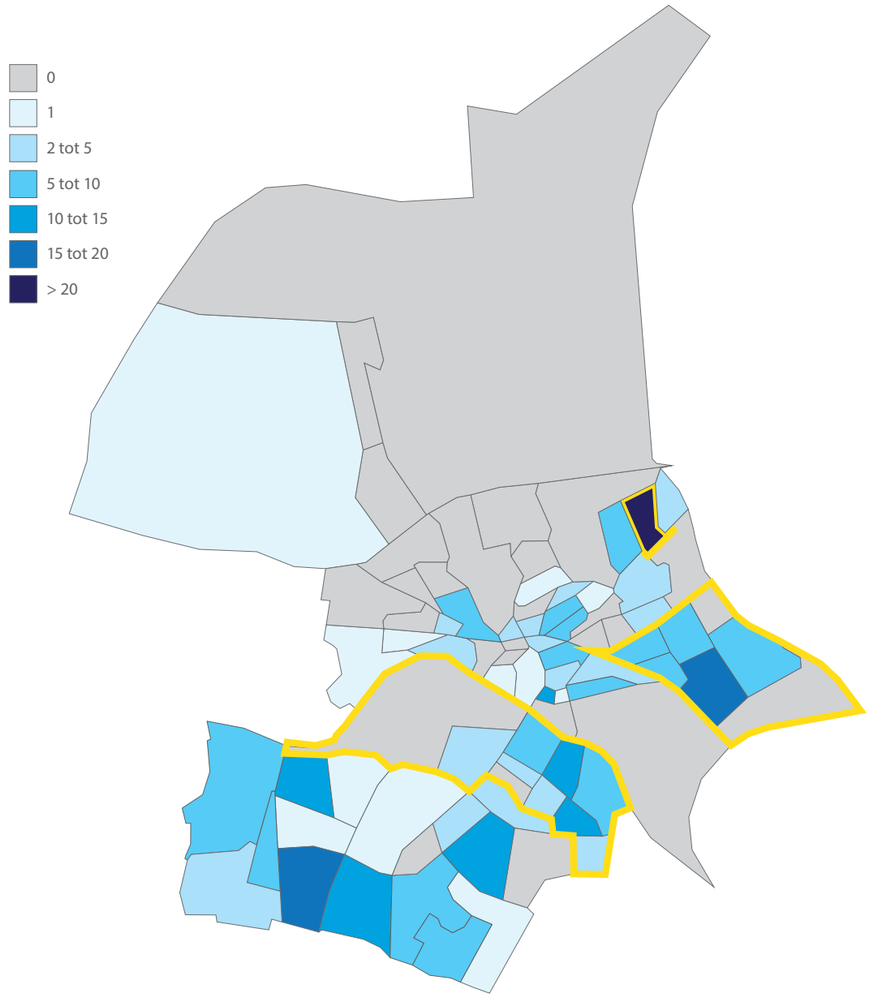
Uit de vorige paragrafen komt naar voren dat het netwerk waar ook Arnhemmers deel van uitmaken, vooral leden heeft uit de rest van de provincie Gelderland maar ook uit de randstad en kleinere gemeenten van ons land. In figuur 3.5 (pag. 50) is inzichtelijk gemaakt wat de herkomst van de leden van het netwerk is. We onderscheiden daarbij de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf), de overige Arnhemse wijken en andere gemeenten.

Figuur 3.5 – Leden van het netwerk naar woongemeente



Voor de lokale aanpak is het van belang om in te zoomen op de Arnhemmers en dan specifiek op de leden uit het netwerk die in de drie wijken in Arnhem-Oost wonen. In figuur 3.6 (pag. 51) is weergegeven uit welke Arnhemse wijken de leden van het netwerk afkomstig zijn.

Figuur 3.6 - Leden van het netwerk naar Arnhemse woonwijk

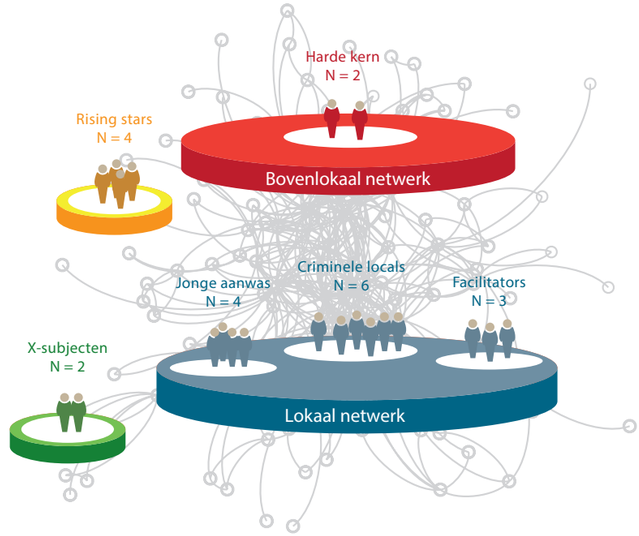


Van de 285 Arnhemmers in het netwerk woont het grootste deel in Malburgen (18%), Presikhaaf (15%), De Laar-Oost en -West (9%), Geitenkamp (7%), Vredenburg (5%) en Elderveld (4%). Naast Arnhem-Oost zijn de personen uit de wijken in Arnhem-Zuid ook behoorlijk vertegenwoordigd in het netwerk.

Omdat we ons in deze rapportage vooral richten op de personen uit de drie wijken in Arnhem-Oost geven we hierna weer tot welke categorieën plegers de leden uit het netwerk horen die uit Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf komen.[19]

Uit figuur 3.7 blijkt dat van de 21 personen uit de Geitenkamp de groep criminele locals relatief groot is. Ook de groepen rising stars en jonge aanwas zijn goed vertegenwoordigd. Er zijn 27 jongeren uit de Geitenkamp schuren aan tegen het netwerk, zo zagen we eerder in tabel 3.2. We noemen ze next generation en ze verdienen vanwege hun jonge leeftijd aandacht.

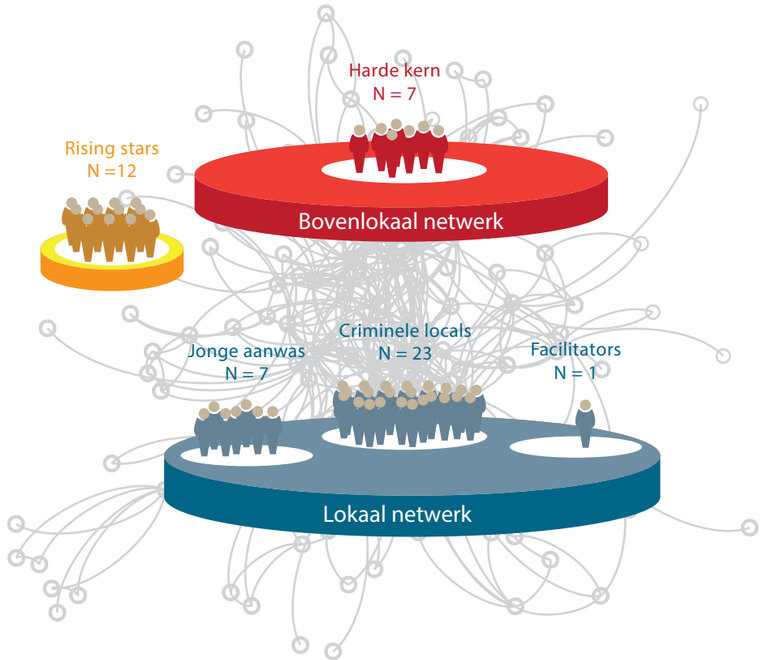
Figuur 3.7 – Geitenkamp (N=21)



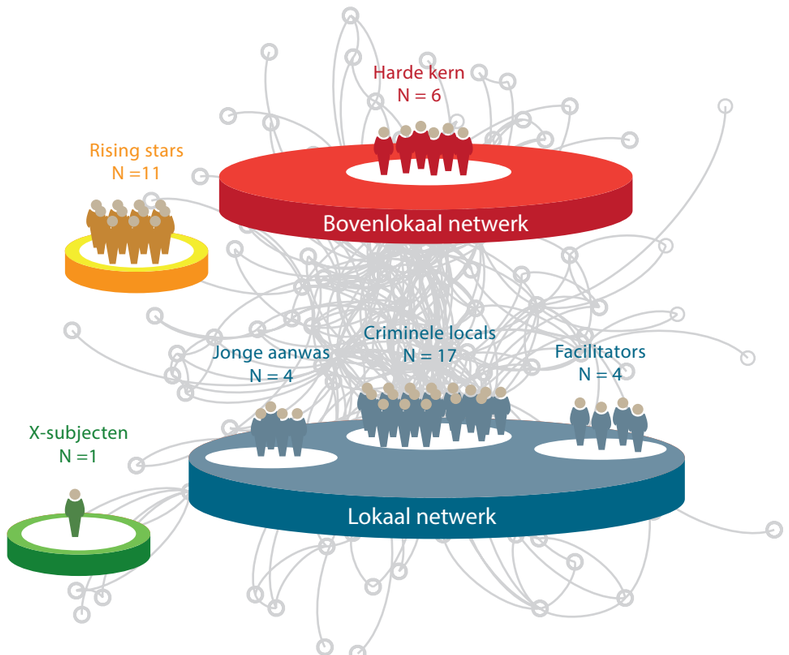
Ook in Malburgen (figuur 3.8) zijn veel criminele locals. Verder zijn hier de groepen rising stars en harde kern redelijk groot. De next generation – zo zagen we eerder in tabel 3.2 – bestaat hier uit 19 jongeren.

Presikhaaf (figuur 3.9) lijkt wat betreft de verschillende categorieën delictplegers op Malburgen met ook hier als grotere categorieën de criminele locals, de rising stars en de harde kern. Ook hier bestaat de next generation uit 19 jongeren.

Figuur 3.8 – Malburgen (N=50)



Figuur 3.9 – Presikhaaf (N=43)



In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (paragraaf 3.8) staan we stil bij de vraag wat voorgaande analyse zou kunnen betekenen voor de aanpak. Voordat we dit doen geven we in paragraaf 3.7 eerst meer duiding aan de drugsproblematiek in de drie wijken.

3.7 Inzoomen op de drugsproblematiek in drie wijken in Arnhem-Oost

Omdat het programma BOTOC zich vooral richt op het tegengaan van de betrokkenheid van jongeren in de drugscriminaliteit zoomen we hierop nader in. Kenmerkend voor drugscriminaliteit is dat het slachtofferloos is waardoor er weinig aangifte van wordt gedaan bij de politie. Om een beter beeld te krijgen over het thema drugs verdienen de cijfers – waarop we ons hiervoor baseerden – dus aanvulling van wat wij noemen straatinformatie. We geven dit beeld op basis van de interviews met frontline professionals in de wijken. Per wijk komen hierna – indien hier informatie over bekend is – de volgende onderwerpen naar voren: de mate van drugsgebruik en -handel, de motivatie voor jongeren om zich te mengen in de drugscriminaliteit, de wijze waarop jongeren hierbij betrokken raken, de werkwijze die de jongeren vervolgens hanteren, de rol die volwassenen in dit geheel spelen, de rol die de online wereld in dit geheel speelt en – tot slot – de aanpak van de drugscriminaliteit. Na de beelden per wijk sluiten we deze paragraaf af met een resumé (3.7.4).

3.7.1 De wijk Geitenkamp

Deze paragraaf begint met het thema betrokkenheid van jongeren bij drugs. Meerdere respondenten vinden het een zorgwekkende ontwikkeling dat de jongeren op steeds jongere leeftijd op straat vaker wel dan niet een joint draaien, blowen en stoned zijn. Als verklaring voor deze normalisering wordt door respondenten aangegeven dat zij zich op straat op dezelfde locaties begeven als waar de oudere jongeren publiekelijk drugs gebruiken. Dit gedrag nemen zij over en dat maakt dat drugsgebruik steeds zichtbaarder in het straatbeeld komt. Een andere verklaring voor de normalisering is dat de ouders van de jongeren over te weinig opvoedings-vaardigheden en pedagogische handvatten beschikken, doordat zij deze zelf op jonge leeftijd ook niet hebben meegekregen van hun ouders. Hierdoor staan ouders niet klaar om in te springen en hun kinderen te behoeden voor drugsgebruik wanneer zij op straat met een joint in hun hand staan.

De meningen onder de respondenten zijn verdeeld wanneer zij worden gevraagd naar welke drugs de jongeren gebruiken. Het ene deel geeft aan dat het

enkel softdrugs betreft, terwijl het andere deel beweert dat de jongeren ook harddrugs zoals GHB, XTC en cocaïne gebruiken. Politiemedewerkers merken daarbij wel op dat de wijk Geitenkamp met name wordt gekenmerkt door gebruikende jongeren en minder door jongeren die drugs verhandelen. Volgens een Adviseur Veiligheid van de gemeente Arnhem komen er wel geregeld MMA-meldingen en berichten binnen die gaan over de drugshandel, maar daaruit blijkt tot dusverre niet in hoeverre jongeren hierin een rol spelen.

De motivatie

De wijk Geitenkamp wordt gekenmerkt door autochtone Nederlanders die in de wijk geboren en getogen zijn. Hun vertrouwen in de overheid is laag en zij willen graag hun problemen zelf oplossen. Regelmatig raakt men slaags met elkaar, maar hiervan worden nooit aangiftes gedaan. Dit is een voorbeeld waaruit het gesloten karakter van de wijk Geitenkamp blijkt. Een respondent omschrijft de wijk als een dorp in de stad Arnhem. Ook de jongeren zijn volgens de respondenten enorm gefocust op hun eigen wijk. Zo moeten de jongeren bijvoorbeeld naar andere wijken reizen omdat daar hun middelbare school is gevestigd. Na schooltijd keren zij echter het liefst zo snel mogelijk terug naar hun eigen wijk. Veel van de huishoudens in de wijk leven in armoede en hebben iedere maand moeite om rond te komen. De weinige jongeren die actief zijn in de drugshandel doen dit volgens respondenten dan ook met name zodat het financieel gezien gemakkelijker wordt. Zij hebben daarentegen niet de intentie om door te groeien tot de nieuwe Redouan Taghi of om rijk te worden. Daarbij wordt aangegeven dat wanneer zij thuis boven op zolder een hennepkwekerij zouden willen hebben, hun ouders dit goed vinden zolang ze maar meeprofiteren van de winst.

De wijze waarop jongeren betrokken raken

Volgens de respondenten zijn er in de wijk Geitenkamp dus niet veel jongeren die zich actief bezighouden met het verhandelen van drugs. Het vermoeden bestaat dat met name volwassenen die thuis een hennepkwekerij beheren verantwoordelijk zijn voor de drugshandel in de wijk, mede omdat er in de wijk zelf geen coffeeshop is gevestigd. Verder geven de respondenten aan dat er in de wijk Geitenkamp geregeld dealers aanwezig zijn die niet afkomstig zijn uit het Arnhemse, maar de wijk zien als interessante afzetmarkt. In hoeverre de jongeren door deze dealers worden geronseld voor de drugshandel is onbekend.

De werkwijze van de jongeren

Een respondent geeft aan dat hij regelmatig auto's op parkeerplaatsen van sportterreinen ziet staan, waarbij de inzittenden met name op hun telefoon actief zijn. Regelmatig zijn de inzittenden jongeren uit de wijk Geitenkamp. Het vermoeden van deze frontline professional is dat een deel van de inzittenden vanuit deze auto's actief is in de drugshandel. Dit wordt beaamd door een politiemedewerker nadat hij verschillende kentekens heeft nagetrokken. Wat de precieze rol van de jongeren hierin is, is tot dusverre onbekend gebleven. Andere *hot spots* die volgens respondenten naar voren komen omdat daar gebruikt en gehandeld zou worden, zijn jongerencentrum De Sperwer, Sportcentrum Valkenhuizen, het Marktplein en locaties in de wijk die onderdeel zijn van de culturele Hoogte80 wandel- en ontdekroute.

De betrokkenheid van volwassenen

In de wijk Geitenkamp komen bepaalde families al generaties lang voor ter zake overlastgevende en criminele gedragingen. Met betrekking tot de criminele gedragingen gaat het niet enkel over de drugshandel, maar bijvoorbeeld ook over het strippen en omkatten van auto's. Deze families hebben hiermee door de jaren heen een bepaalde reputatie en machtspositie opgebouwd, waardoor zij een grote invloed hebben op wat er in de wijk gebeurt. De hoofdpersonen van deze families worden ook wel wijkkoningen genoemd.

De wijkkoningen zijn mannen van om en nabij 25 tot 35 jaar die vaak een uitkering ontvangen en daarnaast thuis een vorm van handel hebben. Het lukt de politie tot nog toe maar moeilijk om een vinger te leggen op hetgeen zich precies afspeelt bij de wijkkoningen thuis. Dit komt onder andere omdat veel inwoners van de wijk geen meldingen durven te maken uit angst voor represailles door de wijkkoningen en hun families. Zo is het wel eens voorgekomen dat er ruiten zijn ingegooid bij mensen die anoniem melding hebben gedaan. Hierdoor blijft de angst regeren en daalt de aangiftebereidheid, waardoor het steeds moeilijker wordt voor de politie om grip op de situatie te krijgen. De respondenten geven daarbij aan dat het doorbreken van deze patronen nodig, maar erg lastig is.

De reputaties en machtsposities van de wijkkoningen heeft ook invloed op de machtsrelaties onder jongeren. Zo komt het voor dat een jongen van 11 jaar ooit een voetbal heeft weten af te pakken van een 16-jarige. Normaal gesproken zou dit een kansloze poging zijn en zou de 11-jarige door de 16-jarige op zijn plek zijn gezet. Echter, één van de ooms van de 11-jarige is een wijkkoning en door deze reputatie durft de 16-jarige niks te zeggen tegen de 11-jarige.

Tot slot wordt door respondenten de rol van een volwassen vrouw benoemd. Zij geniet ook enige status in de wijk. Zij zou mensen goed kunnen bespelen. Door haar doen en laten, willen andere meisjes ook een dergelijke status aldus een respondent.

Respondenten met zicht op heel Arnhem benoemen overigens dat meisjes/vrouwen geen actieve rol vervullen in de drugshandel. Daarentegen komen zij wel voor vanwege faciliterende rollen. Zo laten ze voertuigen gebruiken die op hun naam staan, evenals woningen en panden die op hun naam zijn gehuurd.

De rol van de online omgeving

Zoals eerder vermeld, bestaat het vermoeden dat de inzittenden in auto's op de parkeerplaatsen hun mobiele telefoons gebruiken voor de drugshandel. Hoe zij deze precies gebruiken, en wat überhaupt de rol van een online omgeving is in de drugscriminaliteit, is tot dusverre onbekend onder alle respondenten. Wel is bekend dat ten tijde van de avondklok de app Telegram is gebruikt om mensen te werven om te komen rellen in de wijk Geitenkamp.

Drugs en de mobiele telefoon

Respondenten die werkzaam zijn bij de politie en een beeld hebben van de situatie in heel Arnhem vertellen dat het heel moeilijk is om grip te krijgen op de drugshandel. Dat komt omdat tegenwoordig vrijwel alles via de mobiele telefoon gebeurt. Dit is een relatief nieuw fenomeen voor de politie waar nog onvoldoende kennis van is, en maakt het lastig om op effectieve wijze de drugshandel aan te pakken.

Ook de beperkte bevoegdheden die de politie heeft voor monitoring op afgesloten groepen zoals Telegram maken onderzoek lastig. Als er al een persoon in beeld is, is het vaak zo dat de bijbehorende zaak te klein is voor de recherche. Het gaat dan echt over laaghangende fruit en niet over drijvende krachten achter de drugshandel.

De aanpak

Volgens de respondenten is het van belang dat de patronen in de wijk doorbroken gaan worden. Het veranderen van de demografie in de wijk is hierin een belangrijke pijler. Tot dusverre is de wijk Geitenkamp namelijk niet divers en bestaat het overgrote deel van de woningen uit sociale huurwoningen. Het is volgens de respondenten dan ook een belangrijk vraagstuk hoe hogere inkomens verleid kunnen worden om naar de Geitenkamp te verhuizen. Een cruciale voorwaarde

om dit te bereiken, is dat de geldende normen en waarden in de wijk gaan veranderen. Deze nodigen tot dusverre namelijk niet uit voor nieuwkomers. Hiertoe zijn andersoortige interventies nodig, want tot nu toe hebben alle interventies die door verschillende organisaties zijn ingevoerd geen tot weinig effect gehad.

Om ervoor te zorgen dat de interventies in de nabije toekomst zullen slagen, is het belangrijk dat het toekomstperspectief van de jongeren op een positieve manier wordt veranderd. Hierin is het gedrag en de houding van de ouders een belangrijke knop om aan te draaien. Tot dusverre beschikken de ouders immers over te weinig opvoedingsvaardigheden en pedagogische handvatten, om hun kinderen op te voeden conform de geldende normen en waarden in de samenleving. Dit leidt er onder andere toe dat de ouders hun kinderen ontmoedigen om een opleiding te volgen en te gaan werken, omdat ze hier toch niets mee zullen bereiken. Hierdoor hebben de jongeren uit de wijk Geitenkamp vaak een laag zelfbeeld van zichzelf. Dit gedrag en de houding van ouders is een groot verschil met de ouders in de hierna te beschrijven wijk Malburgen, want daar is de ambitie van de ouders dat hun kinderen het beter gaan doen en krijgen dan zijzelf. Volgens de respondenten moet er dan ook geïnvesteerd worden in het pedagogische klimaat in de wijk. De ouders moeten namelijk gaan inzien dat zij verantwoordelijk zijn voor de juiste opvoeding van hun kinderen. Het terugbrengen van het consultatiebureau en het thuis bezoeken van kinderen tot 18 maanden zijn hierin belangrijke pijlers, omdat hiermee ouders begeleid kunnen worden bij het creëren van een positief opvoedklimaat. Hiermee zullen de kinderen van kleins af aan de doorgaande normen en waarden in de samenleving internaliseren, en zal de houding ten aanzien van het volgen van een opleiding en uitvoeren van werk veranderen evenals de normalisering van drugs. Vervolgens is het wel belangrijk dat opvolging wordt gegeven aan deze veranderde houding, namelijk door de jongeren te laten inzien dat hun persoonlijke leefsituatie aanzienlijk verbetert wanneer zij door te werken geld gaan verdienen.

Een andere belangrijke interventie om de patronen in de wijk te doorbreken, is dat wijkagenten meer zichtbaar gaan zijn in de wijk. Hierdoor kunnen zij – bijvoorbeeld door aanwezig te zijn bij het jongerencentrum De Sperwer – het contact met jongeren opbouwen en zodoende het gesloten karakter van de wijk deels weghalen. Ook de aanwezigheid van jongerenwerkers en Sociale Wijkteams (SWT's) is hierin cruciaal. Lastig is dat de capaciteit van de SWT's schaars is en de begeleiding daardoor minimaal, en dat er met betrekking tot wijkagenten en jongerenwerkers in een korte periode meerdere wisselingen zijn geweest. Het gevolg hiervan is dat de wijkagenten en jongerenwerkers eerst weer een vertrouwensband moeten opbouwen met de jongeren voordat er resultaten

geboekt kunnen worden. Door het gesloten karakter van de wijk zal hier veel tijd overheen gaan. Dit wordt versterkt doordat de kinderen nooit door hun ouders gecorrigeerd worden wanneer zij zich misdragen, waardoor de kinderen al zeker niet luisteren naar de jongerenwerkers.

Verder geven de respondenten aan dat het wijkveiligheidsoverleg ook van groot belang is om de patronen in de wijk te doorbreken. Anno 2021 wordt het wijkveiligheidsoverleg met nieuwe energie en nieuwe methodieken opnieuw op poten gezet. Wanneer dit is gelukt, gaat een lijst met jongeren ingebracht worden die in beeld zijn gekomen vanwege overlastsituaties en gepleegde criminaliteit. De respondenten geven aan dat het cruciaal is dat er één convenant komt die door alle partijen die aansluiten bij het wijkveiligheidsoverleg wordt ondertekend. Alleen dan kunnen zij informatie met elkaar delen over de jongeren. Ook moeten de partijen inzage krijgen in nog op te stellen visiedocumenten waarin de doelen op korte en lange termijn staan. Alleen op deze manier kunnen de partijen elkaar onderling aanspreken op hetgeen zij doen en kunnen de doelen eventueel bijgesteld worden. Hierdoor zal de aanpak van de jongeren effectiever zijn. Het opstellen en ondertekenen van een convenant is een getrokken les uit de tijd dat het jeugdoverleg nog bestond. Tijdens het jeugdoverleg zaten meer partijen aan tafel omdat er ook over andersoortige onderwerpen werd gesproken, maar dit bemoeilijkte wel het delen van gevoelige informatie.

Focus op informatie en drugs

Respondenten die werkzaam zijn bij de politie en een beeld hebben van de situatie in heel Arnhem wensen dat de informatiepositie in de online omgeving wordt verbeterd. Ook moet de informatiepositie op en rondom scholen verbeteren door leraren en conciërges meer *streetwise* te maken. Daarbij is het van belang te benadrukken en uit te leggen dat het delen van informatie door de school niet zal leiden tot imagoverlies. Tot slot zijn de respondenten blij met het 'drugsteam' dat sinds kort weer actief is in heel Arnhem. Kern is dat dit geen afzonderlijk team is maar dat er expertise geborgd is binnen de scrumteams. Op die wijze borgt de politie ontschotting in de teams en zorgen ze voor een laagdrempelige deling van informatie. Dit zal de kennis over bestaande netwerken vergroten en dit heeft een enorme meerwaarde in de aanpak van de drugshandel.

3.7.2 De wijk Malburgen

We beginnen met de betrokkenheid van jongeren bij drugscriminaliteit. Een deel van de jongeren gebruikt drugs zoals snus[20], lachgas, softdrugs en harddrugs (speed en 3-MMC). Een politiemedewerker geeft aan wel eens aan een jongere gevraagd te hebben waarom hij lachgas gebruikt, waarop de jongere antwoordde: *Ik heb zoveel problemen, maar niemand om mee te praten*. Voor de jongeren die stevig drugs gebruiken, geldt dat het vaak tot twee mogelijke uitkomsten leidt: of ze worden verslaafd, of ze worden dealer. Ze komen namelijk niet uit een milieu waarin het mogelijk is om naar een dure afkickkliniek te gaan in bijvoorbeeld Portugal, onafhankelijk te worden van de drugs en een maatschappelijke carrière op te gaan bouwen, aldus de respondenten.

De motivatie

Volgens de respondenten zijn anno 2021 30 tot 40 jongeren in beeld die betrokken zijn bij de drugscriminaliteit. Het betreft een multiculturele probleemgroep bestaande uit onder andere Marokkanen, Somaliërs, Ghanezen en Angolezen. Zij groeien op in grote gezinnen die leven met sociale achterstanden. Het leidt tot onstabiele gezinssituaties waarbij de jongeren in feite aan hun lot worden overgelaten. Wanneer de jongeren besluiten naar buiten de straat op te gaan, hebben hun ouders even rust en doen de ouders ook geen moeite om erachter te komen wat hun kinderen doen op straat. In de gevallen dat zij door de politie op de hoogte worden gesteld van iets wat hun kinderen hebben gedaan, ontkennen ze vaak dat hun kind hierbij betrokken was, bedanken ze de politie wel voor het brengen van het nieuws en doen ze de deur dicht. De ouders willen met andere woorden meestal geen onderdeel zijn van de oplossing waarmee wordt voorkomen dat hun kinderen in de toekomst niet meer in soortgelijke situaties terechtkomen. Een respondent vertelt over een gezin waar de vader erg veel alcohol dronk en de moeder in de schuldsanering zat. Deze ouders hadden vijf kinderen, waarvan één zoon. Deze zoon haalde geld binnen door te handelen in harddrugs. Dit zorgde ervoor dat zijn moeder niet hoefde te werken om van haar schuld af te komen, en zij kon hierdoor voor haar dochters blijven zorgen. In dit voorbeeld accepteerden de ouders dat hun zoon een drugsdealer was, mede omdat het lonend was voor hunzelf. Andere respondenten herkennen dit voorbeeld en geven aan dat het leven in een onstabiele gezinssituatie zonder sociaal vangnet en/of het hebben van een licht verstandelijke beperking de jongeren kwetsbaar maakt om betrokken te raken in de drugscriminaliteit. Doordat ze met een deal een paar honderd euro kunnen verdienen, dure merkkleding kunnen kopen en er status door krij-

gen, is het aanbod om een gram weg te brengen, de telefoon of simkaart af te staan of om geld te pinnen erg verleidelijk en moeilijk te weigeren.

De wijze waarop jongeren betrokken raken

De respondenten geven aan dat zij verschillende jongeren kennen die zijn doorgegroeid in de (drugs)criminaliteit. Het betreft jongeren die voorheen voorkwamen ter zake overlastsituaties en als 'loopjongens', maar vervolgens een tijd uit beeld zijn geweest. Na verloop van tijd komen deze jongeren weer terug in het straatbeeld en rijden zij vaak in hele dure auto's. Dit valt op omdat bekend is dat zij geen legale inkomstenbron hebben. Dit wilt overigens niet zeggen dat de dure auto's gefinancierd zijn door betrokkenheid in de drugscriminaliteit. Ze houden zich ook bezig met andere vormen van criminaliteit gezien de vele politieregistraties ter zake gewelds- en vermogensmisdrijven.

Het doorgroeien is een ontwikkeling die volgens de respondenten al generaties lang plaatsvindt. Deze jongeren begeven zich in een bepaald milieu waardoor het extreem moeilijk is om de levensloop van deze jongeren te veranderen en ze op tijd uit een criminele omgeving te trekken. Door verschillende respondenten wordt benoemd dat het doorgroeien in 2021 onder andere gebeurt via zorgbureaus. Wanneer jongeren vanwege drugshandel worden opgepakt, komen zij na de rechtszaak onder reclasseringstoezicht te staan en moeten ze dagbesteding gaan volgen. Vaak stemt een jongere hiermee in onder voorwaarde dat ze de dagbesteding bij een zorgbureau mogen volgen. De rechtbank gaat daar vaak in mee zonder goed na te gaan wat het voor een zorgbureau is. Daardoor weet de rechtbank niet dat de eigenaar van het zorgbureau bijvoorbeeld de zus is van een grote drugscrimineel. Het gevolg is dat de reclassering hele positieve rapporten ontvangt, terwijl de jongere in werkelijkheid steeds verder het criminele milieu in wordt getrokken en uiteindelijk onder de radar verdwijnt.

Volgens de respondenten is het belangrijk om 'klappen uit te delen' aan de doorgegroeide jongeren. Ze zijn immers de negatieve rolmodellen voor de jonge jongeren, waardoor er met het aanpakken van de doorgegroeide jongeren een signaal wordt afgegeven aan de jonge jongeren en het een preventieve werking kan hebben. Bovendien werven de doorgegroeide jongeren ook kwetsbare kinderen en jongeren, aldus respondenten. Enkele respondenten geven aan wel eens van leraren gehoord te hebben dat hiervan op de basisscholen al sprake is. Op de middelbare scholen gebeurt het tijdens de pauzes en na schooltijd. De criminelen die de jeugdigen proberen te werven, komen niet altijd uit Arnhem. Het is bekend dat er ook invloeden zijn van buiten Arnhem. Zij gebruiken de Arnhemse jongeren om hun handelsvoorraad in het Arnhemse te verkopen, omdat het in andere steden te druk begint te worden met aanbieders. Een negatief neveneffect is volgens een respondent dat dit gepaard gaat met 'geïmporteerde incidenten', omdat personen die niet uit het Arnhemse komen wel hun vuurwapen meenemen en deze soms ook gebruiken. Anno 2021 gaat het verhaal dat er rivaliserende jeugdgroepen aan het ontstaan zijn en dat dit onder andere heeft geleid tot een schietincident bij het Buurtcentrum The Hobbit. Er is daar door een jeugdgroep vanuit een auto in de lucht geschoten, om duidelijk te maken dat ze uit zijn op een confrontatie. Naast dat kwetsbare jongeren worden geworven, raakt een deel van de jongeren ook betrokken in de drugscriminaliteit doordat zij het gedrag van familieleden die actief zijn in de drugscriminaliteit overnemen.

De werkwijze van de jongeren

De meeste van de 30 tot 40 jongeren die betrokken zijn bij de drugscriminaliteit zijn jongens. De rol van meisjes moet echter niet onderschat worden, aldus de respondenten. Uit onderzoek blijken er namelijk aantoonbare banden te zijn tussen de drugshandel en problematische meisjes uit de wijk. De 30 tot 40 jongeren zitten niet in vaste netwerken. Hoewel er volgens de respondenten sprake is van een harde kern, zijn er vooral fluïde netwerken die continu van samenstelling wisselen. Het zijn allemaal losse cellen van jonge en oudere jongeren die bij elkaar komen. Door deze structuur is er ook niet echt sprake van een hiërarchie. Wel blijkt dat (delen van) de groep vaak samen optrekken met de groep jongeren uit de wijk Presikhaaf. Zij voelen een sterke saamhorigheid met elkaar en gaan vaak en bloc ergens naartoe. Dit gaat gepaard met rivaliteit naar andere jeugdgroeperingen uit andere wijken.

De jongeren die drugs verhandelen, doen dit vaak in opdracht van de 'kopstukken' die vervolgens buiten beeld blijven. De jongeren die in opdracht handelen, worden ook wel 'loopjongens' of 'soldaten' genoemd. Met betrekking tot de jongere jongeren geven respondenten aan dat hun leeftijd steeds lager wordt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat 14-jarigen tegenwoordig snus verkopen aan 11-jarigen. Hoewel snus officieel nog niet onder een drug wordt geschaard, benadrukken de respondenten dat de samenleving zich moet afvragen of we moeten willen dat dit gebeurt. De 14-jarige bouwt op deze manier namelijk een netwerk op en leert de benodigde kanalen kennen. De stap om op den duur drugs te verkopen, is dan klein. Dat een dergelijke ontwikkeling plaatsvindt, wordt ondersteund door de respondenten. De jongere jongeren zijn met name actief in de omgeving van tankstation Shell Salvatorplein, het Buurtcentrum The Hobbit, de Parcivalschool en het Olympus College. De oudere jongeren verkopen al rijdende op hun scooters harddrugs op straat. De geografische indeling van de wijk leent

zich hier ook voor. Het zijn allemaal kleine straatjes en steegjes, waardoor een scooterrijder snel weg is. *Hot spots* die door de respondenten worden genoemd waar de oudere jongeren actief zijn, zijn in en rondom winkelcentrum De Drieslag, winkelcentrum Kronenburg, de Immerloo flats en het Immerloo Park. De vraag naar harddrugs komt volgens respondenten ook voort uit het feit dat een verslavingsopvang inclusief verslaafden naar de wijk Malburgen is verhuisd. Verder blijkt uit gegevens van de politie dat de drugshandelaren uit Malburgen niet alleen actief zijn in hun wijk, maar dat zij ook buiten Arnhem – bijvoorbeeld in Ede – een afzetmarkt hebben. Tot slot komt in de wijk Malburgen niet enkel het dealen van drugs voor, want er zijn ook zogenoemde productielocaties. Hiervan is meer sprake in Malburgen-Oost dan in Malburgen-West. Deze productielocaties behoren vaak toe aan volwassenen die over weinig geld beschikken. Zij krijgen geld omdat zij hun ruimte ter beschikking stellen voor de daadwerkelijke producenten. Wie dit zijn, blijft vaak onbekend.

De betrokkenheid van volwassenen

Familiaire relaties spelen een belangrijke rol in het feit dat jongeren betrokken raken in de drugscriminaliteit. Eerder gaven we aan dat de 30 tot 40 jongeren die anno 2021 in beeld zijn ter zake betrokkenheid in de drugscriminaliteit uit grote onstabiele gezinssituaties komen. Volgens de respondenten komt het regelmatig voor dat een oudere broer, neef of oom van de jongere al jarenlang actief is in de drugshandel. De jongere ziet dat dit gedrag loont en wordt van huis uit niet opgevoed met de normen en waarden dat dit gedrag niet klopt. Hierdoor neemt de jongere het gedrag van het oudere familielid over en raakt hij of zij ook betrokken in de drugscriminaliteit. Een respondent benoemt hierin het voorbeeld dat hij bij een jongere een blok hasj heeft aangetroffen, terwijl deze jongere eerder nog nooit in beeld is geweest. Later blijkt dat de neef van deze jongere diep in de drugshandel zit.

De rol van de online omgeving

De respondenten geven aan dat de wereld van de drugscriminaliteit makkelijk toegankelijk is, en dit komt mede door hetgeen er gebeurt in de online omgeving. De online omgeving is immers continu in bereik van de jongeren. Zo zijn er tal van platforms – zoals WhatsApp, Snapchat, Telegram et cetera – waarop jongeren zich begeven en via waar zij de drugswereld ingetrokken kunnen worden. Op Telegram bestaan bijvoorbeeld groepen waar soms wel 70.000 personen lid van zijn. Dit zijn landelijke netwerken. Een jongerenwerker heeft wel eens 60 Arnhemse jongeren die hij kent in een dergelijke groep gezien. Wanneer een jongere in een kwetsbare situatie zit en er wordt in een dergelijke groep gevraagd om een klusje uit te voeren, is het erg moeilijk om nee te zeggen.

De aanpak

Volgens de respondenten is het van belang dat tijd en energie uitgaat naar de groep van 20 tot 30 kwetsbare jongeren die zich op dit moment aan het manifesteren is. Zij hangen rond, spreken mensen vervelend aan, plegen overlast en zijn moeilijk corrigeerbaar. Op basis van ervaringen uit het verleden is het volgens de respondenten wachten tot deze jongeren de stap naar het criminele circuit maken. Dit moet worden voorkomen, aldus de respondenten.

Ten eerste blijkt dat deze jongeren uit sociaal zwakkere gezinnen komen waar normen en waarden gelden die niet stroken met de geldende normen en waarden in de samenleving. Daarom is het van belang dat de van belang zijnde partijen achter de voordeur gaan komen, want zodoende kan achterhaald worden wat de aard van de problematiek is en kan hier iets mee worden gedaan. Ten tweede moet nagedacht worden over een alternatief waardoor de verlokking van snel geld verdienen minder wordt of zelfs verdwijnt. Volgens een respondent kan dit bereikt worden door jongeren extrinsiek te motiveren om een startkwalificatie te behalen. Tot nog toe is het vaak zo dat de kwetsbare jongeren voortijdig hun school verlaten en moeten leven van een uitkering. Door daarnaast actief te zijn in de drugshandel, is het voor deze jongeren niet meer interessant om alsnog een startkwalificatie te behalen en een betaald beroep te gaan uitoefenen.

Ten aanzien van het aanpakken van de doorgegroeide jongeren oppert de politie het idee om gebruik te gaan maken van de omgekeerde bewijslast, met name omdat het afpaksysteem onvoldoende werkt. In het kader van de omgekeerde bewijslast is het mogelijk om iemand te controleren wanneer er bepaalde onderbuikgevoelens zijn omdat hetgeen zich voordoet niet past in het straatbeeld. Een persoon moet dan bijvoorbeeld aan kunnen tonen waar zijn auto vandaan komt en van welk geld dit gefinancierd is. Tot dusverre is een dergelijke controle nog niet mogelijk, omdat hiervoor erg veel informatie vereist is en de politie geen capaciteit en tijd heeft om deze informatie te verzamelen. De politie ziet dan ook graag enige ondersteuning in de toekomst, omdat er volgens de politie veel zaken zijn die op een dergelijke wijze aangevlogen kunnen worden. Naast dat de doorgegroeide jongeren op deze manier direct worden aangepakt, kan het er indirect ook toe leiden dat het aantrekkelijke karakter van de betrokkenheid in de drugscriminaliteit afneemt voor de jongere jongeren.

Verder is het volgens de respondenten van belang dat kritisch gekeken gaat worden naar de informatiepositie van alle betrokken partijen. Zo zijn er ver-

schillende aspecten waar winst in te behalen valt. Ten eerste beschikken de conciërges op basis- en middelbare scholen over veel informatie. Zij zien heel veel gebeuren op de scholen en horen ook veel dingen van de leerlingen, ook ten aanzien van het werven van kinderen voor de drugscriminaliteit. Hier moet meer mee gedaan worden, aldus de respondenten. Ten tweede is het zicht op hetgeen zich in de online omgeving afspeelt onvoldoende. Hier zijn wel enkele positieve ontwikkelingen in gaande. Zo geeft een politiemedewerker aan dat er een digitale wijkagent is aangesteld. Er zou echter ook een webcare-team ingericht moeten worden die de wijkagenten voeden met informatie. Daarnaast geeft een jongerenwerker aan dat zij binnen hun organisatie één persoon hebben aangewezen die zich enkel en alleen bezighoudt met de online wereld waarop de jongeren zich bevinden. Dit levert informatie op waarmee jongeren fysiek aangesproken kunnen worden. Ook kan met het verzamelde bewijs naar ouders toegestapt worden om hen te overtuigen van het gedrag van hun kind, want vaak ontkennen ze dit.

Al het bewijs dat door de verschillende organisaties wordt verzameld, moet vervolgens samengebracht en gedeeld worden. Dit verloopt tot dusverre zeer stroef. Om de samenwerking te verbeteren en het vertrouwen te doen laten groeien, moeten de verschillende partijen met elkaar een convenant ondertekenen. De respondenten geven aan dat er anno 2021 wel een convenant bestaat, maar dat niet alle benodigde partijen dit hebben ondertekend. Wanneer dit in de nabije toekomst wel gebeurt, vergroot dit de informatiepositie en kunnen de organisaties elkaar aanspreken op ieders verantwoordelijkheden. Tot dusverre is het bijvoorbeeld zo dat er tijdens het wijkveiligheidsoverleg nog geen casusoverleg op persoonsniveau maar op abstract niveau plaatsvindt. Door het ondertekenen van een convenant kan er wel meer maatwerkgericht gewerkt gaan worden. De gemeente zal hierin de regierol op zich moeten nemen, aldus verschillende respondenten. Een belangrijke voorwaarde is wel dat het aantal betrokken partijen overzichtelijk blijft want een gehoord kritiekpunt is dat professionals onderling vaak al niet weten wie wat doet, laat staan dat een jongere weet bij welke organisatie hij of zij met zijn of haar hulpvraag terecht kan. Het uiteindelijke doel van een dergelijke samenwerking is dat de jongeren die drie of vier jaar geleden voorkwamen voor overlastmeldingen niet meer zullen doorgroeien en jaren later voorkomen voor bijvoorbeeld betrokkenheid bij schietpartijen.

3.7.3 De wijk Presikhaaf

Jeugdproblematiek is een thema dat in de wijk Presikhaaf op de wijkveiligheidsagenda staat waarvan ook de onderwerpen jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit deel uitmaken. Verwant aan deze onderwerpen zijn het gebruik van en de handel in drugs. De jongeren in de wijk Presikhaaf beginnen op jonge leeftijd te gebruiken. Op 12-jarige leeftijd wordt bijvoorbeeld al snus gebruikt en op latere leeftijd gaan de jongeren steeds vaker joints roken. Ook het gebruik van lachgas komt op latere leeftijd veelvuldig voor. Harddrugs zoals speed, cocaïne en amfetamine worden niet gebruikt door de jongeren, omdat ze daar volgens de respondenten simpelweg niet het geld voor hebben. Er worden door de respondenten twee redenen genoemd waarom de jongeren middelen gebruiken. Ten eerste kunnen ze op deze manier tijdelijk ontsnappen aan de zorgen die ze hebben. Ten tweede is verveling een veelgehoorde reden. Het gebruik van dergelijke middelen wordt op een gegeven moment een levensstijl en omdat het goed voelt, wordt dat rondgepraat op straat. Dit leidt tot een kleine keten omdat dealers weten bij wie zij geld kunnen verdienen. Tot dusverre is echter nog veel onbekend over wie de dealers zijn in de wijk Presikhaaf. Dat deze er zijn, is volgens een politiemedewerker wel een zekerheid. De gebruikende jongeren hebben immers niet genoeg geld om hiervoor naar een coffeeshop te gaan. In het vervolg wordt ondermeer ingegaan op hetgeen bekend is over de handelende jongeren uit de wijk Presikhaaf.

De motivatie

De politie heeft anno 2021 geen autochtone Nederlandse jongeren in beeld ter zake betrokkenheid bij de drugscriminaliteit, maar met name jongeren met een Turkse, Marokkaanse, Somalische en Eritrese afkomst. De wijk Presikhaaf kenmerkt zich immers door het multiculturele karakter. Iedere etnische groep trekt sterk naar elkaar toe, waardoor de sociale cohesie in de wijk laag is. Daarbij komt dat een deel van hen uit een oorlogsgebied afkomstig is, waar de situatie dusdanig was dat wanneer je werd opgepakt door de politie je nooit meer thuiskwam. Dit maakt dat zij weinig tot geen vertrouwen hebben in de autoriteiten en erg gesloten zijn naar anderen toe. Verder wonen veel van de huishoudens in de multiculturele wijk Presikhaaf met grote gezinnen in sociale huurwoningen onder de armoedegrens. Vaak is er geen vader aanwezig en is de moeder verantwoordelijk voor de opvoeding van soms wel vijf of zes kinderen. Wanneer de kinderen de leeftijd hebben om de straat op te gaan, verliezen de ouders zicht op wat hun kinderen buiten doen. Hierdoor is er geen gezag van bovenaf en worden geen grenzen bepaald; althans niet thuis.

Waar er thuis dus geen positieve rolmodellen zijn, zijn er op straat des te meer rolmodellen. Veelal zijn dit echter negatieve rolmodellen die drugs gebruiken of verhandelen. Dit kunnen ook oudere broers of neven zijn die zich al eerder op straat zijn gaan begeven. De negatieve rolmodellen dragen mooie trainingspak-

ken die de jongere jongeren ook willen dragen. Hierdoor passen zij hun gedrag aan naar de grenzen die gelden op straat. Wanneer zij dan worden benaderd om een gram weg te brengen, is het moeilijk om nee te zeggen. Volgens sommige respondenten zoeken sommige jongeren het ook op en willen zij carrière gaan maken in de drugshandel, omdat ze het verhandelen van drugs als een uitweg naar rijkdom en status zien. Zij zijn niet goed in staat om een rationele afweging te maken. Uiteindelijk is het zo dat hoe slechter en ongezonder de thuissituatie is waarin een jongere zich begeeft, des te makkelijker de stap naar criminaliteit is. Tot slot benoemt een jongerenwerker dat er ook voorbeelden bekend zijn van jongeren die thuis voldoende positieve rolmodellen hebben, maar toch afglijden in de drugscriminaliteit. Dit komt vaak doordat zij thuis een buitenbeentje zijn, bijvoorbeeld omdat alle broers en zussen een vwo-opleiding volgen maar dit opleidingsniveau voor de jongste jongere te hoog gegrepen is.

De wijze waarop jongeren betrokken raken

De kwetsbare jongeren uit de wijk worden geworven als loopjongen. Zo staan er bij middelbare scholen geregeld oudere jongeren van 18 jaar en ouder rondom de school. Wanneer door professionals wordt geprobeerd contact te maken met deze jongeren, draaien ze zich om en is contact onmogelijk. Rondom die scholen speuren zij naar jongeren die kwetsbaar zijn vanwege het feit dat zij opgroeien in armoede, licht verstandelijk beperkt zijn en/of antisociale problemen hebben. Degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn, hebben hier voelsprieten voor. Vaak nemen de oudere jongeren deze kwetsbare jongeren dan eerst in bescherming, om ze daarna langzaamaan het criminele circuit in te dirigeren. De zorg van de respondenten is dat de geworven jongeren door de lage sociale cohesie in de wijk geleidelijk uit beeld verdwijnen en doorgroeien in de criminaliteit. De reden dat de politie niet inzet op deze loopjongens, is omdat het te kleine jongens zijn om de schaarse capaciteit op in te zetten terwijl er ook grotere jongens rondlopen.

De werkwijze van de jongeren

In de wijk Presikhaaf is er een grote groep jongeren die voor overlast zorgt. Zij jennen de politie en plegen vernielingen. De politie is zeker van het feit dat een deel van deze jongeren op latere leeftijd terugkomt ter zake andersoortige criminele feiten, net zoals in de wijk Malburgen is genoemd. De jongeren zijn – in tegenstelling tot de jongeren in de wijk Geitenkamp – veel meer *out of the box* en zijn niet altijd enkel en alleen in hun eigen wijk aanwezig. Daarnaast zijn de jongeren in de wijk Presikhaaf ook veel meer *streetwise* dan de jongeren uit de wijk Geitenkamp. Ze weten bijvoorbeeld heel goed wat *drill raps* zijn in tegenstelling tot de jongeren uit de Geitenkamp.

Veel respondenten hebben anno 2021 nog geen zicht op hoeveel jongeren uit de wijk Presikhaaf betrokken zijn bij de drugshandel. Er wordt gesproken over voorbeelden, zoals over een 14-jarige jongen die diep in de criminaliteit zit. Hij pleegt ripdeals en handelt in bankpassen, telefoons en drugs. Hij is geronseld door hem voor te houden dat hij hiermee snel geld kan verdienen. Hij wordt gebruikt als loopjongen. Voor de overdracht van de bankpassen, telefoons en drugs maakt hij in een online omgeving afspraken om vervolgens fysiek af te spreken – vaak op een parkeerplaats – en de deal af te ronden. De drugs waar het over gaat, zijn hasj en xtc maar ook snus.

Doordat veel onbekend is over hoeveel jongeren betrokken zijn in de drugshandel, wordt in het vervolg beschreven waar de jongeren zich met name ophouden in de wijk. Of ze op deze *hot spots* ook daadwerkelijk drugs verhandelen, is dus onbekend. Qua *hot spots* is er een onderscheid te maken tussen de jongere en oudere jongeren. De jongere jongeren houden zich voornamelijk op in en rondom de portieken en bergingen van flats. Ter plaatse wordt daar vaak rommel aangetroffen zoals restanten van ballonnen, joints, enveloppen met andere drugs et cetera. De oudere jongeren zijn met name aanwezig op parkeerplaatsen nabij bepaalde locaties, zoals de winkelstrip Honigkamp, het Winkelcentrum Presikhaaf en Park Presikhaaf. Op de parkeerplaatsen staan auto's met jongeren die wachten tot andere auto's arriveren. Vervolgens vindt er een transactie plaats en verdwijnen de auto's weer. Dit is volgens een politiemedewerker een belangrijk criterium waaruit zou kunnen blijken dat er sprake is geweest van een drugsdeal. Wanneer er drugs worden verhandeld, blijven de auto's daarna namelijk nooit staan maar zullen ze na overhandiging uit elkaar gaan. Het hoeft echter niet altijd te betekenen dat er drugs worden verhandeld wanneer auto's elkaar treffen op een parkeerplaats. Wanneer auto's elkaar treffen op parkeerplaatsen leidt dat regelmatig tot meldingen van burgers die het als verdachte situaties aanmerken. Wanneer de politie deze kentekens natrekt, komen deze voertuigen vaker voor ter zake verdachte situaties. Het valt sommige respondenten op dat de voertuigen regelmatig Duitse huurmotorvoertuigen zijn. Door hierin te rijden, wanen de inzittenden zich anoniem en kunnen ze redelijk vrij hun gang gaan. Naast de parkeerplaatsen geeft een respondent aan dat er ook vanuit bepaalde huizen in de wijk wordt gedeald. Hij ziet hier ook regelmatig jongeren komen, maar het is onbekend of zij hier komen om drugs te halen voor eigen gebruik of om te verhandelen. Tot slot worden de twee middelbare scholen in de wijk Presikhaaf genoemd als locaties waar drugs worden verhandeld, namelijk het VSO Briant

College en Arentheem College Leerpark Presikhaaf. Het zijn interessante locaties om een afzetmarkt op te bouwen. De leerlingen op deze scholen zijn kwetsbaar, aangezien het opleidingsniveau niet hoger is dan mavo 4. Wie verantwoordelijk is voor deze handel om en op de scholen is onbekend.

De betrokkenheid van volwassenen

De jongeren die in de criminaliteit en mogelijk ook drugscriminaliteit belanden, hebben vaak oudere familieleden die al langer crimineel actief zijn. Door de familiebanden krijgen de jongeren in de wijk Presikhaaf van kinds af aan al een stempel. De stempel zorgt er vaak voor dat het kind zich op latere leeftijd als jongere hetzelfde gaat gedragen als het oudere familielid. Verder is bekend dat er in de wijk Presikhaaf veel kwekerijen in ruimtes staan die op naam staan van volwassenen. Deze stellen de ruimtes ter beschikking omdat zij geldnood hebben en denken dat dit de oplossing is. Echter, hierdoor komen zij juist dieper in de goot terecht. Wat de precieze relatie is tussen deze volwassenen en de jongeren is onbekend.

De rol van de online omgeving

De werkwijze in de drugshandel is veranderd door de mogelijkheden die de online omgeving biedt. Zo geven politiemedewerkers aan dat zij vroeger weet hadden van bepaalde adressen waar gehandeld werd. Door daar te observeren, konden zij veel dealers op heterdaad aanhouden. Tegenwoordig gebeurt echter veel online. De dealer en klant hebben contact in de online omgeving en spreken via privéberichten – bijvoorbeeld via Snapchat of Telegram – af welk type drugs de klant wil en waar zij elkaar gaan ontmoeten voor de overdracht. Voor de politie is het in de meeste gevallen onmogelijk om de inhoud van deze privéberichten op tijd te achterhalen, waardoor het moeilijker is geworden om de dealers op heterdaad aan te houden. Daarnaast worden in de online omgeving ook actief kwetsbare jongeren geworven, waarbij het een belangrijk gegeven is dat kinderen van 10 jaar oud tegenwoordig al online actief zijn. Jongeren krijgen online geregeld letterlijk de vraag 'Wil je snel geld verdienen? Dan…' voorgelegd.

De aanpak

De respondenten geven aan dat de jongeren uit de wijk vaak weinig normen en waarden meekrijgen vanuit huis en daardoor gevoelig zijn voor de status die zij bij oudere jongeren en/of volwassenen op straat opmerken. Om ook een dergelijke status te krijgen, is het nodig dat de jongeren doorgroeien in de (drugs) criminaliteit. Dit is een ontwikkeling die voorkomen moet worden, aldus de respondenten.

Het is hiervoor belangrijk dat bij kinderen en jongeren het rationele geweten en de daarbij behorende verantwoordelijkheden worden getriggerd. Dit gebeurt tot nog toe door hen op vroege leeftijd bewust te maken van het feit dat zij meer hebben aan het volgen van een opleiding en het uitvoeren van betaald werk (waarbij het salaris past bij hun leeftijd) dan aan het snel geld verdienen in de criminaliteit waardoor zij op latere leeftijd continu achterom moeten blijven kijken en ze hun toekomstige gezin mogelijk in gevaar brengen. Door dit bewustwordingsproces moeten sterke karakters ontstaan die weerbaar zijn voor de verlokkelijke wereld van de (drugs)criminaliteit waarin snel geld verdiend kan worden. Hetgeen een jongerenwerkorganisatie doet in het kader van het bewustwordingsproces, is dat zij aanwezig zijn op scholen, huiswerkbegeleiding bieden, sportactiviteiten organiseren, ambulante rondes doen et cetera. Hierdoor leren zij de jongeren echt kennen en kunnen zij met een gerichte aanpak interveniëren waar nodig om te voorkomen dat een jongere afglijdt in het criminele circuit. Ook probeert deze jongerenwerkorganisatie jongeren onder te brengen bij partners waar zij op legale wijze geld kunnen verdienen.

Om dit bewustwordingsproces te doen laten slagen, is het wel van belang dat de jongeren die bereikt moeten worden ook daadwerkelijk bereikt worden. Hierbij is het opvallend dat op de lijst die wordt gebruikt tijdens het Overlast en Zorg Overleg[21] (OZO) – waarop jongeren staan waar extra aandacht naar uit moet gaan – 90 procent van de jongeren autochtone Nederlanders zijn, terwijl eerder al is benoemd dat met name jongeren van Turkse, Marokkaanse, Somalische en Eritrese afkomst in beeld zijn ter zake betrokkenheid bij de drugscriminaliteit. Blijkbaar zijn deze jongeren onvoldoende in beeld en slagen de geëigende instanties er tot dusverre nog onvoldoende in om bij hen achter de voordeur te komen. Een jongerenwerker geeft aan dat zij deze jongeren uit de drugscriminaliteit proberen te trekken door met deze jongeren in gesprek te gaan over identiteits-, geloofs- en culturele vraagstukken. Zo vraagt de jongerenwerker wel eens: *De wijze waarop je dat geld hebt verdiend, is volgens de Koran verboden. Van dat geld mag je niks doen, waaronder eten kopen. Waarom doe je het dan?*. Volgens de jongerenwerker geven ze dan vaak aan dat ze leven in armoede en geen andere keuze hebben, wat voor de jongerenwerker het moment is om de mogelijkheden qua opleiding en werk te benoemen. Dit is ook onderdeel van een bewustwordingsproces waarbij jongeren soms eerst hard moeten vallen voordat het kwartje valt, aldus de jongerenwerker.

Uit het voorgaande vloeit voort dat er veel te winnen valt in de informatiepositie. Het contact met scholen is hierin een genoemd actiepunt. Tot nog toe heeft het Arentheem College Leerpark Presikhaaf een straathoekwerker gevraagd

nadrukkelijker aanwezig te zijn tijdens pauzes en na schooltijd. De straathoekwerker kan hierdoor na schooltijd optreden als verlengstuk van de school door de jongeren meer te begeleiden buiten schooltijd. Een dergelijke samenwerking zou echter vanzelfsprekend moeten zijn en intensiever geborgd moeten worden. Een ander genoemd actiepunt is de informatiepositie in de online omgeving, zeker omdat de afspraken voor drugsoverdrachten niet meer fysiek maar online gebeuren. De respondenten zijn het er unaniem over eens dat zij allen mee moeten groeien met deze ontwikkeling. Enkele gesproken respondenten hebben hier al stappen in gezet. Zo geven jongerenwerkers aan dat zij de belevingswereld van de jongeren willen snappen en begrijpen, en daarom zelf actief zijn en meekijken op verschillende sociale media. Verder is een jongerenwerker bezig met het maken van mediatrainingen om zodoende kinderen en jongeren te leren hoe zij moeten omgaan met sociale media. Niet alleen de kinderen en jongeren moeten hierin meegenomen worden, maar ook de ouders zodat zij weten wat sociale media zijn en hoe het werkt. Tot dusverre beschikken de ouders namelijk niet over deze kennis. De hoop is dat de jongeren hierdoor minder goed in staat zijn om bepaalde dingen af te schermen.

Tot slot is het volgens respondenten van belang dat er een convenant wordt opgesteld met daarin een gezamenlijke visie op en duidelijke randvoorwaarden om informatie over jongeren te kunnen uitwisselen en een gezamenlijke aanpak te formuleren. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er een lijst met jongeren wordt opgesteld met jongeren die aan het doorgroeien zijn en waar een persoonsgerichte aanpak op ingericht kan worden waarvan de jongere denkt 'Oh, shit'. Door klappen uit te kunnen delen aan deze negatieve rolmodellen en mogelijk één van hun op het goede pad terug te brengen, straalt dat uit naar andere jongeren in de wijk. Hierdoor wordt namelijk aangetoond dat het loont om een normaal gangbaar leven te leiden. De politiemedewerker benoemt het voorbeeld dat Presikhaaf University een jongere heeft betrokken binnen de eigen organisatie die voorheen behoorde tot de Top600 in Amsterdam. Hij was actief in de drugshandel, maar geeft nu voorlichting aan jongeren in de wijk Presikhaaf. Hij vertelt zijn verhaal en wanneer de jongeren dit aanhoren, verdwijnt hun romantische beeld van een dergelijk leven en stappen zij af van zo'n toekomstbeeld. Ze moeten zich volgens de politiemedewerker doordrongen raken van het feit dat zo'n leven niet zonder risico's is en dat kan je ze het beste vertellen door gebruik te maken van het verhaal van iemand die het heeft meegemaakt. De politiemedewerker zegt dat hij kan lullen als brugman, maar dat dat minder goed binnenkomt.

3.7.4 Resumé

In deze paragraaf is op basis van interviews nagegaan hoe de drugscriminaliteit in de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf in elkaar steekt. In alle drie de wijken beginnen veel jongeren op steeds jongere leeftijd drugs te gebruiken. Het begint veelal met het gebruik van snus waarna zij later lachgas, softdrugs en in enkele gevallen – met name in de wijk Malburgen – harddrugs zoals cocaine, speed en 3-MMC gaan gebruiken. Vaak leidt drugsgebruik tot twee mogelijke uitkomsten: gebruiker of dealer. In twee van de drie wijken is echter nog veel onbekend over hoeveel en welke jongeren betrokken zijn in de drugscriminaliteit als dealer. Enkel de wijk Malburgen heeft in 2021 30 tot 40 jongeren in beeld vanwege hun betrokkenheid bij de drugscriminaliteit.

Desalniettemin is wel benoemd wat de motivatie voor de jongeren uit de drie wijken is of kan zijn om drugs te gaan verhandelen. Ten aanzien van de wijk Geitenkamp wordt benoemd dat veel huishoudens in de wijk in armoede leven en moeite hebben om maandelijks rond te komen. Het verhandelen van drugs door jongeren kan hierin een uitkomst zijn, en dit gedrag wordt dan ook ondersteund door hun ouders zolang zij ervan meeprofiteren. De jongeren hebben niet de intentie om door te groeien in de (drugs)criminaliteit en enorm rijk te worden. Deze motivatie verschilt met de motivatie die in de wijken Malburgen en Presikhaaf geldt. De jongeren uit deze wijken zien betrokkenheid in de drugscriminaliteit als een uitweg naar rijkdom en status. Zij hebben veelal een niet-westerse afkomst en leven in instabiele gezinssituaties. Het betreft veelal grote eenoudergezinnen die onder de armoedegrens in sociale huurwoningen wonen en geen sociaal vangnet hebben. De jongeren worden hierdoor vaak aan hun lot overgelaten. Wanneer zij vervolgens besluiten de straat op te gaan, worden zij niet in de gaten gehouden door hun ouder of ouders. Hierdoor is er geen gezag van bovenaf en passen zij hun gedrag aan naar de grenzen die gelden op straat. Deze grenzen worden vaak bepaald door negatieve rolmodellen die drugs gebruiken of verhandelen. Dit kunnen ook oudere broers of neven zijn. De negatieve rolmodellen dragen mooie trainingspakken die de jongere jongeren ook willen dragen waardoor het moeilijk is om nee te zeggen wanneer zij worden benaderd om een gram drugs weg te brengen.

Met betrekking tot de wijze waarop de jongeren betrokken raken, geldt voor alle wijken dat een deel van de jongeren betrokken raakt in de drugscriminaliteit doordat zij het gedrag van familieleden die actief zijn in de drugscriminaliteit overnemen. Zo bestaat het vermoeden in de wijk Geitenkamp dat jongeren erbij worden betrokken doordat volwassen familieleden thuis een hennepkwekerij hebben. Het betreft families die al generaties lang voorkomen ter zake overlast-

gevende en criminele gedragingen. De hoofdpersonen van deze families worden ook wel wijkkoningen genoemd. Verder zijn in de wijk Geitenkamp regelmatig personen aanwezig die niet uit het Arnhemse komen maar de wijk wel als interessante afzetmarkt zien. In hoeverre de jongeren door deze personen worden geworven als 'loopjongens' of 'soldaten' zodat zij zelf buiten beeld blijven, is onbekend. Dit gebeurt wel in de wijken Malburgen en Presikhaaf, en wel bij zowel basis- als middelbare scholen. Daar staan geregeld oudere jongeren die speuren naar kinderen en jongeren die kwetsbaar zijn vanwege het feit dat zij opgroeien in armoede, licht verstandelijk beperkt zijn en/of antisociale problemen hebben. Degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn, hebben hier voelsprieten voor. Met betrekking tot de wijk Malburgen is bekend dat degenen die jongeren werven niet enkel uit Arnhem komen, want er zijn ook invloeden van buiten Arnhem. Zij gebruiken de Arnhemse jongeren om hun handelsvoorraad in het Arnhemse te verkopen, omdat het in andere steden te druk begint te worden met aanbieders.

Met uitzondering van de situatie in de wijk Malburgen is er weinig bekend over de precieze betrokkenheid van jongeren en de daarmee gepaard gaande werkwijze. Ten aanzien van de wijk Malburgen is bekend dat een deel van de 30 tot 40 jongeren die in beeld zijn op hun scooter door hun wijk, de stad Arnhem en andere steden rijden om de drugs verhandelen. Zij zitten niet in een vast netwerk maar in een fluïde netwerk dat continu van samenstelling verandert. Door de vermenging van jongere en oudere jongeren in dit netwerk is er ook geen vaststaande hiërarchie. Wel blijkt dat (een gedeelte van) de groep vaak samen optrekt met de groep jongeren uit de wijk Presikhaaf. Zij voelen een sterke saamhorigheid met elkaar en gaan vaak en bloc ergens naartoe. Dit gaat gepaard met rivaliteit naar andere jeugdgroeperingen uit andere wijken. Verder blijft het met betrekking tot de werkwijze van jongeren bij vermoedens en signalen. Zo valt het in de wijken Geitenkamp en Presikhaaf op dat veel jongeren in auto's verzamelen op parkeerplaatsen van scholen, jongerencentra, buurtcentra, winkelcentra en woonflats. In de auto's zijn de inzittenden zeer actief op hun mobiele telefoon en wachten zij tot andere auto's arriveren, waarna een transactie plaatsvindt en de auto's weer weggaan. Dit kan een signaal van een drugsdeal zijn. De rol van mobiele telefoons – en specifiek de daarbij horende online mogelijkheden die continu in bereik zijn – wordt überhaupt benoemd als een factor die de werkwijze in de drugshandel heeft veranderd. De dealer en klant hebben immers contact in een online omgeving en spreken via privéberichten – bijvoorbeeld via Snapchat of Telegram – af welk type drugs de klant wil en waar zij elkaar gaan ontmoeten voor de overdracht. Voor de politie is het in de meeste gevallen onmogelijk om de inhoud van deze privéberichten op tijd te achterhalen, waardoor het moeilijker

is geworden om de dealers op heterdaad aan te houden. Daarnaast worden in de online omgeving ook actief kwetsbare jongeren geworven.

Met betrekking tot de aanpak wordt in alle wijken benoemd dat het van belang is dat tijd en energie uitgaat naar het voorkomen dat de jonge aanwas de stap naar het criminele circuit maakt. Hiervoor is het van belang dat bepaalde patronen doorbroken gaan worden. Eén daarvan is het veranderen van de geldende normen en waarden in de wijken. Hiervoor is het investeren in het pedagogische klimaat van belang, met als gevolg dat ouders gaan beschikken over opvoedingsvaardigheden en pedagogische handvatten. Dit kan ertoe bijdragen dat de jongeren op gaan groeien conform de geldende normen en waarden in de samenleving en ze minder gevoelig zijn voor de status die oudere jongeren en/of volwassenen op straat hebben. Om dit te bereiken, is het bijvoorbeeld van belang dat jongeren ervan bewust gemaakt worden dat het volgen van een opleiding en het uitvoeren van betaald werk op de lange termijn meer oplevert dan het snel geld verdienen op de korte termijn. Verder is het belangrijk dat de informatiepositie verbeterd gaat worden, bijvoorbeeld doordat wijkagenten, jongerenwerkers en Sociale Wijkteams (SWT's) vaker achter de voordeur gaan komen. Ook moeten zij zichtbaarder gaan zijn in de rest van de wijk, zodat er een vertrouwensband wordt opgebouwd en eerder gesignaleerd kan worden wanneer een jongere mogelijk in handen dreigt te vallen van criminelen. Tevens valt met betrekking tot de informatiepositie winst te behalen door in te zetten op de informatie die voorhanden is in een online omgeving en de kennis die conciërges op basis- en middelbare scholen hebben. Uiteindelijk moet de informatie die bij alle partijen voorhanden is, gebundeld gaan worden. Het wijkveiligheidsoverleg is hiervoor een passende setting. Tot dusverre lukt dit nog niet, omdat veel partijen zich nog niet veilig genoeg voelen om vertrouwelijke informatie met elkaar te delen doordat er geen convenant is. De gemeente moet hier de regie in gaan pakken. De komst van een convenant en verbeterde informatie-uitwisseling tussen de partijen kan er namelijk toe leiden dat er een lijst met jongeren wordt opgesteld die aan het doorgroeien zijn en waar een persoonsgerichte aanpak op ingericht kan worden. Door klappen uit te kunnen delen aan deze negatieve rolmodellen en mogelijk één van hun op het goede pad terug te brengen, straalt dat uit naar andere jongeren in de wijk omdat het aantoont dat het loont om een normaal gangbaar leven te leiden. Dit kan voorkomen dat de jonge aanwas uiteindelijk de stap richting het criminele circuit zet.

3.8 Naar een aanpak

Zoals eerder aangegeven is er naast deze geanonimiseerde rapportage – die als het goed is een beeld en inzicht geeft – ook informatie op persoonsniveau beschikbaar van de leden van het netwerk. Deze informatie is in bezit en beheer van de politie in Arnhem en kan binnen een convenant met de partners worden gedeeld ten behoeve van een aanpak.

De analyse van het netwerk en de aanvullende interviews met professionals maken duidelijk dat diverse partijen in Arnhem – op stads- en wijkniveau – gebruik zouden kunnen maken van deze concrete resultaten.

Focus op Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf

We leggen in de aanpak de focus op drie wijken in Arnhem-Oost, omdat dit tegemoet komt aan de vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Op basis van de analyse van het netwerk wordt duidelijk dat er 21 personen in de Geitenkamp, 50 in Malburgen en 43 in Presikhaaf woonachtig zijn. Zij zijn allen onderdeel van een lokaal en bovenlokaal crimineel netwerk. Een dergelijk netwerk is te beschouwen als het 'LinkedIn van de misdaad'. Aan de ene kant kunnen personen in het netwerk makkelijk in contact komen met andere personen om strafbare feiten te plegen. Aan de andere kant kan er vanuit het netwerk – zeker op jongeren – een negatieve invloed uitgaan.

Voor wat betreft de aanpak hebben de Arnhemse wijken netwerken en overlegstructuren van samenwerkende professionals, maar ontbreekt het daar (nog) aan een convenant om informatie over personen met elkaar te kunnen delen. De professionals binnen de gemeente Arnhem kunnen gebruikmaken van diverse interventies en sinds kort zijn daar in het kader van BOTOC ook een aantal nieuwe interventies aan toegevoegd. Bij dit laatste gaat het om vroegsignalering via het Preventief Interventie Team (PIT), de persoonsgerichte aanpak via het jongerenwerk, de inzet van straatcoaches, het aanbod van werkplekken voor de doelgroep en intensivering van de opsporing op jongeren in de drugs door politie en justitie.

Op basis van de netwerkanalyse en de interviews met professionals ligt het voor de hand om de hiernavolgende zes lijnen van aanpak te kiezen.

1. Heb oog voor de next generation en jonge aanwas

Er zijn in alle drie de wijken jongeren die we rekenen tot de next generation en jongeren die we jonge aanwas noemen. Deze jongeren zijn ondanks hun leeftijd al onderdeel van een groot netwerk waar sprake is van (ernstige) criminaliteit. Het ligt voor de hand om in een regulier integraal jeugdoverleg met deze jongeren aan de slag te gaan. Zijn deze jongeren bij de netwerkpartners bekend en zitten ze in een aanpak of niet? Ze zouden – gezien het feit dat ze in het netwerk zitten – bekend moeten worden en er zal ook een aanpak op deze jongeren geformuleerd moeten worden.

Tabel 3.5 – Aantallen Next generation en Jonge aanwas

	Aantallen	
Wijk	*Next generation*	*Jonge aanwas*
Geitenkamp	27	4
Malburgen	19	7
Presikhaaf	19	4

Check

Op het moment dat personen uit het netwerk op naamsniveau richting een (integrale) aanpak gaan, is het van belang om eerst te checken of de registraties bij de politie van de persoon passen bij de delictscategorie (jonge aanwas, rising star, et cetera) waarin hij of zij is gedeeld. Als onderzoekers hebben wij dit vanwege privacyafspraken niet kunnen verifiëren. Is dit juist, dan kan een integraal informatiedossier (als dat er nog niet is) opgesteld worden als basis voor een aanpak. Voor de personen met een zwaarder profiel is het ook raadzaam om na te gaan of er informatie uit rechercheonderzoeken (Summ-it) beschikbaar is dat het beeld van de personen nader kan duiden.

2. Maak werk van de rising stars

We tellen 27 jongeren in het netwerk die woonachtig zijn in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost die aan het doorgroeien zijn richting de zwaardere criminaliteit, maar die daarnaast ook als negatief rolmodel fungeren voor de jongeren in de wijk. Criminologisch gezien zijn de rising stars een interessante – en zoals we eerder aangaven – vergeten groep. Het ligt voor de hand om deze groep van 27 te bespreken in een platform van de persoonsgerichte aanpak (PGA).

3. Zoom waar mogelijk in op potentiële PGA-ers

Capaciteit is schaars, zo weten we. Toch lijkt het verstandig om binnen de PGA ook de 15 harde kerners, de 46 criminele locals en de acht facilitators onder de loep te nemen die woonachtig zijn in één van de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost. Vraag daarbij is of ze al onderdeel van de PGA zijn of niet. Is dit het geval, dan zouden ze een 'plus' kunnen krijgen omdat ze in het grotere netwerk een rol spelen. Zijn ze niet bekend, dan zou nader onderzoek op zijn plaats zijn.

4. Kijk naar familieverbanden en overweeg een gezins- of familieaanpak

Uit de interviews met professionals komt de betrokkenheid van familieverbanden bij (drugs)criminaliteit regelmatig naar voren. Ook wordt er gesproken over de aanwezigheid van criminele gezinnen of families in sommige wijken. In de netwerkanalyse hebben we niet kunnen kijken naar familieverbanden omdat we als onderzoekers met geanonimiseerde data hebben gewerkt. Het verdient wel aanbeveling om van de personen uit de drie onderzochte wijken die in het netwerk zitten, na te gaan of ze onderdeel zijn van bekende criminele families. Mochten er linken zijn met criminele families of gezinnen dan is het te overwegen om op een dergelijk systeem in te zetten.

5. Blijvend investeren in vroegsignalering

Vanuit de interviews komt naar voren dat de onderzochte wijken in Arnhem-Oost niet alleen kwetsbaar maar ook gesloten wijken voor de overheid zijn met relatief veel problemen als het gaat om opgroeien. Vroegsignalering van kwetsbare kinderen op basis van risicosignalen vraagt dus aandacht. Daarmee kan voorkomen worden dat opgroeiende en kwetsbare kinderen in de basisschoolleeftijd onderdeel uit gaan maken van criminele netwerken als ze ouder worden.

6. Investeer in gezamenlijke aanpak en nieuwe informatiebronnen

Op basis van de interviews met professionals komt naar voren dat er – mede door het ontbreken van een convenant – te weinig focus is op de gezamenlijke en concrete aanpak van personen op basis van gedeelde informatie. Ook zijn er diverse kansen om de informatiepositie te verbeteren en soms wordt hier al voorzichtig invulling aan gegeven. Te denken valt aan informatie uit de online wereld, het onderwijs en door meer 'achter de voordeur' bij gezinnen te komen. Het benutten van deze nieuwe informatiebronnen zou speerpunt in de aanpak moeten zijn.

Eindnoten

1. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2013.
2. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017.
3. Dit wordt nader toegelicht verderop in deze paragraaf onder 'Van jonge aanwas tot harde kern'.
4. Beke, Ferwerda, van der Torre & Bervoets, 2013.
5. Spapens, 2012.
6. Weerman, & Kleemans, 2002.
7. Klerks, 2001.
8. Bruinsma & Bernasco, 2002.
9. Blondel, Guillaume, Lambiotte & Lefebvre, 2008; Lambiotte, Delvenne & Barahona, 2009.
10. Ferwerda & Van Wijk, 2010.
11. Beke, Ferwerda, van der Torre & Bervoets, 2013.
12. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017
13. In de rest van Arnhem gaat het om 61 jongeren.
14. De analyse op geregistreerde incidenten heeft betrekking op landelijke politiedata.
15. Zie bijlage 1 voor een toelichting op de categorieën.
16. Ferwerda, Brouwer, Hölzken & Kroeze, 2021.
17. Ferwerda, Brouwer, Hölzken & Kroeze, 2021.
18. Weijers, et al., 2021b.
19. In bijlage 2 is een dergelijke figuur ook voor de rest van Arnhem gemaakt.
20. Snus is niet strafbaar. Het betreft het innemen van nicotine zonder te roken via een tablet of theezakje dat onder de bovenlip wordt gestopt. Via bloedvaatjes in de bovenlip komt de nicotine in het bloed terecht. Het stimuleert de afgifte van adrenaline.
21. Het OZO houdt zich bezig met overlast die plaatsvindt op adresniveau.

4 De balans opgemaakt

Binnen de gemeente Arnhem leven al langere tijd zorgen over de ondermijnende criminaliteit in een drietal wijken in Arnhem-Oost en de invloed die daar mogelijk vanuit gaat op de jeugd. In dat kader is het meerjarenprogramma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC) gestart. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost: Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf. Voor die aanpak is – op verzoek van de gemeente Arnhem – in dit rapport een analyse gemaakt van de positie van de jongeren in de wijken in relatie tot de criminele structuren in de wijk en daarbuiten.

In dit hoofdstuk – dat te lezen is als een samenvatting – staan we stil bij de vraagstelling, de onderzoeksmethoden en de belangrijkste resultaten. Ook wordt ingegaan op de kansen voor de aanpak.

Systeem- en straatinformatie

Dit onderzoek heeft tot doel om inzichtelijk te maken op welke wijze de criminaliteit gepleegd door jongeren in de drie wijken in Arnhem-Oost in relatie staat tot en beïnvloed wordt door (bovenlokale) fluïde criminele netwerken. Daartoe is op basis van straatinformatie van professionals uit de wijken en de stad en systeeminformatie van de politie een analyse uitgevoerd met als resultaat een netwerk van 484 personen die met elkaar zijn verbonden. In het netwerk onderscheiden we de volgende criminele classificaties: harde kern, rising stars, jonge aanwas, criminele locals, facilitators en X-subjecten. Daarnaast is ook de next generation in beeld gebracht. Ook zijn binnen het netwerk een elftal subnetwerken c.q. clusters in beeld gebracht. De categorieën en clusters zijn geanalyseerd op aantallen, kenmerken, criminaliteitspatronen en onderlinge relaties en beïnvloeding.

Meerdere producten

In dit onderzoek is nauw samengewerkt met een analist van de Eenheid Oost-Nederland. Hij heeft de benodigde analyses uitgevoerd en de data geanonimiseerd om deze vervolgens met ons te delen om onderhavige rapportage op te kunnen stellen.

Verder is het van belang om te vermelden dat er naast onderhavig – geanonimiseerd – rapport ook een analyse op naamsniveau van het netwerk in beheer bij de politie is. Deze informatie kan binnen de geldende convenanten in Arnhem gebruikt worden.

Multibronnenonderzoek

Om het netwerk in beeld te kunnen brengen, zijn diverse onderzoeks- en analyseactiviteiten uitgevoerd. Er is gesproken met 24 verschillende professionals. Het betreft frontline professionals vanuit de gemeente (beleid, veiligheid, leefbaarheid en zorg), de politie (blauw en recherche) en het straathoek-, meiden- en jongerenwerk. De kern van het onderzoek bestaat uit de netwerkanalyse. Daarnaast is literatuuronderzoek en een openbronnenonderzoek uitgevoerd.

De context van het onderzoek

Twee thema's zijn voor de context van het onderzoek van belang. Het gaat allereerst om wat er bekend is in de wetenschappelijke literatuur over de ontwikkelingen en carrières binnen en aanpak van de jeugd- en jongerencriminaliteit. Anderzijds gaat het om het geven van een typering van de drie wijken, want dit zijn de wijken waar 114 personen uit de netwerkanalyse een binding mee hebben.

Kraamkamer van de misdaad

Op basis van de kennis over stoppen en doorgaan in de criminaliteit is het van belang om vast te stellen dat – anders dan de meeste jongeren – een klein deel van de jongeren en jongvolwassenen doorgaat met hun criminele levenswandel, ook als de jaren vorderen. Meestal gaat het om jongeren die in hun jonge jaren signaalgedrag lieten zien in de vorm van vroege voorspellers van een (aanhoudende) criminele carrière. Voorbeelden daarvan zijn onder andere spijbelgedrag, pestgedrag, afkomstig zijn uit een zwak sociaal gezin of deelname aan een criminele jeugdgroep. Daarbij moet wel aangegeven worden dat doorgaan bepaald niet hetzelfde is als doorgroeien. Doorgaan past bij criminele locals. Dit zijn vaak oudere, lokale veelplegers die niet bepaald als succesvolle criminelen te typeren zijn en die het om diverse redenen maar niet lukt om afscheid te nemen

van de criminele levensstijl. Succesvol in crimineel opzicht is wel de harde kern: beroepscriminelen die vaak in georganiseerd verband en bovenlokaal actief zijn.

Daartussen zitten de rising stars. Het betreft meestal jongens die vanaf jonge leeftijd met echte en/of nep-wapens buurtbewoners bedreigen of een overval (proberen te) plegen. Deze jongens zijn vaak al enige tijd actief op straat op typische 'hot spots', met overlast, bedreiging en geweld, en wangedrag. Daarnaast spijbelen ze en worden ze weggestuurd van school. Vaak zijn er problemen in de thuissituatie en wordt handel in drugs in het milieu als een voor de hand liggende bron van inkomsten beschouwd. De harde kerners in hun netwerk zijn hun (negatieve) rolmodellen. De rising stars hebben een ernstig risico om snel door te groeien richting met name routineuze gewelddadige drugscriminaliteit. Waar ze ooit begonnen met overlast in de wijk en onderdeel uitmakend van een jeugdgroep, maken ze nu in de luwte carrière in de zwaardere criminaliteit. In die zin zijn dergelijke jeugdgroepen te beschouwen als de 'kraamkamer van de georganiseerde misdaad'.

Wat werkt in de aanpak?

Voor de succesvolle aanpak van jeugd- en jongerencriminaliteit is een aantal ingrediënten van belang, zo leert de literatuur. Dit zijn onder andere vroegsignalering en de aanpak van risicojeugd en -gezinnen, ketensamenwerking en *focused policing*: focus, samenwerking, persoonsgericht, doelgroepgericht en gebiedsgericht. Vanuit onderzoek is bekend dat het aanbrengen van gezamenlijke focus in analyse en een gerichte integrale aanpak op *hot times*, *hot spots*, *hot groups* en *hot shots* zin hebben in het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van de aanpak van jeugd- en jongerencriminaliteit zijn de Top X-aanpakken (*hot shots*) en de aanpak van problematische jeugdgroepen (*hot groups*) voorbeelden binnen deze categorie.

Kwetsbare wijken

Uit de schetsen van de wijken blijkt dat Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf drie wijken zijn die verschillend zijn, maar tegelijkertijd ook veel overeenkomsten hebben. Elke wijk lijkt een eigen karakter te hebben met verschillende inwonersprofielen en wijkdynamieken. De Geitenkamp is een volkswijk met overwegend autochtone Nederlanders. Malburgen en Presikhaaf zijn veel diverser wat betreft migratieachtergronden. De wijken hebben gemeen dat ze kwetsbaar zijn en dit uit zich onder andere in relatief lage inkomens en armoede, kleine en soms slecht onderhouden huurwoningen (laagbouw en flats) en een concentratie van bewoners met financiële zorgen en sociale of psychische problemen.

Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf zijn wijken die vaak de 'verkeerde lijsten' aanvoeren. Te denken valt daarbij ook aan veel eenzaamheid, lage sociale cohesie, verloedering van de leefomgeving en gevoelens van onveiligheid.

In deze voor de overheid gesloten wijken zijn voor de jonge inwoners veel ingrediënten aanwezig die een voedingsbodem kunnen zijn voor een carrière in de criminaliteit.

Kenmerken van het netwerk

In het netwerk waar 285 Arnhemmers (en daarbinnen 114 personen uit de drie Arnhem-Oost wijken) deel van uitmaken, zitten in totaal 484 personen. Het netwerk bestaat voor 91 procent uit mannen. De gemiddelde leeftijd van de leden van het netwerk is 27 jaar. De leeftijden van de personen in het netwerk lopen uiteen van 13 tot 65 jaar.

Naast Arnhemmers zitten er relatief veel personen uit de rest van Gelderland in het netwerk. Daarnaast noteren we ook bijvoorbeeld Rotterdam, Den Haag, Steenwijk en Amsterdam als woongemeenten van de leden van het netwerk.

Actief netwerk

In de afgelopen drie jaar komen de leden van het netwerk voor in 10.311 politieregistraties als betrokkene of verdachte bij incidenten. Dat is gemiddeld 21 incidenten per persoon, waarvan gemiddeld 6 keer als betrokkene en gemiddeld 15 keer als verdachte.

Het criminaliteitspatroon van de verdachten is breed en loopt van vernielingen en incidenten tegen de openbare orde, via gewelds- en vermogensmisdrijven tot misdrijven in het kader van de Opiumwet. Er zitten relatief veel harde kerners, criminele locals en rising stars in het netwerk terwijl het aandeel van de jonge aanwas relatief klein is. Vooral harde kerners en rising stars hebben een grote actieradius en ook de door deze groepen gepleegde criminaliteit is stevig, zoals we hierna zullen zien.

Dit netwerk is vergelijkbaar met netwerken die in andere gemeenten – behalve Amsterdam – in beeld zijn gebracht. Een recente analyse in een buurt in Amsterdam brengt namelijk een – wat betreft criminaliteitspatroon – ernstiger netwerk in beeld.

Clusters

We onderscheiden in het grote netwerk – op basis van onderlinge hechtheid – elf clusters met Arnhemse leden met elk eigen kenmerken. Uit de beschrijving blijkt dat deze clusters verschillen naar leeftijd en aard van de criminaliteit, maar ook

het verschil in actieradius van onderlinge samenwerking. Deze analyse maakt verder duidelijk dat de leden van alle clusters – en dus ook de jongeren – vanuit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost in contact staan met leden uit de rest van Arnhem en daarbuiten: samen plegen ze strafbare feiten. Het ene cluster is wat betreft ernst het andere niet maar omdat clusters via sleutelpersonen in het netwerk met elkaar verbonden zijn, kunnen criminele kennis en middelen worden uitgewisseld en kunnen bepaalde jongeren doorgroeien of gerekruteerd worden.

Inzoomen op Arnhem en de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost

Van de 285 Arnhemmers in het netwerk woont het grootste deel in Malburgen (18%), Presikhaaf (15%), De Laar-Oost en -West (9%), Geitenkamp (7%), Vredenburg (5%) en Elderveld (4%). De wijken uit Arnhem-Zuid zijn dus ook behoorlijk vertegenwoordigd in het netwerk.

In totaal komen 21 personen uit de wijk Geitenkamp. De groep criminele locals is relatief groot en ook de groepen rising stars en jonge aanwas zijn goed vertegenwoordigd. Er zijn 27 jongeren uit de Geitenkamp schuren aan tegen het netwerk. Ze hebben te weinig politieregistraties om in het netwerk te zitten, maar zijn in het kader van preventie wel zeer interessant. We noemen ze next generation en ze verdienen vanwege hun jonge leeftijd aandacht.

Onder de 50 personen uit Malburgen zitten ook veel criminele locals. Verder zijn hier de groepen rising stars en harde kern redelijk groot. De next generation bestaat in deze wijk uit 19 jongeren.

Uit de wijk Presikhaaf komen 43 personen en wat betreft de verschillende categorieën delictplegers is de gelijkenis met Malburgen groot. Ook hier zijn de grotere categorieën de criminele locals, de rising stars en de harde kern. De next generation telt hier eveneens 19 jongeren.

De jeugd en de drugsproblematiek in Arnhem-Oost

Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn met Arnhemse professionals komt naar voren dat sommige jongeren – die opgroeien in deze kwetsbare wijken – al heel jong beginnen met druggebruik. Het begint met snus en lachgas en kan eindigen met coke.

In de Geitenkamp is de motivatie om drugs te gaan verhandelen anders dan in de andere twee wijken. In Presikhaaf en Malburgen is dit een uitweg naar rijkdom en status. Deze jongeren onttrekken zich aan het toezicht van hun ouders en zijn kwetsbaar voor de verlokkingen van de straat, waarbij ze beïnvloed worden door negatieve rolmodellen die ook in drugs handelen en daar succesvol in lijken

te zijn. Op de Geitenkamp gaat het handelen meer voor het levensonderhoud, is het een vorm van rondkomen en wordt het niet zelden door ouders gedoogd. Familieverbanden in de drugs spelen volgens de streetlevel professionals een behoorlijke rol bij het betrokken raken bij drugsgebruik en -handel. Naast de familie – die soms zelf ook al decennia in de wiet zitten – komen jongeren soms ook via scholen en het schoolplein in contact met dealers. In sommige gevallen worden ze daar gerekruteerd om ook te gaan handelen. Parkeerplaatsen, auto's en mobiele telefoons spelen een rol in gebruik en handel, waarbij iedere wijk haar eigen *hot spots* kent. De rol van online kunnen zijn, is sowieso een factor die de werkwijze in de drugshandel heeft veranderd. Klant en dealer hebben immers contact in een online omgeving en spreken via privéberichten – bijvoorbeeld via Snapchat of Telegram – af welk type drugs de klant wil en waar zij elkaar gaan ontmoeten voor de overdracht. Dit maakt het voor de politie ook lastiger om heterdaad aanhoudingen te doen. Tot slot worden er volgens sommige professionals ook actief kwetsbare jongeren via de online omgeving geworven.

Verhalen en verbalen

Het valt op dat het percentage drugsmisdrijven (2%) binnen het netwerk relatief laag is. De systeeminformatie (registraties bij de politie) wijst dus in een andere richting dan de verhalen die we bij professionals in de wijken hebben opgetekend. Die gaan vooral in de richting dat de drugscriminaliteit voor jongeren in de wijken in Arnhem-Oost niet alleen lonkt, maar dat ze daar soms waarschijnlijk ook al bij betrokken zijn. Ditzelfde zagen we overigens ook in het veel zwaardere netwerk in de Wildemanbuurt in Amsterdam (daar 5% drugsregistraties).

Het is goed om te constateren dat er met betrekking tot drugscriminaliteit een discrepantie is tussen de verhalen en de verbalen. Dit is op zich logisch want er is sprake van een slachtofferloos misdrijf c.q. een haalzaak. De burger doet nauwelijks aangifte van drugscriminaliteit en dus worden de cijfers vooral bepaald door de investeringen die de politie kan doen. In de gesprekken die wij voerden geven politiefunctionarissen ook aan dat het los van de prioriteit en capaciteit erg lastig is om aanhoudingen te doen als het gaat om drugscriminaliteit. Dit laatste heeft alles te maken met de werkwijze van de dadergroepen.

Hoe dan ook, er is sprake van een groot, actief netwerk met leden uit Arnhem en daarbuiten. Binnen dat netwerk zijn ook leden uit Arnhem-Oost actief waaronder jongeren en jongvolwassenen. Een aanpak op deze jongeren is vanzelfsprekend zinvol om criminele carrières te doorbreken, omdat met name professionals aangeven dat actief zijn of actief worden in de drugscriminaliteit voor sommige jongeren interessant is.

Naar een aanpak

Zoals eerder aangegeven is er naast deze geanonimiseerde rapportage ook informatie op persoonsniveau beschikbaar van de leden van het netwerk. Deze informatie is in bezit en beheer van de politie in Arnhem en kan op basis van een convenant gedeeld worden met veiligheidspartners om te komen tot een aanpak. Voor die Arnhemse aanpak leggen we de focus op de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost, omdat dit tegemoet komt aan de vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek.

De 114 personen uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost zijn allen onderdeel van een lokaal en bovenlokaal crimineel netwerk. Een dergelijk netwerk is te beschouwen als het 'LinkedIn van de misdaad'. Aan de ene kant kunnen personen in het netwerk makkelijk in contact komen met andere personen om strafbare feiten te plegen. Aan de andere kant kan er vanuit het netwerk – zeker op jongeren – een negatieve invloed uitgaan.

Voor wat betreft de aanpak stellen wij voor dat de analyse op naamsniveau gebruikt wordt om meer scherpte, focus en concreetheid in de bestaande aanpak te brengen die Arnhem te bieden heeft en waar nodig de aanpak te intensiveren. De interventies die op dit moment in het kader van het Arnhems breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit (BOTOC) worden ingezet zijn daarbinnen ook zeer interessant omdat deze interventies willen voorkomen dat jongeren afglijden in de criminaliteit. Ook is er binnen het BOTOC aandacht voor het opwerpen van barrières voor een potentieel nieuwe generatie. Voor de aanpak formuleerden we in het vorige hoofdstuk zes lijnen:

1. ***Heb oog voor de next generation en jonge aanwas*** uit de Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf en bespreek deze groepen in het reguliere integrale jeugdoverleg.

2. ***Maak werk van de 27 rising stars*** uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost. Dit zijn de jongeren die aan het doorgroeien zijn richting de zwaardere criminaliteit, maar die daarnaast ook als negatief rolmodel fungeren voor de jongeren in de wijk. Criminologisch gezien is dit een interessante en vaak vergeten groep. Bespreek ze binnen een platform van de persoonsgerichte aanpak (PGA).

3. ***Zoom waar mogelijk in op potentiële PGA-ers***. Het is verstandig om de 15 harde kerners, de 46 criminele locals en acht facilitators onder de loep te nemen. Vraag daarbij is of ze al onderdeel van de PGA zijn of niet. Is dit het geval dan zouden ze een 'plus' kunnen krijgen omdat ze in het grotere netwerk een rol spelen. Zijn ze niet bekend dan zou nader onderzoek op zijn plaats zijn.

4. Kijk naar familieverbanden en ***overweeg een gezins- of familieaanpak***. Het verdient aanbeveling om van de personen uit de drie wijken die in het netwerk zitten na te gaan of ze onderdeel zijn van bekende criminele families en te overwegen om op een dergelijk familiesysteem in te zetten met een systeemaanpak. Professionals geven namelijk regelmatig aan dat er een relatie is tussen bepaalde gezinnen en families en (drugs)criminaliteit.

5. ***Blijvend investeren in vroegsignalering***. De wijken zijn kwetsbaar en gesloten voor de overheid en is voor sommige kwetsbare jongeren een kraamkamer van de misdaad. Vroegsignalering op basis van risicosignalen vraagt aandacht om daarmee te voorkomen dat opgroeiende en kwetsbare kinderen in de basisschoolleeftijd later onderdeel uit gaan maken van criminele netwerken.

6. ***Kies voor een gezamenlijke aanpak en het aanboren van nieuwe informatiebronnen.*** Focus, integraal, informatiegestuurd, concreet en persoonsgericht binnen een convenant – zo weten we ook uit de literatuur – biedt de meeste garanties voor succes. Wat betreft informatiebronnen liggen er uitdagingen in de online wereld, de gezinnen zelf en het onderwijs.

Referenties

Adjiembaks, S. (2018). *(On)gemerkt bijzonder.* Levensverhalen van resisters en de betekenis van resistance to crime. Den Haag: Boom Criminologie.

Alfen, van J. (2021). *Trots op Prikko: 'Ik zeg altijd dat ik uit Presikhaaf kom, niet Arnhem'.*
https://indebuurt.nl/arnhem/arnhemmers/arnhemmer-van-de-week/trots-op-prikko-ik-zeg-altijd-dat-ik-uit-presikhaaf-kom-niet-arnhem~141013/

Andringa, W., Warta, S., De Jong, J., & G. Van Straaten (2020). *Monitor Arnhem 2019*. Veiligheid, Leefbaarheid en Welzijn in uw buurt. I&O Research.
https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/11ec44b5-5de8-4c3a-bc5f-ae8e1cb1b304

Arnhem in Cijfers (2021a). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/bevolking--buurt-wijk-

Arnhem in Cijfers (2021b). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/veiligheid--buurt-wijk-

Arnhem in Cijfers (2021c). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/armoede-en-inkomensondersteuning

Arnhem in Cijfers (2021d). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/leefbaarheid--buurt-wijk-

Arnhem in Cijfers (2021e). *Arnhem in cijfers*. De Staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/wonen--buurt-wijk-

Arnhem2day (z.d.). *Presikhaaf.*
https://www.arnhem2day.nl/fotobank/presikhaaf

Basisregistratie personen (BRP) Via Arnhem in cijfers.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/bevolking--buurt-wijk-/?Regionlevel=wijk&Regioncode=4&referencelevel=arnhem&referencecode=undefined

Beerthuizen, M., E. Leijsen & A. Van der Laan (2019). *Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid*. Cahiers 2019-15, WODC: Den Haag.

Beke, B., H. Ferwerda, E. van der Torre & E. Bervoets (2013). *Jeugdgroepen en geweld*. Van signalering naar aanpak. Onderzoeksreeks Politieacademie, Boom, Lemma.

Bersani, B. & E. Eggleston Doherty (2018). Desistance from Offending in the Twenty-First Century. *Annual Review in Criminology*, vol. 1, pp. 311-334.

Berkeley, E. & A. Van Uden (2009). *Risicojongeren: een bundeling van inzichten uit onderzoek, beleid en praktijk over effectieve aanpak*. Den Haag, Nicis Institute.

Bervoets, E., Ferwerda, H., Bremmers, B., Keijzer, D., & T. Appelman (2013). *Daling jeugdige verdachten Amsterdam*. Op zoek naar mogelijke verklaringen. Rotterdam/Arnhem: Lokale Zaken/Bureau Beke.

Bervoets, E. & A. van Wijk (2016). Drie drugsnetwerken in een kleine stad. *Tijdschrift voor Criminologie* 58(3):3-19.

Blokland, A. & L. de Kruijff (2020). Desistance bij seksuele daders in criminologisch perspectief. In: K. Goethals, M. De Boeck, T. Dilliën, W. Huys & A. Nuyts (red.), *Handboek behandeling van seksueel afwijkend gedrag*, 101 – 145,

Blondel, V., L. Guillaume, R. Lambiotte & E. Lefebvre (2008). Fast unfolding of communities in large networks, *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment* (10), P1000.

Bolwerk, P. (2021). Doodziek door 'schimmelwoning'. Drie generaties Arnhemse familie 'aan de pufjes'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/arnhem/doodziek-door-schimmelwoning-drie-generaties-arnhemse-familie-aan-de-pufjes~a9768dfd/

Braga, A. & D. Weisburd (2012). 'The effects of "pulling levers" focused deterrence strategies on crime', *Campbell Systematic Reviews* 2012, afl. 6, p. 1-90.

Bruinsma, G. & W. Bernasco (2002). Dadergroepen en transnationale illegale markten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2),128-140.

Bruinsma, J. (2021). Straatcoaches in Arnhemse wijken houden vaderlijk oogje in het zeil: 'Wij zijn het cement tussen de stenen'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/arnhem/straatcoaches-in-arnhemse-wijken-houden-vaderlijk-oogje-in-het-zeil-wij-zijn-het-cement-tussen-de-stenen~ad282bd2/

Burik, A. van, Hoogeveen, C., De Jong, B., & Vogelvang, B. (2013). *Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen*. Den Haag: WODC.

Campedelli, G., F. Calderoni, T. Comunale & C. Meneghini (2020). Life-Course Criminal Trajectories of Mafia Members. *Crime & Delinquency*. DOI: 10.1177/0011128719860834.

Copp, J., P. Giordano & M. Longmore (2019). Desistance from Crime during the Transition to Adulthood: The Influence of Parents, Peers, and Shifts in Identity. *Journal of Research in Crime and Delinquency.*

Cort, W. de (2021). Het diepe dal van een prachtige arbeiderswijk op een Arnhemse heuvel: 'Iedereen weet alles van elkaar, maar je verraadt elkaar niet'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/home/br-br-het-diepe-dal-van-een-prachtige-arbeiderswijk-op-een-arnhemse-heuvel-iedereen-weet-alles-van-elkaar-maar-je-verraadt-elkaar-niet~a9713124/

Crone, E. (2018). *Het puberende brein: over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*. Amsterdam: Promotheus.

Delft, M. van (2021). Geitenkampers willen af van slecht imago: 'Meer luisteren naar wijkbewoners'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/arnhem/geitenkampers-willen-af-van-slecht-imago-meer-luisteren-naar-wijkbewoners~acb97fb7/

Essen, L. (2007). De 40 wijken van Vogelaar. *Trouw.* https://www.trouw.nl/nieuws/de-40-wijken-van-vogelaar~be573bbe/

Esseveldt, van J. & H. Ferwerda (2022). *Drugskaart van Arnhem*. Hotspots en verdachten in beeld. Arnhem: Bureau Beke.

Ferwerda, H., J. Jakobs & B. Beke (1996). *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag*. Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren. Den Haag: Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit. Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering. Ministerie van Justitie.

Ferwerda, H. & A. van Wijk (2010). De actieradius van problematische jeugdgroepen. In: F. Bovenkerk, M. Easton, L. Gunther Moor & P. Ponsaers (eds.), Policing multiple communities. *Cahiers Politiestudies*, 2 (pp. 159-168). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Ferwerda, H., B. Beke & E. Bervoets, (2013). *Jeugdgroepen van toen*. Een casus onderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw. Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Ferwerda, H. & T. van Ham (2017). Lessen uit de aanpak van jeugdgroepen. *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit.* (Red. A. Donker, R. Roks, B. Rovers, M. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 112-126) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ferwerda, H., B. Beke & E. Bervoets (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. *Tijdschrift voor de Politie*, 79, 9/10, 2017, p. 6-11.

Ferwerda, H., B. de Graaf, H. Lesscher & N. Saadat (2018). Het Dalton-effect voorkomen. Nut, noodzaak en lessen voor de aanpak van criminele families. *Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 80, nr. 8/9, 2018, pagina 44-48.

Ferwerda, H. (2019). Gooi het kind niet met het badwater weg. *Cahiers Politiestudies, jaargang 2019-1*, nr. 50 p. 141-144.

Ferwerda, H., J. Wolsink & I. van Leiden (2020). *De lading van vuurwapens*. Een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland. Politie & Wetenschap, Den Haag; Bureau Beke, Arnhem

Ferwerda, H., N. Brouwer, I. Hölzken & L. Kroeze (2021). Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken. Van analyse van het netwerk naar aanpak. Arnhem: Bureau Beke.

Freeman, C. (1977). A Set of Measures of Centrality. Based on Betweenness. *Sociometry*, 1, 35-41.

Fuller, G. A. Morgan & R. Brown (2019). *Criminal histories of Australian organised crime offenders.* Trends & issues in crime and criminal justice, 567.

Geenen, M. (2010), *Stoppen is afzien: welke betekenis geven jongeren aan professionals in het proces van stoppen met criminaliteit?* 's-Hertogenbosch: Avans Hogeschool, Expertisecentrum Veiligheid.

De Gelderlander (2016). *Achterstandswijk? Is de Arnhemse wijk Presikhaaf de hemel of de hel?*
https://www.gelderlander.nl/default/achterstandswijk-is-de-arnhemse-wijk-presikhaaf-de-hemel-of-de-hel~a93ba80b/

Geitenkamp.net. (z.d.). *Geitenkamp*.
http://www.geitenkampnet.nl/over-de-wijk-2/geitenkamp/

Gemeente Arnhem (2021). *Staat van de Stad 2020*.
https://storymaps.arcgis.com/stories/b7bc05463cdc477b8bf98ae3a2ea1348

Gemeente Arnhem. (z.d.-a). *Beschermde stadsgezichten*.
https://www.arnhem.nl/Inwoners/bouwen_en_verbouwen/monumenten/beschermde_stadsgezichten

Gemeente Arnhem. (z.d.-b). *Arnhem-Oost aanpak*.
https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/projecten/Arnhem_Oost_aanpak

Gemeente Arnhem. (z.d.-c). *Geitenkamp*.
https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/Mijn_wijk/Geitenkamp

Gemeente Arnhem (z.d. -d). *Wijkprogramma Geitenkamp 2021*.
https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/wijkactieplannen/Wijkprogramma_Geitenkamp_2021

Grinsven, S. van & A. Verwest (2017). Vijf jaar aanpak Top 600, waar staan we nu? *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit*. (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 127-141) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

InMalburgen (2021). *Immerloo.*
https://inmalburgen.nl/loc/immerloo/

Klerks, P. (2001). The network paradigm applied to criminal organisations: theoretical nit-picking or a relevant doctrine for investigators? Recent developments in the Netherlands. *Connections*, 24 (3), 53-65.

Koppen, M. van, V. Van der Geest & E. Kleemans (2017). *Doorgroeiers in de misdaad*. De criminele carrières en achtergrondkenmerken van jonge daders van een zwaar delict. VU, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Laan, van der, A. & M. Beerhuizen (2018). *Monitor Jeugdcriminaliteit 2017: Ontwikkelingen in de registreerde jeugdcriminaliteit in de jaren 2000 tot 2017*. Cahier 2018-1. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Laan, van der, A., M. Beerthuizen & H. Goudriaan (2017). Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit, 1997 tot 2015. *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit.* (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 28-49) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Laan, van der A., S. Pleysier & F. Weerman (2020). Hedendaagse jeugdcriminaliteit: nieuwe vragen en enkele antwoorden na een historische daling. *Tijdschrift voor Criminologie*, 62(2-3), 115-129

Laan, A. van, M. Beerthuizen & N. Boot (2021). *Monitor Jeugdcriminaliteit 2020*. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit in de eerste twee decennia van deze eeuw. Cahier 2021-9. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Lambiotte, R., C. Delvenne & M. Barahona (2009). *Laplacian Dynamics and Multiscale Modular Structure in Networks*.

Lammerse, M. (2018). *Malburgen - de wijk*. Malburger. https://malburger.nl/malburgen-de-wijk/

Lammerse, M. (2020). *Wijkgeschiedenis en Wijktoekomst*. Malburger. https://malburger.nl/wijkgeschiedenis/

Lenkens, M., F. van Lenthe, L. Schenk, T. Magnée, M. Sentse, S. Severiens, G. Engbersen & G. Nagelhout (2019). Experiential peer support and its effects on desistance from delinquent behavior: Protocol paper for a systematic realist literature review. *Systematic Reviews*, vol. 8, no. 119, pp. 1-14.

Maruna, S. (2001). *Making good; How ex-convicts reform and rebuild their lives*. Washington DC: APA-Books.

McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology and Criminal Justice*, 6(1), 39-62.

Mijn Gelderland (z.d.). *Presikhaaf Arnhem. De eerste 'shopping mall' van Europa*. https://mijngelderland.nl/inhoud/verhalen/presikhaaf-arnhem

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2019). *Soorten eenzaamheid*. Over eenzaamheid | Alles over eenzaamheid. https://www.eenzaam.nl/over-eenzaamheid/soorten-eenzaamheid

NOS (2020a). *Aanhoudingen en boetes om vuurwerkonrust Arnhem*. https://nos.nl/artikel/2357823-aanhoudingen-en-boetes-om-vuurwerkonrust-arnhem

NOS (2020b). *Burgemeester Arnhem sluit woning Geitenkamp na vondst zwaar vuurwerk*. https://nos.nl/artikel/2358355-burgemeester-arnhem-sluit-woning-geitenkamp-na-vondst-zwaar-vuurwerk

Ploeg, Van Der, H. & Bruinsma, J. (2020). *Vuurwerkdrama treft armste buurt van Gelderland.* De Gelderlander. https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/vuurwerkdrama-treft-armste-buurt-van-gelderland~ab865a4e/

Rovers, B. (2008) Ze deugen nergens voor: het Belief effect in justitiële jeugd-interventies. H. Moors en B. *Rovers: Geloven in veiligheid*. Avans Hogeschool: 's Hertogenbosch.

Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (2007). *Toelichting bij het besluit tot aanwijzing van het beschermd stads gezicht Geitenkamp gemeente Arnhem (Gelderland).* https://geo1.arnhem.nl/hyperlink/monumenten/RBS_Geitenkamp.pdf

Sampson, R. & J. Laub (1995). *Crime in the making: Pathways and turning points through life*. Harvard University Press.

Sampson, R. & J. Laub (2017). A general age-graded theory of crime: Lessons learned and the future of life-course criminology, Farrington, *Integrated Developmental and Life-course Theories of Offending*, 165 – 187.

Skogan, W. & K. Frydl (eds.) (2004). *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Washington: Te national Academy's Press.

Spapens, T. (2012). *Netwerken op niveau: criminele micro-, meso- en macronetwerken* (oratie). Tilburg: Tilburg University.

Team Leefomgeving Presikhaaf (2021). *Wijkprogramma Presikhaaf 2021*. https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/wijkactieplannen/Wijkprogramma_Presikhaaf_2021

Terpstra, J. (2019). *Een mooie maar kwetsbare wijk: 'In Immerloo II komen alle problemen samen'.* Omroep Gelderland. https://www.gld.nl/nieuws/2406718/een-mooie-maar-kwetsbare-wijk-in-immerloo-ii-komen-alle-problemen-samen.

Terpstra, J. (2020). *Flatbrand, armoede, renovatie: verandering in Immerloo II gaat met horten en stoten.* Omroep Gelderland. https://www.gld.nl/nieuws/2449009/Flatbrand-armoede-renovatie-verandering-in-Immerloo-II-gaat-met-horten-en-stoten

Versteegh, P., T. van der Plas & H. Nieuwstraten (2011). *The best of three worlds*. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups, Apeldoorn: Politieacademie.

Vollaard, B., P. Versteegh & J. van den Brakel (2009). *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Waard, de, J., A. Van der Laan & M. Scheepmaker (2017). Inleiding. *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit*. (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 5-9) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Waard, De, J. (2019). Wat Werkt? *Een systematisch overzicht van recent verschenen meta evaluaties / synthesestudies binnen de kennisdomeinen situationele criminaliteitspreventie, politiezorg, en strafrechtelijke interventies, 1997 – 2019*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Weerman, F. & E. Kleemans (2002). Criminele groepen en samenwerkingsverbanden. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2), 114-127.

Weerman, F. (2017). Sociale media en smartphones als verklaring voor de daling in jeugdcriminaliteit? *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit*. (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 71-87) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Weijers, I. & D. van Drie (2014). *Stoppen of volharden*. Portretten van jonge veelplegers. SWO, Amsterdam.

Weijers, I. (2018). *Veelplegers aanpakken*. 81 jonge veelplegers 15 jaar gevolgd. SWP, Amsterdam.

Weijers, I., H. Ferwerda & R. Roks (2021a). Verharding van de jeugdcriminaliteit. *Nederlands Juristenblad*, 8 januari 2021, aflevering 1, pagina 14-20.

Weijers, I., H. Ferwerda & R. Roks (2021b). Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche. Een vergeten groep: jonge doorgroeiers in de criminaliteit. *Proces*, vol. 100, no. 5, Pagina 264-275.

Bijlage 1 – Incidenten naar hoofd- en subcategorieën

Top 5 vermogensmisdrijven (n=1.117)	**n**	**%**
Winkeldiefstal	230	21%
Heling	112	10%
Overige horizontale fraude	99	9%
Overige (eenvoudige) diefstal	70	6%
Gekwalificeerde diefstal in/uit woning	54	5%

Top 5 vernielingen en openbare orde incidenten (n=2.391)	**n**	**%**
Melding overlast jeugd	906	38%
Geluidshinder overig	309	13%
Overlast i.v.m. drugs/alcohol	335	14%
Overlast door verward/overspannen persoon	148	6%
Vernieling overige objecten	97	4%

Top 5 geweldsmisdrijven (n=1.969)	**n**	**%**
Ruzie/twist (zonder vervolg)	1.292	66%
Eenvoudige mishandeling	136	7%
Bedreiging	130	7%
Belediging	124	6%
Vechtpartij (zonder vervolg)	79	4%

Top 5 seksuele misdrijven (n=31)	**n**	**%**
Overige meldingen zeden	14	45%
Mensenhandel seksuele uitbuiting	6	19%
Verkrachting	5	16%
Seksueel misbruik (incest) afhankelijke relatie/wilsonbekwame	2	6%
Openbare schennis der eerbaarheid	2	6%

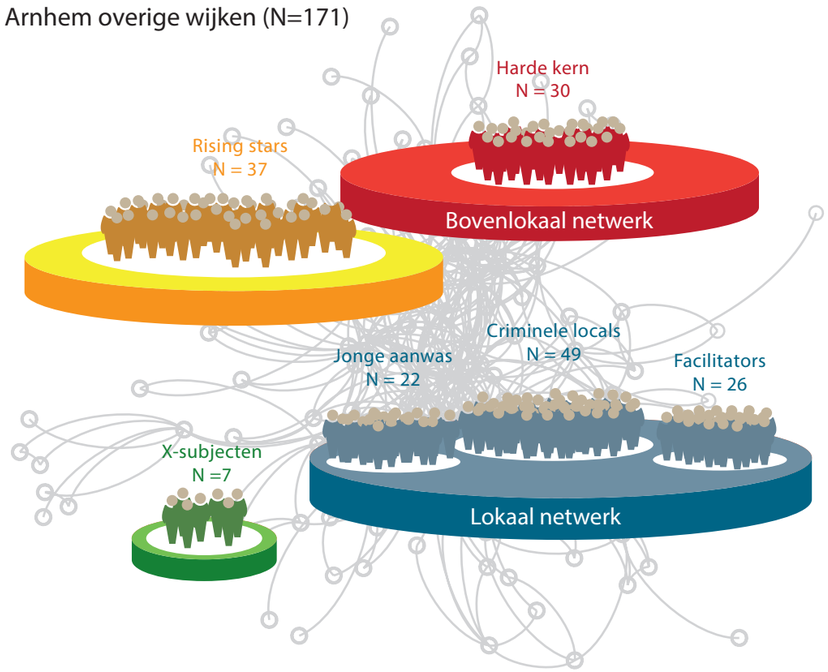
Top 5 verkeersmisdrijven (n=1.200)	**n**	**%**
Overige verkeerszaken	540	45%
Rijden zonder rijbewijs	289	24%
Rijden onder invloed drugs/geneesmiddelen al dan niet i.c.m. alcohol	67	6%
Rijden onder invloed (uitsluitend alcohol)	49	4%
Snelheidsovertreding RVV90	45	4%

Top 5 drugsmisdrijven (n=208)	**n**	**%**
Bezit harddrugs (lijst I)	77	37%
Aantreffen drugs (geen verdachte)	39	19%
Handel harddrugs (lijst I)	33	16%
Bezit softdrugs	27	13%
Vervaardigen softdrugs	16	8%

Top 3 wapenmisdrijven (n=84)	**n**	**%**
Bezit overige wapens	66	79%
Bezit vuurwapens	15	18%
Schietpartij (zonder vervolg)	3	4%

Top 5 overige incidenten (n=3.311)	**n**	**%**
Verdachte situatie	1.493	45%
Algemene mutatie	1.196	36%
Afhandeling overige meldingen	481	15%
Overtreding overige (wetboek van strafrecht)	76	2%
Overtreding justitiële voorwaarden	32	1%

Bijlage 2 – Criminele netwerkvorming in de rest van Arnhem



Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?
Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen
Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw
Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan doorde politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?
Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?
Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig
Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?
Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?
Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen
Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt
Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep
Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging
Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank
Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen
Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten
Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens
Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?
Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?
Een procesevaluatie van de gedragsinterventie ‘Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen’

Planmatig en flexibel
Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt
Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier
De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord
De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten
Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico’s met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland
Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche
Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders
Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?
Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen
Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?
Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken
Effectevaluatie Halt-straf Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten
Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer
Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid
Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap
Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden
De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit
Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam
Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?
Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken
Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?
De stand van zeken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling
Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie
Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?
Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem
Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag
Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht
Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers
Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?
De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld
Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag
Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden
Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen
Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsrtaat in Nijmegen

Opschakelen
Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot
Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?
Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam
Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?
Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord
Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

Downloaders van kinderporno;
een literatuuronderzoek

Criminelen achter het stuur
Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?
Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020

Afspraak is afspraak?
Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

Panden met een luchtje
Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol

Black Box?
Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

Fietsdiefstal in Nederland
Van fenomeen naar aanpak

Sterk spul
Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland
Voor de verandering
Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

Werken aan werk
Een evaluatie van penitentiare arbeid

Medische missers
De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

Jeugdproblematiek in Zwolle
Een onderzoek naar de omvang, aard en aanpak

Misdrijven in kinderschoenen
Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken
Van analyse van het netwerk naar aanpak

Taxi!
Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

Monitor leefbaarheid volkstuinen Rotterdam
Van beeld naar suggesties voor de aanpak

Van inzicht naar aanpak
Een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam

2022

Grenzeloos!?
Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Fatale politie-incidenten
Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden

Beïnvloed geweld
Evaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)

Do or don't
Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit

Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag
Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: bureaubeke.nl.

De gemeente Arnhem wil de komende jaren op diverse manieren de strijd aangaan met de drugscriminaliteit in de stad. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in drie wijken in Arnhem-Oost, te weten Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf.

Op basis van straatinformatie van professionals en systeeminformatie van de politie is een netwerk in beeld gebracht waar jongeren en jongvolwassenen met elkaar verbonden zijn. Het netwerk bestaat uit 484 personen in de leeftijd van 13 tot 65 jaar die crimineel actief zijn. 285 van de personen uit het netwerk komen uit Arnhem waarvan 21 uit de Geitenkamp, 50 uit Malburgen en 43 uit Presikhaaf.

In het netwerk wordt op basis van delictgedrag, leeftijd en pleegplaatsen een onderscheid gemaakt in de volgende categorieën delictplegers: jonge aanwas, rising stars, criminele locals, harde kern en facilitators. Daarnaast is in de periferie van het netwerk ook de next generation in beeld gebracht. De next generation, jonge aanwas en rising stars worden ondanks hun relatief jonge leeftijd nu al door de misdaad beïnvloed.

Op basis van de analyse worden voorstellen gedaan voor een gerichte en concrete aanpak van personen, groepen en fenomenen. Een aanpak die loopt van vroegsignalering tot repressie.

ISBN 978-94-92255-58-7

9 789492 255587 >

www.beke.nl

MISDADIGE INVLOED

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt

MISDADIGE INVLOED

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Henk Ferwerda
Joey Wolsink
Nicole Brouwer
Juno van Esseveldt

Beke reeks

Drugskaart van Arnhem

Hotspots en verdachten in beeld

Achtergrond

Hoofdlijnen

Type drugsmisdrijven in Arnhem

Hotspots drugsmisdrijven

Jeugdige verdachten van drugsmisdrijven en hotspots

Volwassen verdachten van drugsmisdrijven en hotspots

Kenmerken drugsverdachten

Woongemeenten drugsverdachten

Inzoomen op jeugdige drugsverdachten

Inzoomen op volwassen drugsverdachten

Drugs-criminaliteit Arnhem-Oost

Colofon

Achtergrond

In het kader van het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC) worden in deze notitie vier vragen centraal gesteld en beantwoord:

- **Wat kenmerkt drugscriminaliteit in Arnhem?**
- **Wat zijn de hotspots van drugscriminaliteit in Arnhem?**
- **Waar komen de verdachten vandaan?**
- **Wat is de betrokkenheid van jongeren bij drugscriminaliteit in het algemeen en van jongeren uit Arnhem-Oost – Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf – in het bijzonder?**

We beschrijven drugsmisdrijven die in de periode van 2018 tot en met 2020 in Arnhem door de politie geregistreerd zijn.

Op hoofdlijnen

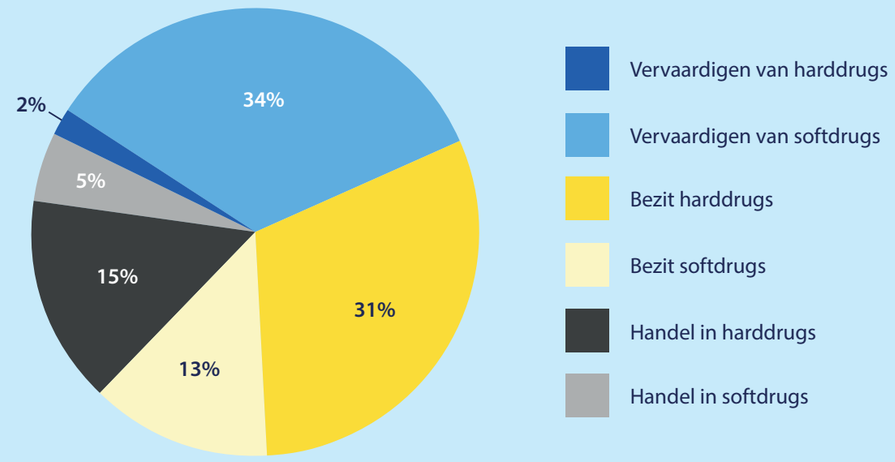
- Deze notitie geeft een beeld van de drugscriminaliteit in Arnhem waarbij ingezoomd wordt op jongeren in Arnhem-Oost.
- In de periode van 2018 tot en met 2020 zijn er door de politie 901 drugsmisdrijven in Arnhem geregistreerd. Dat is gemiddeld zes drugsmisdrijven per week.
- Bij drugscriminaliteit komen het vervaardigen van softdrugs (36%), het bezit (31%) en de handel in harddrugs (15%) het meest voor in de stad.
- Hotspots in de stad op buurtniveau waar drugsmisdrijven plaatsvinden zijn de Markt, het Stationsplein, de Spijkerbuurt, Industrieterrein de Kleefse Waard, de Weverstraat en de Geitenkamp.
- Ondanks het feit dat drugsmisdrijven vaak slachtofferloos zijn – waardoor er weinig aangifte van wordt gedaan en dus het *dark number* groot is – registreerde de politie in genoemde periode 721 unieke verdachten. Hun leeftijd ligt tussen 13 en 80 jaar (gemiddeld 35 jaar).
- Eén op de tien verdachten heeft geen woonadres in ons land. Het betreft personen die te typeren zijn als grensarbeiders, arbeidsmigranten en personen zonder vaste woon- of verblijfsplaats.
- Ruim de helft (53%) van alle verdachten woont in Arnhem. Andere gemeenten waar relatief veel verdachten wonen zijn Rheden, Nijmegen, Overbetuwe, Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Deventer, Eindhoven en Zwolle.
- Een op de vijf verdachten is jonger dan 23 jaar. Van deze 151 jongeren wonen er 74 in de gemeente Arnhem. Het gaat daarbinnen om zestien strafrechtelijk minderjarige Arnhemse jongeren.

- De 74 Arnhemse jeugdige verdachten wonen vooral in de zuidelijke wijken: de buurten Kronenburg (n=5), Boulevardwijk (n=5) en de Laar-West (n=4) komen het vaakst voor.
- Inzoomend op de wijken in Arnhem-Oost blijkt dat de meeste drugsmisdrijven in Malburgen worden gepleegd, gevolgd door Presikhaaf en de Geitenkamp.
- In de Geitenkamp wonen geen verdachten onder de 23 jaar. Dit is anders in Malburgen (twaalf jongeren, waarvan twee minderjarigen) en Presikhaaf (negen jongeren, waarvan vier minderjarigen).

Type drugsmisdrijven in Arnhem

In totaal zijn er 901 drugsmisdrijven geregistreerd in de periode van 2018 tot en met 2020. In bijna de helft van de gevallen gaat het om drugbezit (44%). Hoewel bezit van zowel soft- als harddrugs voorkomen in deze registraties, gaat het in de meeste gevallen om registraties van bezit van harddrugs (31%). Een vijfde van de registraties betreft handel in soft- (5%) en harddrugs (15%). Ruim een derde van de registraties heeft betrekking tot het vervaardigen van drugs (36%), waarvan het leeuwendeel om softdrugs gaat.

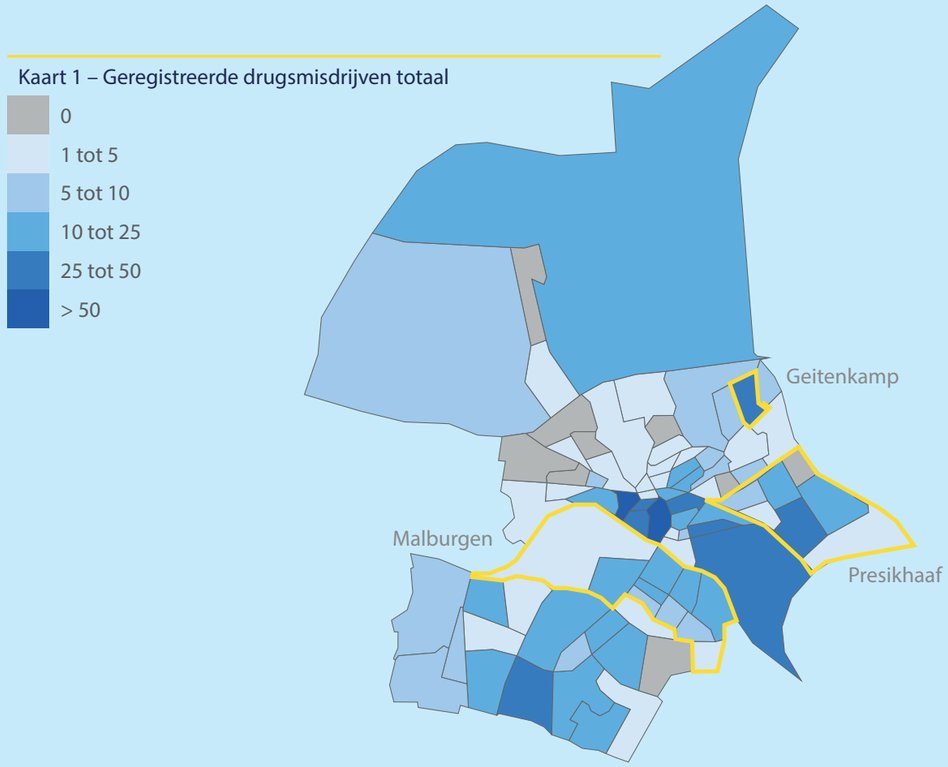
Van de meeste drugsmisdrijven wordt geen aangifte bij de politie gedaan (95%). Wel is er in 72 procent van de gevallen sprake van één of meerdere door de politie geregistreerde verdachten. Gemiddeld vinden er jaarlijks rond de 300 drugsmisdrijven plaats in Arnhem, dat zijn er ongeveer zes per week. De woensdagen en dinsdagen springen er uit als het gaat om de aantallen registraties en verder blijkt dat de meeste drugsmisdrijven (37%) in de middag worden geregistreerd.



Hotspots drugsmisdrijven

Kaart 1 toont de hotspots op buurtniveau en daaruit blijkt dat de meeste drugsmisdrijven in het centrum van Arnhem worden gepleegd. Ruim een tiende (11%) van de drugsmisdrijven worden op de Markt gepleegd, in totaal 96 registraties. Andere buurten in Arnhem waar veel registraties van drugsmisdrijven zijn, zijn als volgt: Stationsplein (n=51), Spijkerbuurt (n=39), Industrieterrein Kleefse Waard (n=37), Weverstraat (n=37) en Geitenkamp (n=34).

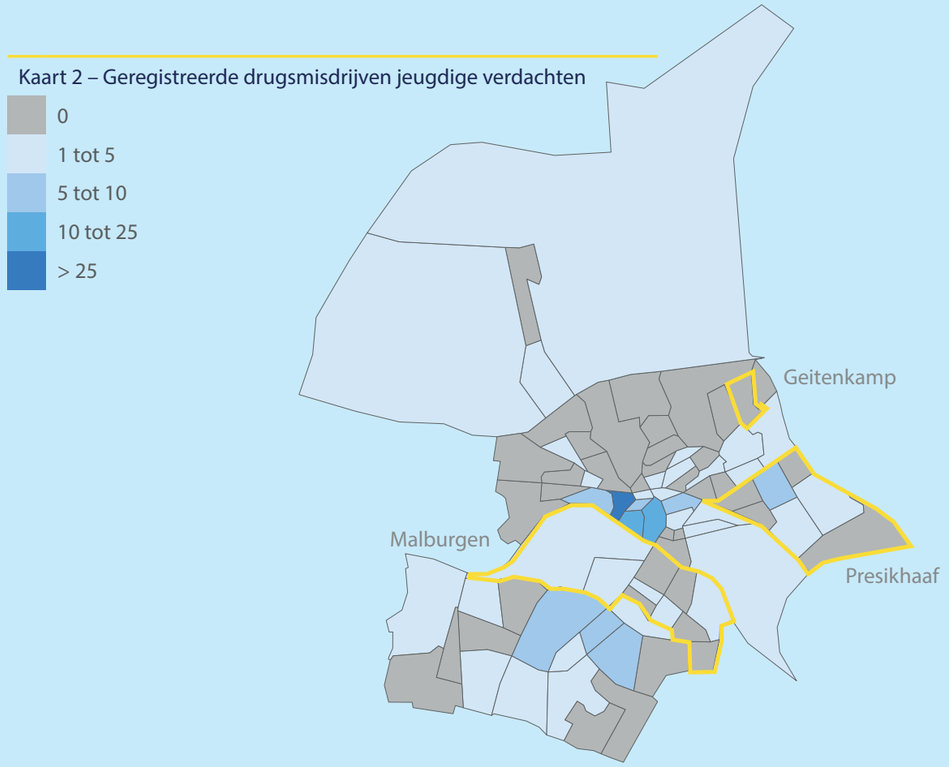
Kaart 1 – Geregistreerde drugsmisdrijven totaal



Jeugdige verdachten van drugsmisdrijven en hotspots

Subjecten die 23 jaar of jonger zijn – hierna jongeren genoemd – plegen voornamelijk drugsmisdrijven in het centrum. De buurten Stationsplein, Markt en Weverstraat tellen de meeste registraties. In Arnhem-Oost is Winkelcentrum (Presikhaaf) een veel voorkomende hotspot.

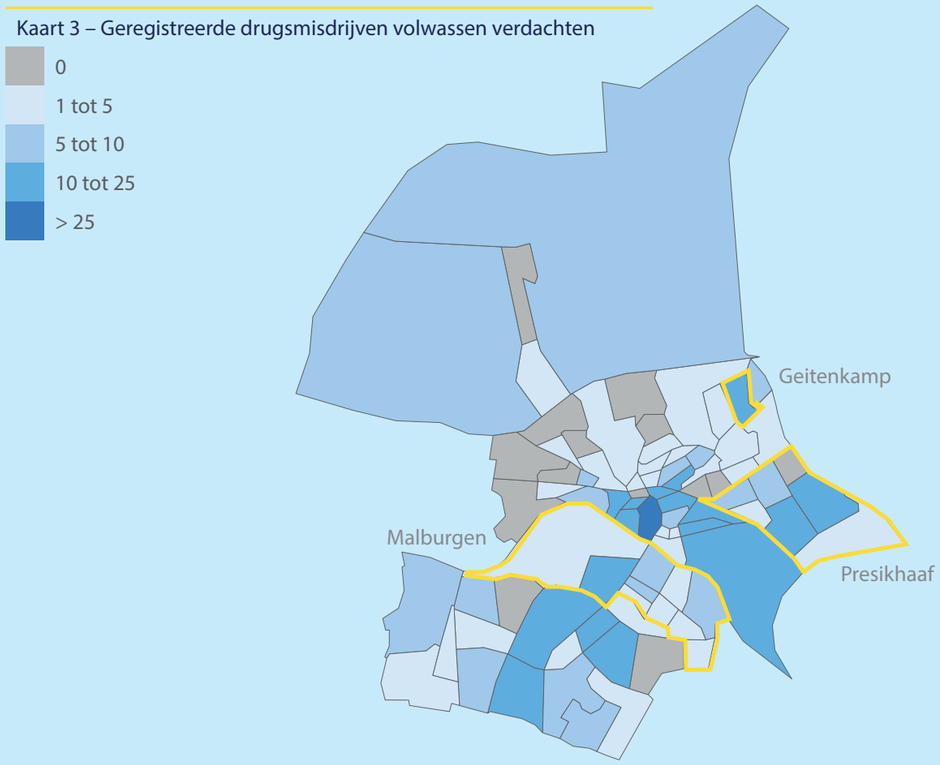
Kaart 2 – Geregistreerde drugsmisdrijven jeugdige verdachten



Volwassen verdachten van drugsmisdrijven en hotspots

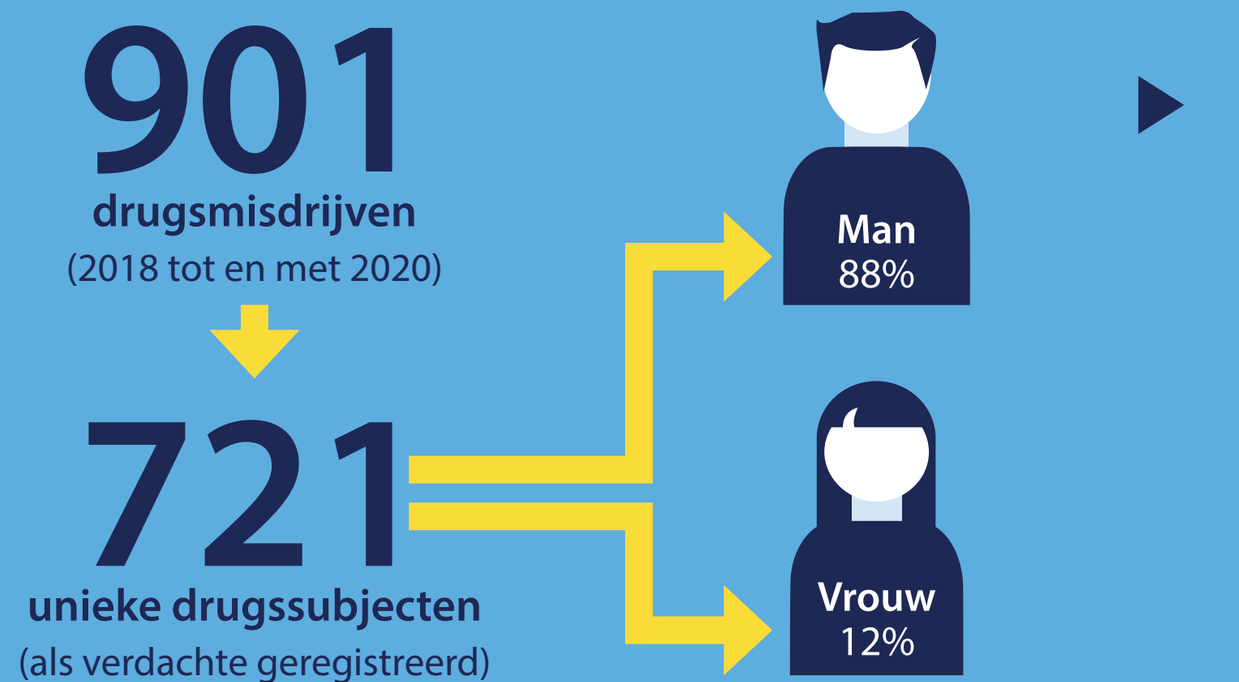
Subjecten die ouder zijn dan 23 jaar – volwassenen – plegen de meeste drugsmisdrijven op de Markt. Andere buurten die relatief hoog scoren zijn de Spijkerbuurt, Geitenkamp, Weverstraat, Arnhemse Broek, Stationsplein en Presikhaaf III. In Arnhem-Oost gaat het vooral om de buurten Geitenkamp, Presikhaaf III, Malburgen-West en Over Het Lange Water.

Kaart 3 – Geregistreerde drugsmisdrijven volwassen verdachten



Kenmerken drugsverdachten

In de 901 drugsmisdrijven die van 2018 tot en met 2020 zijn gepleegd zijn er 721 unieke drugssubjecten als verdachte geregistreerd. De meerderheid van de geregistreerde verdachten is man (88%), een achtste van de verdachten is vrouw. De verdachten zijn tussen de 13 en 80 jaar oud. De gemiddelde leeftijd – ten tijde van het gepleegde drugsmisdrijf[1] – is 35 jaar. 79 procent van de verdachten is ouder dan 23 jaar, 17 procent tussen de 18 en 23 jaar en 28 verdachten (4%) zijn jonger dan 18 jaar.

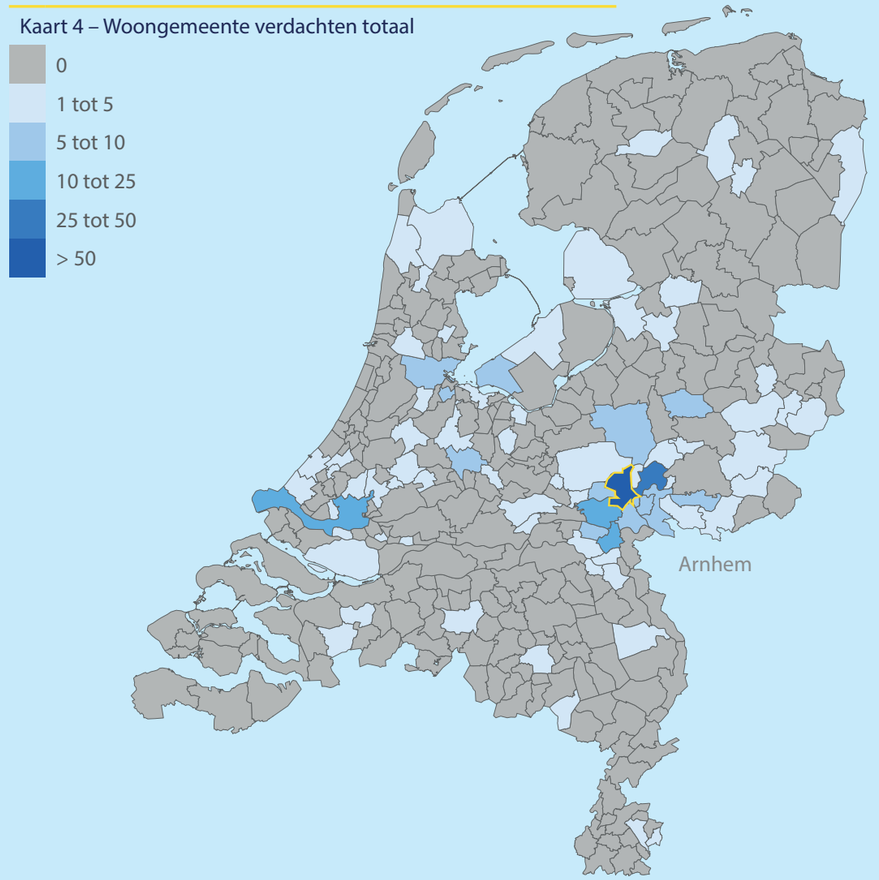


1. Indien de verdachte meerdere registraties voor drugsmisdrijven heeft, rapporteren we de jongste leeftijd.

Woongemeenten drugsverdachten

Voor de verdachten is gekeken wat hun woongemeente is. Het is belangrijk om te vermelden dat 9 procent van de verdachten nergens staat ingeschreven; de zogeheten Registratie niet-ingezetene (Rni) in de politiesystemen. Personen staan als Rni geregistreerd als ze niet (meer) of korter dan vier maanden in Nederland wonen. Voorbeelden hiervan zijn grensarbeiders of arbeidsmigranten. Verder zijn er ook zestien personen zonder vaste woon- of verblijfplaats en in totaal komen er drie verdachten uit Duitsland.[2]

Ruim de helft (53%) van de verdachten van drugsmisdrijven die in Arnhem worden gepleegd, woont in de gemeente Arnhem zelf. Bijna driekwart (73%) komt uit Gelderland, waar naast Arnhem de gemeenten Rheden, Nijmegen en Overbetuwe opvallen. Verdachten komen ook uit andere delen van het land. Opvallend daarbij zijn de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Deventer, Eindhoven en Zwolle.



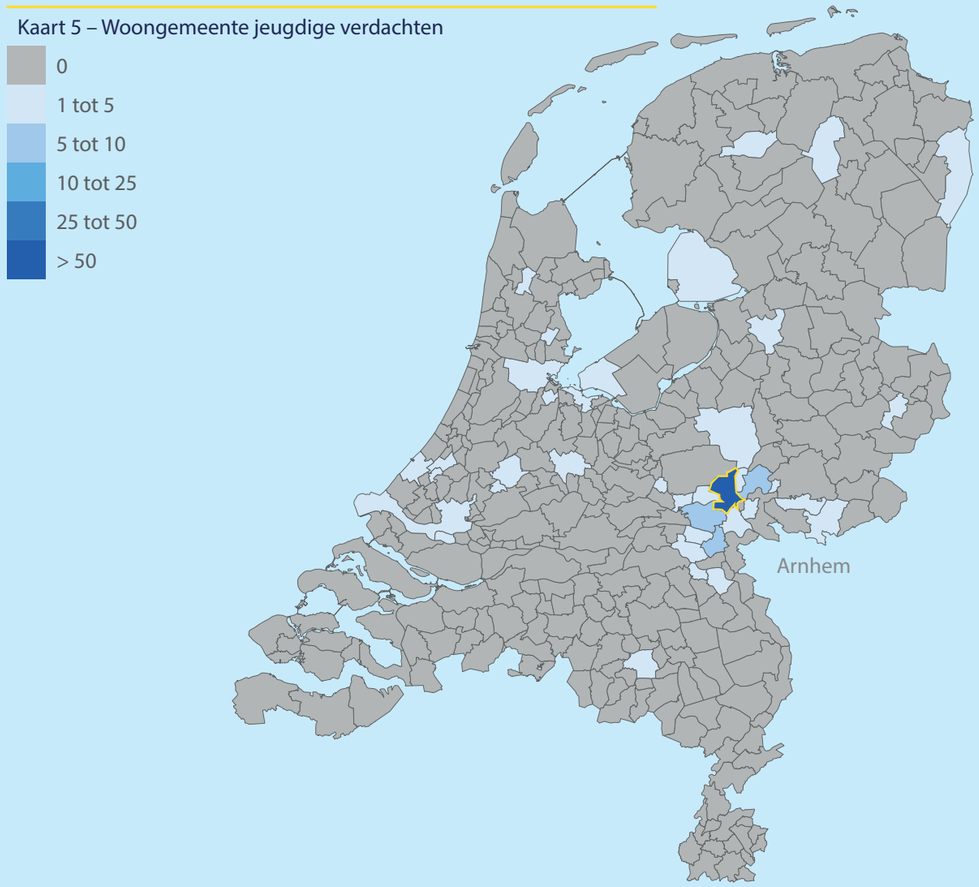
2. De niet-ingezetenen, de personen zonder vaste woon- of verblijfplaats en de Duitsers nemen we verder niet mee in de analyse van de woongemeenten.

Inzoomen op jeugdige drugsverdachten

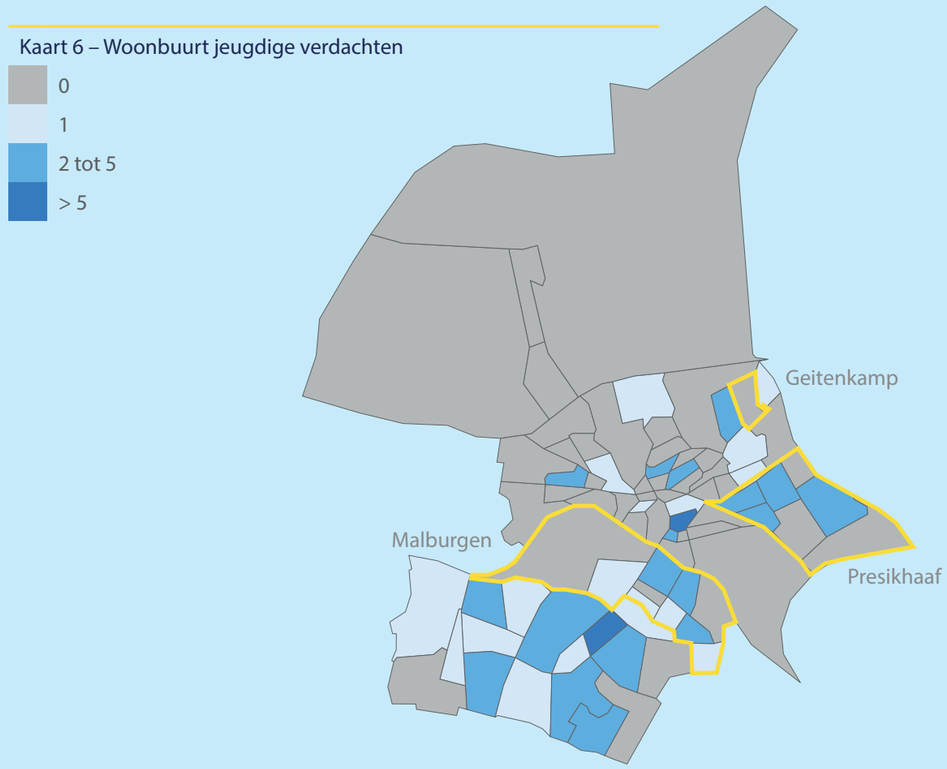
Ruim een vijfde van de verdachten (21%) is aan te merken als jongere. Het gaat om 151 jongeren, waarvan er 106 in de provincie Gelderland wonen. Er zijn 74 jeugdige verdachten die in de gemeente Arnhem wonen en 26 wonen buiten de provincie Gelderland.[3] Van de 74 Arnhemse jeugdige verdachten zijn er zestien jonger dan 18 jaar.

De 74 Arnhemse jeugdige verdachten wonen vooral in de zuidelijke wijken. In de buurten Kronenburg (n=5), Boulevardwijk (n=5) en de Laar-West (n=4) zijn de meeste jonge drugssubjecten woonachtig.

Kaart 5 – Woongemeente jeugdige verdachten



Kaart 6 – Woonbuurt jeugdige verdachten

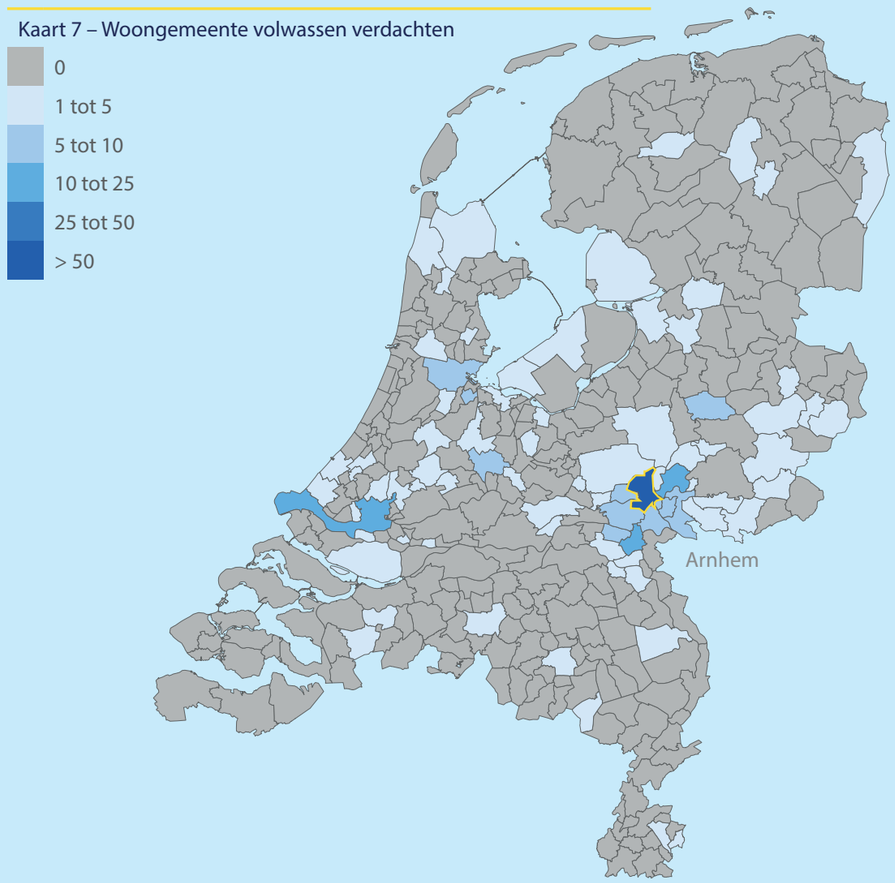


3. Zeventien personen hebben geen vaste woon- of verblijfplaats, staan geregistreerd als Rni of is de woongemeente onbekend. Twee van de jeugdige verdachten wonen in Duitsland.

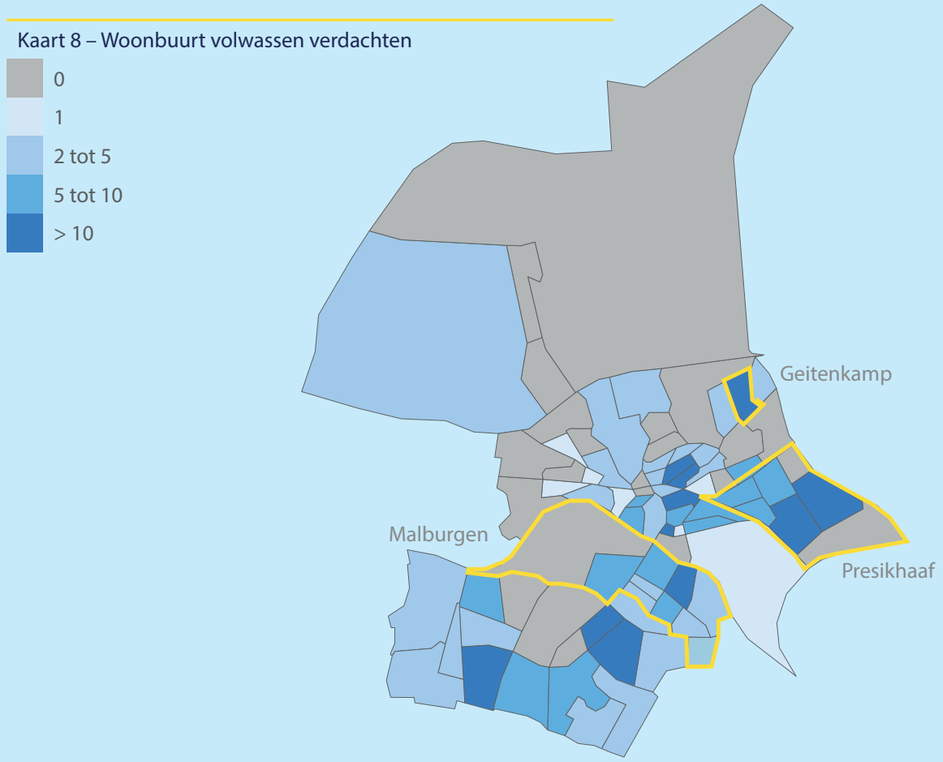
Inzoomen op volwassen drugsverdachten

570 verdachten (79%) is ouder dan 23 jaar. Ruim de helft van de volwassen drugssubjecten woont in Arnhem (54%). Behalve een relatief groot aantal subjecten die in de buurt van Arnhem wonen, is het opvallend dat er tien volwassenen in Rotterdam wonen. Ook in de gemeenten Amsterdam, Deventer en Utrecht wonen ten minste vijf volwassen verdachten. In totaal wonen er 308 volwassen drugssubjecten in Arnhem. De buurt waar de meeste drugssubjecten wonen is Geitenkamp (n=18). Andere buurten waar relatief veel van de verdachten wonen zijn Bij de John Frostbrug (n=14), De Laar-West (n=14), Kamillehof (n=14), Spijkerbuurt (n=14), Vredenburg (n=13) en Presikhaaf III (n=12). De woonbuurten voor de volwassen drugssubjecten verschilt daarmee met de jongeren. Waar de jongeren voornamelijk in het zuiden van Arnhem woonachtig zijn, is dat voor de volwassen drugssubjecten meer in het oosten en zuiden.

Kaart 7 – Woongemeente volwassen verdachten



Kaart 8 – Woonbuurt volwassen verdachten



Drugscriminaliteit in Arnhem-Oost

Vanwege de focus in het Arnhemse BOTOC-programma besluiten we deze notitie met de situatie in Arnhem-Oost. Het gaat dan om de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf. Wat is de aard en omvang van drugscriminaliteit in dit gedeelte van de gemeente? In de tabel geven we een overzicht weer en onder de tabel wordt een toelichting gegeven. In tabel 1 zijn de geregistreerde drugsmisdrijven in Arnhem-Oost in de periode van 2018 tot en met 2020 (n=219) weergegeven.

Tabel 1

	Geitenkamp		Presikhaaf		Malburgen	
Drugsmisdrijf	n	%	n	%	n	%
Bezit harddrugs	8	24%	15	19%	15	14%
Bezit softdrugs	2	6%	4	5%	15	14%
Handel harddrugs	2	6%	11	14%	14	13%
Handel softdrugs	3	9%	2	3%	4	4%
Vervaardigen harddrugs	0	0%	1	1%	0	0%
Vervaardigen softdrugs	19	56%	45	58%	59	55%
Totaal	**34**	**100%**	**78**	**100%**	**107**	**100%**

Geitenkamp

- 18 drugssubjecten woont in deze wijk, geen jongeren
- 34 drugsmisdrijven in de wijk
- Vooral bezit van harddrugs en vervaardigen van softdrugs

Presikhaaf

- 35 drugssubjecten woont in deze wijk, waarvan negen jongeren (vier minderjarigen).
- Deze negen jongeren hebben vijftien unieke registraties van drugsmisdrijven, waarvan er zes in Presikhaaf en twee in Malburgen
- 78 drugsmisdrijven in de wijk
- Vooral bezit en handel harddrugs en vervaardigen softdrugs

Malburgen

- 53 drugssubjecten woont in deze wijk, waarvan twaalf jongeren (twee minderjarigen)
- De twaalf jongeren hebben dertien registraties van drugsmisdrijven. Wat opvalt is dat er één registratie is van een drugsmisdrijf in Malburgen zelf. De overige drugsmisdrijven worden elders gepleegd, zoals de buurten De Laar-Oost en Stationsplein
- 107 drugsmisdrijven in de wijk
- Vooral bezit soft- en harddrugs, handel harddrugs en vervaardigen softdrugs

Colofon

In opdracht van: de gemeente Arnhem (BOTOC-programma)

Met dank aan: Eddy Klein Hofmeyer (Politie Eenheid Oost-Nederland)

Vormgeving: Marcel Grotens (Bureau Beke),

Kaarten: gemaakt met behulp van het programma Leaflet in R

Foto' s: iStock (pag. 1 en 10), Chase Fade op Unsplash (pag.2)

Juno van Esseveldt en Henk Ferwerda

Drugskaart van Arnhem

Hotspots en verdachten in beeld

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Arnhem. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de gemeente Arnhem.

© 2022, Bureau Beke

bureaubeke.nl

Bureau Beke

MEHLBAUM
onderzoek

VER SCHOPPEN

Beschrijving van de intensieve trajectbegeleiding in het kader van het Arnhemse preventieprogramma BOTOC

EINDRAPPORTAGE 2021

Shanna Mehlbaum
Bob Schuitema

COLOFON

OPDRACHTGEVER

Gemeente Arnhem

AUTEURS

Shanna Mehlbaum

Bob Schuitema

UITGAVE

Mehlbaum Onderzoek
Halfweg, januari 2022

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING 3

1. INLEIDING 5

1.1. Aanleiding 5
1.2. Probleemstelling 6
1.3. Aanpak en methodiek 7
1.4. Leeswijzer 9

2. BESCHRIJVING VAN DE INTERVENTIE 10

2.1. Doel 10
2.2. Doelgroep 11
2.3. Aanpak 15

3. WIJZE VAN UITVOERING 26

3.1. Menskracht en middelen 26
3.2. Type organisatie en locatie 27
3.3. Opleiding en competenties uitvoerders 28
3.4. Kwaliteitsbewaking 30
3.5. Randvoorwaarden 31
3.6. Implementatie 32
3.7. Kosten 32

4. RESULTATEN EN EFFECTEN 33

4.1. Uitstroom 34
4.2. Tevredenheid 35
4.3. Doelrealisatie en probleemafname 37

5. VERVOLGONDERZOEK 40

BRONNEN 41

BIJLAGE A MONITOR 42

MANAGEMENTSAMENVATTING

AANLEIDING

Presikhaaf en Malburgen zijn kwetsbare wijken voor ondermijnende criminaliteit. De wijken fungeren als kweekvijver voor jong crimineel potentieel, met name voor drugscriminaliteit. Om het afglijden van jongeren naar criminaliteit tegen te gaan is vanuit het jeugdprogramma BOTOC (Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit) in 2021 gestart met de intensieve trajectbegeleiding van jongeren in Presikhaaf en Malburgen. Onder de naam A+ hebben AM-Supportteam en Presikhaaf University de intensieve trajectbegeleiding uitgevoerd in 2021.

DOEL EN OPZET

Gedurende 2021 is de uitvoering van A+ gevolgd door externe onderzoekers in het kader van monitoring, evaluatie en gaandeweg lering trekken uit de opgedane ervaringen. Hierbij zijn de normen van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) aangehouden om het programma op te kunnen nemen in het overzicht van (effectieve) jeugdinterventies. De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Waaruit bestaat de intensieve trajectbegeleiding gericht op kwetsbare probleemjongeren in de wijken Malburgen en Presikhaaf in Arnhem en welke (tussentijdse) resultaten zijn zichtbaar?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn interviews afgenomen, overleggen bijgewoond, hebben observaties plaatsgevonden en zijn reflectiesessies met de jongerenwerkers georganiseerd.

BESCHRIJVING

De intensieve trajectbegeleiding A+ heeft als doel om jongeren uit de ondermijnende criminaliteit te houden en om hen perspectieven te geven voor een legitiem pad. De geselecteerde jongeren zijn in de praktijk tussen de 9 en 21 jaar, komen uit een kwetsbare omgeving en zijn gevoelig voor straatcultuur. Veelal spelen zaken als problemen op school en thuis, moeite met gezag en met maatschappelijke normen en waarden in combinatie met gevoeligheid voor groepsdruk.
De begeleiding stoelt op de vertrouwensrelatie tussen de jongerenwerker en de jongere. De jongere staat centraal en individueel wordt gekeken wat een jongere kan en wil om verder te komen. De jongerenwerkers zijn bekend in de buurt en actief op school, in de wijk en online. Onderdeel van de begeleiding is tevens contact met de ouders

onderhouden en huisbezoeken afleggen.
De doelen die gesteld zijn met de jongeren hebben betrekking op school en opleiding, werk, houding en gedrag, de thuissituatie en criminaliteit en overlast. De meeste doelen zijn gericht op school en opleiding. Doelen over houding en gedrag en het vinden van werk komen ook veel voor. Onder andere met coachingsgesprekken, (sport)activiteiten, huiswerkbegeleiding, regelen van stages en rollenspellen worden de jongeren het rechte pad op geholpen.

UITVOERING

AM-Supportteam en Presikhaaf University zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Elke jongere heeft een begeleider (soms meerdere) en daarnaast is er een coördinator die zicht houdt op het verloop. De invulling hiervan verschilt per organisatie.
Voor de begeleidende jongerenwerkers is geen specifieke vooropleiding vereist. De jongerenwerkers zijn MBO of HBO opgeleid en komen van verschillende opleidingen. Meerderen hebben een achtergrond in betaald voetbal. Intern zijn ze opgeleid door de leidinggevenden om uitvoering te geven aan A+. Belangrijke competenties zijn: daadwerkelijk begrip van de situatie waar de jongeren zich in bevinden (oprechte nabijheid), schakelen tussen verschillende rollen, kennis van het maatschappelijk domein en voorzieningen waar de jongere gebruik van kan maken, en inzicht in de complexiteit van de problematiek.
Belangrijke randvoorwaarden zijn het beschikken over het mandaat en de ruimte om voor een langere periode met een jongere aan de slag te gaan en om deze periode flexibel in te vullen. Daarnaast is het belangrijk dat de jongerenwerkers snel kunnen handelen om in te spelen op acute problemen of conflicten. Tot slot is voor het slagen van de begeleiding het vertrouwen tussen de jongerenwerker en de jongere cruciaal.

RESULTATEN EN EFFECTEN

Gedurende het jaar is met de jongerenwerkers gewerkt aan het inzichtelijk maken van de resultaten en effecten van de aanpak. De werkwijze van het NJI is daarbij het uitgangspunt geweest. Aan de hand van drie hoofdindicatoren (uitstroom, tevredenheid en doelrealisatie) met bijbehorende sub-indicatoren zijn de resultaten inzichtelijk gemaakt.
Na de eerste acht maanden van het programma in 2021 zitten de meeste jongeren nog in de A+ begeleiding. Een aantal jongeren is al uitgestroomd, omdat de doelen zijn bereikt. Enkele jongeren zijn zelf voortijdig gestopt. De meeste jongeren zijn volgens het jongerenwerk (erg) tevreden over de begeleiding. Ze spreken dit uit en sommigen zijn zelf vrijwilliger geworden. De jongeren die gesproken zijn voor dit onderzoek zijn tevens zeer positief, waarbij opgemerkt is dat dit slechts enkele jongeren betreft.
Wanneer het gaat om doelrealisatie en probleemvermindering, dan zien de jongerenwerkers bij 60% tot 66% van de jongeren probleemvermindering. Ongeveer een derde van de jongeren kan zonder extra hulp van het jongerenwerk verder en bij meer dan de helft zijn doelen (deels) bereikt.

1. INLEIDING

‘Wat ik zie is dat deze jongeren perspectief missen. Als ik ze een leeg blaadje geef en vraag: teken je droom, kunnen ze hun droom niet tekenen. Ze kijken naar rappers en willen snel geld. Het is heel makkelijk, je rolt zo de criminaliteit in hier.’
(Jongerenwerker Presikhaaf University)

1.1. AANLEIDING

Om ondermijnende criminaliteit preventief en op lokaal niveau tegen te gaan hebben acht gemeenten voor de periode najaar 2020 tot eind 2022 incidentele middelen gekregen om de preventieve aanpak van ondermijning in kwetsbare wijken te versterken. Het doel is om te voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in sociaaleconomisch zwakke wijken in de georganiseerde criminaliteit terechtkomen.[1]

In januari 2021 is in Arnhem dit kader het jeugdprogramma BOTOC (Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit) gestart dat zich richt op kwetsbare jongeren voor ondermijnende (drugs)criminaliteit. Dit programma kent verschillende onderdelen en bestaat onder andere uit intensieve trajectbegeleiding voor kwetsbare jongeren in de wijken Presikhaaf en Malburgen[2]. Voor deze wijken is gekozen, omdat een eerder verkennend onderzoek naar drugscriminaliteit in Arnhem laat zien dat kwetsbare wijken, waaronder Presikhaaf en Malburgen, fungeren als kweekvijver voor crimineel potentieel.[3]

De intensieve trajectbegeleiding beoogt om middels een persoonsgerichte en preventieve aanpak perspectief en kansen te bieden aan in totaal 60 kwetsbare jongeren om te voorkomen dat zij afglijden naar de drugcriminaliteit. De trajectbegeleiding is in 2021 in

[1] Zie: Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 281 en 2021/2022, 29 911, nr. 337.
[2] Eerder heette dit programma Frontlinie.
[3] Mehlbaum (2021). Kweekvijver. Mehlbaum Onderzoek, Gemeente Arnhem (16 maart 2021), Raadsbrief: Stand van Zaken BOTOC:: barrière tegen drugscriminaliteit voor jeugd in Arnhem-Oost.

handen van twee jongerenwerkorganisaties: Presikhaaf University voor jongeren in Presikhaaf en AM-Supportteam voor jongeren in Malburgen. De intensieve trajectbegeleiding voeren zij uit onder de naam A+.

Voor de uitvoering van het jeugdprogramma BOTOC ontvangt de gemeente Arnhem subsidie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voorwaarde van het Ministerie is dat de methode, monitoring en evaluatie geschiedt volgens de normen van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) om de methode op te kunnen nemen in het overzicht van (effectieve) jeugdinterventies. Om aan deze voorwaarde te voldoen, maar ook om gaandeweg lessen te trekken ter verbetering, volgen vanaf maart 2021 onderzoekers de intensieve trajectbegeleiding om de werkwijze en resultaten inzichtelijk te maken. Deze rapportage bevat de uitkomsten van het onderzoek naar het A+ programma in 2021.

1.2. PROBLEEMSTELLING

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Waaruit bestaat de intensieve trajectbegeleiding gericht op kwetsbare probleemjongeren in de wijken Malburgen en Presikhaaf in Arnhem en welke (tussentijdse) resultaten zijn zichtbaar?

De volgende deelvragen staan centraal in het onderzoek:

- *Waaruit bestaat de interventie (intensieve trajectbegeleiding? (doel, doelgroep, uitvoering)*
- *Wat is nodig voor de uitvoering van de interventie? (mensen en middelen, randvoorwaarden)*
- *Welke resultaten en effecten zijn zichtbaar?*
- *Wat zijn de werkzame elementen en hoe verhoudt dit zich tot eerder onderzoek?*

1.2.1. BEGRIPPEN

Onder **interventie** wordt verstaan:

'Een planmatige en doelgerichte aanpak met als doel het bevorderen van de sociale, psychische, cognitieve of lichamelijke ontwikkeling van jeugdigen (-9 maanden tot 24 jaar), waar deze mogelijk belemmerd of bedreigd wordt en die gericht is op de jeugdige zelf, zijn/haar opvoeders en/of de opvoedingsomgeving.' [4]

Voor dit onderzoek wordt A+ beschouwd als de interventie die centraal staat in het onderzoek. Binnen A+ worden op individueel niveau meerdere interventies ingezet, zoals huiswerkbegeleiding of sporten om de weerbaarheid te verhogen.

[4] Zie: Handleiding Werkblad beschrijving interventie (maart 2019). RIVM, NCJ, NJI, Kenniscentrum Sport & Bewegen, Vilans, Trimbos Instituut, Movisie: 4.

De interventie A+ richt zich op het voorkomen dat jongeren in de **ondermijnende criminaliteit** belanden. Hieronder wordt verstaan:

'Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is misdaad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt. Deze vorm van criminaliteit gaat niet zelden gepaard met geweld, bedreiging en intimidatie met als doel het verdienen van zoveel mogelijk geld'.[5] Een voorbeeld van ondermijnende criminaliteit is drugscriminaliteit, zoals de productie en (straat-)handel in drugs.

1.3. AANPAK EN METHODIEK

De beschrijving van de aanpak geschiedt conform de methodiek van het NJI, zodat de aanpak opgenomen kan worden in de Databank Effectieve Jeugdinterventies. Als onderdeel van de erkenningsprocedure heeft het NJI een Werkblad beschrijving interventie opgesteld met daarin de benodigde onderdelen en criteria. Voor dit onderzoek zijn dit werkblad en de behorende handleiding als uitgangspunt genomen voor de beschrijving.[6]

1.3.1. METHODEN VAN DATAVERZAMELING

De onderzoekers hebben gedurende de looptijd van het onderzoek op verschillende momenten data verzameld om inzicht te krijgen in het programma.

Startgesprekken leidinggevenden (n=4)
Om de werkwijze inzichtelijk te maken is begonnen met startgesprekken met de leidinggevenden (directie) van Presikhaaf University en de leidinggevende (directie) en coördinator van AM-Supportteam over het doel en inhoud van de trajectbegeleiding. De gesprekken vonden plaats aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst en van de gesprekken is een verslag gemaakt.

Individuele startinterviews begeleiders (n=6)
Vervolgens zijn individuele gesprekken gevoerd met de begeleiders die de intensieve trajectbegeleiding uitvoeren en het meeste contact hebben met de jongeren die hieraan deelnemen. De gesprekken vonden plaats aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst en van de gesprekken is een verslag gemaakt.

Deelname overleggen (n=3)
Om aanvullend inzicht te krijgen in de werkwijze en samenwerking tussen beide organisaties zijn een aantal gezamenlijke zesweekse overleggen bijgewoond. Van de overleggen is een verslag gemaakt.

Observerende participatie (n=7)
Tevens is een aantal keer meegelopen met de begeleiders om de werkwijze in de praktijk te zien. In Presikhaaf University zijn onderzoekers mee geweest bij ambulante rondes in

[5] Zie: 'Ondermijnende criminaliteit', Openbaar Ministie (z.d.). https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende-criminaliteit.
[6] Zie: Handleiding Werkblad beschrijving interventie (maart 2019). RIVM, NCJ, NJI, Kenniscentrum Sport & Bewegen, Vilans, Trimbos Instituut, Movisie.

de wijk. Daarnaast hebben de onderzoekers in Presikhaaf een bijeenkomst voor een aantal moeders van A+ jongeren bijgewoond. Bij AM-Supportteam is een bijeenkomst voor A+ jongeren over drank en drugs bijgewoond en is een aantal keer meegelopen met begeleiders. Hieronder valt onder andere een bezoek aan de sportschool van één van de begeleiders waar meerdere jongens komen om te sporten. Van elke observatie is een verslag gemaakt.

Reflectiesessies (n=3)
Samen met de uitvoerende professionals van AM-Supportteam en Presikhaaf University is periodiek gereflecteerd op de werkwijze, het verloop, ingezette acties en opbrengsten. Deze sessies duurden 1,5 tot 2,5 uur en van de sessies is een verslag gemaakt ten bate van het onderzoek. Aan de sessies namen de leidinggevenden en begeleiders deel.

Continue communicatie en datavergaring
Naast de hierboven genoemde onderdelen zijn er gedurende het onderzoek talloze momenten geweest waarop er gesproken is over aanvullende vragen of het delen van nieuwe gebeurtenissen en casussen. Deze communicatie heeft fysiek, telefonisch en digitaal (bijv. via de mail) plaatsgevonden.

Gesprekken met jongeren in A+
Aanvullend is met een aantal jongeren gesproken die in het A+ programma zitten bij AM-Supportteam (n=7) en Presikhaaf University (n=5). Deze jongeren zijn door de jongerenwerkorganisaties gevraagd om met de onderzoeker te spreken over hun ervaringen met het jongerenwerk. De gesprekken met de jongeren betroffen korte gesprekjes die 15 tot 20 minuten duurden. Omdat niet met alle jongeren gesproken is, zijn de uitkomsten van deze gesprekken vooral illustratief om een eerste inzicht te geven van de wijze waarop de jongeren zelf de aanpak ervaren.

1.3.2. ONTWIKKELEN INSTRUMENT TEN BEHOEVE VAN MONITORING EN RESULTAATMETING

Conform de werkwijze van NJI is een monitor ontwikkeld om zicht te krijgen op de effectiviteit van het programma.[7] De onderdelen van de monitor zijn te vinden in bijlage A. Deze monitor is gaandeweg ontwikkeld en getest met de twee jongerenwerkorganisaties. Voor het invullen van de monitor is gebruik gemaakt van reeds vastgelegde gegevens (bijv. in POP-formulieren en registratiesystemen) en kwalitatief verzamelde gegevens op basis van gesprekken met de begeleiders. Op basis hiervan is gekomen tot een zo compleet mogelijk beeld van de jongeren die in de aanpak zitten.

In 2022 wordt de monitor doorontwikkeld in samenwerking met de betrokken jongerenwerkorganisaties. In deze fase wordt gekeken hoe de monitor werkt in de praktijk (lukt het om de juiste input tijdig aan te leveren en voldoet deze aan de informatiebehoefte van de gemeente), en wordt gekeken op welke wijze nader inzicht gegeven kan worden in aanwezige risicofactoren, doelen, activititeiten (middelen) en hoe deze samenhangen met ervaren resultaten en effecten.

1.3.3. ANALYSE

De uitkomsten in deze rapportage zijn gebaseerd op een analyse van alle bevindingen en inzichten die gedurende het onderzoek zijn vergaard. Het onderzoek is daarmee een verzameling van kwantitatieve gegevens (bijvoorbeeld het aantal jongeren dat actief en uitgestroomd is) en kwalitatieve gegevens (bijvoorbeeld de gesprekken met de jongerenwerkers). De kwalitatieve data is gebruikt om het programma zo volledig mogelijk te beschrijven en om de kwantitatieve data te duiden.

1.4. LEESWIJZER

Deze rapportage geeft een beschrijving van de interventie en de eerste resultaten. In het volgende hoofdstuk 2 staat de beschrijving van de interventie intensieve trajectbegeleiding centraal. In hoofdstuk 3 draait het om wat nodig is voor de uitvoering van de interventie. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de effectiviteit en resultaten gemeten zijn en wat de eerste uitkomsten zijn van de interventie. In de verschillende hoofdstukken zijn de verhalen van vier jongeren opgetekend ter illustratie van de problematiek van de jongeren en de wijze en opbrengsten van de A+ begeleiding.

[7] Hiervoor is gebruik gemaakt van Yperen, van, J.W. Veerman & B. Bijl (red) (2017). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector.* Amersfoort: Lemniscaat. Uitgave van Samenwerkingsverband Effectieve Jeugdzorg Nederland (SEJN).

2. BESCHRIJVING VAN DE INTERVENTIE

‘Voor de jongeren die wij begeleiden liggen de verleidingen continu op de loer. Het kan elk moment misgaan. Het is constant een afweging van keuzes die zo’n jongen moet maken.’
(Jongerenwerker Presikhaaf University)

In dit hoofdstuk staat de beschrijving van de intensieve trajectbegeleiding A+ centraal. A+ is ontwikkeld door de jongerenwerkorganisaties AM-Supportteam en Presikhaaf en is begin 2021 van start gegaan. Gedurende deze periode is het programma gevolgd door de onderzoekers en heeft het programma zich gaandeweg verder ontwikkeld.

De beschrijving uit dit hoofdstuk is dan ook een eerste beschrijving van een programma in ontwikkeling. De proces- en werkafspraken die gemaakt zijn voor de doorontwikkeling en professionalisering van het programma in 2022 zijn middels voetnoten weergegeven in dit hoofdstuk.

Hieronder gaan we in op de verschillende onderdelen, conform het Werkblad beschrijving interventie van NJI. Indien van toepassing is bij de onderdelen is telkens onderscheid gemaakt tussen AM-Supportteam en Presikhaaf University. Wanneer er geen verschil is, dan is er in de rapportage geen onderscheid gemaakt.

2.1. DOEL

Figuur 2.1. geeft de hoofd- en subdoelen van het programma weer. Deze doelen zijn gebaseerd op de projectvoorstellen van beide jongerenwerkorganisaties en de gesprekken en reflectiesessies. Het hoofddoel is geherformuleerd conform de eisen van het Werkblad beschrijving interventie van NJI.

Figuur 2.1. - Hoofd- en subdoelen

Hoofddoel:
Kwetsbare jongeren (tot 24 jaar) uit Malburgen en Presikhaaf belanden niet in de ondermijnende criminaliteit en hebben kansen en perspectieven op een legitieme levensloop.
Subdoelen:
• Jongeren weten wat hun talenten zijn om te kunnen benutten voor een legitiem pad.
• Jongeren hebben perspectief op een legitieme school- en/of werkcarrière.
• Jongeren staan negatief tegen ondermijnende criminaliteit.
• Jongeren zijn weerbaar tegen ondermijnende criminaliteit.
• Jongeren weten wat ze moeten doen en/of bij wie ze terecht kunnen als ze in de problemen raken.

Individuele subdoelen
Op individueel niveau worden subdoelen gesteld die zijn afgestemd op de situatie (probleemanalyse, kansen en mogelijkheden) van de jongeren. De subdoelen worden per jongere opgesteld door de coördinator en/of begeleider van het jongerenwerk en zijn zo SMART mogelijk.[8] Mogelijke subdoelen zijn:

- *In het lopende schooljaar voldoende presteren op school om over te gaan.*
- *Binnen een half jaar een stage of betaald werk vinden.*
- *Het in een bepaalde periode beter communiceren met ouder(s)/verzorger(s), zodat conflicten thuis niet escaleren.*

De doelen worden met de jongeren opgesteld en vastgelegd in een POP-formulier. Deze formulieren vormen tevens het startpunt van de monitoring.

2.2. DOELGROEP

Het programma is gericht op het selecteren van kwetsbare jongeren voor ondermijnende criminaliteit vanuit het oogpunt van preventie. Op basis van de projectvoorstellen en de bevindingen uit de interviews, reflectiesessies en monitorinformatie[9] is in deze paragraaf weergegeven hoe de selectie plaatsvindt en wat de kenmerken zijn van de jongeren die meedoen aan het programma.

2.2.1. SELECTIE VAN DE DOELGROEP

Naast de algemene selectiecriteria hanteren de jongerenwerkorganisaties aanvullende criteria om jongeren te selecteren voor A+. Dit komt, omdat het aantal geschikte jongeren in de wijken (veel) groter is dan het aantal beschikbare plaatsen.

Uit de gesprekken en reflectiesessies blijkt dat de selectie in de praktijk gebaseerd is op de inschatting van de jongerenwerkers; er wordt geen gestandaardiseerd instrument

[8] SMART staat voor: Specifiek (is duidelijk wat de interventie verandert bij de jongere?), Meetbaar (is het doel zo geformuleerd dat controleerbaar is of het bereikt wordt?), Acceptabel (is er draagvlak voor de interventie bij de jongere en andere betrokkenen?), Realistisch (zijn de doelen haalbaar?) en Tijdsgebonden (Op welke termijn kunnen de doelen worden behaald?).
[9] Hiermee wordt de informatie bedoeld die, via systeemregistraties en gesprekken, is opgehaald ten behoeve van de effectiviteitsmonitor (zie bijlage A).

gebruikt om vast te stellen of een jongere geschikt is voor de intensieve begeleiding. De jongerenwerkers maken gebruik van wat ze tegenkomen op straat, op de scholen of de doorverwijzing van partners (zoals het sociaal wijkteam) en gebruiken deze kennis ten bate van de selectie voor A+. Een toelichting op deze werkwijze:

> *'We kijken heel erg in de wijk van welke signalen vangen we op, wat zien we bij jongeren, wie zou net dat stukje extra nodig hebben om niet een misstap te maken of criminele circuit in te gaan, bij wie gaat school zo slecht dat er kans op afglijden is.'(Coördinator AM-Supportteam)*

Daarnaast blijkt dat bij de daadwerkelijke selectie het winst- of verbeterpotentieel bij een jongere een grote rol speelt. Tevens wordt gezamenlijk in het team bepaald of ze met een jongere aan de slag gaan: 'al snel een 8 tot 10 ogen principe binnen het team'.
Verder is een belangrijke voorwaarde voor deelname de motivatie van de jongere zelf. Deelname geschiedt op vrijwillig basis, dus de jongere moet hier wel voor openstaan en het ook zelf willen. Tot slot is aan de jongerenwerkers in de reflectiesessies gevraagd wat redenen zijn om jongeren niet op te nemen in het programma (contra-indicatie). Hieruit komen twee redenen:

- Reeds betrokkenheid van ambulante zorg.
- Jongeren hebben al een te grote betrokkenheid bij criminaliteit.

Figuur 2.2. geeft het overzicht van de selectiecriteria schematisch weer.

Figuur 2.2. - Schematisch overzicht selectiecriteria

Primair (Algemene selectiecriteria)	• *Jongeren tussen de 11 en 20 jaar oud* • *Jongeren woonachtig in Malburgen en Presikhaaf* • *Jongeren met een kwetsbare thuissituatie en/of omgeving* • *Individuele kwetsbaarheid (emotioneel, intelligentie, karakter)*
Secundair	• *Er zijn zorgen vanuit school en/of wijkteam* • *Er is sprake van voortijdig schoolverlaten* • *Er is sprake van veroordelingen en/of overige aanraking politie/justitie* • *Er is sprake van overlast veroorzaken in de wijk* • *Reeds aanwezige hulpverlening is ontoereikend* • *Jongeren die nog niet in beeld zijn (bijv. bij het Veiligheidshuis)* • *Jongeren die nog geen netwerk om zich heen hebben die hen kan helpen* en begeleiden
Tertiair	• *Motivatie bij de jongere zelf* • *Verbeterpotentieel* • *Geen contra-indicatie*

Ter illustratie is in kader 2.1. is het verhaal van K. opgetekend, één van de jongens in A+.

Kader 2.1. - Casusvoorbeeld K.

Achtergrond
Bij K. (21) zijn meerdere signalen dat het niet goed met hem gaat. In de buurt hoort het jongerenwerk dat hij grote schulden heeft en dat het thuis niet goed gaat. Via de Reclassering komt het jongerenwerk met hem in contact na een veroordeling voor een fraudezaak. Het jongerenwerk kent hem al van andere activiteiten. Al snel wordt duidelijk dat hij geen werk heeft, geen opleiding volgt, geen ambities heeft en nauwelijks structuur kent in zijn leven. Ook zijn er signalen van verslaving aan cannabis, verkeerde vrienden en gebrekkige ontwikkeling van sociale vaardigheden. De inschatting van het jongerenwerk is dat hij door zijn naïviteit kwetsbaar is om als loopjongen te fungeren voor dealers in de buurt.

Interventies en ervaringen A+
De eerste periode van de begeleiding met K. staan in het teken van het opbouwen van een relatie en vertrouwen. Zijn begeleider:

> 'Stap voor stap zijn we met hem bezig geweest, bij K. moet je het in babytaal uitleggen en er echt de tijd voor nemen. Na twee maanden kennismaken en sfeer proeven gaf hij aan dat hij werk wilde zoeken in de bouw'.

Wanneer hij zijn ambities deelt, maakt zijn begeleider een plan met hem om te werken aan discipline en houding. Ook helpt hij hem aan een bijstandsuitkering en dit zorgt voor rust in zijn hoofd.

Hij is via het jongerenwerk eerst aan de slag gegaan als pleinwacht op een basisschool. De afspraak is dat als dit goed gaat het jongerenwerk zijn VCA-certificaat (voor veilig en gezond werken in verschillende branches) betaalt, zodat hij in de bouw kan werken. Dit traject is geslaagd en K. heeft zijn VCA-examen gehaald, wat volgens zijn begeleider voor hem een grote persoonlijke overwinning is.

Werken in de bouw blijkt echter niet wat hij ervan had verwacht. Het jongerenwerk heeft hem vervolgens gekoppeld aan een schoonmaakbedrijf waar ze mee samenwerken (tevens onderdeel van het BOTOC-programma in Arnhem). Dit blijkt een schot in de roos. Hij werkt hier inmiddels fulltime en zijn baas is tevreden over hem.

Perspectief
De ambitie voor K. is om zijn huidige werk vast te houden en een stabiel werkritme op te bouwen.

2.2.2. KENMERKEN HUIDIGE JONGEREN IN A+

In deze paragraaf beschrijven we de kenmerken van de jongeren die (anno augustus 2021) deelnemen aan A+.[10]

Figuur 2.3. laat het geslacht en de leeftijd zien van de jongeren in de aanpak. Bijna elke deelnemer is een jongen. De leeftijd van de deelnemers varieert van 9 tot 21 jaar, bij instroom wat iets ruimer is dan de vooraf geformuleerde leeftijdscategorie in de projectplannen. Bij AM-Supportteam zijn negen jongens boven de 18 jaar, waar Presikhaaf University geen meerderjarige jongens begeleidt.[11] De gemiddelde leeftijd ligt bij AM-Supportteam dan ook hoger, dan bij Presikhaaf University.

Figuur 2.3. - Leeftijd en geslacht

Kenmerken	AM-Supportteam	Presikhaaf University
Jongens	30	38
Meisjes	-	2
9 jaar	1	-
12 jaar	3	3
13 jaar	1	3
14 jaar	1	12
15 jaar	2	12
16 jaar	6	4
17 jaar	4	2
18 tot en met 21 jaar	9	-
Onbekend	-	4
Gemiddelde leeftijd	16,4	14.5*

*De leeftijden die onbekend zijn, zijn niet meegeteld.

Verder blijkt uit de gesprekken nog een aantal kenmerken van de jongeren die de jongerenwerkers veel zien:

- jongeren missen een sociaal vangnet,
- jongeren komen uit gezinnen met een lage SES met weinig kansen;
- jongeren missen vaak een aanwezig vaderfiguur in de opvoeding;
- jongeren handelen op straat onder groepsdruk anders dan ze individueel zouden doen;
- jongeren streven dure dingen na, zoals dure trainingspakken en Rolex horloges;
- willen daarom ook snel veel geld verdienen;
- ze leven in een straatcultuur, zijn 'rauwer';
- hebben moeite met reguliere normen en waarden uit de maatschappij;
- vaak problemen op school en thuis;
- geen respect voor gezag;

[10] In januari worden deze gegevens weer ge-update en in 2022 maandelijks bijgehouden.

[11] De jongerenwerkorganisaties geven als verklaring hiervoor dat AM-Supportteam als langer actief is in de wijk en daardoor meer kennis heeft van jongeren die ouder zijn, waar Presikhaaf University nu meer zicht heeft op de jongere kinderen.

- hebben rappers als rolmodellen.

Een begeleider over het type jongere dat zij vaak tegenkomen:

> *'Die jongens van 12-13, die jeugd van nu is echt anders dan in mijn tijd. Nu staat alles in het teken van snel geld. Zo'n jongen heeft helemaal geen geld nodig, maar het is een must. Ik wil weten waarom het een must is. Als ik daarnaar vraag hoor ik dingen als: Ik wil m'n ouders geen geld vragen, ik wil mooie kleding halen en dat soort dingen.' (Begeleider Presikhaaf University)*

2.3. AANPAK

Het uitgangspunt van de intensieve trajectbegeleiding A+ is gebaseerd op de presentietheorie van Baard.[12] Samengevat houdt dit in dat de relatie tussen de hulpverlener en de ontvanger cruciaal is en dat van daaruit bepaald wordt wat, in dit geval, de jongere nodig heeft. Door zich te verdiepen in de jongere wordt gaandeweg bepaald wat de jongere nodig heeft en hoe de hulpverlener hierbij kan helpen. In de woorden van een coördinator:

> *'We zijn voor de jongeren aanwezig en beschikbaar en werken vanuit een proactieve en regisserende houding aan het verbeteren van de kansen voor deze jongeren. Hiervoor gaan we outreachend te werk, oftewel we wachten niet af totdat de jongeren naar ons toe komen, maar wij gaan op ze af en bouwen sterke vertrouwensrelaties op.' (Coördinator Presikhaaf University)*

De begeleiding heeft geen vaste looptijd, maar het uitgangspunt is een looptijd van 3 tot 12 maanden.

2.3.1. BEGELEIDING JONGEREN

De begeleiding van de jongere staat centraal en vanuit daaruit wordt gekeken wat er speelt bij de jongere en wat deze nodig heeft. Hoewel het uitgangspunt hetzelfde is bij beide jongerenorganisaties, zijn er wel verschillen in de uitvoering, zie figuur 2.4.

Figuur 2.4. - Overzicht werkwijze AM-Supportteam en Presikhaaf University

Werkwijze	AM-Supportteam	Presikhaaf University
Startgesprek	Ja	Meestal, soms gaat het organischer
POP	Ja	Vaak, maar niet altijd[13]
Stellen van doelen	Ja	Ja
Vaste begeleider	Ja	Flexibel
Contactmomenten	Wekelijks een uur	Varierend

[12] Zie ook: Het grondleggende werk: Andries Baart. Een theorie van de presentie, Utrecht: Lemma 2001 en Elly Beurskens, Marije van der Linde, Andries Baart. Praktijkboek presentie. Bussum: Coutinho 2019.

[13] Vanaf 1 januari 2022 wordt met elke jongere een POP-formulier opgesteld. De informatie uit de POP-formulieren vormt de startinformatie voor de monitor.

Contacten ouders	Ja	Ja
Contacten school	Ja	Ja
Aanbod activiteiten	Flexibel	Flexibel
Fysieke ruimte waar jongeren welkom zijn	Ja	Ja

Startgesprek en POP-formulier

Het uitgangspunt van het programma is dat de begeleider bij aanvang met elke jongere een POP-formulier invult. AM-Supportteam en Presikhaaf University hanteren een eigen POP-formulier, waarbij opvalt dat het POP-formulier van Presikhaaf University uitgebreider is en een persoonlijkheidsvragenlijst bevat. Figuur 2.5. toont de onderdelen van de POP-formulieren.

Figuur 2.5. - Onderdelen POP-formulieren

AM-Supportteam	Presikhaaf University
• Persoonlijke gegevens • Contactinformatie school • Contactinformatie ouders/verzorgers • Reden van aanmelding • Doelen • Ondernomen acties • Resultaten	• Persoonlijke gegevens • Opleidingsgegevens (inclusief achterstanden en lopende afspraken met school) • Schoolervaring (positief, negatief, waar ben je goed in en waar minder goed? • Leerervaringen (betaald werk, vrijwilligerswerk) • Persoonlijkheidsvragenlijst • Doelen

In de praktijk merken de begeleiders dat niet elke jongere het fijn vindt als zijn of haar gegevens geregistreerd worden. Soms is het nodig om eerst vertrouwen op te bouwen bij de jongere, voordat het formulier (helemaal) kan worden ingevuld.

De begeleiding zelf kent een aantal uitgangspunten die hieronder zijn beschreven.

Opbouwen van een vertrouwensrelatie en er zijn als het nodig is

De kern van de intensieve trajectbegeleiding is zoals gezegd de relatie tussen de jongerenwerker en de jongere. De meeste jongeren in het programma missen een positief rolmodel en vaste ondersteuning en begeleiding. Er is vaak geen vaderfiguur of sprake van een slechte relatie met de opvoeder(s). De jongerenwerker is iemand die met ze meedenkt, ze adviseert en helpt met zaken waar de jongeren tegen aan lopen. In principe kunnen de jongeren met alles bij hun begeleiders terecht. Twee toelichtingen:

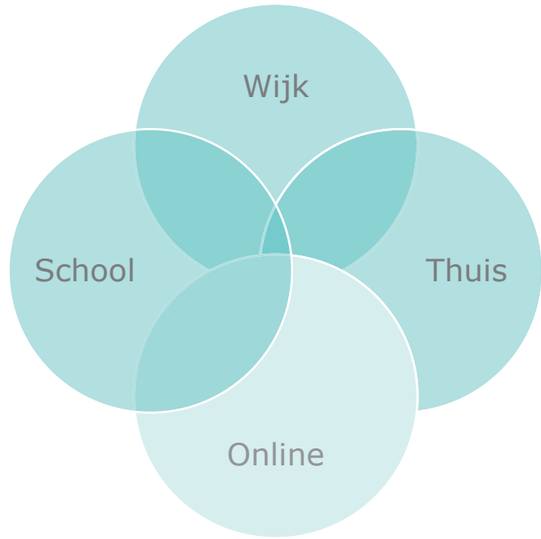
> *'Wat ik merk is een stukje liefde geven, jongeren aandacht geven dat ze dingen kunnen. De jongens hebben vaak een negatief zelfbeeld. Ik probeer de rol van oudere broer in te vullen en hen in vertrouwen te nemen. Iemand voor ze te zijn die ze om advies kunnen vragen over van alles: school, werk, vriendinnetjes.' (Jongerenwerker Presikhaaf University)*

> *'Ik zou zeggen dat het een combinatie is van die oprechtheid en nabijheid. Ook vervullen we een brugfunctie naar het systeem. Ik breng zo'n jongen ook concreet naar iets toe waar je echt wat aan hebt, of zijn omgeving iets aan heeft. Je bent bezig met het creëren van de volgende stap door hem bij de hand te nemen.' (Leidinggevende (tevens begeleider) Presikhaaf University)*

Om op deze manier te werk te kunnen gaan is het opbouwen van vertrouwen een kernconcept. Dat de jongerenwerkers vaste gezichten zijn in de buurt en vaak al bekend zijn van andere activiteiten, zoals huiswerkbegeleiding of ambulant jongerenwerk in de wijk, draagt bij aan hun geloofwaardigheid en betrouwbaarheid bij de jongeren. De begeleiders kennen vaak al familieleden van de jongeren, omdat ze zelf in de wijk zijn opgegroeid. Het jongerenwerk is onderdeel van dezelfde gemeenschap als waar de jongeren zich in begeven.[14]

De jongerenwerkers maken deel uit van het netwerk en de gemeenschap waar de jongeren zich in begeven. Ze komen in de wijk, zijn op school (vanuit andere jongerenwerkactiviteiten) en komen vaak bij ouders over de vloer, zie figuur 2.6. In de woorden van een begeleider: 'ze zien ons overal'. Naast de fysieke contactmomenten zijn de jongerenwerkers daarnaast telefonisch en via de app bereikbaar voor de jongeren als ze een beroep op hen willen doen. Ook zijn ze online aanwezig, bijvoorbeeld op Instagram in het kader van online monitoring. De aanwezigheid in de verschillende domeinen, zorgt ervoor dat de jongerenwerkers preventief vaak kunnen voorkomen dat ruzies uit de hand lopen: 'Wij kunnen conflicten voorkomen doordat wij er van tevoren vanaf weten' (Leidinggevende Presikhaaf University).

Figuur 2.6 - Domeinen jongerenwerker



[14] In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de eigenschappen van de jongerenwerkers en randvoorwaarden.

Sportmentaliteit

Meerdere leidinggevenden en begeleiders hebben een achtergrond in betaald voetbal. Dit vertaalt zich naar de begeleiding van de jongeren:

> *'In de basis zijn wij altijd met sport bezig, maar natuurlijk niet iedere jongere vindt er binding mee. De meeste collega's zijn erg sportief en we proberen altijd een link te leggen door met sport dingen aan te leren. Houding, gedrag, alles komt terug in sport. Het komt heel erg naar boven hoe iemand van nature is. Je kan zien of iemand een doorzetter is of geeft iemand snel op, is het een teamplayer, is het iemand die op zichzelf is. Houding en gedrag komen dus terug in sport en daardoor kun je het ook aanleren. Dat is wel de basisfilosofie waar we veel aan hebben.'(Coördinator AM-Supportteam)*

Vanuit deze houding coachen ze de jongeren en stellen verwachtingen op over wat ze van de jongeren verwachten, zoals het houden aan afspraken of inzet voor afgesproken doelen.

2.3.2. DOELEN

Met de jongeren zijn vooraf doelen afgesproken op basis van de risicofactoren, problemen die er spelen, maar ook wat haalbaar is en wat de jongere zelf graag wil bereiken.[15] Bij het bepalen van doelen voor de jongeren, gaan de begeleiders uit van de talenten die reeds bij de jongeren aanwezig zijn. De doelen kunnen gedurende de begeleiding aangepast worden, de begeleiders spelen hierbij in op wat de jongeren nodig hebben. Een begeleider hierover:

> *'Eerst heb je gewoon een begingesprek. Dan vragen we aan een jongere: waar wil je aan gaan werken en waar gaan we samen aan werken? Per situatie hangt het af voor welke termijnen we doelen gaan stellen. Sommige jongens hebben als doel, dit jaar ga ik school behalen, punt. Bij anderen gaat het om gedrag en is het wat vager. Maar je wilt wel steeds korte termijn doelen opstellen, misschien zelfs wekelijkse. Zo is er een jongen die wekelijks afspraken heeft met een begeleider. 'Deze week geen ruzie met m'n broertje, als ik boos word doe ik dit'. Maar het is allemaal heel erg maatwerk leveren. Wat past bij welke jongere en bij zijn of haar doelen.' (Coördinator AM-Supportteam)*

> *'Belangrijk is dat we het geloof in eigen kunnen stimuleren. Ik denk dat het verschil echt gemaakt kan worden als we die jongens zo ver krijgen dat ze in zichzelf gaan geloven. Ze hebben vaak een heel laag zelfbeeld en dit resulteert in het stellen van hele lage doelen.'(Leidinggevende Presikhaaf University)*

Aan de andere kant benadrukken de jongerenwerkers dat ze werken met een topsportmentaliteit, waarbij ze ernaar streven om zo hoog mogelijke doelen te bereiken:

> *'Het is de topsportambitie waarmee wij werken om het maximale uit deze jongeren te halen. Wij streven daarin 'Champions League niveau' na, we eisen veel, ook van onszelf. Dat betekent dat we niet altijd leuk en aardig kunnen zijn omdat we die lat dus zo super hoog leggen. Wij gaan niet naar de Olympische Spelen om leuk mee te doen, nee wij gaan naar de Olympische spelen en gaan voor goud.' (Leidinggevende Presikhaaf University)*

Inventarisatie doelen

De doelen zijn kwalitatief geïnventariseerd en vervolgens gecategoriseerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen doelen die betrekking hebben op:

- *school en opleiding;*
- *betaald werk;*
- *houding en gedrag;*
- *thuissituatie;*
- *criminaliteit en overlast;*
- *overig.*

In figuur 2.7. zijn de type doelen weergegeven. Hierbij geldt dat per jongere vrijwel altijd meerdere doelen zijn gesteld. De tabel laat zien dat de meeste doelen betrekking hebben op **school en opleiding**. Bij AM gaat het om 19 jongeren (70.4%) en bij Presikhaaf University om 23 jongeren (57.5%). Het gaat hier vooral om overgaan, slagen en voldoendes halen.

Een tweede type doelen heeft betrekking op het vinden van betaald werk. Bij AM-Supportteam hebben 10 jongeren (37.0%) dit als doel en bij Presikhaaf University zijn dit 19 jongeren (47.5%). Bij **houding en gedrag** gaat het om zaken als weerbaarder worden, ontwikkelen op sociaal en emotioneel gebied of agressieregulering. Het merendeel van de jongeren (52.3%) van AM-Supportteam heeft een doel in deze categorie en bijna een derde van de jongeren bij Presikhaaf University.

Bij doelen in de categorie thuissituatie gaat het vaak om het verbeteren van het contact met de ouders. Bij respectievelijk 22.2% (AM-Supportteam) en 22.5% (Presikhaaf University) van de jongeren speelt dit. Onder **criminaliteit en overlast** valt meestal het niet meer in aanraking komen met de politie en het niet meer plegen van delicten (zoals straathandel, straatroven, dealen, vechten, heling of vandalisme). Bij de (gemiddeld oudere) jongeren van AM-Supportteam speelt dit vaker (48.1%), dan bij de jongeren van Presikhaaf University (27.5%). Tot slot is de categorie overig benoemd. Hieronder vallen bijvoorbeeld doelen op het gebied van sport en gezondheid.

Figuur 2.7. - Type doelen

Type doel	AM-Supportteam (n=27)	Presikhaaf University N=40)
School en opleiding	19	23
Betaald werk	10	19

[15] Voor 2022 is afgesproken deze zoveel mogelijk SMART te formuleren.

Houding en gedrag	16	12
Thuissituatie	6	9
Criminaliteit en overlast	13	11
Overig	6	9

Ter illustratie is hierover het verhaal van B. opgetekend.

Kader 2.2. - Casusvoorbeeld B.

Achtergrond

B. (13 jaar) heeft last van woedeaanvallen, heeft moeite met gezag en doet zich graag stoerder voor dan hij is. Zijn vader heeft in het verleden voor een langere periode vastgezeten in het buitenland en is weinig betrokken, omdat hij in nachtdiensten werkt. Zijn oudere broer heeft reeds de eerste stappen gezet in het criminele circuit. In de vriendengroep van B. zitten jongens die aan het afglijden zijn in de criminaliteit en een slechte invloed op hem hebben. Dit in combinatie met zijn bewijsdrang maken dat er zorgen over hem zijn.

Interventies en ervaringen gedurende het traject

B. komt dagelijks bij het jongerenwerk. Er zijn veel coachingsgesprekken om hem inzicht te geven in zijn gedrag en tot welke problemen het kan leiden als hij dit niet aanpast. Het jongerenwerk heeft hem trainingen in kracht- en weerbaarheid gegeven en hij heeft deelgenomen aan twee sessies waarin oud-criminelen hun verhaal delen.

B. heeft zich inmiddels losgemaakt van zijn oude (problematische) vriendengroep en heeft vrijwilligerswerk gedaan bij het jongerenwerk. Hij is hier erg enthousiast over en met zijn begeleider heeft hij een langetermijnplanning ontwikkeld. Op school zijn de prestaties vooruit gegaan en hij heeft zijn VMBO-kader advies opgewerkt naar mavo advies.

Op een gegeven moment komt B. zijn afspraken echter niet meer na. Zijn begeleider komt erachter dat hij tegen zijn moeder zegt dat hij bij het jongerenwerk is, terwijl hij eigenlijk op straat rondhangt. Hij is ook gezien met een oudere jongen die bekend staat als dealer in de wijk. Recent is hij aangehouden voor heling en het verduisteren van mobiele telefoons. Zijn begeleider is hierop bij hem thuis geweest om de situatie met zijn ouders te bespreken en is meegegaan naar het politiebureau. Zijn moeder zegt heel dankbaar te zijn voor de rol die het jongerenwerk speelt bij haar zoon.

Perspectief

Zijn begeleider noemt het begeleiden van B. 'vallen en opstaan'. De begeleiding en het vrijwilligerswerk heeft een goede invloed op hem gehad, maar er is nu toch weer een risico op afglijden. Cruciaal ziet zijn begeleider de vrienden die hij gaat kiezen op zijn nieuwe school en of het hem lukt om op deze school te blijven. Hoopvol is de positieve band die B. ervaart met de jongerenwerkers en die hij ook expliciet uitspreekt.

2.3.3. ACTIVITEITEN

School

De meeste doelen die gesteld zijn hebben betrekking op school en opleiding. De begeleiders van de jongeren zien dat de jongeren vaak een negatief zelfbeeld hebben, omdat ze basis of praktijkonderwijs volgen en denken dat ze daarom weinig mogelijkheden hebben om succesvol te zijn. Gebrek aan zelfvertrouwen (om opdrachten of examens te halen) en motivatie ontbreken vaak. De jongerenwerkorganisaties zien naar school gaan als een belangrijke voorwaarde om verder af te glijden te voorkomen.

De begeleiders motiveren en adviseren de jongeren, helpen met huiswerkbegeleiding, en gaan ook mee naar gesprekken met docenten of mentoren wanneer het niet goed gaat. Een voorbeeld:

> *'Ik ben veel met hem met school bezig, want hij liep erg achter. Hij gaat nu elke dag naar school en ik help hem door hem aan te sturen en met huiswerk en opdrachten. Ik haal hem op van school en ik breng hem ernaartoe. Zijn ouders zeggen dat ze echt het verschil merken sinds ik hem begeleid.' (Begeleider Presikhaaf University)*

De jongerenwerkers spelen in de begeleiding ook een belangrijke rol bij het maken van keuzes voor een vervolgopleiding. Een begeleider over een wat oudere jongere (21 jaar) die veel omging met 'verkeerde jongens' en heeft gehandeld in softdrugs:

> *'We zijn nu samen aan brainstormen om een opleiding te kiezen. Waar liggen je interesses. Wat zijn de competenties, welke kwaliteiten heb je nodig. Hij is wel een jongen die net dat zetje nodig heeft van iemand zoals is, als hij alleen zit gaat hij niet zelfstandig aan de slag.' (Begeleider AM-Supportteam)*

Buiten A+ komen de jongerenwerkers ook op school vanuit hun andere taken, waardoor ze een bekend gezicht zijn voor de jongeren. Ze weten wat er speelt op school en kennen de leerkrachten en medewerkers van het ondersteuningsteam.

Werk

De begeleiders helpen de jongeren op verschillende manieren in relatie tot werk. Ze kunnen bijvoorbeeld helpen met het opstellen van een C.V. Voor veel jongeren in de begeleiding is dit iets waar ze hulp bij nodig hebben. Verder denken ze met de jongeren mee over waar ze kunnen werken en helpen ze met solliciteren. De jongeren hebben vaak niet de sociale vaardigheden om door een sollicitatie heen te komen en worden hier met sollicitatietraining op voorbereid. Ze gebruiken hun netwerk ook om baantjes, vrijwilligerswerk of stages voor de jongeren te regelen.

Hoewel veel jongeren in eerste instantie aangeven dat ze niet voor weinig geld willen werken, merken de begeleiders dat ze daar toch toe bereid zijn onder hun begeleiding. Via het jongerenwerk kunnen de jongeren bijvoorbeeld werkervaring doen via het

initiatief Prospect4Cash, tevens onderdeel van het BOTOC-programma in Arnhem, dat jongeren helpt om werk te vinden en hun talenten te ontdekken.[16]

Sport en gezondheid
Sport is zoals gezegd belangrijk binnen het jongerenwerk. Meerdere leidinggevenden en begeleiders hebben een achtergrond in betaald voetbal. Dit spreekt de jongeren in de buurt aan en geeft de jongerenwerkers status bij de jongeren. Ze wenden hun sportnetwerk tevens aan om, wanneer dit perspectief biedt, jongens te helpen om in contact te komen met BVO (betaald voetbal organisaties), hoogbetaalde amateurclubs of om te tippen bij een scout en mee te laten lopen bij talentendagen.

De jongeren kunnen ook meedoen aan verschillende sportactiviteiten. Presikhaaf University heeft een Johan Cruijff Court waar ze activiteiten organiseren. Zowel AM-Supportteam als Presikhaaf University hebben een zaalvoetbalteam dat veel aanzien geniet in de buurt. Voor de jongeren worden er zaalvoetbalwedstrijden georganiseerd. Daarnaast kunnen de jongeren meedoen met bootcamps, kickboksen of fitnessen onder begeleiding van het jongerenwerk. Presikhaaf University biedt personal training aan (programma van 10 weken) om de weerbaarheid van de jongeren te verhogen. Een begeleider over de rol van sport bij een jongere die moeite heeft met structuur en gezag:

> *'Sport is een uitlaatklep, tijdens sporten komt je makkelijk in contact en het stimuleert afvallen. Het is laagdrempelige manier om in gesprek te raken.'* (Begeleider AM-Supportteam)

Rollenspellen en reflectiesessies
Met de jongeren in het programma kunnen de begeleiders een rollenspel doen om te werken aan de communicatieve vaardigheden van de jongeren. Ook worden met sommige jongeren zogenaamde reflectiesessies gehouden, waarbij het gedrag van de jongere centraal staat. Dit doen ze bijvoorbeeld met een jongere (8 jaar) die moeite heeft met het omgaan met emoties*:*

> *'We proberen hem aan te leren dat hij tot tien moet tellen als hij hoog in zijn emotie zit. Dit herhalen en hem stimuleren als dingen die wel goed gaan is belangrijk bij hem. We hebben bij hem een stappenplan opgesteld: stap 1, 2, 3. Zo stimuleren we hem om stop te zeggen als het teveel wordt en wat hij kan doen als het hem teveel wordt in zo'n situatie.'* (Begeleider AM-supportteam)

Andere activiteiten
Naast de hierboven genoemde activiteiten, bestaat de begeleiding vaak uit gesprekken die ze met de jongeren voeren tijdens een wandeling of bij samen een broodje eten. De jongeren komen soms ook gamen bij het jongerenwerk of helpen bij andere activiteiten van de jongerenwerkers. Bij deze activiteiten zien de begeleiders hoe een jongere zich gedraagt en ze spelen daar op in. Bijvoorbeeld om dank je wel te zeggen tegen anderen en jongeren aan te spreken op schelden.

[16] Zie ook: 'Betaald werk voor jongeren Arnhem-Oost door partnerschap gemeente met bedrijven'. Arnhemplaza.nl, 26 juli 2021. https://www.arnhemplaza.nl/betaald-werk-voor-jongeren-arnhem-oost-door-partnerschap-gemeente-met-bedrijven/

2.3.4. CONTACTEN OUDERS

Zoals gezegd onderhouden de begeleiders regelmatig contact met de ouders. Het contact met de ouders is een belangrijk onderdeel van het programma. De jongerenwerkers weten wat er thuis speelt en welke zorgen en wensen er zijn vanuit het gezin.[17] Ze ervaren dat ouders overwegend positief zijn:

> *'Sommige ouders vinden A+ heel goed en ze kunnen het allemaal heel erg waarderen dat we ze helpen, we zijn er gewoon voor ze, een soort verlengstuk van de ouders.' (Begeleider Presikhaaf University)*

De begeleiders ervaren dat ouders vaak wel willen, maar onmacht ervaren bij de opvoeding:

> *'Er gebeurt heel veel hier. Je hebt alleenstaande moeders met vijf, zes kinderen die alleen een uitkering hebben, dat is bijna niet te doen. Voor ons is het al bijna onmogelijk om vijf, zes kinderen even veel aandacht te geven, maar hoe gaat zo'n moeder dat dan doen. Die niet geschoold is, niet de mogelijkheden heeft.' (Begeleider AM-Supportteam).*

In sommige gevallen zijn de contacten met ouders erg intensief. Het zijn vaak moeders die regelmatig een beroep doen op de begeleiders wanneer er iets speelt met de jongere of wanneer de jongere thuis een uitbarsting heeft die escaleert. Presikhaaf University heeft een avond georganiseerd met moeders om hen met elkaar in gesprek te laten gaan over hun kinderen die begeleid worden. Bij deze bijeenkomst waren drie moeders aanwezig die een kind in A+ hadden. Met de moeders werd besproken hoe het nu met hun kinderen gaat en of er nieuwe ontwikkelingen zijn.
De rol van het jongerenwerk is soms om aan de ouder(s) leren hoe ze contact kunnen leggen met hun kind om te spreken over waar hij zich mee bezighoudt (bijvoorbeeld met criminaliteit). De jongerenwerkers kunnen dit soort gesprekken begeleiden, zodat er beter contact ontstaat tussen de ouder en het kind.

2.3.5. GROEPSVORMING

Hoewel A+ zich richt op het creëren van perspectief en kansen voor individuele jongeren en geen groepsaanpak is, zijn veel jongeren op straat wel onderdeel van een groep. Verschillende jongeren in het A+ programma maakten deel uit van negatieve jeugdgroepen. In Malburgen en Presikhaaf zijn jeugdgroepen actief die veel met elkaar optrekken, samen rondhangen en die een slechte invloed uitoefenen op de jongere kinderen. Een jongerenwerker:

> *'Ze hebben die straatcultuur en codes van de straat. Dat wil zeggen dat ze hun mannetje staan, geld hebben, de man zijn op sociale media en interessant zijn voor de dames.'(Jongerenwerker AM-Supportteam)*

[17] Soms ontstaat er een spanningsveld tussen de begeleidende rol en de rol van opvoeder, wanneer de ouder(s) (onbewust) teveel verantwoordelijkheid voor de opvoeding bij de jongerenwerkers neerleggen..

De begeleiders kennen de groep(en) waarin de jongeren zich begeven. Ze signaleren hierdoor wanneer sprake is van een verkeerde omgeving of 'foute vrienden'. Ze weten hoe de jongere zich gedraagt in een groep (en of dit hem/haar kwetsbaar maakt voor afglijden) en wat de rol is van groepsgedrag bij de jongere. Deze kennis gebruiken ze om jongeren te selecteren voor A+ en om ze los te maken van de groep.[18]

2.3.6. KOPPELING AAN ANDERE PROJECTEN

Indien nodig of mogelijk, koppelen de jongerenwerkers de jongeren aan andere projecten of programma's. Zoals een project om jongeren aan het werk te laten gaan, deelname aan een voetbaltoernooi (waarbij de jongeren onderdeel zijn van de organisatie) of een recente actie om wapens in te leveren in Arnhem. De jongeren gaan hierdoor een positievere bijdrage leveren aan de gemeenschap (door werk, stage of door andere jongeren te helpen). Er zijn ook meerdere voorbeelden van jongeren die stage gaan lopen bij de jongerenorganisaties zelf en hierdoor deel uit gaan maken van het jongerenwerk.

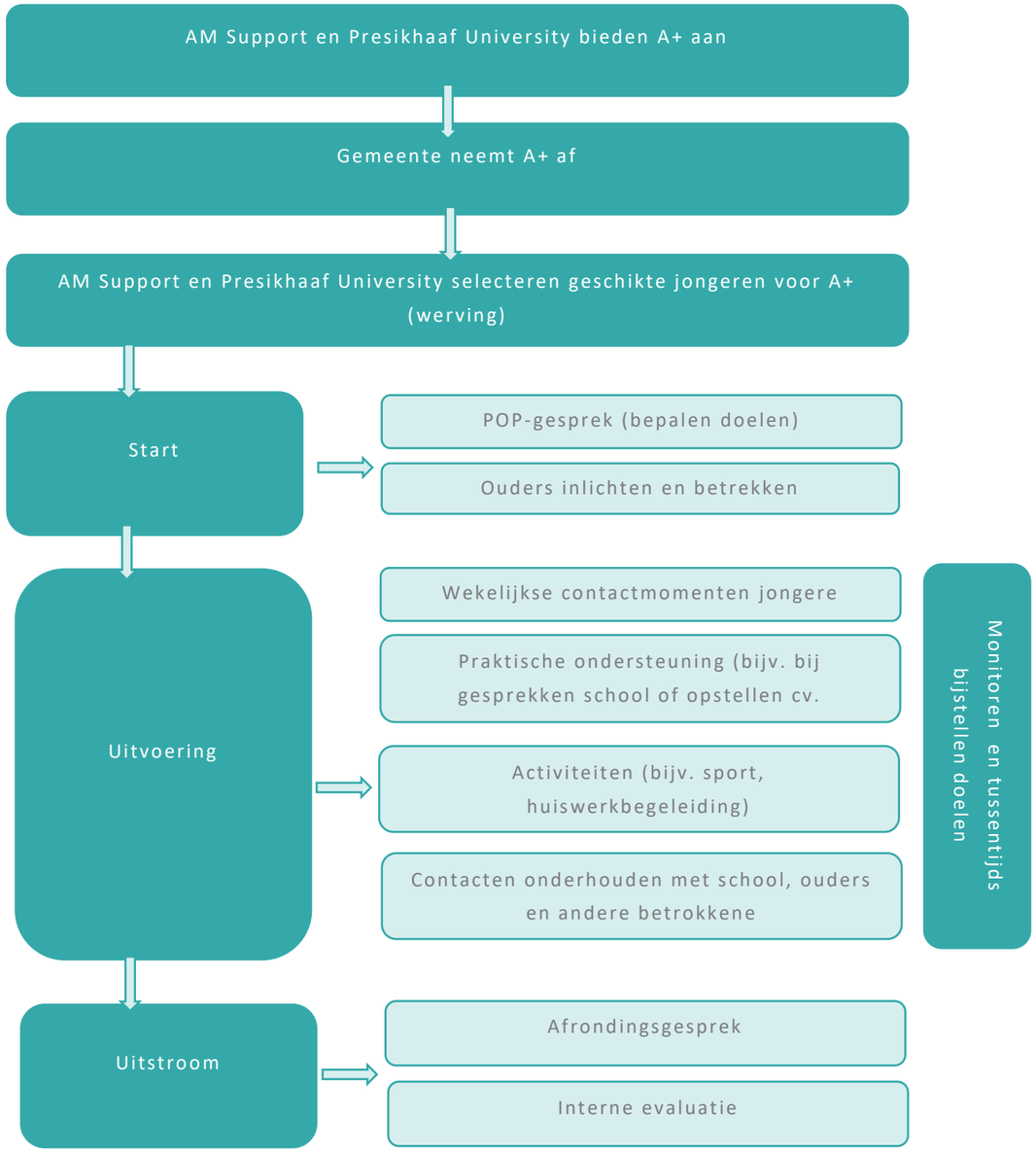
2.3.7. COMMUNITY BUILDING

Zoals al eerder genoemd vervult het jongerenwerk een verbindende rol in de wijk. Ze proberen 'positieve tegenkracht te organiseren tegen criminele invloeden' en een alternatief te bieden voor de straat. De jongerenwerkers merken dat ze hier succes mee hebben en dat jongeren bij AM-Supportteam en Presikhaaf University willen horen. Bijvoorbeeld doordat ze zien dat jongeren in hun vrije tijd kleding dragen met het logo van de jongerenwerkorganisaties of omdat ze er graag stage willen lopen en mee willen doen met activiteiten. Er zijn ook meerdere jongeren die uitspreken zelf jongerenwerker te willen worden.

Op basis van alle bevindingen is hieronder de opzet van het A+ programma schematisch weergegeven in figuur 2.8.

[18] In een paar gevallen is het gelukt om een overlastgevende groep ‘uit elkaar te drijven’, wat ten goede komt aan het gedrag en de ontwikkeling van de jongeren in A+.

Figuur 2.8. Schematische opzet A+ programma



3. Wijze van uitvoering

‘We proberen die jongens een wake-up call te geven, te prikkelen door samen op zoek te gaan naar een baan en opleiding. Ook stimuleren we ze om hun gevoelens te uiten en te spreken over wat er thuis allemaal gebeurt.’

Begeleider AM-Supportteam

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze van uitvoering en wat nodig is voor de intensieve trajectbegeleiding. De onderdelen zijn gebaseerd op de eerdergenoemde Handleiding beschrijving interventie van NJI. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews, observaties en reflectiesessies.

3.1. MENSKRACHT EN MIDDELEN

Figuur 3.1. geeft de inzet weer bij beide organisaties. In de uitvoering zijn er verschillen. Bij AM-Supportteam zijn de jongeren verdeeld over vijf begeleiders die elk één uur per week hebben voor de jongeren. Dit contactmoment wordt flexibel ingezet en kan bestaan uit een broodje eten samen of sporten. Naast dit contactmoment kan er tussendoor nog telefonisch of app contact zijn. Er is daarnaast een coördinator en wekelijkse afstemming tussen de begeleiders.

Bij Presikhaaf University zijn er drie begeleiders en zijn de jongeren minder strak verdeeld. Meerdere begeleiders kunnen contact hebben met de jongeren. Hier is de inzet flexibeler en geschiedt op basis van wat nodig is. Eén van de managers is tevens coördinator en begeleider.

Figuur 3.1.- Inzet menskracht

AM-Supportteam	**Presikhaaf University**
Vijf Begeleiders - 1x 8 uur per week voor 6 jongeren	Drie Begeleiders Flexibel
Coördinator (coördineren, begeleiden en procesbewaking, budgetbewaking extra middelen)	Coördinator (manager, houdt overzicht op verloop contact jongeren, 'houdt ons scherp')
In de praktijk meer uren besteed	In de praktijk meer uren besteed

Voor beide jongerenorganisaties geldt dat ze meer uren besteden aan de jongeren dan die er op papier zijn. Ze zien het als kracht van de aanpak en onderdeel van hun werk om zoveel mogelijk beschikbaar te zijn voor de jongeren, wanneer deze hen nodig heeft: 'We kunnen niet om vijf uur onze telefoon uitzetten.' Een begeleider licht toe:

> *'Ja ik heb 8 uurtjes op A+ maar ik zit daar altijd wel boven, dus eigenlijk is het best wel intensief. Dat is 2-3 uur erboven meestal per week. Er zit gewoon tijd in, een gesprekje duurt geen half uur. Als je iemand in de auto hebt of je eet een broodje, dan komt er zoveel los. Of we gaan sporten.'* (Begeleider AM-Supportteam)

In de reflectiesessies is meerdere keren gesproken over de (grenzen van) belastbaarheid en structureel overwerk van de jongerenwerkers. Veel beschikbaar zijn voor de jongeren wordt als cruciaal gezien voor het succes van de begeleiding, maar de vraag is of er grenzen zitten aan deze beschikbaarheid. Afbakening blijkt in de praktijk lastig:

> *'We vragen echt veel, maar als we het verschil willen maken is dat nodig. Je wilt jongeren niet verliezen omdat je er half inzit.'*

> *'Je kunt niet bij deze organisatie werken, als je niet zo oprecht bent met jongeren. Iedereen werkt vanuit een bepaalde oprechtheid bij ons, dat je het niet doorhebt dat je onbewust overwerkt. Het overwerken gaat heel natuurlijk.'*

> *'Ja, constant nabijheid tonen. Oprechte nabijheid. Dat betekent ook dat er wat gevraagd wordt van onze begeleiders. Het is niet werken om het werken, maar bij ons is het belangrijk dat je bereid bent om dat stapje te zetten'*

> *'Voor mij is het meer dan werk. Dat geldt voor heel AM+: dit is 24/7, je checkt niet uit.'*

Hoewel een ruime beschikbaarheid onderdeel is van het werk, proberen de leidinggevende wel oog te hebben voor overbelasting. Wanneer het nodig is sturen ze mensen naar huis en geven ze de deelnemers de ruimte om vrij te nemen ze overbelast dreigen te worden ('je kan af en toe uit checken')

3.2. TYPE ORGANISATIE EN LOCATIE

Het programma wordt uitgevoerd door jongerenwerkorganisaties die ervaring hebben met het in contact komen met kwetsbare jongeren en kennis hebben van het speelveld op het gebied van zorg, preventie, welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Beide jongerenwerkorganisaties waren voor A+ al actief in de wijken Malburgen en Presikhaaf en hebben een eigen locatie. Deze locatie staat in de wijk en jongeren kunnen hier terecht voor tal van activiteiten, zoals huiswerkbegeleiding, ontspanning, sport of gamen.

De begeleiding kan plaats vinden op de locatie van de jongerenwerkorganisaties, maar ook buiten, in de sportschool of een broodjeszaak. De interventie is daarmee niet locatie gebonden.

3.3. OPLEIDING EN COMPETENTIES UITVOERDERS

Hieronder gaan we in op de opleiding en competenties van de begeleiders. Ook hier zijn verschillen te zien tussen de organisaties.

3.3.1. OPLEIDING

De jongerenwerkers hebben niet allemaal dezelfde vooropleiding of een vooropleiding in sociaal werk. Bij de reflectiesessies wordt benoemd dat dit ook niet nodig is, maar dat gevoel voor het werk en de juiste competenties (zie 3.3.2.) belangrijker is. De begeleiders worden als het ware intern opgeleid door hun leidinggevenden voor de intensieve trajectbegeleiding.

> *'Het gaat in eerste instantie om de karaktereigenschappen die je hebt. Je moet in staat zijn om je ego aan de kant te zetten, er volledig voor te gaan, initiatief nemen en in bepaalde zaken stappen. Streetwise zijn, booksmart en politiek sensitiviteit, oprechtheid in het werk wat je doet.' (Leidinggevende AM-Supportteam)*

> *'Het hebben van de juiste persoonlijke eigenschappen is de sleutel. Je hebt lef nodig, geen negen tot vijf mentaliteiten. Kennis, kunde en ervaring van de verschillende werelden waar we inkomen. Kwetsbaarheid kunnen en durven tonen. Voor mij maakt die hele vooropleiding niet uit' (Leidinggevende Presikhaaf University*

In figuur 3.2. is de vooropleiding en werkervaring van de begeleiders weergegeven (niet-limitatief). Bij beide jongerenorganisaties hebben zowel begeleiders als leidinggevenden een achtergrond in (betaald) voetbal. Dit geldt niet voor iedereen, maar is wel een aanwezige factor bij beide organisaties.

Figuur 3.2. - Vooropleiding en ervaring

AM-Supportteam	**Presikhaaf University**
Opleiding O.a.: - MBO Specifieke doelgroepen	Opleiding O.a.: - Commerciële economie - Social Work
Eerdere werkervaring: O.a. -Jeugd en verslavingszorg -Jongerenwerk	Eerdere werkervaring: O.a. - Jongeren Toezicht Team Arnhem, woon-huiswerkbegeleiding bij PU - Stage bij PU

3.3.2. COMPETENTIES

Uit de gesprekken komen verschillende eigenschappen en competenties die belangrijk zijn bij de jongerenwerkers. Een belangrijke competentie is dat er sprake is van het **daadwerkelijk begrijpen** (streetwise) van de straatcultuur en de omgeving waar de jongere zich in begeeft. De jongerenwerkers gebruiken de passende term oprechte nabijheid om de aard van hun betrokkenheid aan te geven. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het contact leggen met deze doelgroep die niet voor iedereen makkelijk te bereiken is. Dit kan zijn door:

- *bekend met de wijk of uit de wijk komen ('je bent al een bekende');*
- *herkenbaar achtergrondverhaal (zelf problemen gehad);*
- *of juist een achtergrondverhaal dat de jongere aanspreekt (betaald voetballer).*

Daarnaast hebben de jongerenwerkers meerdere rollen (of petten op) in de begeleiding van de jongere. Het is dan ook van belang dat de jongerenwerker kan **schakelen tussen deze verschillende rollen** Ze zijn afwisselend:

- *vader of grote broer;*
- *coach;*
- *mentor;*
- *belangenbehartiger;*
- *contactpersoon voor ouders, school en andere betrokkenen;*
- *bemiddelaar bij conflicten in de wijk;*
- *professional die kennis heeft van hoe het werkt op school, met werk, (zorg-, woon- en financiële) voorzieningen waar gebruik van kan worden gemaakt.*

Tot slot is het van belang dat de jongerenwerker **inzicht heeft in de complexiteit van de problematiek** omtrent een jongere en dat het doorgaans een lang proces is van vallen en opstaan, waarbij tussenresultaten worden geboekt. Geduld met en vertrouwen op het soms loslaten van een jongere is dan ook een laatste relevante competentie.

3.3.3. WERVING

Uit de reflectiesessies blijkt dat het lastig is om de juiste mensen te vinden om dit werk te doen. Bij Presikhaaf University speelt hierbij ook vertrouwen een rol:

> *'Het is heel moeilijk om goede mensen te vinden die je zo dichtbij wilt laten komen. Het vraagt vertrouwen. Alles wat we bespreken is supervertrouwelijk. Ik zou niet zo snel een vacature [online] plaatsen en mensen van buiten naar binnen halen.' (Leidinggevende Presikhaaf University)*

Voor de jongerenwerkers is het vertrouwen van de jongeren een noodzakelijke voorwaarde voor de intensieve trajectbegeleiding. Werken vanuit de presentiebenadering vraagt dat de jongerenwerker er voor de jongere is en geen 'snitch' is voor andere overheden (zoals de politie of de gemeente). Wanneer er wantrouwen is tussen de jongere en de begeleider doet dit ernstige afbreuk aan de begeleiding.

Begeleiders kunnen geworven worden vanuit een andere rol bij het jongerenwerk, zoals huiswerkbegeleiding, en worden vervolgens intern opgeleid. Er is overigens nog geen sprake van een gestandaardiseerde interne opleiding. Bij Presikhaaf University is sprake van een aantal familierelaties binnen de organisatie.

Ter illustratie is hieronder het verhaal H. beschreven in kader 3.1.

Kader 3.1. - Casusvoorbeeld H.

Achtergrond
H. (17 jaar) is via het wijkteam bij het jongerenwerk terecht gekomen. Na de basisschool is hij naar het VWO gegaan, maar inmiddels zit hij op de Mavo. H. is enig kind en heeft thuis veel ruzie met zijn moeder. Zijn vader is er wel, maar bemoeit zich weinig met de opvoeding.

In het verleden is hij in aanraking gekomen met de politie wegens drugs en hij is betrokken geweest bij een straatruzie. H. zelf dealt en gebruikt harddrugs. In zijn vriendenkring is harddrugsgebruik normaal.

Interventies en ervaringen
De eerste drie maanden van de begeleiding van H. staan in het teken van vertrouwen winnen en een relatie opbouwen. Samen een broodje eten wordt vaste prik en langzaamaan groeit er een band tussen H. en zijn begeleider. Na die drie maanden lukt het om H. in een leertraject te plaatsen, waarbij hij wordt klaargestoomd om zelfstandig te gaan wonen (via Kamer Contact). Hij heeft inmiddels een studio in een begeleid wonen traject. Dit geeft hem rust. Met moeder zijn gesprekken gevoerd om de conflicten thuis te verminderen.

In de gesprekken met H. wordt veel gesproken over drugshandel- en gebruik. Ook over voorbeelden uit de wijk van jongens die hier aan onderdoor zijn gegaan. De verhuizing van H. naar een andere wijk zorgt voor afstand tot zijn vriendenkring en hij stopt met de handel in en het gebruik van harddrugs. Hij blowt nog wel regelmatig.

Perspectief
H. komt nog wekelijks langs de sportschool van zijn begeleider om te sporten. Dit geeft hem structuur en zorgt voor frequent contact en coaching-gesprekken. Zijn begeleider geeft aan dat dit belangrijk is, omdat het risico naar terugvallen nog aanwezig is. Wel is hij trots op wat H. nu al heeft bereikt.

Het doel voor hem is nu om stabiel te blijven en zich te focussen op zijn werk. Met hulp van het jongerenwerk heeft hij een baantje gevonden bij een schoonmaakbedrijf en hij volgt nu een opleiding tot automonteur.

3.4. KWALITEITSBEWAKING

Bij de reflectiesessies is aan bod gekomen op welke wijze de jongerenwerkers aandacht hebben voor kwaliteitsbewaking, zoals intervisie of andere vormen van zelfreflectie op methoden en werkwijzen. Op zichzelf dragen de reflectiesessies tevens bij aan de kwaliteit, doordat de onderzoekers als 'buitenstaanders' observaties delen met de jongerenwerkers en deze met hen doorspreken.

Beide jongerenwerkorganisaties hebben een eigen manier om periodiek te kijken naar hoe het gaat en stil te staan bij het werk. In figuur 3.3. is dit weergegeven. Tevens is er een zesweeks gezamenlijk overleg, waarbij de jongerenwerkers overlappende casuïstiek en ervaringen delen.

Figuur 3.3. - Kwaliteitsbewaking

AM-Supportteam	Presikhaaf University
Driemaandelijks overleg tussen de coördinator en begeleider, waarin op papier wordt aangeleverd 'wat waren de doelen, welke acties heb je ondernomen en wat heb je bereikt'.	Eén keer in de vier weken intervisie aan de hand van casusbesprekingen Eén keer in de vier weken reflectie met psycholoog, inclusief stil staan bij successen. Tussendoor bij escalaties
Zesweeksoverleg PU - AM tussentijds contact over projecten en jongeren	

Op dit moment wordt gekeken naar ontwikkelingsmogelijkheden voor begeleiders, zoals aanvullende trainingen.

In de reflectiesessies is ook gesproken over de wijze van vastleggen en verslaglegging. Voor de meeste begeleiders is dit niet iets wat ze graag doen; de tijd die dit kost besteden ze liever aan de jongeren zelf. Er is wel aandacht voor en de wil om te kijken hoe ze dit beter kunnen organiseren.

Voor 2022 is door de onderzoekers een database en monitor ontwikkeld om de doelen, activiteit en resultaten te monitoren gedurende de looptijd van de intensieve trajectbegeleiding. De onderzoekers en jongerenwerkorganisaties ontwikkelen deze verder door in 2022. Het jongerenwerk is verantwoordelijk voor het periodiek bijhouden van de informatie over de jongeren en ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. De externe onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de methodiek en het verwerken van de input in een maandelijkse monitor en jaarlijkse evaluatie.

3.5. RANDVOORWAARDEN

De belangrijkste randvoorwaarde die uit de reflectiesessie naar voren komt is het **mandaat en de ruimte** om een langere periode met een jongere aan de slag te gaan met een flexibele invulling. Vaak wordt in de zorg dat geld toebedeeld aan een specifieke activiteit of een specifiek aantal uren per persoon. Dat er voor dit programma ruimte is voor een flexibele invulling die afhangt van wat een jongere nodig heeft is bepalend voor de uitvoer. Een aantal opmerkingen uit de sessie hierover:

> *'Je kijkt wat is er nodig. Bij ons kan je differentiëren. Er is niet zoveel uur voor één persoon gereserveerd. Als je ziet dat iemand iets minder tijd nodig heeft dan kun je je meer focussen op anderen.' (Begeleider Presikhaaf University)*

'Als iemand wat minder tijd nodig heeft dan ben je niet gekaderd om toch die paar uur te geven.' (Begeleider AM-Supportteam)

'Met zorg ga je aan doelen werken en als dat behaald is ben je klaar met die jongere. Bij ons werk je aan doelen, maar komt er iets anders voorbij dan kun je aan andere dingen werken.' (Leidinggevende Presikhaaf University)

Een tweede belangrijke randvoorwaarde is de **mogelijkheid om snel te handelen**. Gedurende de looptijd vinden er verschillende incidenten plaats, waarbij de jongerenwerkers snel moeten handelen. Bijvoorbeeld een steekincident of een thuissituatie die uit de hand loopt. Een begeleider licht dit toe:

'Door de snelheid waarmee wij handelen en dingen voor elkaar krijgen kweken we vertrouwen wat weer de basis vormt om weer verder te kunnen kijken met zo'n jongen. Die adequaatheid versterkt de band. ' (Begeleider Presikhaaf University)

Een derde randvoorwaarde heeft te maken met **vertrouwelijkheid**. Voor het slagen van de begeleiding is de relatie en het vertrouwen tussen de jongerenwerker en de jongere cruciaal.

3.6. IMPLEMENTATIE

De intensieve trajectbegeleiding van A+ vindt altijd lokaal plaats door een lokale jongerenwerkorganisatie. De interventie-eigenaren AM-Supportteam en Presikhaaf University leren de werkwijze van A+ uit via maatwerktraining en coaching-on-the-job. Tevens kan gebruik gemaakt worden van de reeds ontwikkelde monitor van het programma.

3.7. KOSTEN

De personele kosten van de intensieve trajectbegeleiding bedragen €3.500 per jongere.

Variabele kosten kunnen zijn:

- *huur voor locaties;*
- *kosten voor activiteiten, zoals sportbenodigheden;*
- *aanvullende kosten voor samenwerkingen of aansluiten met andere projecten*

4. RESULTATEN EN EFFECTEN

'Succes zit in kleine dingen, ik kan iemand niet totaal veranderen. Het zit in iets kleins zoals het veranderen van de mindset. Ze moeten perspectief krijgen'

(Begeleider AM-Supportteam)

In dit hoofdstuk staan de resultaten en effecten van het programma centraal. Conform de werkwijze van NJI is een monitor ontwikkeld om zicht te krijgen op de effectiviteit van het programma.[19] Deze monitor bestaat uit vier hoofdindicatoren die zijn weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1. - Landelijke outcome indicatoren preventie en jeugdhulp.

Uitstroom	•Mate waarin de jongeren eenzijdig deelname aan het traject voortijdig beëindigen
Tevredenheid	•Mate waarin de jongeren tevreden zijn over de resultaten van de begeleiding
Doelrealisatie en probleemafname	•Mate waarin jongeren aangeven zonder hulp verder te kunnen •Mate waarin overeengekomen doelen deels of volledig zijn gerealiseerd •Mate waarin problemen zijn verminderd, zelfredzaamheid is versterkt en/of participatie verhoogd

Bron: Van Yperen e.a. (2017)

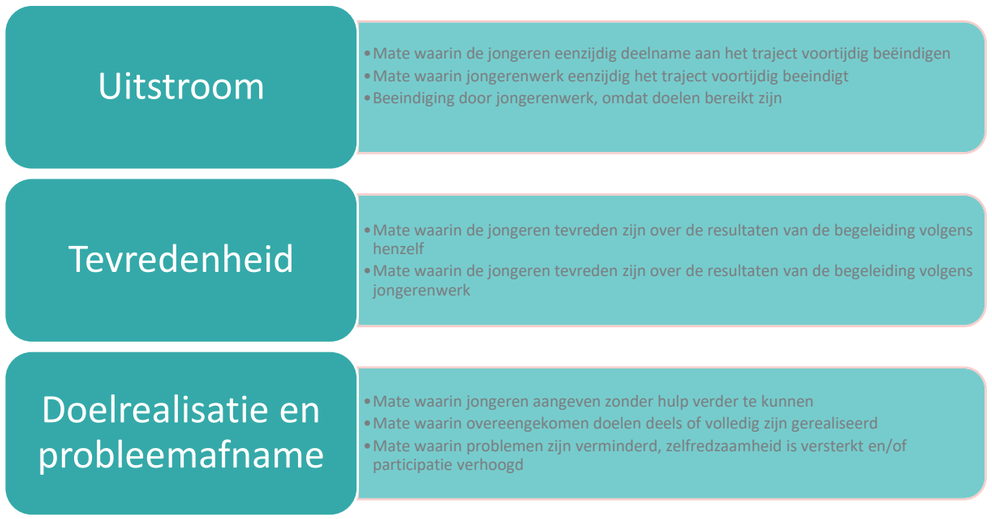
De monitor van het BOTOC preventieprogramma A+ bestaat uit de onderstaande indicatoren (figuur 4.2.), waarbij het model uit figuur 4.1. als uitgangspunt is gebruikt. De monitor bestaat uit drie hoofdindicatoren: uitval, tevredenheid, en doelrealisatie en

[19] Hiervoor is gebruik gemaakt van Yperen, van, J.W. Veerman & B. Bijl (red) (2017). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector.* Amersfoort: Lemniscaat. Uitgave van Samenwerkingsverband Effectieve Jeugdzorg Nederland (SEJN). De onderbouwing conform het Werkblad beschrijving interventie van het NJI vindt plaats in 2022.

probleemafname. Op basis van deze indicatoren is een instrument ontwikkeld dat in de pilotfase in 2021 voor het eerst getest en ingevuld is.

Het doel van de monitor is om inzicht te verkrijgen in het verloop en de opbrengsten van het programma ten bate van de gemeente (als opdrachtgever) en het jongerenwerk zelf. Daarnaast dragen de inzichten bij aan kennis (onderzoek) naar de werking van preventieve interventies aan jongeren.

Figuur 4.2. - Outcome indicatoren BOTOC preventieprogramma A+



4.1. UITSTROOM

De eerste indicator van de monitor is uitstroom. Jongeren kunnen uitstromen, omdat de doelen bereikt zijn maar er kan ook sprake zijn van vroegtijdige beëindiging door het jongerenwerk of de jongere zelf. Figuur 4.3. geeft de uitstroomindicatoren weer die onder de tabel nader zijn toegelicht.

Figuur 4.3. - Uitstroom

	Aantal jongeren ingestroomd	Eenzijdige voortijdige beëindiging door jongere	Voortijdige beëindiging door jongerenwerk	Beëindiging omdat doelen bereikt zijn	Onbekend
AM-Supportteam	27	3	0	2	0
Presikhaaf University	40	2	2	7	1

Stand van zaken per 1-8-21

AM-Supportteam
Bij AM-Supportteam zijn in de pilotperiode vijf jongeren (18.5%) uitgestroomd. In twee gevallen is het behalen van de doelen de reden van uitstroom (7,4%). Deze jongeren kunnen zonder hulp verder. Bij drie jongeren (11,11%) is de begeleiding voortijdig beëindigd op initiatief van de jongeren zelf. Twee keer vanwege een verhuizing en één keer op initiatief van de jongeren. Met deze laatste jongere is nog wel contact.

Presikhaaf University
Bij Presikhaaf University zijn in de pilotperiode zeven jongeren (17.5%) reeds uitgestroomd, omdat ze hun doelen hebben gehaald en verder kunnen zonder begeleiding. Bij twee jongeren (5%) is de intensieve begeleiding vroegtijdig gestopt door het jongerenwerk, omdat ze zijn overgedragen aan AM-Supportteam. Bij twee andere jongeren is de begeleiding vroegtijdig gestopt op initiatief van de jongeren zelf. Deze jongeren hebben ervoor gekozen om niet meer deel te nemen en zijn weer 'terug naar de straat'. Met deze jongeren is nog wel contact tijdens ambulante rondes van Presikhaaf University.

Op basis van de ervaringen in 2021 zijn er voor 2022 afspraken gemaakt over wanneer een jongere uitstroomt in A+ en wat dit betekent voor de begeleiding. Wanneer een jongere uitstroomt betekent dit dat deze geen (wekelijkse) intensieve begeleiding meer nodig heeft, maar nog wel deel kan nemen aan andere activiteiten van het jongerenwerk. Met de jongerenwerkers is dit begin januari 2022 doorgenomen. De coördinatoren van het jongerenwerk zien hierop toe en twijfelgevallen worden besproken met elkaar. De onderzoeker kan hier hiervoor tevens geraadpleegd worden om na te gaan of een jongere nog aan de criteria voldoet voor het A+ programma.[20]

4.2. TEVREDENHEID

Bij tevredenheid gaat het om de mate waarin de jongere tevreden is over de begeleiding. Er is onderscheid gemaakt tussen tevredenheid volgens het jongerenwerk en tevredenheid volgens de jongere zelf (op basis van gesprekken met de onderzoeker). Figuur 4.3. laat de bevindingen zien ten aanzien van de tevredenheid.

Figuur 4.3. - Tevredenheid

	Tevredenheid volgens henzelf	Tevredenheid volgens jongerenwerk
AM-Supportteam	7 (20 onbekend)	25 (2 onbekend)
Presikhaaf University	5 (35 onbekend)	35 (5 onbekend)

Stand van zaken per 1-8-21

[20] In de bijeenkomsten begin 2022 is de hele monitor en het onderzoek doorgesproken met de begeleiders en de onderzoeker, zodat iedereen op de hoogte is van de uitgangspunten en werkwijze van A+. Door maandelijks te monitoren hoe dit verloopt en vragen of twijfelgevallen meteen te bespreken blijven alle partijen scherp op de afgesproken werkwijze.

4.2.1. TEVREDENHEID VOLGENS JONGERENWERK

AM-Supportteam

In de beleving van de begeleiders van AM-Supportteam zijn de meeste jongeren (erg) tevreden over de begeleiding (92.6%) en hulp die ze krijgen van het jongerenwerk. Van twee jongeren is dit onbekend, omdat met hen geen contact meer is. Ze merken dit, doordat jongeren hun waardering uitspreken of contact zoeken als er iets is gebeurd of wanneer ze het moeilijk hebben. Meerdere jongeren hebben aangegeven ook een opleiding in het sociaal domein te willen doen of om jongerenwerker te worden, omdat ze geïnspireerd zijn door de jongerenwerkers. Ze merken ook waardering van ouders van verschillende jongeren die blij zijn met de begeleiding en verschil merken bij hun kind.

Presikhaaf University

De begeleiders van Presikhaaf University geven aan dat zij van 35 jongeren (87,5%) denken dat de jongeren tevreden zijn over de begeleiding. Van de overige 5 jongeren is dit onbekend. Veel jongeren uiten expliciet in hun communicatie dat ze dankbaar zijn voor de hulp van Presikhaaf University. Anderen laten dit impliciet blijken, bijvoorbeeld door hun broertje naar Presikhaaf University te brengen of door op eigen initiatief te laten weten aan hun begeleiders hoe het met hun gaat. Het algemene beeld is dat de jongeren dankbaar zijn voor de begeleiding. Zo heeft een jongeren twee begeleiders uitgenodigd voor zijn verjaardag en heeft een andere jongere een Vaderdag-cadeau gekocht voor zijn begeleiders. Naast de jongeren, drukken ook ouders hun dankbaarheid uit naar de jongeren over de begeleiding. Ouders zijn dankbaar met de ondersteuning die zij ontvangen van het jongerenwerk.[21] Vijf jongeren zijn uit beeld of er is te weinig contact om te zeggen of deze tevreden zijn.

4.2.2. TEVREDENHEID VOLGENS DE JONGEREN

Presikhaaf University

Met vijf jongeren is door één van de onderzoekers gesproken over de begeleiding door Presikhaaf University en hoe zij dit ervaren. De jongeren die zijn gesproken gaven allemaal aan erg tevreden te zijn. Ze zien de begeleiders als broers of familie die hen hebben geholpen. Enkele quotes uit de gesprekken:

- *'Jongeren komen hier graag omdat ze gewoon op de goede weg willen zijn en niet met verkeerde dingen bezig zijn.'*
- *'De sfeer hier is gewoon fijn, iedereen is aardig. Ik zie ze ook als mijn broers.'*
- *'Als er iets gebeurt dan is hij de eerste waar ik naar toe kan gaan en dat doe ik ook.'*
- *'Ik heb wel echt een goede band met de begeleiders, ik zie ze als voorbeelden en wat ze doen wil ik ook gaan doen. Ik kijk op tegen ze.'*
- *'Het kwam door mijn begeleider dat ik mijn best ging doen, hij motiveerde me. Ik kwam ook elke dag om 10 uur, want ik wilde hem niet teleurstellen.'*

[21] Dit bleek ook bij een avond die Presikhaaf heeft georganiseerd voor een aantal moeders van jongeren die in het programma zaten en die door de onderzoekers is bijgewoond.

AM-Supportteam

Van AM-Supportteam is met zeven jongeren gesproken. Ook deze jongeren zijn erg enthousiast en positief over het jongerenwerk. Net als bij Presikhaaf University geven de jongeren aan dat ze hun begeleiders als een broer of familie zien en als een plek waar ze met van alles terecht komen om geholpen te worden. Een aantal quotes van de jongeren:

- *'Ze regelen veel voor ons en betekenen veel voor ons.'*
- *'Zonder hen had ik geen stage gehad. Ik vind het belangrijk dat ze er zijn. AM komt overal achter, als je iets doet, dan weten ze dat meteen. En dat is goed, want dan kun je ervan leren.'*
- *'Ik kom nog steeds elke week voor huiswerkbegeleiding en nu gaat het weer goed op school.'*
- *'Ze hebben mij geholpen de boel op orde te maken. Nu wil ik de kans oppakken om ook in het jongerenwerk te gaan zitten.'*
- *'Ik beschouw ze als mijn familie. Als er iets is, dan ga ik naar ze toe.'*
- *'AM helpt iedereen. We kijken naar ze op, als je hier vraagt wat wil je worden, zeggen ze: jongerenwerk.'*
- *'Je kan altijd bij ze terecht. Ik zie ze als familie.'*

Omdat we niet met alle jongeren hebben gesproken zijn deze bevindingen illustratief.

4.3. DOELREALISATIE EN PROBLEEMAFNAME

De derde indicator is doelrealisatie en probleemafname. Het gaat hier om (tussentijdse) resultaten die met de jongeren zijn geboekt ten opzichte van de problemen en doelen die bij aanvang van A+ zijn geformuleerd. Deze indicator bestaat uit vier sub-indicatoren: aantal jongeren dat zonder problemen verder kan, aantal jongeren waarbij de gestelde doelen allemaal zijn bereikt, aantal jongeren waarbij de doelen deels zijn bereikt en het aantal jongeren met probleemvermindering.

Doelrealisatie en probleemafname zijn overigens altijd een momentopname. Gedurende en na het A+ programma kunnen er veranderingen optreden.[22]

Figuur 4.4. - Doelrealisatie en probleemafname[23]

	Aantal jongeren die zonder hulp verder kunnen	Aantal jongeren waarbij de gestelde doelen allemaal zijn bereikt	Aantal jongeren waarbij de gestelde doelen deels zijn bereikt	Aantal jongeren met probleemvermindering

[22] Met de verlenging van de onderzoeksperiode tot en met 2022 wordt meer inzicht gegeven in de langere termijn resultaten en probleemafname van de jongeren in het A+ programma.

[23] De monitor die in 2022 wordt gehanteerd geeft aanvullend inzicht in het type doelen dat bereikt is.

AM-Supportteam	9	7	5	18
Presikhaaf University	12	16	16	24

Stand van zaken per 1-8-21

AM-Supportteam
Er zijn 9 jongeren (33.33%), waarvan de begeleiders van AM aangeven dat ze zonder hulp verder kunnen. Van zeven jongeren (25.9%) zijn alle doelen gehaald en bij nog eens vijf (18.5%) zijn ze deels behaald. Bij een groot gedeelte van de jongeren (66.66%) is probleemvermindering te zien.

Presikhaaf University
Bij Presikhaaf University zijn er twaalf jongeren (30%) die zonder hulp verder kunnen. Bij 16 jongeren (40%) zijn alle doelen bereikt en bij nog eens 16 jongeren zijn de doelen deels bereikt. Bij 24 jongeren (60%) is een probleemvermindering geconstateerd door het jongerenwerk.

Kader 4.1. geeft een casusbeschrijving van R. die reeds veel doelen heeft bereikt met hulp van het jongerenwerk.

Kader 4.1. - Casusbeschrijving R.

Achtergrond
R. (16 jaar) zit niet meer op school en heeft een leidende rol in een beruchte groep in de wijk die voor overlast zorgt en vandalisme pleegt. Zijn broer dealt in lachgas en R. promoot dit. Zijn broers en zussen zitten niet op school en hebben geen werk. Het gezin heeft een laag inkomen en de vader is niet in beeld.

Interventies en ervaringen gedurende het traject
R. is gemotiveerd als hij bij het jongerenwerk komt. Hij wil de straat achter zich laten en weer teruggaan naar school. Om hem op gang te helpen volgt hij een programma bij het jongerenwerk met de focus op rekenen, Nederlands en maatschappijleer. Hij komt drie keer per week en het doel is om hem klaar te stomen voor een entree-examen voor het mbo.

Verder gaat hij met zijn begeleider sporten, fietst mee met ambulante rondes en loopt stage bij een bakker. Deze bakker is dusdanig tevreden, dat hij stageplekken aanbiedt aan andere jongeren van het jongerenwerk. R. vindt vervolgens via het jongerenwerk een baantje bij een bezorgservice en gaat inmiddels weer naar school.

Perspectief
Voor het jongerenwerk is R. één van de grootste succesverhalen. Hij heeft zich ontwikkeld van een jongen die overlast veroorzaakt en niet meer naar school gaat tot een rolmodel in de wijk en bij het jongerenwerk. Hij heeft nu een positieve invloed op andere jongens om te kiezen voor het rechte pad.

R. spreekt uit dat hij dankbaar is voor de kansen die hij heeft gekregen en blijft actief als vrijwilliger bij het jongerenwerk: hij geeft sportactiviteiten en huiswerkbegeleiding. Hij is onderdeel geworden van het jongerenwerk en daar zien zij hem als een inspirator voor de jeugd.

In dit hoofdstuk zijn de eerste resultaten, effecten en wijze van monitoring beschreven. In 2022 wordt de onderbouwing van de interventie nader uitgewerkt met een focus op inzichten uit wetenschappelijke literatuur, werkende mechanismen en lange(re) termijnresultaten.

5. VERVOLGONDERZOEK

Dit rapport bevat de eerste bevindingen en ervaringen van een nog lopende interventie. In 2022 wordt de intensieve trajectbegeleiding voortgezet en uitgebreid naar andere wijken in Arnhem. Naast AM-Supportteam en Presikhaaf University gaat Rijnstad intensieve trajectbegeleiding voor kwetsbare jongeren verzorgen.

De focus van het externe onderzoek in 2022 ligt op het door-ontwikkelen van de monitor om de voortgang en resultaten inzichtelijk te maken en het verder (wetenschappelijk) onderbouwen van de uitkomsten van de interventie. Eén van de vragen die hierbij centraal staat is: wat werkt voor wie in welke omstandigheden?

Tevens beoogt het onderzoek in 2022 een verdere bijdrage te leveren aan de professionaliteit en overdraagbaarheid van de methoden en lessen uit de intensieve trajectbegeleiding.

BRONNEN

Baart, A. (2001). *Een theorie van de presentie*, Utrecht: Lemma

Beurskens, E., M. van der Linde & A. Baart (2019). Praktijkboek presentie. Bussum: Coutinho.

Gemeente Arnhem (16 maart 2021). Raadsbrief: Stand van Zaken BOTOC:: barrière tegen drugscriminaliteit voor jeugd in Arnhem-Oost.

Handleiding Werkblad beschrijving interventie (maart 2019). RIVM, NCJ, NJI, Kenniscentrum Sport & Bewegen, Vilans, Trimbos Instituut, Movisie.

Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 281 en 2021/2022, 29 911, nr. 337.

Mehlbaum (2021). Kweekvijver. Mehlbaum Onderzoek,

Ondermijnende criminaliteit', Openbaar Ministie (z.d.). https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende-criminaliteit

Yperen, van, J.W. Veerman & B. Bijl (red) (2017). Zicht op effectiviteit. Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector. Amersfoort: Lemniscaat. Uitgave van Samenwerkingsverband Effectieve Jeugdzorg Nederland (SEJN).

BIJLAGE A MONITOR

Algemeen	Variabelen
	Naam jongere
	Datum instroom A+ programma
	Begeleider
	Leeftijd t.t.v. instroom
	Zijn er vooral doelen gesteld?
	Beschrijving doelen
	Doel: school opleiding
	Doel: werk
	Doel: houding en gedrag
	Doel: thuissituatie
	Doel: criminaliteit en overlast
	Doel: overig
Uitval	Nog actief?
	Datum uitstroom
	Beëindigd want doelen bereikt
	Vroegtijdig beëindigd door jongerenwerk
	Zo ja, waarom?
	Vroegtijdig beëindigd door jongere?
	Zo ja, waarom?
	Zo ja, waarom?
Tevredenheid	Denkt jongerenwerk dat de jongere tevreden is?
	Zo ja, waarom en/of waar blijkt dat uit?
	Is de jongeren zelf tevreden over de begeleiding? (bron jongere zelf)
	Zo ja, waarom?
Doelrealisatie en probleemafname	Kan de jongere zonder hulp verder?
	Toelichting
	Zijn overeengekomen doelen (deels) gerealiseerd?
	Toelichting
	Doel gehaald: school opleiding
	Doel gehaald: werk
	Doel gehaald: houding en gedrag
	Doel gehaald: thuissituatie
	Doel gehaald: criminaliteit en overlast
	Doel gehaald: overig
	In hoeverre zijn problemen verminderd?
	Toelichting problemen verminderd
	In hoeverre is zelfredzaamheid versterkt?
	Toelichting zelfredzaamheid
	In hoeverre is participatie verhoogd?

MEHLBAUM

ONDERZOEK

ADRES WETHOUDER
RIJKEBOERWEG 111
1165 NL, HALFWEG

E-MAIL INFO@MEHLBAUMONDERZOEK.NL
ONLINE MEHLBAUMONDERZOEK.NL

KVK 63822180
BTW 001851816B75

Rekenkamer Arnhem

De wet van de stimulerende achterstand

Onderzoek Ondermijning

15 juni 2021

Zaaknummer: 517758

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Addendum 3
Het lokaal bestuur en de aanpak van ondermijning - 5
1. Inleiding 10
1.1 Aanleiding 11
1.2. Doel- en vraagstelling 11
1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening 12
1.4 Leeswijzer 14
2. Conclusies 15
2.1. Beantwoording onderzoeksvragen 1 t/m 4 15
2.2 Hoofdconclusie 16
2.3. Conclusies 17
3. Aanbevelingen 20
4. Reactie College van B&W 22
5. Nawoord 23

Addendum

De Rekenkamer Arnhem past ter verduidelijking de tekst van Ondermijning op enkele punten aan.

Nota van Bevindingen

Pagina 14, paragraaf 2.4. Overige praktijken en fenomenen
De zin 'Op verschillende locaties in de stad (onder meer in het Spijkerkwartier) wordt illegaal gokken gesignaleerd. Het gaat om praktijken die worden afgeschermd' aanvullen met … (en daardoor moeilijk vallen te bewijzen).

Pagina 32, paragraaf 3.2, de veiligheidsorganisatie (2000-2017)
Toevoegen na de zin 'De Nijmeegse veiligheidsafdeling telt dan bijvoorbeeld ongeveer dertig medewerkers'. Om de vergelijking in formatie met Arnhem te verhelderen voegen wij hier de zin aan toe

'Bij dezen dertig medewerkers worden de BOA's niet meegeteld. Deze vallen onder de afdeling Stadsbeheer. Het gaat alleen om de formatie van de afdeling Veiligheid.'

Pagina 32, paragraaf 3.2, de veiligheidsorganisatie (2000-2017)
Toevoegen na de zin 'Circa vier jaar geleden werd de ambtelijke veiligheidsstaf uitgebreid naar zeven medewerkers, want te veel urgente veiligheidskwesties bleven liggen. 'Hierbij zijn de twee medewerkers van het Veiligheidshuis niet meegerekend.

Pagina 32, paragraaf 3.2, de veiligheidsorganisatie (2000-2017)
Jaartal aanpassen in de zin 'Ook de handhavings- en toezichtorganisatie in Arnhem is klein in 2017.' Dit wordt vervangen door

'Ook de handhavings- en toezichtorganisatie in Arnhem is klein in 2015.'

Pagina 34, paragraaf 3.4.
De zin 'Concrete signalen over… van het RIEC' is onduidelijk/onvolledig geformuleerd.
Om dit te verduidelijken is de zin aangepast: ··'De concrete signalen over mensenhandel worden niet opgenomen in de bestuurlijke rapportages, maar monodisciplinair onderzocht door het PCT en AVIM (mensenhandelteam Politie). Deze signalen kunnen worden besproken in het casusoverleg Mensenhandel van het RIEC.'

Pagina 41, paragraaf 4.2.
De zinnen 'Er zijn eind 2019 … plus het RIEC, de Omgevingsdienst Regio Arnhem en de Havenmeester' zijn niet correct geformuleerd. Deze formulering wekt de indruk dat het RIEC deelnam aan de bijeenkomst, maar het RIEC organiseerde en presenteerde deze bijeenkomsten samen met de gemeente.
Om dit te verduidelijken is de eerste zin aangepast: 'Er zijn eind 2019 en begin 2020 in samenwerking met het RIEC twee zogenoemde bewustwordingsbijeenkomsten georganiseerd door gemeenteambtenaren.'

Pagina 46, paragraaf 4.4. aandacht voor ondermijning bij de gemeenteraad
Toevoegen na bulletpoint 3
* Er zijn wel vragen gesteld over vakantiepark Arnhem of dit vrijplaats taferelen waren. Daarnaast is de raad ook geïnformeerd over Ariadne aanpak.

Bestuurlijke Nota

In de bestuurlijke nota is na bestuurlijk wederhoor nog een aantal kleine correcties geweest in het verhaal van Pieter Tops.

- toegevoegd: in Arnhem

Het lokaal bestuur en de aanpak van ondermijning - *Pieter Tops*

Het veiligheidsbeleid heeft zich de afgelopen jaren in de meeste gemeenten ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten (met een hoofdrol voor de politie en de burgemeester) tot een brede en meer samenhangende aanpak, met een betrokkenheid van veel actoren, zo constateerden wij in een studie uit 2010 (Tops e.a., 2010). Veiligheid is daarmee een van de dragers van gemeentelijk beleid geworden, qua zwaarte en impact vergelijkbaar met zorg en ruimtelijke ordening. Mede als gevolg daarvan zijn er in veel gemeenten directies of afdelingen veiligheid ontstaan met een behoorlijke omvang en slagkracht.

Aanvankelijk concentreert de aandacht van gemeenten zich vooral op het verminderen van overlast en ongemak die door burgers ervaren worden. Terugdringing van 'veel voorkomende criminaliteit' is een belangrijke prioriteit. Ook woninginbraken, overvallen en straatroof, de zogenaamde high impact crimes, krijgen veel aandacht van politie en gemeenten. Onder andere door samenwerking met burgers te intensiveren – de beste remedie tegen woninginbraak blijkt verbetering van hang- en sluitwerk in woningen te zijn – slaagt men er geleidelijk in om op deze gebieden successen te boeken. De omvang van de 'geregistreerde criminaliteit' daalt al jaren (CBS, 2021). Er zijn ondertussen in het lokale veiligheidsbeleid wel nieuwe onderwerpen bijgekomen. Huiselijk geweld, cybercrime en georganiseerde misdaad (mensenhandel, drugscriminaliteit) zijn daar voorbeelden van.

Het vraagstuk van de georganiseerde misdaad is sinds ongeveer 2010 stevig op de agenda van het lokaal bestuur geplaatst, te beginnen in de grotere steden, met name in het Zuiden van het land. 'Ondermijning' is de term die daarbij steeds vaker gebruikt werd. Die term heeft tot nogal wat discussie en onduidelijkheid geleid, overigens met name in academische kringen. In de bestuurlijke en ambtelijke werkelijkheid was die discussie er veel minder, hoewel de populariteit van het begrip – en de financiële middelen die daardoor beschikbaar kwamen – wel tot een zekere 'oprekking' van zijn betekenis hebben geleid.

Enige begripsverheldering is daarom op zijn plaats. Georganiseerde misdaad lijkt een duidelijk begrip, maar ook daarover is in academische kring nog veel discussie; het is een 'wezenlijk omstreden begrip' heet het dan (zie bijvoorbeeld Paoli en Decorte, 2010). De officiële definitie van de Verenigde Naties luidt als volgt: bij georganiseerde misdaad gaat het om gestructureerde groepen van drie of meer personen, die gedurende enige tijd bestaan en die gezamenlijk optreden met het doel een of meer ernstige misdrijven te plegen teneinde, direct of indirect, een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen (VN, 2000). Veel discussie gaat over de vraag wat 'georganiseerd' betekent in het begrip georganiseerde misdaad. Vaak roept dat het idee op van sterk hiërarchische groepen, vergelijkbaar met het beeld dat wij hebben van de Italiaanse maffia's (denk aan de film The Godfather). Inmiddels is de communis opinio dat georganiseerde misdaad beter begrepen kan worden als een netwerk van groepen en groepjes, die allemaal hun specifieke plek in het 'ecosysteem' van georganiseerde misdaad hebben; soms zijn zij elkaars concurrent en soms hebben zij elkaar nodig of ondersteunen zij elkaar. Het is eerder een systeem van georganiseerde anarchie, dan van strak geleide organisaties (hoewel strakke leiding soms wel voorkomt).

Ondermijning heeft betrekking op de mate waarin georganiseerde misdaad invloed heeft op de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem, en er (NSOB, 2016). Ondermijning gaat dus over de effecten van de georganiseerde misdaad op de samenleving, en er is geen reden om te veronderstellen dat die in Arnhem minder zouden zijn dan in andere steden. De centrale vraag is: wat merkt de samenleving ervan dat er zoiets als georganiseerde misdaad bestaat? Ondermijning is in die zin georganiseerde misdaad dichtbij. Waar georganiseerde misdaad een begrip is uit de wereld van de rechtshandhaving (law enforcement), daar is ondermijning meer een begrip uit de bestuurlijke wereld. Het wordt inmiddels ook internationaal gebruikt (Europol, 2021).

Georganiseerde misdaad kent verschillende verschijningsvormen, en per vorm kan worden nagegaan wat de ondermijnende effecten zijn. In Nederland is de drugscriminaliteit de 'sterkhouder' van de georganiseerde misdaad, die grote effecten in de samenleving heeft. Op crimineel niveau versterkt zij de aanwezigheid van andere vormen van criminaliteit (geweld, witwassen, mensenhandel etc.). Op sociaal niveau oefent zij aantrekkingskracht uit op mensen en groepen die anders niet of minder snel in een criminele omgeving terecht zouden komen (geld, status en spanning als verleidingsfactoren). Op economisch niveau leidt zij tot oneerlijke concurrentie en verstoring en belasting van legale economische processen (bijvoorbeeld in vastgoed). Op institutioneel niveau belast zij de werking van de rechtsstaat en tast zij de werking van de overheid en van overheidsbeleid aan (o.a. via corruptie).

Het onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning is een onderscheid met praktische implicaties. De aanpak van de georganiseerde misdaad als zodanig is primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals politie, Openbaar Ministerie en de FIOD. De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een taak voor het openbaar bestuur, waarin gemeenten en daarbinnen met name de burgemeester een cruciale taak hebben. Natuurlijk is er een gebied waarop enige overlap bestaat en is goede samenwerking tussen opsporing en bestuur noodzakelijk, maar het is belangrijk om het onderscheid goed in de gaten te houden. Om het maar eens op de burgemeester toe te spitsen: een burgemeester pakt geen boeven op, daar hebben we de politie voor met al zijn specifieke bevoegdheden; maar een burgemeester heeft wel een belangrijke rol in het beschermen van de gemeenschap. Of breder geformuleerd: een gemeente is geen opsporingsinstantie, maar heeft wel een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van verkeerde ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde misdaad kunnen vormen.

De grote sommen geld die in de drugscriminaliteit omgaan, oefenen aantrekkingskracht uit of hebben invloed op vele anderen (inwoners van volkswijken, kampers, motorclubs, boeren, middenstand, hooligans, financiële instellingen, vastgoedwereld, scholieren, sportclubs etc.); enkelen van hen behoren ongetwijfeld tot de harde kern van de drugscriminaliteit, maar de meesten toch niet. In de aanpak van die maatschappelijke doorwerking van georganiseerde misdaad heeft het (lokaal) bestuur een belangrijke rol. Concreter: de aanpak van de harde kern van de 'Mocromaffia' of de Brabantse misdaadfamilies is allereerst een zaak voor de strafrechtketen, waarbij ondersteuning door het bestuur nodig is (onderwijs, sociaal beleid etc.). Bij de meelopers en profiteurs speelt het (lokaal) bestuur een belangrijke rol en is het strafrecht ondersteunend; centraal staat daarbij een vermindering van de aantrekkingskracht van de criminele drugswereld.

Duidelijk is dat ondermijning (ook) een sociaal vraagstuk is. Er werd lang gedacht dat het wegnemen van achterstanden – wat het bestuur betreft – volstond om criminaliteit tegen te gaan. Dat (beleids-)perspectief miskent echter dat criminaliteit niet alleen een bedreiging is, maar ook kansen biedt. Criminele inkomsten maken families, groepen of netwerken min of meer autonoom, waardoor ze niet of minder afhankelijk zijn van de overheid, van onderwijsinstellingen of van werkgevers. Kortom, criminaliteit vervult sociale functies (Tops en Van der Torre, 2014). De consequentie is dat bij de aanpak van ondermijning (sociale) preventie enerzijds en handhaving en opsporing anderzijds een twee-eenheid behoren te zijn. Preventie zonder repressie is tandeloos, repressie zonder preventie is eindeloos. Het is inmiddels breed aanvaard dat het lokaal bestuur in preventie van georganiseerde misdaad een belangrijke rol heeft (Raad van State, 2019). De opsporing en vervolging van georganiseerde misdaad is, zoals gezegd, een primaire taak voor de politie. Het gaat om samenwerking en gecoördineerde inzet van scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie (Noordanus e.a., 2021).

De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad heeft sinds het begin van deze eeuw een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. De eerste stap bestond uit het tegengaan van misbruik door criminele organisaties van de legale bestuurlijke infrastructuur; daarvoor werd in 2003 de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) is ingesteld. Doel is dat gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies kunnen toetsen, in eerste instantie door zelf onderzoek te doen en om bij twijfel daarna het landelijk bureau BIBOB te kunnen inschakelen. In dezelfde tijd ontstond de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet), die burgemeesters een instrument gaf om op te treden tegen misbruik van woningen en bedrijfspanden voor georganiseerde misdaad, met name drugshandel of -productie (Tops, 2020).

De tweede stap bestond uit het bij elkaar brengen van vertegenwoordigers van politie, OM, belastingdienst (FIOD), gemeenten en andere organisaties in zogenaamde Regionale Informatie en Expertise Centra. In de kern functioneren deze RIECs op basis van een convenant dat de

aangesloten organisaties in staat stelt om onderling informatie uit te wisselen en op basis daarvan gemeenschappelijke actie te ondernemen. In een aantal gevallen hebben de RIECs zich ook ontwikkeld tot expertisecentra en aanjagers op het gebied van de aanpak van georganiseerde misdaad.

De derde en laatste stap tot nu toe bestaat uit de ontwikkeling van een brede aanpak van ondermijning. Zo'n aanpak bestaat niet alleen uit de inzet van controlerende instrumenten (zoals artikel 13b Opiumwet of de Wet BIBOB) en is ook niet alleen de verantwoordelijkheid van de afdeling veiligheid. Het gaat hier om een gemeentebrede inzet, waar bijvoorbeeld ook de afdelingen bevolking (in- en uitschrijving BPR), sociale zaken (uitkeringen, sociaal beleid), onderwijs (startkwalificaties), economie (werk, integriteit), wonen (vastgoed) etc. een belangrijke rol in spelen.

Deze laatste stap naar de ontwikkeling van een gemeentebrede aanpak is inmiddels in veel gemeenten in volle ontwikkeling. Natuurlijk is dat een ingewikkeld proces, zoals overal waar het woord 'integraal' de kop opsteekt, maar er wordt in het algemeen serieus werk van gemaakt. In vergelijking daarmee lijkt de centrale overheid enigszins achter te blijven; de voormalig voorzitter van het landelijke Strategisch Beraad Ondermijning, Peter Noordanus, spreekt over het Haagse Byzantium en een papieren strategie: "de verkokerde Haagse bureaucratie zit voortgang in de weg' (interview in de Volkskrant, 2 maart 2021). Toch is er wel enige hoop; met name de voorgenomen intensivering van een wijkaanpak, mede ook geïnspireerd door de ervaringen met het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, lijkt een interessante kans te bieden. Investeringen in onderwijs, werk en wonen worden daarin gecombineerd met een versterking van de aanpak van ondermijning (het 'afsluiten van de verkeerde weg'). Nieuwe vormen van samenwerking tussen lokale en centrale overheid lijken daarbij ontwikkeld te kunnen worden.

Gebruikte literatuur

CBS (2021), Scherpe daling traditionele vormen van criminaliteit (cbs.nl), Den Haag

Europol (2021), European Union serious and organized crime threat assessment (Socta 2021), a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, The Hague

Noordanus, P., E. van der Torre, P. Tops en J. Kester (2021), Preventie met gezag, een strategie voor weerbare wijken, Den Haag, 2021

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Den Haag

L. Paoli en T. Decorte (2014), Organized crime, a contested concept, in: L. Paoli, The Oxford handbook of organized crime, Oxford Univ ersity Press

Raad van State (2019), Voorlichting over rol van gemeenten bij aanpak ondermijnende criminaliteit, Den Haag

Tops, P., & Torre, E.J. van der (2015). Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit. Den Haag: Boom Lemma.

Tops, P., M. van Duin, P. van Os en S. Zouridis (2010), Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie, Apeldoorn/Den Haag

Tops, P. (2020), Damocles in de praktijk, in: Mee(r) doen met Damocles, pp. 13-85, Den Haag

Verenigde Naties (2000), Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000

1.Inleiding

Voor u ligt de bestuurlijke nota van de Rekenkamer Arnhem van het onderzoek naar ondermijning in Arnhem. Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek. De basis hiervoor ligt in de nota van bevindingen, het feitelijke onderzoeksrapport dat door de ambtelijke organisatie is gevalideerd.

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe groot de problemen in Arnhem zijn in en in hoeverre het gemeentelijke beleid om ondermijning te bestrijden, effectief is. Meer specifiek is ter toelichting één wijk als casus opgenomen: het Spijkerkwartier.

In 2008 stuurt de minister van Binnenlandse Zaken een gezamenlijk plan van aanpak (Rijk en VNG) *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad* naar de Tweede Kamer. In de jaren erna wordt onder andere ingezet op het ondersteunen van gemeenten bij een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit.[1] De gemeentelijke verantwoordelijkheid bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is sinds ongeveer 2010 niet meer weg te denken.

Arnhem kent een treurige geschiedenis met ondermijnende criminaliteit. De stad staat relatief hoog op de verkeerde lijstjes. Zo legde in 1996 de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden vastgoedinvesteringen door Turks-Koerdische drugscriminelen in vele tientallen panden in Arnhem en in (nog veel meer) vastgoed in Turkije bloot.[2] En een meer recent voorbeeld is *de Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019*. Arnhem staat in Nederland op plaats vier voor wat betreft de door de politie geregistreerde mensenhandel. In vijf jaar tijd gaat het om 140 registraties, dus gemiddeld 28 per jaar. Dit is een ongunstige plaats (achter Amsterdam, Den Haag en Rotterdam), al zijn er weinig registraties nodig om in de top-4 te belanden.

De Rekenkamer dankt de onderzoekers van bureau Lokale Zaken, Edward van der Torre en Maaike Heijkoop, voor het delen van hun expertise en het onderzoekswerk dat zij hebben verricht onder supervisie van Pieter Tops. We zijn Pieter Tops erkentelijk voor de beschouwing die hij heeft geschreven over ondermijnende criminaliteit. De beschouwing onderstreept, wat de Rekenkamer betreft, de verantwoordelijkheid die er voor de gemeente Arnhem ligt op het gebied van ondermijning. Ook bedankt de Rekenkamer Alain Baars die op ons verzoek passende beelden van

1 Dit krijgt vorm in de Regionale Expertise en Informatie Centra (het RIEC) en het Landelijk Expertise en Informatie Centrum.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

het Spijkerkwartier heeft gemaakt. Het filmpje (linkje) is te vinden op de website van de Rekenkamer Arnhem Onderzoeken - Gemeente Arnhem.

1.1 Aanleiding

Ondermijnende criminaliteit is schadelijk voor de gemeenschap (zie 1.3 voor een concrete beschrijving van de schadelijke effecten). De grote maatschappelijke impact van ondermijning is voor de Rekenkamer dan ook een belangrijke aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek.

Ook het beeld dat Arnhem te maken heeft met toenemende ondermijning was een aanleiding om een onderzoek op te starten. Een voorbeeld is de ontwikkeling van het Spijkerkwartier. In het Spijkerkwartier was sinds de sluiting van de raamprostitutie in 2006 sprake van positieve ontwikkelingen op het gebied van wonen, leefbaarheid, bedrijvigheid en veiligheid. Het Spijkerkwartier is een gewilde woonwijk en een broedplaats voor kleinschalige economische activiteiten. Er is echter ook sprake van problemen: de overlast door de enorme groei van de kamerbewoning en de ontwikkeling van de aard van de bedrijvigheid in en rond de Steenstraat, die het vermoeden doet ontstaan dat er in toenemende mate sprake is van ondermijning, een groeiende grijze economie en het mede daardoor zich minder veilig voelen bij zowel ondernemers als bij bewoners van de wijk.[3]

Tenslotte zijn ook de zorgen die raadsfracties hebben geuit tijdens de periodieke gesprekken met de Rekenkamer een aanleiding voor dit onderzoek. Raadsfracties hebben te kennen gegeven dat zij zich zorgen over ondermijning in het bijzonder in bepaalde gebieden in Arnhem waaronder het Spijkerkwartier (voornamelijk Steenstraat en omgeving).

1.2. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is het geven van inzicht in:

1. de wijze waarop de gemeente Arnhem door middel van beleid probeert grip te krijgen op ondermijning en de grijze economie, in Arnhem in het algemeen en in het Spijkerkwartier in het bijzonder;
2. de instrumenten die de gemeente daarbij nog meer in zou kunnen zetten;
3. de rol van de raad daarbij.

Centrale vraagstelling
Wat kan op basis van inzicht in (de aanpak van) ondermijnende praktijken in Arnhem, in het bijzonder in het Spijkerkwartier, worden geconcludeerd over de effectiviteit van het Arnhemse beleid op de korte en lange termijn, en op welke wijze geeft de gemeenteraad mede vorm aan dit beleid?

Om tot een beantwoording van de centrale vraag te kunnen komen zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

Onderzoeksvragen

1. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?
2. Welke problemen, knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals in het Spijkerkwartier?
3. Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?
4. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de ondermijning in Arnhem op korte en lange termijn terug te dringen?

1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Drie startbijeenkomsten met in totaal meer dan dertig ambtenaren die actief zijn op het terrein van veiligheid, toezicht, vergunningen, op het sociaal domein, economische zaken en stadsontwikkeling.
- Interviews met in totaal 46 respondenten, werkzaam bij de gemeente (26, inclusief drie bestuurders), politie (11), openbaar ministerie (1), Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (1) en zeven overige respondenten.[4]

[3] Het toenemende aantal massagesalons, belwinkels, kapsalons, lommerds en andere zaken waarvan de economische bestaansreden niet altijd helder is.

[4] Respondenten bij de omgevingsdienst, zorg- en veiligheidshuis en woningcorporatie (3). Ook spraken de onderzoekers een jongerenwerker en een wetenschapper.

- Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken is door de onderzoekers (kort) geobserveerd, zodat zij de omgeving konden zien waarover de respondenten hadden gesproken.
- In het Spijkerkwartier is een straatenquête afgenomen onder 93 respondenten. In deze wijk hebben de onderzoekers op zes dagen langdurig geobserveerd, deels in combinatie met het afnemen van enquêtes. Vervolgens is op basis van open bronnen een bedrijvenanalyse uitgevoerd en is gesproken met twee actieve bewoners en met vier actieve ondernemers.[5]
- Tijdens een digitale sessie zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met raadsleden van zes verschillende fracties (zowel coalitie- als oppositiepartijen).

De nota van bevindingen is voor een check op de feitelijke juistheid en volledigheid in het kader van ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, de politie (district Gelderland-Midden) en het RIEC. Het college van B&W heeft in het kader van het bestuurlijk wederhoor een bestuurlijke reactie geformuleerd op de conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk 4 van deze bestuurlijke nota.

Definitie

De term ondermijning wijst op de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. In abstracte termen gaat het om systeem-ondermijnende effecten, zoals de aantasting van het gezag van de overheid en verstoring van economische markten (vanwege oneerlijke geldstromen en concurrentie).[6] Meer concreet geformuleerd komen twee belangrijke schadelijke effecten in beeld:

1. Georganiseerde criminelen maken veel slachtoffers.[7] Onder meer uitbuiting bij illegale prostitutie en uitbuiting van arbeidsmigranten, net als criminele uitbuiting van personen in een afhankelijkheidspositie. In de criminele wereld worden katvangers ingezet en onder druk gezet, bijvoorbeeld bij hennepteelt. Op criminele hotspots - met illegale gokadressen, straathandel, louche horeca en soms coffeeshops – springen slachtoffers in het oog. Jongeren en jongvolwassenen met een laag inkomen geven (te) veel geld uit aan drugs of gokken. Een categorie kampt (zichtbaar) met verslavingsproblematiek. In panden met kamerverhuur wonen mannen en vrouwen waarvan de kans aanzienlijk is dat ze onder druk worden gezet vanwege hun afhankelijkheidspositie, los van de vraag of het in strafrechtelijke zin gaat om uitbuiting.

5 In de Nota van Bevindingen (casusbeschrijving Spijkerkwartier) is een uitgebreide toelichting opgenomen over de opzet en inhoud van de bedrijvenanalyse.
6 Tops en Van der Torre, 2015.
7 Noordanus e.a., 2021.

2. Criminele netwerken tasten de effectiviteit van sociaal-preventief beleid aan.[8] De kansen die de georganiseerde criminaliteit biedt (of: lijkt te bieden) op status en snel geld, concurreren met activiteiten en instituten die stimuleren dat mensen legale kansen benutten. Het betreft onderwijsinstellingen, maar ook jongerenwerkers, sociale wijkteams, gezins- en straatcoaches, taalprogramma's, re-integratie en andere frontlijninspanningen. Leren en werken is een lang traject, mogelijk met teleurstellende uitkomsten. Dan lonkt (mogelijk) het criminele pad.

Afbakening

De onderzoeksperiode heeft betrekking op de periode vanaf 2014 tot en met het voorjaar van 2021. Om deze periode goed te kunnen duiden, is er ook gekeken naar de aanloop vanaf 2000. Het onderzoek is gericht op geheel Arnhem met het Spijkerkwartier (casus) in het bijzonder.

1.4 Leeswijzer

De opzet van deze bestuurlijke nota is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies. In hoofdstuk 3 staan de aanbevelingen weergegeven die de Rekenkamer doet. In hoofdstuk 4 is de reactie van het college van B&W integraal opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat het nawoord.

8 Tops en Van der Torre, 2015; Noordanus e.a., 2021.

2. Conclusies

Op basis van het onderzoek trekt de Rekenkamer Arnhem conclusies. Dit hoofdstuk start met een korte beantwoording van vier onderzoeksvragen, gevolgd door de conclusies. Een uitgebreide beantwoording van de onderzoeksvragen is terug te lezen in hoofdstuk vijf van de Nota van Bevindingen.

2.1. Beantwoording onderzoeksvragen 1 t/m 4

1. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?

   Tussen 2014 en 2017 raakt de Arnhemse veiligheidsorganisatie achterop bij in het land gangbare ontwikkelingen in (middel)grote gemeenten. Investeringen in personele capaciteit blijven achterwege en veiligheid wordt geen pijler van het gemeentelijk beleid. Visievorming over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit blijft tot 2018 uit, omdat college en gemeenteraad dit vooral zien als een taak voor politie en justitie. Criminele netwerken veroorzaken sociale ellende in Arnhem en maken misbruik van het beperkte Bibob-beleid en van het gemak waarmee zorgaanbieders contracten en budgetten kunnen krijgen. Er wordt vanaf 2018 enigermate een inhaalslag in gang gezet.

2. Welke knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals in het Spijkerkwartier?

   De onveiligheid in Arnhem is – zo constateert de Kadernota Veiligheid (2018-2022) - disproportioneel groot voor een middelgrote stad. Tegelijkertijd is de gemeentelijke veiligheidsorganisatie qua capaciteit, informatiepositie en intern-organisatorische invloed in de afgelopen twintig jaar juist achtergebleven op ontwikkelingen in grote en middelgrote gemeenten in Nederland. Dit resulteert in knelpunten. De belangrijkste kans schuilt in een ontluikende visie op (de aanpak van) ondermijning.

3. Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?

   Het veldwerk levert in Arnhem een duidelijke top-3 op van criminele fenomenen, namelijk: drugscriminaliteit, mensenhandel en misstanden met vastgoed, zoals sociale ellende onder huurders van sobere woonruimte.

4. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?

   De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het bepalen van beleid en aanpak van ondermijning concentreert zich op de behandeling en vaststelling van de Kadernota Veiligheid 2018-2022. Het debat over een visievorming op ondermijning, ambities, aanpak en benodigde middelen is niet gevoerd.

2.2 Hoofdconclusie

De **hoofdconclusie** van dit onderzoek luidt als volgt:
De gemeente Arnhem heeft als het gaat om de bestrijding van ondermijning een gebrek aan ambities, een gebrek aan heldere doelen, een gebrek aan prioritering, een gebrek aan middelen en een gebrek aan formatie. Dit creëert samen met de Arnhemse historie op het vlak van criminaliteit een potentiële voedingsbodem voor ondermijning.

De Rekenkamer constateert dat Arnhem een onveilige stad is waar ondermijning een manifest probleem is. Vooral drie aspecten zijn opvallend:

- Mensenhandel
- Drugshandel
- Vastgoedproblematiek

Wat betreft de omvang van ondermijning doet Arnhem niet onder voor de G4-steden. Voor een stad van iets meer dan 160.000 inwoners is dat een problematische constatering. De Rekenkamer heeft in het onderzoek de focus gelegd op het Spijkerkwartier. Dit hadden zeker ook andere wijken van Arnhem kunnen zijn. De Rekenkamer ziet een belangrijke verklaring voor de omvang van ondermijning in het gegeven dat de gemeente zowel bestuurlijk als organisatorisch weinig heeft geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning in de stad. Exemplarisch hiervoor is de beëindiging van de raamprostitutie in 2006 in het Spijkerkwartier. Dit is een eenmalige belangrijke en kostbare ingreep geweest, maar heeft onvoldoende vervolg gekregen.

2.3. Conclusies

Conclusie 1: Ondermijning is bestuurlijk geen prioriteit (geweest)
In de afgelopen vijftien jaar heeft het gemeentebestuur van Arnhem de dingen op z'n beloop gelaten, ondanks verschillende stevige signalen over de problematiek. Het rapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden in 1996 bevat scherpe en concrete constateringen over de aanwezigheid van ondermijning in Arnhem. Met uitzondering van het beëindigen van raamprostitutie in 2006 in het Spijkerkwartier heeft dit rapport niet geleid tot bestuurlijke aandacht voor ondermijning. Datzelfde geldt voor het ondermijningsbeeld dat het RIEC in 2017 opstelt van Arnhem. Het ondermijningsbeeld beschrijft misstanden met vastgoed (o.a. fraude en uitbuiting), witwassen, drugscriminaliteit (vooral hennepteelt) en mensenhandel. Ook wordt gewezen op kwetsbaarheden vanwege het grote aantal kwetsbare groepen in de stad én door het gevoerde beleid, zoals het beperkte Bibob-beleid, de geringe ambtelijke capaciteit voor veiligheidsbeleid en gebrekkige doortastendheid.[9] Er worden fenomenen en locaties benoemd waarop nauwelijks zicht is, zoals het buitengebied, de bedrijventerreinen, de autobranche, de woonwagenkampen, het vastgoed en theehuizen.[10] Het ondermijningsbeeld was in 2017 nog geen impuls voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning.

Landelijk wordt tussen 2000 en 2017 veiligheid een belangrijke pijler van het lokaal bestuur in (middel)grote gemeenten. In Arnhem komt die ontwikkeling niet van de grond. Ondermijning wordt door de raad en het college te weinig gezien als verantwoordelijkheid en taak van de gemeente. Ook burgemeesters trekken er niet hard aan. In de diverse Arnhemse coalitieakkoorden vanaf 2010 speelt veiligheid een kleine rol. Het raakt niet verder dan het uitschrijven van 'bestuurlijke boetes' voor burgerlijke ongehoorzaamheden zoals wildplassen of graffiti (2010), of het helemaal niet vermelden in het coalitieakkoord (2014) van ondermijning behalve dat veiligheid onder de burgemeester valt. De eerste visiecontouren ontstaan in 2018 om een slag te maken in de aanpak van ondermijning en de samenwerking met de politie te verbeteren.

Rond 2017 kantelt de mate van bestuurlijke aandacht voor ondermijning. Hierin was het aantreden van een burgemeester met een duidelijk veiligheidsprofiel een belangrijk punt. Het wordt echter niet voldoende doorvertaald in de Kadernota Veiligheid 2018-2022. De kadernota bevat tien prioriteiten, waar ondermijning er één van is. Er volgt geen visie, specifiek beleid of integraal plan van aanpak voor ondermijning. De aanpak van ondermijning wordt gekenmerkt door de inzet van 'losse' inspanningen en instrumenten. Daarnaast sluit de gemeente aan bij regionale trajecten,

9 RIEC, 2017 (Infographic)
10 RIEC, 2017 (Infographic)

zoals het veiligheidshuis en de integrale RIEC-aanpak van casuïstiek. Vanaf 2018 worden deze instrumenten vaker of meer strategisch benut. Daarnaast worden nieuwe instrumenten ingezet of in de steigers gezet, met de burgemeester in een trekkersrol, zoals de oprichting van een Arnhems Interventie Team in 2019. Een integrale en structurele aanpak komt onvoldoende van de grond. Ondermijning wordt, met andere woorden, niet gezien als bestuurlijke hoofdprioriteit. De stad raakt hierdoor achterop in de aanpak van ondermijning.

Conclusie 2: Ondermijning is ook in de politieke arena geen onderwerp van gesprek.
In de eerste conclusie is beschreven dat ondermijning geen bestuurlijke prioriteit was. Dit geldt in grote mate ook voor de politieke arena. Raad en college zien ondermijning niet als taak. Ondanks het rapport Van Traa uit 1996 ziet men in Arnhem dit als opdracht van de politie en justitie. Ondermijning komt sporadisch terug op de agenda van de Politieke Avond, maar veel verder dan aandacht bij incidenten of vormen van ondermijnende criminaliteit van veelal dezelfde partij(en) komt het niet. De beperkte hoeveelheid van moties of artikel 44 vragen over de aanpak van ondermijning is opvallend. Sinds de burgemeesterswissel in 2017 is er meer aandacht voor het onderwerp. Maar als de gemeenteraad wordt verzocht meer te leveren op het gebied van veiligheid en handhaving door de burgemeester gebeurt dit niet 'con amore'.[11] Eerdergenoemde bevindingen leiden tot de constatering dat Arnhem op zelfgekozen achterstand staat door bestuurlijke keuzes.

Conclusie 3: Door de organisatieopbouw wordt de afdeling Veiligheid, en vanaf 2016 ook de teams Leefomgeving, niet in positie gebracht om een effectieve aanpak ondermijning uit te voeren.
De Arnhemse organisatieopbouw verhindert een effectieve aanpak van ondermijning. De gesplitste verantwoordelijkheden tussen de wijken en het stedelijk programma Veiligheid maken de aanpak moeilijker dan dat het al is. De positie en omvang van de afdeling Veiligheid is problematisch gezien de uitdagingen waar Arnhem voor staat. Veiligheid is een vak apart. Momenteel is het één van de vele taken die bij de teams Leefomgeving belegd zijn. De teams Leefomgeving zijn verantwoordelijk voor een breed scala aan onderwerpen van cultuur tot welzijn. Veiligheid is slechts één van de taken en heeft geen primaire focus. In de uitvoering was lange tijd geen aandacht voor de instrumenten tegen ondermijning waar men toegang tot had zoals de Bibob toetsen die sporadisch werden ingezet. Ook het aantal handhavers op straat was beperkt. De huidige stadsmarinier[12] zou kansen moeten bieden om door te pakken maar is slechts voor een beperkt aantal uren aangesteld. Zonder bestuurlijke aansturing kan de organisatie waar de

11 Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2021-2024/Arnhemse herstelagenda coronacrisis op 2 september 2020 neemt de raad onder andere de volgende twee amendementen aan: 'Wel handhaven, maar taakstelling op personeel' (20A66) en 'Opsporen en bestraffen van criminelen geen taak van de gemeente' (20A63g).
12 Officiële functie: externe projectleider integrale aanpak schoon, heel en veilig Spijkerkwartier.

bestrijding verspreid is neergelegd slechts een gebrekkig invulling krijgen omdat de invloed van het Team Veiligheid op sturing en doelen van de Teams Leefomgeving maar heel beperkt is.

Conclusie 4: Het Spijkerkwartier is geen uitzondering.
Het Spijkerkwartier is één van de wijken in Arnhem. Wat aangetroffen is in het onderzoek is een voorbeeld. Als de focus op een andere wijk had gelegen, waren we waarschijnlijk soortgelijke fenomeen tegengekomen.[13] Daarnaast is er mogelijk sprake van het waterbedeffect. Als er enkel hard gedrukt wordt op het Spijkerkwartier dan komt de problematiek in andere wijken ongetwijfeld naar boven. Zie ook de beschouwing van Pieter Tops. Dat onderstreept het belang van een structurele integrale aanpak van ondermijning in Arnhem.

13 Aldus onze respondenten. Bij de voorbereiding van het onderzoek spraken we deskundigen die ons zeiden: waarom nemen jullie de casus Spijkerkwartier? In andere wijken is het minstens even erg, zo niet erger.

3. Aanbevelingen

De **hoofdaanbeveling** luidt als volgt:
Kijk het beest recht in de bek[14] en pak de ondermijning in de stad aan.

Aanbeveling 1 Bestuurlijk (voor het college):
Ga sneller en harder voort op de voorzichtig ingeslagen weg in de bestrijding van ondermijning. Doe dit door stevige ambities te formuleren voor de aanpak van ondermijning met bijpassende doelen, prioritering, middelen en formatie.[15] Inventariseer waar de grootste uitdagingen liggen en maak bestuurlijke keuzes om criminaliteit en ondermijning te bestrijden. Uiteraard vergt een investering in ambities en doelen een stevige en regelmatige rapportage. Ga met andere gemeenten praten die verder zijn op dit terrein (Breda bijvoorbeeld).

Aanbeveling 2 Raad wordt wakker!
Zonder politieke agendering is de bestrijding van ondermijning moeilijk. Raad, neem uw verantwoordelijkheid. Voor een effectieve aanpak is het van belang om als gemeenteraad het volledige criminele speelveld in beeld te hebben en dit ook als dusdanig te erkennen. Herken en erken de Arnhemse historie op het gebied van criminaliteit. Zie dit als de eerste stap om de basis op orde te krijgen. Spreek met elkaar over de gewenste richting voor de stad in samenhang met andere beleidsterreinen. Spreek niet enkel over incidenten en over pilots maar investeer in een meerjaren-aanpak. Stel hier ook een bijpassend stevig en structureel budget voor beschikbaar. [16]

Aanbeveling 3 Intergouvernementeel (voor raad en college):
Investeer in de relaties met de politie, justitie en het RIEC. Bouw deze banden uit om samen een vuist te maken tegen de ondermijnende criminaliteit. Pak nu door. Het aanhalen en versterken van de relatie met de samenwerkingspartners is een cruciaal onderdeel in de effectieve aanpak tegen ondermijning. Dat werkt het beste door zelf het belang van de bestrijding van ondermijning te prioriteren. Dat wekt vertrouwen bij samenwerkingspartners.

Aanbeveling 4 Organisatorisch:

14 'Het beest recht in de bek kijken' waren de woorden van René Gude, wijlen Denker des Vaderlands.
15 Het is niet aan de Rekenkamer dat te kwantificeren. Gelet op de geziene formatie in andere steden (bijvoorbeeld Nijmegen) is een aanzienlijke uitbreiding noodzakelijk. Daartoe moeten echter eerst ambities en doelen geformuleerd worden
16 We hebben geen benchmark gedaan. Dat is ook lastig; Arnhem is afwijkend georganiseerd door de Teams Leefomgeving die buiten de kernorganisatie geplaatst zijn en in zekere mate Veiligheid “erbij doen”.

Geef de afdeling Veiligheid de plek die het verdient binnen een gemeente met zo'n grote problematiek als Arnhem: midden in de organisatie en in de lead ten aanzien van de andere ambtelijk betrokkenen op dit dossier. Daarbij zijn sturingsdoelen op veiligheid voor de teams Leefomgeving en wijkteams van belang. Monitor daar op en rapporteer als college aan de raad. Het is voor de slagkracht van de bestrijding van ondermijning noodzakelijk dat de afdeling Veiligheid op de juiste plek in de organisatie zit. Een plek waarbij de afdeling in de lead is en een integrale aanpak coördineert. Een plek waarbij het duidelijk is waar je als afdeling wel en niet van bent. Concrete sturingsdoelen geven houvast in het uitvoeren van beleid. De afdeling dient goed positie te krijgen en stevig ingebed te worden in de Arnhemse variant van wijksturing.

GEMEENTE Arnhem

Aan de voorzitter van de rekenkamer

Datum : 1 juni 2021
Zaaknummer : 575454
Contactpersoon : Simone Roosenboom
Telefoonnummer : 026 3775244

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek naar ondermijning

Geachte heer Teeuw,

U heeft namens de rekenkamer het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd om een reactie te geven op de bestuurlijke nota 'onderzoek Ondermijning' (versie mei 2021). In deze nota heeft u conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van uw onderzoek naar de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Arnhem.

Algemene reactie

U bent grondig te werk gegaan in uw onderzoek naar ondermijnende criminaliteit in Arnhem, waarbij is stilgestaan bij de mate van het probleem en in hoeverre het gemeentelijk beleid effectief is in het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Wij bedanken u voor het onderzoek en de urgentie die u terecht toekent aan dit onderwerp.

"Kijk het beest recht in de bek en pak de ondermijning in de stad aan," is uw hoofdaanbeveling. Over onze rol daarin schrijft u: ga sneller en harder voort op de voorzichtig ingeslagen weg in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Het markeert het toenemende belang van het onderwerp ondermijnende criminaliteit, en de groeiende aandacht die het - gelukkig ook bij de gemeente Arnhem - terecht krijgt. Maar, en dat is ook te lezen in uw rapport, die aandacht is nog onvoldoende. Het sneller, en harder, voortzetten op de ingeslagen weg is nodig, en dat moet méér dan voorzichtig zijn. Immers, wat betreft de omvang van ondermijnende criminaliteit doet Arnhem niet onder voor de G4-steden, terwijl onze middelen en mogelijkheden daar niet bij gelijk lopen. Het rapport van de Rekenkamer is daarom van waarde om de aanpak in Arnhem te verrijken, en het onderstreept de noodzaak om ondermijnende criminaliteit bij raad, college en stad verder te agenderen.

Het rapport benadrukt het belang van een gecoördineerde en integrale meerjarenaanpak van ondermijnende criminaliteit, waarin de gemeente een regierol heeft. Het rapport is positief kritisch over de beweging die de gemeente Arnhem daarin aan het maken is. Met de Rekenkamer is het college het eens dat die beweging sneller kan en er meer structureel van aard moet zijn. In onze verdere reactie

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 53 • Postbus 9029 • 6800 EL Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

hieronder op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport, lichten wij toe hoe wij bezig zijn om daar invulling aan te geven.

Reactie op conclusies en aanbevelingen
Uw kernboodschap om, voor wat betreft de veiligheidsaanpak en in het bijzonder de aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de stad harder en sneller voort te gaan op de ingeslagen weg, wordt door het college volledig onderschreven. Zoals professor Pieter Tops, in de inleiding van het rapport, terecht stelt hebben wij een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van verkeerde ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde misdaad kunnen vormen.
Uit uw rapport blijkt dat ondermijnende criminaliteit in Arnhem veelzijdig en diep geworteld is. In de (kwetsbare) wijken lonkt de criminaliteit bij jongeren, vanwege het gemak waarmee veel geld verdiend kan worden. Gemak is een rode draad in uw rapport. Het gemak waarmee criminelen in het verleden hebben kunnen investeren in vastgoed en tegen hoge huren kleine kamers beschikbaar stellen. Het gemak waarmee personen misbruik kunnen maken van voorzieningen of zorggelden. Het maakt onze inwoners kwetsbaar voor uitbuiting en leidt tot zeer schrijnende situaties. Het is onze taak om Arnhemmers te beschermen. Die verantwoordelijkheid wil het college ook nemen.

Ondermijnende criminaliteit, zoals drughandel, geweld en witwassen, is een grote bedreiging voor de leefbaarheid, veiligheid, integriteit en gastvrijheid van onze stad. Samen moeten we hiertegen een vuist maken. Dat doen wij in Arnhem met onze veiligheidspartners als het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (hierna: RIEC), de politie, het Openbaar Ministerie en de belastingdienst, alsook onze sociale partners. Woningbouwverenigingen, scholen, jongerenwerkers, wijkmanagers en ga zo door hebben hierin ook een belangrijke rol. Ook bij dit onderwerp geldt: *'It takes a city'.*

Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt in Arnhem momenteel uitgegaan van het principe 'lerend ontwikkelen'. Dit is tot stand gekomen doordat – zoals het rapport noemt – in de aanpak van ondermijnende criminaliteit tegen knellende grenzen aan werd gelopen. Steeds meer blijkt dat Arnhem te maken heeft met grootstedelijke problematiek en dat we hoog scoren op de verkeerde lijstjes (denk aan de top vier in de dadermonitor en de top 20 van criminele gebouwen). Hierdoor werden steeds brandjes geblust, maar werd niet ingezet op duurzame inspanningen. Daarom wordt nu steeds meer in de breedte samengewerkt. Dit is een dynamisch proces waarin wij ons steeds meer en stap voor stap ontwikkelen met de beschikbare middelen en capaciteit. Deze aanpak maakt dat inzichtelijk wordt wat er in de nabije toekomst eventueel structureel nodig is, maar heeft in ieder geval al geleid tot beleidsmatige wijzigingen alsook wijzigingen in de aanpak - al dan niet tijdelijk. Hieronder worden enkele (recente) voorbeelden genoemd:

- Oprichting van het Interventieteam Ondermijning Arnhem: projectmatige integrale interventies op ondermijningsgevoelige gebieden en/of fenomenen.
- Samenwerking met bedrijven en extra integrale controles om bedrijventerreinen veiliger te maken.

- Arnhem-Oost-aanpak: onderdeel van de Woondeal regio Arnhem – Nijmegen waarvoor vijf wijken zijn geselecteerd om alle Arnhemmers gelijke kansen te bieden en tweedeling tegen te gaan. Het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC) is hier een onderdeel van.
- Bibob: in 2020 zijn de beleidsregels voor de toepassing van de Wet Bibob verruimd en zijn er in 2021 een Bibob-coördinator en een Bibob-onderzoeker aangesteld. Zij zijn belast met een goede implementatie van de nieuwe beleidsregels in de organisatie, de onderzoeken en het ondersteunen van de afdelingen die met Bibob te maken kunnen krijgen.
- Zorgfraude: in 2020 zijn de uitgangspunten voor de zorginkoop gewijzigd en zijn er strengere regels opgesteld voor de toetreding en naleving van de contracten. Tevens is er meer capaciteit beschikbaar gesteld voor WMO toezichthouders.
- Aanpak Mensenhandel: onlangs is de dadermonitor Mensenhandel besproken in de gemeenteraad. De raad is geïnformeerd door de Nationaal rapporteur Mensenhandel, de Politie en het Openbaar Ministerie. Gemeente Arnhem heeft een projectleider aangesteld om de aanpak van mensenhandel een nieuwe impuls te geven. Hierbij is ook aandacht voor de preventieve kant wat onder andere onlangs heeft geleid tot het meldpunt seksuele intimidatie en een campagne.
- Beleidsregels woningsplitsing en verkamering: er werden negatieve effecten op de leefbaarheid ervaren door het splitsen en verkameren van panden, zoals overlast en verloedering. Vandaar dat er stadsbreed nieuwe regels zijn opgesteld.
- In de wijken van Arnhem zijn wijkveiligheidsoverleggen ingericht en wijkveiligheidsagenda's opgesteld. Per wijk wordt zichtbaar gemaakt welke problemen er spelen, zodat die aangepakt worden voordat het een ondermijnend karakter kan krijgen. Het loont om verloedering aan te pakken zodat het niet erger wordt.

<u>Spijkerkwartier</u>
In uw onderzoek is specifiek gekeken naar ondermijnende criminaliteit in het Spijkerkwartier. Criminelen vestigen zich daar waar zij kansen zien. Dit is niet enkel in één wijk, maar komt helaas in heel Arnhem voor. Ieder pand in Arnhem kan doelwit zijn voor criminele activiteiten. Wij moeten voorkomen dat criminelen kansen zien binnen al onze wijken en buurten. Wij hebben de taak om inwoners en ondernemers weerbaar te maken tegen criminele invloeden.
Ondanks dat in uw onderzoek de zorgen van de respondenten niet overeenkomt met de resultaten van de bedrijvenanalyse, hebben wij de zorgen - die de buurt in de zomer geuit heeft naar aanleiding van een schietincident - serieus opgepakt. Voor de problematiek in het Spijkerkwartier en omgeving is een projectleider aangesteld voor een integrale aanpak ('stadsmarinier'), waarbij we samenwerken met bewoners en ondernemers om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren. Het actieprogramma, genaamd Schoon, heel en veilig, bestaat uit dertien actielijnen zoals verkeer, groenvoorziening, handhaving én ondermijnende criminaliteit. Er moet op verschillende fronten zichtbaar door de overheid worden opgetreden. Hiermee laat je zien dat wij zicht hebben op de stad én dat er geen plaats is voor criminelen.

Tot slot
De beweging om de veiligheidsaanpak te versterken, waaronder ondermijnende criminaliteit, komt zoals u kunt lezen steeds meer in een stroomversnelling in Arnhem. Bovenstaande voorbeelden verbeteren de kwaliteit van de uitvoering en verstevigen de (integrale) samenwerking met partners. De Rekenkamer en het college zijn het eens: dat is ook hard nodig, want er is een achterstand in de halen. Voor de verdere versterking van Arnhem tegen ondermijnende criminaliteit zijn in de perspectiefnota van 2022-2025 extra middelen opgenomen. De hierboven beschreven stappen helpen ons verder om ambities, doelen, middelen en formatie beter op te stellen en te organiseren - zoals u ook adviseert. Het RIEC onderzoekt momenteel hoe weerbaar de gemeente Arnhem is tegen criminele invloeden. De aanbevelingen van het RIEC en van u zullen worden meegenomen in een plan van aanpak dat momenteel wordt opgesteld. Graag gaan wij met de raad in gesprek over uw bevindingen, de aanbevelingen rondom van de organisatie en de aanpak van ondermijnende criminaliteit in onze stad. Samen maken we Arnhem veilig.

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

5. Nawoord

De Rekenkamer Arnhem bedankt het College van Burgemeester en Wethouders voor de uitgebreide bestuurlijke reactie op het onderzoek naar ondermijning.

We zijn verheugd om te lezen dat het college hard aan de weg timmert en tegelijkertijd laat zien dat zij al hard haar best doet. De lijst met interventies toont dat het college anno 2021 in de actiemodus zit. Dit is zeker te prijzen. Tegelijkertijd speelt de gedachte "too little, maybe not too late". Er gebeurt meer dan voorgaande jaren, maar het is nog niet genoeg. Ga sterker verder op de ingeslagen weg.

Ga verder op de ingeslagen weg. Raad, maak dit mogelijk door de kaders en randvoorwaarden te scheppen om krachtig te sturen op versterking van de inzet van de stad op de bestrijding van ondermijning en het veiligheidsbeleid ook mogelijk te maken.

Arnhem verdient het niet alleen, maar heeft het ook dringend nodig.

Rekenkamer Arnhem

De Arnhemse aanpak van ondermijning

Nota van Bevindingen

Definitieve versie vastgesteld 27 mei 2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Onderzoek naar (de aanpak van) ondermijning	2
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Onderzoeksactiviteiten	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	Ondermijning in Arnhem	6
2.1	Drugscriminaliteit	6
2.2	Mensenhandel	9
2.3	Misstanden met vastgoed	12
2.4	Overige praktijken en fenomenen	14
2.5	Afsluiting	15
De casus Spijkerkwartier		16
3.	Veiligheidsbeleid (tot 2018): achterop geraakt	31
3.1	Landelijke trend: veiligheid als drager van lokaal beleid	31
3.2	De veiligheidsorganisatie (2000-2017)	32
3.3	De aanpak van ondermijning: het startpunt in 2017	32
3.4	De kloof: de veiligheidsnota versus het Coalitieakkoord	35
4.	Vanaf 2018: vooruitgang en knellende grenzen	37
4.1	De burgemeestersronde door de stad	37
4.2	Vooruitgang: actie en verbinding	37
4.3	De aanpak van ondermijning: knellende grenzen	42
4.4	Aandacht voor ondermijning bij de gemeenteraad	46
5.	In antwoord op de empirische onderzoeksvragen	47
5.1	Ondermijning: belangrijke fenomenen	47
5.2	Beleidstheorie en -praktijk	49
5.3	Knelpunten en kansen	51
5.4	De gemeenteraad	52

1. Inleiding

1.1 Onderzoek naar (de aanpak van) ondermijning

De Rekenkamer van Arnhem heeft besloten tot een onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van de lokale ondermijning. Dit vergt een combinatie van bestuurskunde en criminologie, waarbij de nadruk ligt op de organisatie en inhoud van het gevoerde beleid. Om de mogelijke effecten van dat beleid te kunnen beredeneren, is inzicht nodig in Arnhemse ondermijnende praktijken. Ondermijning beschouwen wij als de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. De literatuur beschrijft vier hoofdkenmerken van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.[1]

In de *eerste plaats* zijn Nederlandse drugscriminelen als producenten en handelaren actief op alle belangrijke populaire drugsmarkten. Ze zijn sterk internationaal gericht en tegelijkertijd sociaal verankerd binnen lokale netwerken door het hele land, onder meer in stadswijken. Lokaal of regionaal opererende drugsnetwerken (actief op onder andere de markten van hennep, xtc en amfetamine) profiteren, via verkoop aan tussen- en groothandelaren, van de grootschalige internationale drugs invoer, doorvoer en export via ons land.[2]

In de *tweede plaats* bouwen criminelen lokaal machtsposities op door (witgewassen) misdaadgeld (waaronder drugsgeld) te investeren in bedrijven en vastgoed. In grote steden zijn drugscriminaliteit, witwassen, criminaliteit met vastgoed en mensenhandel (o.a. huisvesting van arbeidsmigranten en illegale prostitutie) met elkaar verweven.[3] Meer recent werd duidelijk dat criminele (drugs)netwerken zich ook toeleggen op zorgfraude, omdat dit een eenvoudige en weinig risicovolle manier is om forse sommen geld op te strijken.[4]

In de *derde plaats* is een kernprobleem dat (grote) sociale en economische aantrekkingskracht uitgaat van de criminele wereld. Die wereld lijkt kansen te bieden om relatief makkelijk geld en status te verwerven. Op die manier worden veel jongeren en (jong)volwassenen als het ware de criminaliteit ingezogen, ook als ze niet beschikken over een criminele inslag.

In de *vierde plaats* hebben de grote sommen misdaadgeld geresulteerd in schaduweconomieën die tot op zekere hoogte functies van de overheid overnemen.[5] Er wordt voorzien in werkgelegenheid in semilegale bedrijven in de bovenwereld én bij criminele praktijken in de onderwereld. Er worden (goedkope of scherp geprijsde) illegale producten en diensten geleverd, zoals: harddrugs, illegale softdrugs, illegale sigaretten, namaakkleding, illegaal gokken, illegale prostitutie, frauduleuze zorg en het verstrekken van (dubieuze leningen). In een schaduweconomie floreren *facilitators* die criminaliteit afschermen en die helpen bij activiteiten in de bovenwereld, zoals witwassen, het aanvragen van vergunningen of zorgbudgetten of het organiseren van woonruimte of vervoer. Op die manier is de criminaliteit langzaamaan maatschappelijk verankerd geraakt, onder meer op crimineel hotspots en in kwetsbare stadswijken.

De term ondermijning wijst op de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. In abstracte termen gaat het om systeem-ondermijnende effecten, zoals de aantasting van het gezag van de overheid en verstoring van economische markten (vanwege oneerlijke geldstromen en

[1] Zie onder andere: LIEC, 2019; Kruisbergen e.a., 2012; Boerman e.a., 2017; Tops en Tromp, 2019; Noordanus e.a., 2020; Noordanus e.a., 2021).
[2] EMCDDA & Europol, 2019.
[3] Zie RIEC Den Haag, 2019.
[4] Zie; IKZ, 2020; Van der Torre en Heijkoop, 2020.
[5] Noordanus e.a., 2020 en 2021.

concurrentie).[6] Meer concreet geformuleerd komen twee belangrijke schadelijke effecten in beeld.

In de *eerste plaats* maken georganiseerde criminelen veel slachtoffers.[7] Onder meer uitbuiting bij illegale prostitutie en uitbuiting van arbeidsmigranten, net als criminele uitbuiting van personen in een afhankelijkheidspositie. In de criminele wereld worden katvangers ingezet en onder druk gezet, bijvoorbeeld bij hennepteelt. Op criminele hotspots - met illegale gokadressen, straathandel, louche horeca en soms coffeeshops – springen slachtoffers in het oog. Jongeren en jongvolwassenen met een laag inkomen geven (te) veel geld uit aan drugs of gokken. Een categorie kampt (zichtbaar) met verslavingsproblematiek. In panden met kamerverhuur wonen mannen en vrouwen waarvan de kans aanzienlijk is dat ze onder druk worden gezet vanwege hun afhankelijkheidspositie, los van de vraag of het in strafrechtelijke zin gaat om uitbuiting.

In de *tweede plaats* tasten criminele netwerken de effectiviteit van sociaal-preventief beleid aan.[8] De kansen die de georganiseerde criminaliteit biedt (of: lijkt te bieden) op status en snel geld, concurreren met activiteiten en instituten die stimuleren dat mensen legale kansen benutten. Het betreft onderwijsinstellingen, maar ook jongerenwerkers, sociale wijkteams, gezins- en straatcoaches, taalprogramma's, re-integratie en andere frontlijninspanningen. Leren en werken is een lang traject, mogelijk met teleurstellende uitkomsten. Dan lonkt (mogelijk) het criminele pad.

Het is de vraag in hoeverre dit alles voorkomt in Arnhem, al lijkt het geschetste criminaliteitsprofiel bij voorbaat relevant voor een (ook vanuit de Randstad) goed bereikbare stad met ongeveer 150.000 inwoners, vlakbij de Duitse grens. Temeer omdat Arnhem in 1996 door de enquêtecommissie opsporingsmethoden werd uitgekozen als één van de gemeenten (met Amsterdam, Nijmegen en Enschede) voor een lokaal criminologisch onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. Dit onderzoek legde onder meer internationale drugscriminaliteit bloot die had geresulteerd in omvangrijke criminele investeringen in vastgoed en bedrijven, waaronder talrijke winkels en horecazaken in Arnhem.[9]

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek verzamelt en ordent lokale empirische kennis over beleid en criminaliteit. Daarbij wordt casusonderzoek verricht in het Spijkerkwartier. Dat is een wijk met twee gezichten. Na grote overlast van een klassieke open drugsscene en geconcentreerde raamprostitutie in de jaren negentig, werd het een wijk met aantrekkingskracht (om te wonen en te ondernemen), al bestaat er nog altijd een criminele schaduweconomie.

De centrale vraagstelling van deze studie luidt: Wat kan op basis van inzicht in (de aanpak van) ondermijnende praktijken in Arnhem, in het bijzonder in het Spijkerkwartier, worden geconcludeerd over de effectiviteit van het Arnhemse beleid op de korte en lange termijn, en op welke wijze geeft de gemeenteraad mede vorm aan dit beleid? De volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?
2. Welke problemen, knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals in het Spijkerkwartier?

[6] Tops en Van der Torre, 2015.
[7] Noordanus e.a., 2021.
[8] Tops en Van der Torre, 2015; Noordanus e.a., 2021.
[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

3. Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?
4. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de ondermijning in Arnhem op korte en lange termijn terug te dringen?

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Drie startbijeenkomsten met in totaal meer dan dertig ambtenaren die actief zijn op het terrein van veiligheid, toezicht, vergunningen, op het sociaal domein, economische zaken en stadsontwikkeling.
- Interviews met in totaal 46 respondenten, werkzaam bij de gemeente (26, inclusief drie bestuurders), politie (11), openbaar ministerie (1), Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (1) en zeven overige respondenten.[10]
- Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken is door de onderzoekers (kort) geobserveerd, zodat zij de omgeving konden zien waarover de respondenten hadden gesproken.
- In het Spijkerkwartier is een straatenquête afgenomen onder 93 respondenten. In deze wijk hebben de onderzoekers op zes dagen langdurig geobserveerd, deels in combinatie met het afnemen van enquêtes. Vervolgens is op basis van open bronnen een bedrijvenanalyse uitgevoerd en is gesproken met twee actieve bewoners en met vier actieve ondernemers.[11]
- Tijdens een digitale sessie zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met raadsleden van zes verschillende fracties (zowel coalitie- als oppositiepartijen).
- Drie startbijeenkomsten met in totaal meer dan dertig ambtenaren die actief zijn op het terrein van veiligheid, toezicht, vergunningen, op het sociaal domein, economische zaken en stadsontwikkeling.

Bij de beschrijving van de ondermijning in Arnhem baseren de onderzoekers zich met name op de informatie en inschattingen van respondenten, in het bijzonder professionals die werken in het veiligheidsdomein en in het ambtelijk apparaat. De informatie die professionals ons verstrekten is vaak mede gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of casus en op concrete ervaringen bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen. Het betreft daarnaast subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis, verstrekten ze dus ook informatie over mogelijke criminaliteit die niet (in een strafproces) is bewezen. Voor zover het gaat om de sociale schade die met ondermijning wordt aangericht zijn dossiers of juridische trajecten minder geschikte bronnen dan de directe waarnemingen en ervaringen van respondenten, met niet zelden veel ervaring op specifieke terreinen en met jarenlange observaties op straat en 'achter de voordeur.' Voorts zijn respondenten bevraagd over de beleidsmatige gang van zaken. Sterker, daar ligt het zwaartepunt van dit onderzoek. Respondenten is gevraagd naar opvattingen over de aanpak van ondermijning, over

[10] Respondenten bij de omgevingsdienst, zorg- en veiligheidshuis en woningcorporatie (3). Ook spraken de onderzoekers een jongerenwerker en een wetenschapper.
[11] In de Nota van Bevindingen (casusbeschrijving Spijkerkwartier) is een uitgebreide toelichting opgenomen over de opzet en inhoud van de bedrijvenanalyse.

concrete beleidsterreinen en instrumenten en over locaties waar een gerichte aanpak wordt uitgevoerd of wordt voorbereid (bijvoorbeeld in Presikhaaf en in het Spijkerkwartier). De interview-verslagen die zijn gemaakt van gesprekken bij gemeente, politie, openbaar ministerie en het RIEC zijn ter autorisatie voorgelegd aan de respondenten. In een ronde van ambtelijke wederhoor is een concepttekst van dit rapport, ter controle op feitelijke onjuistheden, voorgelegd aan de adviseur Veiligheid (namens de ambtelijke organisatie), de Sectorchef Politie Gelderland-Midden en de contactpersoon van het RIEC.

Ten behoeve van hoofdstuk twee (over ondermijning) en de casusbeschrijving van het Spijkerkwartier zijn twee kanttekeningen op zijn plaats. In de *eerste plaats* wordt de criminele kant van (deze wijk in) Arnhem beschreven. Dit levert een realistisch, maar eenzijdig beeld op, met veronachtzaming van positieve sociale krachten. In de *tweede plaats* betreft het een analyse op hoofdlijnen. Niet alleen omdat de kern van dit onderzoek bestaat uit een bestuurskundige analyse van de aanpak van ondermijning, maar ook omdat tussen 2000 en 2018 door de gemeente weinig werk is gemaakt van het (systematisch) verzamelen van kennis en informatie over ondermijning. Ondermijning had geen politiek-bestuurlijke prioriteit en dat klinkt door in de informatiepositie van respondenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden ondermijnende praktijken in Arnhem beschreven. De hoofdstukken 3 en 4 zijn bestuurskundig van aard en gaan achtereenvolgens in op de gang van zaken tot en vanaf 2018. Tussen hoofdstuk 2 en 3 komt 'de casus Spijkerkwartier' aan bod als intermezzo. Hoofdstuk 5 beantwoordt de empirische deelvragen en kan worden gelezen als *samenvatting*.

2. Ondermijning in Arnhem

Inleiding
Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de aard en impact van ondermijnende criminaliteit in Arnhem. Dit stemt overeen met het beeld dat wordt geschetst in landelijke analyses. De rode draad in die analyses is dat criminaliteit - zoals drugscriminaliteit, witwassen of vastgoedcriminaliteit - niet de kern van het probleem is, maar de aantrekkingskracht van criminele kopstukken ("wijkkoningen") en geldstromen. Dat heeft een ontwrichtend effect op de samenleving en is zichtbaar in Arnhem. Ook voor professionals die actief zijn op het sociaal domein of met economisch beleid, omdat ze merken dat kwetsbare personen onder druk worden gezet of worden uitgebuit en dat de criminele wereld een alternatief is voor regulier werk.

Het veldwerk levert in Arnhem een duidelijke top-3 op wat criminele fenomenen betreft, namelijk: drugscriminaliteit, mensenhandel en misstanden met vastgoed en bedrijven, zoals witwassen, fraude en sociale ellende onder huurders van kamers of kleine appartementen. Deze fenomenen worden achtereenvolgens beschreven in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3. Paragraaf 2.4 gaat in op andere criminele patronen en fenomenen.

2.1 Drugscriminaliteit

Arnhem is een stad met veel drugscriminaliteit. De heroïne- en hennepmarkten zijn belangrijk (geweest) voor het opbouwen van criminele infrastructuren die inmiddels ook blijken te worden benut op andere criminele (drugs)markten, zoals crystal meth.

Heroïnehandel
De enquêtecommissie opsporingsmethoden constateert in 1996 dat de internationale heroïnehandel in de jaren tachtig snel groeit en groot wordt in Arnhem.[12] Ongeveer vijf Koerdische (familie)netwerken exploiteren vanuit Arnhem frequente en grootschalige heroïnetransporten die rechtstreeks uit Turkije komen.[13] Deze criminelen beheersen de logistieke keten van productie tot afleveringen, waardoor - ook bij (groot)handel tegen scherpe prijzen - de winsten hoog zijn. Ze investeren voornamelijk (in vastgoed) in Turkije, maar ook in bedrijven en vastgoed in Arnhem. Geconcentreerd in het Spijkerkwartier beschikken ze volgens schattingen van de politie over vijftig tot honderd (dekmantel)bedrijven, zoals theehuizen, horeca en reisbureaus. Heroïnehandel heeft vandaag de dag geen prioriteit. De consumentenmarkt in Nederland is klein. Er is een internationale handelsmarkt blijven bestaan en die wordt nog altijd gedomineerd door Turks-Nederlandse criminelen.[14] Of Arnhem daarbij nog altijd een sleutelrol speelt, weten gemeenteambtenaren niet.

Hennepteelt: lokaal verankerd
Respondenten typeren Arnhem als "hennepstad". Zo onderstrepen ze dat hennepteelt een geworteld en hoogstwaarschijnlijk omvangrijk fenomeen is én dat de productie van synthetische drugs op een laag niveau ligt.[15] Vanaf de jaren negentig komt de georganiseerde hennepteelt meer en meer in beeld in Arnhemse volkswijken (met name Geitenkamp, Klarendal en Het Broek) en op woonwagencentra. Hennepteelt werd in Arnhem ontdekt als een grote en gemakkelijke

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.
[13] Vandaag de dag liggen dit soort formuleringen gevoelig, maar het is de woordkeuze van de enquêtecommissie, gebaseerd op empirisch onderzoek.
[14] Boerman e.a., 2017.
[15] Dit verschilt van de beschrijving van de softdrugsmarkt door de enquêtecommissie, omdat die vooral wijst op import door met name één autochtoon kopstuk.

inkomstenbron. Het bleef al snel niet beperkt tot geijkte (autochtone) volkswijken, want het strekte zich uit naar het centrum en naar multiculturele wijken, zoals Presikhaaf en Malburgen. Ook allochtone[16] criminele netwerken zijn actief in de hennepteelt en -handel. Dit heeft plaats in Arnhemse wijken (onder meer in sociale huurwoningen) en elders in de regio.

De *know how* en netwerken voor hennepteelt zijn in Arnhem (en omgeving) aanwezig, net als faciliteerders voor de aanleg, zoals elektriciens, klusjesmannen, leveranciers van hennep-stekken en growshops. Het betrof aanvankelijk formele growshops, maar vandaag de dag gaat het – sinds het wettelijke verbod op voorbereidingshandelingen ten behoeve van drugsproductie – om tenminste tien informele growshops die in beeld zijn vanwege de levering van productiemiddelen. De professionaliteit van de hennepkwekerijen loopt (sterk) uiteen, zo constateren respondenten: van goed afgeschermd (vanaf de straat niet te zien of te ruiken) tot knullige kwekerijen, bijvoorbeeld met afgeplakte ramen.

De opbrengsten van hennepteelt zijn riant. Een doorsnee kwekerij met tweehonderd planten levert in de tussenhandel, volgens behoedzame schattingen, ongeveer € 23.000,- per oogst op.[17] Als per plantage vijf keer per jaar wordt geoogst en een bescheiden netwerk dit op tien locaties doet, resulteert dat op jaarbasis dus al in een omzet van € 1,15 miljoen. In de hele stad gaat het daarmee om grote bedragen. Financiers en organisatoren strijken het meeste geld op. In het criminele middenkader (criminelen die de locaties en de inrichting daarvan regelen en toezien op het productieproces) worden vele tienduizenden euro's verdiend en op de werkvloer (door loopjongens en door mensen die een schuur of woonruimte ter beschikking stellen) honderden of enkele duizenden euro's per oogst, week of maand, afhankelijk van de precieze activiteiten. Wie een dag hennepplanten knipt, krijgt al snel enkele honderden euro's.[18] Dergelijke (belastingvrije) criminele inkomsten zijn aantrekkelijk, bij uitstek voor mensen rondom het sociaal minimum; om schulden af te lossen en/of de kwaliteit van leven te verbeteren.

Op een dieper niveau levert hennepteelt meer op dan geld. De hoge aanhoudende drugsinkomsten hebben netwerken in achterstandswijken tot op zekere hoogte in staat gesteld om hun eigen levensstijl in stand te houden. Wie zelf - al is het (deels) illegaal - voorziet in het levensonderhoud of in economische vooruitgang, is niet of minder afhankelijk van de overheid of van (veeleisende) onderwijsinstellingen of werkgevers.[19] Het logistieke proces rondom de hennepteelt is een impuls geweest voor een criminele infrastructuur met een lokaal netwerk, vastgoed, transportfaciliteiten (onder meer via dekmantelbedrijven) en bovenlokale contacten en samenwerkingsverbanden. Hoewel deze criminaliteit is verankerd in Arnhemse wijken, wordt bovenlokaal samengewerkt, bijvoorbeeld met handelaren in de Randstad. Arnhemse criminelen exploiteren kwekerijen 'over de grens' in Duitsland.

Andere drugsmarkten
In Nederland actieve criminele drugsnetwerken zijn vaak actief op verschillende populaire markten: naast hennep, vooral ook cocaïne en synthetische drugs, met name xtc en amfetamine en in toenemende mate crystal meth.[20] Dit geldt ook voor Gelderland, maar de marktsituatie is net wat anders in Arnhem. Stadswijken lenen zich niet zo goed voor de productie van synthetische drugs. Dit kan op veel locaties niet goed worden afgeschermd, omdat de stad een bescheiden buitengebied heeft. In het groene gebied worden wel dumpingen aangetroffen en zo nu en dan een lab in de stad. In april 2021 wordt desondanks een groot crystal meth-laboratorium opgerold in een loods op

[16] De voorkeur gaat uit naar de omschrijving 'inwoners met migratieachtergrond', maar dat is taal-technisch soms lastig en het gaat binnen netwerken bovendien niet altijd om inwoners van Arnhem.
[17] Zie Noordanus e.a., 2020.
[18] Zie Noordanus e.a., 2020.
[19] Zie Noordanus e.a., 2021.
[20] Zie Noordanus e.a., 2020.

bedrijventerrein Meinerswijk. De cocaïne-import en -handel ligt volgens respondenten op een lager niveau dan in de Randstad. Het Nationaal Dreigingsbeeld constateert dat de huidige generatie Turkse criminelen minder geïsoleerd opereert en veelzijdiger is wat betreft drugscriminaliteit.[21] Ze kopen xtc en cocaïne in (bij Colombiaanse en autochtone handelaren) en gebruiken hun transportlijnen om dit naar Turkije te vervoeren. Het is onduidelijk of de Turks-Arnhemse netwerken dit ook doen. Op straat en door mobiele handelaren wordt cocaïne verkocht, onder meer door criminelen die vanuit de Randstad naar Arnhem zijn getrokken.

Op de lokale illegale drugsmarkt is het drugsaanbod divers. Populaire drugs (softdrugs, xtc, amfetamine en cocaïne) kunnen worden (besteld en) afgeleverd. Kenners wijzen op lokale populariteit van twee legale middelen, namelijk lachgas en designer drug 3-MMC (op straat bekend als Poes of 3m). Een netwerk organiseert de opslag en handel in lachgas. Op locaties met geconcentreerde drugscriminaliteit - in het centrum, in (de genoemde) kwetsbare wijken en in het Spijkerkwartier – wordt door tientallen dealers systematisch drugs verkocht aan consumenten: op straat, in de horeca, rondom onderwijstellingen, op routes van (coffeeshop)bezoekers en op hotspots in kwetsbare wijken. Bezorging door drugskoeriers is in de hele stad mogelijk. Met uitvoerende activiteiten kan in de drugshandel beduidend meer worden verdiend dan met eenvoudig legaal werk.[22]

Instroom aan de onderkant

Aan de onderkant van de drugsmarkt – bij vervoer, straathandel en bij het toestaan van drugsproductie – stromen mensen de criminele wereld in. Het gaat om (jong)volwassenen en jongeren. Dit laatste valt op bij professionals. In ongeveer een jaar tijd arresteerde de politie 74 jongeren of jongvolwassenen onder de 24 jaar voor een drugsdelict. Verreweg de meeste waren meerderjarig, want zeventien verdachten waren nog geen 18 jaar oud.[23] Het is kenmerkend voor de situatie in Nederland én Arnhem dat niet alleen mensen instromen vanuit een crimineel milieu (familie, gezin of vrienden), maar ook burgers met een regulier profiel.[24] Dit wordt versterkt door de corona-pandemie en -crisis. Door het wegvallen van werk (o.a. bijbaantjes van jongeren) ontstaan financiële problemen en brengen jongeren en jongvolwassenen meer tijd door op straat en op social media.[25] Zo nemen de contacten tussen criminele groepen en doorsnee jongeren toe. Die wereld lijkt aantrekkelijk vanwege de inkomsten en sociale contacten, maar dat is schijn. Het is een harde wereld waarin meer (beginnende) criminelen mislukken of problemen krijgen, dan er slagen.[26]

Een andere kwetsbare categorie die gerekruteerd wordt zijn de dak- en thuislozen en (andere) gemarginaliseerde verslaafden. Zij worden onder andere ingezet voor straathandel, bij het knippen van hennep en als stroman. In dat laatste geval wordt een pand met een hennepkwekerij op hun naam gezet. In ruil voor dit soort diensten ontvangen ze woonruimte en/of verdovende middelen.

2.2 Mensenhandel

In januari 2021 verscheen de zogenoemde *Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019*. Arnhem staat in Nederland op plaats vier wat betreft de door de politie geregistreerde mensenhandel. In vijf jaar tijd

[21] Boerman e.a., 2017.
[22] Tops en Van der Torre, 2015.
[23] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/arnhem-worstelt-met-jongeren-in-de-criminaliteit-drugsmisdaad-lijkt-in-nederland-lonend-te-zijn~a9a0e4c7/
[24] Zie Noordanus e.a., 2020.
[25] Van der Torre en Jongepier, 2020.
[26] Zie Noordanus e.a., 2021.

gaat het om 140 registraties, dus gemiddeld 28 per jaar. Dit is een ongunstige plaats (achter Amsterdam, Den Haag en Rotterdam), al zijn er weinig registraties nodig om in de top-4 te belanden.[27] Arnhem voert prostitutiecontroles uit en dat levert regelmatig verdenkingen op van seksuele uitbuiting.

Seksuele uitbuiting

Arnhem is van oudsher een stad met (veel) prostitutie. Daarbij wordt vandaag de dag in het bijzonder gedoeld op prostitutie zonder vergunning en op illegale prostitutie, want de vergunde prostitutie ligt op een laag niveau. Er zijn namelijk slechts drie vergunde seksinrichtingen. In 2017 werkten daar 21 sekswerkers.[28] Er is op een bedrijventerrein, aan de Oude Veerweg, een zone waar anno 2021 zeven dames werken op basis van een vergunning ('pasje').

Het vergunde prostitutieaanbod is laag in relatie tot de vraag naar prostitutie, want van oudsher weten prostituanten Arnhem te vinden. Voor deze analyse van de hedendaagse mensenhandel is voornamelijk van belang dat veel klanten wisten en weten dat je voor prostitutie terecht kunt in Arnhem. Ook nog altijd, zij het op veel kleinere schaal, in het Spijkerkwartier. Volgens respondenten telt Arnhem substantiële illegale prostitutie. De omvang van de niet-vergunde prostitutie is in 2017 geschat op basis van internet-advertenties. Van 2014 tot en met augustus 2017 werden 309 unieke advertenties aangetroffen.[29] Bij deze advertenties wordt het seksaanbod gemist dat een bedrijf of winkel gebruikt als dekmantel. Een massagesalon kan nu eenmaal niet via een advertentie laten weten dat seks wordt verkocht.

De seks-branche leent zich voor georganiseerde criminaliteit. Belastingontduiking in de vorm van zwart geld als contant wordt betaald en de betrouwbaarheid van de boekhouding valt lastig te controleren. Seksuele uitbuiting komt het meest voor in de illegale prostitutiewereld. Het is mogelijk bij vergunde bedrijven, maar in Arnhem zijn dat er weinig en werd dit niet aangetroffen in 2017.[30] Respondenten signaleren wat betreft seksuele uitbuiting drie belangrijke patronen:

a. Dekmantelbedrijven
b. Loverboy-praktijken
c. Illegale prostitutie (in gehuurde woningen of kamers)

Ad a.) Dekmantelbedrijven

Criminele netwerken gebruiken dekmantelbedrijven, zoals massagesalons en bedrijven in de beautysector. Het betreft een gesloten wereld en ze zijn alert op mogelijke controles door *mystery guests*. De organiserende laag blijft buiten schot en beperkt de schade van bestuurlijke handhaving. Respondenten wijzen op dekmantel-prostitutie in het Spijkerkwartier. Hier komen, zonder advertenties, klanten naartoe voor betaalde seks.

Ad b.) Loverboy-praktijken

Respondenten wijzen op loverboy-praktijken waarbij criminelen (jonge) vrouwen ronselen. Er wordt gezocht naar meisjes of vrouwen die kunnen worden verleid en/of onder druk gezet worden. Daders

[27] Het (strafrechtelijke) begrip mensenhandel is namelijk breed. Het gaat van oudsher om seksuele uitbuiting, maar daarnaast ook om alle vormen van gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component. Arbeidsuitbuiting heeft plaats in het domein van werk en inkomen, met vaak een formele relatie tussen werkgever en werknemer. Bij criminele uitbuiting worden personen gedwongen strafbare feiten te plegen. Bij gedwongen dienstverlening worden onder dwang diensten verricht, zoals het afsluiten van een telefoonabonnement.
[28] Van Wijk e.a., 2017.
[29] Van wijk e.a., 2017. Over de advertenties: drie procent had betrekking op vergunde prostitutie; ongeveer een derde adverteert met thuisontvangst; bijna veertig procent biedt seks aan op een andere locatie (b.v. bij de klant thuis, in een hotel of op een parkeerplaats) en voor vijftien procent is dit beide mogelijk.
[30] Van wijk e.a., 2017.

gebruiken hun netwerk op zoek naar een geschikte werkplek, bijvoorbeeld een locatie met raamprostitutie. Ook worden via contactadvertenties klanten geworven voor betaalde seks in een gehuurde kamer, op parkeerplaatsen (in een auto) of in hotels, waaronder luxe hotels in en rondom Arnhem.[31]

Ad c.) *Illegale prostitutie (in gehuurde woningen of kamers)*
Er komen signalen van seksuele uitbuiting in beeld bij illegale prostitutie in (tijdelijk) gehuurde woningen. Seksadvertenties kunnen indicaties van seksuele uitbuiting bevatten, zoals lage prijzen, ruime beschikbaarheid en/of onveilige seks. Er kan verdenking van seksuele uitbuiting ontstaan, bijvoorbeeld als op een woonadres andere personen (mannen die geen klant zijn) aanwezig zijn of als een woonruimte tijdelijk wordt gehuurd en prostituées worden gewisseld. Slachtoffercategorieën zijn vrouwen uit Oost-Europa, uit de Dominicaanse Republiek of jonge vrouwen (nieuwkomers). Door adressen en prostituées te rouleren wordt de controle- en pakkans verminderd én wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zonder vergunning te starten met diensten die lijken op legale niet-vergunde thuisprostitutie. Naast (tijdelijke) woonruimte in Arnhem worden hotels benut en vakantieparken in de Arnhemse regio. Op de dadergroepen is geen goed zicht, al is bekend dat mensenhandelaren uit Oost-Europa door Nederland heen actief zijn.[32] Autochtonen worden genoemd als faciliteerders van seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld omdat ze kamers verhuren. Het is de vraag of de verhuurder louter een huisbaas is of dat deze profiteert van illegale prostitutie-inkomsten. En gaat het alleen om illegale prostitutie of ook mensenhandel? Dit heeft plaats in een afgesloten wereld en valt daarom lastig vast te stellen.

Niet-seksuele uitbuiting
Er komen onder professionals ook signalen in beeld van andere vormen van mensenhandel dan seksuele uitbuiting. Het betreft de volgende vier patronen:

a. Arbeidsuitbuiting
b. Hennepteelt
c. Criminele druk op jongeren en jongvolwassenen
d. Zorgfraude en uitbuiting

Ad a.) Arbeidsuitbuiting
Door zogenoemde huisjesmelkers worden veel kamers of sobere (vervallen) woningen verhuurd. Op kamers of in kleine woningen worden onder meer tijdelijk arbeidsmigranten gehuisvest. De migranten worden gerouleerd tussen woningen en gemeenten, zonder dat ze (hoeven te) worden ingeschreven in de BRP. De arbeidsmigranten worden onder druk gezet, onder meer door de koppeling van kostbare huisvesting aan slecht of onderbetaalde arbeid. Als ze de woonsituatie of de arbeidsomstandigheden niet langer accepteren, dreigen ze beiden te verliezen.[33] In de regio Gelderland-Midden zijn criminele netwerken actief die arbeidsmigranten uitbuiten. Verreweg de meeste arbeidsmigranten worden (op vakantieparken) buiten Arnhem gehuisvest, al wordt een categorie ondergebracht in Arnhem, onder meer bij louche of criminele vastgoedeigenaren. Op wijkniveau wordt zichtbaar dat er een schaduweconomie is opgebouwd rondom arbeidsmigranten. In Malburgen werden bijvoorbeeld niet alleen in de ochtend arbeidsmigranten met busjes opgehaald, maar ook laat op de avond, na 22:00 uur. Ze werkten bij volcontinu-bedrijven en werden onder slechte omstandigheden gehuisvest. Dit geeft huisjesmelkers de kans om geen kamers te

[31] Omgekeerd laten loverboys van buitenaf prostituées in Arnhem werken. Dit gebeurde frequent toen er nog raamprostitutie was in Arnhem (Bovenkerk e.a., 2004). In welke mate dit nu nog gebeurt in Arnhem, is niet in beeld.
[32] Boerman e.a., 2017.
[33] LIEC, 2019.

verhuren, maar matrassen die voor acht of twaalf uur beschikbaar zijn voor een migrant die op dat moment niet hoeft te werken.

Ad b.) Hennepteelt
Als een hennepkwekerij van ongeveer tweehonderd planten wordt geruimd, lopen de organisatoren een omzet van (ruim) twintigduizend euro mis. Het ligt in de criminele wereld voor de hand dat uitvoerders - zoals personen die woonruimte beschikbaar stellen voor hennepteelt - aansprakelijk worden gesteld voor criminele schade.[34] Als een hennepkwekerij wordt geruimd, is de kans dus groot of aanzienlijk dat het 'voetvolk' onder druk worden gezet om deze schuld terug te verdienen. Organisaties die hennep telen ronselen katvangers, bijvoorbeeld personen met financiële problemen. Een afhankelijkheidspositie zet uitvoerders van meet af aan onder druk. Als mensen willen stoppen, kunnen ze onder druk worden gezet om door te gaan. In de hennepwereld is het onderscheid klein tussen (profiterende) daders en slachtofferschap van criminele uitbuiting. Respondenten wijzen op twee patronen: Vietnamezen die onder slechte omstandigheden worden aangetroffen in panden met een kwekerij; en verslaafden of daklozen die planten knippen en/of een pand op hun naam krijgen met een kwekerij.

Ad c.) Criminele druk op jongeren en jongvolwassenen
Op straat- of wijkniveau worden door criminele netwerken jongeren geronseld en ingezet bij strafbare feiten, zoals drugscriminaliteit. Ook worden jongeren onder dwang of valse voorwendselen (verder) in de problemen gebracht. Bijvoorbeeld door criminele inkomsten – afkomstig uit fraude, bijvoorbeeld via (eenvoudige) cybercrime - op hun bankrekening te laten storten; de geldezel-methode. Respondenten wijzen op een Arnhemse casus waarbij ruim tweehonderd personen door fraudeurs als geldezel werden gebruikt.[35] Er worden ook telefoonabonnementen afgesloten op naam van jongeren, waarna anderen de telefoon gebruiken en zo financiële problemen veroorzaken. Het is onduidelijk of het steeds gaat om strafbare uitbuiting. Respondenten vinden dat niet het belangrijkst. Ze hechten aan preventie van dit soort praktijken.

Ad d.) Zorgfraude en uitbuiting
Het wemelt in Arnhem van de kleine zorgaanbieders; alleen al bij gecontracteerde zorg gaat het om honderden bedrijfjes. Respondenten zien dat personen met criminele bedoelingen zorgaanbieder zijn geworden. Een categorie combineert frauduleuze (pgb-)zorg met drugscriminaliteit. Zorgbureaus bezitten of huren goedkope woonruimte en plaatsen daar cliënten die nauwelijks of geen zorg ontvangen. Zorgbudgetten worden gebruikt om de huur te betalen. Cliënten staan onder druk om deze budgetten aan te vragen en te behouden. Zorgcliënten worden ingezet bij drugscriminaliteit, met name drugshandel. Het valt op dat auto's die op naam staan van zorgaanbieders, opduiken in strafrechtelijke drugsonderzoeken.

2.3 Misstanden met vastgoed

Respondenten constateren in Arnhem (veel) misstanden met vastgoed. Wat er precies allemaal speelt rond een pand, weten ze meestal niet. Er wordt bijvoorbeeld vermoed dat criminelen hebben geïnvesteerd in bepaalde panden of bedrijven. De aankoop kan niet worden verklaard, maar harde informatie over (drugs)criminaliteit ontbreekt. Dit type casus kan worden gezien als mogelijk witwassen, omdat dan geen gronddelict hoeft te worden bewezen. Het RIEC stuitte en stuit - bij het opstellen van het ondermijningsbeeld en bij de integrale aanpak van ondermijning in Arnhem – het meest op witwas-casus. Er speelt dan waarschijnlijk meer, want bij een meerderheid van de actuele casus wordt drugscriminaliteit vermoed.

[34] Noordanus e.a., 2021.
[35] Bron: https://www.ad.nl/binnenland/meer-dan-230-verdachten-in-mega-fraudezaak-arnhem~a2a7c043/

Respondenten zien in Arnhem veel incongruenties. Dat zijn omstandigheden die niet lijken te (kunnen) deugen en die vragen oproepen over wat er - niet zichtbaar - nog meer speelt. Het betreft onder meer over-bewoning (te veel mensen op één adres) of juist schijnbewoning (er staan mensen ingeschreven op een adres, maar die wonen er niet), het gebruiken en verhandelen van valse huurcontracten, briefadressen en veel verloop van huurders. Voorts is er een aanbodoverschot in bepaalde branches. Het resulteert in windhappen (bedrijven met te weinig klanten om de bedrijfskosten terug te verdienen), in een toestroom van klanten die klaarblijkelijk illegale diensten kopen (zoals prostitutie of gokken) of indicaties dat personen uit het criminele milieu naar bepaalde zaken toekomen. Zie herover de casusbeschrijving van het Spijkerkwartier. Respondenten zien dat (rechts)personen of netwerken in één generatie - vanuit een sociaaleconomische achterstandspositie - aanzienlijke bezittingen verwerven, zoals bedrijven, bedrijfsvastgoed, woningen en/of auto's. Het vermoeden is dat criminele netwerken met witgewassen geld (horeca)bedrijven opzetten met juist veel klanten en met een professionele bedrijfsvoering. Het gaat met andere woorden om bedrijven die qua sfeer en uitstraling een aanwinst voor de stad (lijken te) zijn. Dit fraaie front stemt in dat geval niet gerust, al vallen een eventueel criminele investeringen - vanwege complexe en verhullende bedrijfsstructuren in combinatie met een actuele 'witte' geldstroom - niet of uitermate moeilijk aan te tonen.

Professionals wijzen op sociale ellende onder personen die eenvoudig vastgoed huren. Ze benadrukken dat kwetsbare huurders onder druk worden gezet door criminele of louche verhuurders. Ze spreken over "uitbuiting", los van de vraag of dat in strafrechtelijke zin valt aan te tonen.

Signalen over verdacht of louche vastgoedbezit, over witwassen, over criminele dekmantelbedrijven en/of over de ellendige positie van huurders blijven niet beperkt tot één of enkele locaties. Dit is verspreid over de stad: in het centrum, in het Spijkerkwartier en in kwetsbare wijken, onder meer op winkel-strips en/of horecalocaties. Er komen bij het veldwerk vijf ondermijnende patronen in beeld:

Ad a.) Criminele investeringen in vastgoed
Geld dat is verdiend op een misdaadmarkt wordt geïnvesteerd in vastgoed. Op het niveau van een netwerk of (rechts)persoon gaat het meestal om enkele panden en soms om aanzienlijk meer, al kunnen panden bewust op naam worden gezet van stromannen. Het geijkte voorbeeld zijn - door de enquêtecommissie opsporingsmethoden in 1996 blootgelegde - vastgoedinvesteringen door Turks-Koerdische drugscriminelen in vele tientallen panden in Arnhem en in (nog veel meer) vastgoed in Turkije.[36] Die investeringen renderen inmiddels decennia. Hiernaast hebben andere criminele drugsnetwerken geïnvesteerd in Arnhems vastgoed. Respondenten geven toe dat de informatie daarover pover is. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op een investerende Gelderse hennepcrimineel. Er is zicht op drugscriminaliteit en op misstanden met vastgoed, maar nauwelijks op de geldstroom tussen de drugs- en vastgoedmarkt. Respondenten constateren dat Arnhem een probleem heeft met criminele investeringen in vastgoed, maar dat dit geen prioriteit heeft. Daardoor is het in hoge mate een blinde vlek. Er komt vanwege over-bewoning en overlast wel onder andere zogenoemde huisjesmelkerij in beeld.

Ad b.) Huisjesmelkerij
In de afgelopen decennia hebben louche of criminele (rechts)personen vastgoed verworven in Arnhem.[37] Het betreft een categorie eigenaren die tegen zo gering mogelijke kosten zoveel mogelijk

[36] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.
[37] Zie Ferwerda, 2017.

huur vraagt. Hiertoe richten ze zich op huurders die weinig eisen kunnen stellen: kwetsbare huurders (bijvoorbeeld vanwege schulden of sociale problemen) die niet snel een andere woning vinden; studenten; personen waarbij de huur is gekoppeld aan seizoensarbeid of prostitutie; en huurders die onzichtbaar willen blijven. Om de huuropbrengsten te optimaliseren, worden woningen gesplitst of verkamerd, zodat kamers of kleine woonruimtes apart kunnen worden verhuurd. Een categorie huisjesmelkers maakt gebruik van intimidatie. Bijvoorbeeld om klachten van huurders de kop in te drukken of om desgewenst een woning huurdervrij te maken, zodat deze tegen een hogere prijs kan worden verhuurd of kan worden verbouwd of verkocht. Louche vastgoedeigenaren plaatsen daartoe soms bewust overlast-gevende personen in een woning.

Arnhem is voor louche of criminele huisjesmelkers een aantrekkelijk stad. Er was lange tijd voldoende aanbod van geschikte woningen; van huurwoningen die door een corporatie werden verkocht tot grote oude panden op de particuliere markt. Wie beschikt over criminele antecedenten hoeft niet bevreesd te zijn over de uitkomsten van een Bibob-toets bij het aanvragen van een bouw- of splitsingsvergunning, want dergelijke toetsen werden niet uitgevoerd. Dit verklaart waarom onder andere hennepcriminelen uit de regio (oude) panden kopen in Arnhem en (laten) verbouwen, zodat ze geschikt zijn voor het verhuren van een kamer of etage. Sinds 2020 dient een vergunning te worden aangevraagd voor kamerverhuur aan tenminste drie personen in één pand. Daarvoor gold reed - en nog steeds – een meldplicht van kamerverhuur aan vijf of meer personen.

Ad c.) Misstanden in panden
Gemeenteambtenaren zien kwetsbare huurders die (verder) in de problemen worden gebracht door verhuurpraktijken, vaak zonder dat ze zicht hebben op de (mogelijk criminele) achtergronden van vastgoedeigenaren. Ze wijzen op armoede in Arnhemse achterstandswijken en op beleidsmatige kwetsbaarheden. Investeerders kopen en verkameren panden zonder Bibob-toets. Vervolgens is het gemakkelijk om (nagenoeg zonder controle) personen in te (laten) schrijven in de BRP of om dit juist achterwege te laten. Er worden tegen hoge prijzen kamers of sobere woningen verhuurd aan personen die (bijna) geen andere woning kunnen vinden. Huurders worden aan hun lot overgelaten, zolang ze de huur voldoen. Dit resulteert in financiële problemen. Slechte (onhygiënische) woonomstandigheden hebben een ongunstig effect op de fysieke en psychische gezondheid. Het komt voor dat criminele netwerken de (kosten van de) woonruimte gebruiken om huurders onder druk te zetten: om slechte omstandigheden op het werk te accepteren (arbeidsmigranten), om met illegale prostitutie de huur te betalen, om mee te werken bij het plegen van zorgfraude en/of om strafbare feiten te plegen.

Ad d.) Vastgoed gebruiken voor criminaliteit
Criminele netwerken benutten vastgoed en/of bedrijven ten behoeve van criminele praktijken. Er zijn branches met indicaties voor witwassen of andere crimineel praktijken. Het betreft, zo signaleren respondenten, onder meer een aanbodoverschot van bepaalde bedrijven in (delen of straten van) de stad, zoals kappers, telefoonwinkels, autobedrijven, massagesalons, reisbureaus en/of verschillende soorten horeca. Witwassen via een fictieve verhoging van de omzet van dergelijke ondernemingen is lastig vast te stellen, want dit vereist (betrouwbare) vergelijkingen van het aantal klanten met verkoopcijfers. Het hoeft echter niet te gaan om witwassen, want dergelijke zaken kunnen andere criminele functies vervullen. Bijvoorbeeld als criminele ontmoetingsplaats, waar afgeschermd en beveiligd criminele zaken worden gedaan. Dit soort bedrijven biedt ook mogelijkheden voor fictieve dienstverbanden. Voorts kunnen bedrijfspanden en bedrijven worden gebruikt als dekmantel voor drugshandel, drugsproductie (hennepteelt), illegaal gokken, illegale prostitutie, handel in illegale sigaretten of de verkoop of opslag van lachgas.[38] Respondenten wijzen op bedrijven die worden gebruikt om drugs naar het buitenland te transporteren. Criminele netwerken gebruiken eenvoudige

[38] Zie Noordanus e.a., 2021.

woonruimte voor huisvesting en/of als prostitutie-werkplek. Respondenten merken of vermoeden dat vanuit criminele (drugs)netwerken sinds 2015 zorgaanbieders zijn opgestart die frauderen en zorgcliënten onderbrengen in (eenvoudige) woningen. Een deel van de cliënten wordt ingezet bij drugscriminaliteit. Vastgoed wordt, tenslotte, gebruikt bij witwassen. Dit kan door een pand (in korte tijd) voor een fors hogere prijs te verkopen, nadat het deels contant is betaald of als contant geld is geïnvesteerd in een verbouwing. Er wordt door het RIEC schijnbewoning geconstateerd, net als zogenoemde briefadressen.[39] Dit is een indicatie voor uitkeringsfraude en voor witwassen door fictieve huur te innen.

ad e.) Criminele inmenging in de horeca
De horecabranche wordt benut voor witwassen, als criminele ontmoetingsplek en als dekmantel voor illegale praktijken. De horeca neemt om verschillende redenen een bijzondere plaats in. In de *eerste plaats* was het lange tijd één van de weinige branches waarbij in Arnhem Bibob-toetsen werden uitgevoerd. Om die reden wordt door criminelen gebruik gemaakt van stromannen die de horecavergunning aanvragen en/of van complexe bedrijfsconstructies. Zo wordt verhuld dat (drugs)criminelen feitelijk optreden als geldschieter, om geld wit te wassen en/of om een winstgevende horecaformule op te zetten. In de *tweede plaats* is in Arnhem invloed op de horeca (investeringen of afpersing) geconstateerd vanuit zogenoemde outlaw motorcycle gangs. In de *derde plaats* valt op dat een categorie horecazaken zich tijdens de coronacrisis probleemloos staande weet te houden, terwijl ze veel inkomsten mislopen en de huur en lonen doorbetalen, zonder noodsteun. Eén hotspot springt wat dit betreft in het oog bij respondenten. In de *vierde plaats* zijn tijdens de coronacrisis afhaal-horecazaken opgestart. Dit is een legitieme manier om tijdens de lockdown omzet te maken. Echter, het is ook een mogelijkheid om fictieve opbrengsten op te (blijven) voeren en zo het witwassen te continueren. In de *vijfde plaats* wordt een toename van het aantal horeca-overnames geconstateerd. Dit attendeert op mogelijke criminele investeringen. Het is de vraag of dit echt zo is, onder meer omdat overnames opvallen en criminele investeringen en invloeds-verwerving niet perse gepaard hoeven te gaan met een formele overname.

2.4 Overige praktijken en fenomenen

Naast de bovenstaande ondermijning komen de volgende criminele praktijken en fenomenen (frequent) in beeld:

- *Illegaal gokken*. Op verschillende locaties in de stad (onder meer in het Spijkerkwartier) wordt illegaal gokken gesignaleerd. Het gaat om praktijken die worden afgeschermd (en daardoor moeilijk vallen te bewijzen). Illegaal gokken heeft ondermijnende effecten, omdat het leidt tot sociale problemen, zoals verslaving en financiële problemen.

- *Handel in illegaal vuurwerk*. Er wordt handel in illegaal vuurwerk geconstateerd. Het betreft kleinschalige handel, maar ook georganiseerde handel, waarbij waarschijnlijk transportlijnen worden benut die al in gebruik waren voor drugssmokkel.

- *Beroving van klanten die met seksadvertentie worden gelokt.* Seksadvertenties worden niet alleen benut om klanten te werven voor betaalde seks. Ze worden ook geplaatst door criminelen die op die manier klanten lokken naar een locatie die geschikt is om hen te beroven. Er wordt gespeculeerd op terughoudendheid bij slachtoffers om aangifte te doen van een beroving onder dit soort omstandigheden.

[39] RIEC, 217. [Infographic Ondermijningsbeeld]

- *Systematische fraude*. Respondenten wijzen op riante kansen om uitkeringsfraude te plegen in Arnhem. Ze denken dat dit frequent gebeurt (zonder dat ze de omvang durven te schatten), deels op een systematische en georganiseerde manier. Het is gemakkelijk om in Arnhem iemand in te schrijven in de BRP. Als dit eenmaal is gebeurd, kan een uitkering worden aangevraagd, ook als het in feite louter om een briefadres gaat. De uitkering wordt opgestreken zolang dit goed gaat.

- *Zorgfraude*. Respondenten signaleren zorgfraude en schatten in dat deze fraude in Arnhem op een substantieel niveau ligt. Arnhem telt - na de zogenoemde decentralisaties en inwerkingtreding van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 - honderden (kleine en nieuwe) zorgaanbieders. Respondenten constateren dat een categorie klaarblijkelijk is opgericht om te frauderen en daartoe cliënten ronselt. Risico-categorieën zijn pgb-zorg, begeleiding, huishoudelijke hulp, dagbesteding en beschermd wonen.[40] Met louter zorgfraude kunnen hoge winsten worden geboekt. Zorgfraude kan echter plaatshebben in een netwerk dat ook actief is met drugscriminaliteit en dat investeert in vastgoed. Respondenten wijzen op een casus die volgens hen een schadelijk en breder Arnhems patroon blootlegt. Een drugscrimineel (van buiten Arnhem) kocht in Arnhem enkele panden en verhuurde, via zijn (criminele) netwerk, de kamers aan (cliënten van) zorgaanbieders. Er werden (ver) buiten Arnhem, tot in de Randstad, cliënten geronseld. In deze kringen is bekend hoe eenvoudig registratie in de Arnhemse BRP is. Vervolgens vragen ze een frauduleus zorgbudget aan en plegen ze uitkeringsfraude. De bredere boodschap luidt dat het gemakkelijk is om in Arnhem te investeren in kamerverhuur en om te frauderen. Dit trekt profiteurs en criminelen van buitenaf aan.

- *Voetbal.* Er wordt gesignaleerd dat vanuit criminele netwerken geld wordt geïnvesteerd in het amateurvoetbal. We hebben dit buiten deze studie gelaten.

2.5 Afsluiting

De ondermijnende criminaliteit is in Arnhem veelzijdig en geworteld. Er gaat aantrekkingskracht vanuit vanwege inkomsten en er komen schadelijke sociale effecten in beeld, zoals onderdrukking door middel van kamerverhuur, uitbuiting, criminele rekrutering en misbruik van zorggelden. De praktijken stellen hoge eisen aan de gemeentelijke veiligheidsfunctie. De hoofdstukken drie en vier beschrijven en analyseren hoe hieraan invulling werd en wordt gegeven, al gaan we eerst in op de ‘casus Spijkerkwartier’.

[40] Fenger e.a., 2016; Van der Torre en Heijkoop, 2020.

De casus Spijkerkwartier

Inleiding
Het Spijkerkwartier ligt op de rand van het centrum en telt ongeveer zevenduizend inwoners. Een groot deel van de wijk werd, in de negentiende eeuw, gebouwd voor welgestelde mensen die in de buurt van het centrum wilden wonen. Er staan veel monumentale herenhuizen in de wijk, vaak inclusief een hoog souterrain. In de jaren zestig en zeventig raakte de wijk in verval; de prostitutie en drugsscene op straat vielen op, maar onderhuids werd – zo toonde de enquêtecommissie opsporingsmethoden aan - door criminele netwerken geïnvesteerd in (bedrijfs-)vastgoed. We gaan kort in op deze criminele geschiedenis. Daarna doen we verslag van veldwerk onder bewoners en ondernemers. In het Spijkerkwartier is het glas half vol. Het is volgens veel respondenten een aantrekkelijke wijk om te wonen, al komt er stevige overlast in beeld, net als verdachte of criminele paktijken. Voor een kleine categorie is dat zelfs een reden om een vertrek te overwegen. Het valt op dat een categorie bewoners en ondernemers een scherpe blik heeft op deze veiligheidsproblemen en op (tekortkomingen in) de gemeentelijke aanpak. Dit soort mondigheid is volgens professionals typerend voor de wijk. Vervolgens presenteren we de resultaten van een bondige bedrijvenanalyse op basis van open bronnen. Tot slot gaan we in op de opdracht van de stadsmarinier om, vanuit Steenstraat 66, de veiligheid in de wijk zichtbaar te verbeteren.

1. Een korte geschiedenis: harde én voorzichtige conclusies in 1996
In het kader van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden wordt halverwege de jaren negentig onderzoek gedaan naar de georganiseerde criminaliteit, waarbij empirisch onderzoek wordt gedaan in Amsterdam, Arnhem, Nijmegen en Enschede. Bij het lokale onderzoek naar de situatie in Arnhem wordt ingegaan op de situatie in het Spijkerwartier, met in het bijzonder aandacht voor (raamprostitutie in) de rosse buurt en voor de verhulde machtspositie van criminele (heroïne)netwerken. De volgende conclusie wordt geformuleerd:

> "Het Spijkerkwartier is hier de raamprostitutie-buurt en het is dat geworden als gevolg van gericht overheidsbeleid. De buurt wordt aan de ene kant begrensd door panden waar Nederlandse uitbaters van prostitutiebedrijven resideren. Daar achter is echter in de loop van de afgelopen vijf jaar een heel eigen Turkse infrastructuur verrezen die door de heroïnehandelaren wordt beheerd. Turken huren doorgaans in sociaal zwakkere buurten, maar hier hebben zij volgens opgave van de politie tussen de 50 en 100 panden (winkels en woningen) aangekocht. Er zijn winkeltjes die levensmiddelen verkopen, restaurants, koffie- en theehuizen, pizzeria's, shoarmazaakjes en reisbureaus. Hier is een Koerdisch-Turkse wijk ontstaan waar legale en illegale activiteiten door elkaar lopen en waar de Nederlandse autoriteiten weinig zicht meer op hebben. Het vormt een enclave die criminele activiteiten zoals drugshandel aan de openbaarheid onttrekt."[41]

In het Spijkerkwartier komen in de jaren tachtig twee fenomenen bij elkaar, namelijk de prostitutiewereld en een lokaal verankerd internationaal opererend heroïnenetwerk.

In de jaren tachtig krijgen families uit de tweede en derde generatie gastarbeiders de heroïnehandel in hun greep.[42] Ongeveer vijf Koerdische (familie)netwerken exploiteren vanuit Arnhem frequente en grootschalige heroïnetransporten. Deze transporten komen rechtstreeks uit Turkije, waardoor deze netwerken de logistieke keten van productie tot afleveringen beheersen;

[41] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, p. 73.
[42] Gebaseerd op: Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.* Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

zogenoemde *end-to-end* handel. Daardoor zijn, ook bij (groot)handel tegen scherpe prijzen, de winsten hoog. Er worden partijen heroïne verkocht aan klanten door heel Nederland, onder andere in de Randstad en in Oost-Nederland. Er wordt ook (vanuit Turkije) drugs afgeleverd aan klanten in verschillende Europese landen, zoals Spanje, Duitsland, Engeland en België. De leidende Koerdische figuren in de toplaag zetten Turkse Arnhemmers in voor uitvoerende activiteiten, zoals vervoer, opslag en straathandel. Hoge inkomsten en rijkdom combineren de leidende figuren met een sobere levensstijl. Er worden in de jaren negentig grote sommen geld naar Turkije gebracht en geïnvesteerd in hotels en appartementen. Witwassen is niet nodig, omdat in de regel geen vragen gesteld over de herkomst van een geldstroom, zo constateert de enquêtecommissie. Er wordt op kleinere schaal in Nederland - geconcentreerd in het Spijkerkwartier - geïnvesteerd in woningen, bedrijfsvastgoed en bedrijven, zoals koffie- en theehuizen, pizzeria's, andere horeca en reisbureaus. Ze fungeren onder meer als dekmantelbedrijven waar drugscriminelen elkaar ontmoeten en transacties sluiten, op veilige afstand van de politie. Kopstukken tonen hun rijkdom niet in Arnhem. Sterker, ze houden er een sobere levensstijl op na. Ze wonen in sociale huurwoningen, dragen gangbare kleding en ontvangen vaak een uitkering. De enquêtecommissie typeert deze situatie als een (goed) afgeschermde criminele enclave. Ondanks deze noodkreet is in Arnhem - in tegenstelling tot Amsterdam (waar de enquêtecommissie ook een lokaal onderzoek uitvoerde) - geen integrale aanpak van criminele machtsposities (de term ondermijning bestond nog niet in 1996) van de grond gekomen. Anno 2021 zijn de (vastgoed)positie, werkwijzen en invloed van dit soort netwerken voor de gemeente een blinde vlek.

Vanaf de jaren zeventig en tot en met januari 2006 had Arnhem een grote rosse buurt, met raamprostitutie in het Spijkerkwartier.[43] In de hoogtij-jaren betrof het naar schatting 240 'ramen' en daarmee stond Arnhem in Nederland, na Amsterdam, op de tweede plaats. Er was, op de routes richting de ramen, tippelprostitutie. Op straatniveau ontstond een open drugsscene met (heroïne)verslaafde straatprostituées, andere drugsverslaafden en dealers. In de jaren zestig verplaatste de raamprostitutie van de binnenstad naar het Spijkerkwartier, met een concentratie in drie straten. Er voltrok zich een transitie, want gezinnen trokken weg en zogenoemde raam-exploitanten kochten de woningen. Er waren in de jaren negentig ongeveer dertig exploitanten (allen autochtonen), met een dominante positie voor een tiental. Ze kregen 'op zakelijke basis' een aandeel uit de prostitutie-inkomsten. Exploitanten zorgen voor een veilige werkomgeving en krijgen daarvoor een "inkomensonafhankelijk bedrag" voor de huur van een raam: "In de praktijk komt het voor dat prostituées zowel aan een exploitant als aan een pooier geld moeten afdragen."[44] Na aanvankelijke spanningen tussen exploitanten en overheid, ontstaat na verloop van tijd een werkrelatie, met exploitanten als "gerespecteerde gesprekspartners." Een vermaarde exploitant opent een kunstgalerie. Pooiers of souteneurs nemen een andere positie in. Ze hebben een hechtere werkrelatie met prostituées en daardoor een kleinere span of control; ze krijgen een deel van de prostitutie-inkomsten. In hoeverre is dit alles nu ondermijnend? Is er sprake van criminaliteit, zoals seksuele uitbuiting of drugscriminaliteit? De conclusie is dat de politie het in de jaren negentig eigenlijk niet weet. Op dit punt trekt de enquêtecommissie dus voorzichtige conclusies.

2. Anno 2021: door de ogen van bewoners
We hebben in het Spijkerkwartier geobserveerd en straatenquêtes afgenomen van bewoners en ondernemers. Er wonen en werken 'mondige' ondernemers. Vanwege de vraagstelling van dit

[43] Gebaseerd op: Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.* Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.
[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.* Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem, p. 207.

onderzoek hebben we ons met name gericht op criminaliteit en overlast. De burgers waarmee we spraken wijzen, net als professionals, op enkele belangrijke kenmerken van de wijk:

- De chaos op straat – vanwege de massale raamprostitutie én een klassieke open drugsscene (met zogenoemde archetypische junkies en veel straatdealers) – in de jaren '00 verminderd of zelfs verdwenen, na beëindiging van de raamprostitutie in 2006. Het leidde tot een terugkeer van gezinnen en van welgestelden en/of hoog opgeleiden. Niet zozeer 'yuppen', maar eerder 'maatschappelijk betrokken'.
- De kamerverhuur is een belangrijk verschijnsel in de wijk. Aanvankelijk was het een neutrale trend, want de herenhuizen in de wijk zijn duur voor een klein gezin of stelletje. Daarom werden veel woningen in etages verdeeld en verhuurd, of geschikt gemaakt voor kamerbewoning. Studenten, starters en 'jan modaal' moeten immers ook kunnen wonen. Kamerverhuur is echter deels een lucratieve kwestie geworden. Dat valt op zich al niet goed bij veel bewoners. Vandaag de dag levert het ook overlast en sociale problemen op. Onder de oppervlakte ziet of vermoedt een categorie (goed ingevoerde) respondenten criminele invloed via kamerverhuur.
- In de wijk, en zeker in de Steenstraat, botsen keurige en bonafide krachten met overlast-gevende, botte en/of criminele invloeden. Vanaf 2006 was de trend goed, maar daarna namen de problemen weer toe, los van de vraag hoe ernstig dit wordt ingeschat. Voor veel bewoners is het anno 2021 een fijne en vooral diverse wijk, ondanks overlast en zichtbare criminaliteit. Een kleine categorie overweegt vertrek of sluit niet uit dat nog eens te doen als de situatie aanhoudt of verslechtert.
- Wat de wijk aantrekkelijk maakt om te wonen, te ondernemen en te winkelen, trekt deels ook criminaliteit aan; het is vlakbij het centrum en gemakkelijk bereikbaar. De ruime kelders onder de woning zijn prettig voor opslag of als extra woonruimte, maar blijken ook geschikt voor hennepteelt.
- Er wordt in gesprekken geregeld gewezen op ongelijkwaardigheid ten opzichte van het centrum, omdat daar meer werd en wordt geïnvesteerd in de economie en in veiligheid. Eén voorbeeld hoorden we verschillende keren: in het centrum betaalt de overheid de kerstverlichting en in de Steenstraat deelnemende ondernemers.

De straatenquête: respondenten

We hebben van 93 respondenten een straatenquête afgenomen.[45] Het betrof 76 bewoners, veertien ondernemers en drie ondernemers die tevens in de wijk wonen. We hebben de respondenten gevraagd welk rapportcijfer ze het wonen en/of ondernemen in de wijk geven. Negen respondenten geven de buurt een onvoldoende en 61 respondenten delen een zeven of een acht uit. Het gemiddelde cijfer is een 7,1.

Tabel 1: Antwoorden op de vraag: Welk rapportcijfer (1-1O) geeft u het wonen / leven / ondernemen in het Spijkerkwartier?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-	-	1	1	7	14	30	31	7	2

Ook als respondenten (veel) overlast of criminaliteit rapporteren, geven ze vaak een (ruime) voldoende. Een kleine categorie lijkt de criminaliteit en overlast zelfs te rekenen tot de aantrekkelijke diversiteit, als interessante *sight seeing* zolang het qua geluid en in fysieke zin maar op enige afstand blijft. Andere respondenten hanteren een mentaal schild voor nare zaken en richten zich op de prettige omstandigheden of ervaringen in de wijk. Dit zijn respondenten die soms terughoudend zijn om nare of vreemde observaties te typeren als 'crimineel'. Het valt op dat 'diversiteit', levendigheid en de goede ligging een rode draad zijn in toelichtingen op hoge

[45] Over de respondenten: 53 mannen en 40 vrouwen; 16 keer tussen de 16 en 30 jaar; 24 keer tussen de 31 en 45 jaar; 31 keer tussen de 45 en 60 jaar; en 22 keer ouder dan 60 jaar.

rapportcijfers:

- "Diversiteit in de wijk, zowel afkomst als type bewoners zoals studenten, gezinnen etc. Veel initiatieven. De ligging van de wijk, veel voorzieningen in de buurt zoals winkels, theater etc." [rapportcijfer respondent: 8]
- "Multiculti; leuk en met criminele kanten" [rapportcijfer respondent: 7]

Anderen benadrukken dat de wijk leuk is, maar vinden dat het wel nodig is om op te treden tegen overlast en/of criminaliteit, om het leuk te houden en een negatieve trend te voorkomen of bij te buigen:

- "Leuke wijk om in te wonen, er moet wel iets gebeuren aan ondermijning en verkamering." [rapportcijfer respondent: 8]
- "Prettig wonen, wel wordt er gedeald en was er een schietpartij. Soms stralen groepjes een dreigend gevoel uit op straat" [cijfer respondent: 7].
- "Op dit moment is het (nog) leuk wonen in het Spijkerkwartier. Hopelijk zal de verkamering een halt toegeroepen worden zodat er weer meer balans in de bewoning komt." [rapportcijfer respondent: 7]

Eén van de twee respondenten die een tien uitdeelde, wenst wél beleidsmatige vooruitgang:

- "Ondanks de ellende is het een weegschaal. De positieve zaken zoals buurtinitiatieven, de sociale cohesie, vergroening, de wijk ziet er goed uit. Oplossingen: grote handhavingsacties hebben een te beperkte impact, want deze is slechts tijdelijk. Er is te weinig mankracht. Er moet structureel meer bijkomen. Er zijn twee fijne wijkagenten, die doen wat ze kunnen. Maar een wijk als Klarendal heeft er vier, dus het is een kwestie van prioritering." [rapportcijfer respondent: 10]

Recente schietpartijen of criminele praktijken baren respondenten zorgen, ook als ze een acht of een zeven uitdelen:

- "Leuk, maar wel bij de Steenstraat het gevoel dat dit zo'n straat is waar je per ongeluk in je rug wordt geschoten." [rapportcijfer respondent: 8]
- "Fijne winkels tussen dekmantels" [rapportcijfer respondent: 7]

Een ondernemer geeft zijn zakelijke leven een acht (en geeft dat op als score), maar geeft de buurt een vier. Het viel op dat de nodige respondenten hun cijfer wilden splitsen, namelijk één voor overdag en één voor de late avond of nacht:

- "De mengeling in de Steenstraat is leuk, maar er moet wel een balans zijn. Veel zaken zijn betrokken bij witwassen. Het cijfer 7 is gebaseerd op een 8 overdag en een 3 's nachts."[rapportcijfer respondent: 7]

Voor zover onvoldoendes werden uitgedeeld, kwam dit met name door verkeersoverlast, criminele overlast en/of lankmoedig optreden door de overheid:

- "Spijkerkwartier is een dubbeltje op zijn kant. Veel initiatief van bewoners. Aan de andere kant verzaakt de gemeente waardoor overlast bestaat of wordt vergroot.' Regelmatig vindt overleg plaats met de gemeente over de verloedering, maar niet altijd leidt dit tot actie." [rapportcijfer respondent; 5]

- “Mensen zijn bang om naar de winkel te komen. Onveilig gevoel in de buurt. Op bankjes in de Steenstraat hangen mensen, drinken bier. Ze bivakkeren.” [rapportcijfer respondent: 5]

Burgers over overlast

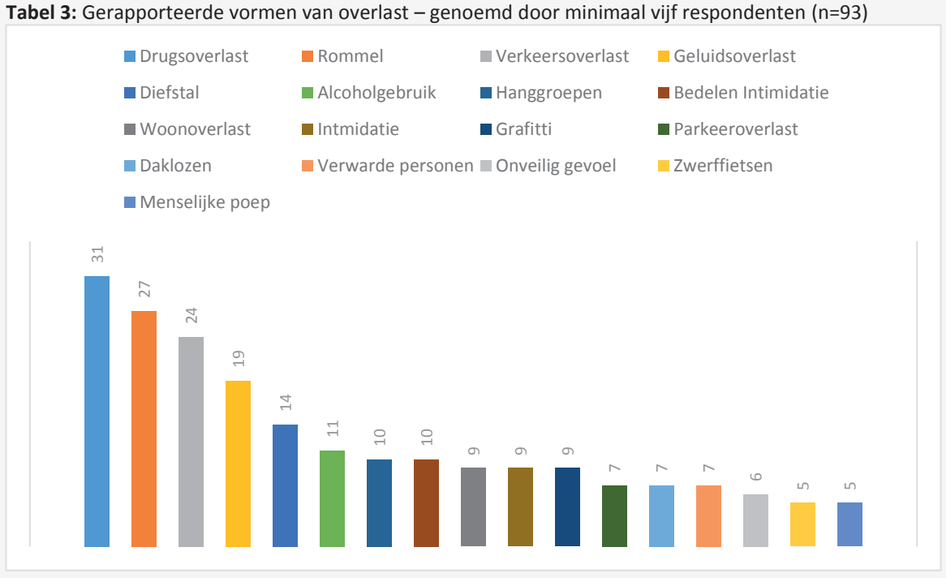
Aan bewoners en ondernemers is gevraagd hoe vaak ze in de afgelopen twee jaar, dus ook nog voor de coronapandemie, overlast hebben ondervonden in het Spijkerkwartier. Een meerderheid van 55 procent meldt (zeer) vaak overlast en 24 procent zelden of nooit. Die laatste categorie zijn onder meer bewoners die op enige afstand van de Steenstraat wonen, zonder kamerverhuur in hun directe omgeving. Ook enkele ondernemers met een winkel in een risicobranche rapporteerden geen enkele overlast, al is hun winkel volgens andere respondenten gevestigd op een overlast-hotspot.

Tabel 2: Antwoorden op de vraag: Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier overlast ondervonden? (n=93)

zeer vaak	vaak	soms	zelden	Nooit	geen antwoord
23%	**32%**	16%	14%	10%	3%

In een open vraag hebben we 81 respondenten[46] gevraagd waarvan ze overlast hebben. De antwoorden werden soms (via zes digitale enquêtes) ingevuld door de respondent of opgeschreven door een veldwerker. Vervolgens zijn de antwoorden geclusterd. De resultaten staan vermeld in de onderstaande tabel, voor zover een vorm van overlast tenminste vijf keer is genoemd.

Tabel 3: Gerapporteerde vormen van overlast – genoemd door minimaal vijf respondenten (n=93)



De meest genoemde vorm van overlast (31 keer) is drugsoverlast van dealers en gebruikers. Het valt op dat dit vaker wordt genoemd dan verkeersoverlast. De drugsscene in het Spijkerkwartier heeft deels een open karakter. Typische verslaafden springen in het oog en het is eenvoudig om - bij veldwerk – keer op keer drugsdeals te observeren. Alsof het de gewoonste zaak van de wereld

[46] Dit is niet gevraagd aan respondenten die nooit overlast ervaren of die op de vraag over overlast geen antwoord hebben gegeven.

is, maar dat is het dan ook op bepaalde locaties. Later op de avond komt de drugsscene alsmaar dominanter in beeld, omdat er dan minder nette mensen op straat zijn en juist meer personen die deel uit lijken te maken van de criminele (drugs)wereld. Zie over drugshandel en -overlast verder de toelichting op de specifieke vraag over illegale drugshandel.[47]

27 respondenten noemen rommel op straat. Ze wijzen op een containersysteem (Diftar genaamd) waar (lang?) niet alles in past of niet iedereen een pasje voor heeft, waardoor afval op straat belandt. In combinatie met zichtbare drugshandel en verkeersoverlast, geeft rommel een (in aanleg) mooie wijk of straat een slecht aanzien. Uit mondelinge toelichtingen valt op te maken dat respondenten zich storen aan de optelsom van slonzigheid of ranzigheid. In deze optelsom wordt andere overlast betrokken, zoals hanggroepen, intimidatie, graffiti en (bedelende) zwervers. Vooral in (zijstraten van) de Steenstraat en bij Het Oude land zien respondenten kluitjesvoetbal van overlast-gevende personen en gedragingen:

- “Vervuilde omgeving. Graffiti. Veel aanloop op de coffeeshop, wat overlast met zich meebrengt zoals mensen die rommel op straat gooien, de vuilnisbak uit de auto op straat legen etc. Diftar is een probleem hierin.” [rapportcijfer respondent: 8]
- Een respondent geeft een opsomming: “Bedelen, rommel op straat, scooters die op de stoep rijden, verkeersoverlast fout parkeren. En in de avond onveilig.” [rapportcijfer respondent: 7]
- Een andere respondent geeft een andere opsomming: “1. Verkamering door huisjesmelkers, 2. Dealen op straat, 3. Zwerffietsen, 4. Graffiti, 5. Afval.”[rapportcijfer respondent: 8]

De soms stevige lijst met overlastvraagstukken, waaronder rommel op straat, gaat in de bovenstaande citaten gepaard met een gunstig rapportcijfer. Dat is typerend voor het Spijkerkwartier en onderstreept dat veel respondenten de aangename omstandigheden in deze wijk waarderen, al is er op de koop toe (veel) overlast.

Door 24 respondenten wordt gewezen op verkeersoverlast. Nog eens zeven respondenten noemen parkeeroverlast. Er wordt gewezen op de ongelukkige fysieke inrichting en op autodrukte in de drukbevolkte Steenstraat, met daardoor risico’s voor voetgangers en fietsers. Een categorie weggebruikers (in de auto en op scooters of motoren) flaneert door de straat, vaak in (erg) kostbare en/of gepimpte auto’s. Ze veroorzaken geluidsoverlast, onder meer vanwege aangepaste uitlaten. Het gaat, zo blijkt ook uit observaties, om opmerkelijke hoge aantallen. We zien tientallen personen die in de auto rondjes rijden. Zo nu en dan wordt, zeker afgezet tegen de inrichting en/of drukte in de straat, hard gereden of bewust veel motorgeluid geproduceerd. In het type auto’s, het rijgedrag en de bezochte locaties, zien respondenten aanwijzingen dat het onder meer gaat om criminele patsers. Op dit punt zien respondenten ook overlast-combinaties. Zoals verkeersoverlast en (door achttien respondenten genoemde) geluidsoverlast:

- “Geschreeuw, auto's die te hard rijden en lastig gevallen worden op straat.” [rapportcijfer respondent: 8]
- “Geluid, muziek, burenruzies, verwarde personen. Vernieling aan de eigen auto, waarschijnlijk baldadigheid. Vuilnis dat naast de containers staat. Kapotte vuilniszakken.” [rapportcijfer respondent: 8]

Er zijn veertien respondenten die diefstal (inbraak en diefstal) noemen als een vorm van overlast, waaronder enkele ondernemers die hier het slachtoffer van werden. Vervolgens worden vier

[47] We behandelen de vragen in de volgorde van de vragenlijst. We vroegen eerst in algemene zin naar overlast, dus als respondenten drugsoverlast noemden, werd ‘drugs’ op hun initiatief aan de orde gesteld.

vormen van overlast genoemd die op (deels dezelfde) straatlocaties plaatsvinden, namelijk alcoholgebruik (elf respondenten), hanggroepen (tien respondenten), bedelen (negen respondenten), intimidatie (negen respondenten) en daklozen (zeven respondenten). Er wordt door vijf respondenten zelfs gewezen op menselijke uitwerpselen (urine en ontlasting) op straat; genoemd wordt een speeltuin in Het Oude Land.

- "Geluid. Drugsoverlast gebruikers. Blowen, drinken en troep maken. Menselijke uitwerpselen in speeltuin. Graffiti. Oudere dak- en thuislozen, arbeidsmigranten en ontheemde figuren." [rapportcijfer respondent: 8]
- "Drankgebruik en drugsgebruik door bewoners en vaste hangers. Ander soort volk door verkamering." [rapportcijfer respondent: 7]

Er wordt door negen respondenten gewezen op woonoverlast. In dat verband wordt kamerverhuur genoemd (zie onder meer het bovenstaande citaat). In gesprekken met goed ingevoerde of actieve bewoners en ondernemers, alsook in interviews met professionals, krijgt dit een (meer) prominente plaats. In die zin dat de voortschrijdende kamerverhuur niet alleen zorgt voor woonoverlast door studenten of door cliënten van een zorgaanbieder, bijvoorbeeld in het kader van begeleid wonen. Een bewoner die mild oordeelde over de huurders en hard over frauderende zorgaanbieders, sprak over "zorgterreur". Huisjesmelkerij brengt personen in de wijk en op straat die overlast veroorzaken en zelf problemen ondervinden, zoals verwarde personen (genoemd door zeven respondenten). Bewoners constateren dat - ook op locaties met overlast van kamerverhuur (zoals het Spijkerkwartier) - geldende regels niet worden gehandhaafd. Zoals de regel dat de verhuurder de hoofdbewoner van het pand moet zijn. Er bestaat wat betreft kamerverhuur een gat tussen beleid en handhaving.

Tot slot wordt minstens door vijf respondenten gewezen op graffiti (negen respondenten), een onveilig gevoel (zes respondenten) en zwerffietsen (vijf respondenten). Wat het onveilige gevoel betreft, wordt erop gewezen dat dit – net als overlast vanwege hanggroepen, intimidatie, drugsgebruikers of drugshandelaren - vooral een kwestie is van de late uren:

- Een ondernemer: "Verslaafden, mensen 'die niet kloppen'. 's avonds voelt respondent zich niet veilig. Respondent heeft het gevoel dat 's avonds de straat wordt overgenomen. Dit is een reden dat er sinds drie jaar geen koopavond meer wordt gehouden, want respondent kan de veiligheid van het personeel niet garanderen. Respondent wil hierbij vermelden dat er nog nooit wat richting zichzelf of de onderneming is gebeurd." [De respondent zou een hoog rapportcijfer willen geven voor de dag en een lage voor de avond]
- Een bewoner geeft een 'politiek incorrecte' opsomming: "Vuil op straat, 's-avonds onveilig vanwege samenscholen allochtonen. Overlast drugsverslaafden. Parkeren en verkeer op de stoep. Overlast cafébezoekers en overlast van te veel fietsen." [rapportcijfer respondent: 6]

Burgers over illegale drugshandel

In de straatenquête is gevraagd hoe vaak respondenten in de afgelopen twee jaar illegale drugshandel zagen of gedragingen die daarop wijzen. 44 procent ziet dit (zeer) vaak. Dit is een stevig percentage. Het viel op dat de precieze woonlocatie verschil maakt (in het bijzonder de afstand tot de deallocaties) bij beantwoording van de vraag, net als de 'strengheid' die respondenten aan de dag leggen voor zichzelf. Een categorie had 'vaak' vermoedens, sprak dit uit en koos vanwege deze twijfel voor de antwoordcategorie soms, zelden, nooit of weet niet.

Tabel 4: Antwoorden op de vraag: Hoe vaak zag u in de afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier illegale drugshandel of gedragingen die daarop wijzen? (n=93)

zeer vaak	Vaak	soms	zelden	nooit	weet niet	Totaal
18%	**26%**	26%	5%	19%	5%	93

Respondenten wijzen op dealactiviteiten op straat door handelaren te voet, op een scooter (een witte scooter wordt verschillende keren genoemd) en per auto. Op deze locaties is het dealen zo gewoon dat het niet meer opvalt: "Dat hoort erbij." Er wordt drugs verkocht aan archetypische verslaafden (onder meer aan de centrumkant van de wijk, op en ter hoogte van de Steenstraat), maar ook wordt drugs bezorgd of gekocht door personen die per auto naar de wijk komen. De volgende hotspots worden genoemd:

- Er wordt gewezen op dealpraktijken rondom en richting station Velperpoort. Dit waaiert uit naar de Steenstraat (rondom enkele zaken) en naar nabijgelegen straten, zoals het Westeinde en de Kwekerijstraat. Ook wordt gedeald in de Driekoningenstraat, onder meer in de omgeving van de coffeeshop, en in een zijstraat: de Poststraat.
- Een tweede, nabijgelegen hotspot, begint bij de kruising van de Steenstraat en de Spijkerlaan. Dit brandpunt van dealactiviteiten loopt verder door richting de Coop-supermarkt en de Driekoningendwarsstraat. Vanaf hier ligt het bovengenoemde gebied letterlijk op steenworpafstand.
- Aan de centrumkant van het Spijkerkwartier trekken dealers vanuit het Musispark de wijk in. In die omgeving wordt gedeald rondom een zaak van Albert Heijn en, iets verder, in een steegje van de Steenstraat "wordt volop gedeald."
- Vlakbij de bovengenoemde locatie ligt de Blekerstraat (een zijstraat van de Spijkerstraat, vlakbij de Eusebiusbuitensingel) waar volgens respondenten ook wordt gedeald, op een pleintje.
- Het Oude Land, in en rondom een speeltuintje en achter het theater, wordt genoemd als deallocatie en als pleisterplaats van drugs- en alcoholverslaafden. Het lijkt te gaan om de 'onderkant' van de drugsscene, onder meer omdat hier wordt gesignaleerd dat rondzwervende personen in de publieke ruimte hun behoeften doen.
- Er wordt op enkele (vermoedelijke) dealpanden gewezen, onder meer in de Bloemstraat.

Burgers over (andere) criminaliteit

Na de vragen over overlast en drugshandel, is in de enquête (letterlijk) de volgende vraag gesteld: "Heeft u in het afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier andere vormen van illegale handel of criminaliteit waargenomen of vermoed? (dus geen drugshandel) Bijvoorbeeld illegale prostitutie, illegaal gokken, hennepteelt of 'winkels met te weinig klanten om de huur te kunnen betalen'."

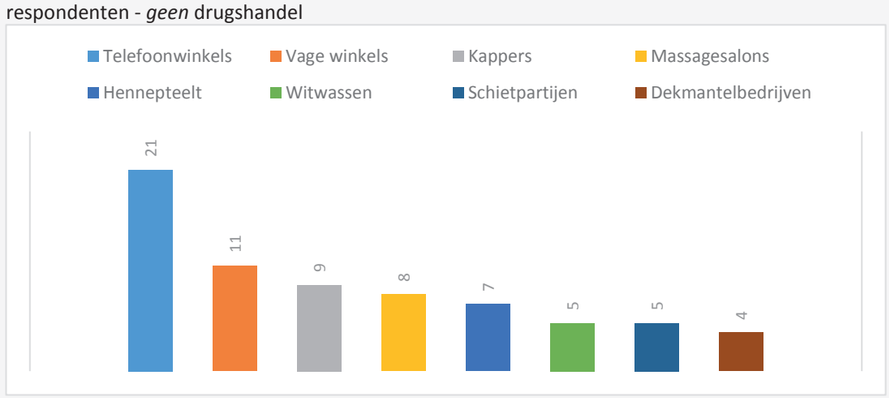
Uit de onderstaande tabel blijkt dat vaker 'zelden of nooit' (namelijk door 34 procent van de respondenten) wordt geantwoord dan bij de vragen over illegale drugs en overlast. 29 procent ziet of vermoedt (zeer) vaak (andere) illegale handel of criminaliteit. Bij het afnemen van de enquêtes viel op dat een categorie respondenten terughoudend is om te kiezen voor de optie 'vaak' of 'zeer vaak', ook als ze vaak omstandigheden zien die zij niet op een legale manier kunnen verklaren, zoals (veel dezelfde soort) winkels met weinig klanten. Ze vinden het een zaak voor de politie of gemeente om criminaliteit aan te tonen en aan te pakken.

Tabel 5: Antwoorden op de vraag: Heeft u in het afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier andere vormen van illegale handel of criminaliteit waargenomen of vermoed? Dus geen drugshandel. (n=93)

zeer vaak	vaak	soms	zelden	nooit	weet niet	geen antwoord
11%	18%	26%	**5%**	**29%**	9%	2%

In een open vraag hebben we aan 56 respondenten[48] gevraagd welke illegale handel of criminaliteit (geen drugshandel) ze (denken te) zien. De antwoorden staan, mits ze zijn genoemd door minimaal vier personen, in de onderstaande tabel.

Tabel 6: Gerapporteerde vormen van illegale handel of criminaliteit genoemd door minimaal vier respondenten - *geen* drugshandel



21 respondenten zien of vermoeden criminaliteit in telefoonwinkels en elf respondenten in vage winkels. Op dezelfde manier worden genoemd: kappers (9 respondenten), massagesalons (8 respondenten) en dekmantelbedrijven (4 respondenten). Steeds twee respondenten noemden in dezelfde context: Aziatische winkels, illegaal gokken, reisbureaus en nagelstudio's. Drie respondenten wezen op prostitutie, al is onduidelijk of ze doelden op winkels of woningen. In de kern komt het erop neer dat respondenten (veel) incongruenties zien rondom winkels in en rondom de Steenstraat. Incongruenties zijn gedragingen of omstandigheden die kritische vragen oproepen en (in spreektaal, dus niet in strafrechtelijke zin) verdenkingen oproepen. Veel respondenten wijzen op een aanbodoverschot. Enkele goed ingevoerde respondenten melden dat er ondernemers zijn die zich vooral op een bepaalde locatie willen vestigen, terwijl het er nauwelijks toe lijkt te doen wat voort soort winkel ze er kunnen vestigen. Er zijn dure verbouwingen, ook in de zoveelste belwinkel: "Illegale handel, maar onbekend waarin. Er komt wéér een telefoonwinkel bij in de straat binnenkort." Er zijn "kleine zaken met veel dure auto's voor de deur." Er wordt gewezen op winkels die komen en gaan, ook in hetzelfde pand, en telkens in een risicocategorie: "In dezelfde panden steeds weer een kapper, telefoonzaak of nagelstudio." Verschillende respondenten wijzen ongevraagd op Turkse ondernemers vanwege vermoedens over illegale praktijken: "Turkse maffia met panden en dekmantelbedrijven. Erg dure auto's."

Zeven respondenten noemen hennepteelt en vijf schietpartijen. Een respondent wijst op de combinatie van hennepteelt en geweld die naar boven komt in recente gebeurtenissen: "De afgelopen maanden zijn veel kwekerijen in de Steenstraat opgerold volgens de respondent. Ook ziet de respondent geweld op straat. Er vinden overvallen plaats."[49] Op 18 november 2020 sluit de burgemeester in de Steenstraat een pand waar de politie een grote hoeveelheid drugs aantreft, namelijk 296 hennepplanten en 24.785 gram henneptoppen.[50]

De burgemeestersronde

Burgemeester Marcouch maakt een ronde door de stad om met bewoners te spreken over veiligheidsproblemen. In het Spijkerkwartier spreekt hij met de zogenoemde Spijkerbrigade: het dagelijks bestuur van het bewonersoverleg. In een raadsbrief d.d. 3 maart 2020 wordt opgesomd welke problemen zijn aangekaart:

"De bewoners hebben in dit gesprek hun zorgen uitgesproken over de volgende onderwerpen:
- Overlast als gevolg van verkamering (gekoppeld aan diverse vormen van zorg in de wijk/ een toename van kwetsbare personen in de wijk, met daarbij ook het beeld van toename van foute huisjesmelkers)
- Drugsoverlast en dealen vanuit panden (Steenstraat, Velperpoort, Spoorhoek)
- Verkeersveiligheid (parkeeroverlast en negeren van verkeersregels)

Verder is de zorg uitgesproken dat veel mensen uit de buurt vertrekken, de anonimiteit steeds groter wordt door het grotere verloop en dat maakt ook dat de sfeer in het Spijkerkwartier aan het veranderen is, met impact op het veiligheidsgevoel van mensen. Daarnaast is ook door de bewoners aangegeven dat meldingen maar in beperkte mate worden opgevolgd (zowel door de politie als de gemeente). Daarmee neemt de meldingsbereidheid van bewoners af. Tot slot is in het kader van het schoonhouden van de wijk, het probleem van de vele fietsen / fietswrakken in de buurt benoemd." [51]

3. Bedrijvenanalyse

Inleiding

In het Spijkerkwartier hebben we een bedrijvenanalyse uitgevoerd. Op basis van registraties van de Kamer van Koophandel is bepaald hoeveel bedrijven in het gebied staan ingeschreven. Het gaat in totaal om 1.559 bedrijven. Het doel van deze analyse is om, op basis van open bronnen, een inschatting te maken van de mate waarin in het Spijkerkwartier bedrijven zijn gevestigd met incongruenties: omstandigheden die lijken te wijzen op afwijkende patronen. Een hoge score op de risico-indicatoren wil *niet* zeggen dat een bedrijf malafide is. Hiervoor is aanvullende informatie nodig.[52] De gebruikte methodiek is ontwikkeld om locaties met bedrijven te analyseren.[53] De volgende vier stappen zijn gezet:

- We hebben bedrijven op basis van open bronnen gescoord naar vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit. Om rendabel te kunnen zijn, is het voor bedrijven belangrijk om gezien en gevonden te worden door potentiële klanten. Ondernemingen die liever onder de radar willen blijven en onprofessioneel werken, wijken daarvan af. Voor dergelijke incongruenties zijn 'strafpunten' toegekend. Dat geldt ook voor een hoog verloop van ondernemingen op pandniveau, opvallende clustering of veelvuldige vastgoedtransacties.[54] Zie tabel 7.
- Alle bedrijven in de Steenstraat zijn meegenomen in onze analyse, los van de vraag of ze in een risicobranche vallen.
- Vervolgens is voor de rest van de wijk een selectie gemaakt door risicobranches in kaart te brengen. Dit doen wij op basis van literatuur (zie verderop), aangevuld met expertise die wij hebben opgedaan tijdens onderzoek door heel Nederland. Met behulp van een lijst met risicobranches[55] is gekeken welke bedrijven in zo'n branche vallen: op basis van de

[48] De respondenten die nooit of weet niet antwoorden vielen af, net als respondenten waarvan geen antwoord is genoteerd.
[49] Citaten van respondenten bij straatenquête.
[50] Bron: https://arnhem.nieuws.nl/politieberichten/20201119/drugspand-in-steenstraat-gesloten-door-burgemeester-marcouch/
[51] Brief aan de gemeenteraad, Wijkveiligheid in Arnhem, 3 maart 2020.
[52] Er kunnen plausibele verklaringen zijn voor een ongunstige score. Bijvoorbeeld een pas opgericht bedrijf dat nog geen website heeft of een bedrijf dat niet zichtbaar hoeft te zijn voor klanten, zoals een financiële holding.
[53] Zie Van Wijk e.a., 2020.
[54] Deze drie kenmerken zijn als risico-indicator theoretisch en praktisch gevalideerd in het project 'kwetsbare branches' van het lectoraat Ondermijning van Avans Hogeschool.
[55] We begonnen met een lijst met als peildatum 1 april 2019; bij de start van het bronnenonderzoek hebben we deze bijgewerkt op basis van een lijst met 19 november 2020 als peildatum.

zogenoemde Standaard Bedrijfscodes (SBI), die aangeven wat de activiteiten van een bedrijf zijn. Dit resulteerde in een lijst met 288 bedrijven.

- Vervolgens is ter plaatse geobserveerd, voor zover dat vanaf de straat mogelijk was. Na die observaties is een lijst gemaakt. Ten eerste met alle bedrijven op de Steenstraat en alle bedrijven in de Hommelstraat uit een risicobranche. Ten tweede met bedrijven elders in het Spijkerkwartier die bij observaties minimaal een strafpunt (zie hiervoor tabel 7) scoorden. Vervolgens zijn bedrijven van de lijst gehaald omdat ze zijn vertrokken of opgeheven, zich niet lenen voor onze methodiek (b.v. holdings, kleinkunstenaars en freelancers). Tot slot zijn bedrijven toegevoegd die zich na de peildatum juist in het gebied hebben gevestigd. De slotsom is dat 137 bedrijven door middel open bronnen zijn gescoord en dat bij 103 bedrijven tevens observaties mogelijk waren.

Tabel 7: Indicatoren en scores bedrijvenanalyse

Indicator	Score
Observaties	
KVK-naam en geobserveerde onderneming komen niet overeen.	1
Bedrijfsactiviteit komt niet overeen met SBI-code	1
Gesloten tijdens openingsuren[56]	1
Openheid, uitstraling & reclame. Geen zichtbare reclame-uitingen; gesloten / bedekte ramen en deuren	1
Pand is slecht onderhouden / zichtbare schade	1
Open bronnenonderzoek	
Google-review <3,5 of geen recensies aanwezig	1
Facebook-review <3,5 of geen recensies aanwezig	1
Telefoonboek.nl-review <6 of geen recensies aanwezig	1
Bedrijf heeft geen website	2
Óf: Bedrijf heeft wel een website, maar onprofessioneel	1
Bedrijf heeft geen (via open bronnen te benaderen) telefoonnummer	2
Óf: enkel een mobiel nummer	1
Bedrijf onvindbaar op sociale media	3
Óf: Bedrijf aanwezig op slechts 1 sociale media	2
Óf: Bedrijf aanwezig op slechts 2 sociale media	1
Clustering (meerdere ondernemingen actief op 1 adres)	1
Hoog verloop - > 4 ondernemingen uitgeschreven sinds 2010	3
Óf: 2/3 ondernemingen uitgeschreven sinds 2010	2
Óf: 1 onderneming uitgeschreven sinds 2010	1
Aantal vastgoedtransacties sinds 01-01-2009: 2 of meer	2

Risicobranches: volgens de literatuur

Criminelen maken gebruik van risicobranches. Fijnaut et al. (1996) stelden vier criteria op voor dergelijke branches:

- Leden van criminele groeperingen zijn van origine relatief vertrouwd met de branche. Zo weten zij hoe deze branche op technisch en financieel vlak in elkaar steekt en hebben persoonlijke relaties met werknemers in deze branche.

[56] Horecagelegenheden waren ten tijde van de observatie verplicht gesloten i.v.m. coronamaatregelen. Zij hebben geen strafpunten kunnen scoren op dit onderdeel.

- Het betreft branches waarin de drempel om een onderneming te starten relatief laag is, doordat er weinig financiën nodig zijn of doordat weinig diploma's zijn vereist. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld gemakkelijk katvangers worden ingezet. Deze katvangers houden de identiteit van een crimineel geheim.[57]
- Het zijn branches met veel concurrentie doordat er, naast enkele grote bedrijven, veel kleine ondernemingen bestaan. Door deze concurrentie zijn niet alle ondernemingen verzekerd van continuïteit. Doordat deze bedrijven in (financiële) moeilijkheden verkeren, kunnen zij overgaan tot het accepteren van aanbiedingen uit criminele hoek. Daarnaast zijn er bedrijven die renderen, maar dergelijke aanbiedingen aangrijpen om extra winst, macht of prestige te verwerven. Binnen deze branches gaat vaak veel contant geld om.
- Het betreft sectoren met weinig regels of waar die regels gecompliceerd, tegenstrijdig of praktisch onwerkbaar zijn.

Bolsius e.a. (2018) hebben op basis van een literatuurstudie onderstaande lijst met risicobranches benoemd. Deze branches kunnen onder andere worden gebruikt om crimineel geld wit te wassen, om drugs en andere illegale goederen te vervoeren, op te slaan en te verkopen en voor verschillende vormen van mensenhandel.

Tabel 8: Risicobranches (gebaseerd op Bolsius e.a., 2018)

• Kunst / Antiek / Dieren	• Sieraden	• Voertuigen
• Prostitutie	• Reiniging	• Speelautomaten|gokhallen
• Transport	• Uitzendbureaus	• Land- en tuinbouw
• Belwinkels	• Kapperszaken	• Massagesalon
• Growshop	• Vastgoed	

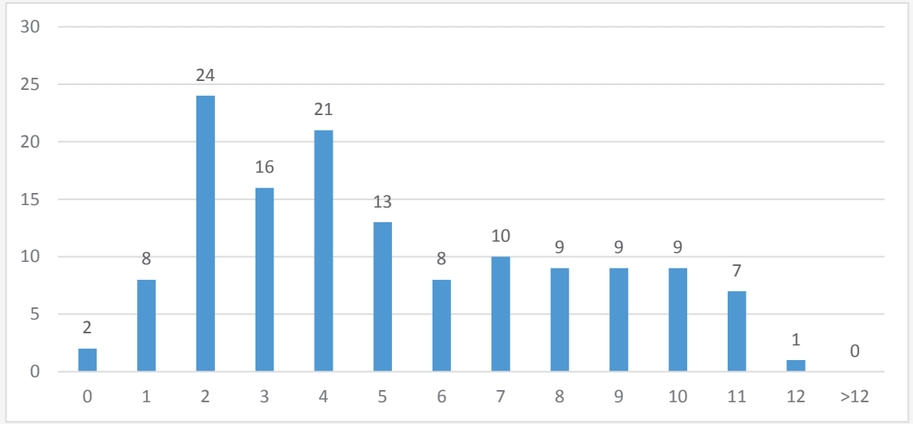
Branches die hierboven niet zijn genoemd, maar wel kenmerken hebben van risicobranches zijn onder andere de horeca, ijzerhandel, (financiële) holdings, bedrijven in voeding (specifiek de groente- en fruitbranche), bedrijven die chemische stoffen verhandelen en de beautysector. Dit zijn branches die wij in eerdere onderzoeken naar ondermijnende criminaliteit (buiten Arnhem) zijn tegengekomen.

Scores

We hebben 137 bedrijven gescoord op basis van open bronnen. De maximale score is 16. De onderstaande tabel vermeldt de scores. Zeventien bedrijven scoren minimaal tien punten. Het betreft: zes detailhandels, twee nagelstudio's, twee productontwerpers, twee beveiligingsbedrijven, een telefoonwinkel, een adviesbureau, twee horecazaken, een evenementenbureau en een zorgverlener.

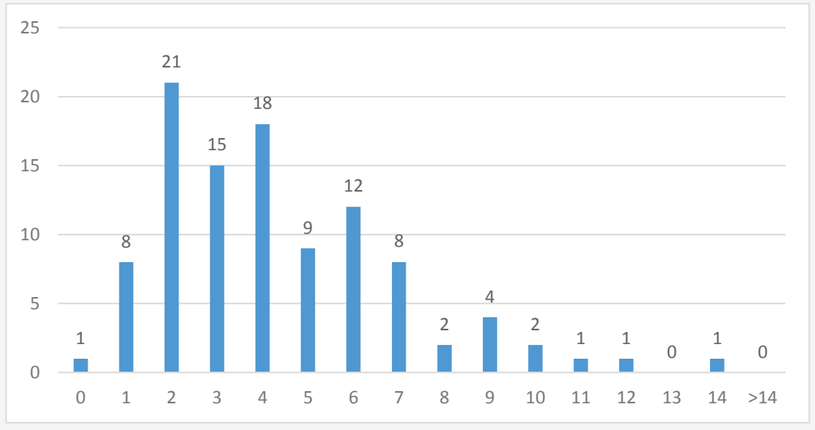
[57] Te Pest e.a., 2012.

Tabel 9: De scores van 137 geselecteerde bedrijven (hoe hoger de score, hoe slechter de vindbaarheid, bereikbaarheid en professionaliteit) op basis van open-bronnenonderzoek. Maximale score = 16



Het was bij 103 bedrijven van de bovenstaande bedrijven mogelijk om - naast een open bronnenonderzoek - ook te observeren. In dat geval was de maximale score 21 punten. Het valt op dat desondanks slechts vijf bedrijven minimaal tien punten scoren. Het betreft een kapperszaak, twee horecazaken, een telefoonwinkel, een café en een nagelstudio. Zie de onderstaande tabel voor de scores.

Tabel 10: De scores van 103 geselecteerde bedrijven die zowel zijn geobserveerd als in het open-bronnenonderzoek zijn meegenomen. (hoe hoger de score, hoe slechter de vindbaarheid, bereikbaarheid en professionaliteit) op basis van openbronnen-onderzoek en observaties. Maximale score = 21



Het valt op dat bedrijven – gevestigd op de Steenstraat en/of actief in een risicobranche elders in het Spijkerkwartier – (redelijk) goed of niet slecht scoren op onze indicatoren. Toch wijzen respondenten, zo werd hierboven geconstateerd, op gedragingen of omstandigheden waardoor ze illegale handel of criminaliteit zien of vermoeden. Met name het aanbodoverschot in enkele branches en geringe klandizie worden genoemd. In interviews wordt voorts gewezen op 'spotters' die criminele praktijken (op straat en deels ook in panden) beschermen en op

ontmoetingsplaatsen voor mensen uit het criminele milieu. De burgemeester sluit naar aanleiding van een schietincident café Arnhem-Noord in de Steenstraat.[58] Dit café ligt vlakbij een hotspot op straat met dealers en gebruikers.

Professionals zien - meer dan burgers – illegale gokpraktijken. Dit situeren ze op en rondom de Steenstraat, aan de kant van station Velperpoort. Dit is een stuk waar ook in drugs wordt gehandeld en waar spotters worden ingezet om criminele praktijken af te schermen.

Er wordt door respondenten voorts gewezen op druk en pressie die wordt uitgeoefend op ondernemers, onder meer om niet deel te namen aan collectieve (ondernemers)activiteiten. Ook zijn er (rechts)personen die zich willen vestigen op de Steenstraat, terwijl het er weinig toe lijkt te doen wat voor soort zaak ze openen of zonder dat het ze enige zorgen baart dat ze de zoveelste onderneming zijn in de branche. Als er op of vlakbij een criminele hotspot een pand vrijkomt, komt het voor dat door (rechts)personen hoge bedragen worden geboden om het te kunnen huren. Volgens respondenten soms zelfs het dubbele.

Er zijn ondernemers die ook zaken hebben in Noord-Brabant of in de Randstad, zonder dat ze zich druk lijken te maken over de klandizie of bedrijfsvoering. Een respondent sprak bijvoorbeeld een ondernemer in een risicobranche die vertelde tegelijkertijd zorgaanbieder te zijn in de Randstad. Er lijkt bij een categorie geen bedrijfsplan te worden opgesteld, hetgeen de vraag oproept wat nu precies de bedoeling is. Ook wordt gedacht dat een categorie eigenaren stroman is. Ondernemers zien met lede ogen aan dat de Steenstraat niet alleen fraaie horeca en winkels telt, maar steeds meer dezelfde soort winkels met een weinig uitnodigende uitstraling. Respondenten benoemen casus in de Steenstraat en omgeving. We presenteren er twee op hoofdlijnen:

- Een medewerker wilde aanvankelijk een horecazaak overnemen, maar die had zelf geen geld en kreeg geen vergunning. Toen werd zaak overgenomen door een man met een miljoenenbedrijf. Hij krijgt een vergunning, want bij Bibob-toetsing komen geen harde feiten naar boven. De zaak wordt daarna in korte tijd verschillende keren overgenomen.
- Een netwerk heeft verschillende zaken. Bij een detailhandel komen zelden klanten en er was een (niet bevestigd) signaal over hennepteelt in de kelder. Voorts handelt het netwerk in luxe en dure producten, heeft het een dienstverlenend bedrijf en nog een detailhandel. Na sluiting werd een kostbare inventaris achtergelaten.

Er bestaat een incongruentie tussen aan de ene kant de bezorgdheid van respondenten over malafide winkels en criminele praktijken, en aan de andere kant de niet ongunstige uitkomsten van onze bedrijvenanalyse (waarbij geen justitiële informatie is geraadpleegd). Achter de daadwerkelijke fysieke en op het eerste oog goede online vind- en bereikbaarheid van ondernemingen, zitten onder meer winkels zonder aanloop en met inactieve sociale media en generieke websites. Die bedrijven houden op die manier mogelijk 'de schijn' op dat het gaat om een regulier / bonafide bedrijf, maar daarover kunnen we geen uitsluitsel geven. Het is de vraag of de criminaliteit of verdenkingen worden overdreven door een categorie respondenten of dat criminele praktijken worden afgeschermd, net (zo goed) als in 1996, toen de enquêtecommissie opsporingsmethoden het Spijkerkwartier typeerde als een " (…)enclave die criminele activiteiten zoals drugshandel aan de openbaarheid onttrekt."[59] Het is ook de vraag of en hoe invloedrijke en

[58] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/marcouch-grijpt-in-na-schietpartij-cafe-in-arnhemse-winkelstraat-op-slot~a465543a/

[59] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, p. 73.

vermogende criminele netwerken met vastgoed zouden kunnen verdwijnen, zonder dat de overheid hier met wezenlijke inspanningen tegen heeft opgetreden.

4. Slotwoord

Er is inmiddels een externe projectleider gepositioneerd – die vaak wordt aangeduid als stadsmarinier - om de onveiligheid en ondermijning in het Spijkerkwartier aan te pakken. Deze professional houdt kantoor middenin de wijk, op de Steenstraat nummer 66. Het is de bedoeling dat hij, met steun van de burgemeester, op de korte termijn vooruitgang boekt en op de lange termijn de orde en rechtsstatelijkheid herstelt. Zie hierover paragraaf 4.2 De problemen bij kamerverhuur en de hoogfrequente drugsoverlast en drugshandel staan met stip op de prioriteitenlijst. Net als een strategische vraag die in feite sinds 1996 op de agenda staat, al is deze nooit beantwoord als opmaat tot integrale actie: in hoeverre zijn er – net als het geval was in 1996 - anno 2021 criminele machtsposities door middel van investeringen in vastgoed en bedrijven en wat kan hiertegen worden gedaan?

3. Veiligheidsbeleid (tot 2018): achterop geraakt

Inleiding

Dit hoofdstuk stelt de aanpak van ondermijning centraal. De paragrafen 3.1 en 3.2 staan stil bij de plaats van de veiligheidstaak in de ambtelijke organisatie. Paragraaf 3.3 beschrijft de stand van zaken bij de aanpak van ondermijning in 2017. Paragraaf 3.4 gaat over het contrast tussen het Coalitieakkoord 2018-2022 en de problemen die aan bod komen in de Kadernota Veiligheid.

3.1 Landelijke trend: veiligheid als drager van lokaal beleid

In 2010 constateert een VNG-studie dat het veiligheidsbeleid zich in (middel)grote gemeenten heeft ontwikkeld tot één van de dragers van het lokaal bestuur, net als zorg en ruimtelijke ordening.[60] Als de studie in 2017 wordt herhaald, blijkt dat het bestuurlijke veiligheidsbeleid zich met name verder heeft ontwikkeld wat betreft de aanpak van ondermijning.[61] Tops e.a. (2010, 2017) constateren dat de volgende ontwikkelingen het gemeentelijke veiligheidsbeleid verankerden:

a. *Minder exclusief: meer thema's en spelers*. Veiligheid is niet langer de taak van gespecialiseerde organisaties (zoals de politie) of van gemeentelijke onderdelen (zoals het Kabinet der burgemeester), maar raakt verweven met steeds meer gemeentelijke beleidsterreinen, zoals jeugdbeleid, maatschappelijk werk en vergunningverlening.
b. *Directies of afdelingen veiligheid*. De complexiteit van de ambtelijke veiligheidsfunctie resulteert in de oprichting van programmabureaus, directies en afdelingen die gestalte geven aan het veiligheidsbeleid.
c. *De probleemgerichte aanpak wordt sterker*. Op basis van inzicht in concrete en complexe veiligheidsproblemen wordt gestalte gegeven aan een multidisciplinaire aanpak. Het 'heroveren' van locaties met drugsproblemen vroeg bijvoorbeeld om een driedubbele aanpak: strafrecht, bestuurlijke handhaving en langdurige zorginspanningen.
d. *De rol van burgers nam toe bij het veiligheidsbeleid*. Burgers agendeerden problemen waarbij professionele inzet nodig is en krijgen een aandeel bij het oplossen van problemen.
e. *Positionering veiligheidshuizen*. Er werden in het hele land veiligheidshuizen geopend voor een multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak op casusniveau. De betrokkenheid van gemeenten daarbij groeide.
f. *Versterking van de bestuurlijke handhaving*. Bestuurlijke handhaving wordt steeds meer gebruikt als instrument om de rust te bewaren en op te treden tegen aantasting van het woon- en leefklimaat. Grote(re) gemeenten brengen een eigen 'korps' met toezichthouders en handhavers op de been.
g. *Opkomst bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit krijgt een impuls door beter inzicht in deze materie en door de komst van de RIEC's. Daarbij worden instrumenten ingezet, zoals Bibob-toetsen en bestuurlijke handhaving, onder meer op basis van artikel 13b Opiumwet.
h. *Opbouw informatiepositie*. Gemeenten verzamelen en analyseren informatie over veiligheidsproblemen, inclusief georganiseerde criminaliteit. Ze ontdekken ambtenaren en gemeentelijke systemen als waardevolle informatiebron.

[60] Tops e.a., 2010.
[61] Tops e.a., 2017.

3.2 De veiligheidsorganisatie (2000-2017)

Tussen 2000 en 2017 wordt veiligheid een belangrijke pijler van het lokaal bestuur in (middel)grote gemeenten. In Arnhem komt die ontwikkeling niet van de grond, waardoor de stad achterop raakt. Veiligheid bleef lang een kabinetszaak van enkele ambtenaren en de burgemeester. De staf telde ongeveer zes jaar geleden vijf veiligheidsambtenaren, waarvan er drie actief waren op het terrein van openbare orde en veiligheid. Eén daarvan richtte zich op radicalisering, één ambtenaar had hennep, prostitutie en integrale samenwerking in portefeuille en de derde (de manager) stelde (de horeca in) het centrum en Vitesse centraal.[62] De overige veiligheidszaken kregen - tenzij omstandigheden tijdelijke aandacht afdwongen - weinig aandacht of werden aan anderen overgelaten, zoals de politie en het veiligheidshuis. In het Spijkerkwartier werd, in 2006, wel een einde gemaakt aan de zogenoemde raamprostitutie. Dit was aanvankelijk omstreden, maar de overlast nam af. Er kwam nauwelijks een bestuurlijke aanpak van de grond van de invloedrijke criminele investeringen in vastgoed en bedrijven in deze wijk, zoals blootgelegd door de enquêtecommissie opsporingsmethoden.

Circa vier jaar geleden werd de ambtelijke veiligheidsstaf uitgebreid naar zeven medewerkers, want te veel urgente veiligheidskwesties bleven liggen. Plus twee mensen van het Veiligheidshuis. Daarmee is de Arnhemse veiligheidsorganisatie op dat moment nog steeds klein. De Nijmeegse veiligheidsafdeling telt dan bijvoorbeeld ongeveer dertig medewerkers. Bij deze dertig medewerkers worden de BOA's niet meegeteld. Deze vallen onder de afdeling Stadsbeheer. Het gaat alleen om de formatie van de afdeling Veiligheid. Ook de handhavings- en toezichtorganisatie in Arnhem is klein in 2015. Arnhem telt dan ongeveer vijftien BOA's. Dat is weinig, zowel in absolute zin (met inachtneming van het oppervlakte en de veiligheidsproblematiek) als in vergelijking met andere steden.[63]

Waarom is de Arnhemse veiligheidsorganisatie zo klein? De burgemeester en de ambtelijke trekker van het veiligheidsbeleid bepaalden tot 2013 de gemeentelijke veiligheidsagenda en daarmee wat wel en vooral niet systematisch werd opgepakt. Na die tijd veranderde dit tot 2017 niet wezenlijk. Bestuurders en ambtelijke afdelingen richtten zich op zaken die wél belangrijk werden gevonden, zoals economie, sociaal beleid, armoedebestrijding, werkgelegenheidsbeleid, burgerparticipatie en brede gebiedsgerichte taken. De georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit werd door gemeenteraad en college niet gezien als een bestuurlijke taak, maar als een kwestie voor politie en justitie. De boodschap van de enquêtecommissie opsporingsmethoden was in 1996 overtuigend, maar heeft niet geresulteerd in een politiek-bestuurlijke agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder criminele investeringen in vastgoed en bedrijven.

3.3 De aanpak van ondermijning: het startpunt in 2017

De benoeming van Marcouch als burgemeester (in 2017) wordt door respondenten geïnterpreteerd als een politieke wens om de veiligheidstaak op te pakken. Als dit klopt, luidt dat een politiek-bestuurlijke koerswijziging in. In 2017 bestaat de gemeentelijke aanpak van ondermijning in veel opzichten namelijk nog uit een optelsom van (losse) inspanningen en instrumenten. Belangrijke activiteiten en instrumenten waren:

a. De Wet Bibob
b. Bestuurlijke sluitingen
c. Pandenoverleg

[62] De twee andere ambtenaren richtten zich respectievelijk op crisisbeheersing en op beleidsmatige kwesties, inclusief het coffeeshopbeleid.
[63] Zie over de situatie in 2015: Rekenkamer Arnhem, 2015.

d. Prostitutiecontroles
e. RIEC: casus-aanpak en een onwelgevallige informatie

Ad a.) Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (verder: Bibob)
Er worden in slechts enkele sectoren Bibob-toetsen uitgevoerd, te weten: horeca-inrichtingen (inclusief coffeeshops), seksinrichtingen, escortbedrijven en speelautomatenhallen. Dit onderzoek wordt ter hand genomen door twee vergunning-medewerkers en daarbij wordt tot en met 2017 zelden een beroep gedaan op het Landelijk Bureau Bibob (verder: LBB). In sectoren met (grote) risico's op ondermijning in Arnhem (zie hoofdstuk 2) - zoals bij woningsplitsing ten behoeve van kamerverhuur of vastgoedtransacties - wordt geen Bibob-onderzoek verricht. Dit maakt het voor criminelen aantrekkelijk om in Arnhem te investeren.

Ad b.) Bestuurlijke sluitingen
Het gemeentebestuur beschikt over verschillende juridische mogelijkheden om panden te sluiten: op grond van de APV, artikel 174a Gemeentewet of artikel 13b Opiumwet. Er kan bijvoorbeeld worden besloten tot sluiting bij de vondst van een handelshoeveelheid drugs (inclusief hennepkwekerijen), illegale prostitutie of illegaal gokken. Hoewel respondenten constateren dat dergelijke criminaliteit frequent voorkomt in Arnhem, zijn van 2015 tot en met 2017 (slechts) zeven lokalen (waaronder één woning) tijdelijk gesloten: twee keer vanwege gokken; twee keer vanwege harddrugs; twee keer vanwege hennep; en één keer vanwege hennep en prostitutie. Er is in drie jaar tijd twee keer een sluiting opgelegd vanwege illegaal gokken, terwijl dit alleen al in het Spijkerkwartier een frequente activiteit is. Bij acties valt het echter lastig aan te treffen, mede vanwege goede afscherming en mogelijkheden om digitale sporen snel te wissen. Er bestaan politieke zorgen over nadelige consequenties van een sluiting, zeker als het een gezin betreft met minderjarige kinderen.

Ad c.) Pandenoverleg
Het zogenoemde pandenoverleg geeft gestalte aan de aanpak van overlast-gevende panden. Door vastgoedeigenaren is op grote schaal geïnvesteerd in panden ten behoeve van het verhuren van kamers of losse appartementen, met concentraties in: Spijkerkwartier, Centrum, Burgemeesterswijk, Hoogkamp en Klarendal.[64] Het gemeentelijk beleid wierp in 2017 weinig barrières op, mede omdat politiek en bestuur wenste dat werd voorzien in de vraag was (onder meer door studenten) naar kleine woningen. Huisjesmelkers profiteerden: vastgoedeigenaren die tegen zo gering mogelijke kosten en inspanningen zoveel mogelijk verdienen, bij voorkeur aan huurders die veel accepteren.

Een analyse uit 2007 constateert dat in Klarendal 25 panden in handen zijn van huisjesmelkers.[65] Dit rapport adviseert om een overleg in te stellen om de overlast van huisjesmelkerij te bestrijden. Dat wordt het zogenoemde pandenoverleg dat overlast-gevende panden bespreekt. Het voorzitterschap ligt in handen van een veiligheidsambtenaar en deelnemers zijn: politie, de Omgevingsdienst Regio Arnhem, burgerzaken, de afdeling handhaving van werk en inkomen en de brandweer. Als een pand bij meerdere partijen in beeld komt vanwege overlast, wordt zo mogelijk een controleactie gepland.

Het ontbreekt in 2017 aan beleid om de kansenstructuur voor huisjesmelkerij structureel te verminderen. Er wordt bijvoorbeeld geen Bibob-toets uitgevoerd bij woningsplitsing. Een categorie huisjesmelkers veroorzaakt sociale ellende vanwege druk die, deels ook vanuit criminele netwerken, wordt uitgeoefend op kwetsbare huurders.

Ad d.) Prostitutiecontroles
Het prostitutiebeleid hanteert een maximumstelstel, in die zin dat er acht vergunningen beschikbaar

[64] Gemeente Arnhem, *Woningen splitsen, lasten delen. Een beleidsevaluatie op het gebied van woningsplitsing en verkamering in Arnhem*, 15 januari 2019.
[65] Ferwerda, 2007.

zijn voor seksinrichtingen (waarvan er anno 2021 vijf beschikbaar zijn).[66] Arnhem telt een klein aantal vergunde seksinrichtingen, maar er komen veel klanten af op enkele honderden sekswerkers zonder vergunning: “Arnhem is *the place to be* voor prostituees en mensen die seks zoeken”.[67] Bij toezicht en handhaving ten aanzien van niet-vergunde of illegale prostitutie vervult het Prostitutie Controle Team (verder: PCT) van de politie een trekkersrol. Op basis van seksadvertenties wordt een selectie gemaakt van casus waar de prostitutie illegaal lijkt te zijn (in strijd met de APV) en van casus met indicaties voor mensenhandel. Controlebevindingen worden voor de gemeente vastgelegd in bestuurlijke rapportages. Van april 2015 tot en met mei 2017 zijn zeventien rapportages opgesteld.[68] De gemeente bekijkt per casus welke stappen worden gezet.[69] 'De concrete signalen over mensenhandel worden niet opgenomen in de bestuurlijke rapportages, maar monodisciplinair onderzicht door het PCT en AVIM (mensenhandelteam Politie). Deze signalen kunnen worden besproken in het casusoverleg Mensenhandel van het RIEC. Sinds 2013 kent de gemeente een ketenregisseur mensenhandel. Bij aanwijzingen voor mensenhandel kan een casus worden ingebracht in RIEC-verband.

Ad e.) RIEC: casusaanpak en onwelgevallige informatie
Het RIEC Oost-Nederland stelt in alle gemeenten in de regio een zogenoemd ondermijningsbeeld op. In 2017 gebeurt dit in Arnhem. Daartoe worden groepsgesprekken gevoerd met politiemensen en met gemeenteambtenaren, waarbij criminele kansenstructuren en casus worden geïnventariseerd. De ambtelijke opkomst is laag bij de bewustwordingsbijeenkomst. Er nemen vijfentwintig ambtenaren deel aan de groepsgesprekken; dat is goed, al ontbreekt een sleutelfiguur met veel materiekennis. De inhoudelijke opbrengsten vallen tegen. Het ondermijningsbeeld beschrijft desondanks misstanden met vastgoed (o.a. fraude en uitbuiting), witwassen, drugscriminaliteit (met name hennepteelt) en mensenhandel. Ook wordt gewezen op kwetsbaarheden vanwege het grote aantal kwetsbare groepen in de stad én door het gevoerde beleid, zoals het beperkte Bibob-beleid, de geringe ambtelijke capaciteit voor veiligheidsbeleid en gebrekkige doortastendheid.[70] Er worden fenomenen en locaties benoemd waarop nauwelijks zicht is, zoals het buitengebied, de bedrijventerreinen, de autobranche, de woonwagenkampen, het vastgoed en theehuizen.[71] Het ondermijningsbeeld was in 2017 nog geen impuls voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Dat paste bij de toenmalige ambtelijke lijn. Het RIEC kreeg eerder, omstreeks 2012, te verstaan dat analyses en informatie ambtelijk en bestuurlijk niet op prijs werden gesteld. Het RIEC diende de gemeente te ondersteunen bij Bibob-onderzoeken en bij invloed van *outlaw motorgangs* op de horeca in het centrum. Agenderende analyses werden niet gewaardeerd. In die tijd werd de zogenoemde gebiedsscan criminaliteit en overlast, die (overigens door het hele land) werd opgesteld door de politie, ambtelijk genegeerd. Sinds 2014 is de relatie tussen gemeente, politie,

[66] Escort valt buiten dit stelsel en de gemeente heeft een zogenoemde zorgzone waar in 2017 op straat wordt getippeld door negen prostituées met een vergunning.
[67] Citaat van de Korpsexpert Mensenhandel, Smokkel en Prostitutie van de politie-eenheid Oost-Nederland. Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/arnhem-is-the-place-to-be-voor-prostituees-en-mensen-die-seks-zoeken~acbf27f2/
[68] Van Wijk e.a., 2017.
[69] Er volgt zes keer een waarschuwing (per brief of in een gesprek), vijf keer wordt een last onder dwangsom opgelegd (bij herhaling dient dan een boete te worden betaald) en zeven keer wordt de woningbouwvereniging op de hoogte gesteld (twee keer wordt het huurcontract opgezegd). Drie keer wordt een sekswerker voor hulp doorverwezen, vijf keer worden geen maatregelen getroffen en één keer wordt een dossier aangemeld voor de casusgerichte aanpak van mensenhandel. Bron: Van Wijk e.a., 2017.
[70] RIEC, 2017 (Infographic)
[71] RIEC, 2017 (Infographic)

belastingdienst en RIEC verbeterd, al blijft de integrale RIEC-aanpak in 2017 voornamelijk steken op casusniveau.

Anno 2017: veiligheidsbeleid in de kinderschoenen
Resumerend, staat het Arnhemse veiligheidsbeleid in 2017 in de kinderschoenen. Dat geldt meer in het bijzonder voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Die aanpak rust in veel opzichten op de schouders van één ambtenaar en wordt afgebakend tot enkele dossiers of thema’s. Dit staat informatieverzameling in de weg en daarmee visievorming over de aanpak van ondermijning. De sociale ellende vanwege criminele praktijken wordt niet gezien als een bestuurlijk vraagstuk. In de ambtelijke toplaag en bestuurlijk wordt geen werk gemaakt van criminele kansen die ontstaan door beleidstekorten, zoals minimale Bibob-toetsing en de gemakkelijke instroom van een groot aantal zorgaanbieders.

3.4 De kloof: de veiligheidsnota versus het Coalitieakkoord

In 2018 worden een Coalitieakkoord en een Kadernota Veiligheid opgesteld voor de collegeperiode 2018-2022. Het is interessant om te bezien wat deze stukken vermelden over het (achterop geraakte) veiligheidsbeleid.

De Kadernota Veiligheid: tien thema’s
De Kadernota Veiligheid (2018-2022)[72] beschrijft doelstellingen en inspanningen. De nota vermeldt dat de veiligheidssituatie ongunstiger is dan past bij een middelgrote centrumstad. De nota constateert dat Arnhem relatief ongunstig scoort wat betreft geregistreerde criminaliteit, jeugdcriminaliteit en door burgers gerapporteerde drugsoverlast en drugshandel. Andere bronnen wijzen op een relatief hoog niveau van radicalisering en (geregistreerde) mensenhandel. Arnhem wordt – ook in de interviews - getypeerd als een middelgrote stad die wat onveiligheid betreft kenmerken heeft van een grote stad. Dit dient te worden aangepakt, zo constateert de nota. Daartoe wordt het veiligheidsvraagstuk opgedeeld in vier domeinen: stedelijke veiligheid; wijkveiligheid; maatschappelijke veiligheid; en fysieke veiligheid. Ondermijning is een stedelijk veiligheidsthema. Door de omvang en breedte van de Arnhemse veiligheidsproblematiek blijkt het lastig om de prioriteiten te reduceren tot een top-5 of top-3. De nota benoemt acht prioriteiten, exclusief fysieke veiligheid en het stevige radicaliseringsvraagstuk, namelijk:

1. De (relatief) hoge geregistreerde criminaliteit, in het bijzonder *High Impact Crimes*.
2. Ondermijning (genoemd worden: witwassen, drugshandel en hennepteelt en illegaal gokken)
3. Woonoverlast
4. Discriminatie
5. Huiselijk geweld
6. Personen met verward gedrag
7. Jeugdcriminaliteit
8. Online-criminaliteit[73]

Hoewel het niet als prioriteit wordt genoemd in de Kadernota, worden stevige ambtelijke inspanningen geleverd wat betreft:

9. Fysieke veiligheid
10. Radicalisering

[72] Gemeente Arnhem, *Arnhem; Veilige Stad. Kadernota Veiligheid 2018-2022*, vastgesteld d.d. 27 februari 2019.
[73] Toegevoegd op basis van een amendement van D66, PvdA en GroenLinks d.d. 27 februari 2019.

De gemeenteraad voegt hier een elfde inspanning aan toe, namelijk de Arnhemse medewerking met het experiment gesloten coffeeshopketen. Het zogenoemde 'wietexperiment'. Het veiligheidsbeleid bij en rondom wedstrijden van Vitesse legt ook een claim op ambtelijke capaciteit. Ambtelijk wordt gesproken over tien prioriteiten. Er zijn in 2018 meer prioriteiten dan ambtenaren (in loondienst) bij het programma Veiligheid.

Het Coalitieakkoord: vijf regels over veiligheid
In de paragraaf "Genieten van een nog mooier Arnhem" van het Coalitieakkoord 2018-2022[74] komt het thema veiligheid summier aan bod. Het betreft letterlijk drie regels en een kader met nog eens twee regels. Voor het verbeteren van de veiligheid wordt € 300.000,- per jaar beschikbaar gesteld. Dat is gemiddeld € 30.000,- per thema, met acht politieke prioriteiten, plus radicalisering en fysieke veiligheid, exclusief het 'wietexperiment' en het dossier Vitesse.

[74] Coalitieakkoord Arnhem 2018-2022, GroenLinks, VVD, D66 en PvdA.

4. Vanaf 2018: vooruitgang en knellende grenzen

Inleiding
Als de burgemeester in 2019 een ronde door de stad maakt, benoemen burgers veiligheidsproblemen, waaronder ondermijning. Zie paragraaf 4.1 Er wordt vanaf 2018 vooruitgang geboekt met de aanpak van ondermijning. Er komen onder andere wat meer veiligheidsambtenaren, er wordt actie ondernomen en er worden duurzame inspanningen voorbereid. Dit wordt beschreven in paragraaf 4.2. Ondanks de vooruitgang, loopt de ondermijningsaanpak tegen knellende grenzen aan. Zie daarover paragraaf 4.3. Het hoofdstuk sluit af met de aandacht voor ondermijning van de gemeenteraad in 4.4.

4.1 De burgemeestersronde door de stad

De burgemeester maakt, vanaf mei 2019, in ongeveer tien maanden tijd een ronde door de stad. Hij treedt in gesprek met bewoners en dringt erop aan dat ze geen blad voor de mond nemen. Er worden bewonersavonden of wijkwandelingen georganiseerd. Hierbij werken medewerkers van het programma Veiligheid en van de Teams Leefomgeving (verder: TLO) samen. Tijdens de stadsronde worden veiligheidsproblemen geïnventariseerd. Dit traject heeft verschillende opbrengsten:

- De gesprekken resulteren in een overzicht van veiligheidsproblemen, met bijzondere aandacht voor probleemwijken. Er worden kwesties aangekaart die betrekking hebben op ondermijning of die daarmee raakvlakken hebben. Zo wordt invulling gegeven aan een toezegging om wijkveiligheidsagenda's op te stellen.
- Er worden via dit burgemeesterstraject concrete veiligheidsproblemen door bewoners benoemd en geprioriteerd die ontbreken in de breed ingestoken wijkprogramma's die (na burgerconsultatie) zijn opgesteld door de TLO's.
- Er wordt een nieuwe overlegvorm in het leven geroepen: het wijkveiligheidsoverleg, waarbij programma Veiligheid samenwerkt met de TLO's (zie paragraaf 4.2).
- Er ontstaat een klik en coalitie tussen de burgemeester en burgers op basis van een gedeelde drive om de onveiligheid aan te pakken. Dit heeft betekenis, omdat dit een beroep doet op partijen die tussen hen in staan - gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en ambtelijk top – om de veiligheidsprestaties van de gemeente te verbeteren.

4.2 Voortuitgang: actie en verbinding

De burgemeestersronde en daarop gebaseerde wijkveiligheidsagenda's staan niet op zich. Het zijn onderdelen van verbeteringen die, met de burgemeester als trekker en in lijn met de Kadernota Veiligheid, op het veiligheidsdossier tot stand worden gebracht. Het betreft:

a. Het 'opplussen' van het Programma Veiligheid
b. Toezicht en handhaving: meer personeel en zakelijkheid
c. Bestuurlijke handhaving: grotere actiebereidheid
d. Het interventieteam: integrale analyse en actie
e. Wijkveiligheidsoverleg
f. BOTOC[75]: een preventieve aanpak in de steigers
g. Uitbreiding van Bibob-toetsing
h. Ondermijning: meldpunt en bewustwordingsbijeenkomsten
i. Een externe projectleider (stadmarinier) in het Spijkerkwartier

[75] BOTOC staat voor (het landelijk opgezette en gefinancierde) Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit.

j. Herstelagenda Coronacrisis

Ad a.) Het 'opplussen' van het Programma Veiligheid
Aan de vooravond van de huidige collegeperiode, in 2017, telde de gemeente zeven veiligheidsambtenaren (plus twee medewerkers van het veiligheidshuis), ondergebracht in de staf van de burgemeester. In 2019 wordt veiligheid een programma, binnen het cluster Strategie, Beleid & Regie (SBR).[76] De personele capaciteit wordt uitgebreid en in 2021 zijn er elf vaste kracht ambtenaren (op de loonlijst van de gemeente), aangevuld met vijf tijdelijk ingehuurde professionals. Tot die laatste categorie behoren onder meer de programmamanager, de projectleider voor het Spijkerkwartier en adviseur van een preventieprogramma in Arnhem-Oost (zie punt f.). Belangrijke inspanningen, zoals het preventieprogramma en de aanpak van radicalisering, worden (tijdelijk) gefinancierd door de Rijksoverheid.

De personele uitbreiding geeft wat meer ruimte voor de ondermijningsspecialist om gestalte te geven aan de integrale aanpak van RIEC-casus. Temeer omdat de onderlinge verhoudingen tussen gemeente en RIEC zijn verbeterd sinds 2017, mede doordat de programmamanager en burgemeester een integrale aanpak steunen en aanmoedigen.

Ad b) Toezicht en handhaving: meer personeel en zakelijkheid
In 2019 telt Vergunning & Handhaving, als onderdeel van het cluster Openbare Ruimte, ongeveer vijftien BOA's. Dit wordt uitgebreid met vier BOA's. Inclusief externe inhuur staat de teller in 2021 op vijfentwintig BOA's. Vier BOA's worden ingezet voor afval en twee krachten zijn voltijds bij het leerbedrijf. Dit betekent dat achttien BOA's operationeel inzetbaar zijn voor een omvangrijke taak: van bijzondere wetgeving tot de brede openbare ruimte-taak (ergernissen, overlast en eenvoudige milieuzaken). Het huidige afdelingshoofd is afkomstig van het programma Veiligheid en heeft recent een tweede coördinator aangesteld (voor een jaar gedetacheerd vanuit de politie). Hij investeert in opleiding en training en hij introduceert zakelijkheid rondom de BOA-inzet. Allerhande ambtelijke verzoeken, bijvoorbeeld van wijkmanagers, resulteren niet langer bijna automatisch in deelopdrachten. Ook na de personele uitbreiding is schaarste-management geboden, want de handhavingsorganisatie wordt overvraagd. In reactie daarop is de netto inzetbare capaciteit berekend, wordt geprioriteerd en op straat worden deeltaken gecombineerd. Voorts wordt tijd gereserveerd om kwaliteit te leveren, zoals het correct en volledig op papier zetten van bevindingen. Dat is belangrijk bij (de opvolging van) zaken die betrekking hebben op ondermijning, zoals over-bewoning, illegaal gokken, illegale prostitutie of drugscriminaliteit. Alertheid op ondermijning wordt gewaardeerd en aangemoedigd. Daarbij wordt geprofiteerd van informatiebijeenkomsten over ondermijning (zie punt h.) en van materiekennis die binnen de handhavingsorganisatie beschikbaar is. Die kennis is deels gebaseerd op jarenlange observaties op straat van misstanden die verband (kunnen) houden met georganiseerde criminaliteit en deels op een achtergrond als veiligheidsambtenaar of politiemedewerker.

Ad c.) Bestuurlijke handhaving: grotere actiebereidheid
Vanaf 2018 tot en met 2020 worden vaker bestuursrechtelijk panden gesloten dan in de drie jaren daarvoor. Van 2015 tot en met 2017 gebeurt dit zeven maal en in de periode van 2018 tot en met 2020 komt de teller uit op 24 sluitingen: tien woningen en 14 lokalen. Er wordt zestien keer hennep(teelt) aangetroffen, vier maal harddrugs en één keer hennep en harddrugs. In 2020 wordt een café gesloten vanwege een schietpartij en twee woningen vanwege illegaal vuurwerk. De

[76] Dat cluster telt, naast veiligheid, de volgende programma's: Vitale economie Arnhem-Nijmegen, Doorbraak naar werk; Energie en klimaat, Vitale economie Arnhem-Nijmegen en bruisende binnensteden; Ruimte, wonen, mobiliteit en milieu; Zorg dichterbij; Stedelijk programma sociaal en onderwijs; Vitale Economie Arnhem-Nijmegen; en Inclusie.

gemeente registreert, vanwege politieke vragen en zorgen daarover, of in het pand minderjarigen aanwezig waren. Dat is geen enkele keer het geval.[77]

De stijging is in absolute aantallen niet groot (17 keer). Dit neemt niet weg dat de toename past bij de actiestand waarin de burgemeester de ambtelijke organisatie plaatst. Bij misstanden dient - zeker als burgers overlast ondervinden - te worden opgetreden. Dit behoort zichtbaar te zijn, zodat duidelijk wordt dat de gemeente paal en perk stelt aan overlast, criminaliteit en gevaarlijke situaties.

Ad d.) Het interventieteam: integrale analyse en actie
Sinds 2019 is het zogenoemde Interventieteam Ondermijning (verder: interventieteam) actief.[78] Dit team geeft gestalte aan projectmatige integrale interventies op ondermijningsgevoelige locaties. De activiteiten worden aangestuurd door de lokale driehoek (burgemeester, officier van justitie en plaatselijke politiechef), met de burgemeester als trekker. De ambtelijke aansturing ligt in handen van de ondermijningsspecialist van het programma Veiligheid. De acties worden voorbereid door vaste deelnemers die wekelijks overleggen (politie en RIEC) en door het Openbaar Ministerie. Naast de gemeente betreft het de politie, het Openbaar Ministerie en het RIEC. De kern van de aanpak is dat op basis van locatiekennis - gebaseerd op straatinformatie van professionals én op een analyse van relevante systemen - wordt bezien welke organisaties en professionals worden ingezet bij controleacties. Daarbij wordt samengewerkt met publieke organisaties, zoals de Omgevingsdienst Regio Arnhem, Belastingdienst, Douane, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Ook wordt gebruik gemaakt van de kennis, apparatuur of bevoegdheden van netbeheerders en brancheorganisaties.

In korte tijd wordt de stap gezet van driehoeksopdracht, via analyse en voorbereiding, naar gemeenschappelijke actie. Het zijn publiek-private acties die zichtbaar zijn en criminaliteit en overtredingen aan het daglicht brengen. Zo wordt een norm gesteld en onderstreept dat de controle- en pakkans toenemen. De eerste acties hadden plaats op 26 november 2019 en op 21 januari 2020 op bedrijventerrein Het Broek. Er volgden acties in Geitenkamp (september 2020), in Malburgen-Oost (augustus 2020) en op en rondom station Arnhem Centraal (september 2020). Nu de gemeente - samen met onder meer de politie en Omgevingsdienst - toch gereed is voor interventies, werd de kans aangegrepen om ook acties op te zetten in het kader van het regionale project Stuwdam, gericht op het terugdringen van ondermijning in het buitengebied. In december 2020 werd in het Arnhemse buitengebied gezocht naar "(…) hennepkwekerijen, drugslabs en drugsdumpingen", als "startschot" van dit project.[79] De combinatie van analyse en actie valt op de werkvloer in goede aarde, zo constateren ambtenaren, burgemeester en politiechefs. Professionals stellen het op prijs dat ("eindelijk") wordt opgetreden, mede op basis van hun (straat)kennis. De nasleep van de acties legt wel druk op de (dun bezette) ambtelijke organisatie.

Ad e.) Wijkveiligheidsoverleg
De burgemeestersronde resulteert in wijkveiligheidsagenda's.[80] De informatie is niet volledig, maar de agenda's leggen urgente problemen op tafel. Burgers drongen in klare taal aan op actie. De wijkveiligheidsagenda's resulteerden in een opdracht van de burgemeester aan het programma Veiligheid om door de hele stad een wijkveiligheidsoverleg op te starten. Hiertoe wordt samengewerkt met de wijkmanagers van de TLO's, ondergebracht bij het cluster wijken. Arnhem telt acht TLO's en ongeveer 35 wijkmanagers. Daarnaast beschikt elk TLO over een ondersteuner.

[77] Van 2018 tot en met 2020 worden ook elf vergunningen ingetrokken: vier in 2018, zeven in 2019 en nul in 2020. In 2021 zijn inmiddels twee vergunningen ingetrokken.
[78] Brief aan de gemeenteraad, *Interventieteam Ondermijning Arnhem*, 4 februari 2020.
[79] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/operatie-stuwdam-team-zoekt-drugslabs-in-arnhems-buitengebied~a469a608/
[80] Brief aan de gemeenteraad, *Wijkveiligheid in Arnhem*, 3 maart 2020.

Daarmee is de beschikbare capaciteit voor gebiedsgericht werken dus aanzienlijk groter dan voor het programma Veiligheid. Er wordt in tien gebieden wijkveiligheidsoverleg gevoerd. Het voorzitterschap ligt in handen van een veiligheidsambtenaar en/of wijkmanager. Vaste deelnemers zijn politie, toezicht en handhaving, de zorgcoördinator, wijkmanager en veiligheidsambtenaar. meestal is ook het jongerenwerk vertegenwoordigd. Het overleg wordt ondersteund door een zogenoemde veiligheidsradar die wordt ontwikkeld door Bureau Beke. Dit instrument geeft een actueel beeld van de veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek.

Bij de opzet van het wijkveiligheidsoverleg bestonden spanningen tussen veiligheidsambtenaren en wijkmanagers. De wijkveiligheidsagenda's haalden de TLO-wijkprogramma's in, want: *a.)* de agenda's legden problemen bloot die ontbraken in de programma's, en *b.)* de agenda's onderstreepten dat de veiligheidsproblemen volgens burgers urgent zijn. De verhouding tussen 'veiligheid' en 'wijken' verbeterde toen in november 2020 twee minicrises druk legde op de ambtelijke organisatie. In het Spijkerkwartier werd een man doodgeschopt door zogenoemde 'pedojagers' en in Geitenkamp braken ongeregeldheden uit nadat het vuurwerkverbod was afgekondigd. Dit leidde tot intensief contact tussen de veiligheidsambtenaar (met wijkveiligheid in portefeuille) en wijkmanagers. Er werd in Geitenkamp een top-20 gemaakt van relschoppers, er werden veertien waarschuwingsbrieven verstuurd en zes gebiedsverboden opgelegd. Bovendien stelt de ambtelijk trekker van het wijkveiligheidsoverleg zich op als verbinder.

Ad f.) BOTOC: een preventieve aanpak in de steigers

In het kader van het landelijke Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC) wordt de aanpak van de criminele drugsindustrie versterkt, in die zin dat wordt geprobeerd instroom van jongeren in de drugswereld te voorkomen. Acht gemeenten met een fors drugsprobleem, waaronder Arnhem, konden een projectvoorstel indienen voor een wijkgerichte aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het Arnhemse voorstel is gehonoreerd en heeft betrekking op Arnhem Oost, in het bijzonder Presikhaaf en Malburgen, met de bedoeling dit in de komende jaren geografisch gezien uit te breiden. De doelgroep zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar. Er zijn twee intensieve trajecten opgestart, steeds gericht op zestig jongeren. De politie geeft gestalte aan de strafrechtelijke aanpak van onder meer straatdealers en wijkkoningen met een sturende criminele rol. Het jongerenwerk wordt doorontwikkeld, met de inzet van enkele ervaren frontlijnprofessionals. Ze leggen contacten met gezinnen en trachten risicojongeren op het (juiste) pad van school en werk te houden of te brengen. Er komen ook activiteiten voor doorsnee jongeren die niet in een risicocategorie vallen. Waar nodig wordt gewerkt aan anti-radicalisering. Straatcoaches zijn partners van jongerenwerkers en leggen zich toe op toezicht op straatniveau, ook in en om school. De schoolgebouwen worden een aangrijpingspunt bij interventies en gedragsbeïnvloeding. Het dienen veilige gebouwen te zijn (dus zonder drugs en wapens) en locaties waar kinderen zich ontwikkelen en, zo nodig, tijdig worden geholpen of worden aangesproken of aangepakt. Hiertoe wordt het Preventief Interventieteam (PIT) geïntroduceerd. De burgemeester streeft naar een veilige én pedagogische wijk. De stap naar vervolgonderwijs en werk is cruciaal. Daartoe wordt het zogenoemde Jeugd Buurtbedrijf in stelling gebracht.[81]

Het programma wordt tijdens het veldwerk van dit rapport ingericht. Het staat daarmee in de kinderschoenen. Een meerjarige aanpak is nodig, zo constateren geïnterviewde professionals, waarbij preventie en repressie worden gecombineerd. Preventie en repressie worden gezien als twee-eenheid: zonder repressie lonkt het criminele voorbeeld van wijkkoningen en zonder preventie en 'kansen' dreigen groepen afstand te nemen van de overheid. De combinatie van preventie en repressie is een doorbraak in Arnhem, waar dit eerst vaak los van elkaar stond.

[81] Infographic Programma BOTOC.

Ad g.) Uitbreiding van Bibob-toetsing

De gemeente Arnhem maakte tot december 2020 op een beperkt aantal terreinen gebruik van de wet Bibob. Bibob-toetsing werd namelijk louter uitgevoerd bij horeca-inrichtingen (inclusief coffeeshops), seksinrichtingen, escortbedrijven en speelautomatenhallen. Op 1 december 2020 wordt Bibob-toetsing geïntroduceerd op de volgende terreinen: evenementenvergunningen; vastgoedtransacties; omgevingsvergunningen; subsidies; en overheidsopdrachten.[82] Om dit te kunnen implementeren zijn een Bibob-coördinator en -onderzoeker aangesteld die in het eerste kwartaal van 2021 zijn gestart. De gemeenteraad moest overtuigd worden van de noodzaak tot intensivering van het Bibob-beleid.

Ad h.) Ondermijning: meldpunt en bewustwordingsbijeenkomsten

Er zijn eind 2019 en begin 2020 in samenwerking met het RIEC twee zogenoemde bewustwordingsbijeenkomsten over ondermijning georganiseerd voor gemeenteambtenaren.[83] De bijeenkomsten duurden twee uren en er namen elf ambtelijke afdelingen[84] deel, plus het RIEC, de Omgevingsdienst Regio Arnhem en de Havenmeester. Op twaalf afdelingen hebben negentien ambtenaren zich aangemeld als aandachts-functionaris ondermijning, die deze problematiek met collega-ambtenaren bespreken en bij hen onder de aandacht brengen. Zo wordt getracht een impuls te geven aan de ambtelijke signalering van ondermijning, waartoe ambtenaren terecht kunnen bij een meldpunt, ondergebracht bij het programma Veiligheid.

Ad i.) Een projectleider in het Spijkerkwartier

In het najaar van 2020 wordt een projectleider (die vaak stadsmarinier wordt genoemd) aangetrokken om de veiligheid in het Spijkerkwartier te verbeteren, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat en omgeving. De marinier is een externe expert die 16 uur per week actief is. Hij formuleert drie basisvoorwaarden voor deze taak: korte lijnen met de burgemeester (en zo nodig met andere bestuurders); medewerking van ambtelijke afdelingen, professionals, ondernemers en burgers; en een kantoor in het werkgebied. Inmiddels is de projectleider ingetrokken in het pand Steenstraat 66, zodat de aanwezigheid van de gemeente zichtbaar is. De directe lijn met de burgemeester is bedoeld als steun in de rug om - met 'geleend gezag' - ambtelijke inzet en actie vlot te trekken. In het actieplan worden dertien inspanningen beschreven, waaronder de aanpak van ondermijning. Dat vergt duurzame actie en wordt getrokken door twee ambtenaren van het programma Veiligheid. De gedachte is dat pand voor pand de situatie wordt bekeken. Er wordt gestreefd naar een coalitie met bonafide ondernemers. Daarnaast worden interventies en controles voorbereid, zowel systematisch als via incidentele acties. De aanpak van ondermijning vergt een lange adem. Daarom worden – los van ondermijning - ook maatregelen gepland waarmee op korte termijn zichtbare resultaten vallen te boeken, zoals de aanpak van zwerffietsen, verlichting op donkere plekken, cameratoezicht en beter onderhoud; het gaat om schoon en heel. Voorts worden enkele bestaande beleidslijnen doorgetrokken, zoals het realiseren van een divers winkelaanbod en interventies om de overlast van verwarde personen en arbeidsmigranten te verminderen. Dit vergt samenwerking en gemeenschappelijke actie van de projectleider met wijkmanagers, programma Veiligheid, Vergunning & Handhaving en Economische Zaken. Het gaat dus om een brede aanpak, al is de zwaarste opgave duidelijk: een duurzame aanpak van de (al decennialang aanwezige) ondermijning.

Ad j.) Herstelagenda Coronacrisis: oog voor ondermijning

[82] Brief aan de gemeenteraad, *Beleidsregels Wet Bibob gemeente Arnhem 2020*, 1 december 2020.

[83] Daarnaast nemen Arnhemse ambtenaren zo nu en dan deel aan soortgelijke externe bijeenkomsten of congressen.

[84] Team leefomgeving; vergunningen & handhaving; klantcontact-centrum; vastgoed; onderhoud; werk & inkomen; economische zaken; zorg; informatie; sportbedrijf; en burgerzaken.

De gemeente heeft een herstelagenda opgesteld vanwege duurzame ongunstige effecten van de coronacrisis op sociaaleconomische omstandigheden en omdat de crisissituatie een impuls is voor criminele praktijken.[85] De agenda wijst op signalen dat ondernemers met financiële problemen extra vatbaar zijn voor financiële ondersteuning vanuit criminele hoek, bijvoorbeeld via leningen, investeringen of overnames. Op straatniveau zijn ook nog andere effecten zichtbaar, zoals een toename van de illegale drugshandel op straat en door bezorgers. Bovendien maken financiële problemen niet alleen ondernemers vatbaarder voor criminele invloeden en inkomsten, maar ook burgers, bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van (tijdelijk) werk. Met het vaststellen van de herstelagenda komt structureel jaarlijks € 400.000,- voor handhaving, veiligheid en ondermijning beschikbaar. Deze corona-gelden worden ingezet voor twee Bibob-coördinatoren en vier handhavers.

4.3 De aanpak van ondermijning: knellende grenzen

De extra inspanningen lopen tegen grenzen aan. Dit is deels het product van de pragmatiek die bij de vooruitgang aan de dag wordt gelegd. Meer concreet komen de volgende knelpunten komen in beeld:

a. De organisatorische positie van het programma Veiligheid
b. Programma Veiligheid: een (te) hoge werkdruk
c. Versnippering van de veiligheidstaak
d. Bibob-beleid: een wereld (terug) te winnen
e. Ruimte voor (zorg)fraudeurs

Ad a.) De organisatorische positie van het programma Veiligheid
Veiligheid heeft geen centrale plaats gekregen in de ambtelijke organisatie. De veiligheidstaak is als één van de acht programma's ondergebracht bij het cluster SBR. Arnhem telt dus geen afdeling of directie die gestalte geeft aan de complexe veiligheidstaak. Er is geen formule beschikbaar om te berekenen hoeveel capaciteit beschikbaar dient te zijn voor veiligheidsbeleid, al dient de slagkracht te passen bij de lokale veiligheidsproblematiek. Die is in Arnhem onevenredig groot, terwijl het programma Veiligheid juist relatief weinig ambtenaren telt: ongeveer tien in loondienst, aangevuld met tijdelijk ingehuurde professionals.[86] De sterkte is enigszins uitgebreid (bij het programma Veiligheid en bij V&H), maar dat neemt niet weg dat de organisatorische positie van veiligheid een knelpunt blijft. De capaciteitsuitbreidingen vergden een stevig politiek debat, omdat dit binnen de bestaande personeelsbegroting diende te worden gerealiseerd. Door de uitbreiding komt niet langer de hele ambtelijke ondermijningstaak uit bij één specialist, want dit wordt ook opgepakt in het BOTOC-programma, door de projectleider (stadsmarinier), door een ambtenaar die opdracht heeft gekregen het prostitutiebeleid te actualiseren en als aspect van de wijkveiligheidsagenda's. Dit neemt niet weg dat het takenpakket van deze ondermijningsspecialist netto groeit, onder meer door het inrichten van het interventieteam en door het aanjagen van ambtelijke signalering bij het meldpunt ondermijning.

Ad b.) Programma Veiligheid: een (te) hoge werkdruk
Het programma Veiligheid geeft invulling aan een brede taak. Belangrijke dossiers zijn - naast ondermijning - fysieke veiligheid (crisisbeheersing), radicalisering, prostitutiebeleid, mensenhandel en het brede terrein van wijkveiligheid. Veiligheidsambtenaren maken werk van de zogenoemde persoonsgerichte aanpak en nemen deel aan (casusoverleg van) het zorg- en veiligheidshuis.

[85] Gemeente Arnhem, Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis.
[86] De afdeling Veiligheid in Nijmegen telt in 2018 bijvoorbeeld ruim 30 fte (toezichthouders en BOA's vallen onder Stadsbeheer).

Veiligheidsambtenaren ondersteunen de burgemeester bij lastige of ingewikkelde kwesties of dossiers, zoals de voetbalportefeuille (Vitesse), het coffeeshopbeleid of vluchtelingen. Deze ambtenaren ondersteunen de burgemeester ook bij kwesties die als incident of minicrisis opspelen en vragen om snelle analyses en actie. Bijvoorbeeld ongeregeldheden in de wijk Geitenkamp of illegale feesten. De werkdruk is hoog en dat speelt het programma parten, ook wat betreft de aanpak van ondermijning. Dit komt tot uitdrukking in de volgende patronen:

- Er worden (tijdelijke) externe middelen verworven en benut, onder meer bij de aanpak van radicalisering, bij het BOTOC-programma in Arnhem-Oost en voor een onderzoek naar ondermijning op wijkniveau.
- Er worden tijdelijk externe krachten ingehuurd, ook op belangrijke functies en bij belangrijke programma's. Het betreft onder meer de programma-manager, de adviseur van het BOTOC - programma en de projectleider in het Spijkerkwartier.
- Vanwege het complexe en urgente karakter van de veiligheidsopdracht zijn bij de recente personele uitbreiding ervaren professionals aangesteld. Het voordeel is dat ze gelijk van start konden. Ze beschikken echter nauwelijks over organisatorische en inhoudelijke ondersteuning.
- Urgente kwesties verdringen belangrijke taken, zoals het opbouwen van een kennis- en informatiehuishouding. Ambtenaren constateren dat fenomenen, probleemlocaties en zichtbare verschijningsvormen van ondermijning in beeld zijn, maar dat er beperkte informatie is over criminele netwerken en over criminele werkwijzen. Analyse en onderzoek zijn recent ter hand genomen. Er wordt door criminologen onderzoek gedaan naar criminele netwerkvorming en naar ondermijning op wijkniveau. De inzet van het interventieteam wordt gebaseerd op bondige analyses en de opbrengsten van de acties verschaffen informatie.
- Door de beperkte formatie van het programma Veiligheid dient ook bij de aanpak van ondermijning telkens te worden bekeken wat wel en niet wordt opgepakt. Er wordt geselecteerd op welke dossiers veiligheidsambtenaren een trekkersrol vervullen, zoals bij het interventieteam en het BOTOC-programma. De problematiek vanwege kamerverhuur wordt in Arnhem aangepakt, al gebeurt dit niet vanuit de invalshoek van ondermijning, want het ruimtelijke ordeningsperspectief staat centraal. De beleidsevaluatie en in gang gezette aanpak nemen de woningmarkt als uitgangspunt en niet de criminele netwerken die investeren panden en die huurders onder druk zetten of uitbuiten. Bewoners constateren dat - ook op locaties met overlast van kamerverhuur (zoals het Spijkerkwartier) - geldende regels niet worden gehandhaafd. Zoals de regel dat de verhuurder de hoofdbewoner van het pand moet zijn. Er bestaat wat betreft kamerverhuur een gat tussen beleid en handhaving.

Ad c.) Versnippering van de veiligheidstaak
De ambtelijke veiligheidstaken zijn verdeeld over functionele clusters én over gebiedsgerichte activiteiten. V&H maakt deel uit van het cluster OR en programma Veiligheid is onderbracht bij het cluster SBR.[87] Het typeert Arnhem dat sterk wordt ingezet op gebiedsgericht werken, in samenspel tussen burgers en wijkmanagers. Er zijn in totaal ongeveer 35 wijkmanagers, verdeeld over acht TLO's. Er zijn brede wijkprogramma's opgesteld met concrete en strategische punten. Voor zover de TLO's wijkveiligheid agendeerden, betrof het voornamelijk sociale veiligheid, zoals woonoverlast. Woonoverlast is een vast thema voor TLO's, want elk TLO-werkgebied kent een Overlast en Zorg Overleg (OZO). Deelnemers zijn de wijkmanagers, de wijkagent, een corporatie-

[87] Ook in gemeenten waar wél een substantiële veiligheidsafdeling is opgebouwd, komt deze organisatorische scheiding voor. Dat neemt niet weg dat toezichthouders en handhavers belangrijker worden bij het verzamelen en doorgeven van informatie, ook wat betreft ondermijning. Ook neemt het (opleidings-)niveau van deze functionarissen toeneemt, waardoor veiligheid, toezicht en handhaving wat dat betreft naar elkaar toegroeien.

medewerker en de zorg- en overlastcoördinator die in verbinding staat met het sociaal wijkteam. Deze teams beschikken over een breed arsenaal met sociaal-preventieve interventies, zoals begeleiding, arbeidsbemiddeling, opvoedingsondersteuning of ondersteuning bij het op orde brengen van de financiële situatie.

De aanpak van ondermijning vergt samenwerking tussen ambtenaren met veiligheidstaken en ambtenaren met sociale en/of gebiedsgerichte taken. Qua visie wordt de brug inmiddels geslagen, maar de praktijk kampt met knelpunten:

- Wijkveiligheid vraagt om decentrale actie op het niveau van straten, buurten of groepen, maar ook systematische en centrale informatieanalyses en daarop gebaseerde actie en prioriteiten. Het heeft weinig zin om straatdealers of foute huisjesmelkers wel in de ene wijk aan te pakken, maar (dezelfde personen of netwerken) een paar honderd meter verderop niet. In het kader van het wijkveiligheidsoverleg worden centraal opgezette analyses straks gecombineerd met lokale actie. Dit krijgt gestalte vanuit het programma Veiligheid, met de burgemeester als trekker. Wijkmanagers zijn decentraal gericht en het ontbreekt bij gebiedsgericht werken aan een trekker die zorgt voor centrale informatiesturing.
- Wijkmanagers hebben geen uitvoerende taak, want het idee is dat zij - op basis van locatiekennis - ambtenaren in de staande organisatie aanzetten tot inspanningen op wijkniveau. Wat veiligheidsbeleid betreft levert dit scheve verhoudingen op. Dat betekent namelijk dat ongeveer 35 wijkmanagers een beroep doen op het programma Veiligheid met tien vaste ambtenaren. Wat ondermijning betreft, wordt op een nog veel kleiner aantal veiligheidsambtenaren een beroep gedaan.
- Wijkveiligheid is als topprioriteit benoemd door burgers én de burgemeester (zie paragraaf 4.1). Wijkmanagers nemen deel aan de uitvoering van wijkveiligheidsagenda's, maar zijn qua opleiding, achtergrond en kennis vaak generalisten, terwijl concrete thema's of problemen vragen om direct beschikbare veiligheidsexpertise.
- Buiten het programma Veiligheid wordt onveiligheid voornamelijk gedefinieerd als een vraagstuk dat van ambtenaren sociale of preventieve interventies vergt. Bij kamerverhuur en bij de exploitatie van winkelpanden wordt bijvoorbeeld voorbij gegaan aan criminele investeringen in vastgoed en aan criminele invloed op (afhankelijke) huurders.
- Professionals die voor hun werk op straat komen (en in verhuurde kamers), zien sociale problemen (o.a. verslaving of financiële problemen) en jongvolwassenen die beginnen met criminaliteit en daarbij onder invloed staan van wijkkoningen. Sociale wijkteams zoeken volgens respondenten doorgaans echter geen toenadering tot mensen met dergelijke problemen, omdat het idee is dat de klant met een vraag naar het team dient te komen. De overheid werkt met andere woorden niet of nauwelijks *outreachend*, terwijl criminelen dat juist wel doen. Criminelen ronselen immers vatbare personen.

Ad d.) Bibob-beleid: een wereld (terug) te winnen

Het Bibob-beleid bleef tot voor kort (december 2020) beperkt tot vergunningen in een klein aantal risicobranches: horeca (inclusief coffeeshops), seksinrichtingen, escortbedrijven en speelautomatenhallen. Hier komt bij dat bij Bibob-onderzoek sporadisch een beroep werd gedaan op het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Door de beperkte toepassing van de Wet Bibob kwamen drie functies van de Wet Bibob in geringe mate uit de verf: *a.)* het blokkeren van ongewenste vergunningen; *b.)* eerlijke concurrentie voor ondernemers; en *c.)* duidelijk maken dat Arnhem alert is op indicaties voor criminaliteit. Het lange tijd terughoudende Bibob-beleid trok ondermijning aan. Inmiddels is Bibob-toetsing uitgebreid naar andere terreinen (zie paragraaf 4.2) en er zijn in het eerste kwartaal van 2021 een Bibob-coördinator en -onderzoeker aangesteld. Deze beleidsomslag is vooruitgang, al is er een lange weg te gaan om via Bibob-toetsing (merkbaar) invloed te krijgen op ondermijning:

- Ambtelijke afdelingen worden door het nieuwe Bibob-beleid in een andere rol geplaatst. Er wordt een meer onderzoekende en kritischer houding gevraagd, bijvoorbeeld bij een toelichting op een (mogelijke) Bibob-toets. Ook tegenover (rechts)personen waarmee een relatie bestaat. De ambtelijke stijl dient te worden aangepast, waarbij een balans wordt gezocht tussen ondernemersgerichtheid en alertheid op mogelijke ondermijning. Dit is met name belangrijk als Bibob-toetsing een optie is en geen standaard-instrument.
- Inmiddels hebben criminele of verdachte netwerken en (rechts)personen zich in Arnhem gevestigd, mede omdat geen Bibob-toets is uitgevoerd of omdat ze bij zo'n toets zaken wisten af te schermen. In maart 2018 wordt een Arnhemmer aangehouden, op verdenking van "gewoonte-witwassen, waarbij hij met crimineel verkregen geld horecagelegenheden op de Korenmarkt kocht."[88] De burgemeester sluit vier horecazaken. Respondenten wijzen – los van deze casus - op ingewikkelde bedrijfsconstructies en stromanconstructies. Hierdoor vergt een Bibob-onderzoek tijd en energie, mogelijk inclusief een beroep op het LBB. Bij dergelijke Bibob-onderzoeken kan een recente aanpassing van de Wet-Bibob worden benut, namelijk de optie om onderzoek te doen naar de zakelijke omgeving van een (rechts)persoon, zoals een geldschieter, bestuurder of aandeelhouder. De Arnhemse uitbreiding van de Bibob-toetsing is fors en de complexiteit neemt dus ook toe.
- Programma Veiligheid heeft een meldpunt ondermijning ingericht. Het is nu nog louter een mailadres, al is het de bedoeling om een goed werkend meldpunt in te richten. De consequentie is dat - na implementatie- niet alleen preventieve Bibob-onderzoeken 'aan de voorkant' worden uitgevoerd, maar ook analyses op basis van signalen over mogelijke ondermijning. Vanwege de criminele kansen in Arnhem valt te verwachten dat dit een stroom relevante meldingen oplevert. Ook dit resulteert in extra werk voor het programma Veiligheid.

Ad e.) Ruimte voor (zorg)fraudeurs

Met de invoering van de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 is het gemeentelijke takenpakket stevig uitgebreid. In eerste instantie ging de aandacht vooral uit naar het continueren van de zorg, maar reeds in 2015 en 2016 komt georganiseerde zorgfraude in beeld.[89] Daarbij kan het gaan om grote fraudebedragen, ook bij kleine recent opgerichte zorgaanbieders. Respondenten herkennen dit in Arnhem en benadrukken dat bij (regionale) aanbestedingen aanvankelijk nauwelijks werd gescreend. Het resulteerde in (een wildgroei van) vele honderden gecontracteerde zorgaanbieders. Ruim 700 volgens de ene respondent en meer dan 800 volgens anderen, maar in elk geval veel. Een deel is opgericht om zorgfraude te plegen. Respondenten wijzen daarnaast op aanwijzingen voor: drugscriminaliteit op het niveau van (het netwerk rondom) zorgaanbieders en drugshandel door zorgcliënten; rekrutering van zorgcliënten in achterstandswijken in Arnhem en in de Randstad; en huisvesting van zorgcliënten in Arnhem in panden van kamerverhuurders. In de vorige collegeperiode kon bij zorgfraude een tijd lang het onterecht uitgekeerde geld niet worden teruggevorderd, namelijk als geen beschikking was afgegeven. Hier komt bij dat de pakkans laag was en is. Arnhem telt enkele honderden gecontracteerde zorgaanbieders en drie Wmo-toezichthouders (dat waren er tot voor kort twee) plus twee BOA's voor zowel Wmo als Participatiewet. Criminelen van binnen en buiten Arnhem investeerden in zorgaanbieders en/of in huisvesting van zorgcliënten. In Arnhemse probleemwijken rijden personen rond in dure auto's die op naam staan van een zorgaanbieder. Inmiddels zijn beleidsaanscherpingen doorgevoerd. Er worden beschikkingen afgegeven, zodat kan worden teruggevorderd. Ook wordt gelet op zorgaanbieders met opvallend hoge winsten en/of lage

[88] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/drugsbaron-die-cafes-korenmarkt-financierde-opgepakt-kroegen-per-direct-dicht~a18c4398/

[89] Fenger e.a., 2016.

personeelskosten. Er zijn strengere regels opgesteld voor aanbestedingstrajecten. Het aantal gecontracteerde zorgaanbieders is ongeveer gehalveerd, maar ligt nog steeds op een hoog niveau. De zogenoemde Open House-aanbesteding is gestopt.[90] Er wordt nu een semi Open House-methode gehanteerd, waarbij gedurende een afgebakende periode kan worden ingeschreven door aanbieders. Echter, er zijn inmiddels frauderende zorgaanbieders in Arnhem actief. Er zijn netwerken opgebouwd die weten dat de sancties vanwege zorgfraude vaak meevallen, waardoor zorgfraude loont, en er bestaat weinig zicht op zorgaanbieders die optreden als onderaannemer.

Zorgfraude wordt in Arnhem gecombineerd met kamerverhuur aan zorgcliënten. Formeel mag deze koppeling nu niet meer. Bij de combinatie van verhuur en zorg werd geprofiteerd van de snelle en eenvoudige manier waarop mensen die verhuizen zich kunnen inschrijven in de BRP. Dat biedt niet alleen kansen voor zorgfraude, maar ook voor andere fraude, zoals uitkeringsfraude. Hier komt bij dat de sociale rechercheurs zijn verdeeld over de geografische gebiedsteams. Dit trekt een wissel op de samenwerking, informatie-uitwisseling en slagkracht bij fraudebestrijding.

4.4 Aandacht voor ondermijning bij de gemeenteraad

De gemeenteraad stelt in februari 2019 de Kadernota Veiligheid 2018-2022 vast en bepaalt daarmee ook de prioriteiten van het Arnhemse Veiligheidsbeleid. De Kadernota Veiligheid is uitvoerig behandeld in de gemeenteraad en daarmee heeft veiligheid veel politieke aandacht gekregen. Eén van de prioriteiten is ondermijning. Ondanks de hierboven genoemde uitgebreide behandeling van het onderwerp veiligheid is de gemeenteraad beperkt geïnformeerd en betrokken op specifiek het onderwerp ondermijning. Een aantal signalen hiervoor is:

- De gemeenteraad is met diverse raadsinformatiebrieven geïnformeerd door het college over thema's uit de kadernota Veiligheid. Het aantal raadsbrieven dat specifiek ingaat op de opgaven en aanpak van ondermijning is beperkt.[91] Overigens had het college wel in 2020 een themabijeenkomst gepland staan voor de gemeenteraad. Deze is niet doorgegaan vanwege Corona. Ook heeft de burgemeester bij de behandeling van de Kadernota Veiligheid de toezegging gedaan om twee keer per jaar voor de gemeenteraad een informerende bijeenkomst te organiseren met de politie over het brede thema veiligheid, waaronder ondermijning. De laatste bijeenkomst was in september 2020.
- Een zoekopdracht in het raadsinformatiesysteem bij gestelde artikel 44 vragen op de zoektermen 'veiligheid', 'georganiseerde criminaliteit', 'criminaliteit', 'ondermijning' en 'drugs' levert voor de periode vanaf 2018 in totaal 10 hits op. Daar zitten geen schriftelijke vragen bij die betrekking hebben op het specifieke onderwerp ondermijning.
- Een zelfde zoekopdracht levert bij het raadsinstrument moties in de periode 2018-2021 in totaal 7 hits op.
- Er zijn wel vragen gesteld over vakantiepark Arnhem of dit vrijplaats taferelen waren. Daarnaast is de raad ook geinformeerd over Ariadne aanpak.
- In de periode 2018-2021 heeft de gemeenteraad geen fundamenteel debat gevoerd over de Arnhemse opgave, de visie en de aanpak op het gebied van specifiek ondermijning. Het college heeft het debat niet geagendeerd en de gemeenteraad heeft niet om het debat en/of voorbereidende stukken gevraagd. In het kader van het onderzoek is een sessie met een afvaardiging van de gemeenteraad georganiseerd. Tijdens deze sessie werd door aanwezigen de behoefte geuit om nog meer meegenomen te worden door het college op dit onderwerp.

Met het vaststellen van de Kadernota Veiligheid 2018-2022 heeft de gemeenteraad geen integrale visie op ondermijning vastgesteld. Het vraagstuk in hoeverre de prioriteiten in balans zijn met de beschikbare middelen komt niet expliciet op de agenda van de gemeenteraad terecht. Op twee momenten is er sprake van een kleine ophoging van het budget voor veiligheid en ondermijning:

1. In het coalitieakkoord 2018-2022 is een verhoging van structureel 300.000,- per jaar afgesproken voor onder andere het tegengaan van ondermijning en overlast. Deze middelen zijn in de Meerjaren Programmabegroting van 2019 ook daadwerkelijk beschikbaar gesteld.
2. In de Herstelagenda Corona (vastgesteld door de raad op 2 september 2020) is een aanvullend structureel budget van 400.000,- opgenomen voor handhaving, veiligheid en ondermijning. Deze corona-gelden worden ingezet voor twee Bibob-coördinatoren en vier handhavers. De gemeenteraad heeft een amendement aangenomen waarin is opgenomen dat het college de dekking van deze extra middelen moet realiseren binnen het bestaande budget voor personeel (een taakstelling). [92]

[90] Open House is een toelatingssysteem voor de levering van (zorg)voorzieningen op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. Een gemeente stelt slechts geschiktheidseisen of minimumeisen, waarna aanbieders in beginsel gedurende de hele looptijd van het systeem kunnen toetreden.
[91] Op 4 februari 2020 stuurt het college een raadsbrief naar de raad over het Interventieteam Ondermijning Arnhem.

[92] Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2021-2024/Arnhemse herstelagenda coronacrisis op 2 september 2020 neemt de raad onder andere de volgende twee amendementen aan: 'Wel handhaven, maar taakstelling op personeel' (20A66) en 'Opsporen en bestraffen van criminelen geen taak van de gemeente' (20A63g).

5. In antwoord op de empirische deelvragen

Inleiding
Dit hoofdstuk kan worden gelezen als samenvatting. Het geeft antwoord op de empirische deelvragen.

5.1 Ondermijning: belangrijke fenomenen

Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?

Het veldwerk levert in Arnhem een duidelijke top-3 op van criminele fenomenen, namelijk: drugscriminaliteit, mensenhandel en misstanden met vastgoed, zoals sociale ellende onder huurders van sobere woonruimte.

Drugs
De heroïne- en hennepmarkten zijn belangrijk (geweest) voor het opbouwen van criminele infrastructuren die inmiddels ook blijken te worden benut op andere criminele (drugs)markten. De enquêtecommissie opsporingsmethoden concludeerde in 1996 dat internationale heroïnesmokkel en -handel de basis had gelegd voor Koerdisch-Turkse investeringen in vastgoed en bedrijven in Turkije en in het Spijkerkwartier. Respondenten typeren Arnhem anno 2021, wat drugs betreft, echter als “hennepstad”. Vanaf de jaren negentig komt hennepteelt in beeld op woonwagencentra en in volkswijken. Daarna strekte het zich uit naar het centrum en naar multiculturele wijken, zoals Presikhaaf en Malburgen. Dichtbevolkte stadswijken lenen zich niet goed voor productie van synthetische drugs, al worden in het buitengebied dumpingen aangetroffen en wordt zo nu en dan een lab aangetroffen. Op de illegale drugsmarkt is het drugsaanbod divers. Alle populaire drugs (softdrugs, xtc, amfetamine en cocaïne) worden besteld en geleverd. Kenners benadrukken de populariteit van twee legale middelen: lachgas en partydrug 3-MMC. Op locaties met geconcentreerde drugscriminaliteit wordt, verspreid over de stad, door tientallen dealers drugs verkocht. Bezorging is in de hele stad mogelijk. Aan de onderkant van de drugsmarkt stromen (jong)volwassenen en jongeren in, deels in navolging van criminelen met status: “wijkkoningen.”

Mensenhandel
Arnhem is een stad met (van oudsher) veel prostitutie. Respondenten zijn bezorgd over seksuele uitbuiting op kamers en woningen die tijdelijk worden gehuurd en waar prostituées worden gewisseld, om de controle- en pakkans te verminderen. Dekmantelbedrijven, zoals massagesalons en de beautysector, worden gebruikt voor illegale prostitutie. Het Spijkerkwartier is daartoe aantrekkelijk, want hier komen veel klanten voor betaalde seks. Ook ronselen loverboys (jonge) vrouwen. Via contactadvertenties worden klanten geworven.

Wat niet-seksuele uitbuiting betreft, wijzen respondenten op kamers of kleine woningen waar tijdelijk arbeidsmigranten worden gehuisvest. Arbeidsmigranten rouleren (tussen woningen en gemeenten) en staan onder druk door de koppeling tussen huisvesting en arbeid.

Hennepteelt is gevoelig voor criminele druk. Het onderscheid is klein tussen (profiterende) daders en slachtoffers van criminele uitbuiting. Er worden schuldenaren geronseld en onder druk gezet. Als een hennepkwekerij wordt geruimd, is de kans groot dat het ‘voetvolk’ de schuld terug moet verdienen. Respondenten wijzen op Vietnamezen die onder slechte omstandigheden worden aangetroffen bij hennepteelt. Zorgbureaus bezitten of huren goedkope woonruimte en plaatsen daar zorgcliënten die nauwelijks zorg ontvangen. Zorgbudgetten worden gebruikt voor de (hoge) huur. Ook worden zorgcliënten ingezet bij drugscriminaliteit.

Criminelen ronselen jongeren, onder andere voor drugscriminaliteit. Ook worden jongeren onder dwang (verder) in de problemen gebracht, bijvoorbeeld als misdaadgeld op hun bankrekening wordt gestort.

Misstanden met vastgoed
Respondenten zien of vermoeden misstanden met vastgoed. Arnhem is aantrekkelijk voor huisjesmelkers. Wie beschikt over criminele antecedenten hoeft niet bevreesd te zijn over de uitkomsten van een Bibob-toets (bij een bouw- of splitsingsvergunning), want die werd niet uitgevoerd. Het is gemakkelijk om personen in te (laten) schrijven in de BRP of om dit juist niet te doen. Er worden tegen hoge prijzen kamers of sobere woningen verhuurd, ook aan personen die door criminelen onder druk worden gezet. Vastgoed en bedrijven worden benut bij criminele praktijken: witwassen, criminele ontmoetingen en als dekmantel voor onder meer drugscriminaliteit en illegaal gokken. Er bestaat sociale ellende onder personen die eenvoudige woonruimte (zoals een kleine woning, kamer of louter een matras) huren. Deze signalen en zorgen strekken zich uit over stad: in het centrum, in het Spijkerkwartier en in kwetsbare wijken.

De horeca was lang één van de weinige branches met Bibob-toetsing. Dit leidde tot contrastrategieën: stromanconstructies en criminelen of verdachte (rechts)personen die (met ondoorzichtige bedrijfsconstructies) de stap (lijken te) zetten van onder- naar bovenwereld. Er is invloedsuitoefening geconstateerd in de horecasector vanuit outlaw motorgangs. Voorts valt op dat een categorie horecazaken zich tijdens de coronacrisis zonder noodsteun staande houdt. Er wordt een toename van het aantal horeca-overnames geconstateerd, al is onduidelijk of het criminele investeringen betreft.

Overige fenomenen
Naast de bovenstaande ondermijnende praktijken wijzen respondenten onder meer op illegaal gokken en op handel in illegaal vuurwerk. Respondenten benadrukken dat het in Arnhem gemakkelijk is om uitkeringsfraude te plegen, ook systematisch of georganiseerd, onder meer omdat inschrijving in de BRP gemakkelijk is. Het valt op dat respondenten met uiteenlopende functies wijzen op de snelle opkomst van frauderende zorgaanbieders.

Spijkerkwartier
De belangrijkste vormen van Arnhemse ondermijning komen stuk voor stuk voor in het Spijkerkwartier: drugshandel, prostitutie, personen die onder druk worden gezet door middel van woonruimte, onder meer door (criminele) huisjesmelkers en/of vanuit (hoogstwaarschijnlijk frauderende) zorgaanbieders. Wat criminaliteit betreft formuleerde de enquêtecommissie opsporingsmethoden harde conclusies over een Koerdisch-Turkse criminele enclave (dit was letterlijk de term die werd gehanteerd) die in het moederland en in het Spijkerkwartier investeerde in vastgoed en bedrijven, waarbij die bedrijven - zoals supermarktjes, horeca, koffiehuizen, pizzeria’s, shoarmazaken en reisbureaus - werden benut als dekmantel voor criminele activiteiten.

Anno 2021 is het glas half vol voor veel bewoners en ondernemers in het Spijkerkwartier. Ze wijzen op de aantrekkelijke aspecten van de wijk, zoals de fraaie oude huizen, het winkelaanbod, de ligging, diversiteit en aangename levendigheid. 93 respondenten geven de buurt gemiddeld een 7,1 als rapportcijfer, al benoemen ze veel overlast en criminaliteit, met name in en vanaf de avonduren. 55 procent van de respondenten rapporteert (zeer) vaak overlast. Drugsoverlast word het meest genoemd. Respondenten storen zich aan een optelsom van verschillende vormen van overlast, zoals rommel op straat, hanggroepen, graffiti, intimidatie (met name in de avonduren op en rondom hotspots) en (bedelende zwervers). Er wordt frequent gewezen op verkeeroverlast. Het gaat niet alleen om ‘reguliere’ verkeersproblemen (zoals parkeeroverlast en risico’s), maar ook over

paraderende auto's en motoren die rondjes rijden in gepimpte auto's en die geluidsoverlast veroorzaken. 44 procent van de respondenten ziet (zeer) vaak illegale drugshandel en 29 procent rapporteert (zeer) vaak andere vormen van illegale handel of criminaliteit in het Spijkerkwartier. Het valt op dat de deals eenvoudig kunnen worden geobserveerd. Respondenten zien of vermoeden criminaliteit in telefoonwinkels, kappers, massagesalons en andere (vage) winkels.

Op basis van open bronnen hebben we een analyse uitgevoerd van winkels in de Steenstraat en van winkels in een risicobranches elders in het Spijkerkwartier. We zochten naar afwijkingen van het normale patroon, als indicatie voor *mogelijke malafide* activiteiten. Slechts een kleine categorie scoort ongunstig. Toch zijn goed geïnformeerde respondenten bezorgd over afgeschermde verdachte of criminele praktijken. Ze merken onder meer dat bedrijven zich vooral op bepaalde locaties willen vestigen, zonder dat er een realistisch bedrijfsplan is of een klantenstroom. Ze vrezen criminele motieven. Er bestaan incongruenties tussen aan de ene kant de bezorgdheid van respondenten over malafide winkels en criminele praktijken, en aan de andere kant de niet ongunstige uitkomsten van onze bedrijvenanalyse (waarbij geen justitiële informatie is geraadpleegd). Dit roept de vraag op of de criminaliteit of verdenkingen worden overdreven door een categorie respondenten of dat criminele praktijken worden afgeschermd, net (zo goed) als in 1996, toen de enquêtecommissie opsporingsmethoden het Spijkerkwartier typeerde als een " (…)enclave die criminele activiteiten zoals drugshandel aan de openbaarheid onttrekt."[93] Het is de vraag of en hoe invloedrijke en vermogende criminele netwerken met vastgoed zouden kunnen verdwijnen, zonder dat de overheid hier met wezenlijke inspanningen tegen heeft opgetreden. Het alarmsignaal uit 1996 heeft niet geleid tot een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

5.2 Beleidstheorie en -praktijk

Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?

Tussen 2014 en 2017 raakt de Arnhemse veiligheidsorganisatie achterop bij door het land gangbare ontwikkelingen in (middel)grote gemeenten. Investeringen in personele capaciteit blijven achterwege en veiligheid wordt geen pijler van het gemeentelijk beleid. Visievorming over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit blijft tot 2018 uit, omdat college en gemeenteraad dit vooral zien als een taak voor politie en justitie. Terwijl criminele netwerken sociale ellende veroorzaken in Arnhem en misbruik maken van het beperkte Bibob-beleid en van het gemak waarmee zorgaanbieders contracten en budgetten kunnen krijgen. Er wordt vanaf 2018 een inhaalslag in gang gezet.

De aanpak van ondermijning: achterop geraakt

De bestuurlijke veiligheidsorganisatie is in Arnhem tussen 2000 en 2018 achterop geraakt, toen veiligheid in veel (middel)grote gemeenten een drager werd van het gemeentelijk beleid. Tegelijkertijd vermeldt de Kadernota Veiligheid (2018-2022) dat de (georganiseerde) criminaliteit op een hoog niveau ligt voor een middelgrote stad. Veiligheid was lang een zaak van enkele kabinetsambtenaren en de burgemeester. Het betrof ongeveer zes jaar geleden vijf veiligheidsambtenaren (waaronder een ambtenaar voor crisisbeheersing, radicalisering en beleidskwesties) en dit werd circa vier jaar geleden uitgebreid naar zeven, plus twee medewerkers van het veiligheidshuis. Ook de Arnhemse handhavings- en toezichtorganisatie is in 2017, met

[93] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, p. 73.

ongeveer vijftien BOA's, in relatieve en absolute zin klein. De bestuurlijke aanpak van ondermijning rust in 2017 ambtelijk vrijwel op de schouders van één ambtenaar. Het Coalitieakkoord 2018-2022 onderstreept dat in Arnhem andere prioriteiten gelden, want het reserveert - ondanks de forse beleidstekorten - voor het thema veiligheid slechts € 300.000,- op jaarbasis.

Ondanks het knellende Coalitieakkoord wordt door de burgemeester en het programma Veiligheid al doende een - deels ongeschreven - visie ontwikkeld op (de aanpak van) ondermijning. Het uitgangspunt is dat ondermijnende praktijken een structureel karakter hebben en aanjager zijn van overlast, criminaliteit én sociale problemen. Criminele rolmodellen ("wijkkoningen") krijgen navolging. Criminele praktijken veroorzaken sociale problemen vanwege uitbuiting, slechte woonomstandigheden of vanwege verslaving. Voorts wordt onderkend dat met beleidsprocedures te weinig barrières werden opgeworpen, bijvoorbeeld bij Bibob-toetsing. Georganiseerde criminaliteit vergt handhaving, maar ook preventieve inspanningen, onder meer via onderwijs in een veilige omgeving. Deze ontluikende visie krijgt weinig steun in het Coalitieakkoord en in de gemeenteraad. Met pijn en moeite is de veiligheidscapaciteit enigszins uitgebreid. Veiligheid is een programma geworden met tien medewerkers in loondienst, aangevuld met vijf tijdelijke externe krachten, waaronder professionals met een sleutelfunctie.[94] Een omvangrijk project in Arnhem-Oost, dat sociaalpreventieve maatregelen koppelt aan handhaving, wordt (tijdelijk) extern gefinancierd, met een externe expert als projectleider.

Instrumentarium: de inhaalslag is ingezet

Het Arnhemse veiligheidsbeleid staat in 2018 in de kinderschoenen. De aanpak van ondermijning wordt vrijwel afgebakend tot losse inspanningen of instrumenten, plus regionale trajecten waarbij wordt aangesloten, zoals het veiligheidshuis en de integrale RIEC-aanpak van casus. Vanaf 2018 worden deze instrumenten vaker of meer strategisch benut. Daarnaast worden nieuwe instrumenten ingezet of in de steigers gezet, met de burgemeester in een trekkersrol. De beperkte ambtelijke capaciteit voor de aanpak van ondermijning noopt daarbij tot pragmatiek.

Er zijn vijf instrumenten die in de gehele onderzoeksperiode (dus van 2014 tot heden) worden ingezet: Bibob-toetsing (op 1 december 2020 wordt dit geïntroduceerd bij evenementenvergunningen; vastgoedtransacties; omgevingsvergunningen; subsidies en overheidsopdrachten); sluitingen van panden (26 keer van 2015 tot en met 2020); het integrale pandenoverleg dat wordt gericht op de operationele aanpak van woonoverlast; toezicht en handhaving ten aanzien van niet-vergunde of illegale prostitutie[95]; en in RIEC-verband worden integraal ondermijningscasus aangepakt.

In 2019 hoort de burgemeester, tijdens een ronde door de stad, van bewoners en ondernemers dat ondermijning voor hen dichtbij komt. Het is een stimulans voor de aanpak van ondermijning die – als één van de tien thema's – wordt genoemd in de Kadernota Veiligheid. Naast enige capaciteitsuitbreiding, wat meer bestuurlijke sluitingen sinds 2018 (negentien tot en met 2020, tegenover zeven in de periode van 2014 tot en met 2017) en uitbreiding van de Bibob-toetsing, worden langs vijf lijnen verbeteringen gerealiseerd:

- Sinds 2019 geeft het Interventieteam Ondermijning gestalte aan projectmatige integrale interventies op ondermijningsgevoelige locaties. In korte tijd wordt de stap gezet van driehoeksopdracht, via analyse en voorbereiding, naar gemeenschappelijke actie.
- De burgemeestersronde door de stad resulteert in wijkveiligheidsagenda's die de basis zijn voor zogenoemd wijkveiligheidsoverleg, met programma Veiligheid als trekker.

[94] Er zijn bij Vergunning & Handhaving (cluster Openbare Ruimte) vier extra BOA's aangesteld. Inclusief externe inhuur zijn er thans vijfentwintig BOA's.

[95] Toezicht en Handhaving verricht met AVIM (politie) de controles bij vergunde seksinrichtingen. AVIM doet dit alleen bij onvergunde seksinrichtingen.

- Een Arnhemse voorstel om de criminele drugswereld op wijkniveau (namelijk Arnhem-Oost, in het bijzonder Malburgen en Presikhaaf) terug te dringen, is gehonoreerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Er zijn intensieve trajecten opgestart, met steeds zestig jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar.
- Er zijn in 2020 in twee bewustwordingsbijeenkomsten over ondermijning georganiseerd voor gemeenteambtenaren. Op twaalf ambtelijke afdelingen hebben negentien ambtenaren zich beschikbaar gesteld als aandachts-functionaris ondermijning. Zo wordt een impuls gegeven aan ambtelijke signalering van ondermijning, waartoe een meldpunt is ingericht.
- Er is een projectleider aangesteld om de veiligheid in het Spijkerkwartier te verbeteren.

5.3 Knelpunten en kansen

Welke problemen, knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals (in het Spijkerkwartier)?

De onveiligheid in Arnhem is – zo constateert de Kadernota Veiligheid (2018-2022) - disproportioneel omvangrijk voor een middelgrote stad. Tegelijkertijd is de gemeentelijke veiligheidsorganisatie qua capaciteit, informatiepositie en intern-organisatorische invloed in de afgelopen twintig jaar juist achter gebleven op ontwikkelingen in grote en middelgrote gemeenten in Nederland. Dit resulteert in knelpunten. De belangrijkste kans schuilt in een ontluikende visie op (de aanpak van) ondermijning.

Knelpunten
Ondermijning is een schadelijk fenomeen in Arnhem. Het is een maatschappelijk vraagstuk dat doortastendheid vergt bij preventie, sociale interventies en handhaving. Dit komt tot uitdrukking in een ontluikende visie op ondermijning, al stagneert de stap van visie naar beleid vanwege de volgende knelpunten (die ook gelden voor het Spijkerkwartier):

- De geringe beschikbare capaciteit voor veiligheidstaken in Arnhem binnen Programma Veiligheid, bij gemeentelijk toezicht en voor rechtmatigheidsonderzoek op het sociaal domein – afgezet tegen de omvang en schadelijke impact van ondermijnende praktijken.
- De organisatorische versnippering van de veiligheidstaak. Deze taak is namelijk verdeeld over functionele clusters (cluster SBR en cluster OR) en over gebiedsgerichte activiteiten van de TLO's en sociaal wijkteams. De brede gebiedsgerichte taak binnen de TLO's - voor een schakelfunctie tussen burgerparticipatie, agendavorming en uitvoering door andere ambtelijke afdelingen - geniet politieke prioriteit en vergt veel capaciteit.
- De sociale wijkteams zoeken doorgaans geen toenadering tot mensen met sociale problemen (mogelijk door toedoen van criminele praktijken), omdat het idee is dat de klant met een vraag naar het team dient te komen. Dit is niet *outreachend*, terwijl criminelen dat juist wel zijn.
- De kloof tussen aan de ene kant frontlijnambtenaren die de sociale schade vanwege ondermijning zien, en aan de andere kant topambtenaren, bestuurders en gemeenteraadsleden die dit niet onderkennen of hier weinig organisatorische consequenties aan verbinden.
- De gemeentelijke poortwachtersfunctie is matig ontwikkeld, getuige: een tot voor kort minimale benutting van mogelijkheden tot Bibob-toetsing; het gemak waarmee burgers zich kunnen inschrijven in de BRP; en beperkte *screening* van zorgaanbieders. De consequentie is dat de stad criminaliteit en criminelen aantrok en aantrekt.
- De informatie en kennis over ondermijning liggen op een laag niveau. Dit wordt inmiddels verbeterd door analyses ten behoeve van het interventieteam en enkele recent gestarte onderzoeken, onder meer naar criminele netwerkvorming en ter ondersteuning van het wijkveiligheidsoverleg.

Kansen
Anno 2021 kent de ambtelijke organisatie een smaldeel van gespecialiseerde veiligheidsambtenaren. Het betreft ongeveer zestien professionals (waaronder vijf externe krachten) bij programma Veiligheid, met daarbinnen een ondermijningsspecialist en ervaren professionals die trajecten trekken die daarop betrekking hebben (o.a. de projectleider en het BOTOC-programma) of raakvlakken mee hebben, zoals de wijkveiligheidsagenda's en het daarop gebaseerde overleg. Voorts kan worden geprofiteerd van de toegenomen beschikbaarheid, zakelijkheid en kwaliteit van BOA's die meewerken aan acties en die informatie verstrekken over ondermijnende praktijken. Ook wordt sinds kort werk gemaakt van kennis- en informatieverzameling, als basis voor keuzen en acties. Dit gebeurt bij het interventieteam, maar ook bij de ondersteuning en aansturing van het wijkveiligheidsoverleg, waarbij afstemming wordt gerealiseerd tussen veiligheidsambtenaren en wijkmanagers.

Nog belangrijker is de ontluikende (en nog ongeschreven) visie op ondermijning, met als uitgangspunt dat ondermijnende criminaliteit in de stad substantiële sociale schade veroorzaakt en dat Arnhem lang een te aantrekkelijke stad was voor (investerende) criminelen. De criminaliteit ligt volgens bronnen (respondenten en de Kadernota Veiligheid) op een hoger niveau dan past bij de schaal van Arnhem. Er is een coalitie ontstaan tussen burgemeester en burgers die meer actie en daadkracht willen bij veiligheidsbeleid, inclusief de aanpak van (uitwassen van) ondermijning. Professionals die via hun werk intensief kennismaken met de stad, zien dat criminaliteit en sociale problemen met elkaar verweven zijn geraakt.

Spijkerkwartier
Er dient zich een kans aan in het Spijkerkwartier, want daar is inmiddels een projectleider gestart om de onveiligheid en ondermijning aan te pakken. Deze professional houdt kantoor middenin de wijk, geniet de steun van de burgemeester: om op de korte termijn vooruitgang te boeken en om op de lange termijn de orde en rechtsstatelijkheid te herstellen. De problemen bij kamerverhuur en de hoogfrequente drugsoverlast en drugshandel staan met stip op de prioriteitenlijst. Net als een strategische vraag die in feite sinds 1996 op de agenda staat, al is deze nooit beantwoord als opmaat tot integrale actie: in hoeverre zijn er anno 2021 criminele machtsposities door middel van investeringen in vastgoed en bedrijven en wat kan hiertegen worden gedaan?

5.4 De gemeenteraad

Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het bepalen van beleid en aanpak van ondermijning concentreert zich op de behandeling en vaststelling van de Kadernota Veiligheid 2018-2022. Het debat over een visievorming op ondermijning, ambities, aanpak en benodigde middelen is niet gevoerd.

Kaderstelling
Voor de politieke betrokkenheid bij het veiligheidsbeleid, en meer in het bijzonder de aanpak van ondermijning, is 2018 een belangrijk jaar vanwege de verkiezingen en de collegevorming, kort na de benoeming van Marcouch als burgemeester in 2017. Die benoeming wordt geïnterpreteerd als een politieke wens om werk te maken van de veiligheidstaak. Daarnaast stelt de gemeenteraad begin 2019 de Kadernota Veiligheid 2018-2022 vast. De raad stelt prioriteiten vast, waarvan ondermijning

er één is. De gemeenteraad behandelt de kadernota uitvoerig. De raad heeft daarna echter geen specifieke kaders en/of een integraal plan van aanpak ter vaststelling aangeboden gekregen noch hierom gevraagd bij het college. Dit is opvallend gezien de omvang van de Arnhemse problematiek en de achterstand in de aanpak van ondermijning.

Ambities versus middelen

De Kadernota Veiligheid is ambitieus en benoemt acht prioriteiten, waaronder ondermijning en - op basis van een amendement van D66, PvdA en Groenlinks - online criminaliteit. Er wordt daarnaast inzet gevraagd en geleverd bij de aanpak van radicaliseringen, op het terrein van fysieke veiligheid en wat betreft de veiligheid bij wedstrijden van Vitesse. Als de nota wordt vastgesteld door de gemeenteraad , zijn er bijna net zoveel veiligheidsprioriteiten als veiligheidsambtenaren. Er is weliswaar twee keer besloten tot een kleine financiele impuls van het budget voor veiligheid en ondermijning, maar een fundamenteel debat in de raad over ambities versus middelen is niet gevoerd.

GEMEENTE Arnhem

Aan de gemeenteraad

Datum	: 21 december 2021
Zaaknummer	: 596010
Contactpersoon	: Simone Roosenboom
Telefoonnummer	: 026-377 5244

Onderwerp: Plan van aanpak ondermijnende criminaliteit

Geachte voorzitter en leden,

We hebben u naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek naar ondermijnende criminaliteit in Arnhem op 6 oktober 2021 toegezegd dat u voor het eind van dit kalenderjaar een actieplan/plan van aanpak ontvangt. Dit meerjarenplan van aanpak tegen ondermijnende criminaliteit treft u bij deze aan. Hiermee worden de volgende moties afgedaan:

- Motie 21M134: Stel een plan van aanpak op;
- Motie 21M262: Volg het geld.

Inleiding

Ondermijnende criminaliteit is een steeds groter wordend probleem in onze samenleving, met grote negatieve gevolgen voor onze inwoners, de ondernemers en voor onze wijken. En juist lokaal ligt een belangrijke rol voor het openbaar bestuur om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan samen met het openbaar ministerie en politie. Inderdaad vormt voor de gemeente Arnhem de ondermijnende criminaliteit een ernstige bedreiging. Daarom zetten wij gezamenlijk onze schouders onder een gestructureerde en langdurige aanpak.

Hoewel de eerste stappen in de aanpak zijn gezet, maakt het rapport van de Rekenkamer (De Wet van de stimulerende achterstand, 2021) zichtbaar dat in gemeente Arnhem nog veel werk verzet moet worden. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn door de burgemeester, het college en de gemeenteraad ter harte genomen. In Arnhem geven wij de aankomende jaren een flinke impuls aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat is noodzakelijk om een stevig fundament te leggen waar Arnhem de komende jaren op bouwen kan.

In dit meerjarenplan beschrijven wij de aanpak voor 2022 - 2026. We schetsen de te nemen stappen: een adequate inzet van de wet- en regelgeving, een optimale informatiepositie en de effectieve uitvoering waarbij we doorontwikkelen van signaal tot actie.

Meerjarenplan van aanpak 2022 - 2026

In het plan van aanpak voorzien we de meest geprioriteerde vormen van ondermijnende criminaliteit, drugshandel, mensenhandel, witwassen en zorgfraude, van een gerichte aanpak. Het vestigingsklimaat in Arnhem dient specifiek voor criminelen zo beroerd te zijn en de pakkans zo hoog, dat zij onze stad gaan vermijden. Dat is een samenspel van openbaar bestuur en handhaving, politie, openbaar ministerie, maar ook van bijvoorbeeld jongerenwerkers en het bedrijfsleven.

Het is de kunst om de middelen en faciliteiten aan te wenden voor wie daar recht op hebben. Vandaar dat het essentieel is om in eigen huis beleid en regelgeving optimaal te organiseren en uit te voeren. De hele gemeentelijke organisatie zorgt er dan voor dat bewoners, bezoekers en ondernemers zich veilig weten in de stad, in het vertrouwen dat ondermijnende criminaliteit vanuit alle kanten georganiseerd wordt aangepakt. De gemeente organiseert dit met zogenoemde aandachtfunctionarissen die het misbruik van overheidsdiensten door criminelen kunnen onderkennen, barrières introduceren op de relevantie plaatsen in de organisatie en de signalen systematisch duiden. De organisatie raakt zodoende bestand tegen dienstverlening aan ondermijnende criminaliteit.

Cruciaal bij een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit is niet alleen het investeren in een goede informatiepositie, maar vooral zorgen dat de informatie benut wordt voor de handhaving en de normstelling. Dat is wat het interventieteam doet. Met het Arnhemse interventieteam heeft de gemeente een gouden methode in handen tegen ondermijnende criminaliteit. Het toezicht en de controles op bedrijventerreinen, uitgaanscentra en andere gebieden wordt geïntensiveerd waarbij er regelmatig grote integrale controles zullen plaatsvinden. Dit met inzet van alle benodigde bevoegdheden van zowel de veiligheidsketen, als van de relevante inspecties en ook de toezichthouders doen mee, evenals handhavers en betrokken belastingdiensten. De werkwijze van het team is, vanwege deze interdisciplinaire benadering, de hoge frequentie waarin het team acteert en de wijze waarop het team zodoende goed op elkaar is ingespeeld, ondanks de wisselende samenstelling. De komende jaren verhogen wij de kwaliteit van het interventieteam door de voorbereidingen verder te verbeteren, dankzij de data van de partners, maar ook dankzij meldingen van omwonenden en andere opmerkzame getuigen. De meldingsbereidheid willen wij verhogen door de acties van de interventieteams optimaal zichtbaar te maken, niet alleen via de pers, maar ook met bewonersbrieven die vertellen wat gaande was en hoe signalen te herkennen zijn.

Met bijgevoegd plan van aanpak is voldaan aan de toezegging van 6 oktober 2021. Wij hopen dat u hiermee afdoende bent geïnformeerd over de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Arnhem.

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

J.H. de Baas A. Marcouch

Bijlagen:
- Plan van aanpak ondermijnende criminaliteit

GEMEENTE Arnhem

Plan van aanpak ondermijnende criminaliteit

Samen werken aan
een veiliger Arnhem
2022-2026

Colofon
Publicatie: gemeente Arnhem, december 2021
Vormgeving: Souldesign, Apeldoorn

Voorwoord

Om zeep helpen en verwoesten, dat ziet de ondermijner graag. De ondermijnende crimineel trekt kinderen mee de onderwereld in, helpt eerlijk ondernemerschap om zeep in winkelstraten en uitgaansgebieden en verwoest het vertrouwen in veilige buurten.

Drugscriminelen, mensenhandelaren en witwassers beogen een kwetsbare bovenwereld. In de ontregeling vinden zij de weg naar de schijn van legaliteit en dan gaat misdaad lonen. Ondertussen corrumpeert zo onze rechtsstaat.

Wat staat ons dan te doen tegen deze vaak onzichtbare vijand? Het licht erop! Zodat iedereen kan aanschouwen hoe ondermijnende criminaliteit onder ons is en waar we het kunnen stoppen. Met de duidelijke boodschap: er is geen plaats voor jullie in een eerlijke samenleving; ons interventieteam komt in Arnhem een bedrijventerrein, een uitgaansgebied, buitengebied of andere locatie onder de loep nemen

En wij werpen barrières op tegen dienstverlening aan criminelen. We stoppen de mazen waar misbruik van wordt gemaakt; ondernemers en overheid maken wij weerbaar. In de keten van politie tot justitie betrekt de gemeente een belangrijke rol. Opdat criminelen geen wortels kunnen schieten en eerlijke ondernemers kunnen floreren in een systeem waar nieuwe aanwas van ondermijnende criminaliteit uitblijft: door criminelen in de dop een loopbaan in de misdaad af te snijden en de weg te openen naar een veilig en productief leven.

In Arnhem moet iedereen zich thuis voelen. Behalve de ondermijner. Die moet onrust voelen. Omdat hij weet: in Arnhem organiseren we ons tegen ondermijnende criminaliteit. Niet alleen de gemeente, maar wij allen in ketens en netwerken. En niet alleen vandaag, maar elke dag: zodat eerlijkheid de winnaar is, en misdaad de eeuwige verliezer.

Ahmed Marcouch
Burgemeester van Arnhem

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Inleiding 4

Hoofdstuk 1 – **De aanpak van ondermijnende criminaliteit** 5

1.1 Wat is ondermijnende criminaliteit? 5

1.2 Ondermijnende criminaliteit in Arnhem 5

1.3 Rolverdeling in de aanpak 6

Hoofdstuk 2 – **Geprioriteerde fenomenen in Arnhem** 8

2.1 Ondermijnende criminaliteit in Arnhem 8

2.2 Aanpak drugshandel 8

2.3 Aanpak witwassen 10

2.4 Aanpak mensenhandel 11

2.5 Aanpak zorgfraude 11

Hoofdstuk 3 – **Bouwen aan een sterkere positie** 13

3.1 Basis op orde 13

3.2 Een sterkere organisatie 13

3.3 Veiligheid als beleidsaspect 14

3.4 Bouwen aan een goede informatiepositie 14

3.4.1 Het informatieknooppunt 15

Hoofdstuk 4 - **Van informatie naar interventieteam** 16

4.1 Doorontwikkeling interventieteam 16

Inleiding

Ondermijnende criminaliteit is een steeds groter wordend probleem in onze samenleving, met grote negatieve gevolgen voor onze inwoners, de ondernemers en voor onze wijken.

Ook landelijk wordt de urgentie gezien. Daarom heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld om de lokale aanpak te versterken.

Want juist lokaal ligt een belangrijke rol voor het openbaar bestuur om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Inderdaad vormt voor de gemeente Arnhem de ondermijnende criminaliteit een ernstige bedreiging. Daarom zetten wij onze schouders onder een gestructureerde en langdurige aanpak.

Hoewel de eerste stappen in de aanpak zijn gezet, maakt het rapport van de Rekenkamer[1] zichtbaar dat in gemeente Arnhem nog veel werk verzet moet worden:

> Rekenkamer Arnhem:
>
> *De gemeente Arnhem heeft als het gaat om de bestrijding van ondermijnende criminaliteit een gebrek aan ambitie, een gebrek aan heldere doelen, een gebrek aan prioritering, een gebrek aan middelen en een gebrek aan formatie.*

De adviezen van de Rekenkamer zijn door de burgemeester, het college en de gemeenteraad ter harte genomen. In Arnhem geven wij de aankomende jaren een flinke impuls aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat is noodzakelijk om een stevig fundament te leggen waar Arnhem de komende jaren op bouwen kan.

In dit meerjarenplan beschrijven wij dat. We schetsen de ontwikkelingen: een adequate inzet van de wet- en regelgeving, een optimale informatiepositie en de effectieve uitvoering van de hoofdactiviteiten.

Doel is de gemeente Arnhem onaantrekkelijk te maken voor criminelen, opdat onze bewoners veilig in onze gemeente kunnen leven, leren en werken. Tegelijkertijd zorgen wij ervoor dat de hele gemeentelijke organisatie de risico's van ondermijnende criminaliteit onderkent, zodat ook wij zelf met ons brede palet aan dienstverlening criminelen niet abusievelijk faciliteren.

1 Rekenkamer (2021), De t van de stimulerende achterstand.

Hoofdstuk 1

De aanpak van ondermijnende criminaliteit

1.1 Wat is ondermijnende criminaliteit?

Ondermijnende criminaliteit maakt als veelkoppig monster misbruik van de legale structuren en verstrengelt daarmee de onderwereld met de bovenwereld. Ondermijnende criminaliteit versterkt allereerst de aanwezigheid van andere vormen van criminaliteit, zoals geweld, witwassen en mensenhandel. Sociaal maatschappelijk oefent ondermijnende criminaliteit daarnaast aantrekkingskracht uit op kwetsbare mensen en groepen die anders niet of minder snel in een crimineel milieu terecht zouden komen, maar verleid worden door fout geld, status en spanning. Economisch leidt ondermijnende criminaliteit tot oneerlijke concurrentie, verstoring en belasting van vastgoedtransacties en andere op zichzelf legale economische processen. En op institutioneel niveau belast ondermijnende criminaliteit de werking van de democratische rechtsstaat en wordt overheidsbeleid gecorrumpeerd.

Ondermijning is niet altijd rechtstreeks zichtbaar. De gevolgen voor onze samenleving wel degelijk: oneerlijke concurrentie door het witwassen van geld, geweldsincidenten als gevolg van drugshandel en verwaarlozing en verloedering van panden zijn zichtbare gevolgen.

1.2 Ondermijnende criminaliteit in Arnhem

Ondermijnende criminaliteit is een groot en urgent probleem in Arnhem. Wekelijks rolt de politie hennepkwekerijen op in Arnhemse woningen en lokalen. Regelmatig zijn de afgelopen jaren in Arnhem geloosde jerrycans, vaten en plastic tanks gevuld met giftig drugsafval aangetroffen die duiden op de aanwezigheid van drugslabs en een groot gevaar zijn voor ons milieu. Daarnaast zijn inmiddels talloze voorbeelden van geweldsincidenten en woningen die gebruikt worden als onvergunde seksinrichtingen waar mensenhandel op de loer ligt. Achter de deuren en etalages gaat veel meer schuil dan wij van buitenaf zien.

De afgelopen jaren zijn diverse locaties gesloten vanwege de criminele activiteiten die hier plaatsvonden en zijn (horeca-) vergunningen geweigerd of ingetrokken vanwege de connectie met criminele activiteiten.
Ook misbruik van vastgoed, witwassen van crimineel verkregen geld en fraude met zorggelden zijn voorbeelden van ondermijnende criminaliteit die we in onze stad regelmatig aantreffen. Dit heeft effect op de Arnhemse binnenstad, maar heeft zeker ook een negatieve invloed op onze wijken.

De Rekenkamer concludeert onmiskenbaar helder over het Arnhemse probleem: Arnhem doet niet onder voor de G4-steden qua ondermijningsproblematiek. Ook het aantal criminele families (met een connectie naar georganiseerde criminaliteit) is vergelijkbaar met de G4-gemeenten. Tot slot blijkt ook bij de City Deal[2] begin 2021 dat Arnhem landelijk hoog scoort boven het Nederlandse gemiddelde, zo toont de benchmark van gemeenten die kijkt naar de risico-indicatoren voor het misbruik van vastgoed.

> **“ Preventie zonder repressie is tandeloos, repressie zonder preventie is eindeloos.**

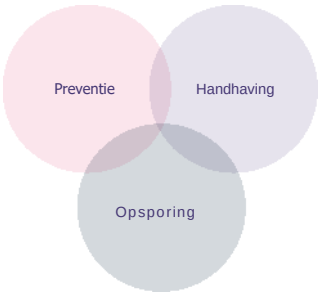
2 Gemeente Arnhem is sinds 2020 aangesloten bij Zicht op Ondermijning, datagedreven werken.

Een Arnhemse casus

De gemeente krijgt een aanvraag voor een horeca-vergunning. Het is de familie die het startkapitaal van de onderneming financiert. Uit het zogenoemde Bibob-onderzoek naar de handel en wandel van de financier, blijkt echter dat de familie recent veroordeeld is voor het witwassen van geld en voor deelname aan een criminele organisatie. Er bestaat zodoende een groot gevaar dat deze gevraagde vergunning voor criminele doeleinden gebruikt gaat worden. Dankzij het onderzoek kan Arnhem de vergunning weigeren en zo voorkomen dat crimineel geld geïnvesteerd wordt in Arnhemse horeca.

1.3 Rolverdeling in de aanpak

De aanpak van ondermijnende criminaliteit werkt het beste als preventie, handhaving en opsporing samen optrekken en de cruciale rol ligt voor de lokale invulling bij de lokale gezagsdriehoek. In de driehoeksoverleggen van de burgemeester, politie en het Openbaar Ministerie wordt de handhavingsstrategie bepaald, waarbij de strafrechtelijke- en de bestuursrechtelijke aanpak elkaar versterken.
Die nauwe samenwerking maakt deze aanpak effectief; de burgemeester coördineert die en moedigt die aan.



Naast vergunningen weigeren, panden sluiten en andere repressieve maatregelen inzetten, heeft de gemeente een zware preventietaak, om te voorkomen dat ondermijnende criminaliteit gefaciliteerd wordt.

Samen met het OM, de politie en andere partners heeft de gemeente immers de cruciale opdracht om de norm te stellen, met als centraal motto dat misdaad niet mag lonen. Als wij de pakkans weten te verhogen, ondersteunen wij de opvoeders met hun boodschap voor onze jongeren: blijf weg van criminele activiteiten.

Als overheid voelen wij ons verantwoordelijk voor de integriteit van de samenleving. We investeren in jongeren, ondernemers en in de Arnhemse wijken opdat een nieuwe aanwas aan ondermijnende criminelen uitblijft, eerlijke ondernemers eerlijk kunnen concurreren en criminelen in onze wijken geen voet aan de grond krijgen.

Preventief werkt ook de belangrijke methode van de gemeente om barrières op te werpen tegen criminelen door bij uiteenlopende onderdelen van de organisatie te regelen dat criminelen geen gebruik kunnen maken van de overheidsdiensten. Faciliteiten voor wonen, werken of uitgaan zijn in Arnhem beschikbaar voor mensen die dat nodig hebben of goed kunnen gebruiken voor hun bijdrage aan de stad – het is de kunst de gemeentelijke dienstverlening ontoegankelijk te maken voor criminelen.
Het is dus zaak als gemeentelijke organisatie zelf ook bestand te zijn tegen ondermijnende criminaliteit.

Het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) faciliteert de regionale en lokale aanpak tegen ondermijnende criminaliteit, met een integrale informatievoorziening op basis van een -convenant voor een RIEC-samenwerkingsverband van landelijke, provinciale en gemeentelijke (veiligheids)partners[3]. Het RIEC beoogt een weerbare overheid door de partners te ondersteunen bij hun aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.
De gemeente Arnhem is actief in het RIEC-samenwerkingsverband, waarin per casus integraal een plan van aanpak wordt opgesteld en gezamenlijk interventies worden uitgevoerd.

3 Het RIEC- samenwerkingsverband bestaat uit Gemeenten, Provincies, OM, Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, Inspectie SZW, Kmar, IND, UWV, en NVWA.

Drugscriminaliteit is één van de grootste bedreigingen in gemeente Arnhem.

Hoofdstuk 2

Geprioriteerde fenomenen in Arnhem

2.1 Ondermijnende criminaliteit in Arnhem

Ondermijnende criminaliteit is een nationaal en een internationaal probleem, een bedreiging voor elke samenleving. Ook al is dit veelkoppig monster wellicht niet in elke stad even groot, voor Arnhem is de Rekenkamer helder en duidelijk: Arnhem doet niet onder voor de G4-steden!
De realiteit is dat Arnhem hoog scoort op de verkeerde lijstjes[4]. De gemeente Arnhem is wel bezig aan een inhaalslag, maar moet prioriteren om effectief te zijn.
Voor de aankomende jaren leggen wij de prioriteit bij vier fenomenen:

> **Drugshandel**
> **Witwassen**
> **Mensenhandel**
> **Zorgfraude**

Op deze vier fenomenen valt de keuze, omdat zij grootschalig in Arnhem aanwezig zijn of omdat de basis voor de bestrijding onvoldoende stevig blijkt, waardoor de stad grote risico's loopt. De genoemde prioriteiten liggen niet a priori deze komende vier jaren vast, de kans bestaat immers wel degelijk dat de gemeente Arnhem tussentijds geconfronteerd wordt met nieuwe criminele problemen die voorrang dienen te krijgen. Door de lokale driehoek wordt beoordeeld of de prioriteiten moeten worden bijgesteld.

> **Gemeente Arnhem kijkt het beest in de bek en zet zich schrap voor de aanval**

2.2 Aanpak drugshandel

Drugscriminaliteit heeft een groot effect op onze samenleving. Arnhem wordt vooral gezien als hennepstad. In 2019 en in 2020 is door de Politie 64 keer geconstateerd dat er in een lokaal of woning hennep werd gekweekt. Naar verwachting is dit slechts het topje van de ijsberg.
Arnhem lijkt geen ideale plaats om grootschalig synthetische drugs te produceren, omdat de stad wel veel stadswijken heeft, maar niet zoveel buitengebieden. Toch is in april 2021 wel degelijk een groot crystal meth-laboratorium opgerold, in een loods in Meinerswijk.

'Breaking Bad' in Arnhem: inval in drugslab levert politie miljoenenvangst aan crystal meth op

4 Dadermonitor 2015-2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Criminele gebouwen WODC 2021, Zicht op ondermijning: Hennepstad van het Oosten.

In de gemeente Arnhem vindt zowel de productie als de handel in drugs plaats; burgers ondervinden de overlast op straat en vanuit de panden. Kenmerkend is voor de situatie dat niet alleen familie of vrienden vanuit hun criminele milieu instromen, maar ook burgers uit normale kringen, verleid door het beeld dat snel en gemakkelijk geld te verdienen is – pas later merken zij dat de drugswereld veel harder is dan wordt voorgespiegeld.

Om preventief de aanwas van jonge criminelen te voorkomen, is Arnhem intussen gestart met een groot project BOTOC, om jongeren op school, op straat en thuis te omringen met opvoeders die hen weghouden bij criminelen en in een pedagogische wijk helpen opgroeien naar een veilig, eerlijk en productief leven.

De drugsaanpak richt zich intussen op de illegale en gevaarlijke locaties voor productie en handel. Wij brengen risicolocaties in beeld en controleren die zo vroeg mogelijk met optimaal gebruik van de gezamenlijke bevoegdheden met een zogenoemd Arnhems interventieteam, organiseren wijkgerichte acties en zien zicht te krijgen op de hoofdrolspelers in de Arnhemse drugswereld.

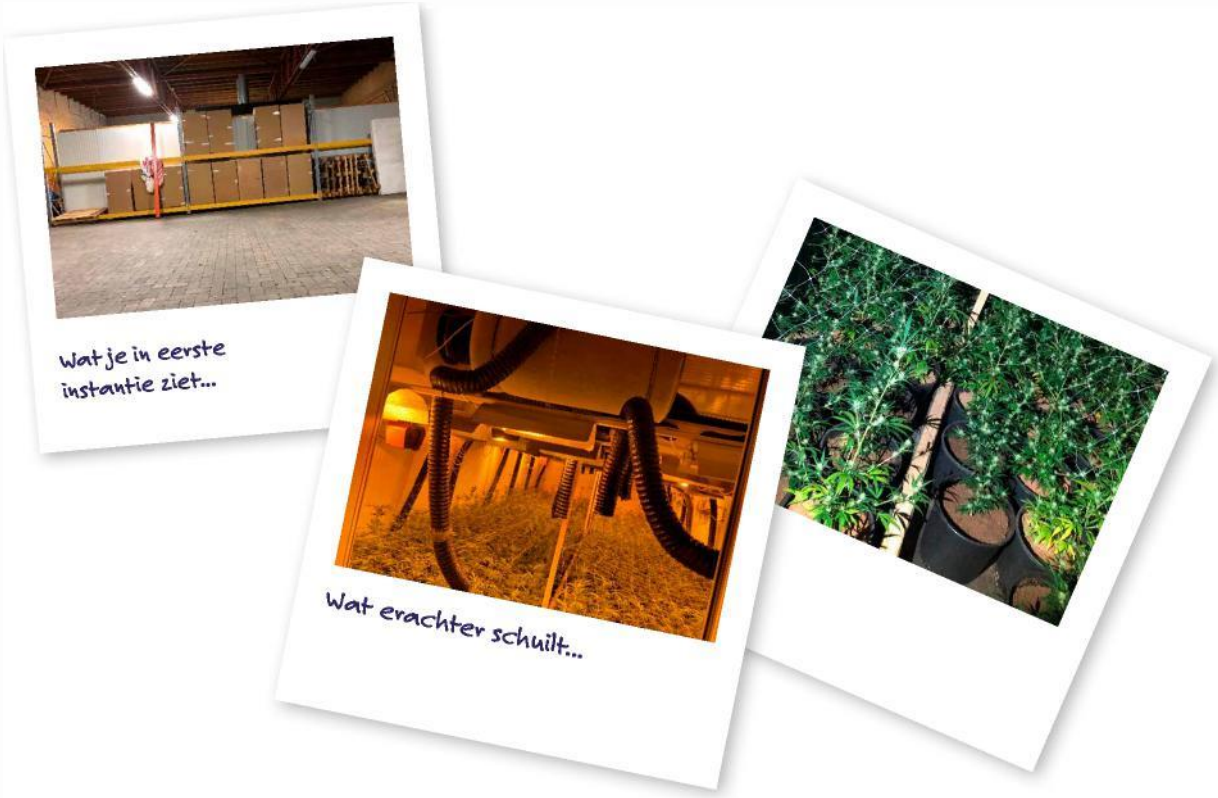
Ook harddrugs krijgt de komende jaren meer aandacht, zowel de handel als de productie. Dat deze locaties nog niet worden waargenomen, wil niet zeggen dat ze er niet zijn. Met de Arnhemse (veiligheids)partners gaan wij inzicht vergaren in de aard en omvang.

Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC)

Met een brede, integrale aanpak voorkomt Arnhem dat een nieuwe generatie jongeren afglijdt naar een crimineel netwerk, zo is de inzet. Het hele netwerk rond jongeren thuis, op straat, in de wijk en op school richten wij met straatcoaches, jongerenwerkers en andere opvoeders zo in dat de jongeren succesvol opgroeien in de Arnhemse wijken, met een geschikte opleiding en in het vooruitzicht een eerlijke baan, op weg naar een veilige en productieve toekomst. Intussen gaan wij de huidige generatie criminelen weghouden uit de wijk door voor hen barrières op te werpen.

Hoofdactiviteiten:

- ✓ Uitvoering BOTOC
- ✓ Inzetten bevoegdheden burgemeester
- ✓ Invoeren structurele hercontroles naar aanleiding van bestuurlijke maatregelen
- ✓ Analyse op druggerelateerde fenomenen
- ✓ Tegengaan van productie en handel van harddrugs
- ✓ Wijkgerichte acties (preventief en repressief) organiseren



2.3 Aanpak witwassen

Witwassen legaliseert criminele gelden, vaak door gebruik te maken van dekmantels en ondergronds bankieren. Hiervoor worden horecagelegenheden, autogarages, detailhandel en andere branches gebruikt, met locaties waar we weinig klanten zien en die kennelijk toch genoeg inkomsten hebben om de vaste lasten te betalen. We zien dan vaak een hoge concentratie van dezelfde soort bedrijven bij elkaar. Eerlijke ondernemers kunnen hier niet concurrerend bestaan.

Witwassen bestrijdt Arnhem met een effectieve gebiedsgerichte of fenomeengerichte aanpak. Het Arnhemse Interventieteam tegen Ondermijning bestaat nu twee jaar en maakt furore met integrale controles van bedrijventerreinen en uitgaansgebieden. De geconcentreerde integrale controles worden uitgevoerd met de politie, handhavingsdiensten, belastingdiensten, inspecties en toezichthouders, in wisselende teams al naar gelang de verschillende bevoegdheden die per gebied voor de controles nodig zijn.

Eerste actie Interventieteam Arnhem op 't Broek

Arnhem sluit horecazaken Malburgen na inval en aanhoudingen

Het doel van het interventieteam is om zoveel mogelijk informatie van de straat te halen om van daaruit passend te interveniëren. De informatievergaring wordt de komende jaren verder geprofessionaliseerd. Door een betere informatiepositie en doelmatige controles wordt steeds beter inzicht verkregen in hoe het geld in Arnhem witgewassen wordt. De gemeente raakt samen met de partners steeds beter in staat om geldstromen te volgen en kan de aanpak steeds scherper richten op witwassen en ondergronds bankieren, met dank aan de bredere inzet van de Wet Bibob, die onderzoek naar financiers mogelijk maakt.

Korenmarkt. Foto: Marcel Rommens / Shutterstock.com

Hoofdactiviteiten:

- ✓ Doorontwikkelen interventieteam
- ✓ Analyse risicobranches en risicogebieden
- ✓ Follow the money
- ✓ Structureel integrale controles uitvoeren (minstens zes per jaar)
- ✓ Bredere inzet van de Wet Bibob
- ✓ Verhogen aandacht in wijken of specifieke gebieden in de vorm van integrale samenwerking (zoals bijvoorbeeld de aanpak Schoon, Heel en Veilig Steenstraat e.o.)
- ✓ Vergroten netwerk samenwerkingspartners

De koningin van de Korenmarkt onttroond

2.4 Aanpak mensenhandel

Mensenhandel betreft de uitbuiting van afhankelijke mensen, die met geweld of door chantage worden gedwongen tot werken, huisvesten of andere activiteiten. Dit zijn ernstige strafbare feiten waarbij in veel gevallen ook sprake is van een vermenging van de onderwereld met de bovenwereld. Daarom is mensenhandel een vorm van ondermijnende criminaliteit.

Vier vormen van uitbuiting worden onderscheiden:

1. Seksuele uitbuiting: gedwongen verlenen van seksuele diensten;
2. Arbeidsuitbuiting: gedwongen arbeid of dienstverlening buiten de seksindustrie;
3. Criminele uitbuiting: onder dwang strafbare activiteiten uitvoeren;
4. Gedwongen orgaanverwijdering: onder dwang een orgaan afstaan.

De gemeente Arnhem richt zich op de eerste drie vormen. Onlangs heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de gemeenteraad[5] een landelijk beeld gegeven over de aard en omvang van mensenhandel. Arnhem is één van de steden waar dit probleem zeer nadrukkelijk aan de orde is.

Om de strijd tegen mensenhandel een noodzakelijke impuls te geven, heeft de gemeenteraad hier een structureel budget voor toegekend. Deze middelen worden ingezet voor meer deskundigheid, specialisatie en capaciteit. Wij beogen hierdoor de aanpak en de samenwerking met onder andere de politie, OM, ISZW, Moviera te intensiveren. Doel is signalen eerder op te vangen en al doende uitbuiting zoveel mogelijk voor te zijn. De aanpak gaan wij nader ontvouwen in het vierjarig Beleidsplan Mensenhandel Arnhem (2022-2026).

2.5 Aanpak zorgfraude

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Gemeenten gaan daartoe contracten aan met zorgaanbieders. Zorgfraude is daar waar criminelen zorgbudgetten die bestemd zijn voor patiënten doelbewust in eigen zak steken.

Arnhemse opsporingscapaciteit voor zorgfraude ruim verdubbeld

De laatste jaren komen steeds meer verontrustende signalen over malafide zorgaanbieders. In 2020 zijn confronterende rapporten[6] verschenen over het gemak waarmee dit gebeurt. Ook in Arnhem komen steeds meer signalen dat rond zorgbureaus fraude wordt gepleegd. Bovendien zijn er signalen dat malafide zorgaanbieders hun illegaal verkregen inkomsten investeren in andere criminele praktijken, onder meer in de horeca.

5 Raadsvergadering 7 april 2021 Dadermonitor 2015-2019 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

6 IKZ rapport (2020), Verwevenheid zorg & criminaliteit en VNG Naleving (2020), Een wereld te winnen, over zorgfraude.

Daarom heeft de gemeente Arnhem flink geïnvesteerd om diefstal en misbruik van zorgbudgetten voor te zijn. Zo verwachten wij veel van het geprofessionaliseerde proces om zorgpartijen te contracteren en hebben wij een systeem van controle en sanctioneren ingeregeld. Dit heeft intussen geresulteerd in tien rechtmatigheidsonderzoeken, ruim een miljoen aan invorderingen en een flinke reductie aan gecontracteerde zorgaanbieders.

Wij gaan mooie verbeteringen bereiken bij de samenwerking tussen het sociaal domein en de veiligheidspartners, als wij erin slagen met onze gezamenlijke informatie de contractvoorwaarden te toetsen. En tegelijkertijd is het noodzakelijk om de barrières te verhogen aan de voorkant, zodat we diefstal van zorggelden voor kunnen zijn en daardoor een einde kunnen maken aan het misbruik van kwetsbare Arnhemmers, afhankelijk van zorg. De komende jaren streven wij als gemeente daarom een betere informatiepositie na aangaande malafide zorgaanbieders.

Criminele zorgcowboys rukken op in Arnhem en regio

Hoofdactiviteiten:

- ✓ Opsporen en vervolgen van malafide zorgbedrijven
- ✓ Informatiedeling veiligheidspartners en sociaal domein
- ✓ Structurele risicoanalyse jaarstukken
- ✓ Uitbreiden barrièremodel
- ✓ Opvolging van signalen rechtmatigheid en kwaliteit van zorg
- ✓ Integrale controle(s) op zorgaanbieders

Hoofdstuk 3

Bouwen aan een sterkere positie

3.1 Basis op orde

Het vestigingsklimaat in Arnhem dient specifiek voor criminelen zo beroerd te zijn en de pakkans zo hoog, dat zij onze stad gaan vermijden. Het is de kunst om de middelen en faciliteiten aan te wenden voor wie daar recht op hebben. Vandaar dat het essentieel is om in eigen huis beleid en regelgeving optimaal te organiseren en uit te voeren.

Om barrières te bouwen tegen ondermijnende criminaliteit is de Wet Bibob een belangrijk wettelijke instrument.

Marcouch sluit voor het eerst panden met nog in te richten wietkwekerijen

Tegen zorgfraude helpt ook dat wij intussen de voorwaarden aangescherpt hebben voor WMO-aanbieders. En tegen drugscriminaliteit helpt dat onlangs de beleidsregels 13B Opiumwet zijn gewijzigd, zodat we ook bij voorbereidende handelingen tot productie van drugs op kunnen treden. Ook de Algemene Plaatselijke Verordening werpt barrières op en houden we actueel.
Tenslotte zoeken we meer barrières tegen ondermijnende criminaliteit, met inachtneming van privacy en met transparantie omtrent doelen en methoden.

3.2 Een sterkere organisatie

De burgemeester draagt als regievoerder de ondermijnende criminaliteit op zijn schouders en werkt daartoe samen in steeds bredere kringen, met naast de partners uit de veiligheidsketen ook met de deelnemers uit sociaal-maatschappelijke netwerken. Dit gebeurt in toenemende mate ook binnen de gemeentelijke organisatie, van veiligheid tot onderwijs en van openbare orde tot integratie.

Het programma veiligheid werkt dus dankzij de teamkwaliteiten en dankzij coördinerende vaardigheden. De kwaliteit van de uitvoering blijkt een succesfactor bij de toepassing van de Arnhemse Bibob beleidsregels; uitgebreid in 2020 en intussen geborgd door onderzoekscapaciteit, conform de aanbevelingen van de Rekenkamer. Bovendien werkt het programma veiligheid met de actuele *state of the art* bij de toepassing van *intelligence* om ondermijnende criminaliteit te bestrijden of weg te houden uit Arnhem.

3.3 Veiligheid als beleidsaspect

Veiligheid en de aanpak van ondermijnende criminaliteit kan niet enkel van het programma veiligheid zijn, bij uiteenlopende beleidsonderwerpen telt veiligheid als aspect. We bieden jeugd perspectief en we pakken armoede aan in de stad om te voorkomen dat onze kwetsbare inwoners vatbaar worden voor ondermijnde criminaliteit. De hele gemeentelijke organisatie zorgt ervoor dat bewoners, bezoekers en ondernemers zich veilig weten in de stad, in het vertrouwen dat ondermijnende criminaliteit vanuit alle kanten georganiseerd wordt aangepakt. De gemeente organiseert dit met zogenoemde aandachtfunctionarissen die het misbruik van overheidsdiensten door criminelen kunnen onderkennen, barrières introduceren op de relevantie plaatsen in de organisatie en voor het programma veiligheid de signalen systematisch duiden. Samen werken we zowel preventief als repressief tegen ondermijnende criminaliteit. Zodoende raakt de organisatie bestand tegen dienstverlening aan ondermijnende criminaliteit.

3.4 Bouwen aan goede informatiepositie

Met het Arnhemse interventieteam heeft de gemeente een gouden methode in handen tegen ondermijnende criminaliteit. Het toezicht en de controles op bedrijventerreinen, uitgaanscentra en andere gebieden wordt geïntensiveerd waarbij er regelmatig grote integrale controles zullen plaatsvinden.

Dit met inzet van alle benodigde bevoegdheden van zowel de veiligheidsketen, als van de relevante inspecties en ook de toezichthouders doen mee, evenals handhavers en betrokken belastingdiensten. Voor zover bekend is dit interventieteam landelijk uniek, vanwege deze interdisciplinaire benadering, de hoge frequentie waarin het team acteert en de wijze waarop het team zodoende goed op elkaar is ingespeeld, ondanks de wisselende samenstelling.

De komende jaren verhogen wij de kwaliteit van het interventieteam door de voorbereidingen verder te verbeteren, dankzij de data van de partners, maar ook dankzij meldingen van omwonenden en andere opmerkzame getuigen. De meldingsbereidheid willen wij verhogen door de acties van de interventieteams optimaal zichtbaar te maken, niet alleen via de pers, maar ook met bewonersbrieven die vertellen wat gaande was en hoe signalen te herkennen zijn.

3.4.1 Het informatieknooppunt

Het blijkt te lonen tegen ondermijnende criminaliteit om informatie aan elkaar te verbinden zodat ondermijnende criminaliteit zichtbaar wordt in patronen en kwetsbare plekken van Arnhem in beeld komen. Daarom wordt bij het programma veiligheid een informatieknooppunt opgericht binnen de mogelijkheden van de privacywetgeving. Het knooppunt gaat sterk bijdragen aan de doorontwikkeling van de gebiedsgerichte controles van het Arnhemse integrale interventieteam.

Door dit knooppunt zal de gemeente Arnhem meer zicht krijgen op de ondermijnende criminaliteit in onze stad, die van nature ondergronds en verborgen is, zich afspeelt achter dichte deuren, maar ondertussen de bovenwereld naar beneden trekt en corrumpeert.

Bij het informatieknooppunt gaan een analist en een informatiemedewerker de informatie verwerken en vertalen, zodat de operationeel regisseur op basis van deze input samen met partners acties en interventies op kan zetten.

Hoofdstuk 4

Van informatie naar interventieteam

4.1 Doorontwikkeling interventieteam

Cruciaal bij een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit is niet alleen het investeren in een goede informatiepositie, maar vooral zorgen dat de informatie benut wordt voor de handhaving en de normstelling. Dat is wat het interventieteam doet.

Het informatieknooppunt start januari 2022, zodat het interventieteam zich kan richten op haar kerntaak: interveniëren. Op deze wijze wordt meer slagkracht op straat georganiseerd met zowel de interne als de externe partners.
De ongerijmdheden die het knooppunt ziet, richten de blik van de functionarissen op straat. De zogenoemde uitvraag van het knooppunt, dat de acties op straat coördineert, scherpt bovendien de kwaliteit aan van de observaties. De bevindingen gaat het vernieuwde interventieteam vervolgens geverifieerd aan het informatieknooppunt toevoegen en gaat vervolgens zo nodig nadere controles uitvoeren. Door veel op straat present te zijn en door overtreders van de wet- en regelgeving voortdurend zichtbaar aan te spreken, toont de gemeente Arnhem welk gedrag niet getolereerd wordt. Zo voorkomen we dat lichte overtreders de grenzen steeds verder kunnen verleggen,

waardoor men uiteindelijk ongecorrigeerd weg glijdt in de fuik van de zware criminaliteit. Naast deze preventieve werking en signalerende functie krijgt dit team ook de taak om bij misstanden repressief op te treden.
De ambitie is dat het interventieteam wekelijks op pad gaat in gebruik maakt van verschillende samenstellingen. De samenstelling is afhankelijk van welke partners nodig zijn voor de controle. Zo kunnen vaker integrale controles uitgevoerd worden en kan ondermijnende criminaliteit aangepakt worden. Voorbeelden hierbij zijn het uitvoeren van integrale horeca-controles, controles op branches als massagesalons, controles op bedrijventerreinen enzovoort. Hierbij wordt gecontroleerd op overtredingen van de vergunningen, illegale praktijken of misstanden waarbij kwetsbare personen misbruikt worden.

De boa's en toezichthouders van de openbare ruimte hebben een vaste basisrol in het interventieteam. Als handhavers kennen zij de stad, de wijk, hun bewoners en de ondernemers. Tevens spreken zij bewoners en ondernemers aan die grens-overschrijdend gedrag vertonen en waar nodig zullen zij dit aanpakken. Op deze manier voorkomen wij dat een klimaat ontstaat van normvervaging die gaat leiden tot grensoverschrijdend gedrag of tot ondermijnende criminaliteit. Deze handhavers staan in direct contact met het informatieknooppunt, kennen de geldende wet- en regelgeving en onderkennen de signalen van ondermijnende criminaliteit.

Alleen samen kunnen we voldoende licht creëren om de vijand uit de onzichtbaarheid te halen. Niet alleen de gemeente, maar wij allen in ketens en netwerken. En niet alleen vandaag, maar elke dag: zodat eerlijkheid de winnaar is, en misdaad de eeuwige verliezer..

Rekenkamer Arnhem

De wet van de stimulerende achterstand

Onderzoek Ondermijning

15 juni 2021

Zaaknummer: 517758

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

Addendum 3

Het lokaal bestuur en de aanpak van ondermijning - 5

1. Inleiding 10

1.1 Aanleiding 11

1.2. Doel- en vraagstelling 11

1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening 12

1.4 Leeswijzer 14

2. Conclusies 15

2.1. Beantwoording onderzoeksvragen 1 t/m 4 15

2.2 Hoofdconclusie 16

2.3. Conclusies 17

3. Aanbevelingen 20

4. Reactie College van B&W 22

5. Nawoord 23

Addendum

De Rekenkamer Arnhem past ter verduidelijking de tekst van Ondermijning op enkele punten aan.

Nota van Bevindingen

Pagina 14, paragraaf 2.4. Overige praktijken en fenomenen
De zin 'Op verschillende locaties in de stad (onder meer in het Spijkerkwartier) wordt illegaal gokken gesignaleerd. Het gaat om praktijken die worden afgeschermd' aanvullen met … (en daardoor moeilijk vallen te bewijzen).

Pagina 32, paragraaf 3.2, de veiligheidsorganisatie (2000-2017)
Toevoegen na de zin 'De Nijmeegse veiligheidsafdeling telt dan bijvoorbeeld ongeveer dertig medewerkers'. Om de vergelijking in formatie met Arnhem te verhelderen voegen wij hier de zin aan toe

'Bij dezen dertig medewerkers worden de BOA's niet meegeteld. Deze vallen onder de afdeling Stadsbeheer. Het gaat alleen om de formatie van de afdeling Veiligheid.'

Pagina 32, paragraaf 3.2, de veiligheidsorganisatie (2000-2017)
Toevoegen na de zin 'Circa vier jaar geleden werd de ambtelijke veiligheidsstaf uitgebreid naar zeven medewerkers, want te veel urgente veiligheidskwesties bleven liggen. 'Hierbij zijn de twee medewerkers van het Veiligheidshuis niet meegerekend.

Pagina 32, paragraaf 3.2, de veiligheidsorganisatie (2000-2017)
Jaartal aanpassen in de zin 'Ook de handhavings- en toezichtorganisatie in Arnhem is klein in 2017.' Dit wordt vervangen door

'Ook de handhavings- en toezichtorganisatie in Arnhem is klein in 2015.'

Pagina 34, paragraaf 3.4.
De zin 'Concrete signalen over… van het RIEC' is onduidelijk/onvolledig geformuleerd.
Om dit te verduidelijken is de zin aangepast: ··'De concrete signalen over mensenhandel worden niet opgenomen in de bestuurlijke rapportages, maar monodisciplinair onderzocht door het PCT en AVIM (mensenhandelteam Politie). Deze signalen kunnen worden besproken in het casusoverleg Mensenhandel van het RIEC.'

Pagina 41, paragraaf 4.2.
De zinnen 'Er zijn eind 2019 … plus het RIEC, de Omgevingsdienst Regio Arnhem en de Havenmeester' zijn niet correct geformuleerd. Deze formulering wekt de indruk dat het RIEC deelnam aan de bijeenkomst, maar het RIEC organiseerde en presenteerde deze bijeenkomsten samen met de gemeente.
Om dit te verduidelijken is de eerste zin aangepast: 'Er zijn eind 2019 en begin 2020 in samenwerking met het RIEC twee zogenoemde bewustwordingsbijeenkomsten georganiseerd door gemeenteambtenaren.'

Pagina 46, paragraaf 4.4. aandacht voor ondermijning bij de gemeenteraad
Toevoegen na bulletpoint 3

* Er zijn wel vragen gesteld over vakantiepark Arnhem of dit vrijplaats taferelen waren. Daarnaast is de raad ook geïnformeerd over Ariadne aanpak.

<u>Bestuurlijke Nota</u>

In de bestuurlijke nota is na bestuurlijk wederhoor nog een aantal kleine correcties geweest in het verhaal van Pieter Tops.

- toegevoegd: in Arnhem

Het lokaal bestuur en de aanpak van ondermijning - *Pieter Tops*

Het veiligheidsbeleid heeft zich de afgelopen jaren in de meeste gemeenten ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten (met een hoofdrol voor de politie en de burgemeester) tot een brede en meer samenhangende aanpak, met een betrokkenheid van veel actoren, zo constateerden wij in een studie uit 2010 (Tops e.a., 2010). Veiligheid is daarmee een van de dragers van gemeentelijk beleid geworden, qua zwaarte en impact vergelijkbaar met zorg en ruimtelijke ordening. Mede als gevolg daarvan zijn er in veel gemeenten directies of afdelingen veiligheid ontstaan met een behoorlijke omvang en slagkracht.

Aanvankelijk concentreert de aandacht van gemeenten zich vooral op het verminderen van overlast en ongemak die door burgers ervaren worden. Terugdringing van 'veel voorkomende criminaliteit' is een belangrijke prioriteit. Ook woninginbraken, overvallen en straatroof, de zogenaamde high impact crimes, krijgen veel aandacht van politie en gemeenten. Onder andere door samenwerking met burgers te intensiveren – de beste remedie tegen woninginbraak blijkt verbetering van hang- en sluitwerk in woningen te zijn – slaagt men er geleidelijk in om op deze gebieden successen te boeken. De omvang van de 'geregistreerde criminaliteit' daalt al jaren (CBS, 2021). Er zijn ondertussen in het lokale veiligheidsbeleid wel nieuwe onderwerpen bijgekomen. Huiselijk geweld, cybercrime en georganiseerde misdaad (mensenhandel, drugscriminaliteit) zijn daar voorbeelden van.

Het vraagstuk van de georganiseerde misdaad is sinds ongeveer 2010 stevig op de agenda van het lokaal bestuur geplaatst, te beginnen in de grotere steden, met name in het Zuiden van het land. 'Ondermijning' is de term die daarbij steeds vaker gebruikt werd. Die term heeft tot nogal wat discussie en onduidelijkheid geleid, overigens met name in academische kringen. In de bestuurlijke en ambtelijke werkelijkheid was die discussie er veel minder, hoewel de populariteit van het begrip – en de financiële middelen die daardoor beschikbaar kwamen – wel tot een zekere 'oprekking' van zijn betekenis hebben geleid.

Enige begripsverheldering is daarom op zijn plaats. Georganiseerde misdaad lijkt een duidelijk begrip, maar ook daarover is in academische kring nog veel discussie; het is een 'wezenlijk omstreden begrip' heet het dan (zie bijvoorbeeld Paoli en Decorte, 2010). De officiële definitie van de Verenigde Naties luidt als volgt: bij georganiseerde misdaad gaat het om gestructureerde groepen van drie of meer personen, die gedurende enige tijd bestaan en die gezamenlijk optreden met het doel een of meer ernstige misdrijven te plegen teneinde, direct of indirect, een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen (VN, 2000). Veel discussie gaat over de vraag wat 'georganiseerd' betekent in het begrip georganiseerde misdaad. Vaak roept dat het idee op van sterk hiërarchische groepen, vergelijkbaar met het beeld dat wij hebben van de Italiaanse maffia's

(denk aan de film The Godfather). Inmiddels is de communis opinio dat georganiseerde misdaad beter begrepen kan worden als een netwerk van groepen en groepjes, die allemaal hun specifieke plek in het 'ecosysteem' van georganiseerde misdaad hebben; soms zijn zij elkaars concurrent en soms hebben zij elkaar nodig of ondersteunen zij elkaar. Het is eerder een systeem van georganiseerde anarchie, dan van strak geleide organisaties (hoewel strakke leiding soms wel voorkomt).

Ondermijning heeft betrekking op de mate waarin georganiseerde misdaad invloed heeft op de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem, en er (NSOB, 2016). Ondermijning gaat dus over de effecten van de georganiseerde misdaad op de samenleving, en er is geen reden om te veronderstellen dat die in Arnhem minder zouden zijn dan in andere steden. De centrale vraag is: wat merkt de samenleving ervan dat er zoiets als georganiseerde misdaad bestaat? Ondermijning is in die zin georganiseerde misdaad dichtbij. Waar georganiseerde misdaad een begrip is uit de wereld van de rechtshandhaving (law enforcement), daar is ondermijning meer een begrip uit de bestuurlijke wereld. Het wordt inmiddels ook internationaal gebruikt (Europol, 2021).

Georganiseerde misdaad kent verschillende verschijningsvormen, en per vorm kan worden nagegaan wat de ondermijnende effecten zijn. In Nederland is de drugscriminaliteit de 'sterkhouder' van de georganiseerde misdaad, die grote effecten in de samenleving heeft. Op crimineel niveau versterkt zij de aanwezigheid van andere vormen van criminaliteit (geweld, witwassen, mensenhandel etc.). Op sociaal niveau oefent zij aantrekkingskracht uit op mensen en groepen die anders niet of minder snel in een criminele omgeving terecht zouden komen (geld, status en spanning als verleidingsfactoren). Op economisch niveau leidt zij tot oneerlijke concurrentie en verstoring en belasting van legale economische processen (bijvoorbeeld in vastgoed). Op institutioneel niveau belast zij de werking van de rechtsstaat en tast zij de werking van de overheid en van overheidsbeleid aan (o.a. via corruptie).

Het onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning is een onderscheid met praktische implicaties. De aanpak van de georganiseerde misdaad als zodanig is primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals politie, Openbaar Ministerie en de FIOD. De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een taak voor het openbaar bestuur, waarin gemeenten en daarbinnen met name de burgemeester een cruciale taak hebben. Natuurlijk is er een gebied waarop enige overlap bestaat en is goede samenwerking tussen opsporing en bestuur noodzakelijk, maar het is belangrijk om het onderscheid goed in de gaten te houden. Om het maar eens op de burgemeester toe te spitsen: een burgemeester pakt geen boeven op, daar hebben we de politie voor met al zijn specifieke bevoegdheden; maar een burgemeester heeft wel een belangrijke rol in het beschermen van de gemeenschap. Of breder geformuleerd: een gemeente is geen opsporingsinstantie, maar heeft wel een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van verkeerde ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde misdaad kunnen vormen.

De grote sommen geld die in de drugscriminaliteit omgaan, oefenen aantrekkingskracht uit of hebben invloed op vele anderen (inwoners van volkswijken, kampers, motorclubs, boeren, middenstand, hooligans, financiële instellingen, vastgoedwereld, scholieren, sportclubs etc.); enkelen van hen behoren ongetwijfeld tot de harde kern van de drugscriminaliteit, maar de meesten toch niet. In de aanpak van die maatschappelijke doorwerking van georganiseerde misdaad heeft het (lokaal) bestuur een belangrijke rol. Concreter: de aanpak van de harde kern van de 'Mocromaffia' of de Brabantse misdaadfamilies is allereerst een zaak voor de strafrechtketen, waarbij ondersteuning door het bestuur nodig is (onderwijs, sociaal beleid etc.). Bij de meelopers en profiteurs speelt het (lokaal) bestuur een belangrijke rol en is het strafrecht ondersteunend; centraal staat daarbij een vermindering van de aantrekkingskracht van de criminele drugswereld.

Duidelijk is dat ondermijning (ook) een sociaal vraagstuk is. Er werd lang gedacht dat het wegnemen van achterstanden – wat het bestuur betreft – volstond om criminaliteit tegen te gaan. Dat (beleids-)perspectief miskent echter dat criminaliteit niet alleen een bedreiging is, maar ook kansen biedt. Criminele inkomsten maken families, groepen of netwerken min of meer autonoom, waardoor ze niet of minder afhankelijk zijn van de overheid, van onderwijsinstellingen of van werkgevers. Kortom, criminaliteit vervult sociale functies (Tops en Van der Torre, 2014). De consequentie is dat bij de aanpak van ondermijning (sociale) preventie enerzijds en handhaving en opsporing anderzijds een twee-eenheid behoren te zijn. Preventie zonder repressie is tandeloos, repressie zonder preventie is eindeloos. Het is inmiddels breed aanvaard dat het lokaal bestuur in preventie van georganiseerde misdaad een belangrijke rol heeft (Raad van State, 2019). De opsporing en vervolging van georganiseerde misdaad is, zoals gezegd, een primaire taak voor de politie. Het gaat om samenwerking en gecoördineerde inzet van scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie (Noordanus e.a., 2021).

De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad heeft sinds het begin van deze eeuw een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. De eerste stap bestond uit het tegengaan van misbruik door criminele organisaties van de legale bestuurlijke infrastructuur; daarvoor werd in 2003 de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) is ingesteld. Doel is dat gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies kunnen toetsen, in eerste instantie door zelf onderzoek te doen en om bij twijfel daarna het landelijk bureau BIBOB te kunnen inschakelen. In dezelfde tijd ontstond de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet), die burgemeesters een instrument gaf om op te treden tegen misbruik van woningen en bedrijfspanden voor georganiseerde misdaad, met name drugshandel of -productie (Tops, 2020).

De tweede stap bestond uit het bij elkaar brengen van vertegenwoordigers van politie, OM, belastingdienst (FIOD), gemeenten en andere organisaties in zogenaamde Regionale Informatie en Expertise Centra. In de kern functioneren deze RIECs op basis van een convenant dat de

aangesloten organisaties in staat stelt om onderling informatie uit te wisselen en op basis daarvan gemeenschappelijke actie te ondernemen. In een aantal gevallen hebben de RIECs zich ook ontwikkeld tot expertisecentra en aanjagers op het gebied van de aanpak van georganiseerde misdaad.

De derde en laatste stap tot nu toe bestaat uit de ontwikkeling van een brede aanpak van ondermijning. Zo'n aanpak bestaat niet alleen uit de inzet van controlerende instrumenten (zoals artikel 13b Opiumwet of de Wet BIBOB) en is ook niet alleen de verantwoordelijkheid van de afdeling veiligheid. Het gaat hier om een gemeentebrede inzet, waar bijvoorbeeld ook de afdelingen bevolking (in- en uitschrijving BPR), sociale zaken (uitkeringen, sociaal beleid), onderwijs (startkwalificaties), economie (werk, integriteit), wonen (vastgoed) etc. een belangrijke rol in spelen.

Deze laatste stap naar de ontwikkeling van een gemeentebrede aanpak is inmiddels in veel gemeenten in volle ontwikkeling. Natuurlijk is dat een ingewikkeld proces, zoals overal waar het woord 'integraal' de kop opsteekt, maar er wordt in het algemeen serieus werk van gemaakt. In vergelijking daarmee lijkt de centrale overheid enigszins achter te blijven; de voormalig voorzitter van het landelijke Strategisch Beraad Ondermijning, Peter Noordanus, spreekt over het Haagse Byzantium en een papieren strategie: "de verkokerde Haagse bureaucratie zit voortgang in de weg' (interview in de Volkskrant, 2 maart 2021). Toch is er wel enige hoop; met name de voorgenomen intensivering van een wijkaanpak, mede ook geïnspireerd door de ervaringen met het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, lijkt een interessante kans te bieden. Investeringen in onderwijs, werk en wonen worden daarin gecombineerd met een versterking van de aanpak van ondermijning (het 'afsluiten van de verkeerde weg'). Nieuwe vormen van samenwerking tussen lokale en centrale overheid lijken daarbij ontwikkeld te kunnen worden.

Gebruikte literatuur

CBS (2021), Scherpe daling traditionele vormen van criminaliteit (cbs.nl), Den Haag

Europol (2021), European Union serious and organized crime threat assessment (Socta 2021), a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, The Hague

Noordanus, P., E. van der Torre, P. Tops en J. Kester (2021), Preventie met gezag, een strategie voor weerbare wijken, Den Haag, 2021

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Den Haag

L. Paoli en T. Decorte (2014), Organized crime, a contested concept, in: L. Paoli, The Oxford handbook of organized crime, Oxford Univ ersity Press

Raad van State (2019), Voorlichting over rol van gemeenten bij aanpak ondermijnende criminaliteit, Den Haag

Tops, P., & Torre, E.J. van der (2015). Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit. Den Haag: Boom Lemma.

Tops, P., M. van Duin, P. van Os en S. Zouridis (2010), Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie, Apeldoorn/Den Haag

Tops, P. (2020), Damocles in de praktijk, in: Mee(r) doen met Damocles, pp. 13-85, Den Haag

Verenigde Naties (2000), Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, New York, 15-11-2000

1.Inleiding

Voor u ligt de bestuurlijke nota van de Rekenkamer Arnhem van het onderzoek naar ondermijning in Arnhem. Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek. De basis hiervoor ligt in de nota van bevindingen, het feitelijke onderzoeksrapport dat door de ambtelijke organisatie is gevalideerd.

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe groot de problemen in Arnhem zijn in en in hoeverre het gemeentelijke beleid om ondermijning te bestrijden, effectief is. Meer specifiek is ter toelichting één wijk als casus opgenomen: het Spijkerkwartier.

In 2008 stuurt de minister van Binnenlandse Zaken een gezamenlijk plan van aanpak (Rijk en VNG) *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad* naar de Tweede Kamer. In de jaren erna wordt onder andere ingezet op het ondersteunen van gemeenten bij een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit.[1] De gemeentelijke verantwoordelijkheid bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is sinds ongeveer 2010 niet meer weg te denken.

Arnhem kent een treurige geschiedenis met ondermijnende criminaliteit. De stad staat relatief hoog op de verkeerde lijstjes. Zo legde in 1996 de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden vastgoedinvesteringen door Turks-Koerdische drugscriminelen in vele tientallen panden in Arnhem en in (nog veel meer) vastgoed in Turkije bloot.[2] En een meer recent voorbeeld is *de Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019*. Arnhem staat in Nederland op plaats vier voor wat betreft de door de politie geregistreerde mensenhandel. In vijf jaar tijd gaat het om 140 registraties, dus gemiddeld 28 per jaar. Dit is een ongunstige plaats (achter Amsterdam, Den Haag en Rotterdam), al zijn er weinig registraties nodig om in de top-4 te belanden.

De Rekenkamer dankt de onderzoekers van bureau Lokale Zaken, Edward van der Torre en Maaike Heijkoop, voor het delen van hun expertise en het onderzoekswerk dat zij hebben verricht onder supervisie van Pieter Tops. We zijn Pieter Tops erkentelijk voor de beschouwing die hij heeft geschreven over ondermijnende criminaliteit. De beschouwing onderstreept, wat de Rekenkamer betreft, de verantwoordelijkheid die er voor de gemeente Arnhem ligt op het gebied van ondermijning. Ook bedankt de Rekenkamer Alain Baars die op ons verzoek passende beelden van

[1] Dit krijgt vorm in de Regionale Expertise en Informatie Centra (het RIEC) en het Landelijk Expertise en Informatie Centrum.

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

het Spijkerkwartier heeft gemaakt. Het filmpje (linkje) is te vinden op de website van de Rekenkamer Arnhem Onderzoeken - Gemeente Arnhem.

1.1 Aanleiding

Ondermijnende criminaliteit is schadelijk voor de gemeenschap (zie 1.3 voor een concrete beschrijving van de schadelijke effecten). De grote maatschappelijke impact van ondermijning is voor de Rekenkamer dan ook een belangrijke aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek.

Ook het beeld dat Arnhem te maken heeft met toenemende ondermijning was een aanleiding om een onderzoek op te starten. Een voorbeeld is de ontwikkeling van het Spijkerkwartier. In het Spijkerkwartier was sinds de sluiting van de raamprostitutie in 2006 sprake van positieve ontwikkelingen op het gebied van wonen, leefbaarheid, bedrijvigheid en veiligheid. Het Spijkerkwartier is een gewilde woonwijk en een broedplaats voor kleinschalige economische activiteiten. Er is echter ook sprake van problemen: de overlast door de enorme groei van de kamerbewoning en de ontwikkeling van de aard van de bedrijvigheid in en rond de Steenstraat, die het vermoeden doet ontstaan dat er in toenemende mate sprake is van ondermijning, een groeiende grijze economie en het mede daardoor zich minder veilig voelen bij zowel ondernemers als bij bewoners van de wijk.[3]

Tenslotte zijn ook de zorgen die raadsfracties hebben geuit tijdens de periodieke gesprekken met de Rekenkamer een aanleiding voor dit onderzoek. Raadsfracties hebben te kennen gegeven dat zij zich zorgen over ondermijning in het bijzonder in bepaalde gebieden in Arnhem waaronder het Spijkerkwartier (voornamelijk Steenstraat en omgeving).

1.2. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is het geven van inzicht in:

1. de wijze waarop de gemeente Arnhem door middel van beleid probeert grip te krijgen op ondermijning en de grijze economie, in Arnhem in het algemeen en in het Spijkerkwartier in het bijzonder;
2. de instrumenten die de gemeente daarbij nog meer in zou kunnen zetten;

[3] Het toenemende aantal massagesalons, belwinkels, kapsalons, lommerds en andere zaken waarvan de economische bestaansreden niet altijd helder is.

3. de rol van de raad daarbij.

Centrale vraagstelling
Wat kan op basis van inzicht in (de aanpak van) ondermijnende praktijken in Arnhem, in het bijzonder in het Spijkerkwartier, worden geconcludeerd over de effectiviteit van het Arnhemse beleid op de korte en lange termijn, en op welke wijze geeft de gemeenteraad mede vorm aan dit beleid?

Om tot een beantwoording van de centrale vraag te kunnen komen zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

Onderzoeksvragen
1. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?
2. Welke problemen, knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals in het Spijkerkwartier?
3. Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?
4. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de ondermijning in Arnhem op korte en lange termijn terug te dringen?

1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht:
- Drie startbijeenkomsten met in totaal meer dan dertig ambtenaren die actief zijn op het terrein van veiligheid, toezicht, vergunningen, op het sociaal domein, economische zaken en stadsontwikkeling.
- Interviews met in totaal 46 respondenten, werkzaam bij de gemeente (26, inclusief drie bestuurders), politie (11), openbaar ministerie (1), Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (1) en zeven overige respondenten.[4]

[4] Respondenten bij de omgevingsdienst, zorg- en veiligheidshuis en woningcorporatie (3). Ook spraken de onderzoekers een jongerenwerker en een wetenschapper.

- Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken is door de onderzoekers (kort) geobserveerd, zodat zij de omgeving konden zien waarover de respondenten hadden gesproken.
- In het Spijkerkwartier is een straatenquête afgenomen onder 93 respondenten. In deze wijk hebben de onderzoekers op zes dagen langdurig geobserveerd, deels in combinatie met het afnemen van enquêtes. Vervolgens is op basis van open bronnen een bedrijvenanalyse uitgevoerd en is gesproken met twee actieve bewoners en met vier actieve ondernemers.[5]
- Tijdens een digitale sessie zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met raadsleden van zes verschillende fracties (zowel coalitie- als oppositiepartijen).

De nota van bevindingen is voor een check op de feitelijke juistheid en volledigheid in het kader van ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, de politie (district Gelderland-Midden) en het RIEC. Het college van B&W heeft in het kader van het bestuurlijk wederhoor een bestuurlijke reactie geformuleerd op de conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk 4 van deze bestuurlijke nota.

Definitie

De term ondermijning wijst op de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. In abstracte termen gaat het om systeem-ondermijnende effecten, zoals de aantasting van het gezag van de overheid en verstoring van economische markten (vanwege oneerlijke geldstromen en concurrentie).[6] Meer concreet geformuleerd komen twee belangrijke schadelijke effecten in beeld:

1. Georganiseerde criminelen maken veel slachtoffers.[7] Onder meer uitbuiting bij illegale prostitutie en uitbuiting van arbeidsmigranten, net als criminele uitbuiting van personen in een afhankelijkheidspositie. In de criminele wereld worden katvangers ingezet en onder druk gezet, bijvoorbeeld bij hennepteelt. Op criminele hotspots - met illegale gokadressen, straathandel, louche horeca en soms coffeeshops – springen slachtoffers in het oog. Jongeren en jongvolwassenen met een laag inkomen geven (te) veel geld uit aan drugs of gokken. Een categorie kampt (zichtbaar) met verslavingsproblematiek. In panden met kamerverhuur wonen mannen en vrouwen waarvan de kans aanzienlijk is dat ze onder druk worden gezet vanwege hun afhankelijkheidspositie, los van de vraag of het in strafrechtelijke zin gaat om uitbuiting.

5 In de Nota van Bevindingen (casusbeschrijving Spijkerkwartier) is een uitgebreide toelichting opgenomen over de opzet en inhoud van de bedrijvenanalyse.

6 Tops en Van der Torre, 2015.

7 Noordanus e.a., 2021.

2. Criminele netwerken tasten de effectiviteit van sociaal-preventief beleid aan.[8] De kansen die de georganiseerde criminaliteit biedt (of: lijkt te bieden) op status en snel geld, concurreren met activiteiten en instituten die stimuleren dat mensen legale kansen benutten. Het betreft onderwijsinstellingen, maar ook jongerenwerkers, sociale wijkteams, gezins- en straatcoaches, taalprogramma's, re-integratie en andere frontlijninspanningen. Leren en werken is een lang traject, mogelijk met teleurstellende uitkomsten. Dan lonkt (mogelijk) het criminele pad.

Afbakening

De onderzoeksperiode heeft betrekking op de periode vanaf 2014 tot en met het voorjaar van 2021. Om deze periode goed te kunnen duiden, is er ook gekeken naar de aanloop vanaf 2000. Het onderzoek is gericht op geheel Arnhem met het Spijkerkwartier (casus) in het bijzonder.

1.4 Leeswijzer

De opzet van deze bestuurlijke nota is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies. In hoofdstuk 3 staan de aanbevelingen weergegeven die de Rekenkamer doet. In hoofdstuk 4 is de reactie van het college van B&W integraal opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat het nawoord.

8 Tops en Van der Torre, 2015; Noordanus e.a., 2021.

2.Conclusies

Op basis van het onderzoek trekt de Rekenkamer Arnhem conclusies. Dit hoofdstuk start met een korte beantwoording van vier onderzoeksvragen, gevolgd door de conclusies. Een uitgebreide beantwoording van de onderzoeksvragen is terug te lezen in hoofdstuk vijf van de Nota van Bevindingen.

2.1. Beantwoording onderzoeksvragen 1 t/m 4

1. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?

   Tussen 2014 en 2017 raakt de Arnhemse veiligheidsorganisatie achterop bij in het land gangbare ontwikkelingen in (middel)grote gemeenten. Investeringen in personele capaciteit blijven achterwege en veiligheid wordt geen pijler van het gemeentelijk beleid. Visievorming over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit blijft tot 2018 uit, omdat college en gemeenteraad dit vooral zien als een taak voor politie en justitie. Criminele netwerken veroorzaken sociale ellende in Arnhem en maken misbruik van het beperkte Bibob-beleid en van het gemak waarmee zorgaanbieders contracten en budgetten kunnen krijgen. Er wordt vanaf 2018 enigermate een inhaalslag in gang gezet.

2. Welke knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals in het Spijkerkwartier?

   De onveiligheid in Arnhem is – zo constateert de Kadernota Veiligheid (2018-2022) - disproportioneel groot voor een middelgrote stad. Tegelijkertijd is de gemeentelijke veiligheidsorganisatie qua capaciteit, informatiepositie en intern-organisatorische invloed in de afgelopen twintig jaar juist achtergebleven op ontwikkelingen in grote en middelgrote gemeenten in Nederland. Dit resulteert in knelpunten. De belangrijkste kans schuilt in een ontluikende visie op (de aanpak van) ondermijning.

3. Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?

   Het veldwerk levert in Arnhem een duidelijke top-3 op van criminele fenomenen, namelijk: drugscriminaliteit, mensenhandel en misstanden met vastgoed, zoals sociale ellende onder huurders van sobere woonruimte.

4. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?

   De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het bepalen van beleid en aanpak van ondermijning concentreert zich op de behandeling en vaststelling van de Kadernota Veiligheid 2018-2022. Het debat over een visievorming op ondermijning, ambities, aanpak en benodigde middelen is niet gevoerd.

2.2 Hoofdconclusie

De **hoofdconclusie** van dit onderzoek luidt als volgt:
De gemeente Arnhem heeft als het gaat om de bestrijding van ondermijning een gebrek aan ambities, een gebrek aan heldere doelen, een gebrek aan prioritering, een gebrek aan middelen en een gebrek aan formatie. Dit creëert samen met de Arnhemse historie op het vlak van criminaliteit een potentiële voedingsbodem voor ondermijning.

De Rekenkamer constateert dat Arnhem een onveilige stad is waar ondermijning een manifest probleem is. Vooral drie aspecten zijn opvallend:

- Mensenhandel
- Drugshandel
- Vastgoedproblematiek

Wat betreft de omvang van ondermijning doet Arnhem niet onder voor de G4-steden. Voor een stad van iets meer dan 160.000 inwoners is dat een problematische constatering. De Rekenkamer heeft in het onderzoek de focus gelegd op het Spijkerkwartier. Dit hadden zeker ook andere wijken van Arnhem kunnen zijn. De Rekenkamer ziet een belangrijke verklaring voor de omvang van ondermijning in het gegeven dat de gemeente zowel bestuurlijk als organisatorisch weinig heeft geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning in de stad. Exemplarisch hiervoor is de beëindiging van de raamprostitutie in 2006 in het Spijkerkwartier. Dit is een eenmalige belangrijke en kostbare ingreep geweest, maar heeft onvoldoende vervolg gekregen.

2.3. Conclusies

Conclusie 1: Ondermijning is bestuurlijk geen prioriteit (geweest)
In de afgelopen vijftien jaar heeft het gemeentebestuur van Arnhem de dingen op z'n beloop gelaten, ondanks verschillende stevige signalen over de problematiek. Het rapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden in 1996 bevat scherpe en concrete constateringen over de aanwezigheid van ondermijning in Arnhem. Met uitzondering van het beëindigen van raamprostitutie in 2006 in het Spijkerkwartier heeft dit rapport niet geleid tot bestuurlijke aandacht voor ondermijning. Datzelfde geldt voor het ondermijningsbeeld dat het RIEC in 2017 opstelt van Arnhem. Het ondermijningsbeeld beschrijft misstanden met vastgoed (o.a. fraude en uitbuiting), witwassen, drugscriminaliteit (vooral hennepteelt) en mensenhandel. Ook wordt gewezen op kwetsbaarheden vanwege het grote aantal kwetsbare groepen in de stad én door het gevoerde beleid, zoals het beperkte Bibob-beleid, de geringe ambtelijke capaciteit voor veiligheidsbeleid en gebrekkige doortastendheid.[9] Er worden fenomenen en locaties benoemd waarop nauwelijks zicht is, zoals het buitengebied, de bedrijventerreinen, de autobranche, de woonwagenkampen, het vastgoed en theehuizen.[10] Het ondermijningsbeeld was in 2017 nog geen impuls voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning.

Landelijk wordt tussen 2000 en 2017 veiligheid een belangrijke pijler van het lokaal bestuur in (middel)grote gemeenten. In Arnhem komt die ontwikkeling niet van de grond. Ondermijning wordt door de raad en het college te weinig gezien als verantwoordelijkheid en taak van de gemeente. Ook burgemeesters trekken er niet hard aan. In de diverse Arnhemse coalitieakkoorden vanaf 2010 speelt veiligheid een kleine rol. Het raakt niet verder dan het uitschrijven van 'bestuurlijke boetes' voor burgerlijke ongehoorzaamheden zoals wildplassen of graffiti (2010), of het helemaal niet vermelden in het coalitieakkoord (2014) van ondermijning behalve dat veiligheid onder de burgemeester valt. De eerste visiecontouren ontstaan in 2018 om een slag te maken in de aanpak van ondermijning en de samenwerking met de politie te verbeteren.

Rond 2017 kantelt de mate van bestuurlijke aandacht voor ondermijning. Hierin was het aantreden van een burgemeester met een duidelijk veiligheidsprofiel een belangrijk punt. Het wordt echter niet voldoende doorvertaald in de Kadernota Veiligheid 2018-2022. De kadernota bevat tien prioriteiten, waar ondermijning er één van is. Er volgt geen visie, specifiek beleid of integraal plan van aanpak voor ondermijning. De aanpak van ondermijning wordt gekenmerkt door de inzet van 'losse' inspanningen en instrumenten. Daarnaast sluit de gemeente aan bij regionale trajecten,

9 RIEC, 2017 (Infographic)
10 RIEC, 2017 (Infographic)

zoals het veiligheidshuis en de integrale RIEC-aanpak van casuïstiek. Vanaf 2018 worden deze instrumenten vaker of meer strategisch benut. Daarnaast worden nieuwe instrumenten ingezet of in de steigers gezet, met de burgemeester in een trekkersrol, zoals de oprichting van een Arnhems Interventie Team in 2019. Een integrale en structurele aanpak komt onvoldoende van de grond. Ondermijning wordt, met andere woorden, niet gezien als bestuurlijke hoofdprioriteit. De stad raakt hierdoor achterop in de aanpak van ondermijning.

Conclusie 2: Ondermijning is ook in de politieke arena geen onderwerp van gesprek.
In de eerste conclusie is beschreven dat ondermijning geen bestuurlijke prioriteit was. Dit geldt in grote mate ook voor de politieke arena. Raad en college zien ondermijning niet als taak. Ondanks het rapport Van Traa uit 1996 ziet men in Arnhem dit als opdracht van de politie en justitie. Ondermijning komt sporadisch terug op de agenda van de Politieke Avond, maar veel verder dan aandacht bij incidenten of vormen van ondermijnende criminaliteit van veelal dezelfde partij(en) komt het niet. De beperkte hoeveelheid van moties of artikel 44 vragen over de aanpak van ondermijning is opvallend. Sinds de burgemeesterswissel in 2017 is er meer aandacht voor het onderwerp. Maar als de gemeenteraad wordt verzocht meer te leveren op het gebied van veiligheid en handhaving door de burgemeester gebeurt dit niet 'con amore'.[11] Eerdergenoemde bevindingen leiden tot de constatering dat Arnhem op zelfgekozen achterstand staat door bestuurlijke keuzes.

Conclusie 3: Door de organisatieopbouw wordt de afdeling Veiligheid, en vanaf 2016 ook de teams Leefomgeving, niet in positie gebracht om een effectieve aanpak ondermijning uit te voeren.
De Arnhemse organisatieopbouw verhindert een effectieve aanpak van ondermijning. De gesplitste verantwoordelijkheden tussen de wijken en het stedelijk programma Veiligheid maken de aanpak moeilijker dan dat het al is. De positie en omvang van de afdeling Veiligheid is problematisch gezien de uitdagingen waar Arnhem voor staat. Veiligheid is een vak apart. Momenteel is het één van de vele taken die bij de teams Leefomgeving belegd zijn. De teams Leefomgeving zijn verantwoordelijk voor een breed scala aan onderwerpen van cultuur tot welzijn. Veiligheid is slechts één van de taken en heeft geen primaire focus. In de uitvoering was lange tijd geen aandacht voor de instrumenten tegen ondermijning waar men toegang tot had zoals de Bibob toetsen die sporadisch werden ingezet. Ook het aantal handhavers op straat was beperkt. De huidige stadsmarinier[12] zou kansen moeten bieden om door te pakken maar is slechts voor een beperkt aantal uren aangesteld. Zonder bestuurlijke aansturing kan de organisatie waar de

11 Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2021-2024/Arnhemse herstelagenda coronacrisis op 2 september 2020 neemt de raad onder andere de volgende twee amendementen aan: 'Wel handhaven, maar taakstelling op personeel' (20A66) en 'Opsporen en bestraffen van criminelen geen taak van de gemeente' (20A63g).

12 Officiële functie: externe projectleider integrale aanpak schoon, heel en veilig Spijkerkwartier.

bestrijding verspreid is neergelegd slechts een gebrekkig invulling krijgen omdat de invloed van het Team Veiligheid op sturing en doelen van de Teams Leefomgeving maar heel beperkt is.

Conclusie 4: Het Spijkerkwartier is geen uitzondering.

Het Spijkerkwartier is één van de wijken in Arnhem. Wat aangetroffen is in het onderzoek is een voorbeeld. Als de focus op een andere wijk had gelegen, waren we waarschijnlijk soortgelijke fenomeen tegengekomen.[13] Daarnaast is er mogelijk sprake van het waterbedeffect. Als er enkel hard gedrukt wordt op het Spijkerkwartier dan komt de problematiek in andere wijken ongetwijfeld naar boven. Zie ook de beschouwing van Pieter Tops. Dat onderstreept het belang van een structurele integrale aanpak van ondermijning in Arnhem.

[13] Aldus onze respondenten. Bij de voorbereiding van het onderzoek spraken we deskundigen die ons zeiden: waarom nemen jullie de casus Spijkerkwartier? In andere wijken is het minstens even erg, zo niet erger.

3. Aanbevelingen

De **hoofdaanbeveling** luidt als volgt:

Kijk het beest recht in de bek[14] *en pak de ondermijning in de stad aan.*

Aanbeveling 1 Bestuurlijk (voor het college):

Ga sneller en harder voort op de voorzichtig ingeslagen weg in de bestrijding van ondermijning. Doe dit door stevige ambities te formuleren voor de aanpak van ondermijning met bijpassende doelen, prioritering, middelen en formatie.[15] Inventariseer waar de grootste uitdagingen liggen en maak bestuurlijke keuzes om criminaliteit en ondermijning te bestrijden. Uiteraard vergt een investering in ambities en doelen een stevige en regelmatige rapportage. Ga met andere gemeenten praten die verder zijn op dit terrein (Breda bijvoorbeeld).

Aanbeveling 2 Raad wordt wakker!

Zonder politieke agendering is de bestrijding van ondermijning moeilijk. Raad, neem uw verantwoordelijkheid. Voor een effectieve aanpak is het van belang om als gemeenteraad het volledige criminele speelveld in beeld te hebben en dit ook als dusdanig te erkennen. Herken en erken de Arnhemse historie op het gebied van criminaliteit. Zie dit als de eerste stap om de basis op orde te krijgen. Spreek met elkaar over de gewenste richting voor de stad in samenhang met andere beleidsterreinen. Spreek niet enkel over incidenten en over pilots maar investeer in een meerjaren-aanpak. Stel hier ook een bijpassend stevig en structureel budget voor beschikbaar. [16]

Aanbeveling 3 Intergouvernementeel (voor raad en college):

Investeer in de relaties met de politie, justitie en het RIEC. Bouw deze banden uit om samen een vuist te maken tegen de ondermijnende criminaliteit. Pak nu door. Het aanhalen en versterken van de relatie met de samenwerkingspartners is een cruciaal onderdeel in de effectieve aanpak tegen ondermijning. Dat werkt het beste door zelf het belang van de bestrijding van ondermijning te prioriteren. Dat wekt vertrouwen bij samenwerkingspartners.

Aanbeveling 4 Organisatorisch:

---

14 'Het beest recht in de bek kijken' waren de woorden van René Gude, wijlen Denker des Vaderlands.

15 Het is niet aan de Rekenkamer dat te kwantificeren. Gelet op de geziene formatie in andere steden (bijvoorbeeld Nijmegen) is een aanzienlijke uitbreiding noodzakelijk. Daartoe moeten echter eerst ambities en doelen geformuleerd worden

16 We hebben geen benchmark gedaan. Dat is ook lastig; Arnhem is afwijkend georganiseerd door de Teams Leefomgeving die buiten de kernorganisatie geplaatst zijn en in zekere mate Veiligheid "erbij doen".

Geef de afdeling Veiligheid de plek die het verdient binnen een gemeente met zo'n grote problematiek als Arnhem: midden in de organisatie en in de lead ten aanzien van de andere ambtelijk betrokkenen op dit dossier. Daarbij zijn sturingsdoelen op veiligheid voor de teams Leefomgeving en wijkteams van belang. Monitor daar op en rapporteer als college aan de raad. Het is voor de slagkracht van de bestrijding van ondermijning noodzakelijk dat de afdeling Veiligheid op de juiste plek in de organisatie zit. Een plek waarbij de afdeling in de lead is en een integrale aanpak coördineert. Een plek waarbij het duidelijk is waar je als afdeling wel en niet van bent. Concrete sturingsdoelen geven houvast in het uitvoeren van beleid. De afdeling dient goed positie te krijgen en stevig ingebed te worden in de Arnhemse variant van wijksturing.

Aan de voorzitter van de rekenkamer

Datum : 1 juni 2021
Zaaknummer : 575454
Contactpersoon : Simone Roosenboom
Telefoonnummer : 026 3775244

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek naar ondermijning

Geachte heer Teeuw,

U heeft namens de rekenkamer het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd om een reactie te geven op de bestuurlijke nota 'onderzoek Ondermijning' (versie mei 2021). In deze nota heeft u conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van uw onderzoek naar de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Arnhem.

Algemene reactie
U bent grondig te werk gegaan in uw onderzoek naar ondermijnende criminaliteit in Arnhem, waarbij is stilgestaan bij de mate van het probleem en in hoeverre het gemeentelijk beleid effectief is in het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Wij bedanken u voor het onderzoek en de urgentie die u terecht toekent aan dit onderwerp.

"Kijk het beest recht in de bek en pak de ondermijning in de stad aan," is uw hoofdaanbeveling. Over onze rol daarin schrijft u: ga sneller en harder voort op de voorzichtig ingeslagen weg in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Het markeert het toenemende belang van het onderwerp ondermijnende criminaliteit, en de groeiende aandacht die het - gelukkig ook bij de gemeente Arnhem - terecht krijgt. Maar, en dat is ook te lezen in uw rapport, die aandacht is nog onvoldoende. Het sneller, en harder, voortzetten op de ingeslagen weg is nodig, en dat moet méér dan voorzichtig zijn. Immers, wat betreft de omvang van ondermijnende criminaliteit doet Arnhem niet onder voor de G4-steden, terwijl onze middelen en mogelijkheden daar niet bij gelijk lopen. Het rapport van de Rekenkamer is daarom van waarde om de aanpak in Arnhem te verrijken, en het onderstreept de noodzaak om ondermijnende criminaliteit bij raad, college en stad verder te agenderen.

Het rapport benadrukt het belang van een gecoördineerde en integrale meerjarenaanpak van ondermijnende criminaliteit, waarin de gemeente een regierol heeft. Het rapport is positief kritisch over de beweging die de gemeente Arnhem daarin aan het maken is. Met de Rekenkamer is het college het eens dat die beweging sneller kan en er meer structureel van aard moet zijn. In onze verdere reactie

Stadskantoor - Eusebiusbuitensingel 53 • Postbus 9029 • 6800 EL Arnhem
Telefoon 0800-1809 • Fax 026-3774830 • www.arnhem.nl

hieronder op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport, lichten wij toe hoe wij bezig zijn om daar invulling aan te geven.

Reactie op conclusies en aanbevelingen
Uw kernboodschap om, voor wat betreft de veiligheidsaanpak en in het bijzonder de aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de stad harder en sneller voort te gaan op de ingeslagen weg, wordt door het college volledig onderschreven. Zoals professor Pieter Tops, in de inleiding van het rapport, terecht stelt hebben wij een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van verkeerde ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde misdaad kunnen vormen.
Uit uw rapport blijkt dat ondermijnende criminaliteit in Arnhem veelzijdig en diep geworteld is. In de (kwetsbare) wijken lonkt de criminaliteit bij jongeren, vanwege het gemak waarmee veel geld verdiend kan worden. Gemak is een rode draad in uw rapport. Het gemak waarmee criminelen in het verleden hebben kunnen investeren in vastgoed en tegen hoge huren kleine kamers beschikbaar stellen. Het gemak waarmee personen misbruik kunnen maken van voorzieningen of zorggelden. Het maakt onze inwoners kwetsbaar voor uitbuiting en leidt tot zeer schrijnende situaties. Het is onze taak om Arnhemmers te beschermen. Die verantwoordelijkheid wil het college ook nemen.

Ondermijnende criminaliteit, zoals drughandel, geweld en witwassen, is een grote bedreiging voor de leefbaarheid, veiligheid, integriteit en gastvrijheid van onze stad. Samen moeten we hiertegen een vuist maken. Dat doen wij in Arnhem met onze veiligheidspartners als het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (hierna: RIEC), de politie, het Openbaar Ministerie en de belastingdienst, alsook onze sociale partners. Woningbouwverenigingen, scholen, jongerenwerkers, wijkmanagers en ga zo door hebben hierin ook een belangrijke rol. Ook bij dit onderwerp geldt: *‘It takes a city’.*

Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt in Arnhem momenteel uitgegaan van het principe ‘lerend ontwikkelen’. Dit is tot stand gekomen doordat – zoals het rapport noemt – in de aanpak van ondermijnende criminaliteit tegen knellende grenzen aan werd gelopen. Steeds meer blijkt dat Arnhem te maken heeft met grootstedelijke problematiek en dat we hoog scoren op de verkeerde lijstjes (denk aan de top vier in de dadermonitor en de top 20 van criminele gebouwen). Hierdoor werden steeds brandjes geblust, maar werd niet ingezet op duurzame inspanningen. Daarom wordt nu steeds meer in de breedte samengewerkt. Dit is een dynamisch proces waarin wij ons steeds meer en stap voor stap ontwikkelen met de beschikbare middelen en capaciteit. Deze aanpak maakt dat inzichtelijk wordt wat er in de nabije toekomst eventueel structureel nodig is, maar heeft in ieder geval al geleid tot beleidsmatige wijzigingen alsook wijzigingen in de aanpak - al dan niet tijdelijk. Hieronder worden enkele (recente) voorbeelden genoemd:

- Oprichting van het Interventieteam Ondermijning Arnhem: projectmatige integrale interventies op ondermijningsgevoelige gebieden en/of fenomenen.
- Samenwerking met bedrijven en extra integrale controles om bedrijventerreinen veiliger te maken.

- Arnhem-Oost-aanpak: onderdeel van de Woondeal regio Arnhem – Nijmegen waarvoor vijf wijken zijn geselecteerd om alle Arnhemmers gelijke kansen te bieden en tweedeling tegen te gaan. Het Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC) is hier een onderdeel van.
- Bibob: in 2020 zijn de beleidsregels voor de toepassing van de Wet Bibob verruimd en zijn er in 2021 een Bibob-coördinator en een Bibob-onderzoeker aangesteld. Zij zijn belast met een goede implementatie van de nieuwe beleidsregels in de organisatie, de onderzoeken en het ondersteunen van de afdelingen die met Bibob te maken kunnen krijgen.
- Zorgfraude: in 2020 zijn de uitgangspunten voor de zorginkoop gewijzigd en zijn er strengere regels opgesteld voor de toetreding en naleving van de contracten. Tevens is er meer capaciteit beschikbaar gesteld voor WMO toezichthouders.
- Aanpak Mensenhandel: onlangs is de dadermonitor Mensenhandel besproken in de gemeenteraad. De raad is geïnformeerd door de Nationaal rapporteur Mensenhandel, de Politie en het Openbaar Ministerie. Gemeente Arnhem heeft een projectleider aangesteld om de aanpak van mensenhandel een nieuwe impuls te geven. Hierbij is ook aandacht voor de preventieve kant wat onder andere onlangs heeft geleid tot het meldpunt seksuele intimidatie en een campagne.
- Beleidsregels woningsplitsing en verkamering: er werden negatieve effecten op de leefbaarheid ervaren door het splitsen en verkameren van panden, zoals overlast en verloedering. Vandaar dat er stadsbreed nieuwe regels zijn opgesteld.
- In de wijken van Arnhem zijn wijkveiligheidsoverleggen ingericht en wijkveiligheidsagenda's opgesteld. Per wijk wordt zichtbaar gemaakt welke problemen er spelen, zodat die aangepakt worden voordat het een ondermijnend karakter kan krijgen. Het loont om verloedering aan te pakken zodat het niet erger wordt.

<u>Spijkerkwartier</u>
In uw onderzoek is specifiek gekeken naar ondermijnende criminaliteit in het Spijkerkwartier. Criminelen vestigen zich daar waar zij kansen zien. Dit is niet enkel in één wijk, maar komt helaas in heel Arnhem voor. Ieder pand in Arnhem kan doelwit zijn voor criminele activiteiten. Wij moeten voorkomen dat criminelen kansen zien binnen al onze wijken en buurten. Wij hebben de taak om inwoners en ondernemers weerbaar te maken tegen criminele invloeden.
Ondanks dat in uw onderzoek de zorgen van de respondenten niet overeenkomt met de resultaten van de bedrijvenanalyse, hebben wij de zorgen - die de buurt in de zomer geuit heeft naar aanleiding van een schietincident - serieus opgepakt. Voor de problematiek in het Spijkerkwartier en omgeving is een projectleider aangesteld voor een integrale aanpak ('stadsmarinier'), waarbij we samenwerken met bewoners en ondernemers om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren. Het actieprogramma, genaamd Schoon, heel en veilig, bestaat uit dertien actielijnen zoals verkeer, groenvoorziening, handhaving én ondermijnende criminaliteit. Er moet op verschillende fronten zichtbaar door de overheid worden opgetreden. Hiermee laat je zien dat wij zicht hebben op de stad én dat er geen plaats is voor criminelen.

Tot slot

De beweging om de veiligheidsaanpak te versterken, waaronder ondermijnende criminaliteit, komt zoals u kunt lezen steeds meer in een stroomversnelling in Arnhem. Bovenstaande voorbeelden verbeteren de kwaliteit van de uitvoering en verstevigen de (integrale) samenwerking met partners. De Rekenkamer en het college zijn het eens: dat is ook hard nodig, want er is een achterstand in de halen. Voor de verdere versterking van Arnhem tegen ondermijnende criminaliteit zijn in de perspectiefnota van 2022-2025 extra middelen opgenomen. De hierboven beschreven stappen helpen ons verder om ambities, doelen, middelen en formatie beter op te stellen en te organiseren - zoals u ook adviseert. Het RIEC onderzoekt momenteel hoe weerbaar de gemeente Arnhem is tegen criminele invloeden. De aanbevelingen van het RIEC en van u zullen worden meegenomen in een plan van aanpak dat momenteel wordt opgesteld. Graag gaan wij met de raad in gesprek over uw bevindingen, de aanbevelingen rondom van de organisatie en de aanpak van ondermijnende criminaliteit in onze stad. Samen maken we Arnhem veilig.

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

5. Nawoord

De Rekenkamer Arnhem bedankt het College van Burgemeester en Wethouders voor de uitgebreide bestuurlijke reactie op het onderzoek naar ondermijning.

We zijn verheugd om te lezen dat het college hard aan de weg timmert en tegelijkertijd laat zien dat zij al hard haar best doet. De lijst met interventies toont dat het college anno 2021 in de actiemodus zit. Dit is zeker te prijzen. Tegelijkertijd speelt de gedachte "too little, maybe not too late". Er gebeurt meer dan voorgaande jaren, maar het is nog niet genoeg. Ga sterker verder op de ingeslagen weg.

Ga verder op de ingeslagen weg. Raad, maak dit mogelijk door de kaders en randvoorwaarden te scheppen om krachtig te sturen op versterking van de inzet van de stad op de bestrijding van ondermijning en het veiligheidsbeleid ook mogelijk te maken.

Arnhem verdient het niet alleen, maar heeft het ook dringend nodig.

Rekenkamer Arnhem

De Arnhemse aanpak van ondermijning

Nota van Bevindingen

Definitieve versie vastgesteld 27 mei 2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Onderzoek naar (de aanpak van) ondermijning	2
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Onderzoeksactiviteiten	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	Ondermijning in Arnhem	6
2.1	Drugscriminaliteit	6
2.2	Mensenhandel	9
2.3	Misstanden met vastgoed	12
2.4	Overige praktijken en fenomenen	14
2.5	Afsluiting	15
De casus Spijkerkwartier		16
3.	Veiligheidsbeleid (tot 2018): achterop geraakt	31
3.1	Landelijke trend: veiligheid als drager van lokaal beleid	31
3.2	De veiligheidsorganisatie (2000-2017)	32
3.3	De aanpak van ondermijning: het startpunt in 2017	32
3.4	De kloof: de veiligheidsnota versus het Coalitieakkoord	35
4.	Vanaf 2018: vooruitgang en knellende grenzen	37
4.1	De burgemeestersronde door de stad	37
4.2	Vooruitgang: actie en verbinding	37
4.3	De aanpak van ondermijning: knellende grenzen	42
4.4	Aandacht voor ondermijning bij de gemeenteraad	46
5.	In antwoord op de empirische onderzoeksvragen	47
5.1	Ondermijning: belangrijke fenomenen	47
5.2	Beleidstheorie en -praktijk	49
5.3	Knelpunten en kansen	51
5.4	De gemeenteraad	52

1. Inleiding

1.1 Onderzoek naar (de aanpak van) ondermijning

De Rekenkamer van Arnhem heeft besloten tot een onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van de lokale ondermijning. Dit vergt een combinatie van bestuurskunde en criminologie, waarbij de nadruk ligt op de organisatie en inhoud van het gevoerde beleid. Om de mogelijke effecten van dat beleid te kunnen beredeneren, is inzicht nodig in Arnhemse ondermijnende praktijken. Ondermijning beschouwen wij als de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. De literatuur beschrijft vier hoofdkenmerken van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.[1]

In de *eerste plaats* zijn Nederlandse drugscriminelen als producenten en handelaren actief op alle belangrijke populaire drugsmarkten. Ze zijn sterk internationaal gericht en tegelijkertijd sociaal verankerd binnen lokale netwerken door het hele land, onder meer in stadswijken. Lokaal of regionaal opererende drugsnetwerken (actief op onder andere de markten van hennep, xtc en amfetamine) profiteren, via verkoop aan tussen- en groothandelaren, van de grootschalige internationale drugs invoer, doorvoer en export via ons land.[2]

In de *tweede plaats* bouwen criminelen lokaal machtsposities op door (witgewassen) misdaadgeld (waaronder drugsgeld) te investeren in bedrijven en vastgoed. In grote steden zijn drugscriminaliteit, witwassen, criminaliteit met vastgoed en mensenhandel (o.a. huisvesting van arbeidsmigranten en illegale prostitutie) met elkaar verweven.[3] Meer recent werd duidelijk dat criminele (drugs)netwerken zich ook toeleggen op zorgfraude, omdat dit een eenvoudige en weinig risicovolle manier is om forse sommen geld op te strijken.[4]

In de *derde plaats* is een kernprobleem dat (grote) sociale en economische aantrekkingskracht uitgaat van de criminele wereld. Die wereld lijkt kansen te bieden om relatief makkelijk geld en status te verwerven. Op die manier worden veel jongeren en (jong)volwassenen als het ware de criminaliteit ingezogen, ook als ze niet beschikken over een criminele inslag.

In de *vierde plaats* hebben de grote sommen misdaadgeld geresulteerd in schaduweconomieën die tot op zekere hoogte functies van de overheid overnemen.[5] Er wordt voorzien in werkgelegenheid in semilegale bedrijven in de bovenwereld én bij criminele praktijken in de onderwereld. Er worden (goedkope of scherp geprijsde) illegale producten en diensten geleverd, zoals: harddrugs, illegale softdrugs, illegale sigaretten, namaakkleding, illegaal gokken, illegale prostitutie, frauduleuze zorg en het verstrekken van (dubieuze leningen). In een schaduweconomie floreren *facilitators* die criminaliteit afschermen en die helpen bij activiteiten in de bovenwereld, zoals witwassen, het aanvragen van vergunningen of zorgbudgetten of het organiseren van woonruimte of vervoer. Op die manier is de criminaliteit langzaamaan maatschappelijk verankerd geraakt, onder meer op crimineel hotspots en in kwetsbare stadswijken.

De term ondermijning wijst op de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. In abstracte termen gaat het om systeem-ondermijnende effecten, zoals de aantasting van het gezag van de overheid en verstoring van economische markten (vanwege oneerlijke geldstromen en

[1] Zie onder andere: LIEC, 2019; Kruisbergen e.a., 2012; Boerman e.a., 2017; Tops en Tromp, 2019; Noordanus e.a., 2020; Noordanus e.a., 2021).
[2] EMCDDA & Europol, 2019.
[3] Zie RIEC Den Haag, 2019.
[4] Zie; IKZ, 2020; Van der Torre en Heijkoop, 2020.
[5] Noordanus e.a., 2020 en 2021.

concurrentie).[6] Meer concreet geformuleerd komen twee belangrijke schadelijke effecten in beeld.

In de *eerste plaats* maken georganiseerde criminelen veel slachtoffers.[7] Onder meer uitbuiting bij illegale prostitutie en uitbuiting van arbeidsmigranten, net als criminele uitbuiting van personen in een afhankelijkheidspositie. In de criminele wereld worden katvangers ingezet en onder druk gezet, bijvoorbeeld bij hennepteelt. Op criminele hotspots - met illegale gokadressen, straathandel, louche horeca en soms coffeeshops – springen slachtoffers in het oog. Jongeren en jongvolwassenen met een laag inkomen geven (te) veel geld uit aan drugs of gokken. Een categorie kampt (zichtbaar) met verslavingsproblematiek. In panden met kamerverhuur wonen mannen en vrouwen waarvan de kans aanzienlijk is dat ze onder druk worden gezet vanwege hun afhankelijkheidspositie, los van de vraag of het in strafrechtelijke zin gaat om uitbuiting.

In de *tweede plaats* tasten criminele netwerken de effectiviteit van sociaal-preventief beleid aan.[8] De kansen die de georganiseerde criminaliteit biedt (of: lijkt te bieden) op status en snel geld, concurreren met activiteiten en instituten die stimuleren dat mensen legale kansen benutten. Het betreft onderwijsinstellingen, maar ook jongerenwerkers, sociale wijkteams, gezins- en straatcoaches, taalprogramma's, re-integratie en andere frontlijninspanningen. Leren en werken is een lang traject, mogelijk met teleurstellende uitkomsten. Dan lonkt (mogelijk) het criminele pad.

Het is de vraag in hoeverre dit alles voorkomt in Arnhem, al lijkt het geschetste criminaliteitsprofiel bij voorbaat relevant voor een (ook vanuit de Randstad) goed bereikbare stad met ongeveer 150.000 inwoners, vlakbij de Duitse grens. Temeer omdat Arnhem in 1996 door de enquêtecommissie opsporingsmethoden werd uitgekozen als één van de gemeenten (met Amsterdam, Nijmegen en Enschede) voor een lokaal criminologisch onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. Dit onderzoek legde onder meer internationale drugscriminaliteit bloot die had geresulteerd in omvangrijke criminele investeringen in vastgoed en bedrijven, waaronder talrijke winkels en horecazaken in Arnhem.[9]

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek verzamelt en ordent lokale empirische kennis over beleid en criminaliteit. Daarbij wordt casusonderzoek verricht in het Spijkerkwartier. Dat is een wijk met twee gezichten. Na grote overlast van een klassieke open drugsscene en geconcentreerde raamprostitutie in de jaren negentig, werd het een wijk met aantrekkingskracht (om te wonen en te ondernemen), al bestaat er nog altijd een criminele schaduweconomie.

De centrale vraagstelling van deze studie luidt: Wat kan op basis van inzicht in (de aanpak van) ondermijnende praktijken in Arnhem, in het bijzonder in het Spijkerkwartier, worden geconcludeerd over de effectiviteit van het Arnhemse beleid op de korte en lange termijn, en op welke wijze geeft de gemeenteraad mede vorm aan dit beleid? De volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?
2. Welke problemen, knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals in het Spijkerkwartier?

[6] Tops en Van der Torre, 2015.
[7] Noordanus e.a., 2021.
[8] Tops en Van der Torre, 2015; Noordanus e.a., 2021.
[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

3. Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?
4. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de ondermijning in Arnhem op korte en lange termijn terug te dringen?

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Drie startbijeenkomsten met in totaal meer dan dertig ambtenaren die actief zijn op het terrein van veiligheid, toezicht, vergunningen, op het sociaal domein, economische zaken en stadsontwikkeling.
- Interviews met in totaal 46 respondenten, werkzaam bij de gemeente (26, inclusief drie bestuurders), politie (11), openbaar ministerie (1), Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (1) en zeven overige respondenten.[10]
- Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken is door de onderzoekers (kort) geobserveerd, zodat zij de omgeving konden zien waarover de respondenten hadden gesproken.
- In het Spijkerkwartier is een straatenquête afgenomen onder 93 respondenten. In deze wijk hebben de onderzoekers op zes dagen langdurig geobserveerd, deels in combinatie met het afnemen van enquêtes. Vervolgens is op basis van open bronnen een bedrijvenanalyse uitgevoerd en is gesproken met twee actieve bewoners en met vier actieve ondernemers.[11]
- Tijdens een digitale sessie zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met raadsleden van zes verschillende fracties (zowel coalitie- als oppositiepartijen).
- Drie startbijeenkomsten met in totaal meer dan dertig ambtenaren die actief zijn op het terrein van veiligheid, toezicht, vergunningen, op het sociaal domein, economische zaken en stadsontwikkeling.

Bij de beschrijving van de ondermijning in Arnhem baseren de onderzoekers zich met name op de informatie en inschattingen van respondenten, in het bijzonder professionals die werken in het veiligheidsdomein en in het ambtelijk apparaat. De informatie die professionals ons verstrekten is vaak mede gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of casus en op concrete ervaringen bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen. Het betreft daarnaast subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis, verstrekten ze dus ook informatie over mogelijke criminaliteit die niet (in een strafproces) is bewezen. Voor zover het gaat om de sociale schade die met ondermijning wordt aangericht zijn dossiers of juridische trajecten minder geschikte bronnen dan de directe waarnemingen en ervaringen van respondenten, met niet zelden veel ervaring op specifieke terreinen en met jarenlange observaties op straat en 'achter de voordeur.' Voorts zijn respondenten bevraagd over de beleidsmatige gang van zaken. Sterker, daar ligt het zwaartepunt van dit onderzoek. Respondenten is gevraagd naar opvattingen over de aanpak van ondermijning, over

[10] Respondenten bij de omgevingsdienst, zorg- en veiligheidshuis en woningcorporatie (3). Ook spraken de onderzoekers een jongerenwerker en een wetenschapper.
[11] In de Nota van Bevindingen (casusbeschrijving Spijkerkwartier) is een uitgebreide toelichting opgenomen over de opzet en inhoud van de bedrijvenanalyse.

concrete beleidsterreinen en instrumenten en over locaties waar een gerichte aanpak wordt uitgevoerd of wordt voorbereid (bijvoorbeeld in Presikhaaf en in het Spijkerkwartier). De interview-verslagen die zijn gemaakt van gesprekken bij gemeente, politie, openbaar ministerie en het RIEC zijn ter autorisatie voorgelegd aan de respondenten. In een ronde van ambtelijke wederhoor is een concepttekst van dit rapport, ter controle op feitelijke onjuistheden, voorgelegd aan de adviseur Veiligheid (namens de ambtelijke organisatie), de Sectorchef Politie Gelderland-Midden en de contactpersoon van het RIEC.

Ten behoeve van hoofdstuk twee (over ondermijning) en de casusbeschrijving van het Spijkerkwartier zijn twee kanttekeningen op zijn plaats. In de *eerste plaats* wordt de criminele kant van (deze wijk in) Arnhem beschreven. Dit levert een realistisch, maar eenzijdig beeld op, met veronachtzaming van positieve sociale krachten. In de *tweede plaats* betreft het een analyse op hoofdlijnen. Niet alleen omdat de kern van dit onderzoek bestaat uit een bestuurskundige analyse van de aanpak van ondermijning, maar ook omdat tussen 2000 en 2018 door de gemeente weinig werk is gemaakt van het (systematisch) verzamelen van kennis en informatie over ondermijning. Ondermijning had geen politiek-bestuurlijke prioriteit en dat klinkt door in de informatiepositie van respondenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden ondermijnende praktijken in Arnhem beschreven. De hoofdstukken 3 en 4 zijn bestuurskundig van aard en gaan achtereenvolgens in op de gang van zaken tot en vanaf 2018. Tussen hoofdstuk 2 en 3 komt ‘de casus Spijkerkwartier’ aan bod als intermezzo. Hoofdstuk 5 beantwoordt de empirische deelvragen en kan worden gelezen als *samenvatting*.

2. Ondermijning in Arnhem

Inleiding
Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de aard en impact van ondermijnende criminaliteit in Arnhem. Dit stemt overeen met het beeld dat wordt geschetst in landelijke analyses. De rode draad in die analyses is dat criminaliteit - zoals drugscriminaliteit, witwassen of vastgoedcriminaliteit - niet de kern van het probleem is, maar de aantrekkingskracht van criminele kopstukken ("wijkkoningen") en geldstromen. Dat heeft een ontwrichtend effect op de samenleving en is zichtbaar in Arnhem. Ook voor professionals die actief zijn op het sociaal domein of met economisch beleid, omdat ze merken dat kwetsbare personen onder druk worden gezet of worden uitgebuit en dat de criminele wereld een alternatief is voor regulier werk.

Het veldwerk levert in Arnhem een duidelijke top-3 op wat criminele fenomenen betreft, namelijk: drugscriminaliteit, mensenhandel en misstanden met vastgoed en bedrijven, zoals witwassen, fraude en sociale ellende onder huurders van kamers of kleine appartementen. Deze fenomenen worden achtereenvolgens beschreven in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3. Paragraaf 2.4 gaat in op andere criminele patronen en fenomenen.

2.1 Drugscriminaliteit

Arnhem is een stad met veel drugscriminaliteit. De heroïne- en hennepmarkten zijn belangrijk (geweest) voor het opbouwen van criminele infrastructuren die inmiddels ook blijken te worden benut op andere criminele (drugs)markten, zoals crystal meth.

Heroïnehandel
De enquêtecommissie opsporingsmethoden constateert in 1996 dat de internationale heroïnehandel in de jaren tachtig snel groeit en groot wordt in Arnhem.[12] Ongeveer vijf Koerdische (familie)netwerken exploiteren vanuit Arnhem frequente en grootschalige heroïnetransporten die rechtstreeks uit Turkije komen.[13] Deze criminelen beheersen de logistieke keten van productie tot afleveringen, waardoor - ook bij (groot)handel tegen scherpe prijzen - de winsten hoog zijn. Ze investeren voornamelijk (in vastgoed) in Turkije, maar ook in bedrijven en vastgoed in Arnhem. Geconcentreerd in het Spijkerkwartier beschikken ze volgens schattingen van de politie over vijftig tot honderd (dekmantel)bedrijven, zoals theehuizen, horeca en reisbureaus. Heroïnehandel heeft vandaag de dag geen prioriteit. De consumentenmarkt in Nederland is klein. Er is een internationale handelsmarkt blijven bestaan en die wordt nog altijd gedomineerd door Turks-Nederlandse criminelen.[14] Of Arnhem daarbij nog altijd een sleutelrol speelt, weten gemeenteambtenaren niet.

Hennepteelt: lokaal verankerd
Respondenten typeren Arnhem als "hennepstad". Zo onderstrepen ze dat hennepteelt een geworteld en hoogstwaarschijnlijk omvangrijk fenomeen is én dat de productie van synthetische drugs op een laag niveau ligt.[15] Vanaf de jaren negentig komt de georganiseerde hennepteelt meer en meer in beeld in Arnhemse volkswijken (met name Geitenkamp, Klarendal en Het Broek) en op woonwagencentra. Hennepteelt werd in Arnhem ontdekt als een grote en gemakkelijke

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.
[13] Vandaag de dag liggen dit soort formuleringen gevoelig, maar het is de woordkeuze van de enquêtecommissie, gebaseerd op empirisch onderzoek.
[14] Boerman e.a., 2017.
[15] Dit verschilt van de beschrijving van de softdrugsmarkt door de enquêtecommissie, omdat die vooral wijst op import door met name één autochtoon kopstuk.

inkomstenbron. Het bleef al snel niet beperkt tot geijkte (autochtone) volkswijken, want het strekte zich uit naar het centrum en naar multiculturele wijken, zoals Presikhaaf en Malburgen. Ook allochtone[16] criminele netwerken zijn actief in de hennepteelt en -handel. Dit heeft plaats in Arnhemse wijken (onder meer in sociale huurwoningen) en elders in de regio.

De *know how* en netwerken voor hennepteelt zijn in Arnhem (en omgeving) aanwezig, net als faciliteerders voor de aanleg, zoals elektriciens, klusjesmannen, leveranciers van hennep-stekken en growshops. Het betrof aanvankelijk formele growshops, maar vandaag de dag gaat het – sinds het wettelijke verbod op voorbereidingshandelingen ten behoeve van drugsproductie – om tenminste tien informele growshops die in beeld zijn vanwege de levering van productiemiddelen. De professionaliteit van de hennepkwekerijen loopt (sterk) uiteen, zo constateren respondenten: van goed afgeschermd (vanaf de straat niet te zien of te ruiken) tot knullige kwekerijen, bijvoorbeeld met afgeplakte ramen.

De opbrengsten van hennepteelt zijn riant. Een doorsnee kwekerij met tweehonderd planten levert in de tussenhandel, volgens behoedzame schattingen, ongeveer € 23.000,- per oogst op.[17] Als per plantage vijf keer per jaar wordt geoogst en een bescheiden netwerk dit op tien locaties doet, resulteert dat op jaarbasis dus al in een omzet van € 1,15 miljoen. In de hele stad gaat het daarmee om grote bedragen. Financiers en organisatoren strijken het meeste geld op. In het criminele middenkader (criminelen die de locaties en de inrichting daarvan regelen en toezien op het productieproces) worden vele tienduizenden euro's verdiend en op de werkvloer (door loopjongens en door mensen die een schuur of woonruimte ter beschikking stellen) honderden of enkele duizenden euro's per oogst, week of maand, afhankelijk van de precieze activiteiten. Wie een dag hennepplanten knipt, krijgt al snel enkele honderden euro's.[18] Dergelijke (belastingvrije) criminele inkomsten zijn aantrekkelijk, bij uitstek voor mensen rondom het sociaal minimum; om schulden af te lossen en/of de kwaliteit van leven te verbeteren.

Op een dieper niveau levert hennepteelt meer op dan geld. De hoge aanhoudende drugsinkomsten hebben netwerken in achterstandswijken tot op zekere hoogte in staat gesteld om hun eigen levensstijl in stand te houden. Wie zelf - al is het (deels) illegaal - voorziet in het levensonderhoud of in economische vooruitgang, is niet of minder afhankelijk van de overheid of van (veeleisende) onderwijsinstellingen of werkgevers.[19] Het logistieke proces rondom de hennepteelt is een impuls geweest voor een criminele infrastructuur met een lokaal netwerk, vastgoed, transportfaciliteiten (onder meer via dekmantelbedrijven) en bovenlokale contacten en samenwerkingsverbanden. Hoewel deze criminaliteit is verankerd in Arnhemse wijken, wordt bovenlokaal samengewerkt, bijvoorbeeld met handelaren in de Randstad. Arnhemse criminelen exploiteren kwekerijen 'over de grens' in Duitsland.

Andere drugsmarkten

In Nederland actieve criminele drugsnetwerken zijn vaak actief op verschillende populaire markten: naast hennep, vooral ook cocaïne en synthetische drugs, met name xtc en amfetamine en in toenemende mate crystal meth.[20] Dit geldt ook voor Gelderland, maar de marktsituatie is net wat anders in Arnhem. Stadswijken lenen zich niet zo goed voor de productie van synthetische drugs. Dit kan op veel locaties niet goed worden afgeschermd, omdat de stad een bescheiden buitengebied heeft. In het groene gebied worden wel dumpingen aangetroffen en zo nu en dan een lab in de stad. In april 2021 wordt desondanks een groot crystal meth-laboratorium opgerold in een loods op

[16] De voorkeur gaat uit naar de omschrijving 'inwoners met migratieachtergrond', maar dat is taal-technisch soms lastig en het gaat binnen netwerken bovendien niet altijd om inwoners van Arnhem.
[17] Zie Noordanus e.a., 2020.
[18] Zie Noordanus e.a., 2020.
[19] Zie Noordanus e.a., 2021.
[20] Zie Noordanus e.a., 2020.

bedrijventerrein Meinerswijk. De cocaïne-import en -handel ligt volgens respondenten op een lager niveau dan in de Randstad. Het Nationaal Dreigingsbeeld constateert dat de huidige generatie Turkse criminelen minder geïsoleerd opereert en veelzijdiger is wat betreft drugscriminaliteit.[21] Ze kopen xtc en cocaïne in (bij Colombiaanse en autochtone handelaren) en gebruiken hun transportlijnen om dit naar Turkije te vervoeren. Het is onduidelijk of de Turks-Arnhemse netwerken dit ook doen. Op straat en door mobiele handelaren wordt cocaïne verkocht, onder meer door criminelen die vanuit de Randstad naar Arnhem zijn getrokken.

Op de lokale illegale drugsmarkt is het drugsaanbod divers. Populaire drugs (softdrugs, xtc, amfetamine en cocaïne) kunnen worden (besteld en) afgeleverd. Kenners wijzen op lokale populariteit van twee legale middelen, namelijk lachgas en designer drug 3-MMC (op straat bekend als Poes of 3m). Een netwerk organiseert de opslag en handel in lachgas. Op locaties met geconcentreerde drugscriminaliteit - in het centrum, in (de genoemde) kwetsbare wijken en in het Spijkerkwartier – wordt door tientallen dealers systematisch drugs verkocht aan consumenten: op straat, in de horeca, rondom onderwijstellingen, op routes van (coffeeshop)bezoekers en op hotspots in kwetsbare wijken. Bezorging door drugskoeriers is in de hele stad mogelijk. Met uitvoerende activiteiten kan in de drugshandel beduidend meer worden verdiend dan met eenvoudig legaal werk.[22]

Instroom aan de onderkant

Aan de onderkant van de drugsmarkt – bij vervoer, straathandel en bij het toestaan van drugsproductie – stromen mensen de criminele wereld in. Het gaat om (jong)volwassenen en jongeren. Dit laatste valt op bij professionals. In ongeveer een jaar tijd arresteerde de politie 74 jongeren of jongvolwassenen onder de 24 jaar voor een drugsdelict. Verreweg de meeste waren meerderjarig, want zeventien verdachten waren nog geen 18 jaar oud.[23] Het is kenmerkend voor de situatie in Nederland én Arnhem dat niet alleen mensen instromen vanuit een crimineel milieu (familie, gezin of vrienden), maar ook burgers met een regulier profiel.[24] Dit wordt versterkt door de corona-pandemie en -crisis. Door het wegvallen van werk (o.a. bijbaantjes van jongeren) ontstaan financiële problemen en brengen jongeren en jongvolwassenen meer tijd door op straat en op social media.[25] Zo nemen de contacten tussen criminele groepen en doorsnee jongeren toe. Die wereld lijkt aantrekkelijk vanwege de inkomsten en sociale contacten, maar dat is schijn. Het is een harde wereld waarin meer (beginnende) criminelen mislukken of problemen krijgen, dan er slagen.[26]

Een andere kwetsbare categorie die gerekruteerd wordt zijn de dak- en thuislozen en (andere) gemarginaliseerde verslaafden. Zij worden onder andere ingezet voor straathandel, bij het knippen van hennep en als stroman. In dat laatste geval wordt een pand met een hennepkwekerij op hun naam gezet. In ruil voor dit soort diensten ontvangen ze woonruimte en/of verdovende middelen.

2.2 Mensenhandel

In januari 2021 verscheen de zogenoemde *Dadermonitor Mensenhandel 2015-2019*. Arnhem staat in Nederland op plaats vier wat betreft de door de politie geregistreerde mensenhandel. In vijf jaar tijd

[21] Boerman e.a., 2017.
[22] Tops en Van der Torre, 2015.
[23] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/arnhem-worstelt-met-jongeren-in-de-criminaliteit-drugsmisdaad-lijkt-in-nederland-lonend-te-zijn~a9a0e4c7/
[24] Zie Noordanus e.a., 2020.
[25] Van der Torre en Jongepier, 2020.
[26] Zie Noordanus e.a., 2021.

gaat het om 140 registraties, dus gemiddeld 28 per jaar. Dit is een ongunstige plaats (achter Amsterdam, Den Haag en Rotterdam), al zijn er weinig registraties nodig om in de top-4 te belanden.[27] Arnhem voert prostitutiecontroles uit en dat levert regelmatig verdenkingen op van seksuele uitbuiting.

Seksuele uitbuiting

Arnhem is van oudsher een stad met (veel) prostitutie. Daarbij wordt vandaag de dag in het bijzonder gedoeld op prostitutie zonder vergunning en op illegale prostitutie, want de vergunde prostitutie ligt op een laag niveau. Er zijn namelijk slechts drie vergunde seksinrichtingen. In 2017 werkten daar 21 sekswerkers.[28] Er is op een bedrijventerrein, aan de Oude Veerweg, een zone waar anno 2021 zeven dames werken op basis van een vergunning ('pasje').

Het vergunde prostitutieaanbod is laag in relatie tot de vraag naar prostitutie, want van oudsher weten prostituanten Arnhem te vinden. Voor deze analyse van de hedendaagse mensenhandel is voornamelijk van belang dat veel klanten wisten en weten dat je voor prostitutie terecht kunt in Arnhem. Ook nog altijd, zij het op veel kleinere schaal, in het Spijkerkwartier. Volgens respondenten telt Arnhem substantiële illegale prostitutie. De omvang van de niet-vergunde prostitutie is in 2017 geschat op basis van internet-advertenties. Van 2014 tot en met augustus 2017 werden 309 unieke advertenties aangetroffen.[29] Bij deze advertenties wordt het seksaanbod gemist dat een bedrijf of winkel gebruikt als dekmantel. Een massagesalon kan nu eenmaal niet via een advertentie laten weten dat seks wordt verkocht.

De seks-branche leent zich voor georganiseerde criminaliteit. Belastingontduiking in de vorm van zwart geld als contant wordt betaald en de betrouwbaarheid van de boekhouding valt lastig te controleren. Seksuele uitbuiting komt het meest voor in de illegale prostitutiewereld. Het is mogelijk bij vergunde bedrijven, maar in Arnhem zijn dat er weinig en werd dit niet aangetroffen in 2017.[30] Respondenten signaleren wat betreft seksuele uitbuiting drie belangrijke patronen:

a. Dekmantelbedrijven
b. Loverboy-praktijken
c. Illegale prostitutie (in gehuurde woningen of kamers)

Ad a.) Dekmantelbedrijven

Criminele netwerken gebruiken dekmantelbedrijven, zoals massagesalons en bedrijven in de beautysector. Het betreft een gesloten wereld en ze zijn alert op mogelijke controles door *mystery guests*. De organiserende laag blijft buiten schot en beperkt de schade van bestuurlijke handhaving. Respondenten wijzen op dekmantel-prostitutie in het Spijkerkwartier. Hier komen, zonder advertenties, klanten naartoe voor betaalde seks.

Ad b.) Loverboy-praktijken

Respondenten wijzen op loverboy-praktijken waarbij criminelen (jonge) vrouwen ronselen. Er wordt gezocht naar meisjes of vrouwen die kunnen worden verleid en/of onder druk gezet worden. Daders

[27] Het (strafrechtelijke) begrip mensenhandel is namelijk breed. Het gaat van oudsher om seksuele uitbuiting, maar daarnaast ook om alle vormen van gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component. Arbeidsuitbuiting heeft plaats in het domein van werk en inkomen, met vaak een formele relatie tussen werkgever en werknemer. Bij criminele uitbuiting worden personen gedwongen strafbare feiten te plegen. Bij gedwongen dienstverlening worden onder dwang diensten verricht, zoals het afsluiten van een telefoonabonnement.

[28] Van Wijk e.a., 2017.

[29] Van wijk e.a., 2017. Over de advertenties: drie procent had betrekking op vergunde prostitutie; ongeveer een derde adverteert met thuisontvangst; bijna veertig procent biedt seks aan op een andere locatie (b.v. bij de klant thuis, in een hotel of op een parkeerplaats) en voor vijftien procent is dit beide mogelijk.

[30] Van wijk e.a., 2017.

gebruiken hun netwerk op zoek naar een geschikte werkplek, bijvoorbeeld een locatie met raamprostitutie. Ook worden via contactadvertenties klanten geworven voor betaalde seks in een gehuurde kamer, op parkeerplaatsen (in een auto) of in hotels, waaronder luxe hotels in en rondom Arnhem.[31]

Ad c.) *Illegale prostitutie (in gehuurde woningen of kamers)*
Er komen signalen van seksuele uitbuiting in beeld bij illegale prostitutie in (tijdelijk) gehuurde woningen. Seksadvertenties kunnen indicaties van seksuele uitbuiting bevatten, zoals lage prijzen, ruime beschikbaarheid en/of onveilige seks. Er kan verdenking van seksuele uitbuiting ontstaan, bijvoorbeeld als op een woonadres andere personen (mannen die geen klant zijn) aanwezig zijn of als een woonruimte tijdelijk wordt gehuurd en prostituées worden gewisseld. Slachtoffercategorieën zijn vrouwen uit Oost-Europa, uit de Dominicaanse Republiek of jonge vrouwen (nieuwkomers). Door adressen en prostituées te rouleren wordt de controle- en pakkans verminderd én wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zonder vergunning te starten met diensten die lijken op legale niet-vergunde thuisprostitutie. Naast (tijdelijke) woonruimte in Arnhem worden hotels benut en vakantieparken in de Arnhemse regio. Op de dadergroepen is geen goed zicht, al is bekend dat mensenhandelaren uit Oost-Europa door Nederland heen actief zijn.[32] Autochtonen worden genoemd als faciliteerders van seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld omdat ze kamers verhuren. Het is de vraag of de verhuurder louter een huisbaas is of dat deze profiteert van illegale prostitutie-inkomsten. En gaat het alleen om illegale prostitutie of ook mensenhandel? Dit heeft plaats in een afgesloten wereld en valt daarom lastig vast te stellen.

Niet-seksuele uitbuiting
Er komen onder professionals ook signalen in beeld van andere vormen van mensenhandel dan seksuele uitbuiting. Het betreft de volgende vier patronen:

a. Arbeidsuitbuiting
b. Hennepteelt
c. Criminele druk op jongeren en jongvolwassenen
d. Zorgfraude en uitbuiting

Ad a.) Arbeidsuitbuiting
Door zogenoemde huisjesmelkers worden veel kamers of sobere (vervallen) woningen verhuurd. Op kamers of in kleine woningen worden onder meer tijdelijk arbeidsmigranten gehuisvest. De migranten worden gerouleerd tussen woningen en gemeenten, zonder dat ze (hoeven te) worden ingeschreven in de BRP. De arbeidsmigranten worden onder druk gezet, onder meer door de koppeling van kostbare huisvesting aan slecht of onderbetaalde arbeid. Als ze de woonsituatie of de arbeidsomstandigheden niet langer accepteren, dreigen ze beiden te verliezen.[33] In de regio Gelderland-Midden zijn criminele netwerken actief die arbeidsmigranten uitbuiten. Verreweg de meeste arbeidsmigranten worden (op vakantieparken) buiten Arnhem gehuisvest, al wordt een categorie ondergebracht in Arnhem, onder meer bij louche of criminele vastgoedeigenaren. Op wijkniveau wordt zichtbaar dat er een schaduweconomie is opgebouwd rondom arbeidsmigranten. In Malburgen werden bijvoorbeeld niet alleen in de ochtend arbeidsmigranten met busjes opgehaald, maar ook laat op de avond, na 22:00 uur. Ze werkten bij volcontinu-bedrijven en werden onder slechte omstandigheden gehuisvest. Dit geeft huisjesmelkers de kans om geen kamers te

[31] Omgekeerd laten loverboys van buitenaf prostituées in Arnhem werken. Dit gebeurde frequent toen er nog raamprostitutie was in Arnhem (Bovenkerk e.a., 2004). In welke mate dit nu nog gebeurt in Arnhem, is niet in beeld.
[32] Boerman e.a., 2017.
[33] LIEC, 2019.

verhuren, maar matrassen die voor acht of twaalf uur beschikbaar zijn voor een migrant die op dat moment niet hoeft te werken.

Ad b.) Hennepteelt
Als een hennepkwekerij van ongeveer tweehonderd planten wordt geruimd, lopen de organisatoren een omzet van (ruim) twintigduizend euro mis. Het ligt in de criminele wereld voor de hand dat uitvoerders - zoals personen die woonruimte beschikbaar stellen voor hennepteelt - aansprakelijk worden gesteld voor criminele schade.[34] Als een hennepkwekerij wordt geruimd, is de kans dus groot of aanzienlijk dat het 'voetvolk' onder druk worden gezet om deze schuld terug te verdienen. Organisaties die hennep telen ronselen katvangers, bijvoorbeeld personen met financiële problemen. Een afhankelijkheidspositie zet uitvoerders van meet af aan onder druk. Als mensen willen stoppen, kunnen ze onder druk worden gezet om door te gaan. In de hennepwereld is het onderscheid klein tussen (profiterende) daders en slachtofferschap van criminele uitbuiting. Respondenten wijzen op twee patronen: Vietnamezen die onder slechte omstandigheden worden aangetroffen in panden met een kwekerij; en verslaafden of daklozen die planten knippen en/of een pand op hun naam krijgen met een kwekerij.

Ad c.) Criminele druk op jongeren en jongvolwassenen
Op straat- of wijkniveau worden door criminele netwerken jongeren geronseld en ingezet bij strafbare feiten, zoals drugscriminaliteit. Ook worden jongeren onder dwang of valse voorwendselen (verder) in de problemen gebracht. Bijvoorbeeld door criminele inkomsten – afkomstig uit fraude, bijvoorbeeld via (eenvoudige) cybercrime - op hun bankrekening te laten storten; de geldezel-methode. Respondenten wijzen op een Arnhemse casus waarbij ruim tweehonderd personen door fraudeurs als geldezel werden gebruikt.[35] Er worden ook telefoonabonnementen afgesloten op naam van jongeren, waarna anderen de telefoon gebruiken en zo financiële problemen veroorzaken. Het is onduidelijk of het steeds gaat om strafbare uitbuiting. Respondenten vinden dat niet het belangrijkst. Ze hechten aan preventie van dit soort praktijken.

Ad d.) Zorgfraude en uitbuiting
Het wemelt in Arnhem van de kleine zorgaanbieders; alleen al bij gecontracteerde zorg gaat het om honderden bedrijfjes. Respondenten zien dat personen met criminele bedoelingen zorgaanbieder zijn geworden. Een categorie combineert frauduleuze (pgb-)zorg met drugscriminaliteit. Zorgbureaus bezitten of huren goedkope woonruimte en plaatsen daar cliënten die nauwelijks of geen zorg ontvangen. Zorgbudgetten worden gebruikt om de huur te betalen. Cliënten staan onder druk om deze budgetten aan te vragen en te behouden. Zorgcliënten worden ingezet bij drugscriminaliteit, met name drugshandel. Het valt op dat auto's die op naam staan van zorgaanbieders, opduiken in strafrechtelijke drugsonderzoeken.

2.3 Misstanden met vastgoed

Respondenten constateren in Arnhem (veel) misstanden met vastgoed. Wat er precies allemaal speelt rond een pand, weten ze meestal niet. Er wordt bijvoorbeeld vermoed dat criminelen hebben geïnvesteerd in bepaalde panden of bedrijven. De aankoop kan niet worden verklaard, maar harde informatie over (drugs)criminaliteit ontbreekt. Dit type casus kan worden gezien als mogelijk witwassen, omdat dan geen gronddelict hoeft te worden bewezen. Het RIEC stuitte en stuit - bij het opstellen van het ondermijningsbeeld en bij de integrale aanpak van ondermijning in Arnhem – het meest op witwas-casus. Er speelt dan waarschijnlijk meer, want bij een meerderheid van de actuele casus wordt drugscriminaliteit vermoed.

[34] Noordanus e.a., 2021.
[35] Bron: https://www.ad.nl/binnenland/meer-dan-230-verdachten-in-mega-fraudezaak-arnhem~a2a7c043/

Respondenten zien in Arnhem veel incongruenties. Dat zijn omstandigheden die niet lijken te (kunnen) deugen en die vragen oproepen over wat er - niet zichtbaar - nog meer speelt. Het betreft onder meer over-bewoning (te veel mensen op één adres) of juist schijnbewoning (er staan mensen ingeschreven op een adres, maar die wonen er niet), het gebruiken en verhandelen van valse huurcontracten, briefadressen en veel verloop van huurders. Voorts is er een aanbodoverschot in bepaalde branches. Het resulteert in windhappen (bedrijven met te weinig klanten om de bedrijfskosten terug te verdienen), in een toestroom van klanten die klaarblijkelijk illegale diensten kopen (zoals prostitutie of gokken) of indicaties dat personen uit het criminele milieu naar bepaalde zaken toekomen. Zie herover de casusbeschrijving van het Spijkerkwartier. Respondenten zien dat (rechts)personen of netwerken in één generatie - vanuit een sociaaleconomische achterstandspositie - aanzienlijke bezittingen verwerven, zoals bedrijven, bedrijfsvastgoed, woningen en/of auto's. Het vermoeden is dat criminele netwerken met witgewassen geld (horeca)bedrijven opzetten met juist veel klanten en met een professionele bedrijfsvoering. Het gaat met andere woorden om bedrijven die qua sfeer en uitstraling een aanwinst voor de stad (lijken te) zijn. Dit fraaie front stemt in dat geval niet gerust, al vallen een eventueel criminele investeringen - vanwege complexe en verhullende bedrijfsstructuren in combinatie met een actuele 'witte' geldstroom - niet of uitermate moeilijk aan te tonen.

Professionals wijzen op sociale ellende onder personen die eenvoudig vastgoed huren. Ze benadrukken dat kwetsbare huurders onder druk worden gezet door criminele of louche verhuurders. Ze spreken over "uitbuiting", los van de vraag of dat in strafrechtelijke zin valt aan te tonen.

Signalen over verdacht of louche vastgoedbezit, over witwassen, over criminele dekmantelbedrijven en/of over de ellendige positie van huurders blijven niet beperkt tot één of enkele locaties. Dit is verspreid over de stad: in het centrum, in het Spijkerkwartier en in kwetsbare wijken, onder meer op winkel-strips en/of horecalocaties. Er komen bij het veldwerk vijf ondermijnende patronen in beeld:

Ad a.) Criminele investeringen in vastgoed

Geld dat is verdiend op een misdaadmarkt wordt geïnvesteerd in vastgoed. Op het niveau van een netwerk of (rechts)persoon gaat het meestal om enkele panden en soms om aanzienlijk meer, al kunnen panden bewust op naam worden gezet van stromannen. Het geijkte voorbeeld zijn - door de enquêtecommissie opsporingsmethoden in 1996 blootgelegde - vastgoedinvesteringen door Turks-Koerdische drugscriminelen in vele tientallen panden in Arnhem en in (nog veel meer) vastgoed in Turkije.[36] Die investeringen renderen inmiddels decennia. Hiernaast hebben andere criminele drugsnetwerken geïnvesteerd in Arnhems vastgoed. Respondenten geven toe dat de informatie daarover pover is. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op een investerende Gelderse hennepcrimineel. Er is zicht op drugscriminaliteit en op misstanden met vastgoed, maar nauwelijks op de geldstroom tussen de drugs- en vastgoedmarkt. Respondenten constateren dat Arnhem een probleem heeft met criminele investeringen in vastgoed, maar dat dit geen prioriteit heeft. Daardoor is het in hoge mate een blinde vlek. Er komt vanwege over-bewoning en overlast wel onder andere zogenoemde huisjesmelkerij in beeld.

Ad b.) Huisjesmelkerij

In de afgelopen decennia hebben louche of criminele (rechts)personen vastgoed verworven in Arnhem.[37] Het betreft een categorie eigenaren die tegen zo gering mogelijke kosten zoveel mogelijk

[36] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

[37] Zie Ferwerda, 2017.

huur vraagt. Hiertoe richten ze zich op huurders die weinig eisen kunnen stellen: kwetsbare huurders (bijvoorbeeld vanwege schulden of sociale problemen) die niet snel een andere woning vinden; studenten; personen waarbij de huur is gekoppeld aan seizoensarbeid of prostitutie; en huurders die onzichtbaar willen blijven. Om de huuropbrengsten te optimaliseren, worden woningen gesplitst of verkamerd, zodat kamers of kleine woonruimtes apart kunnen worden verhuurd. Een categorie huisjesmelkers maakt gebruik van intimidatie. Bijvoorbeeld om klachten van huurders de kop in te drukken of om desgewenst een woning huurdervrij te maken, zodat deze tegen een hogere prijs kan worden verhuurd of kan worden verbouwd of verkocht. Louche vastgoedeigenaren plaatsen daartoe soms bewust overlast-gevende personen in een woning.

Arnhem is voor louche of criminele huisjesmelkers een aantrekkelijk stad. Er was lange tijd voldoende aanbod van geschikte woningen; van huurwoningen die door een corporatie werden verkocht tot grote oude panden op de particuliere markt. Wie beschikt over criminele antecedenten hoeft niet bevreesd te zijn over de uitkomsten van een Bibob-toets bij het aanvragen van een bouw- of splitsingsvergunning, want dergelijke toetsen werden niet uitgevoerd. Dit verklaart waarom onder andere hennepcriminelen uit de regio (oude) panden kopen in Arnhem en (laten) verbouwen, zodat ze geschikt zijn voor het verhuren van een kamer of etage. Sinds 2020 dient een vergunning te worden aangevraagd voor kamerverhuur aan tenminste drie personen in één pand. Daarvoor gold reed - en nog steeds – een meldplicht van kamerverhuur aan vijf of meer personen.

Ad c.) Misstanden in panden

Gemeenteambtenaren zien kwetsbare huurders die (verder) in de problemen worden gebracht door verhuurpraktijken, vaak zonder dat ze zicht hebben op de (mogelijk criminele) achtergronden van vastgoedeigenaren. Ze wijzen op armoede in Arnhemse achterstandswijken en op beleidsmatige kwetsbaarheden. Investeerders kopen en verkameren panden zonder Bibob-toets. Vervolgens is het gemakkelijk om (nagenoeg zonder controle) personen in te (laten) schrijven in de BRP of om dit juist achterwege te laten. Er worden tegen hoge prijzen kamers of sobere woningen verhuurd aan personen die (bijna) geen andere woning kunnen vinden. Huurders worden aan hun lot overgelaten, zolang ze de huur voldoen. Dit resulteert in financiële problemen. Slechte (onhygiënische) woonomstandigheden hebben een ongunstig effect op de fysieke en psychische gezondheid. Het komt voor dat criminele netwerken de (kosten van de) woonruimte gebruiken om huurders onder druk te zetten: om slechte omstandigheden op het werk te accepteren (arbeidsmigranten), om met illegale prostitutie de huur te betalen, om mee te werken bij het plegen van zorgfraude en/of om strafbare feiten te plegen.

Ad d.) Vastgoed gebruiken voor criminaliteit

Criminele netwerken benutten vastgoed en/of bedrijven ten behoeve van criminele praktijken. Er zijn branches met indicaties voor witwassen of andere crimineel praktijken. Het betreft, zo signaleren respondenten, onder meer een aanbodoverschot van bepaalde bedrijven in (delen of straten van) de stad, zoals kappers, telefoonwinkels, autobedrijven, massagesalons, reisbureaus en/of verschillende soorten horeca. Witwassen via een fictieve verhoging van de omzet van dergelijke ondernemingen is lastig vast te stellen, want dit vereist (betrouwbare) vergelijkingen van het aantal klanten met verkoopcijfers. Het hoeft echter niet te gaan om witwassen, want dergelijke zaken kunnen andere criminele functies vervullen. Bijvoorbeeld als criminele ontmoetingsplaats, waar afgeschermd en beveiligd criminele zaken worden gedaan. Dit soort bedrijven biedt ook mogelijkheden voor fictieve dienstverbanden. Voorts kunnen bedrijfspanden en bedrijven worden gebruikt als dekmantel voor drugshandel, drugsproductie (hennepteelt), illegaal gokken, illegale prostitutie, handel in illegale sigaretten of de verkoop of opslag van lachgas.[38] Respondenten wijzen op bedrijven die worden gebruikt om drugs naar het buitenland te transporteren. Criminele netwerken gebruiken eenvoudige

[38] Zie Noordanus e.a., 2021.

woonruimte voor huisvesting en/of als prostitutie-werkplek. Respondenten merken of vermoeden dat vanuit criminele (drugs)netwerken sinds 2015 zorgaanbieders zijn opgestart die frauderen en zorgcliënten onderbrengen in (eenvoudige) woningen. Een deel van de cliënten wordt ingezet bij drugscriminaliteit. Vastgoed wordt, tenslotte, gebruikt bij witwassen. Dit kan door een pand (in korte tijd) voor een fors hogere prijs te verkopen, nadat het deels contant is betaald of als contant geld is geïnvesteerd in een verbouwing. Er wordt door het RIEC schijnbewoning geconstateerd, net als zogenoemde briefadressen.[39] Dit is een indicatie voor uitkeringsfraude en voor witwassen door fictieve huur te innen.

ad e.) Criminele inmenging in de horeca
De horecabranche wordt benut voor witwassen, als criminele ontmoetingsplek en als dekmantel voor illegale praktijken. De horeca neemt om verschillende redenen een bijzondere plaats in. In de *eerste plaats* was het lange tijd één van de weinige branches waarbij in Arnhem Bibob-toetsen werden uitgevoerd. Om die reden wordt door criminelen gebruik gemaakt van stromannen die de horecavergunning aanvragen en/of van complexe bedrijfsconstructies. Zo wordt verhuld dat (drugs)criminelen feitelijk optreden als geldschieter, om geld wit te wassen en/of om een winstgevende horecaformule op te zetten. In de *tweede plaats* is in Arnhem invloed op de horeca (investeringen of afpersing) geconstateerd vanuit zogenoemde outlaw motorcycle gangs. In de *derde plaats* valt op dat een categorie horecazaken zich tijdens de coronacrisis probleemloos staande weet te houden, terwijl ze veel inkomsten mislopen en de huur en lonen doorbetalen, zonder noodsteun. Eén hotspot springt wat dit betreft in het oog bij respondenten. In de *vierde plaats* zijn tijdens de coronacrisis afhaal-horecazaken opgestart. Dit is een legitieme manier om tijdens de lockdown omzet te maken. Echter, het is ook een mogelijkheid om fictieve opbrengsten op te (blijven) voeren en zo het witwassen te continueren. In de *vijfde plaats* wordt een toename van het aantal horeca-overnames geconstateerd. Dit attendeert op mogelijke criminele investeringen. Het is de vraag of dit echt zo is, onder meer omdat overnames opvallen en criminele investeringen en invloeds-verwerving niet perse gepaard hoeven te gaan met een formele overname.

2.4 Overige praktijken en fenomenen

Naast de bovenstaande ondermijning komen de volgende criminele praktijken en fenomenen (frequent) in beeld:

- *Illegaal gokken*. Op verschillende locaties in de stad (onder meer in het Spijkerkwartier) wordt illegaal gokken gesignaleerd. Het gaat om praktijken die worden afgeschermd (en daardoor moeilijk vallen te bewijzen). Illegaal gokken heeft ondermijnende effecten, omdat het leidt tot sociale problemen, zoals verslaving en financiële problemen.

- *Handel in illegaal vuurwerk*. Er wordt handel in illegaal vuurwerk geconstateerd. Het betreft kleinschalige handel, maar ook georganiseerde handel, waarbij waarschijnlijk transportlijnen worden benut die al in gebruik waren voor drugssmokkel.

- *Beroving van klanten die met seksadvertentie worden gelokt.* Seksadvertenties worden niet alleen benut om klanten te werven voor betaalde seks. Ze worden ook geplaatst door criminelen die op die manier klanten lokken naar een locatie die geschikt is om hen te beroven. Er wordt gespeculeerd op terughoudendheid bij slachtoffers om aangifte te doen van een beroving onder dit soort omstandigheden.

[39] RIEC, 217. [Infographic Ondermijningsbeeld]

- *Systematische fraude*. Respondenten wijzen op riante kansen om uitkeringsfraude te plegen in Arnhem. Ze denken dat dit frequent gebeurt (zonder dat ze de omvang durven te schatten), deels op een systematische en georganiseerde manier. Het is gemakkelijk om in Arnhem iemand in te schrijven in de BRP. Als dit eenmaal is gebeurd, kan een uitkering worden aangevraagd, ook als het in feite louter om een briefadres gaat. De uitkering wordt opgestreken zolang dit goed gaat.

- *Zorgfraude*. Respondenten signaleren zorgfraude en schatten in dat deze fraude in Arnhem op een substantieel niveau ligt. Arnhem telt - na de zogenoemde decentralisaties en inwerkingtreding van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 - honderden (kleine en nieuwe) zorgaanbieders. Respondenten constateren dat een categorie klaarblijkelijk is opgericht om te frauderen en daartoe cliënten ronselt. Risico-categorieën zijn pgb-zorg, begeleiding, huishoudelijke hulp, dagbesteding en beschermd wonen.[40] Met louter zorgfraude kunnen hoge winsten worden geboekt. Zorgfraude kan echter plaatshebben in een netwerk dat ook actief is met drugscriminaliteit en dat investeert in vastgoed. Respondenten wijzen op een casus die volgens hen een schadelijk en breder Arnhems patroon blootlegt. Een drugscrimineel (van buiten Arnhem) kocht in Arnhem enkele panden en verhuurde, via zijn (criminele) netwerk, de kamers aan (cliënten van) zorgaanbieders. Er werden (ver) buiten Arnhem, tot in de Randstad, cliënten geronseld. In deze kringen is bekend hoe eenvoudig registratie in de Arnhemse BRP is. Vervolgens vragen ze een frauduleus zorgbudget aan en plegen ze uitkeringsfraude. De bredere boodschap luidt dat het gemakkelijk is om in Arnhem te investeren in kamerverhuur en om te frauderen. Dit trekt profiteurs en criminelen van buitenaf aan.

- *Voetbal.* Er wordt gesignaleerd dat vanuit criminele netwerken geld wordt geïnvesteerd in het amateurvoetbal. We hebben dit buiten deze studie gelaten.

2.5 Afsluiting

De ondermijnende criminaliteit is in Arnhem veelzijdig en geworteld. Er gaat aantrekkingskracht vanuit vanwege inkomsten en er komen schadelijke sociale effecten in beeld, zoals onderdrukking door middel van kamerverhuur, uitbuiting, criminele rekrutering en misbruik van zorggelden. De praktijken stellen hoge eisen aan de gemeentelijke veiligheidsfunctie. De hoofdstukken drie en vier beschrijven en analyseren hoe hieraan invulling werd en wordt gegeven, al gaan we eerst in op de ‘casus Spijkerkwartier’.

[40] Fenger e.a., 2016; Van der Torre en Heijkoop, 2020.

De casus Spijkerkwartier

Inleiding

Het Spijkerkwartier ligt op de rand van het centrum en telt ongeveer zevenduizend inwoners. Een groot deel van de wijk werd, in de negentiende eeuw, gebouwd voor welgestelde mensen die in de buurt van het centrum wilden wonen. Er staan veel monumentale herenhuizen in de wijk, vaak inclusief een hoog souterrain. In de jaren zestig en zeventig raakte de wijk in verval; de prostitutie en drugsscene op straat vielen op, maar onderhuids werd – zo toonde de enquêtecommissie opsporingsmethoden aan - door criminele netwerken geïnvesteerd in (bedrijfs-)vastgoed. We gaan kort in op deze criminele geschiedenis. Daarna doen we verslag van veldwerk onder bewoners en ondernemers. In het Spijkerkwartier is het glas half vol. Het is volgens veel respondenten een aantrekkelijke wijk om te wonen, al komt er stevige overlast in beeld, net als verdachte of criminele paktijken. Voor een kleine categorie is dat zelfs een reden om een vertrek te overwegen. Het valt op dat een categorie bewoners en ondernemers een scherpe blik heeft op deze veiligheidsproblemen en op (tekortkomingen in) de gemeentelijke aanpak. Dit soort mondigheid is volgens professionals typerend voor de wijk. Vervolgens presenteren we de resultaten van een bondige bedrijvenanalyse op basis van open bronnen. Tot slot gaan we in op de opdracht van de stadsmarinier om, vanuit Steenstraat 66, de veiligheid in de wijk zichtbaar te verbeteren.

1. Een korte geschiedenis: harde én voorzichtige conclusies in 1996

In het kader van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden wordt halverwege de jaren negentig onderzoek gedaan naar de georganiseerde criminaliteit, waarbij empirisch onderzoek wordt gedaan in Amsterdam, Arnhem, Nijmegen en Enschede. Bij het lokale onderzoek naar de situatie in Arnhem wordt ingegaan op de situatie in het Spijkerwartier, met in het bijzonder aandacht voor (raamprostitutie in) de rosse buurt en voor de verhulde machtspositie van criminele (heroïne)netwerken. De volgende conclusie wordt geformuleerd:

> "Het Spijkerkwartier is hier de raamprostitutie-buurt en het is dat geworden als gevolg van gericht overheidsbeleid. De buurt wordt aan de ene kant begrensd door panden waar Nederlandse uitbaters van prostitutiebedrijven resideren. Daar achter is echter in de loop van de afgelopen vijf jaar een heel eigen Turkse infrastructuur verrezen die door de heroïnehandelaren wordt beheerd. Turken huren doorgaans in sociaal zwakkere buurten, maar hier hebben zij volgens opgave van de politie tussen de 50 en 100 panden (winkels en woningen) aangekocht. Er zijn winkeltjes die levensmiddelen verkopen, restaurants, koffie- en theehuizen, pizzeria's, shoarmazaakjes en reisbureaus. Hier is een Koerdisch-Turkse wijk ontstaan waar legale en illegale activiteiten door elkaar lopen en waar de Nederlandse autoriteiten weinig zicht meer op hebben. Het vormt een enclave die criminele activiteiten zoals drugshandel aan de openbaarheid onttrekt."[41]

In het Spijkerkwartier komen in de jaren tachtig twee fenomenen bij elkaar, namelijk de prostitutiewereld en een lokaal verankerd internationaal opererend heroïnenetwerk.

In de jaren tachtig krijgen families uit de tweede en derde generatie gastarbeiders de heroïnehandel in hun greep.[42] Ongeveer vijf Koerdische (familie)netwerken exploiteren vanuit Arnhem frequente en grootschalige heroïnetransporten. Deze transporten komen rechtstreeks uit Turkije, waardoor deze netwerken de logistieke keten van productie tot afleveringen beheersen;

[41] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, p. 73.

[42] Gebaseerd op: Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.* Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

zogenoemde *end-to-end* handel. Daardoor zijn, ook bij (groot)handel tegen scherpe prijzen, de winsten hoog. Er worden partijen heroïne verkocht aan klanten door heel Nederland, onder andere in de Randstad en in Oost-Nederland. Er wordt ook (vanuit Turkije) drugs afgeleverd aan klanten in verschillende Europese landen, zoals Spanje, Duitsland, Engeland en België. De leidende Koerdische figuren in de toplaag zetten Turkse Arnhemmers in voor uitvoerende activiteiten, zoals vervoer, opslag en straathandel. Hoge inkomsten en rijkdom combineren de leidende figuren met een sobere levensstijl. Er worden in de jaren negentig grote sommen geld naar Turkije gebracht en geïnvesteerd in hotels en appartementen. Witwassen is niet nodig, omdat in de regel geen vragen gesteld over de herkomst van een geldstroom, zo constateert de enquêtecommissie. Er wordt op kleinere schaal in Nederland - geconcentreerd in het Spijkerkwartier - geïnvesteerd in woningen, bedrijfsvastgoed en bedrijven, zoals koffie- en theehuizen, pizzeria's, andere horeca en reisbureaus. Ze fungeren onder meer als dekmantelbedrijven waar drugscriminelen elkaar ontmoeten en transacties sluiten, op veilige afstand van de politie. Kopstukken tonen hun rijkdom niet in Arnhem. Sterker, ze houden er een sobere levensstijl op na. Ze wonen in sociale huurwoningen, dragen gangbare kleding en ontvangen vaak een uitkering. De enquêtecommissie typeert deze situatie als een (goed) afgeschermde criminele enclave. Ondanks deze noodkreet is in Arnhem - in tegenstelling tot Amsterdam (waar de enquêtecommissie ook een lokaal onderzoek uitvoerde) - geen integrale aanpak van criminele machtsposities (de term ondermijning bestond nog niet in 1996) van de grond gekomen. Anno 2021 zijn de (vastgoed)positie, werkwijzen en invloed van dit soort netwerken voor de gemeente een blinde vlek.

Vanaf de jaren zeventig en tot en met januari 2006 had Arnhem een grote rosse buurt, met raamprostitutie in het Spijkerkwartier.[43] In de hoogtij-jaren betrof het naar schatting 240 'ramen' en daarmee stond Arnhem in Nederland, na Amsterdam, op de tweede plaats. Er was, op de routes richting de ramen, tippelprostitutie. Op straatniveau ontstond een open drugsscene met (heroïne)verslaafde straatprostituées, andere drugsverslaafden en dealers. In de jaren zestig verplaatste de raamprostitutie van de binnenstad naar het Spijkerkwartier, met een concentratie in drie straten. Er voltrok zich een transitie, want gezinnen trokken weg en zogenoemde raam-exploitanten kochten de woningen. Er waren in de jaren negentig ongeveer dertig exploitanten (allen autochtonen), met een dominante positie voor een tiental. Ze kregen 'op zakelijke basis' een aandeel uit de prostitutie-inkomsten. Exploitanten zorgen voor een veilige werkomgeving en krijgen daarvoor een "inkomensonafhankelijk bedrag" voor de huur van een raam: "In de praktijk komt het voor dat prostituées zowel aan een exploitant als aan een pooier geld moeten afdragen."[44] Na aanvankelijke spanningen tussen exploitanten en overheid, ontstaat na verloop van tijd een werkrelatie, met exploitanten als "gerespecteerde gesprekspartners." Een vermaarde exploitant opent een kunstgalerie. Pooiers of souteneurs nemen een andere positie in. Ze hebben een hechtere werkrelatie met prostituées en daardoor een kleinere span of control; ze krijgen een deel van de prostitutie-inkomsten. In hoeverre is dit alles nu ondermijnend? Is er sprake van criminaliteit, zoals seksuele uitbuiting of drugscriminaliteit? De conclusie is dat de politie het in de jaren negentig eigenlijk niet weet. Op dit punt trekt de enquêtecommissie dus voorzichtige conclusies.

2. Anno 2021: door de ogen van bewoners

We hebben in het Spijkerkwartier geobserveerd en straatenquêtes afgenomen van bewoners en ondernemers. Er wonen en werken 'mondige' ondernemers. Vanwege de vraagstelling van dit

[43] Gebaseerd op: Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.* Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem.

[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 20. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.* Deelonderzoek IV. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem, p. 207.

onderzoek hebben we ons met name gericht op criminaliteit en overlast. De burgers waarmee we spraken wijzen, net als professionals, op enkele belangrijke kenmerken van de wijk:

- De chaos op straat – vanwege de massale raamprostitutie én een klassieke open drugsscene (met zogenoemde archetypische junkies en veel straatdealers) – in de jaren '00 verminderd of zelfs verdwenen, na beëindiging van de raamprostitutie in 2006. Het leidde tot een terugkeer van gezinnen en van welgestelden en/of hoog opgeleiden. Niet zozeer 'yuppen', maar eerder 'maatschappelijk betrokken'.
- De kamerverhuur is een belangrijk verschijnsel in de wijk. Aanvankelijk was het een neutrale trend, want de herenhuizen in de wijk zijn duur voor een klein gezin of stelletje. Daarom werden veel woningen in etages verdeeld en verhuurd, of geschikt gemaakt voor kamerbewoning. Studenten, starters en 'jan modaal' moeten immers ook kunnen wonen. Kamerverhuur is echter deels een lucratieve kwestie geworden. Dat valt op zich al niet goed bij veel bewoners. Vandaag de dag levert het ook overlast en sociale problemen op. Onder de oppervlakte ziet of vermoedt een categorie (goed ingevoerde) respondenten criminele invloed via kamerverhuur.
- In de wijk, en zeker in de Steenstraat, botsen keurige en bonafide krachten met overlast-gevende, botte en/of criminele invloeden. Vanaf 2006 was de trend goed, maar daarna namen de problemen weer toe, los van de vraag hoe ernstig dit wordt ingeschat. Voor veel bewoners is het anno 2021 een fijne en vooral diverse wijk, ondanks overlast en zichtbare criminaliteit. Een kleine categorie overweegt vertrek of sluit niet uit dat nog eens te doen als de situatie aanhoudt of verslechtert.
- Wat de wijk aantrekkelijk maakt om te wonen, te ondernemen en te winkelen, trekt deels ook criminaliteit aan; het is vlakbij het centrum en gemakkelijk bereikbaar. De ruime kelders onder de woning zijn prettig voor opslag of als extra woonruimte, maar blijken ook geschikt voor hennepteelt.
- Er wordt in gesprekken geregeld gewezen op ongelijkwaardigheid ten opzichte van het centrum, omdat daar meer werd en wordt geïnvesteerd in de economie en in veiligheid. Eén voorbeeld hoorden we verschillende keren: in het centrum betaalt de overheid de kerstverlichting en in de Steenstraat deelnemende ondernemers.

De straatenquête: respondenten

We hebben van 93 respondenten een straatenquête afgenomen.[45] Het betrof 76 bewoners, veertien ondernemers en drie ondernemers die tevens in de wijk wonen. We hebben de respondenten gevraagd welk rapportcijfer ze het wonen en/of ondernemen in de wijk geven. Negen respondenten geven de buurt een onvoldoende en 61 respondenten delen een zeven of een acht uit. Het gemiddelde cijfer is een 7,1.

Tabel 1: Antwoorden op de vraag: Welk rapportcijfer (1-1O) geeft u het wonen / leven / ondernemen in het Spijkerkwartier?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-	-	1	1	7	14	30	31	7	2

Ook als respondenten (veel) overlast of criminaliteit rapporteren, geven ze vaak een (ruime) voldoende. Een kleine categorie lijkt de criminaliteit en overlast zelfs te rekenen tot de aantrekkelijke diversiteit, als interessante *sight seeing* zolang het qua geluid en in fysieke zin maar op enige afstand blijft. Andere respondenten hanteren een mentaal schild voor nare zaken en richten zich op de prettige omstandigheden of ervaringen in de wijk. Dit zijn respondenten die soms terughoudend zijn om nare of vreemde observaties te typeren als 'crimineel'. Het valt op dat 'diversiteit', levendigheid en de goede ligging een rode draad zijn in toelichtingen op hoge

[45] Over de respondenten: 53 mannen en 40 vrouwen; 16 keer tussen de 16 en 30 jaar; 24 keer tussen de 31 en 45 jaar; 31 keer tussen de 45 en 60 jaar; en 22 keer ouder dan 60 jaar.

rapportcijfers:

- “Diversiteit in de wijk, zowel afkomst als type bewoners zoals studenten, gezinnen etc. Veel initiatieven. De ligging van de wijk, veel voorzieningen in de buurt zoals winkels, theater etc.” [rapportcijfer respondent: 8]
- “Multiculti; leuk en met criminele kanten” [rapportcijfer respondent: 7]

Anderen benadrukken dat de wijk leuk is, maar vinden dat het wel nodig is om op te treden tegen overlast en/of criminaliteit, om het leuk te houden en een negatieve trend te voorkomen of bij te buigen:

- “Leuke wijk om in te wonen, er moet wel iets gebeuren aan ondermijning en verkamering.” [rapportcijfer respondent: 8]
- “Prettig wonen, wel wordt er gedeald en was er een schietpartij. Soms stralen groepjes een dreigend gevoel uit op straat” [cijfer respondent: 7].
- “Op dit moment is het (nog) leuk wonen in het Spijkerkwartier. Hopelijk zal de verkamering een halt toegeroepen worden zodat er weer meer balans in de bewoning komt.” [rapportcijfer respondent: 7]

Eén van de twee respondenten die een tien uitdeelde, wenst wél beleidsmatige vooruitgang:

- “Ondanks de ellende is het een weegschaal. De positieve zaken zoals buurtinitiatieven, de sociale cohesie, vergroening, de wijk ziet er goed uit. Oplossingen: grote handhavingsacties hebben een te beperkte impact, want deze is slechts tijdelijk. Er is te weinig mankracht. Er moet structureel meer bijkomen. Er zijn twee fijne wijkagenten, die doen wat ze kunnen. Maar een wijk als Klarendal heeft er vier, dus het is een kwestie van prioritering.” [rapportcijfer respondent: 10]

Recente schietpartijen of criminele praktijken baren respondenten zorgen, ook als ze een acht of een zeven uitdelen:

- “Leuk, maar wel bij de Steenstraat het gevoel dat dit zo'n straat is waar je per ongeluk in je rug wordt geschoten." [rapportcijfer respondent: 8]
- “Fijne winkels tussen dekmantels” [rapportcijfer respondent: 7]

Een ondernemer geeft zijn zakelijke leven een acht (en geeft dat op als score), maar geeft de buurt een vier. Het viel op dat de nodige respondenten hun cijfer wilden splitsen, namelijk één voor overdag en één voor de late avond of nacht:

- “De mengeling in de Steenstraat is leuk, maar er moet wel een balans zijn. Veel zaken zijn betrokken bij witwassen. Het cijfer 7 is gebaseerd op een 8 overdag en een 3 ’s nachts.”[rapportcijfer respondent: 7]

Voor zover onvoldoendes werden uitgedeeld, kwam dit met name door verkeersoverlast, criminele overlast en/of lankmoedig optreden door de overheid:

- “Spijkerkwartier is een dubbeltje op zijn kant. Veel initiatief van bewoners. Aan de andere kant verzaakt de gemeente waardoor overlast bestaat of wordt vergroot.' Regelmatig vindt overleg plaats met de gemeente over de verloedering, maar niet altijd leidt dit tot actie.” [rapportcijfer respondent; 5]

- “Mensen zijn bang om naar de winkel te komen. Onveilig gevoel in de buurt. Op bankjes in de Steenstraat hangen mensen, drinken bier. Ze bivakkeren.” [rapportcijfer respondent: 5]

Burgers over overlast

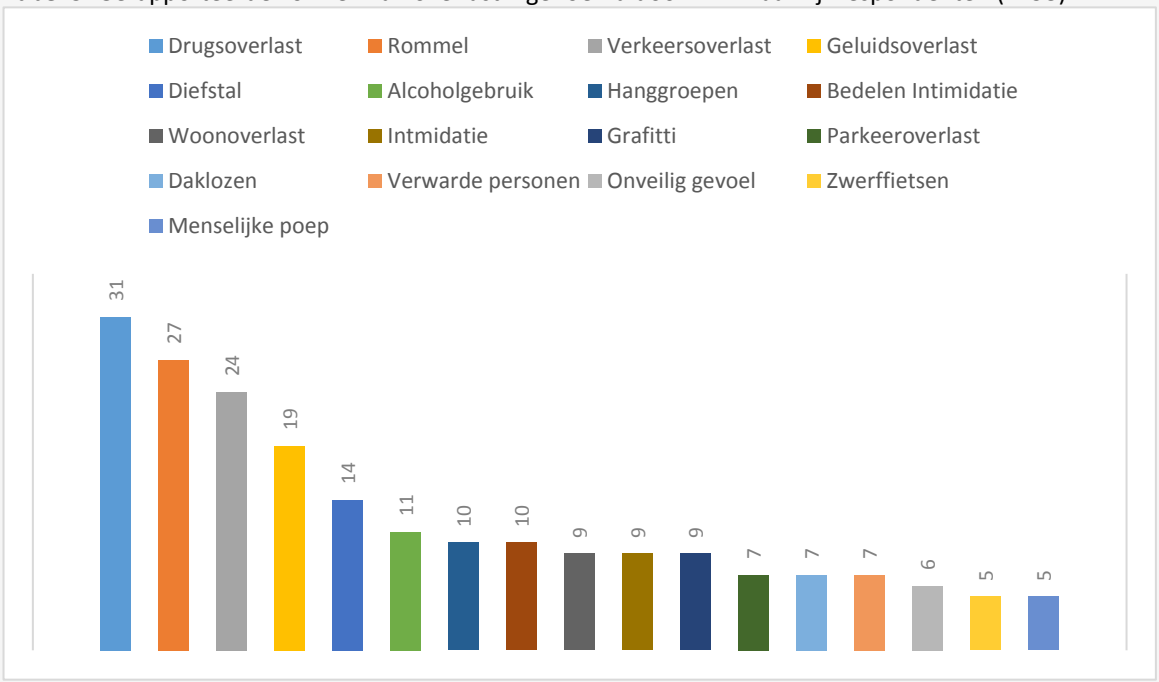
Aan bewoners en ondernemers is gevraagd hoe vaak ze in de afgelopen twee jaar, dus ook nog voor de coronapandemie, overlast hebben ondervonden in het Spijkerkwartier. Een meerderheid van 55 procent meldt (zeer) vaak overlast en 24 procent zelden of nooit. Die laatste categorie zijn onder meer bewoners die op enige afstand van de Steenstraat wonen, zonder kamerverhuur in hun directe omgeving. Ook enkele ondernemers met een winkel in een risicobranche rapporteerden geen enkele overlast, al is hun winkel volgens andere respondenten gevestigd op een overlast-hotspot.

Tabel 2: Antwoorden op de vraag: Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier overlast ondervonden? (n=93)

zeer vaak	vaak	soms	zelden	Nooit	geen antwoord
23%	**32%**	16%	14%	10%	3%

In een open vraag hebben we 81 respondenten[46] gevraagd waarvan ze overlast hebben. De antwoorden werden soms (via zes digitale enquêtes) ingevuld door de respondent of opgeschreven door een veldwerker. Vervolgens zijn de antwoorden geclusterd. De resultaten staan vermeld in de onderstaande tabel, voor zover een vorm van overlast tenminste vijf keer is genoemd.

Tabel 3: Gerapporteerde vormen van overlast – genoemd door minimaal vijf respondenten (n=93)



De meest genoemde vorm van overlast (31 keer) is drugsoverlast van dealers en gebruikers. Het valt op dat dit vaker wordt genoemd dan verkeersoverlast. De drugsscene in het Spijkerkwartier heeft deels een open karakter. Typische verslaafden springen in het oog en het is eenvoudig om - bij veldwerk – keer op keer drugsdeals te observeren. Alsof het de gewoonste zaak van de wereld

[46] Dit is niet gevraagd aan respondenten die nooit overlast ervaren of die op de vraag over overlast geen antwoord hebben gegeven.

is, maar dat is het dan ook op bepaalde locaties. Later op de avond komt de drugsscene alsmaar dominanter in beeld, omdat er dan minder nette mensen op straat zijn en juist meer personen die deel uit lijken te maken van de criminele (drugs)wereld. Zie over drugshandel en -overlast verder de toelichting op de specifieke vraag over illegale drugshandel.[47]

27 respondenten noemen rommel op straat. Ze wijzen op een containersysteem (Diftar genaamd) waar (lang?) niet alles in past of niet iedereen een pasje voor heeft, waardoor afval op straat belandt. In combinatie met zichtbare drugshandel en verkeersoverlast, geeft rommel een (in aanleg) mooie wijk of straat een slecht aanzien. Uit mondelinge toelichtingen valt op te maken dat respondenten zich storen aan de optelsom van slonzigheid of ranzigheid. In deze optelsom wordt andere overlast betrokken, zoals hanggroepen, intimidatie, graffiti en (bedelende) zwervers. Vooral in (zijstraten van) de Steenstraat en bij Het Oude land zien respondenten kluitjesvoetbal van overlast-gevende personen en gedragingen:

- "Vervuilde omgeving. Graffiti. Veel aanloop op de coffeeshop, wat overlast met zich meebrengt zoals mensen die rommel op straat gooien, de vuilnisbak uit de auto op straat legen etc. Diftar is een probleem hierin." [rapportcijfer respondent: 8]
- Een respondent geeft een opsomming: "Bedelen, rommel op straat, scooters die op de stoep rijden, verkeersoverlast fout parkeren. En in de avond onveilig." [rapportcijfer respondent: 7]
- Een andere respondent geeft een andere opsomming: "1. Verkamering door huisjesmelkers, 2. Dealen op straat, 3. Zwerffietsen, 4. Graffiti, 5. Afval."[rapportcijfer respondent: 8]

De soms stevige lijst met overlastvraagstukken, waaronder rommel op straat, gaat in de bovenstaande citaten gepaard met een gunstig rapportcijfer. Dat is typerend voor het Spijkerkwartier en onderstreept dat veel respondenten de aangename omstandigheden in deze wijk waarderen, al is er op de koop toe (veel) overlast.

Door 24 respondenten wordt gewezen op verkeersoverlast. Nog eens zeven respondenten noemen parkeeroverlast. Er wordt gewezen op de ongelukkige fysieke inrichting en op autodrukte in de drukbevolkte Steenstraat, met daardoor risico's voor voetgangers en fietsers. Een categorie weggebruikers (in de auto en op scooters of motoren) flaneert door de straat, vaak in (erg) kostbare en/of gepimpte auto's. Ze veroorzaken geluidsoverlast, onder meer vanwege aangepaste uitlaten. Het gaat, zo blijkt ook uit observaties, om opmerkelijke hoge aantallen. We zien tientallen personen die in de auto rondjes rijden. Zo nu en dan wordt, zeker afgezet tegen de inrichting en/of drukte in de straat, hard gereden of bewust veel motorgeluid geproduceerd. In het type auto's, het rijgedrag en de bezochte locaties, zien respondenten aanwijzingen dat het onder meer gaat om criminele patsers. Op dit punt zien respondenten ook overlast-combinaties. Zoals verkeersoverlast en (door achttien respondenten genoemde) geluidsoverlast:

- "Geschreeuw, auto's die te hard rijden en lastig gevallen worden op straat." [rapportcijfer respondent: 8]
- "Geluid, muziek, burenruzies, verwarde personen. Vernieling aan de eigen auto, waarschijnlijk baldadigheid. Vuilnis dat naast de containers staat. Kapotte vuilniszakken." [rapportcijfer respondent: 8]

Er zijn veertien respondenten die diefstal (inbraak en diefstal) noemen als een vorm van overlast, waaronder enkele ondernemers die hier het slachtoffer van werden. Vervolgens worden vier

[47] We behandelen de vragen in de volgorde van de vragenlijst. We vroegen eerst in algemene zin naar overlast, dus als respondenten drugsoverlast noemden, werd 'drugs' op hun initiatief aan de orde gesteld.

vormen van overlast genoemd die op (deels dezelfde) straatlocaties plaatsvinden, namelijk alcoholgebruik (elf respondenten), hanggroepen (tien respondenten), bedelen (negen respondenten), intimidatie (negen respondenten) en daklozen (zeven respondenten). Er wordt door vijf respondenten zelfs gewezen op menselijke uitwerpselen (urine en ontlasting) op straat; genoemd wordt een speeltuin in Het Oude Land.

- "Geluid. Drugsoverlast gebruikers. Blowen, drinken en troep maken. Menselijke uitwerpselen in speeltuin. Graffiti. Oudere dak- en thuislozen, arbeidsmigranten en ontheemde figuren." [rapportcijfer respondent: 8]
- "Drankgebruik en drugsgebruik door bewoners en vaste hangers. Ander soort volk door verkamering." [rapportcijfer respondent: 7]

Er wordt door negen respondenten gewezen op woonoverlast. In dat verband wordt kamerverhuur genoemd (zie onder meer het bovenstaande citaat). In gesprekken met goed ingevoerde of actieve bewoners en ondernemers, alsook in interviews met professionals, krijgt dit een (meer) prominente plaats. In die zin dat de voortschrijdende kamerverhuur niet alleen zorgt voor woonoverlast door studenten of door cliënten van een zorgaanbieder, bijvoorbeeld in het kader van begeleid wonen. Een bewoner die mild oordeelde over de huurders en hard over frauderende zorgaanbieders, sprak over "zorgterreur". Huisjesmelkerij brengt personen in de wijk en op straat die overlast veroorzaken en zelf problemen ondervinden, zoals verwarde personen (genoemd door zeven respondenten). Bewoners constateren dat - ook op locaties met overlast van kamerverhuur (zoals het Spijkerkwartier) - geldende regels niet worden gehandhaafd. Zoals de regel dat de verhuurder de hoofdbewoner van het pand moet zijn. Er bestaat wat betreft kamerverhuur een gat tussen beleid en handhaving.

Tot slot wordt minstens door vijf respondenten gewezen op graffiti (negen respondenten), een onveilig gevoel (zes respondenten) en zwerffietsen (vijf respondenten). Wat het onveilige gevoel betreft, wordt erop gewezen dat dit – net als overlast vanwege hanggroepen, intimidatie, drugsgebruikers of drugshandelaren - vooral een kwestie is van de late uren:

- Een ondernemer: "Verslaafden, mensen 'die niet kloppen'. 's avonds voelt respondent zich niet veilig. Respondent heeft het gevoel dat 's avonds de straat wordt overgenomen. Dit is een reden dat er sinds drie jaar geen koopavond meer wordt gehouden, want respondent kan de veiligheid van het personeel niet garanderen. Respondent wil hierbij vermelden dat er nog nooit wat richting zichzelf of de onderneming is gebeurd." [De respondent zou een hoog rapportcijfer willen geven voor de dag en een lage voor de avond]
- Een bewoner geeft een 'politiek incorrecte' opsomming: "Vuil op straat, 's-avonds onveilig vanwege samenscholen allochtonen. Overlast drugsverslaafden. Parkeren en verkeer op de stoep. Overlast cafébezoekers en overlast van te veel fietsen." [rapportcijfer respondent: 6]

Burgers over illegale drugshandel

In de straatenquête is gevraagd hoe vaak respondenten in de afgelopen twee jaar illegale drugshandel zagen of gedragingen die daarop wijzen. 44 procent ziet dit (zeer) vaak. Dit is een stevig percentage. Het viel op dat de precieze woonlocatie verschil maakt (in het bijzonder de afstand tot de deallocaties) bij beantwoording van de vraag, net als de 'strengheid' die respondenten aan de dag leggen voor zichzelf. Een categorie had 'vaak' vermoedens, sprak dit uit en koos vanwege deze twijfel voor de antwoordcategorie soms, zelden, nooit of weet niet.

Tabel 4: Antwoorden op de vraag: Hoe vaak zag u in de afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier illegale drugshandel of gedragingen die daarop wijzen? (n=93)

zeer vaak	Vaak	soms	zelden	nooit	weet niet	Totaal
18%	**26%**	26%	5%	19%	5%	93

Respondenten wijzen op dealactiviteiten op straat door handelaren te voet, op een scooter (een witte scooter wordt verschillende keren genoemd) en per auto. Op deze locaties is het dealen zo gewoon dat het niet meer opvalt: “Dat hoort erbij.” Er wordt drugs verkocht aan archetypische verslaafden (onder meer aan de centrumkant van de wijk, op en ter hoogte van de Steenstraat), maar ook wordt drugs bezorgd of gekocht door personen die per auto naar de wijk komen. De volgende hotspots worden genoemd:

- Er wordt gewezen op dealpraktijken rondom en richting station Velperpoort. Dit waaiert uit naar de Steenstraat (rondom enkele zaken) en naar nabijgelegen straten, zoals het Westeinde en de Kwekerijstraat. Ook wordt gedeald in de Driekoningenstraat, onder meer in de omgeving van de coffeeshop, en in een zijstraat: de Poststraat.
- Een tweede, nabijgelegen hotspot, begint bij de kruising van de Steenstraat en de Spijkerlaan. Dit brandpunt van dealactiviteiten loopt verder door richting de Coop-supermarkt en de Driekoningendwarsstraat. Vanaf hier ligt het bovengenoemde gebied letterlijk op steenworpafstand.
- Aan de centrumkant van het Spijkerkwartier trekken dealers vanuit het Musispark de wijk in. In die omgeving wordt gedeald rondom een zaak van Albert Heijn en, iets verder, in een steegje van de Steenstraat “wordt volop gedeald.”
- Vlakbij de bovengenoemde locatie ligt de Blekerstraat (een zijstraat van de Spijkerstraat, vlakbij de Eusebiusbuitensingel) waar volgens respondenten ook wordt gedeald, op een pleintje.
- Het Oude Land, in en rondom een speeltuintje en achter het theater, wordt genoemd als deallocatie en als pleisterplaats van drugs- en alcoholverslaafden. Het lijkt te gaan om de ‘onderkant’ van de drugsscene, onder meer omdat hier wordt gesignaleerd dat rondzwervende personen in de publieke ruimte hun behoeften doen.
- Er wordt op enkele (vermoedelijke) dealpanden gewezen, onder meer in de Bloemstraat.

Burgers over (andere) criminaliteit

Na de vragen over overlast en drugshandel, is in de enquête (letterlijk) de volgende vraag gesteld: “Heeft u in het afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier andere vormen van illegale handel of criminaliteit waargenomen of vermoed? (dus geen drugshandel) Bijvoorbeeld illegale prostitutie, illegaal gokken, hennepteelt of ‘winkels met te weinig klanten om de huur te kunnen betalen’.”

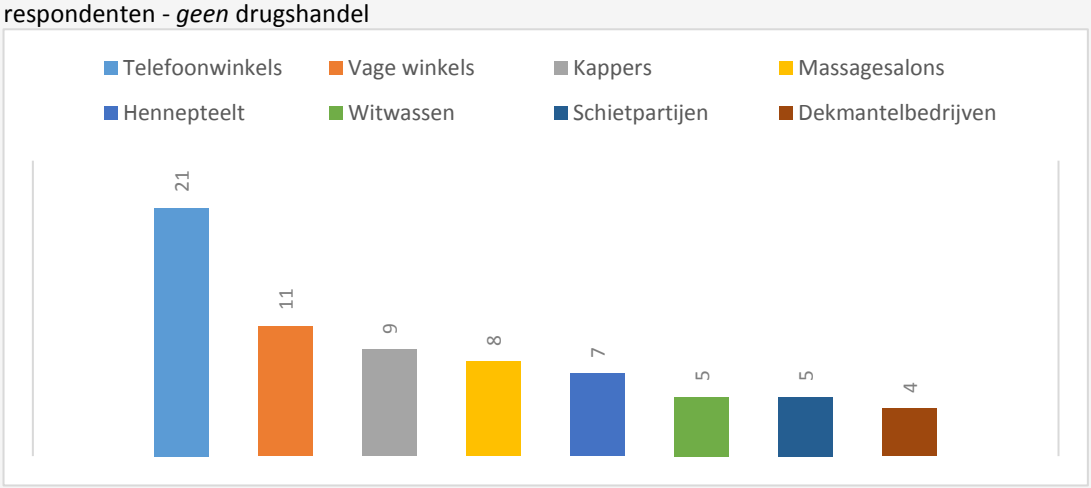
Uit de onderstaande tabel blijkt dat vaker ‘zelden of nooit’ (namelijk door 34 procent van de respondenten) wordt geantwoord dan bij de vragen over illegale drugs en overlast. 29 procent ziet of vermoedt (zeer) vaak (andere) illegale handel of criminaliteit. Bij het afnemen van de enquêtes viel op dat een categorie respondenten terughoudend is om te kiezen voor de optie ‘vaak’ of ‘zeer vaak’, ook als ze vaak omstandigheden zien die zij niet op een legale manier kunnen verklaren, zoals (veel dezelfde soort) winkels met weinig klanten. Ze vinden het een zaak voor de politie of gemeente om criminaliteit aan te tonen en aan te pakken.

Tabel 5: Antwoorden op de vraag: Heeft u in het afgelopen twee jaar in het Spijkerkwartier andere vormen van illegale handel of criminaliteit waargenomen of vermoed? Dus geen drugshandel. (n=93)

zeer vaak	vaak	soms	zelden	nooit	weet niet	geen antwoord
11%	18%	26%	**5%**	**29%**	9%	2%

In een open vraag hebben we aan 56 respondenten[48] gevraagd welke illegale handel of criminaliteit (geen drugshandel) ze (denken te) zien. De antwoorden staan, mits ze zijn genoemd door minimaal vier personen, in de onderstaande tabel.

Tabel 6: Gerapporteerde vormen van illegale handel of criminaliteit genoemd door minimaal vier respondenten - *geen* drugshandel



21 respondenten zien of vermoeden criminaliteit in telefoonwinkels en elf respondenten in vage winkels. Op dezelfde manier worden genoemd: kappers (9 respondenten), massagesalons (8 respondenten) en dekmantelbedrijven (4 respondenten). Steeds twee respondenten noemden in dezelfde context: Aziatische winkels, illegaal gokken, reisbureaus en nagelstudio's. Drie respondenten wezen op prostitutie, al is onduidelijk of ze doelden op winkels of woningen. In de kern komt het erop neer dat respondenten (veel) incongruenties zien rondom winkels in en rondom de Steenstraat. Incongruenties zijn gedragingen of omstandigheden die kritische vragen oproepen en (in spreektaal, dus niet in strafrechtelijke zin) verdenkingen oproepen. Veel respondenten wijzen op een aanbodoverschot. Enkele goed ingevoerde respondenten melden dat er ondernemers zijn die zich vooral op een bepaalde locatie willen vestigen, terwijl het er nauwelijks toe lijkt te doen wat voort soort winkel ze er kunnen vestigen. Er zijn dure verbouwingen, ook in de zoveelste belwinkel: "Illegale handel, maar onbekend waarin. Er komt wéér een telefoonwinkel bij in de straat binnenkort." Er zijn "kleine zaken met veel dure auto's voor de deur." Er wordt gewezen op winkels die komen en gaan, ook in hetzelfde pand, en telkens in een risicocategorie: "In dezelfde panden steeds weer een kapper, telefoonzaak of nagelstudio." Verschillende respondenten wijzen ongevraagd op Turkse ondernemers vanwege vermoedens over illegale praktijken: "Turkse maffia met panden en dekmantelbedrijven. Erg dure auto's."

Zeven respondenten noemen hennepteelt en vijf schietpartijen. Een respondent wijst op de combinatie van hennepteelt en geweld die naar boven komt in recente gebeurtenissen: "De afgelopen maanden zijn veel kwekerijen in de Steenstraat opgerold volgens de respondent. Ook ziet de respondent geweld op straat. Er vinden overvallen plaats."[49] Op 18 november 2020 sluit de burgemeester in de Steenstraat een pand waar de politie een grote hoeveelheid drugs aantreft, namelijk 296 hennepplanten en 24.785 gram henneptoppen.[50]

De burgemeestersronde

Burgemeester Marcouch maakt een ronde door de stad om met bewoners te spreken over veiligheidsproblemen. In het Spijkerkwartier spreekt hij met de zogenoemde Spijkerbrigade: het

[48] De respondenten die nooit of weet niet antwoorden vielen af, net als respondenten waarvan geen antwoord is genoteerd.

[49] Citaten van respondenten bij straatenquête.

[50] Bron: https://arnhem.nieuws.nl/politieberichten/20201119/drugspand-in-steenstraat-gesloten-door-burgemeester-marcouch/

dagelijks bestuur van het bewonersoverleg. In een raadsbrief d.d. 3 maart 2020 wordt opgesomd welke problemen zijn aangekaart:

"De bewoners hebben in dit gesprek hun zorgen uitgesproken over de volgende onderwerpen:
- Overlast als gevolg van verkamering (gekoppeld aan diverse vormen van zorg in de wijk/ een toename van kwetsbare personen in de wijk, met daarbij ook het beeld van toename van foute huisjesmelkers)
- Drugsoverlast en dealen vanuit panden (Steenstraat, Velperpoort, Spoorhoek)
- Verkeersveiligheid (parkeeroverlast en negeren van verkeersregels)
Verder is de zorg uitgesproken dat veel mensen uit de buurt vertrekken, de anonimiteit steeds groter wordt door het grotere verloop en dat maakt ook dat de sfeer in het Spijkerkwartier aan het veranderen is, met impact op het veiligheidsgevoel van mensen. Daarnaast is ook door de bewoners aangegeven dat meldingen maar in beperkte mate worden opgevolgd (zowel door de politie als de gemeente). Daarmee neemt de meldingsbereidheid van bewoners af. Tot slot is in het kader van het schoonhouden van de wijk, het probleem van de vele fietsen / fietswrakken in de buurt benoemd." [51]

3. Bedrijvenanalyse

Inleiding

In het Spijkerkwartier hebben we een bedrijvenanalyse uitgevoerd. Op basis van registraties van de Kamer van Koophandel is bepaald hoeveel bedrijven in het gebied staan ingeschreven. Het gaat in totaal om 1.559 bedrijven. Het doel van deze analyse is om, op basis van open bronnen, een inschatting te maken van de mate waarin in het Spijkerkwartier bedrijven zijn gevestigd met incongruenties: omstandigheden die lijken te wijzen op afwijkende patronen. Een hoge score op de risico-indicatoren wil *niet* zeggen dat een bedrijf malafide is. Hiervoor is aanvullende informatie nodig.[52] De gebruikte methodiek is ontwikkeld om locaties met bedrijven te analyseren.[53] De volgende vier stappen zijn gezet:

- We hebben bedrijven op basis van open bronnen gescoord naar vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit. Om rendabel te kunnen zijn, is het voor bedrijven belangrijk om gezien en gevonden te worden door potentiële klanten. Ondernemingen die liever onder de radar willen blijven en onprofessioneel werken, wijken daarvan af. Voor dergelijke incongruenties zijn 'strafpunten' toegekend. Dat geldt ook voor een hoog verloop van ondernemingen op pandniveau, opvallende clustering of veelvuldige vastgoedtransacties.[54] Zie tabel 7.
- Alle bedrijven in de Steenstraat zijn meegenomen in onze analyse, los van de vraag of ze in een risicobranche vallen.
- Vervolgens is voor de rest van de wijk een selectie gemaakt door risicobranches in kaart te brengen. Dit doen wij op basis van literatuur (zie verderop), aangevuld met expertise die wij hebben opgedaan tijdens onderzoek door heel Nederland. Met behulp van een lijst met risicobranches[55] is gekeken welke bedrijven in zo'n branche vallen: op basis van de

[51] Brief aan de gemeenteraad, Wijkveiligheid in Arnhem, 3 maart 2020.
[52] Er kunnen plausibele verklaringen zijn voor een ongunstige score. Bijvoorbeeld een pas opgericht bedrijf dat nog geen website heeft of een bedrijf dat niet zichtbaar hoeft te zijn voor klanten, zoals een financiële holding.
[53] Zie Van Wijk e.a., 2020.
[54] Deze drie kenmerken zijn als risico-indicator theoretisch en praktisch gevalideerd in het project 'kwetsbare branches' van het lectoraat Ondermijning van Avans Hogeschool.
[55] We begonnen met een lijst met als peildatum 1 april 2019; bij de start van het bronnenonderzoek hebben we deze bijgewerkt op basis van een lijst met 19 november 2020 als peildatum.

zogenoemde Standaard Bedrijfscodes (SBI), die aangeven wat de activiteiten van een bedrijf zijn. Dit resulteerde in een lijst met 288 bedrijven.

- Vervolgens is ter plaatse geobserveerd, voor zover dat vanaf de straat mogelijk was. Na die observaties is een lijst gemaakt. Ten eerste met alle bedrijven op de Steenstraat en alle bedrijven in de Hommelstraat uit een risicobranche. Ten tweede met bedrijven elders in het Spijkerkwartier die bij observaties minimaal een strafpunt (zie hiervoor tabel 7) scoorden. Vervolgens zijn bedrijven van de lijst gehaald omdat ze zijn vertrokken of opgeheven, zich niet lenen voor onze methodiek (b.v. holdings, kleinkunstenaars en freelancers). Tot slot zijn bedrijven toegevoegd die zich na de peildatum juist in het gebied hebben gevestigd. De slotsom is dat 137 bedrijven door middel open bronnen zijn gescoord en dat bij 103 bedrijven tevens observaties mogelijk waren.

Tabel 7: Indicatoren en scores bedrijvenanalyse

Indicator	Score
Observaties	
KVK-naam en geobserveerde onderneming komen niet overeen.	1
Bedrijfsactiviteit komt niet overeen met SBI-code	1
Gesloten tijdens openingsuren[56]	1
Openheid, uitstraling & reclame. Geen zichtbare reclame-uitingen; gesloten / bedekte ramen en deuren	1
Pand is slecht onderhouden / zichtbare schade	1
Open bronnenonderzoek	
Google-review <3,5 of geen recensies aanwezig	1
Facebook-review <3,5 of geen recensies aanwezig	1
Telefoonboek.nl-review <6 of geen recensies aanwezig	1
Bedrijf heeft geen website	2
Óf: Bedrijf heeft wel een website, maar onprofessioneel	1
Bedrijf heeft geen (via open bronnen te benaderen) telefoonnummer	2
Óf: enkel een mobiel nummer	1
Bedrijf onvindbaar op sociale media	3
Óf: Bedrijf aanwezig op slechts 1 sociale media	2
Óf: Bedrijf aanwezig op slechts 2 sociale media	1
Clustering (meerdere ondernemingen actief op 1 adres)	1
Hoog verloop - > 4 ondernemingen uitgeschreven sinds 2010	3
Óf: 2/3 ondernemingen uitgeschreven sinds 2010	2
Óf: 1 onderneming uitgeschreven sinds 2010	1
Aantal vastgoedtransacties sinds 01-01-2009: 2 of meer	2

Risicobranches: volgens de literatuur

Criminelen maken gebruik van risicobranches. Fijnaut et al. (1996) stelden vier criteria op voor dergelijke branches:

- Leden van criminele groeperingen zijn van origine relatief vertrouwd met de branche. Zo weten zij hoe deze branche op technisch en financieel vlak in elkaar steekt en hebben persoonlijke relaties met werknemers in deze branche.

[56] Horecagelegenheden waren ten tijde van de observatie verplicht gesloten i.v.m. coronamaatregelen. Zij hebben geen strafpunten kunnen scoren op dit onderdeel.

- Het betreft branches waarin de drempel om een onderneming te starten relatief laag is, doordat er weinig financiën nodig zijn of doordat weinig diploma's zijn vereist. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld gemakkelijk katvangers worden ingezet. Deze katvangers houden de identiteit van een crimineel geheim.[57]
- Het zijn branches met veel concurrentie doordat er, naast enkele grote bedrijven, veel kleine ondernemingen bestaan. Door deze concurrentie zijn niet alle ondernemingen verzekerd van continuïteit. Doordat deze bedrijven in (financiële) moeilijkheden verkeren, kunnen zij overgaan tot het accepteren van aanbiedingen uit criminele hoek. Daarnaast zijn er bedrijven die renderen, maar dergelijke aanbiedingen aangrijpen om extra winst, macht of prestige te verwerven. Binnen deze branches gaat vaak veel contant geld om.
- Het betreft sectoren met weinig regels of waar die regels gecompliceerd, tegenstrijdig of praktisch onwerkbaar zijn.

Bolsius e.a. (2018) hebben op basis van een literatuurstudie onderstaande lijst met risicobranches benoemd. Deze branches kunnen onder andere worden gebruikt om crimineel geld wit te wassen, om drugs en andere illegale goederen te vervoeren, op te slaan en te verkopen en voor verschillende vormen van mensenhandel.

Tabel 8: Risicobranches (gebaseerd op Bolsius e.a., 2018)

• Kunst / Antiek / Dieren	• Sieraden	• Voertuigen
• Prostitutie	• Reiniging	• Speelautomaten|gokhallen
• Transport	• Uitzendbureaus	• Land- en tuinbouw
• Belwinkels	• Kapperszaken	• Massagesalon
• Growshop	• Vastgoed	

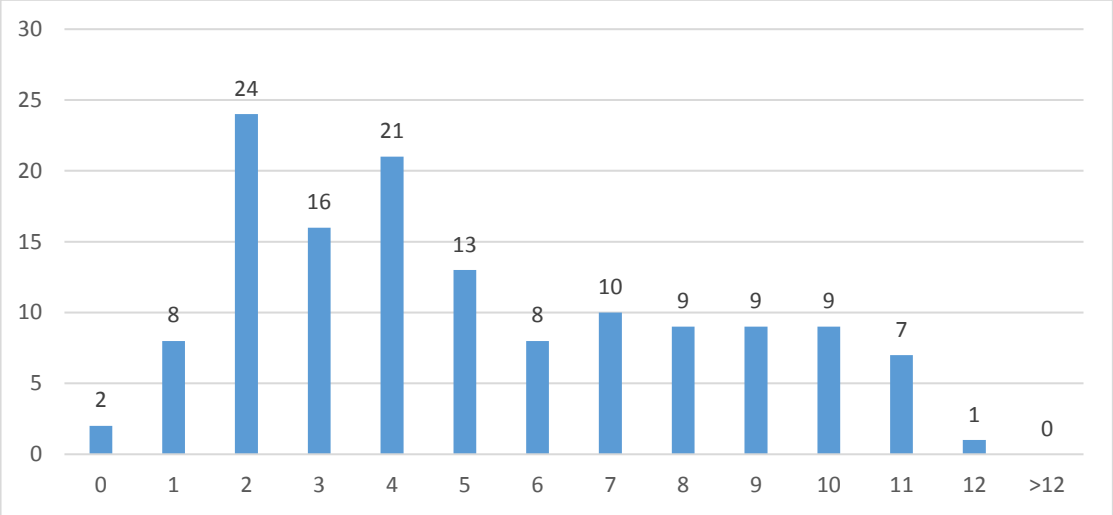
Branches die hierboven niet zijn genoemd, maar wel kenmerken hebben van risicobranches zijn onder andere de horeca, ijzerhandel, (financiële) holdings, bedrijven in voeding (specifiek de groente- en fruitbranche), bedrijven die chemische stoffen verhandelen en de beautysector. Dit zijn branches die wij in eerdere onderzoeken naar ondermijnende criminaliteit (buiten Arnhem) zijn tegengekomen.

Scores

We hebben 137 bedrijven gescoord op basis van open bronnen. De maximale score is 16. De onderstaande tabel vermeldt de scores. Zeventien bedrijven scoren minimaal tien punten. Het betreft: zes detailhandels, twee nagelstudio's, twee productontwerpers, twee beveiligingsbedrijven, een telefoonwinkel, een adviesbureau, twee horecazaken, een evenementenbureau en een zorgverlener.

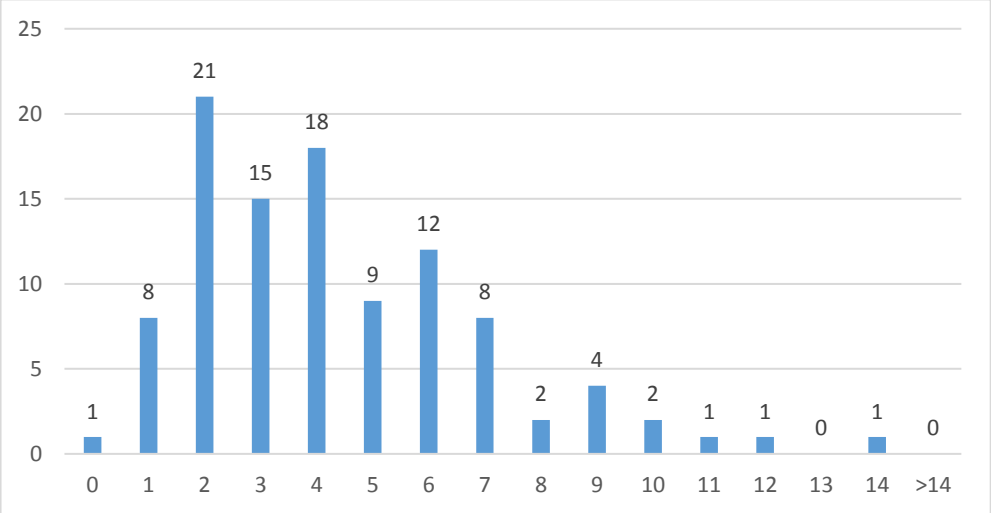
[57] Te Pest e.a., 2012.

Tabel 9: De scores van 137 geselecteerde bedrijven (hoe hoger de score, hoe slechter de vindbaarheid, bereikbaarheid en professionaliteit) op basis van open-bronnenonderzoek. Maximale score = 16



Het was bij 103 bedrijven van de bovenstaande bedrijven mogelijk om - naast een open bronnenonderzoek - ook te observeren. In dat geval was de maximale score 21 punten. Het valt op dat desondanks slechts vijf bedrijven minimaal tien punten scoren. Het betreft een kapperszaak, twee horecazaken, een telefoonwinkel, een café en een nagelstudio. Zie de onderstaande tabel voor de scores.

Tabel 10: De scores van 103 geselecteerde bedrijven die zowel zijn geobserveerd als in het open-bronnenonderzoek zijn meegenomen. (hoe hoger de score, hoe slechter de vindbaarheid, bereikbaarheid en professionaliteit) op basis van openbronnen-onderzoek en observaties. Maximale score = 21



Het valt op dat bedrijven – gevestigd op de Steenstraat en/of actief in een risicobranche elders in het Spijkerkwartier – (redelijk) goed of niet slecht scoren op onze indicatoren. Toch wijzen respondenten, zo werd hierboven geconstateerd, op gedragingen of omstandigheden waardoor ze illegale handel of criminaliteit zien of vermoeden. Met name het aanbodoverschot in enkele branches en geringe klandizie worden genoemd. In interviews wordt voorts gewezen op ‘spotters’ die criminele praktijken (op straat en deels ook in panden) beschermen en op

ontmoetingsplaatsen voor mensen uit het criminele milieu. De burgemeester sluit naar aanleiding van een schietincident café Arnhem-Noord in de Steenstraat.[58] Dit café ligt vlakbij een hotspot op straat met dealers en gebruikers.

Professionals zien - meer dan burgers – illegale gokpraktijken. Dit situeren ze op en rondom de Steenstraat, aan de kant van station Velperpoort. Dit is een stuk waar ook in drugs wordt gehandeld en waar spotters worden ingezet om criminele praktijken af te schermen.

Er wordt door respondenten voorts gewezen op druk en pressie die wordt uitgeoefend op ondernemers, onder meer om niet deel te namen aan collectieve (ondernemers)activiteiten. Ook zijn er (rechts)personen die zich willen vestigen op de Steenstraat, terwijl het er weinig toe lijkt te doen wat voor soort zaak ze openen of zonder dat het ze enige zorgen baart dat ze de zoveelste onderneming zijn in de branche. Als er op of vlakbij een criminele hotspot een pand vrijkomt, komt het voor dat door (rechts)personen hoge bedragen worden geboden om het te kunnen huren. Volgens respondenten soms zelfs het dubbele.

Er zijn ondernemers die ook zaken hebben in Noord-Brabant of in de Randstad, zonder dat ze zich druk lijken te maken over de klandizie of bedrijfsvoering. Een respondent sprak bijvoorbeeld een ondernemer in een risicobranche die vertelde tegelijkertijd zorgaanbieder te zijn in de Randstad. Er lijkt bij een categorie geen bedrijfsplan te worden opgesteld, hetgeen de vraag oproept wat nu precies de bedoeling is. Ook wordt gedacht dat een categorie eigenaren stroman is. Ondernemers zien met lede ogen aan dat de Steenstraat niet alleen fraaie horeca en winkels telt, maar steeds meer dezelfde soort winkels met een weinig uitnodigende uitstraling. Respondenten benoemen casus in de Steenstraat en omgeving. We presenteren er twee op hoofdlijnen:

- Een medewerker wilde aanvankelijk een horecazaak overnemen, maar die had zelf geen geld en kreeg geen vergunning. Toen werd zaak overgenomen door een man met een miljoenenbedrijf. Hij krijgt een vergunning, want bij Bibob-toetsing komen geen harde feiten naar boven. De zaak wordt daarna in korte tijd verschillende keren overgenomen.
- Een netwerk heeft verschillende zaken. Bij een detailhandel komen zelden klanten en er was een (niet bevestigd) signaal over hennepteelt in de kelder. Voorts handelt het netwerk in luxe en dure producten, heeft het een dienstverlenend bedrijf en nog een detailhandel. Na sluiting werd een kostbare inventaris achtergelaten.

Er bestaat een incongruentie tussen aan de ene kant de bezorgdheid van respondenten over malafide winkels en criminele praktijken, en aan de andere kant de niet ongunstige uitkomsten van onze bedrijvenanalyse (waarbij geen justitiële informatie is geraadpleegd). Achter de daadwerkelijke fysieke en op het eerste oog goede online vind- en bereikbaarheid van ondernemingen, zitten onder meer winkels zonder aanloop en met inactieve sociale media en generieke websites. Die bedrijven houden op die manier mogelijk ‘de schijn’ op dat het gaat om een regulier / bonafide bedrijf, maar daarover kunnen we geen uitsluitsel geven. Het is de vraag of de criminaliteit of verdenkingen worden overdreven door een categorie respondenten of dat criminele praktijken worden afgeschermd, net (zo goed) als in 1996, toen de enquêtecommissie opsporingsmethoden het Spijkerkwartier typeerde als een “ (…)enclave die criminele activiteiten zoals drugshandel aan de openbaarheid onttrekt.”[59] Het is ook de vraag of en hoe invloedrijke en

[58] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/marcouch-grijpt-in-na-schietpartij-cafe-in-arnhemse-winkelstraat-op-slot~a465543a/

[59] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, p. 73.

vermogende criminele netwerken met vastgoed zouden kunnen verdwijnen, zonder dat de overheid hier met wezenlijke inspanningen tegen heeft opgetreden.

4. Slotwoord

Er is inmiddels een externe projectleider gepositioneerd – die vaak wordt aangeduid als stadsmarinier - om de onveiligheid en ondermijning in het Spijkerkwartier aan te pakken. Deze professional houdt kantoor middenin de wijk, op de Steenstraat nummer 66. Het is de bedoeling dat hij, met steun van de burgemeester, op de korte termijn vooruitgang boekt en op de lange termijn de orde en rechtsstatelijkheid herstelt. Zie hierover paragraaf 4.2 De problemen bij kamerverhuur en de hoogfrequente drugsoverlast en drugshandel staan met stip op de prioriteitenlijst. Net als een strategische vraag die in feite sinds 1996 op de agenda staat, al is deze nooit beantwoord als opmaat tot integrale actie: in hoeverre zijn er – net als het geval was in 1996 - anno 2021 criminele machtsposities door middel van investeringen in vastgoed en bedrijven en wat kan hiertegen worden gedaan?

3. Veiligheidsbeleid (tot 2018): achterop geraakt

Inleiding
Dit hoofdstuk stelt de aanpak van ondermijning centraal. De paragrafen 3.1 en 3.2 staan stil bij de plaats van de veiligheidstaak in de ambtelijke organisatie. Paragraaf 3.3 beschrijft de stand van zaken bij de aanpak van ondermijning in 2017. Paragraaf 3.4 gaat over het contrast tussen het Coalitieakkoord 2018-2022 en de problemen die aan bod komen in de Kadernota Veiligheid.

3.1 Landelijke trend: veiligheid als drager van lokaal beleid

In 2010 constateert een VNG-studie dat het veiligheidsbeleid zich in (middel)grote gemeenten heeft ontwikkeld tot één van de dragers van het lokaal bestuur, net als zorg en ruimtelijke ordening.[60] Als de studie in 2017 wordt herhaald, blijkt dat het bestuurlijke veiligheidsbeleid zich met name verder heeft ontwikkeld wat betreft de aanpak van ondermijning.[61] Tops e.a. (2010, 2017) constateren dat de volgende ontwikkelingen het gemeentelijke veiligheidsbeleid verankerden:

a. *Minder exclusief: meer thema's en spelers*. Veiligheid is niet langer de taak van gespecialiseerde organisaties (zoals de politie) of van gemeentelijke onderdelen (zoals het Kabinet der burgemeester), maar raakt verweven met steeds meer gemeentelijke beleidsterreinen, zoals jeugdbeleid, maatschappelijk werk en vergunningverlening.
b. *Directies of afdelingen veiligheid*. De complexiteit van de ambtelijke veiligheidsfunctie resulteert in de oprichting van programmabureaus, directies en afdelingen die gestalte geven aan het veiligheidsbeleid.
c. *De probleemgerichte aanpak wordt sterker*. Op basis van inzicht in concrete en complexe veiligheidsproblemen wordt gestalte gegeven aan een multidisciplinaire aanpak. Het 'heroveren' van locaties met drugsproblemen vroeg bijvoorbeeld om een driedubbele aanpak: strafrecht, bestuurlijke handhaving en langdurige zorginspanningen.
d. *De rol van burgers nam toe bij het veiligheidsbeleid*. Burgers agendeerden problemen waarbij professionele inzet nodig is en krijgen een aandeel bij het oplossen van problemen.
e. *Positionering veiligheidshuizen*. Er werden in het hele land veiligheidshuizen geopend voor een multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak op casusniveau. De betrokkenheid van gemeenten daarbij groeide.
f. *Versterking van de bestuurlijke handhaving*. Bestuurlijke handhaving wordt steeds meer gebruikt als instrument om de rust te bewaren en op te treden tegen aantasting van het woon- en leefklimaat. Grote(re) gemeenten brengen een eigen 'korps' met toezichthouders en handhavers op de been.
g. *Opkomst bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit krijgt een impuls door beter inzicht in deze materie en door de komst van de RIEC's. Daarbij worden instrumenten ingezet, zoals Bibob-toetsen en bestuurlijke handhaving, onder meer op basis van artikel 13b Opiumwet.
h. *Opbouw informatiepositie*. Gemeenten verzamelen en analyseren informatie over veiligheidsproblemen, inclusief georganiseerde criminaliteit. Ze ontdekken ambtenaren en gemeentelijke systemen als waardevolle informatiebron.

[60] Tops e.a., 2010.
[61] Tops e.a., 2017.

3.2 De veiligheidsorganisatie (2000-2017)

Tussen 2000 en 2017 wordt veiligheid een belangrijke pijler van het lokaal bestuur in (middel)grote gemeenten. In Arnhem komt die ontwikkeling niet van de grond, waardoor de stad achterop raakt. Veiligheid bleef lang een kabinetszaak van enkele ambtenaren en de burgemeester. De staf telde ongeveer zes jaar geleden vijf veiligheidsambtenaren, waarvan er drie actief waren op het terrein van openbare orde en veiligheid. Eén daarvan richtte zich op radicalisering, één ambtenaar had hennep, prostitutie en integrale samenwerking in portefeuille en de derde (de manager) stelde (de horeca in) het centrum en Vitesse centraal.[62] De overige veiligheidszaken kregen - tenzij omstandigheden tijdelijke aandacht afdwongen - weinig aandacht of werden aan anderen overgelaten, zoals de politie en het veiligheidshuis. In het Spijkerkwartier werd, in 2006, wel een einde gemaakt aan de zogenoemde raamprostitutie. Dit was aanvankelijk omstreden, maar de overlast nam af. Er kwam nauwelijks een bestuurlijke aanpak van de grond van de invloedrijke criminele investeringen in vastgoed en bedrijven in deze wijk, zoals blootgelegd door de enquêtecommissie opsporingsmethoden.

Circa vier jaar geleden werd de ambtelijke veiligheidsstaf uitgebreid naar zeven medewerkers, want te veel urgente veiligheidskwesties bleven liggen. Plus twee mensen van het Veiligheidshuis. Daarmee is de Arnhemse veiligheidsorganisatie op dat moment nog steeds klein. De Nijmeegse veiligheidsafdeling telt dan bijvoorbeeld ongeveer dertig medewerkers. Bij deze dertig medewerkers worden de BOA's niet meegeteld. Deze vallen onder de afdeling Stadsbeheer. Het gaat alleen om de formatie van de afdeling Veiligheid. Ook de handhavings- en toezichtorganisatie in Arnhem is klein in 2015. Arnhem telt dan ongeveer vijftien BOA's. Dat is weinig, zowel in absolute zin (met inachtneming van het oppervlakte en de veiligheidsproblematiek) als in vergelijking met andere steden.[63]

Waarom is de Arnhemse veiligheidsorganisatie zo klein? De burgemeester en de ambtelijke trekker van het veiligheidsbeleid bepaalden tot 2013 de gemeentelijke veiligheidsagenda en daarmee wat wel en vooral niet systematisch werd opgepakt. Na die tijd veranderde dit tot 2017 niet wezenlijk. Bestuurders en ambtelijke afdelingen richtten zich op zaken die wél belangrijk werden gevonden, zoals economie, sociaal beleid, armoedebestrijding, werkgelegenheidsbeleid, burgerparticipatie en brede gebiedsgerichte taken. De georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit werd door gemeenteraad en college niet gezien als een bestuurlijke taak, maar als een kwestie voor politie en justitie. De boodschap van de enquêtecommissie opsporingsmethoden was in 1996 overtuigend, maar heeft niet geresulteerd in een politiek-bestuurlijke agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder criminele investeringen in vastgoed en bedrijven.

3.3 De aanpak van ondermijning: het startpunt in 2017

De benoeming van Marcouch als burgemeester (in 2017) wordt door respondenten geïnterpreteerd als een politieke wens om de veiligheidstaak op te pakken. Als dit klopt, luidt dat een politiek-bestuurlijke koerswijziging in. In 2017 bestaat de gemeentelijke aanpak van ondermijning in veel opzichten namelijk nog uit een optelsom van (losse) inspanningen en instrumenten. Belangrijke activiteiten en instrumenten waren:

a. De Wet Bibob
b. Bestuurlijke sluitingen
c. Pandenoverleg

[62] De twee andere ambtenaren richtten zich respectievelijk op crisisbeheersing en op beleidsmatige kwesties, inclusief het coffeeshopbeleid.
[63] Zie over de situatie in 2015: Rekenkamer Arnhem, 2015.

d. Prostitutiecontroles
e. RIEC: casus-aanpak en een onwelgevallige informatie

Ad a.) Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (verder: Bibob)
Er worden in slechts enkele sectoren Bibob-toetsen uitgevoerd, te weten: horeca-inrichtingen (inclusief coffeeshops), seksinrichtingen, escortbedrijven en speelautomatenhallen. Dit onderzoek wordt ter hand genomen door twee vergunning-medewerkers en daarbij wordt tot en met 2017 zelden een beroep gedaan op het Landelijk Bureau Bibob (verder: LBB). In sectoren met (grote) risico's op ondermijning in Arnhem (zie hoofdstuk 2) - zoals bij woningsplitsing ten behoeve van kamerverhuur of vastgoedtransacties - wordt geen Bibob-onderzoek verricht. Dit maakt het voor criminelen aantrekkelijk om in Arnhem te investeren.

Ad b.) Bestuurlijke sluitingen
Het gemeentebestuur beschikt over verschillende juridische mogelijkheden om panden te sluiten: op grond van de APV, artikel 174a Gemeentewet of artikel 13b Opiumwet. Er kan bijvoorbeeld worden besloten tot sluiting bij de vondst van een handelshoeveelheid drugs (inclusief hennepkwekerijen), illegale prostitutie of illegaal gokken. Hoewel respondenten constateren dat dergelijke criminaliteit frequent voorkomt in Arnhem, zijn van 2015 tot en met 2017 (slechts) zeven lokalen (waaronder één woning) tijdelijk gesloten: twee keer vanwege gokken; twee keer vanwege harddrugs; twee keer vanwege hennep; en één keer vanwege hennep en prostitutie. Er is in drie jaar tijd twee keer een sluiting opgelegd vanwege illegaal gokken, terwijl dit alleen al in het Spijkerkwartier een frequente activiteit is. Bij acties valt het echter lastig aan te treffen, mede vanwege goede afscherming en mogelijkheden om digitale sporen snel te wissen. Er bestaan politieke zorgen over nadelige consequenties van een sluiting, zeker als het een gezin betreft met minderjarige kinderen.

Ad c.) Pandenoverleg
Het zogenoemde pandenoverleg geeft gestalte aan de aanpak van overlast-gevende panden. Door vastgoedeigenaren is op grote schaal geïnvesteerd in panden ten behoeve van het verhuren van kamers of losse appartementen, met concentraties in: Spijkerkwartier, Centrum, Burgemeesterswijk, Hoogkamp en Klarendal.[64] Het gemeentelijk beleid wierp in 2017 weinig barrières op, mede omdat politiek en bestuur wenste dat werd voorzien in de vraag was (onder meer door studenten) naar kleine woningen. Huisjesmelkers profiteerden: vastgoedeigenaren die tegen zo gering mogelijke kosten en inspanningen zoveel mogelijk verdienen, bij voorkeur aan huurders die veel accepteren.

Een analyse uit 2007 constateert dat in Klarendal 25 panden in handen zijn van huisjesmelkers.[65] Dit rapport adviseert om een overleg in te stellen om de overlast van huisjesmelkerij te bestrijden. Dat wordt het zogenoemde pandenoverleg dat overlast-gevende panden bespreekt. Het voorzitterschap ligt in handen van een veiligheidsambtenaar en deelnemers zijn: politie, de Omgevingsdienst Regio Arnhem, burgerzaken, de afdeling handhaving van werk en inkomen en de brandweer. Als een pand bij meerdere partijen in beeld komt vanwege overlast, wordt zo mogelijk een controleactie gepland.

Het ontbreekt in 2017 aan beleid om de kansenstructuur voor huisjesmelkerij structureel te verminderen. Er wordt bijvoorbeeld geen Bibob-toets uitgevoerd bij woningsplitsing. Een categorie huisjesmelkers veroorzaakt sociale ellende vanwege druk die, deels ook vanuit criminele netwerken, wordt uitgeoefend op kwetsbare huurders.

Ad d.) Prostitutiecontroles
Het prostitutiebeleid hanteert een maximumstelstel, in die zin dat er acht vergunningen beschikbaar

[64] Gemeente Arnhem, *Woningen splitsen, lasten delen. Een beleidsevaluatie op het gebied van woningsplitsing en verkamering in Arnhem*, 15 januari 2019.
[65] Ferwerda, 2007.

zijn voor seksinrichtingen (waarvan er anno 2021 vijf beschikbaar zijn).[66] Arnhem telt een klein aantal vergunde seksinrichtingen, maar er komen veel klanten af op enkele honderden sekswerkers zonder vergunning: "Arnhem is *the place to be* voor prostituees en mensen die seks zoeken".[67] Bij toezicht en handhaving ten aanzien van niet-vergunde of illegale prostitutie vervult het Prostitutie Controle Team (verder: PCT) van de politie een trekkersrol. Op basis van seksadvertenties wordt een selectie gemaakt van casus waar de prostitutie illegaal lijkt te zijn (in strijd met de APV) en van casus met indicaties voor mensenhandel. Controlebevindingen worden voor de gemeente vastgelegd in bestuurlijke rapportages. Van april 2015 tot en met mei 2017 zijn zeventien rapportages opgesteld.[68] De gemeente bekijkt per casus welke stappen worden gezet.[69] 'De concrete signalen over mensenhandel worden niet opgenomen in de bestuurlijke rapportages, maar monodisciplinair onderzicht door het PCT en AVIM (mensenhandelteam Politie). Deze signalen kunnen worden besproken in het casusoverleg Mensenhandel van het RIEC. Sinds 2013 kent de gemeente een ketenregisseur mensenhandel. Bij aanwijzingen voor mensenhandel kan een casus worden ingebracht in RIEC-verband.

Ad e.) RIEC: casusaanpak en onwelgevallige informatie

Het RIEC Oost-Nederland stelt in alle gemeenten in de regio een zogenoemd ondermijningsbeeld op. In 2017 gebeurt dit in Arnhem. Daartoe worden groepsgesprekken gevoerd met politiemensen en met gemeenteambtenaren, waarbij criminele kansenstructuren en casus worden geïnventariseerd. De ambtelijke opkomst is laag bij de bewustwordingsbijeenkomst. Er nemen vijfentwintig ambtenaren deel aan de groepsgesprekken; dat is goed, al ontbreekt een sleutelfiguur met veel materiekennis. De inhoudelijke opbrengsten vallen tegen. Het ondermijningsbeeld beschrijft desondanks misstanden met vastgoed (o.a. fraude en uitbuiting), witwassen, drugscriminaliteit (met name hennepteelt) en mensenhandel. Ook wordt gewezen op kwetsbaarheden vanwege het grote aantal kwetsbare groepen in de stad én door het gevoerde beleid, zoals het beperkte Bibob-beleid, de geringe ambtelijke capaciteit voor veiligheidsbeleid en gebrekkige doortastendheid.[70] Er worden fenomenen en locaties benoemd waarop nauwelijks zicht is, zoals het buitengebied, de bedrijventerreinen, de autobranche, de woonwagenkampen, het vastgoed en theehuizen.[71] Het ondermijningsbeeld was in 2017 nog geen impuls voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Dat paste bij de toenmalige ambtelijke lijn. Het RIEC kreeg eerder, omstreeks 2012, te verstaan dat analyses en informatie ambtelijk en bestuurlijk niet op prijs werden gesteld. Het RIEC diende de gemeente te ondersteunen bij Bibob-onderzoeken en bij invloed van *outlaw motorgangs* op de horeca in het centrum. Agenderende analyses werden niet gewaardeerd. In die tijd werd de zogenoemde gebiedsscan criminaliteit en overlast, die (overigens door het hele land) werd opgesteld door de politie, ambtelijk genegeerd. Sinds 2014 is de relatie tussen gemeente, politie,

[66] Escort valt buiten dit stelsel en de gemeente heeft een zogenoemde zorgzone waar in 2017 op straat wordt getippeld door negen prostituées met een vergunning.

[67] Citaat van de Korpsexpert Mensenhandel, Smokkel en Prostitutie van de politie-eenheid Oost-Nederland. Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/arnhem-is-the-place-to-be-voor-prostituees-en-mensen-die-seks-zoeken~acbf27f2/

[68] Van Wijk e.a., 2017.

[69] Er volgt zes keer een waarschuwing (per brief of in een gesprek), vijf keer wordt een last onder dwangsom opgelegd (bij herhaling dient dan een boete te worden betaald) en zeven keer wordt de woningbouwvereniging op de hoogte gesteld (twee keer wordt het huurcontract opgezegd). Drie keer wordt een sekswerker voor hulp doorverwezen, vijf keer worden geen maatregelen getroffen en één keer wordt een dossier aangemeld voor de casusgerichte aanpak van mensenhandel. Bron: Van Wijk e.a., 2017.

[70] RIEC, 2017 (Infographic)

[71] RIEC, 2017 (Infographic)

belastingdienst en RIEC verbeterd, al blijft de integrale RIEC-aanpak in 2017 voornamelijk steken op casusniveau.

Anno 2017: veiligheidsbeleid in de kinderschoenen
Resumerend, staat het Arnhemse veiligheidsbeleid in 2017 in de kinderschoenen. Dat geldt meer in het bijzonder voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Die aanpak rust in veel opzichten op de schouders van één ambtenaar en wordt afgebakend tot enkele dossiers of thema's. Dit staat informatieverzameling in de weg en daarmee visievorming over de aanpak van ondermijning. De sociale ellende vanwege criminele praktijken wordt niet gezien als een bestuurlijk vraagstuk. In de ambtelijke toplaag en bestuurlijk wordt geen werk gemaakt van criminele kansen die ontstaan door beleidstekorten, zoals minimale Bibob-toetsing en de gemakkelijke instroom van een groot aantal zorgaanbieders.

3.4 De kloof: de veiligheidsnota versus het Coalitieakkoord

In 2018 worden een Coalitieakkoord en een Kadernota Veiligheid opgesteld voor de collegeperiode 2018-2022. Het is interessant om te bezien wat deze stukken vermelden over het (achterop geraakte) veiligheidsbeleid.

De Kadernota Veiligheid: tien thema's
De Kadernota Veiligheid (2018-2022)[72] beschrijft doelstellingen en inspanningen. De nota vermeldt dat de veiligheidssituatie ongunstiger is dan past bij een middelgrote centrumstad. De nota constateert dat Arnhem relatief ongunstig scoort wat betreft geregistreerde criminaliteit, jeugdcriminaliteit en door burgers gerapporteerde drugsoverlast en drugshandel. Andere bronnen wijzen op een relatief hoog niveau van radicalisering en (geregistreerde) mensenhandel. Arnhem wordt – ook in de interviews - getypeerd als een middelgrote stad die wat onveiligheid betreft kenmerken heeft van een grote stad. Dit dient te worden aangepakt, zo constateert de nota. Daartoe wordt het veiligheidsvraagstuk opgedeeld in vier domeinen: stedelijke veiligheid; wijkveiligheid; maatschappelijke veiligheid; en fysieke veiligheid. Ondermijning is een stedelijk veiligheidsthema. Door de omvang en breedte van de Arnhemse veiligheidsproblematiek blijkt het lastig om de prioriteiten te reduceren tot een top-5 of top-3. De nota benoemt acht prioriteiten, exclusief fysieke veiligheid en het stevige radicaliseringsvraagstuk, namelijk:

1. De (relatief) hoge geregistreerde criminaliteit, in het bijzonder *High Impact Crimes*.
2. Ondermijning (genoemd worden: witwassen, drugshandel en hennepteelt en illegaal gokken)
3. Woonoverlast
4. Discriminatie
5. Huiselijk geweld
6. Personen met verward gedrag
7. Jeugdcriminaliteit
8. Online-criminaliteit[73]

Hoewel het niet als prioriteit wordt genoemd in de Kadernota, worden stevige ambtelijke inspanningen geleverd wat betreft:

9. Fysieke veiligheid
10. Radicalisering

[72] Gemeente Arnhem, *Arnhem; Veilige Stad. Kadernota Veiligheid 2018-2022*, vastgesteld d.d. 27 februari 2019.
[73] Toegevoegd op basis van een amendement van D66, PvdA en GroenLinks d.d. 27 februari 2019.

De gemeenteraad voegt hier een elfde inspanning aan toe, namelijk de Arnhemse medewerking met het experiment gesloten coffeeshopketen. Het zogenoemde 'wietexperiment'. Het veiligheidsbeleid bij en rondom wedstrijden van Vitesse legt ook een claim op ambtelijke capaciteit. Ambtelijk wordt gesproken over tien prioriteiten. Er zijn in 2018 meer prioriteiten dan ambtenaren (in loondienst) bij het programma Veiligheid.

Het Coalitieakkoord: vijf regels over veiligheid

In de paragraaf "Genieten van een nog mooier Arnhem" van het Coalitieakkoord 2018-2022[74] komt het thema veiligheid summier aan bod. Het betreft letterlijk drie regels en een kader met nog eens twee regels. Voor het verbeteren van de veiligheid wordt € 300.000,- per jaar beschikbaar gesteld. Dat is gemiddeld € 30.000,- per thema, met acht politieke prioriteiten, plus radicalisering en fysieke veiligheid, exclusief het 'wietexperiment' en het dossier Vitesse.

[74] Coalitieakkoord Arnhem 2018-2022, GroenLinks, VVD, D66 en PvdA.

4. Vanaf 2018: vooruitgang en knellende grenzen

Inleiding
Als de burgemeester in 2019 een ronde door de stad maakt, benoemen burgers veiligheidsproblemen, waaronder ondermijning. Zie paragraaf 4.1 Er wordt vanaf 2018 vooruitgang geboekt met de aanpak van ondermijning. Er komen onder andere wat meer veiligheidsambtenaren, er wordt actie ondernomen en er worden duurzame inspanningen voorbereid. Dit wordt beschreven in paragraaf 4.2. Ondanks de vooruitgang, loopt de ondermijningsaanpak tegen knellende grenzen aan. Zie daarover paragraaf 4.3. Het hoofdstuk sluit af met de aandacht voor ondermijning van de gemeenteraad in 4.4.

4.1 De burgemeestersronde door de stad

De burgemeester maakt, vanaf mei 2019, in ongeveer tien maanden tijd een ronde door de stad. Hij treedt in gesprek met bewoners en dringt erop aan dat ze geen blad voor de mond nemen. Er worden bewonersavonden of wijkwandelingen georganiseerd. Hierbij werken medewerkers van het programma Veiligheid en van de Teams Leefomgeving (verder: TLO) samen. Tijdens de stadsronde worden veiligheidsproblemen geïnventariseerd. Dit traject heeft verschillende opbrengsten:

- De gesprekken resulteren in een overzicht van veiligheidsproblemen, met bijzondere aandacht voor probleemwijken. Er worden kwesties aangekaart die betrekking hebben op ondermijning of die daarmee raakvlakken hebben. Zo wordt invulling gegeven aan een toezegging om wijkveiligheidsagenda's op te stellen.
- Er worden via dit burgemeesterstraject concrete veiligheidsproblemen door bewoners benoemd en geprioriteerd die ontbreken in de breed ingestoken wijkprogramma's die (na burgerconsultatie) zijn opgesteld door de TLO's.
- Er wordt een nieuwe overlegvorm in het leven geroepen: het wijkveiligheidsoverleg, waarbij programma Veiligheid samenwerkt met de TLO's (zie paragraaf 4.2).
- Er ontstaat een klik en coalitie tussen de burgemeester en burgers op basis van een gedeelde drive om de onveiligheid aan te pakken. Dit heeft betekenis, omdat dit een beroep doet op partijen die tussen hen in staan - gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en ambtelijk top – om de veiligheidsprestaties van de gemeente te verbeteren.

4.2 Voortuitgang: actie en verbinding

De burgemeestersronde en daarop gebaseerde wijkveiligheidsagenda's staan niet op zich. Het zijn onderdelen van verbeteringen die, met de burgemeester als trekker en in lijn met de Kadernota Veiligheid, op het veiligheidsdossier tot stand worden gebracht. Het betreft:

a. Het 'opplussen' van het Programma Veiligheid
b. Toezicht en handhaving: meer personeel en zakelijkheid
c. Bestuurlijke handhaving: grotere actiebereidheid
d. Het interventieteam: integrale analyse en actie
e. Wijkveiligheidsoverleg
f. BOTOC[75]: een preventieve aanpak in de steigers
g. Uitbreiding van Bibob-toetsing
h. Ondermijning: meldpunt en bewustwordingsbijeenkomsten
i. Een externe projectleider (stadmarinier) in het Spijkerkwartier

[75] BOTOC staat voor (het landelijk opgezette en gefinancierde) Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit.

j. Herstelagenda Coronacrisis

Ad a.) Het 'opplussen' van het Programma Veiligheid
Aan de vooravond van de huidige collegeperiode, in 2017, telde de gemeente zeven veiligheidsambtenaren (plus twee medewerkers van het veiligheidshuis), ondergebracht in de staf van de burgemeester. In 2019 wordt veiligheid een programma, binnen het cluster Strategie, Beleid & Regie (SBR).[76] De personele capaciteit wordt uitgebreid en in 2021 zijn er elf vaste kracht ambtenaren (op de loonlijst van de gemeente), aangevuld met vijf tijdelijk ingehuurde professionals. Tot die laatste categorie behoren onder meer de programmamanager, de projectleider voor het Spijkerkwartier en adviseur van een preventieprogramma in Arnhem-Oost (zie punt f.). Belangrijke inspanningen, zoals het preventieprogramma en de aanpak van radicalisering, worden (tijdelijk) gefinancierd door de Rijksoverheid.

De personele uitbreiding geeft wat meer ruimte voor de ondermijningsspecialist om gestalte te geven aan de integrale aanpak van RIEC-casus. Temeer omdat de onderlinge verhoudingen tussen gemeente en RIEC zijn verbeterd sinds 2017, mede doordat de programmamanager en burgemeester een integrale aanpak steunen en aanmoedigen.

Ad b) Toezicht en handhaving: meer personeel en zakelijkheid
In 2019 telt Vergunning & Handhaving, als onderdeel van het cluster Openbare Ruimte, ongeveer vijftien BOA's. Dit wordt uitgebreid met vier BOA's. Inclusief externe inhuur staat de teller in 2021 op vijfentwintig BOA's. Vier BOA's worden ingezet voor afval en twee krachten zijn voltijds bij het leerbedrijf. Dit betekent dat achttien BOA's operationeel inzetbaar zijn voor een omvangrijke taak: van bijzondere wetgeving tot de brede openbare ruimte-taak (ergernissen, overlast en eenvoudige milieuzaken). Het huidige afdelingshoofd is afkomstig van het programma Veiligheid en heeft recent een tweede coördinator aangesteld (voor een jaar gedetacheerd vanuit de politie). Hij investeert in opleiding en training en hij introduceert zakelijkheid rondom de BOA-inzet. Allerhande ambtelijke verzoeken, bijvoorbeeld van wijkmanagers, resulteren niet langer bijna automatisch in deelopdrachten. Ook na de personele uitbreiding is schaarste-management geboden, want de handhavingsorganisatie wordt overvraagd. In reactie daarop is de netto inzetbare capaciteit berekend, wordt geprioriteerd en op straat worden deeltaken gecombineerd. Voorts wordt tijd gereserveerd om kwaliteit te leveren, zoals het correct en volledig op papier zetten van bevindingen. Dat is belangrijk bij (de opvolging van) zaken die betrekking hebben op ondermijning, zoals over-bewoning, illegaal gokken, illegale prostitutie of drugscriminaliteit. Alertheid op ondermijning wordt gewaardeerd en aangemoedigd. Daarbij wordt geprofiteerd van informatiebijeenkomsten over ondermijning (zie punt h.) en van materiekennis die binnen de handhavingsorganisatie beschikbaar is. Die kennis is deels gebaseerd op jarenlange observaties op straat van misstanden die verband (kunnen) houden met georganiseerde criminaliteit en deels op een achtergrond als veiligheidsambtenaar of politiemedewerker.

Ad c.) Bestuurlijke handhaving: grotere actiebereidheid
Vanaf 2018 tot en met 2020 worden vaker bestuursrechtelijk panden gesloten dan in de drie jaren daarvoor. Van 2015 tot en met 2017 gebeurt dit zeven maal en in de periode van 2018 tot en met 2020 komt de teller uit op 24 sluitingen: tien woningen en 14 lokalen. Er wordt zestien keer hennep(teelt) aangetroffen, vier maal harddrugs en één keer hennep en harddrugs. In 2020 wordt een café gesloten vanwege een schietpartij en twee woningen vanwege illegaal vuurwerk. De

[76] Dat cluster telt, naast veiligheid, de volgende programma's: Vitale economie Arnhem-Nijmegen, Doorbraak naar werk; Energie en klimaat, Vitale economie Arnhem-Nijmegen en bruisende binnensteden; Ruimte, wonen, mobiliteit en milieu; Zorg dichterbij; Stedelijk programma sociaal en onderwijs; Vitale Economie Arnhem-Nijmegen; en Inclusie.

gemeente registreert, vanwege politieke vragen en zorgen daarover, of in het pand minderjarigen aanwezig waren. Dat is geen enkele keer het geval.[77]

De stijging is in absolute aantallen niet groot (17 keer). Dit neemt niet weg dat de toename past bij de actiestand waarin de burgemeester de ambtelijke organisatie plaatst. Bij misstanden dient - zeker als burgers overlast ondervinden - te worden opgetreden. Dit behoort zichtbaar te zijn, zodat duidelijk wordt dat de gemeente paal en perk stelt aan overlast, criminaliteit en gevaarlijke situaties.

Ad d.) Het interventieteam: integrale analyse en actie

Sinds 2019 is het zogenoemde Interventieteam Ondermijning (verder: interventieteam) actief.[78] Dit team geeft gestalte aan projectmatige integrale interventies op ondermijningsgevoelige locaties. De activiteiten worden aangestuurd door de lokale driehoek (burgemeester, officier van justitie en plaatselijke politiechef), met de burgemeester als trekker. De ambtelijke aansturing ligt in handen van de ondermijningsspecialist van het programma Veiligheid. De acties worden voorbereid door vaste deelnemers die wekelijks overleggen (politie en RIEC) en door het Openbaar Ministerie. Naast de gemeente betreft het de politie, het Openbaar Ministerie en het RIEC. De kern van de aanpak is dat op basis van locatiekennis - gebaseerd op straatinformatie van professionals én op een analyse van relevante systemen - wordt bezien welke organisaties en professionals worden ingezet bij controleacties. Daarbij wordt samengewerkt met publieke organisaties, zoals de Omgevingsdienst Regio Arnhem, Belastingdienst, Douane, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Ook wordt gebruik gemaakt van de kennis, apparatuur of bevoegdheden van netbeheerders en brancheorganisaties.

In korte tijd wordt de stap gezet van driehoeksopdracht, via analyse en voorbereiding, naar gemeenschappelijke actie. Het zijn publiek-private acties die zichtbaar zijn en criminaliteit en overtredingen aan het daglicht brengen. Zo wordt een norm gesteld en onderstreept dat de controle- en pakkans toenemen. De eerste acties hadden plaats op 26 november 2019 en op 21 januari 2020 op bedrijventerrein Het Broek. Er volgden acties in Geitenkamp (september 2020), in Malburgen-Oost (augustus 2020) en op en rondom station Arnhem Centraal (september 2020). Nu de gemeente - samen met onder meer de politie en Omgevingsdienst - toch gereed is voor interventies, werd de kans aangegrepen om ook acties op te zetten in het kader van het regionale project Stuwdam, gericht op het terugdringen van ondermijning in het buitengebied. In december 2020 werd in het Arnhemse buitengebied gezocht naar “(…) hennepkwekerijen, drugslabs en drugsdumpingen”, als “startschot” van dit project.[79] De combinatie van analyse en actie valt op de werkvloer in goede aarde, zo constateren ambtenaren, burgemeester en politiechefs. Professionals stellen het op prijs dat (“eindelijk”) wordt opgetreden, mede op basis van hun (straat)kennis. De nasleep van de acties legt wel druk op de (dun bezette) ambtelijke organisatie.

Ad e.) Wijkveiligheidsoverleg

De burgemeestersronde resulteert in wijkveiligheidsagenda’s.[80] De informatie is niet volledig, maar de agenda’s leggen urgente problemen op tafel. Burgers drongen in klare taal aan op actie. De wijkveiligheidsagenda’s resulteerden in een opdracht van de burgemeester aan het programma Veiligheid om door de hele stad een wijkveiligheidsoverleg op te starten. Hiertoe wordt samengewerkt met de wijkmanagers van de TLO’s, ondergebracht bij het cluster wijken. Arnhem telt acht TLO’s en ongeveer 35 wijkmanagers. Daarnaast beschikt elk TLO over een ondersteuner.

---

[77] Van 2018 tot en met 2020 worden ook elf vergunningen ingetrokken: vier in 2018, zeven in 2019 en nul in 2020. In 2021 zijn inmiddels twee vergunningen ingetrokken.

[78] Brief aan de gemeenteraad, *Interventieteam Ondermijning Arnhem*, 4 februari 2020.

[79] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem/operatie-stuwdam-team-zoekt-drugslabs-in-arnhems-buitengebied~a469a608/

[80] Brief aan de gemeenteraad, *Wijkveiligheid in Arnhem*, 3 maart 2020.

Daarmee is de beschikbare capaciteit voor gebiedsgericht werken dus aanzienlijk groter dan voor het programma Veiligheid. Er wordt in tien gebieden wijkveiligheidsoverleg gevoerd. Het voorzitterschap ligt in handen van een veiligheidsambtenaar en/of wijkmanager. Vaste deelnemers zijn politie, toezicht en handhaving, de zorgcoördinator, wijkmanager en veiligheidsambtenaar. meestal is ook het jongerenwerk vertegenwoordigd. Het overleg wordt ondersteund door een zogenoemde veiligheidsradar die wordt ontwikkeld door Bureau Beke. Dit instrument geeft een actueel beeld van de veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek.

Bij de opzet van het wijkveiligheidsoverleg bestonden spanningen tussen veiligheidsambtenaren en wijkmanagers. De wijkveiligheidsagenda's haalden de TLO-wijkprogramma's in, want: *a.)* de agenda's legden problemen bloot die ontbraken in de programma's, en *b.)* de agenda's onderstreepten dat de veiligheidsproblemen volgens burgers urgent zijn. De verhouding tussen 'veiligheid' en 'wijken' verbeterde toen in november 2020 twee minicrises druk legde op de ambtelijke organisatie. In het Spijkerkwartier werd een man doodgeschopt door zogenoemde 'pedojagers' en in Geitenkamp braken ongeregeldheden uit nadat het vuurwerkverbod was afgekondigd. Dit leidde tot intensief contact tussen de veiligheidsambtenaar (met wijkveiligheid in portefeuille) en wijkmanagers. Er werd in Geitenkamp een top-20 gemaakt van relschoppers, er werden veertien waarschuwingsbrieven verstuurd en zes gebiedsverboden opgelegd. Bovendien stelt de ambtelijk trekker van het wijkveiligheidsoverleg zich op als verbinder.

Ad f.) BOTOC: een preventieve aanpak in de steigers

In het kader van het landelijke Breed Offensief Tegen Ondermijnende Criminaliteit (BOTOC) wordt de aanpak van de criminele drugsindustrie versterkt, in die zin dat wordt geprobeerd instroom van jongeren in de drugswereld te voorkomen. Acht gemeenten met een fors drugsprobleem, waaronder Arnhem, konden een projectvoorstel indienen voor een wijkgerichte aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het Arnhemse voorstel is gehonoreerd en heeft betrekking op Arnhem Oost, in het bijzonder Presikhaaf en Malburgen, met de bedoeling dit in de komende jaren geografisch gezien uit te breiden. De doelgroep zijn jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar. Er zijn twee intensieve trajecten opgestart, steeds gericht op zestig jongeren. De politie geeft gestalte aan de strafrechtelijke aanpak van onder meer straatdealers en wijkkoningen met een sturende criminele rol. Het jongerenwerk wordt doorontwikkeld, met de inzet van enkele ervaren frontlijnprofessionals. Ze leggen contacten met gezinnen en trachten risicojongeren op het (juiste) pad van school en werk te houden of te brengen. Er komen ook activiteiten voor doorsnee jongeren die niet in een risicocategorie vallen. Waar nodig wordt gewerkt aan anti-radicalisering. Straatcoaches zijn partners van jongerenwerkers en leggen zich toe op toezicht op straatniveau, ook in en om school. De schoolgebouwen worden een aangrijpingspunt bij interventies en gedragsbeïnvloeding. Het dienen veilige gebouwen te zijn (dus zonder drugs en wapens) en locaties waar kinderen zich ontwikkelen en, zo nodig, tijdig worden geholpen of worden aangesproken of aangepakt. Hiertoe wordt het Preventief Interventieteam (PIT) geïntroduceerd. De burgemeester streeft naar een veilige én pedagogische wijk. De stap naar vervolgonderwijs en werk is cruciaal. Daartoe wordt het zogenoemde Jeugd Buurtbedrijf in stelling gebracht.[81]

Het programma wordt tijdens het veldwerk van dit rapport ingericht. Het staat daarmee in de kinderschoenen. Een meerjarige aanpak is nodig, zo constateren geïnterviewde professionals, waarbij preventie en repressie worden gecombineerd. Preventie en repressie worden gezien als twee-eenheid: zonder repressie lonkt het criminele voorbeeld van wijkkoningen en zonder preventie en 'kansen' dreigen groepen afstand te nemen van de overheid. De combinatie van preventie en repressie is een doorbraak in Arnhem, waar dit eerst vaak los van elkaar stond.

[81] Infographic Programma BOTOC.

Ad g.) Uitbreiding van Bibob-toetsing
De gemeente Arnhem maakte tot december 2020 op een beperkt aantal terreinen gebruik van de wet Bibob. Bibob-toetsing werd namelijk louter uitgevoerd bij horeca-inrichtingen (inclusief coffeeshops), seksinrichtingen, escortbedrijven en speelautomatenhallen. Op 1 december 2020 wordt Bibob-toetsing geïntroduceerd op de volgende terreinen: evenementenvergunningen; vastgoedtransacties; omgevingsvergunningen; subsidies; en overheidsopdrachten.[82] Om dit te kunnen implementeren zijn een Bibob-coördinator en -onderzoeker aangesteld die in het eerste kwartaal van 2021 zijn gestart. De gemeenteraad moest overtuigd worden van de noodzaak tot intensivering van het Bibob-beleid.

Ad h.) Ondermijning: meldpunt en bewustwordingsbijeenkomsten
Er zijn eind 2019 en begin 2020 in samenwerking met het RIEC twee zogenoemde bewustwordingsbijeenkomsten over ondermijning georganiseerd voor gemeenteambtenaren.[83] De bijeenkomsten duurden twee uren en er namen elf ambtelijke afdelingen[84] deel, plus het RIEC, de Omgevingsdienst Regio Arnhem en de Havenmeester. Op twaalf afdelingen hebben negentien ambtenaren zich aangemeld als aandachts-functionaris ondermijning, die deze problematiek met collega-ambtenaren bespreken en bij hen onder de aandacht brengen. Zo wordt getracht een impuls te geven aan de ambtelijke signalering van ondermijning, waartoe ambtenaren terecht kunnen bij een meldpunt, ondergebracht bij het programma Veiligheid.

Ad i.) Een projectleider in het Spijkerkwartier
In het najaar van 2020 wordt een projectleider (die vaak stadsmarinier wordt genoemd) aangetrokken om de veiligheid in het Spijkerkwartier te verbeteren, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat en omgeving. De marinier is een externe expert die 16 uur per week actief is. Hij formuleert drie basisvoorwaarden voor deze taak: korte lijnen met de burgemeester (en zo nodig met andere bestuurders); medewerking van ambtelijke afdelingen, professionals, ondernemers en burgers; en een kantoor in het werkgebied. Inmiddels is de projectleider ingetrokken in het pand Steenstraat 66, zodat de aanwezigheid van de gemeente zichtbaar is. De directe lijn met de burgemeester is bedoeld als steun in de rug om - met 'geleend gezag' - ambtelijke inzet en actie vlot te trekken. In het actieplan worden dertien inspanningen beschreven, waaronder de aanpak van ondermijning. Dat vergt duurzame actie en wordt getrokken door twee ambtenaren van het programma Veiligheid. De gedachte is dat pand voor pand de situatie wordt bekeken. Er wordt gestreefd naar een coalitie met bonafide ondernemers. Daarnaast worden interventies en controles voorbereid, zowel systematisch als via incidentele acties. De aanpak van ondermijning vergt een lange adem. Daarom worden – los van ondermijning - ook maatregelen gepland waarmee op korte termijn zichtbare resultaten vallen te boeken, zoals de aanpak van zwerffietsen, verlichting op donkere plekken, cameratoezicht en beter onderhoud; het gaat om schoon en heel. Voorts worden enkele bestaande beleidslijnen doorgetrokken, zoals het realiseren van een divers winkelaanbod en interventies om de overlast van verwarde personen en arbeidsmigranten te verminderen. Dit vergt samenwerking en gemeenschappelijke actie van de projectleider met wijkmanagers, programma Veiligheid, Vergunning & Handhaving en Economische Zaken. Het gaat dus om een brede aanpak, al is de zwaarste opgave duidelijk: een duurzame aanpak van de (al decennialang aanwezige) ondermijning.

Ad j.) Herstelagenda Coronacrisis: oog voor ondermijning

[82] Brief aan de gemeenteraad, *Beleidsregels Wet Bibob gemeente Arnhem 2020*, 1 december 2020.
[83] Daarnaast nemen Arnhemse ambtenaren zo nu en dan deel aan soortgelijke externe bijeenkomsten of congressen.
[84] Team leefomgeving; vergunningen & handhaving; klantcontact-centrum; vastgoed; onderhoud; werk & inkomen; economische zaken; zorg; informatie; sportbedrijf; en burgerzaken.

De gemeente heeft een herstelagenda opgesteld vanwege duurzame ongunstige effecten van de coronacrisis op sociaaleconomische omstandigheden en omdat de crisissituatie een impuls is voor criminele praktijken.[85] De agenda wijst op signalen dat ondernemers met financiële problemen extra vatbaar zijn voor financiële ondersteuning vanuit criminele hoek, bijvoorbeeld via leningen, investeringen of overnames. Op straatniveau zijn ook nog andere effecten zichtbaar, zoals een toename van de illegale drugshandel op straat en door bezorgers. Bovendien maken financiële problemen niet alleen ondernemers vatbaarder voor criminele invloeden en inkomsten, maar ook burgers, bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van (tijdelijk) werk. Met het vaststellen van de herstelagenda komt structureel jaarlijks € 400.000,- voor handhaving, veiligheid en ondermijning beschikbaar. Deze corona-gelden worden ingezet voor twee Bibob-coördinatoren en vier handhavers.

4.3 De aanpak van ondermijning: knellende grenzen

De extra inspanningen lopen tegen grenzen aan. Dit is deels het product van de pragmatiek die bij de vooruitgang aan de dag wordt gelegd. Meer concreet komen de volgende knelpunten komen in beeld:

a. De organisatorische positie van het programma Veiligheid
b. Programma Veiligheid: een (te) hoge werkdruk
c. Versnippering van de veiligheidstaak
d. Bibob-beleid: een wereld (terug) te winnen
e. Ruimte voor (zorg)fraudeurs

Ad a.) De organisatorische positie van het programma Veiligheid
Veiligheid heeft geen centrale plaats gekregen in de ambtelijke organisatie. De veiligheidstaak is als één van de acht programma's ondergebracht bij het cluster SBR. Arnhem telt dus geen afdeling of directie die gestalte geeft aan de complexe veiligheidstaak. Er is geen formule beschikbaar om te berekenen hoeveel capaciteit beschikbaar dient te zijn voor veiligheidsbeleid, al dient de slagkracht te passen bij de lokale veiligheidsproblematiek. Die is in Arnhem onevenredig groot, terwijl het programma Veiligheid juist relatief weinig ambtenaren telt: ongeveer tien in loondienst, aangevuld met tijdelijk ingehuurde professionals.[86] De sterkte is enigszins uitgebreid (bij het programma Veiligheid en bij V&H), maar dat neemt niet weg dat de organisatorische positie van veiligheid een knelpunt blijft. De capaciteitsuitbreidingen vergden een stevig politiek debat, omdat dit binnen de bestaande personeelsbegroting diende te worden gerealiseerd. Door de uitbreiding komt niet langer de hele ambtelijke ondermijningstaak uit bij één specialist, want dit wordt ook opgepakt in het BOTOC-programma, door de projectleider (stadsmarinier), door een ambtenaar die opdracht heeft gekregen het prostitutiebeleid te actualiseren en als aspect van de wijkveiligheidsagenda's. Dit neemt niet weg dat het takenpakket van deze ondermijningsspecialist netto groeit, onder meer door het inrichten van het interventieteam en door het aanjagen van ambtelijke signalering bij het meldpunt ondermijning.

Ad b.) Programma Veiligheid: een (te) hoge werkdruk
Het programma Veiligheid geeft invulling aan een brede taak. Belangrijke dossiers zijn - naast ondermijning - fysieke veiligheid (crisisbeheersing), radicalisering, prostitutiebeleid, mensenhandel en het brede terrein van wijkveiligheid. Veiligheidsambtenaren maken werk van de zogenoemde persoonsgerichte aanpak en nemen deel aan (casusoverleg van) het zorg- en veiligheidshuis.

[85] Gemeente Arnhem, Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis.
[86] De afdeling Veiligheid in Nijmegen telt in 2018 bijvoorbeeld ruim 30 fte (toezichthouders en BOA's vallen onder Stadsbeheer).

Veiligheidsambtenaren ondersteunen de burgemeester bij lastige of ingewikkelde kwesties of dossiers, zoals de voetbalportefeuille (Vitesse), het coffeeshopbeleid of vluchtelingen. Deze ambtenaren ondersteunen de burgemeester ook bij kwesties die als incident of minicrisis opspelen en vragen om snelle analyses en actie. Bijvoorbeeld ongeregeldheden in de wijk Geitenkamp of illegale feesten. De werkdruk is hoog en dat speelt het programma parten, ook wat betreft de aanpak van ondermijning. Dit komt tot uitdrukking in de volgende patronen:

- Er worden (tijdelijke) externe middelen verworven en benut, onder meer bij de aanpak van radicalisering, bij het BOTOC-programma in Arnhem-Oost en voor een onderzoek naar ondermijning op wijkniveau.
- Er worden tijdelijk externe krachten ingehuurd, ook op belangrijke functies en bij belangrijke programma's. Het betreft onder meer de programma-manager, de adviseur van het BOTOC - programma en de projectleider in het Spijkerkwartier.
- Vanwege het complexe en urgente karakter van de veiligheidsopdracht zijn bij de recente personele uitbreiding ervaren professionals aangesteld. Het voordeel is dat ze gelijk van start konden. Ze beschikken echter nauwelijks over organisatorische en inhoudelijke ondersteuning.
- Urgente kwesties verdringen belangrijke taken, zoals het opbouwen van een kennis- en informatiehuishouding. Ambtenaren constateren dat fenomenen, probleemlocaties en zichtbare verschijningsvormen van ondermijning in beeld zijn, maar dat er beperkte informatie is over criminele netwerken en over criminele werkwijzen. Analyse en onderzoek zijn recent ter hand genomen. Er wordt door criminologen onderzoek gedaan naar criminele netwerkvorming en naar ondermijning op wijkniveau. De inzet van het interventieteam wordt gebaseerd op bondige analyses en de opbrengsten van de acties verschaffen informatie.
- Door de beperkte formatie van het programma Veiligheid dient ook bij de aanpak van ondermijning telkens te worden bekeken wat wel en niet wordt opgepakt. Er wordt geselecteerd op welke dossiers veiligheidsambtenaren een trekkersrol vervullen, zoals bij het interventieteam en het BOTOC-programma. De problematiek vanwege kamerverhuur wordt in Arnhem aangepakt, al gebeurt dit niet vanuit de invalshoek van ondermijning, want het ruimtelijke ordeningsperspectief staat centraal. De beleidsevaluatie en in gang gezette aanpak nemen de woningmarkt als uitgangspunt en niet de criminele netwerken die investeren panden en die huurders onder druk zetten of uitbuiten. Bewoners constateren dat - ook op locaties met overlast van kamerverhuur (zoals het Spijkerkwartier) - geldende regels niet worden gehandhaafd. Zoals de regel dat de verhuurder de hoofdbewoner van het pand moet zijn. Er bestaat wat betreft kamerverhuur een gat tussen beleid en handhaving.

Ad c.) Versnippering van de veiligheidstaak

De ambtelijke veiligheidstaken zijn verdeeld over functionele clusters én over gebiedsgerichte activiteiten. V&H maakt deel uit van het cluster OR en programma Veiligheid is onderbracht bij het cluster SBR.[87] Het typeert Arnhem dat sterk wordt ingezet op gebiedsgericht werken, in samenspel tussen burgers en wijkmanagers. Er zijn in totaal ongeveer 35 wijkmanagers, verdeeld over acht TLO's. Er zijn brede wijkprogramma's opgesteld met concrete en strategische punten. Voor zover de TLO's wijkveiligheid agendeerden, betrof het voornamelijk sociale veiligheid, zoals woonoverlast. Woonoverlast is een vast thema voor TLO's, want elk TLO-werkgebied kent een Overlast en Zorg Overleg (OZO). Deelnemers zijn de wijkmanagers, de wijkagent, een corporatie-

[87] Ook in gemeenten waar wél een substantiële veiligheidsafdeling is opgebouwd, komt deze organisatorische scheiding voor. Dat neemt niet weg dat toezichthouders en handhavers belangrijker worden bij het verzamelen en doorgeven van informatie, ook wat betreft ondermijning. Ook neemt het (opleidings-)niveau van deze functionarissen toeneemt, waardoor veiligheid, toezicht en handhaving wat dat betreft naar elkaar toegroeien.

medewerker en de zorg- en overlastcoördinator die in verbinding staat met het sociaal wijkteam. Deze teams beschikken over een breed arsenaal met sociaal-preventieve interventies, zoals begeleiding, arbeidsbemiddeling, opvoedingsondersteuning of ondersteuning bij het op orde brengen van de financiële situatie.

De aanpak van ondermijning vergt samenwerking tussen ambtenaren met veiligheidstaken en ambtenaren met sociale en/of gebiedsgerichte taken. Qua visie wordt de brug inmiddels geslagen, maar de praktijk kampt met knelpunten:

- Wijkveiligheid vraagt om decentrale actie op het niveau van straten, buurten of groepen, maar ook systematische en centrale informatieanalyses en daarop gebaseerde actie en prioriteiten. Het heeft weinig zin om straatdealers of foute huisjesmelkers wel in de ene wijk aan te pakken, maar (dezelfde personen of netwerken) een paar honderd meter verderop niet. In het kader van het wijkveiligheidsoverleg worden centraal opgezette analyses straks gecombineerd met lokale actie. Dit krijgt gestalte vanuit het programma Veiligheid, met de burgemeester als trekker. Wijkmanagers zijn decentraal gericht en het ontbreekt bij gebiedsgericht werken aan een trekker die zorgt voor centrale informatiesturing.
- Wijkmanagers hebben geen uitvoerende taak, want het idee is dat zij - op basis van locatiekennis - ambtenaren in de staande organisatie aanzetten tot inspanningen op wijkniveau. Wat veiligheidsbeleid betreft levert dit scheve verhoudingen op. Dat betekent namelijk dat ongeveer 35 wijkmanagers een beroep doen op het programma Veiligheid met tien vaste ambtenaren. Wat ondermijning betreft, wordt op een nog veel kleiner aantal veiligheidsambtenaren een beroep gedaan.
- Wijkveiligheid is als topprioriteit benoemd door burgers én de burgemeester (zie paragraaf 4.1). Wijkmanagers nemen deel aan de uitvoering van wijkveiligheidsagenda's, maar zijn qua opleiding, achtergrond en kennis vaak generalisten, terwijl concrete thema's of problemen vragen om direct beschikbare veiligheidsexpertise.
- Buiten het programma Veiligheid wordt onveiligheid voornamelijk gedefinieerd als een vraagstuk dat van ambtenaren sociale of preventieve interventies vergt. Bij kamerverhuur en bij de exploitatie van winkelpanden wordt bijvoorbeeld voorbij gegaan aan criminele investeringen in vastgoed en aan criminele invloed op (afhankelijke) huurders.
- Professionals die voor hun werk op straat komen (en in verhuurde kamers), zien sociale problemen (o.a. verslaving of financiële problemen) en jongvolwassenen die beginnen met criminaliteit en daarbij onder invloed staan van wijkkoningen. Sociale wijkteams zoeken volgens respondenten doorgaans echter geen toenadering tot mensen met dergelijke problemen, omdat het idee is dat de klant met een vraag naar het team dient te komen. De overheid werkt met andere woorden niet of nauwelijks *outreachend*, terwijl criminelen dat juist wel doen. Criminelen ronselen immers vatbare personen.

Ad d.) Bibob-beleid: een wereld (terug) te winnen

Het Bibob-beleid bleef tot voor kort (december 2020) beperkt tot vergunningen in een klein aantal risicobranches: horeca (inclusief coffeeshops), seksinrichtingen, escortbedrijven en speelautomatenhallen. Hier komt bij dat bij Bibob-onderzoek sporadisch een beroep werd gedaan op het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Door de beperkte toepassing van de Wet Bibob kwamen drie functies van de Wet Bibob in geringe mate uit de verf: *a.)* het blokkeren van ongewenste vergunningen; *b.)* eerlijke concurrentie voor ondernemers; en *c.)* duidelijk maken dat Arnhem alert is op indicaties voor criminaliteit. Het lange tijd terughoudende Bibob-beleid trok ondermijning aan. Inmiddels is Bibob-toetsing uitgebreid naar andere terreinen (zie paragraaf 4.2) en er zijn in het eerste kwartaal van 2021 een Bibob-coördinator en -onderzoeker aangesteld. Deze beleidsomslag is vooruitgang, al is er een lange weg te gaan om via Bibob-toetsing (merkbaar) invloed te krijgen op ondermijning:

- Ambtelijke afdelingen worden door het nieuwe Bibob-beleid in een andere rol geplaatst. Er wordt een meer onderzoekende en kritischer houding gevraagd, bijvoorbeeld bij een toelichting op een (mogelijke) Bibob-toets. Ook tegenover (rechts)personen waarmee een relatie bestaat. De ambtelijke stijl dient te worden aangepast, waarbij een balans wordt gezocht tussen ondernemersgerichtheid en alertheid op mogelijke ondermijning. Dit is met name belangrijk als Bibob-toetsing een optie is en geen standaard-instrument.
- Inmiddels hebben criminele of verdachte netwerken en (rechts)personen zich in Arnhem gevestigd, mede omdat geen Bibob-toets is uitgevoerd of omdat ze bij zo'n toets zaken wisten af te schermen. In maart 2018 wordt een Arnhemmer aangehouden, op verdenking van "gewoonte-witwassen, waarbij hij met crimineel verkregen geld horecagelegenheden op de Korenmarkt kocht."[88] De burgemeester sluit vier horecazaken. Respondenten wijzen – los van deze casus - op ingewikkelde bedrijfsconstructies en stromanconstructies. Hierdoor vergt een Bibob-onderzoek tijd en energie, mogelijk inclusief een beroep op het LBB. Bij dergelijke Bibob-onderzoeken kan een recente aanpassing van de Wet-Bibob worden benut, namelijk de optie om onderzoek te doen naar de zakelijke omgeving van een (rechts)persoon, zoals een geldschieter, bestuurder of aandeelhouder. De Arnhemse uitbreiding van de Bibob-toetsing is fors en de complexiteit neemt dus ook toe.
- Programma Veiligheid heeft een meldpunt ondermijning ingericht. Het is nu nog louter een mailadres, al is het de bedoeling om een goed werkend meldpunt in te richten. De consequentie is dat - na implementatie- niet alleen preventieve Bibob-onderzoeken 'aan de voorkant' worden uitgevoerd, maar ook analyses op basis van signalen over mogelijke ondermijning. Vanwege de criminele kansen in Arnhem valt te verwachten dat dit een stroom relevante meldingen oplevert. Ook dit resulteert in extra werk voor het programma Veiligheid.

Ad e.) Ruimte voor (zorg)fraudeurs

Met de invoering van de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 is het gemeentelijke takenpakket stevig uitgebreid. In eerste instantie ging de aandacht vooral uit naar het continueren van de zorg, maar reeds in 2015 en 2016 komt georganiseerde zorgfraude in beeld.[89] Daarbij kan het gaan om grote fraudebedragen, ook bij kleine recent opgerichte zorgaanbieders. Respondenten herkennen dit in Arnhem en benadrukken dat bij (regionale) aanbestedingen aanvankelijk nauwelijks werd gescreend. Het resulteerde in (een wildgroei van) vele honderden gecontracteerde zorgaanbieders. Ruim 700 volgens de ene respondent en meer dan 800 volgens anderen, maar in elk geval veel. Een deel is opgericht om zorgfraude te plegen. Respondenten wijzen daarnaast op aanwijzingen voor: drugscriminaliteit op het niveau van (het netwerk rondom) zorgaanbieders en drugshandel door zorgcliënten; rekrutering van zorgcliënten in achterstandswijken in Arnhem en in de Randstad; en huisvesting van zorgcliënten in Arnhem in panden van kamerverhuurders. In de vorige collegeperiode kon bij zorgfraude een tijd lang het onterecht uitgekeerde geld niet worden teruggevorderd, namelijk als geen beschikking was afgegeven. Hier komt bij dat de pakkans laag was en is. Arnhem telt enkele honderden gecontracteerde zorgaanbieders en drie Wmo-toezichthouders (dat waren er tot voor kort twee) plus twee BOA's voor zowel Wmo als Participatiewet. Criminelen van binnen en buiten Arnhem investeerden in zorgaanbieders en/of in huisvesting van zorgcliënten. In Arnhemse probleemwijken rijden personen rond in dure auto's die op naam staan van een zorgaanbieder. Inmiddels zijn beleidsaanscherpingen doorgevoerd. Er worden beschikkingen afgegeven, zodat kan worden teruggevorderd. Ook wordt gelet op zorgaanbieders met opvallend hoge winsten en/of lage

[88] Bron: https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/drugsbaron-die-cafes-korenmarkt-financierde-opgepakt-kroegen-per-direct-dicht~a18c4398/

[89] Fenger e.a., 2016.

personeelskosten. Er zijn strengere regels opgesteld voor aanbestedingstrajecten. Het aantal gecontracteerde zorgaanbieders is ongeveer gehalveerd, maar ligt nog steeds op een hoog niveau. De zogenoemde Open House-aanbesteding is gestopt.[90] Er wordt nu een semi Open House-methode gehanteerd, waarbij gedurende een afgebakende periode kan worden ingeschreven door aanbieders. Echter, er zijn inmiddels frauderende zorgaanbieders in Arnhem actief. Er zijn netwerken opgebouwd die weten dat de sancties vanwege zorgfraude vaak meevallen, waardoor zorgfraude loont, en er bestaat weinig zicht op zorgaanbieders die optreden als onderaannemer.

Zorgfraude wordt in Arnhem gecombineerd met kamerverhuur aan zorgcliënten. Formeel mag deze koppeling nu niet meer. Bij de combinatie van verhuur en zorg werd geprofiteerd van de snelle en eenvoudige manier waarop mensen die verhuizen zich kunnen inschrijven in de BRP. Dat biedt niet alleen kansen voor zorgfraude, maar ook voor andere fraude, zoals uitkeringsfraude. Hier komt bij dat de sociale rechercheurs zijn verdeeld over de geografische gebiedsteams. Dit trekt een wissel op de samenwerking, informatie-uitwisseling en slagkracht bij fraudebestrijding.

4.4 Aandacht voor ondermijning bij de gemeenteraad

De gemeenteraad stelt in februari 2019 de Kadernota Veiligheid 2018-2022 vast en bepaalt daarmee ook de prioriteiten van het Arnhemse Veiligheidsbeleid. De Kadernota Veiligheid is uitvoerig behandeld in de gemeenteraad en daarmee heeft veiligheid veel politieke aandacht gekregen. Eén van de prioriteiten is ondermijning. Ondanks de hierboven genoemde uitgebreide behandeling van het onderwerp veiligheid is de gemeenteraad beperkt geïnformeerd en betrokken op specifiek het onderwerp ondermijning. Een aantal signalen hiervoor is:

- De gemeenteraad is met diverse raadsinformatiebrieven geïnformeerd door het college over thema's uit de kadernota Veiligheid. Het aantal raadsbrieven dat specifiek ingaat op de opgaven en aanpak van ondermijning is beperkt.[91] Overigens had het college wel in 2020 een themabijeenkomst gepland staan voor de gemeenteraad. Deze is niet doorgegaan vanwege Corona. Ook heeft de burgemeester bij de behandeling van de Kadernota Veiligheid de toezegging gedaan om twee keer per jaar voor de gemeenteraad een informerende bijeenkomst te organiseren met de politie over het brede thema veiligheid, waaronder ondermijning. De laatste bijeenkomst was in september 2020.
- Een zoekopdracht in het raadsinformatiesysteem bij gestelde artikel 44 vragen op de zoektermen 'veiligheid', 'georganiseerde criminaliteit', 'criminaliteit', 'ondermijning' en 'drugs' levert voor de periode vanaf 2018 in totaal 10 hits op. Daar zitten geen schriftelijke vragen bij die betrekking hebben op het specifieke onderwerp ondermijning.
- Een zelfde zoekopdracht levert bij het raadsinstrument moties in de periode 2018-2021 in totaal 7 hits op.
- Er zijn wel vragen gesteld over vakantiepark Arnhem of dit vrijplaats taferelen waren. Daarnaast is de raad ook geinformeerd over Ariadne aanpak.
- In de periode 2018-2021 heeft de gemeenteraad geen fundamenteel debat gevoerd over de Arnhemse opgave, de visie en de aanpak op het gebied van specifiek ondermijning. Het college heeft het debat niet geagendeerd en de gemeenteraad heeft niet om het debat en/of voorbereidende stukken gevraagd. In het kader van het onderzoek is een sessie met een

[90] Open House is een toelatingssysteem voor de levering van (zorg)voorzieningen op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. Een gemeente stelt slechts geschiktheidseisen of minimumeisen, waarna aanbieders in beginsel gedurende de hele looptijd van het systeem kunnen toetreden.
[91] Op 4 februari 2020 stuurt het college een raadsbrief naar de raad over het Interventieteam Ondermijning Arnhem.

afvaardiging van de gemeenteraad georganiseerd. Tijdens deze sessie werd door aanwezigen de behoefte geuit om nog meer meegenomen te worden door het college op dit onderwerp.

Met het vaststellen van de Kadernota Veiligheid 2018-2022 heeft de gemeenteraad geen integrale visie op ondermijning vastgesteld. Het vraagstuk in hoeverre de prioriteiten in balans zijn met de beschikbare middelen komt niet expliciet op de agenda van de gemeenteraad terecht. Op twee momenten is er sprake van een kleine ophoging van het budget voor veiligheid en ondermijning:

1. In het coalitieakkoord 2018-2022 is een verhoging van structureel 300.000,- per jaar afgesproken voor onder andere het tegengaan van ondermijning en overlast. Deze middelen zijn in de Meerjaren Programmabegroting van 2019 ook daadwerkelijk beschikbaar gesteld.
2. In de Herstelagenda Corona (vastgesteld door de raad op 2 september 2020) is een aanvullend structureel budget van 400.000,- opgenomen voor handhaving, veiligheid en ondermijning. Deze corona-gelden worden ingezet voor twee Bibob-coördinatoren en vier handhavers. De gemeenteraad heeft een amendement aangenomen waarin is opgenomen dat het college de dekking van deze extra middelen moet realiseren binnen het bestaande budget voor personeel (een taakstelling). [92]

[92] Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2021-2024/Arnhemse herstelagenda coronacrisis op 2 september 2020 neemt de raad onder andere de volgende twee amendementen aan: 'Wel handhaven, maar taakstelling op personeel' (20A66) en 'Opsporen en bestraffen van criminelen geen taak van de gemeente' (20A63g).

5. In antwoord op de empirische deelvragen

Inleiding
Dit hoofdstuk kan worden gelezen als samenvatting. Het geeft antwoord op de empirische deelvragen.

5.1 Ondermijning: belangrijke fenomenen

Wat zijn de belangrijkste criminele fenomenen, werkwijzen en markten in Arnhem en in de schaduweconomie van het Spijkerkwartier, met bijzondere aandacht voor de Steenstraat én voor criminele functies van bedrijven en vastgoed?

Het veldwerk levert in Arnhem een duidelijke top-3 op van criminele fenomenen, namelijk: drugscriminaliteit, mensenhandel en misstanden met vastgoed, zoals sociale ellende onder huurders van sobere woonruimte.

Drugs
De heroïne- en hennepmarkten zijn belangrijk (geweest) voor het opbouwen van criminele infrastructuren die inmiddels ook blijken te worden benut op andere criminele (drugs)markten. De enquêtecommissie opsporingsmethoden concludeerde in 1996 dat internationale heroïnesmokkel en -handel de basis had gelegd voor Koerdisch-Turkse investeringen in vastgoed en bedrijven in Turkije en in het Spijkerkwartier. Respondenten typeren Arnhem anno 2021, wat drugs betreft, echter als "hennepstad". Vanaf de jaren negentig komt hennepteelt in beeld op woonwagencentra en in volkswijken. Daarna strekte het zich uit naar het centrum en naar multiculturele wijken, zoals Presikhaaf en Malburgen. Dichtbevolkte stadswijken lenen zich niet goed voor productie van synthetische drugs, al worden in het buitengebied dumpingen aangetroffen en wordt zo nu en dan een lab aangetroffen. Op de illegale drugsmarkt is het drugsaanbod divers. Alle populaire drugs (softdrugs, xtc, amfetamine en cocaïne) worden besteld en geleverd. Kenners benadrukken de populariteit van twee legale middelen: lachgas en partydrug 3-MMC. Op locaties met geconcentreerde drugscriminaliteit wordt, verspreid over de stad, door tientallen dealers drugs verkocht. Bezorging is in de hele stad mogelijk. Aan de onderkant van de drugsmarkt stromen (jong)volwassenen en jongeren in, deels in navolging van criminelen met status: "wijkkoningen."

Mensenhandel
Arnhem is een stad met (van oudsher) veel prostitutie. Respondenten zijn bezorgd over seksuele uitbuiting op kamers en woningen die tijdelijk worden gehuurd en waar prostituées worden gewisseld, om de controle- en pakkans te verminderen. Dekmantelbedrijven, zoals massagesalons en de beautysector, worden gebruikt voor illegale prostitutie. Het Spijkerkwartier is daartoe aantrekkelijk, want hier komen veel klanten voor betaalde seks. Ook ronselen loverboys (jonge) vrouwen. Via contactadvertenties worden klanten geworven.

Wat niet-seksuele uitbuiting betreft, wijzen respondenten op kamers of kleine woningen waar tijdelijk arbeidsmigranten worden gehuisvest. Arbeidsmigranten rouleren (tussen woningen en gemeenten) en staan onder druk door de koppeling tussen huisvesting en arbeid.

Hennepteelt is gevoelig voor criminele druk. Het onderscheid is klein tussen (profiterende) daders en slachtoffers van criminele uitbuiting. Er worden schuldenaren geronseld en onder druk gezet. Als een hennepkwekerij wordt geruimd, is de kans groot dat het 'voetvolk' de schuld terug moet verdienen. Respondenten wijzen op Vietnamezen die onder slechte omstandigheden worden aangetroffen bij hennepteelt. Zorgbureaus bezitten of huren goedkope woonruimte en plaatsen daar zorgcliënten die nauwelijks zorg ontvangen. Zorgbudgetten worden gebruikt voor de (hoge) huur. Ook worden zorgcliënten ingezet bij drugscriminaliteit.

Criminelen ronselen jongeren, onder andere voor drugscriminaliteit. Ook worden jongeren onder dwang (verder) in de problemen gebracht, bijvoorbeeld als misdaadgeld op hun bankrekening wordt gestort.

Misstanden met vastgoed

Respondenten zien of vermoeden misstanden met vastgoed. Arnhem is aantrekkelijk voor huisjesmelkers. Wie beschikt over criminele antecedenten hoeft niet bevreesd te zijn over de uitkomsten van een Bibob-toets (bij een bouw- of splitsingsvergunning), want die werd niet uitgevoerd. Het is gemakkelijk om personen in te (laten) schrijven in de BRP of om dit juist niet te doen. Er worden tegen hoge prijzen kamers of sobere woningen verhuurd, ook aan personen die door criminelen onder druk worden gezet. Vastgoed en bedrijven worden benut bij criminele praktijken: witwassen, criminele ontmoetingen en als dekmantel voor onder meer drugscriminaliteit en illegaal gokken. Er bestaat sociale ellende onder personen die eenvoudige woonruimte (zoals een kleine woning, kamer of louter een matras) huren. Deze signalen en zorgen strekken zich uit over stad: in het centrum, in het Spijkerkwartier en in kwetsbare wijken.

De horeca was lang één van de weinige branches met Bibob-toetsing. Dit leidde tot contrastrategieën: stromanconstructies en criminelen of verdachte (rechts)personen die (met ondoorzichtige bedrijfsconstructies) de stap (lijken te) zetten van onder- naar bovenwereld. Er is invloedsuitoefening geconstateerd in de horecasector vanuit outlaw motorgangs. Voorts valt op dat een categorie horecazaken zich tijdens de coronacrisis zonder noodsteun staande houdt. Er wordt een toename van het aantal horeca-overnames geconstateerd, al is onduidelijk of het criminele investeringen betreft.

Overige fenomenen

Naast de bovenstaande ondermijnende praktijken wijzen respondenten onder meer op illegaal gokken en op handel in illegaal vuurwerk. Respondenten benadrukken dat het in Arnhem gemakkelijk is om uitkeringsfraude te plegen, ook systematisch of georganiseerd, onder meer omdat inschrijving in de BRP gemakkelijk is. Het valt op dat respondenten met uiteenlopende functies wijzen op de snelle opkomst van frauderende zorgaanbieders.

Spijkerkwartier

De belangrijkste vormen van Arnhemse ondermijning komen stuk voor stuk voor in het Spijkerkwartier: drugshandel, prostitutie, personen die onder druk worden gezet door middel van woonruimte, onder meer door (criminele) huisjesmelkers en/of vanuit (hoogstwaarschijnlijk frauderende) zorgaanbieders. Wat criminaliteit betreft formuleerde de enquêtecommissie opsporingsmethoden harde conclusies over een Koerdisch-Turkse criminele enclave (dit was letterlijk de term die werd gehanteerd) die in het moederland en in het Spijkerkwartier investeerde in vastgoed en bedrijven, waarbij die bedrijven - zoals supermarktjes, horeca, koffiehuizen, pizzeria's, shoarmazaken en reisbureaus - werden benut als dekmantel voor criminele activiteiten.

Anno 2021 is het glas half vol voor veel bewoners en ondernemers in het Spijkerkwartier. Ze wijzen op de aantrekkelijke aspecten van de wijk, zoals de fraaie oude huizen, het winkelaanbod, de ligging, diversiteit en aangename levendigheid. 93 respondenten geven de buurt gemiddeld een 7,1 als rapportcijfer, al benoemen ze veel overlast en criminaliteit, met name in en vanaf de avonduren. 55 procent van de respondenten rapporteert (zeer) vaak overlast. Drugsoverlast word het meest genoemd. Respondenten storen zich aan een optelsom van verschillende vormen van overlast, zoals rommel op straat, hanggroepen, graffiti, intimidatie (met name in de avonduren op en rondom hotspots) en (bedelende zwervers). Er wordt frequent gewezen op verkeeroverlast. Het gaat niet alleen om 'reguliere' verkeersproblemen (zoals parkeeroverlast en risico's), maar ook over

paraderende auto's en motoren die rondjes rijden in gepimpte auto's en die geluidsoverlast veroorzaken. 44 procent van de respondenten ziet (zeer) vaak illegale drugshandel en 29 procent rapporteert (zeer) vaak andere vormen van illegale handel of criminaliteit in het Spijkerkwartier. Het valt op dat de deals eenvoudig kunnen worden geobserveerd. Respondenten zien of vermoeden criminaliteit in telefoonwinkels, kappers, massagesalons en andere (vage) winkels.

Op basis van open bronnen hebben we een analyse uitgevoerd van winkels in de Steenstraat en van winkels in een risicobranches elders in het Spijkerkwartier. We zochten naar afwijkingen van het normale patroon, als indicatie voor *mogelijke malafide* activiteiten. Slechts een kleine categorie scoort ongunstig. Toch zijn goed geïnformeerde respondenten bezorgd over afgeschermde verdachte of criminele praktijken. Ze merken onder meer dat bedrijven zich vooral op bepaalde locaties willen vestigen, zonder dat er een realistisch bedrijfsplan is of een klantenstroom. Ze vrezen criminele motieven. Er bestaan incongruenties tussen aan de ene kant de bezorgdheid van respondenten over malafide winkels en criminele praktijken, en aan de andere kant de niet ongunstige uitkomsten van onze bedrijvenanalyse (waarbij geen justitiële informatie is geraadpleegd). Dit roept de vraag op of de criminaliteit of verdenkingen worden overdreven door een categorie respondenten of dat criminele praktijken worden afgeschermd, net (zo goed) als in 1996, toen de enquêtecommissie opsporingsmethoden het Spijkerkwartier typeerde als een " (…)enclave die criminele activiteiten zoals drugshandel aan de openbaarheid onttrekt."[93] Het is de vraag of en hoe invloedrijke en vermogende criminele netwerken met vastgoed zouden kunnen verdwijnen, zonder dat de overheid hier met wezenlijke inspanningen tegen heeft opgetreden. Het alarmsignaal uit 1996 heeft niet geleid tot een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

5.2 Beleidstheorie en -praktijk

Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in het Spijkerkwartier en in Arnhem als geheel?

Tussen 2014 en 2017 raakt de Arnhemse veiligheidsorganisatie achterop bij door het land gangbare ontwikkelingen in (middel)grote gemeenten. Investeringen in personele capaciteit blijven achterwege en veiligheid wordt geen pijler van het gemeentelijk beleid. Visievorming over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit blijft tot 2018 uit, omdat college en gemeenteraad dit vooral zien als een taak voor politie en justitie. Terwijl criminele netwerken sociale ellende veroorzaken in Arnhem en misbruik maken van het beperkte Bibob-beleid en van het gemak waarmee zorgaanbieders contracten en budgetten kunnen krijgen. Er wordt vanaf 2018 een inhaalslag in gang gezet.

De aanpak van ondermijning: achterop geraakt

De bestuurlijke veiligheidsorganisatie is in Arnhem tussen 2000 en 2018 achterop geraakt, toen veiligheid in veel (middel)grote gemeenten een drager werd van het gemeentelijk beleid. Tegelijkertijd vermeldt de Kadernota Veiligheid (2018-2022) dat de (georganiseerde) criminaliteit op een hoog niveau ligt voor een middelgrote stad. Veiligheid was lang een zaak van enkele kabinetsambtenaren en de burgemeester. Het betrof ongeveer zes jaar geleden vijf veiligheidsambtenaren (waaronder een ambtenaar voor crisisbeheersing, radicalisering en beleidskwesties) en dit werd circa vier jaar geleden uitgebreid naar zeven, plus twee medewerkers van het veiligheidshuis. Ook de Arnhemse handhavings- en toezichtorganisatie is in 2017, met

[93] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16. *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, p. 73.

ongeveer vijftien BOA's, in relatieve en absolute zin klein. De bestuurlijke aanpak van ondermijning rust in 2017 ambtelijk vrijwel op de schouders van één ambtenaar. Het Coalitieakkoord 2018-2022 onderstreept dat in Arnhem andere prioriteiten gelden, want het reserveert - ondanks de forse beleidstekorten - voor het thema veiligheid slechts € 300.000,- op jaarbasis.

Ondanks het knellende Coalitieakkoord wordt door de burgemeester en het programma Veiligheid al doende een - deels ongeschreven - visie ontwikkeld op (de aanpak van) ondermijning. Het uitgangspunt is dat ondermijnende praktijken een structureel karakter hebben en aanjager zijn van overlast, criminaliteit én sociale problemen. Criminele rolmodellen ("wijkkoningen") krijgen navolging. Criminele praktijken veroorzaken sociale problemen vanwege uitbuiting, slechte woonomstandigheden of vanwege verslaving. Voorts wordt onderkend dat met beleidsprocedures te weinig barrières werden opgeworpen, bijvoorbeeld bij Bibob-toetsing. Georganiseerde criminaliteit vergt handhaving, maar ook preventieve inspanningen, onder meer via onderwijs in een veilige omgeving. Deze ontluikende visie krijgt weinig steun in het Coalitieakkoord en in de gemeenteraad. Met pijn en moeite is de veiligheidscapaciteit enigszins uitgebreid. Veiligheid is een programma geworden met tien medewerkers in loondienst, aangevuld met vijf tijdelijke externe krachten, waaronder professionals met een sleutelfunctie.[94] Een omvangrijk project in Arnhem-Oost, dat sociaalpreventieve maatregelen koppelt aan handhaving, wordt (tijdelijk) extern gefinancierd, met een externe expert als projectleider.

Instrumentarium: de inhaalslag is ingezet

Het Arnhemse veiligheidsbeleid staat in 2018 in de kinderschoenen. De aanpak van ondermijning wordt vrijwel afgebakend tot losse inspanningen of instrumenten, plus regionale trajecten waarbij wordt aangesloten, zoals het veiligheidshuis en de integrale RIEC-aanpak van casus. Vanaf 2018 worden deze instrumenten vaker of meer strategisch benut. Daarnaast worden nieuwe instrumenten ingezet of in de steigers gezet, met de burgemeester in een trekkersrol. De beperkte ambtelijke capaciteit voor de aanpak van ondermijning noopt daarbij tot pragmatiek.

Er zijn vijf instrumenten die in de gehele onderzoeksperiode (dus van 2014 tot heden) worden ingezet: Bibob-toetsing (op 1 december 2020 wordt dit geïntroduceerd bij evenementenvergunningen; vastgoedtransacties; omgevingsvergunningen; subsidies en overheidsopdrachten); sluitingen van panden (26 keer van 2015 tot en met 2020); het integrale pandenoverleg dat wordt gericht op de operationele aanpak van woonoverlast; toezicht en handhaving ten aanzien van niet-vergunde of illegale prostitutie[95]; en in RIEC-verband worden integraal ondermijningscasus aangepakt.

In 2019 hoort de burgemeester, tijdens een ronde door de stad, van bewoners en ondernemers dat ondermijning voor hen dichtbij komt. Het is een stimulans voor de aanpak van ondermijning die – als één van de tien thema's – wordt genoemd in de Kadernota Veiligheid. Naast enige capaciteitsuitbreiding, wat meer bestuurlijke sluitingen sinds 2018 (negentien tot en met 2020, tegenover zeven in de periode van 2014 tot en met 2017) en uitbreiding van de Bibob-toetsing, worden langs vijf lijnen verbeteringen gerealiseerd:

- Sinds 2019 geeft het Interventieteam Ondermijning gestalte aan projectmatige integrale interventies op ondermijningsgevoelige locaties. In korte tijd wordt de stap gezet van driehoeksopdracht, via analyse en voorbereiding, naar gemeenschappelijke actie.
- De burgemeestersronde door de stad resulteert in wijkveiligheidsagenda's die de basis zijn voor zogenoemd wijkveiligheidsoverleg, met programma Veiligheid als trekker.

[94] Er zijn bij Vergunning & Handhaving (cluster Openbare Ruimte) vier extra BOA's aangesteld. Inclusief externe inhuur zijn er thans vijfentwintig BOA's.

[95] Toezicht en Handhaving verricht met AVIM (politie) de controles bij vergunde seksinrichtingen. AVIM doet dit alleen bij onvergunde seksinrichtingen.

- Een Arnhemse voorstel om de criminele drugswereld op wijkniveau (namelijk Arnhem-Oost, in het bijzonder Malburgen en Presikhaaf) terug te dringen, is gehonoreerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Er zijn intensieve trajecten opgestart, met steeds zestig jongeren en jongvolwassenen tot 24 jaar.
- Er zijn in 2020 in twee bewustwordingsbijeenkomsten over ondermijning georganiseerd voor gemeenteambtenaren. Op twaalf ambtelijke afdelingen hebben negentien ambtenaren zich beschikbaar gesteld als aandachts-functionaris ondermijning. Zo wordt een impuls gegeven aan ambtelijke signalering van ondermijning, waartoe een meldpunt is ingericht.
- Er is een projectleider aangesteld om de veiligheid in het Spijkerkwartier te verbeteren.

5.3 Knelpunten en kansen

Welke problemen, knelpunten en kansen zien bewoners, ondernemers en professionals (in het Spijkerkwartier)?

De onveiligheid in Arnhem is – zo constateert de Kadernota Veiligheid (2018-2022) - disproportioneel omvangrijk voor een middelgrote stad. Tegelijkertijd is de gemeentelijke veiligheidsorganisatie qua capaciteit, informatiepositie en intern-organisatorische invloed in de afgelopen twintig jaar juist achter gebleven op ontwikkelingen in grote en middelgrote gemeenten in Nederland. Dit resulteert in knelpunten. De belangrijkste kans schuilt in een ontluikende visie op (de aanpak van) ondermijning.

Knelpunten
Ondermijning is een schadelijk fenomeen in Arnhem. Het is een maatschappelijk vraagstuk dat doortastendheid vergt bij preventie, sociale interventies en handhaving. Dit komt tot uitdrukking in een ontluikende visie op ondermijning, al stagneert de stap van visie naar beleid vanwege de volgende knelpunten (die ook gelden voor het Spijkerkwartier):

- De geringe beschikbare capaciteit voor veiligheidstaken in Arnhem binnen Programma Veiligheid, bij gemeentelijk toezicht en voor rechtmatigheidsonderzoek op het sociaal domein – afgezet tegen de omvang en schadelijke impact van ondermijnende praktijken.
- De organisatorische versnippering van de veiligheidstaak. Deze taak is namelijk verdeeld over functionele clusters (cluster SBR en cluster OR) en over gebiedsgerichte activiteiten van de TLO's en sociaal wijkteams. De brede gebiedsgerichte taak binnen de TLO's - voor een schakelfunctie tussen burgerparticipatie, agendavorming en uitvoering door andere ambtelijke afdelingen - geniet politieke prioriteit en vergt veel capaciteit.
- De sociale wijkteams zoeken doorgaans geen toenadering tot mensen met sociale problemen (mogelijk door toedoen van criminele praktijken), omdat het idee is dat de klant met een vraag naar het team dient te komen. Dit is niet *outreachend*, terwijl criminelen dat juist wel zijn.
- De kloof tussen aan de ene kant frontlijnambtenaren die de sociale schade vanwege ondermijning zien, en aan de andere kant topambtenaren, bestuurders en gemeenteraadsleden die dit niet onderkennen of hier weinig organisatorische consequenties aan verbinden.
- De gemeentelijke poortwachtersfunctie is matig ontwikkeld, getuige: een tot voor kort minimale benutting van mogelijkheden tot Bibob-toetsing; het gemak waarmee burgers zich kunnen inschrijven in de BRP; en beperkte *screening* van zorgaanbieders. De consequentie is dat de stad criminaliteit en criminelen aantrok en aantrekt.
- De informatie en kennis over ondermijning liggen op een laag niveau. Dit wordt inmiddels verbeterd door analyses ten behoeve van het interventieteam en enkele recent gestarte

onderzoeken, onder meer naar criminele netwerkvorming en ter ondersteuning van het wijkveiligheidsoverleg.

Kansen

Anno 2021 kent de ambtelijke organisatie een smaldeel van gespecialiseerde veiligheidsambtenaren. Het betreft ongeveer zestien professionals (waaronder vijf externe krachten) bij programma Veiligheid, met daarbinnen een ondermijningsspecialist en ervaren professionals die trajecten trekken die daarop betrekking hebben (o.a. de projectleider en het BOTOC-programma) of raakvlakken mee hebben, zoals de wijkveiligheidsagenda's en het daarop gebaseerde overleg. Voorts kan worden geprofiteerd van de toegenomen beschikbaarheid, zakelijkheid en kwaliteit van BOA's die meewerken aan acties en die informatie verstrekken over ondermijnende praktijken. Ook wordt sinds kort werk gemaakt van kennis- en informatieverzameling, als basis voor keuzen en acties. Dit gebeurt bij het interventieteam, maar ook bij de ondersteuning en aansturing van het wijkveiligheidsoverleg, waarbij afstemming wordt gerealiseerd tussen veiligheidsambtenaren en wijkmanagers.

Nog belangrijker is de ontluikende (en nog ongeschreven) visie op ondermijning, met als uitgangspunt dat ondermijnende criminaliteit in de stad substantiële sociale schade veroorzaakt en dat Arnhem lang een te aantrekkelijke stad was voor (investerende) criminelen. De criminaliteit ligt volgens bronnen (respondenten en de Kadernota Veiligheid) op een hoger niveau dan past bij de schaal van Arnhem. Er is een coalitie ontstaan tussen burgemeester en burgers die meer actie en daadkracht willen bij veiligheidsbeleid, inclusief de aanpak van (uitwassen van) ondermijning. Professionals die via hun werk intensief kennismaken met de stad, zien dat criminaliteit en sociale problemen met elkaar verweven zijn geraakt.

Spijkerkwartier

Er dient zich een kans aan in het Spijkerkwartier, want daar is inmiddels een projectleider gestart om de onveiligheid en ondermijning aan te pakken. Deze professional houdt kantoor middenin de wijk, geniet de steun van de burgemeester: om op de korte termijn vooruitgang te boeken en om op de lange termijn de orde en rechtsstatelijkheid te herstellen. De problemen bij kamerverhuur en de hoogfrequente drugsoverlast en drugshandel staan met stip op de prioriteitenlijst. Net als een strategische vraag die in feite sinds 1996 op de agenda staat, al is deze nooit beantwoord als opmaat tot integrale actie: in hoeverre zijn er anno 2021 criminele machtsposities door middel van investeringen in vastgoed en bedrijven en wat kan hiertegen worden gedaan?

5.4 De gemeenteraad

Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het bepalen van beleid en aanpak van ondermijning concentreert zich op de behandeling en vaststelling van de Kadernota Veiligheid 2018-2022. Het debat over een visievorming op ondermijning, ambities, aanpak en benodigde middelen is niet gevoerd.

Kaderstelling

Voor de politieke betrokkenheid bij het veiligheidsbeleid, en meer in het bijzonder de aanpak van ondermijning, is 2018 een belangrijk jaar vanwege de verkiezingen en de collegevorming, kort na de benoeming van Marcouch als burgemeester in 2017. Die benoeming wordt geïnterpreteerd als een politieke wens om werk te maken van de veiligheidstaak. Daarnaast stelt de gemeenteraad begin 2019 de Kadernota Veiligheid 2018-2022 vast. De raad stelt prioriteiten vast, waarvan ondermijning

er één is. De gemeenteraad behandelt de kadernota uitvoerig. De raad heeft daarna echter geen specifieke kaders en/of een integraal plan van aanpak ter vaststelling aangeboden gekregen noch hierom gevraagd bij het college. Dit is opvallend gezien de omvang van de Arnhemse problematiek en de achterstand in de aanpak van ondermijning.

Ambities versus middelen

De Kadernota Veiligheid is ambitieus en benoemt acht prioriteiten, waaronder ondermijning en - op basis van een amendement van D66, PvdA en Groenlinks - online criminaliteit. Er wordt daarnaast inzet gevraagd en geleverd bij de aanpak van radicaliseringen, op het terrein van fysieke veiligheid en wat betreft de veiligheid bij wedstrijden van Vitesse. Als de nota wordt vastgesteld door de gemeenteraad , zijn er bijna net zoveel veiligheidsprioriteiten als veiligheidsambtenaren. Er is weliswaar twee keer besloten tot een kleine financiele impuls van het budget voor veiligheid en ondermijning, maar een fundamenteel debat in de raad over ambities versus middelen is niet gevoerd.

Aan de gemeenteraad

Datum : 4 februari 2020
Zaaknummer : 437249
Contactpersoon : Simone Roosenboom
Telefoonnummer : 026 3775244

Onderwerp: Interventieteam Ondermijning Arnhem

Geachte voorzitter en leden,

Graag informeer ik u over het Interventieteam Ondermijning Arnhem én de eerste resultaten van de acties op het bedrijventerrein Het Broek, d.d. 26 november 2019 en 21 januari 2020. Tot slot sta ik stil bij een aantal ontwikkelingen.

Inleiding
Ondermijning, als gevolg van georganiseerde misdaad, is één van onze prioriteiten. Dit heeft uw raad bepaald in de Kadernota Veiligheid 2018-2022: ‘Arnhem; Veilige Stad’.
Terecht, want ondermijning betekent niet alleen dat mensen in de val van de misdaad worden getrokken door auto’s of woningen te verhuren, maar het kan ook gaan om kinderen die rekeningnummers beschikbaar stellen. De georganiseerde misdaad kan bovendien sluipenderwijs onze democratie ondermijnen, want ook raadsleden, ambtenaren en bestuurders kunnen geïntimideerd worden bij het nemen van besluiten, het houden van controles of het verlenen van vergunningen.

In de kadernota staat de methode om hindernissen op te werpen die maakt dat criminelen moeilijk vervoer, woningen, witwassers, vergunningen en andere benodigdheden vinden. Eén onderdeel om dit te bewerkstelligen is dat Arnhem werkt met een breed scala aan partners met wie integrale controles worden uitgevoerd. De eerste acties van het interventieteam waren op het bedrijventerrein Het Broek. Door deze acties is de overheid zichtbaar én vergroot haar slagkracht. Er zijn veel bedrijven die goed willen en goed doen. De rotte appels worden eruit gehaald.

Nieuw is dat Arnhem:

- De samenwerking verbreedt. De veiligheidsketen en de handhavingsorganisaties krijgen gezelschap van netbeheerders, woningcorporaties, brancheorganisaties en andere maatschappelijke organisaties, die elkaar doelgericht versterken in specifieke acties met elk hun eigen kennis, apparatuur en bevoegdheden.
- Meer slagkracht creëert. Het interventieteam komt wekelijks bij elkaar om informatie te verzamelen, acties uit te zetten en te verwerken om een gezamenlijke actie op korte termijn uit te voeren.

Het Interventieteam Ondermijning Arnhem: Controle bedrijventerrein Het Broek

Het Interventieteam bestaat uit de Politie, het Openbaar Ministerie, het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (hierna: RIEC) en de gemeente Arnhem. Aan de hand van de wekelijkse sessies worden de controles voorbereid en nieuwe thema's of gebieden uitgekozen. De afstemming verloopt via de Lokale Driehoek. Om de noodzakelijke slagkracht te creëren wordt samengewerkt met de veiligheidspartners de Belastingdienst, de Omgevingsdienst Regio Arnhem, de Douane, FIOD, ISZW, NVWA en Alliander. Door het succes van de eerste controle sluiten steeds meer partners aan waaronder het UWV en Landelijke Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit. De coördinatie en organisatie is in handen van het Interventieteam Ondermijning Arnhem.

De acties waren mede bedoeld om routine te ontwikkelen voor deze nieuwe multidisciplinaire aanpak met een compact geografisch gebied. De geleerde lessen neem ik mee in de vervolgacties om de aanpak en de samenwerking te verbeteren.

De bevindingen

Op 26 november 2019 zijn zes bedrijven bezocht en 69 opslagboxen gecontroleerd. Op 21 januari 2020 zijn 17 bedrijven bezocht en 1 loods met opslag.

De controles hebben het volgende opgeleverd:

- Chemicaliën en goederen ten behoeve van de productie van synthetische- en harddrugs. Dit heeft geleid tot een aanhouding van een persoon in een woning;
- Enkele duizenden illegale medicinale pillen. De FIOD is met de Inspectie Gezondheidszorg een nader onderzoek gestart naar merkvervalsing;
- 541 Flessen grotendeels gevuld met lachgas (maximaal mogelijk liters circa 2.800 liter). Een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld;
- 200 kilo illegale waterpijptabak (shisha) waarvoor geen accijns is betaald;
- Een gestolen auto;
- Auto-onderdelen voor de samenstelling van in ieder geval drie auto’s;
- Verschillende locaties worden mogelijk in strijd met het bestemmingsplan gebruikt, nader onderzoek is gestart;

- Meerdere locaties voldoen niet aan de Milieuwetgeving en worden aangeschreven;
- De Belastingdienst heeft voor een kleine € 100.000 euro aan openstaande vorderingen geïncasseerd mede door in beslagname van apparatuur;
- Door het UWV en gemeente Arnhem wordt nader onderzoek gedaan naar zwart werken;
- Een hennepkwekerij met meer dan duizend hennepplanten is geruimd. Het pand is per direct door mij gesloten.

Ik ben blij met deze opbrengst. Het laat zien dat het noodzakelijk is om dit soort controles uit te voeren. De hoge opbrengst is te danken aan de samenwerking en krachtenbundeling van bevoegdheden. Hier blijkt uit dat inzicht in elkaars bevoegdheden de strijd tegen ondermijning sterk vooruit kan helpen.

Overige speerpunten in de lokale aanpak van Ondermijning
Voor de strijd tegen ondermijning bij georganiseerde criminaliteit wil ik de komende jaren de nieuwe aanpak verder ontwikkelen en intensiveren. Het interventieteam Ondermijning is slechts één spoor in de lokale aanpak van ondermijning. De andere sporen zijn:

- Themabijeenkomst voor de raad
  Het is belangrijk dat de raad wordt meegenomen in de lokale aanpak van Ondermijning. Op korte termijn wordt er een bijeenkomst georganiseerd voor de raad in samenwerking met het RIEC om inzicht te geven in het ondermijningsbeeld van Arnhem en onze lokale aanpak.

- Bewustwordingsbijeenkomsten Ondermijning:
  Intern worden bewustwordingsbijeenkomsten georganiseerd voor onze ambtenaren. Variërend van baliemedewerker tot bouwinspecteur en van vergunningverlener tot handhaver. Momenteel ben ik op zoek naar aandachtsfunctionarissen die ondermijning bij hun collega's onder de aandacht kunnen brengen & houden én signalen omtrent ondermijning bespreekbaar maken. Samen weerbaar tegen ondermijning.

- Preventieve aanpak jeugdige drugscriminelen
  Ik ben in gesprek met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Provincie Gelderland over een vernieuwende aanpak van jeugdige drugscriminelen waarbij preventie en de betrokkenheid van ouders een voorname rol spelen.

- City Deal ‘Zicht op Ondermijning’:
  De City Deal Zicht op Ondermijning is een landelijk samenwerkingsverband tussen veertien gemeenten (waaronder Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg), de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Justitie en Veiligheid, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het doel van deze City Deal is om bij te dragen aan de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ik heb ons aangemeld en ik ben in afwachting van het definitieve besluit om deel te nemen.

Hoogachtend,
de burgemeester,

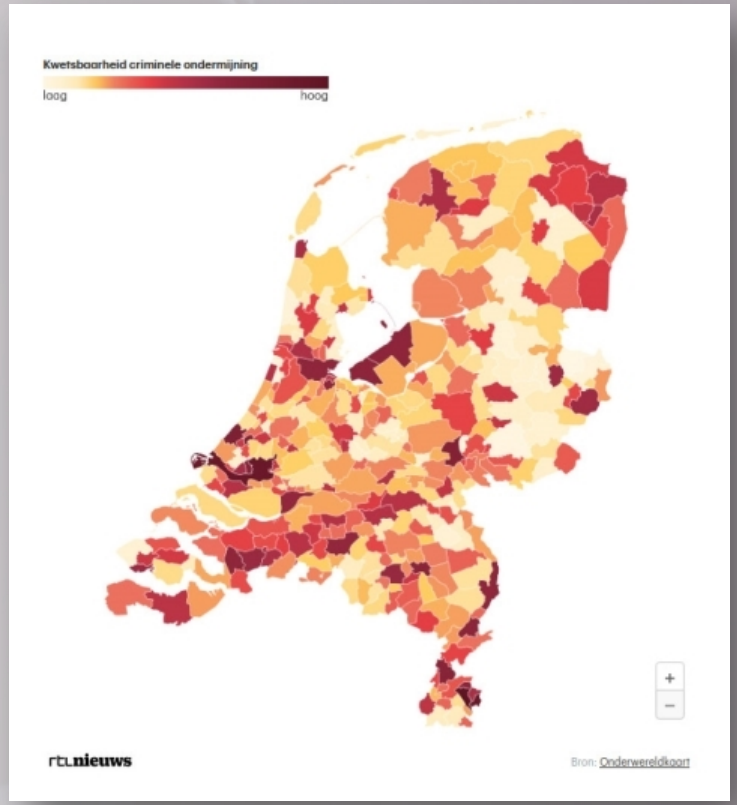
A. Marcouch

Ondermijningsbeeld en Jonge aanwas

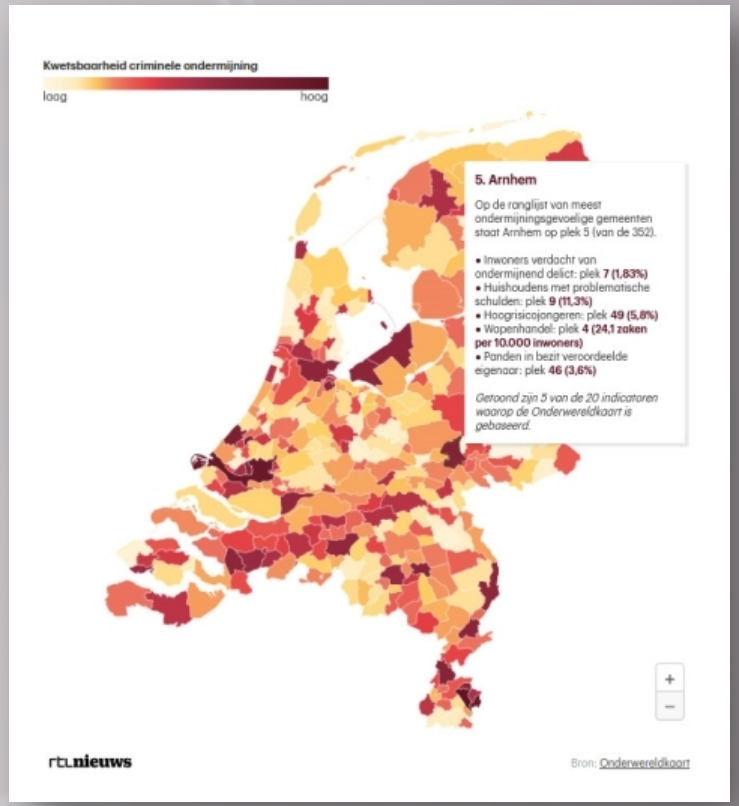
Gemeenteraad Arnhem, 8 februari 2023

Bureau Beke

Ondermijningskaart van Nederland



Arnhem en kwetsbaarheid voor ondermijning



5. Arnhem

Op de ranglijst van meest ondermijningsgevoelige gemeenten staat Arnhem op plek 5 (van de 352).

- Inwoners verdacht van ondermijnend delict: plek **7 (1,83%)**
- Huishoudens met problematische schulden: plek **9 (11,3%)**
- Hoogrisicojongeren: plek **49 (5,8%)**
- Wapenhandel: plek **4 (24,1 zaken per 10.000 inwoners)**
- Panden in bezit veroordeelde eigenaar: plek **46 (3,6%)**

Getoond zijn 5 van de 20 indicatoren waarop de Onderwereldkaart is gebaseerd.

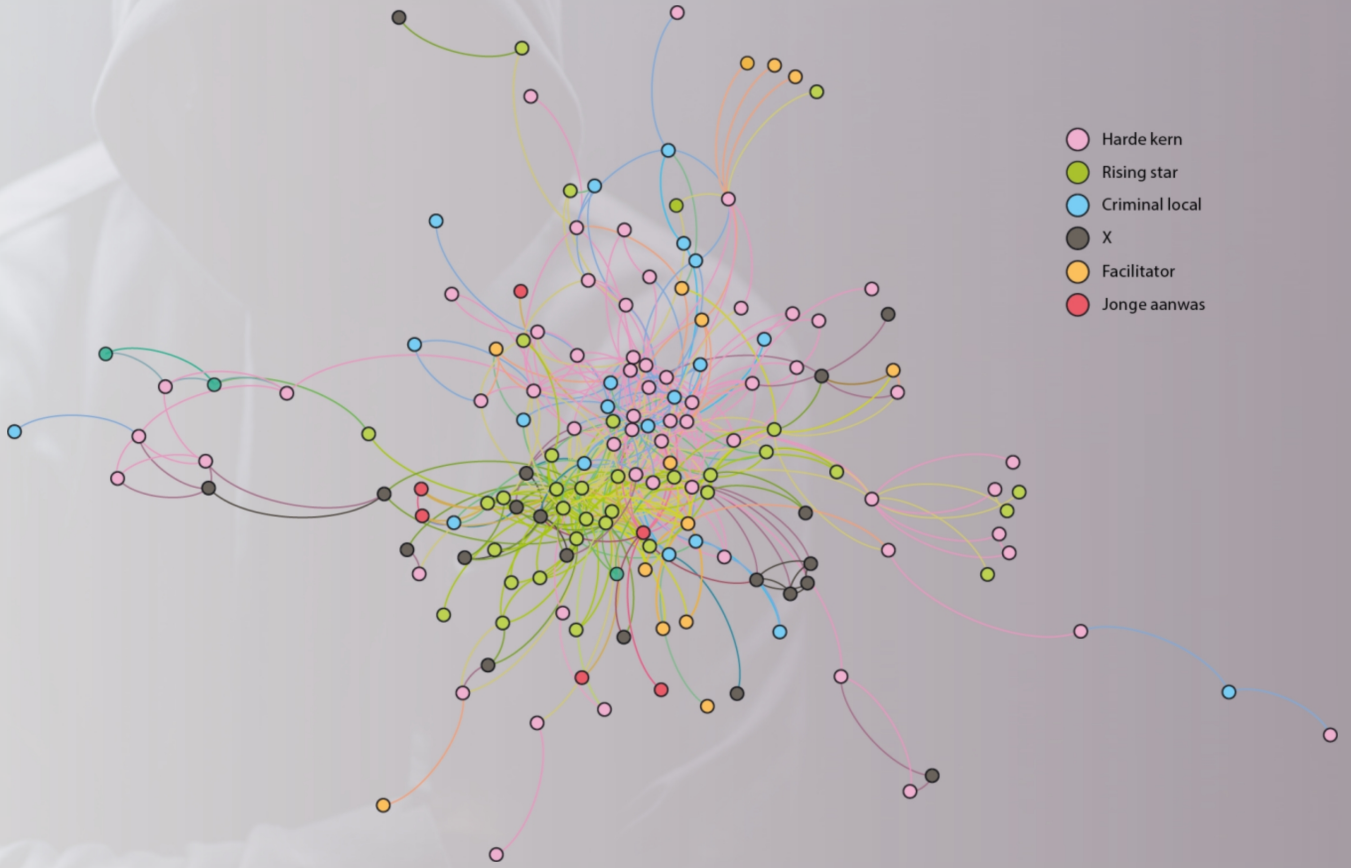
Ingroei en rekrutering van jongeren in de georganiseerde criminaliteit

Ingroeimechanismen

- Via sociale verbanden (familie, vrienden en kennissen)
- Via het werk
- Via hobby’s en nevenactiviteiten
- Na negatieve levensloopgebeurtenissen (ontslag, overlijden, stukgelopen relatie)
- Via rekrutering

Rekrutering van jongeren

LinkedIn van de misdaad



Welke jongeren zijn interessant voor criminele organisaties?

- Iets kunnen
- Iets durven
- Bereid zijn iets te doen
- Betrouwbaar zijn
- Waardevolle skills hebben
- Beïnvloedbaar zijn

Waarom is de georganiseerde criminaliteit aantrekkelijk?

Erbij willen horen, belangrijk gevonden willen worden (iemand zijn)

Opwinding, risico's willen aannemen

Aantrekkelijke levensstijl

Makkelijk veel geld verdienen

Vaardigheden, lef en kennis

Familie, vrienden doen al mee

Risicofactoren voor ingroei en rekrutering

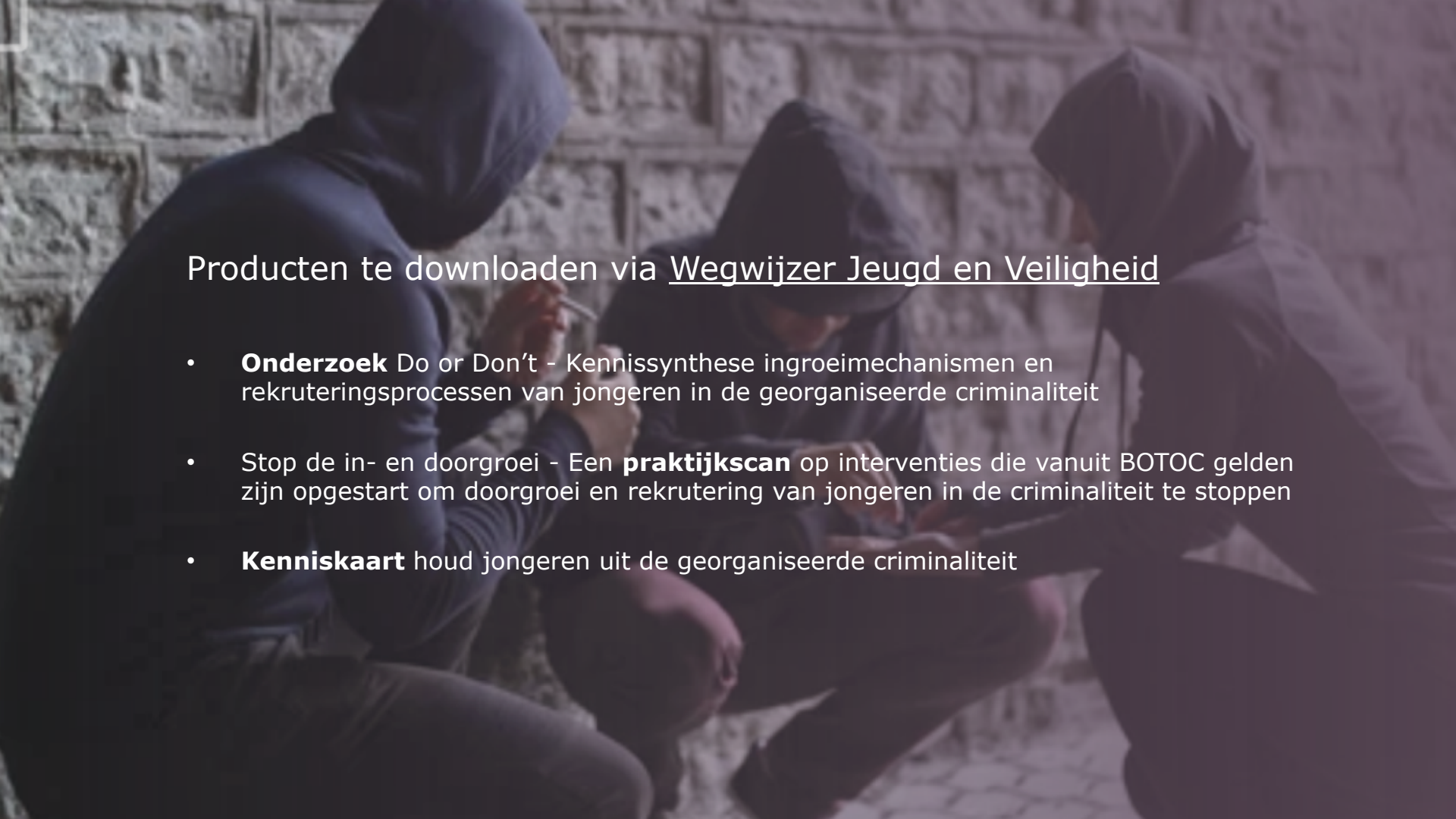
1. Drugsgebruik
2. Laag opgeleid zijn
3. Geen dagbesteding hebben (schoolverlater, geen baan)
4. Financieel kwetsbaar zijn
5. Antisociale persoonlijkheidskenmerken hebben
6. Een gevoel van desillusie hebben

Risicofactoren voor ingroei en rekrutering

7. Een (werk)omgeving hebben waarin sociale banden met personen in de georganiseerde criminaliteit ontstaan
8. Bij een (criminele) jeugdgroep (willen) horen
9. Het idee dat georganiseerde criminele groepen een aantrekkelijke levensstijl leiden, makkelijk en snel geld verdienen
10. In de sociale omgeving zijn georganiseerde criminele groepen actief
11. Tijdens de jeugd of adolescentie zijn geweldsdelicten gepleegd

Aanpak

- Focus op interventies die werken c.q. die inspelen op de risicofactoren die de kans op rekrutering vergroten
  - Zoals: geen dagbesteding hebben, financiële kwetsbaarheid (schulden), onderdeel zijn van een criminele jeugdgroep of het plegen van geweldsdelicten
- Speel in op de beschermende factoren die de kans op rekrutering verkleinen
  - Zoals: een betekenisvolle steunende derde hebben, erkenning krijgen voor talenten of een verandering van omgeving
- Wees alert op het feit dat sommige jongeren al onderdeel zijn van het LinkedIn van de misdaad!



Producten te downloaden via Wegwijzer Jeugd en Veiligheid

- **Onderzoek** Do or Don’t - Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit
- Stop de in- en doorgroei - Een **praktijkscan** op interventies die vanuit BOTOC gelden zijn opgestart om doorgroei en rekrutering van jongeren in de criminaliteit te stoppen
- **Kenniskaart** houd jongeren uit de georganiseerde criminaliteit

BEHANDELRESULTAAT

Informatieve behandeling 8 februari 2023

GEMEENTE Arnhem

Uiteenzetting en rondetafelgesprek bij het agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit” en het raadsvoorstel “APV Arnhem aanvullen met artikelen ten behoeve van aanpak ondermijnende criminaliteit”

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Marcouch
Resultaat van bespreking:	

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Conrad (Forum voor Democratie), Roelen (SP), Loor (D66), Scholten (Volt), Hoogenhout (Partij voor de Dieren), Dayioglu (GroenLinks), Van Plateringen (Burgerbelang Arnhem), Verheij (PVV), Koorn (CDA), Maref (VVD) (deel 1), Eppich (VVD) (deel 2) Groot (Arnhem Centraal), Van Munster (PvdA) (deel 1).
De fracties van de ChristenUnie en DENK waren niet vertegenwoordigd bij de bespreking.

Deel 1: Uiteenzetting onder voorzitterschap van mevrouw Eppich
De heer Pieter Tops (supervisie rekenkameronderzoek 'De wet van de stimulerende achterstand' - onderzoek naar ondermijning (2021)) en de heer Henk Ferwerda (criminoloog, politieonderzoeker en inhoudelijk directeur van Bureau Beke), hebben op uitnodiging, de raadskamer geïnformeerd over ondermijning in het algemeen en de rol van de gemeente en in het bijzonder over jonge aanwas en het ondermijningsbeeld van RTL. Naar aanleiding hiervan heeft de raadskamer vragen gesteld aan de gastsprekers. De presentatie en bijdrage is hier terug te kijken.

Deel 2: rondetafelgesprek/expertmeeting onder voorzitterschap van mevrouw Van Munster
Op uitnodiging van de indieners van het agenderingsverzoek hebben de volgende personen deelgenomen aan het rondetafelgesprek over ondermijnende criminaliteit; Sigrid Planting (Openbaar Ministerie – beleidsofficier); Luc Lenselink (Openbaar Ministerie); Gideon Zandstra (Teamchef Politie); Pepijn Boekhorst (operationeel expert ondermijning politie Arnhem Zuid); Marc Teunissen (operationeel expert ondermijning politie Arnhem Noord); Maarten de Wever (RIEC, bestuurskundige); Etienne van Koningsveld (voormalig stadsmarinier Spijkerkwartier); Melvin Kolf (Presikhaaf University); Lucas Hubrecht (Vereniging Ondernemers Spijkerkwartier) en Hans-Robert van der Doe (voorzitter Stichting Arnhemse Bedrijventerreinen (StAB). Het rondetafelgesprek is hier terug te kijken.

Conclusie
Onder dankzegging in de richting van de heer Tops en Ferwerda en alle deelnemers aan het rondetafelgesprek voor hun komst en bijdrage aan de bijeenkomst stellen de voorzitters vast dat de vergadering, en daarmee de informatieve fase, is afgerond.

De raadsadviseur,

P. Wielaard

De voorzitters,

N. Eppich
M.J.A. van Munster

De gemeente Arnhem wil de komende jaren op diverse manieren de strijd aangaan met de drugscriminaliteit in de stad. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in drie wijken in Arnhem-Oost, te weten Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf.

Op basis van straatinformatie van professionals en systeeminformatie van de politie is een netwerk in beeld gebracht waar jongeren en jongvolwassenen met elkaar verbonden zijn. Het netwerk bestaat uit 484 personen in de leeftijd van 13 tot 65 jaar die crimineel actief zijn. 285 van de personen uit het netwerk komen uit Arnhem waarvan 21 uit de Geitenkamp, 50 uit Malburgen en 43 uit Presikhaaf.

In het netwerk wordt op basis van delictgedrag, leeftijd en pleegplaatsen een onderscheid gemaakt in de volgende categorieën delictplegers: jonge aanwas, rising stars, criminele locals, harde kern en facilitators. Daarnaast is in de periferie van het netwerk ook de next generation in beeld gebracht. De next generation, jonge aanwas en rising stars worden ondanks hun relatief jonge leeftijd nu al door de misdaad beïnvloed.

Op basis van de analyse worden voorstellen gedaan voor een gerichte en concrete aanpak van personen, groepen en fenomenen. Een aanpak die loopt van vroegsignalering tot repressie.

ISBN 978-94-92255-58-7

www.beke.nl

MISDADIGE INVLOED

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt

MISDADIGE INVLOED

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Henk Ferwerda
Joey Wolsink
Nicole Brouwer
Juno van Esseveldt

Beke reeks

MISDADIGE INVLOED

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Henk Ferwerda
Joey Wolsink
Nicole Brouwer
Juno van Esseveldt

Beke reeks

Colofon

In opdracht van
De gemeente Arnhem
Programma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC)

Oorspronkelijke foto omslag
Jakub Brabec on Unsplash

Vormgeving
Marcel Grotens

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt

Misdadige invloed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

ISBN
978-94-92255-58-7

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Arnhem. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de gemeente Arnhem.

© 2022, Bureau Beke

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

Voorwoord 7

1 Een onderzoek in drie Arnhemse wijken 9

1.1 Waarom een onderzoek in deze drie Arnhemse wijken? 9
1.2 De probleemstelling en opbrengsten 10
1.3 Methoden van onderzoek 11
1.3.1 Deskresearch 11
1.3.2 Samenstellen basislijst straatprinsen 11
1.3.3 Netwerkanalyse 12
1.3.4 Verdiepende interviews 15
1.4 Leeswijzer 15

2 De context 16

2.1 Jeugd- en jongerencriminaliteit: ontwikkelingen en carrières 16
2.1.1 Stoppen of doorgaan met criminaliteit 17
2.1.2 Doorgroeiers in de criminaliteit 19
2.2 Drie wijken in Arnhem-Oost 21
2.2.1 Geitenkamp 22
2.2.2 Malburgen 24
2.2.3 Presikhaaf 27
2.2.4 Overeenkomsten en verschillen tussen drie wijken in Arnhem-Oost 30

3 De netwerkanalyse 34

3.1 Over carrières, rekrutering, categorieën plegers en clusters 34
3.2 Eerste opbrengst: next generation 38
3.3 Het netwerk: een eerste beschrijving 38
3.4 Het netwerk en de categorieën 42
3.5 De clusters binnen het netwerk 46
3.6 Inzoomen op Arnhem en drie wijken in Arnhem-Oost 49

3.7 Inzoomen op de drugsproblematiek in drie wijken in Arnhem-Oost 54
3.7.1 De wijk Geitenkamp 54
3.7.2 De wijk Malburgen 60
3.7.3 De wijk Presikhaaf 65
3.7.4 Resumé 72
3.8 Naar een aanpak 75

4 De balans opgemaakt 79

Referenties 87

Bijlagen

Bijlage 1 – Incidenten naar hoofd- en subcategorieën 97
Bijlage 2 – Criminele netwerkvorming in de rest van Arnhem 99

Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in drie wijken in Arnhem-Oost, te weten Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf. Achtergrond van het onderzoek is dat de gemeente Arnhem de komende jaren op diverse manieren de strijd aan wil gaan met de drugscriminaliteit in de stad. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost. Binnen de gemeente leven al langere tijd zorgen over de ondermijnende criminaliteit in de wijken en de invloed die daar mogelijk vanuit gaat op de jeugd.

In dit rapport presenteren we een analyse die zicht geeft op een crimineel netwerk waarbinnen verschillende categorieën jongeren en jongvolwassenen in contact staan met criminele structuren in deze wijken en daarbuiten.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het programma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC) en staat nadrukkelijk in dienst van de lokale en eventueel bovenlokale aanpak.

Voor het onderzoek gebruikten we diverse bronnen. Zo werd bestaande politie-informatie met een nieuwe analysetechniek geanalyseerd, werden open bronnen en literatuur geraadpleegd en werden 24 Arnhemse professionals bij het onderzoek betrokken. Het betreft frontline professionals vanuit de gemeente, de politie en het straathoek-, meiden- en jongerenwerk. De gesprekken met de professionals waren verhelderend, nuttig en ook leuk. We zijn hen zeer erkentelijk voor hun inbreng en danken hen daarvoor.

Een speciaal woord van dank gaat in de eerste plaats uit naar Eddy Klein Hofmeijer, analist in de Politie Eenheid Oost-Nederland voor het uitvoeren van de analyse. Verder zijn wij Ruben Allen, Birgitt Kromkamp, Frederieke Schilling, Paulien Toonen, Bianca van der Weijden en Trudy Witjes van de gemeente Arnhem en Mikel Kleinpenning, Sanne Pothuizen, Eric Wijnhoud en Gideon

Zandstra van de Politie Arnhem veel dank verschuldigd voor het meedenken, aanleveren van informatie en het organiseren van de verschillende bijeenkomsten met professionals.

Tot slot bedanken we de leden van de leescommissie voor hun feedback op het manuscript. Het betreft Frank van Leeuwen, Frederieke Schilling, Monique Willemsen-van de Kamp en Gideon Zandstra.

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt
Arnhem, februari 2022

1 Een onderzoek in drie Arnhemse wijken

De gemeente Arnhem gaat de komende jaren op diverse manieren de strijd aan met de drugscriminaliteit in de stad. Een en ander is neergelegd in het meerjarenprogramma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC). Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost: Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf. Wanneer we het in dit rapport hebben over de wijken in Arnhem-Oost betreft het deze drie wijken.

Binnen de gemeente Arnhem heeft men in het kader van BOTOC behoefte aan een heldere analyse hoe de jongeren op straat zich verhouden tot de criminele structuren in de wijk en daarbuiten. In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in de drie Arnhemse wijken.[1]

1.1 Waarom een onderzoek in deze drie Arnhemse wijken?

Binnen de gemeente Arnhem leven al langere tijd zorgen over de ondermijnende criminaliteit in de drie wijken in Arnhem-Oost en de invloed die daar mogelijk vanuit gaat op de jeugd. Een combinatie van sociaaleconomische problematiek in de wijken en de aanwezigheid van criminele structuren (en mogelijk negatieve rolmodellen) maakt jongeren namelijk kwetsbaar voor afglijden naar (georganiseerde) criminaliteit. Dit is de reden dat er vanuit BOTOC in 2021 zes deelprojecten in deze drie wijken zijn opgestart. Dit zijn zowel preventieve als repressieve projecten waarin wordt samengewerkt met onder andere scholen, wijkteams, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het bedrijfsleven, straatcoaches, en jeugd- en jongerenwerkers.

Lacune

Het ontbreekt tot nu toe echter aan een heldere analyse. Vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn:

- Hoe verhouden de jongeren op straat zich tot de criminele structuren in de wijk?;
- Heeft de gemeente samen met haar veiligheidspartners wel de juiste doelgroep in beeld?;
- Passen de gekozen interventies wel bij deze jongeren wanneer het netwerk om hen heen in beeld is?

De gemeente wil derhalve graag in beeld brengen welke negatieve invloed er uitgaat van personen die onderdeel zijn van (bovenlokale) criminele fluïde netwerken: 'de onzichtbare invloed op het gedrag en de criminele carrièreontwikkeling van jongeren in de wijk'.[2]

Het in beeld brengen van deze netwerken en de kopstukken (harde kern) en carrièremakers (rising stars) hierbinnen is de basis voor een structurele en effectieve aanpak. De rising stars en de harde kern zijn namelijk voor de jongeren in de wijk te beschouwen als negatieve rolmodellen.

Ambitie

De ambitie van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de relatie is tussen de overlast en criminaliteit in drie Arnhemse wijken enerzijds en de regionale ondermijnende drugscriminaliteit anderzijds. Op basis van dit beeld wordt nagegaan in hoeverre de bestaande aanpak op problematische jeugd(netwerken) in de wijk, maar ook binnen de persoonsgerichte aanpak (PGA) en de aanpak van ondermijning, afdoende is of bijstelling behoeft.

1.2 De probleemstelling en opbrengsten

Voor het onderzoek naar de fluïde criminele netwerken formuleren we de volgende probleemstelling:

> *Hoe is de jeugdcriminaliteit in drie Arnhemse wijken verbonden met en wordt ze beïnvloed door bovenlokale criminele (drugs)netwerken?*

Uit deze probleemstelling leiden we de volgende concrete onderzoeksvragen af:

1. Hoe ziet het bovenlokale criminele netwerk eruit dat invloed heeft op jongeren in Arnhem-Oost?
2. Welke te onderscheiden categorieën jongeren en ouderen – zoals harde kern, rising stars, criminele locals, jonge aanwas en facilitators – zitten er in het netwerk, wat is hiervan de omvang, wat zijn hun kenmerken en aan welke vormen van criminaliteit maken ze zich schuldig?
3. Welke clusters zijn er binnen het netwerk te onderscheiden en wat zijn hun kenmerken en criminaliteitspatronen?
4. Wat betekent voorgaande voor de aanpak van de harde kern, rising stars, criminele locals, jonge aanwas en facilitators?

Voor de uitvoering van dit onderzoek is samengewerkt met een politie-analist uit de Eenheid Oost-Nederland. Hierdoor kent het onderzoek een tweeledige opbrengst. Allereerst is er deze geanonimiseerde onderzoeksrapportage, maar daarnaast is er ook een analyse op naamsniveau die door de politie-analist is overgedragen aan en in beheer is bij het basisteam Arnhem-Noord. Binnen de geldende convenanten kan deze analyse gebruikt worden voor de aanpak. Omdat de onderzoekers alleen gebruik hebben kunnen maken van geanonimiseerde informatie en niet van informatie op persoonsniveau is het in de beschrijving van het netwerk niet mogelijk om in te zoomen op criminele families.[3]

1.3 Methoden van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen die hierna worden toegelicht.

1.3.1 Deskresearch

Om dit onderzoek en de onderzoeksgroep in een context te plaatsen, analyseerden we open bronnen, notities, registraties van de gemeente en literatuur. We geven op basis van deze bronnen in hoofdstuk 2 een beeld van ontwikkelingen en carrières in de jeugd- en jongerencriminaliteit enerzijds en typeren de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf – de wijken waar de personen in dit onderzoek een band mee hebben – anderzijds.

1.3.2 Samenstellen basislijst straatprinsen

De analyse kent het samenstellen van een primaire namenlijst (basislijst) als startpunt. Om te komen tot een dergelijke lijst is informatie/kennis van betrokken 'streetlevel functionarissen' uit de wijken aangevuld met informatie van een

aantal rechercheurs. Omdat er in dit onderzoek voor gekozen is om de onderzoekers geen kennis te laten nemen van informatie op naamsniveau is deze lijst via de politie overgedragen aan de politie-analist. De basislijst van in totaal 132 personen verdeeld over de drie wijken is samengesteld uit twee bronnen die te typeren zijn als straatinformatie:

- Straatprinsen of kopstukken: dit zijn de op dit moment crimineel actieve jongeren en jongvolwassenen (vaak vanaf een jaar of 16) uit de wijk die behoren tot de problematische jeugdgroep in de wijk, die veel (criminele) contacten hebben, te beschouwen zijn als informele of formele leiders die zichtbaar zijn of op de achtergrond de touwtjes in handen hebben, die invloed hebben op het gedrag van de jongeren op straat en te zien zijn als de spinnen in het spreekwoordelijke web;
- Straatprinsen of kopstukken van toen: dit betreft een aantal twintigers en dertigers met hetzelfde profiel als hierboven maar die uit beeld zijn en volgens professionals op de achtergrond nog steeds een rol spelen.

1.3.3 Netwerkanalyse

De netwerkanalyse is in samenwerking met een politie-analist uitgevoerd en ziet er op hoofdlijnen als volgt uit: op basis van politieregistraties van de afgelopen drie jaar is gekeken wie er in samenhang met de personen op de basislijst staan geregistreerd.[4] Deze informatie is uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH) gehaald, middels Blue View. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een breed scala aan politiecontacten zoals staandehoudingen, aanhoudingen (w.o. heterdaad), meldingen openbare orde, verkeerscontroles en (voornamelijk) aandachtsvestigingen (registraties n.a.v. verdachte situaties).

Het is overigens goed mogelijk dat er dat er nog meer registraties op personen bij de politie bekend kunnen zijn in het systeem van de recherche (Summ-it). Deze gevoelige informatie kon niet gebruikt worden voor dit onderzoek, maar kan in een latere fase – aanpak – eventueel nog toegevoegd worden.

Extended netwerk

Voorgaande analyse geeft zicht op een uitgebreid of *extended* netwerk zoals in figuur 1.1 is weergegeven. Dit netwerk bestaat uit 1.635 personen die in de afgelopen 3 jaar tenminste één keer voorkomen als verdachte of betrokkene in 14.611 registraties bij de politie. Nadere analyse van dit *extended* netwerk leert dat 66 procent van de personen uit Arnhem komt. Van de resterende personen woont een groot deel in Gelderland, maar er zijn ook diverse personen in het netwerk

actief die uit andere delen van het land komen zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Almere. Dit illustreert de landelijke reikwijdte van dit netwerk.

Figuur 1.1 – Extended netwerk

Naar een limited netwerk

Om het netwerk van 1.635 personen op inhoud in te perken en te komen tot een *limited* netwerk selecteren we personen die op basis van politiecontacten als actief te beschouwen zijn. Zij hebben in de afgelopen drie jaar minimaal tien politiecontacten, waarbij ze minimaal drie keer als verdachte geregistreerd zijn.

Het *limited* netwerk dat is ontstaan, vormt de basis voor een verdiepende analyse. Allereerst zijn de volgende stappen gezet:

- Alle dubbele entiteiten zijn samengevoegd tot één;
- Alle NN personen zijn verwijderd[5].

Dit levert een *limited* netwerk op – figuur 1.2 – dat bestaat uit 484 personen. Van deze 484 horen 54 personen tot de basisgroep: de oude en nieuwe straatprinsen. De 484 personen komen in de afgelopen drie jaar in 10.311 politieregistraties voor als verdachte of betrokkene. Het betreft 3.087 registraties als betrokkene en 7.224 registraties in de rol als verdachte.

Voor deze personen zijn – naast bijvoorbeeld leeftijd, geslacht en woonbuurt – op basis van bestaande cognos-rapportages die binnen de politie gebruikt worden de volgende gegevens aan de personen in het netwerk toegevoegd:

- Rapport 4311, antecedenten;
- Rapport 2134, de actieradius van de door hen gepleegde strafbare feiten.

Figuur 1.2 – Limited netwerk

De 484 personen in het *limited* netwerk vormen de basis van de beschrijving van het totale netwerk, de categorieën personen binnen het netwerk en de te onderscheiden subnetwerken c.q. clusters. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

1.3.4 Verdiepende interviews

In totaal zijn er meerdere groepsgesprekken en individuele gesprekken gevoerd waar in totaal 24 professionals aan hebben meegewerkt. Het betreft frontline professionals vanuit de gemeente (beleid, veiligheid, leefbaarheid en zorg), de politie (blauw en recherche) en het straathoekwerk, meidenwerk en jongerenwerk. In deze sessies in de wijken en daarbuiten is gesproken over de wijken, de jeugd, de context, de overlast en criminaliteit, en de aanpak.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport gaan we in hoofdstuk 2 in op de context van dit onderzoek. We gaan kort in op een aantal voor dit onderzoek relevante algemene ontwikkelingen in de jeugd- en jongerencriminaliteit en criminele carrières. Verder geven we een beeld van de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf omdat dit de wijken zijn waar een deel van de personen uit het netwerk wonen en actief zijn. In hoofdstuk 3 beschrijven we het *limited* netwerk, de categorieën personen binnen het netwerk en de te onderscheiden subnetwerken c.q. clusters. In het afsluitende hoofdstuk 4 – dat te lezen is als een leesvervangende samenvatting – maken we de balans op en reflecteren we op de analyse en opbrengsten.

Eindnoten

1. In een aparte notitie is op basis van politie-informatie een beeld gegeven van de betrokkenheid van jongeren uit de drie wijken in Arnhem-Oost bij drugscriminaliteit. Zie hiervoor: van Esseveldt & Ferwerda, 2022.
2. Zie ook Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017.
3. Zie bijvoorbeeld Ferwerda, de Graaf, Lesscher & Saadat, 2018.
4. Daarbij wordt gebruik gemaakt van Analist's Notebook en UCINET.
5. Nomen nescio c.q. 'naam onbekend'.

2 De context

In dit hoofdstuk staan we stil bij de context van dit onderzoek. Allereerst gaan we in op het onderwerp jeugd- en jongerencriminaliteit waarbij ontwikkelingen en carrières centraal staan. Daarna geven we een beschrijving van de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost, oftewel de context waarin een deel van de jongeren uit dit onderzoek een binding mee hebben.

2.1 Jeugd- en jongerencriminaliteit: ontwikkelingen en carrières

Sinds de eeuwwisseling is er sprake van een sterke daling (halvering) van de criminaliteit gepleegd door jongeren en jongvolwassenen[1] en van een daling van het aantal problematische jeugdgroepen[2]. Deze daling heeft overigens vooral betrekking op de offline criminaliteit. Recent onderzoek wijst – na een groot aantal jaren daling – op een stabilisering van de omvang van de jeugdcriminaliteit en van een toename van wapenbezit en geweldsmisdrijven onder jongeren en jongvolwassenen. Gedigitaliseerde vormen van jeugd- en jongerencriminaliteit en cybercrime nemen overigens ook toe.

Uit diverse onderzoeken[3] komt naar voren dat de daling in de jeugd- en jongerencriminaliteit ons in de eerste plaats overkomen is in de vorm van de 'Crime drop' als autonome ontwikkeling in de westerse wereld. Daarnaast zijn er 'Out of the box' verklaringen, zoals de afname van het loodgehalte in ons milieu. Dit zou invloed hebben op een afname van afwijkend gedrag van mensen. Ook dient de toename van het smartphonegebruik door jongeren genoemd te worden waardoor het rondhangen op straat (met bijbehorend gedrag) voor een deel vervangen is door digitaal rondhangen.[4]

Er zijn ook afgedwongen verklaringen voor de daling van de jeugd- en jongerencriminaliteit die ook opgeld doen voor ons land. Dit zijn onder andere:

- Stedelijke vernieuwing;
- Vroegsignalering en de aanpak van risicojeugd en -gezinnen;
- Ketensamenwerking;
- Gelegenheidbeperkende en technopreventieve maatregelen;
- 'Focused policing'.

'Focused policing' lichten we er even uit, want deze categorie afgedwongen verklaringen is zeer relevant voor onderhavig onderzoek. Oorspronkelijk verwees 'policing' bij deze categorie naar activiteiten en interventies door de politie.[5] Inmiddels betreft het hier ook activiteiten en interventies die door de politie met anderen worden uitgevoerd waarbij de politie niet noodzakelijkerwijs zelf de initiatiefnemer of regisseur is. Kortom, het begrip 'policing' is van strikt politiewerk langzamerhand verschoven naar gezamenlijke handhaving. Hoe het ook zij, de grote gemene deler bij 'focused policing' is focus, samenwerking, persoons-, doelgroep- en gebiedsgericht. Vanuit onderzoek is bekend dat het aanbrengen van gezamenlijke focus in analyse en een gerichte integrale aanpak op *hot times*, *hot spots*, *hot groups* en *hot shots* zin hebben in het terugdringen van criminaliteit en overlast.[6] In het kader van de aanpak van jeugd- en jongerencriminaliteit zijn de Top X-aanpakken zoals de Top600 in Amsterdam (*hot shots*) en de aanpak van jeugdgroepen (*hot groups*) voorbeelden binnen deze categorie. Dit zijn aanpakken waar de politie samen met haar ketenpartners de afgelopen jaren sterk op heeft ingezet. Onderzoekers[7] constateren bijvoorbeeld dat in meer dan de helft (60%) van de door hen bekeken criminele jeugdgroepen sprake is geweest van een integrale aanpak, waarbij duidelijke stappen zijn gezet in de onderlinge samenwerking met positieve resultaten.

2.1.1 Stoppen of doorgaan met criminaliteit

In de internationale criminologie bestaan theorieën waarin een relatie wordt gelegd tussen de levensloop van jongeren en hun betrokkenheid bij criminaliteit. Met name Sampson en Laub[8] hebben veel onderzoek gedaan naar dit fenomeen en ook invloed gehad op Nederlands onderzoek[9]. Bekend is het onderscheid tussen het zogeheten opgroei- en signaalgedrag, en het daarmee verband houdende onderscheid tussen *desistance* (stoppen) en *persistance* (doorgaan). We lichten een en ander hierna toe.

Stoppen

Veruit het leeuwendeel van de jeugdcriminaliteit kan onder opgroeigedrag worden geschaard en neemt af met het ouder worden.[10] Naarmate de jaren vorderen,

veranderen de sociale bindingen van jonge mensen ten faveure van een conventionele maatschappelijke carrière. Jongerenwerkers geven bijvoorbeeld vaak aan dat 'woning', 'wijf' 'werk' – en tegenwoordig 'wifi' – factoren zijn die invloed hebben op het uiteindelijk stoppen met criminaliteit. Onder invloed van de levensloopcriminologie is er tevens aandacht voor deze *desistance* en de verklarende factoren die daarbij een rol spelen.[11] Bij *desistance* staat het proces van stoppen met crimineel gedrag en het opbouwen van een nieuwe, niet-criminele identiteit centraal.[12] Copp, Giordano en Longmore[13] concluderen in een recent artikel dat naast gebeurtenissen in de levensloop zoals trouwen en kinderen krijgen, ook cognitieve processen een rol spelen. Zij duiden met name op de zich rijpende identiteit van de jongere crimineel die eveneens een rol speelt bij het stoppen. Het belang van een ontwikkelende identiteit kan moeilijk los worden gezien van tamelijk recente bevindingen in de neurologie. Ook in de neurologie wordt namelijk bevestiging gevonden in het patroon van een afnemende criminaliteit met het vorderen der levensjaren. Alleen komt de neurologie met een biologische verklaring, namelijk de rijping van de hersenen.[14] Het puberbrein maakt dat jongeren de gevolgen van hun handelen niet altijd adequaat kunnen inschatten en dat zou mede het opgroeigedrag veroorzaken.

Uit onderzoek van Weijers[15], blijkt dat jonge veelplegers lang afwegen of ze zullen doorgaan of stoppen met criminaliteit. Deze uitkomst weerspreekt de tot nu toe dominante theorie uit de criminologie dat jongeren ongemerkt stoppen met criminaliteit. Degenen die willen stoppen, ervaren volgens Weijers dat het oude leven niet meer bij hen past, dat de inkomsten tegenvallen en dat de lol eraf is. Ze zijn de stress zat, zien geen toekomst meer in hun oude levensstijl en voelen zich er te oud voor.

Interessant zijn ook de interventies waarin ex-gedetineerden en/of personen die hun criminele carrière vaarwel hebben gezegd (*desisters*) een belangrijke rol kunnen spelen om actieve daders er toe te bewegen hun criminele carrière vaarwel te zeggen. Er worden hiervoor ook wel termen gebruikt als ´positive role models´, ´peer support´ en ´mentoring projects´.[16]

Naast de reeds genoemde verklaringen voor het stoppen met criminaliteit, noemt Geenen[17] in het rapport 'Stoppen is afzien' de betekenis van professionals bij *desistance*. Net als Rovers[18] gaat zij ervan uit dat de kwaliteit van de relatie van professionals en cliënten effect heeft op de resultaten van interventies.

Resisters

In Nederland heeft met name Adjiembaks (2018) met haar dissertatie '(On)gemerkt bijzonder: levensverhalen van resisters en de betekenis van het uitblijven van een criminele carrière', aandacht geschonken aan resistentie. Het gaat hierbij om het verschijnsel dat personen in een criminele omgeving die blootstaan aan risicofactoren lang niet altijd zelf crimineel worden. Een categorie weet de verleidingen te weerstaan.

Doorgaan

Een klein deel van de jongeren en jongvolwassenen gaat door met hun criminele levenswandel, ook als de jaren vorderen. Ouder worden, veranderende bindingen, een rijpende identiteit en het volwassen worden van de hersenen lijken minder of geen effect te hebben op deze categorie. Vaak betreft het hier het aandeel personen dat al tijdens de jonge jaren signaalgedrag liet zien in de vorm van vroege voorspellers van een (aanhoudende) criminele carrière. Voorbeelden daarvan zijn onder andere spijbelgedrag, pestgedrag en het afkomstig zijn uit een zwak sociaal gezin.[19] Ook deelname aan een criminele jeugdgroep is een krachtige voorspeller voor een latere criminele carrière. De jeugdgroep is niet zelden een 'kraamkamer' voor de georganiseerde criminaliteit.[20] Daarbij moet wel opgemerkt worden dat doorgaan bepaald niet hetzelfde is als doorgroeien. Net als in dit onderzoek hebben we ook in eerder onderzoek onderscheid gemaakt tussen de zogeheten criminele locals en de harde kern.[21] Bij eerstgenoemde categorie gaat het bij uitstek om vaak oudere, lokale veelplegers die ooit instroomden als jeugdcrimineel. Het betreft niet bepaald de succesvolle criminelen. Vaak gaat het dan om personen die het op meerdere vlakken maar niet lukt om een conventionele carrière op de bouwen. Hierbij valt te denken aan verslaafde veelplegers of personen die het om diverse redenen maar niet lukt om afscheid te nemen van de criminele levensstijl. Succesvol in crimineel opzicht is wel de harde kern: beroepscriminelen die vaak in georganiseerd verband en bovenlokaal actief zijn. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.1.2 Doorgroeiers in de criminaliteit

We beginnen deze paragraaf met een fragment uit een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens.[22]

Mocro Maffia

De 'Mocro Maffia' vindt haar oorsprong in een jeugdgroep die aan het begin van deze eeuw actief was in de Diamantbuurt in De Pijp in Amsterdam. De groep die zich in haar beginjaren bezighoudt met overlast en intimidatie groeit door richting bedreigingen, overvallen, inbraken en de handel in coke. Door een ruzie in 2012 over een partij coke van 200 kilo die verdween uit de haven van Antwerpen valt de groep uit elkaar en ontstaan er twee groepen. De eerste staat onder leiding van Gwenette Martha en bij de andere stonden Houssine Ait Soussan (alias Hoes of de burgemeester) en Benaouf Adoui aan het roer. Sinds 2012 zijn er over en weer meer dan twintig liquidaties gepleegd die telkens over drugs gaan. Inmiddels zijn er meerdere groepen bij de drugsoorlog van de 'Mocro Maffia' betrokken. Moorden leiden tot nieuwe vetes waar broers, neven en (voormalige) vrienden in verwikkeld raken. Semi-automatische en automatische vuurwapens en PGP-Blackberry's (Pretty Good Privacy) zijn onderdeel van de bedrijfsuitrusting van deze gewelddadige drugscriminelen.

De term 'Mocro Maffia' is overigens vreemd omdat er niet alleen mannen van Marokkaanse komaf bij betrokken zijn en ze met de aanduiding 'maffia' teveel status krijgen.

Topcrimineel Gwenette Martha kwam in 2014 om het leven. Hij had maar liefst 80 'schotwonden'. Benaouf Adoui is veroordeeld voor een liquidatie in Antwerpen en zou in 2020 voorwaardelijk in vrijheid komen. Hij blijft echter langer vastzitten omdat men hem linkt aan een verijdelde bevrijdingspoging met een helikopter uit de gevangenis in Roermond, waarna hij is overgeplaatst naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught.

Hij geldt al jaren als een sleutelfiguur in de aanhoudende oorlog in de onderwereld. Houssine Ait Soussan is op vrije voeten en zit in Marokko en behoort samen met Ridouan Taghi (alias Kleine) en Richard Riquelme (alias Rico de Chileen) tot de belangrijkste erfgenamen.

Voorgaand fragment illustreert hoe de – hoogstwaarschijnlijk – zwaarste criminelen van dit moment vanuit groepen jongeren die zich eerst schuldig maakten aan overlast en intimidatie op straat zijn doorgegroeid richting de drugscriminaliteit. Het fragment is heftig, maar gelukkig ook uitzonderlijk. Slechts een kleine groep jongeren – vaak met specifieke kenmerken en opgroeiend in bepaalde contexten –blijkt door te groeien richting High Impact Crimes en richting zware en soms zelfs georganiseerde criminaliteit, zo blijkt uit diverse onderzoeken.[23]

In een recent artikel[24] wordt nader ingegaan op deze groep (potentiële) doorgroeiers. Het betreft de jongeren die, soms al heel jong (jonger dan 16 jaar), standaard met echte en/of nepwapens buurtbewoners bedreigen, medepassagiers aanvallen in het openbaar vervoer of een overval (proberen te) plegen op straat, op een benzinestation of een winkel. Deze jongens zijn vaak al enige tijd actief op straat – op typische 'hot spots' – met overlast, bedreiging en geweld. Daarnaast vertonen ze wangedrag, spijbelen ze en worden ze weggestuurd van school. Vaak zijn er problemen in de thuissituatie en wordt handel in drugs in het milieu als een voor de hand liggende bron van inkomsten beschouwd. Doorgegroeide criminelen die deel uitmaken van de 'Mocro Maffia' zijn hun (negatieve) rolmodellen. De doorgroeiers of rising stars lopen vanwege hun meestal opvallende gebrek aan empathie en besef van de afschuwelijke gevolgen van hun gedrag ernstig risico om snel door te groeien richting criminaliteit als routine, met name richting routineuze gewelddadige misdrijven in het kader van betrokkenheid bij drugscriminaliteit. Daarmee dreigen ze overigens voor zichzelf ook de toegang tot een aangepast, niet crimineel leven verder te blokkeren.

De potentiële doorgroeiers zijn enerzijds 'te groot voor de wijkagent' en anderzijds 'te klein voor de recherche'. Vanuit zorgen om verharding van de jeugdcriminaliteit wordt deze categorie van potentiële doorgroeiers als zeer zorgelijke gezien. Juist hun 'tussenstatus' – minder zichtbaar in de wijk en op weg richting de georganiseerde drugscriminaliteit – betekent dat ze door professionals gemakkelijk uit het oog verloren kunnen worden. De politie signaleert deze jongens minder in de wijk omdat hun actieradius groter wordt. Ze plegen hun strafbare feiten namelijk meer regionaal en bovenregionaal. Waar ze ooit onderdeel uitmaakten van een jeugdgroep en begonnen met overlast in de wijk, maken ze nu in de luwte carrière in de zwaardere criminaliteit. In die zin zijn overlastgevende en criminele jeugdgroepen te beschouwen als de 'kraamkamer van de georganiseerde misdaad'.[25]

2.2 Drie wijken in Arnhem-Oost

Drie wijken in Arnhem-Oost vormen de context waarin een deel van de jongeren uit dit onderzoek een binding mee hebben. Dat is de reden dat we in deze paragraaf achtereenvolgens een schets van de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf geven. We besluiten met een aantal verschillen en overeenkomsten tussen deze drie wijken in Arnhem-Oost.

2.2.1 Geitenkamp

De wijk Geitenkamp, in de volksmond ook wel 'de geitenbult' genoemd, is ontworpen in 1918 en vernoemd naar een boerderij die voorheen op die plek lag. Ten tijde van het bouwen van de wijk lag deze ver van het stadscentrum af. De wijk is dan ook opgezet als zelfstandige woonwijk met eigen voorzieningen. Centraal in de wijk bevindt zich een marktplein waar van origine verschillende winkels en een café gevestigd zijn. De wijk wordt omschreven als een stadswijk met een dorpsgevoel.[26] Geitenkamp ligt in een heuvelachtig gebied waardoor er zich in de wijk grote hoogteverschillen bevinden. Vanwege deze bijzondere ligging en vanwege de bouwstijl uit de jaren 20 en 30 is de wijk aangewezen als beschermd stadsgezicht.[27] De wijk Geitenkamp manifesteert zich letterlijk en figuurlijk als een aparte, sterk samenhangende eenheid. Dit komt onder andere vanwege de duidelijke begrenzing van de wijk en het feit dat de meeste gebouwen in een tijdsperiode van tien jaar zijn gebouwd en daarna nooit meer zijn veranderd.[28] In tegenstelling tot Presikhaaf en Malburgen, is Geitenkamp géén voormalige 'Vogelaarwijk'. Wel is Geitenkamp, eveneens als de twee andere wijken, opgenomen in de Arnhem-Oost aanpak.[29] In de Arnhem-Oost aanpak staan vijf wijken centraal waar sprake is van sociale problemen in combinatie met overlast en criminaliteit. Via verschillende initiatieven wordt geprobeerd om de situatie in deze wijken te verbeteren, onder andere op gebieden zoals onderwijs, wonen en veiligheid.[30]

Demografie

In Geitenkamp wonen 3.884 mensen, waarvan het merendeel een Nederlandse achtergrond heeft (73,6%). Ongeveer 10 procent van de inwoners heeft een westerse achtergrond. De overige inwoners hebben een Turkse (3,4%), Surinaamse (2,1%), Antilliaanse (2,0%), Marokkaanse (0,4%) of overige niet-westerse achtergrond (8,5%).[31] De wijk wordt dan ook omschreven als een 'witte volkswijk met weinig allochtonen'.[32] De huishoudens bestaan voor iets meer dan de helft uit eenpersoonshuishoudens (53%). Daarnaast zijn er eenoudergezinnen (15%), paren met kinderen (12%) en paren zonder kinderen (20%) in de wijk. De bevolkingsgroei in de wijk is de afgelopen 20 jaar sterk afgenomen. Ongeveer 90 procent van de woningen in Geitenkamp heeft een WOZ-waarde onder de €200.000. Maar liefst 82 procent van de huizen is in het bezit van een woningcorporatie. Mede hierdoor wordt de wijk op de website van de gemeente omschreven als een wijk die als voorbeeld van sociale woningbouw genoemd mag worden.[33] Het feit dat de wijk een beschermd stadsgezicht is, kent ook een negatievere kant. Om deze reden mogen de nu relatief kleine huizen namelijk niet worden aangepast

door ze bijvoorbeeld samen te voegen of te verbouwen. Dit maakt dat de huizen en daarmee dus de wijk niet interessant genoeg is voor mensen met een hoger inkomen die willen wonen in grotere huizen.[34]

De sociaaleconomische positie van de inwoners van Geitenkamp is niet altijd even goed. Er is onder andere sprake van laaggeletterdheid, eenzaamheid onder bewoners en schuldenproblematiek. De werkloosheid is hoog en ook de bijstandsdichtheid is op een hoog niveau in de wijk. Zo heeft in 2020 gemiddeld 16 procent van de inwoners tussen de 15 en 64 jaar in Geitenkamp een bijstandsuitkering. Ongeveer 70 procent van deze groep ontvangt de bijstandsuitkering al meer dan drie jaar. Het gemiddelde besteedbaar huishoudensinkomen in de wijk is een stuk lager dan het besteedbaar inkomen dat voor de rest van de stad Arnhem geldt (respectievelijk €25.500 en €37.300). In de wijk is dan ook 24 procent van de huishoudens te omschrijven als een huishouden met een laag inkomen. Dit is twee keer zoveel als het gemiddelde van de stad.[35] Veel kinderen groeien op in armoede en er is sprake van generatiearmoede waarbij de armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven. Daarnaast wonen veel kwetsbare mensen bij elkaar in de wijk, zoals mensen die begeleid wonen of mensen die een psychische kwetsbaarheid hebben maar weinig begeleiding krijgen. Daarnaast stellen bewoners dat er 'vluchtelingen' uit de andere wijken in Arnhem, waar de goedkopere woningen zijn gesloopt en deze vervangen zijn door duurdere woningen, naar de Geitenkamp zijn toegekomen. Volgens de bewoners veroorzaakt dit extra spanning in de wijk en volgens hen is de Geitenkamp dan ook 'het afvoerputje van Arnhem' geworden.[36]

Leefbaarheid, veiligheid en maatschappelijke participatie

Uit een onderzoek naar de veiligheid, leefbaarheid en het welzijn van de bewoners in Arnhem bleek dat de leefbaarheid in de wijk Geitenkamp een relatief lage score krijgt, namelijk een 6,5. De sociale cohesie in de wijk scoort net iets onder het gemiddelde van de stad (respectievelijk 5,3 en 5,7 gemiddeld). In de wijk wordt door de bewoners overlast ervaren door buurtproblemen waarbij verloedering het meeste voorkomt, gevolgd door verkeersoverlast.[37] Daarnaast komen ook sociale overlast, vermogensdelicten, dreiging en overige overlast in grotere mate voor in Geitenkamp dan in de stad in zijn geheel.[38] Ten opzichte van 2019 is het aantal delicten in de wijk in 2020 met 25 procent gestegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vermogensdelicten en vernielingen.[39] Verder is opvallend dat het aandeel inwoners van Arnhem dat negatief is over de ontwikkeling van hun buurt in het afgelopen jaar het hoogste is in Geitenkamp, namelijk 41 procent. Daarnaast zijn er in de wijk relatief veel mensen die verwachten dat de buurt in

de toekomst verder achteruit gaat en zijn de inwoners het meeste negatief over de buurtontwikkeling in het afgelopen jaar.[40] Er komen weinig meldingen vanuit de wijk naar bijvoorbeeld de politie. Buurtbewoners stellen zelf dat het verlinken van iemand in de wijk over criminele activiteiten een taboe is.[41]

Wat betreft de beleving van veiligheid, voelen relatief veel bewoners van Geitenkamp zich wel eens onveilig in de eigen woonbuurt (35%). Ze geven de wijk op dit gebied dan ook een 6.1 als rapportcijfer. Dit is onder het gemiddelde van 6,7 dat de stad in zijn geheel krijgt.[42] Tevens zijn zowel sociale eenzaamheid (het missen van sociale contacten) als emotionele eenzaamheid (het missen van een intieme band met personen) in de wijk meer aanwezig dan in vergelijking met andere delen van Arnhem.[43] Ongeveer een derde (30%) van het aantal inwoners heeft tenminste één langdurige beperking (zoals ziekte, aandoeningen en handicaps). Dit is het op één na hoogste percentage van de stad. Alleen Malburgen-Oost scoort iets hoger op dit gebied. Het aantal vrijwilligers in de wijk en ook het aantal mantelzorgers in de wijk is daarentegen op eenzelfde gemiddelde niveau als de stad in zijn geheel.[44]

Geitenkamp in het nieuws

De wijk komt de afgelopen jaren regelmatig negatief in het nieuws en de wijk heeft al tijden een slecht imago. Zo is de wijk bijvoorbeeld in het nieuws rondom de jaarwisseling 2020-2021 omdat het dan enkele avonden op rij erg onrustig is vanwege rellende jongeren. De jongeren zijn boos vanwege het vuurwerkverbod wat dat jaar geldt, waardoor ze brandstichten en toch vuurwerk afsteken.[45] Ook wordt een woning gesloten vanwege de handel in zwaar illegaal vuurwerk.[46] Er is niet alleen maar negatief nieuws uit de wijk. Zo zijn er bijvoorbeeld ook inwoners die zich inzetten om het imago van de wijk te verbeteren. Zij proberen de leefbaarheid in de wijk te vergroten door bijvoorbeeld twee keer per jaar opruimacties te organiseren.[47]

2.2.2 Malburgen

Malburgen is een wijk in het zuiden van Arnhem die bestaat uit drie deelwijken: Malburgen-West, Malburgen-Oost (Zuid) en Malburgen-Oost (Noord). De wijk ligt relatief dicht bij het stadscentrum en wordt met dit noordelijke stadsdeel in verbinding gebracht via twee bruggen over de uiterwaarden en de Rijn.[48] Tijdens de aanbouw van de wijk in de jaren dertig was het oorspronkelijke plan dat de wijk een gebied zou worden met veel ruimte voor groen, maar doordat er na de Tweede Wereldoorlog een groot woningtekort was, werd hier van afgeweken en kwamen er veel goedkope woningen voor in de plaats. Ook in de jaren 50, 60 en

70 groeide de wijk en kreeg de wijk het karakter van een klassieke volksbuurt met vooral huurwoningen en -flats. In de jaren 80 en 90 was er sprake van veel sociale problematiek in de wijk en werd er veel overlast ervaren van criminaliteit en drugshandel en -gebruik. Het verloop van de bewoners in de wijk was dan ook hoog. Veel autochtone bewoners verhuisden naar andere delen van de stad en bewoners met een niet-westerse migratieachtergrond kwamen juist naar de wijk toe.[49] Tegenwoordig wonen er relatief veel kwetsbare mensen in Malburgen. Zij hebben sociale of psychische problemen en hebben regelmatig te maken met financiële zorgen.[50]

Malburgen is een voormalige Vogelaarwijk en maakt – evenals Geitenkamp – deel uit van de Arnhem-Oost aanpak.[51] Er zijn veel initiatieven in de wijk. Zo zijn er sinds mei 2021 bijvoorbeeld straatcoaches in de wijk actief die op straat te vinden zijn. Zij proberen contact te leggen met de jongeren in de wijk en hen te helpen bij het weerstaan van de verleidingen van de criminele wereld. Daarnaast zijn de straatcoaches ingezet om het gevoel van veiligheid in de wijk te versterken en de overlast te verminderen.[52]

Demografie

In Malburgen wonen de meeste mensen in Malburgen-Oost (Zuid) (n=8.971), gevolgd door Malburgen-Oost (Noord) (n=6.441) en Malburgen-West (n=4.608). In totaal wonen er 20.020 mensen in Malburgen.[53] De samenstelling van de inwoners van Malburgen-West is divers. Zo'n 53 procent van de inwoners heeft een Nederlandse achtergrond, 35 procent heeft een niet-westerse achtergrond (zoals Turks en Marokkaans) en 12 procent een westerse achtergrond. In Malburgen-Oost (Noord) is deze verhouding vergelijkbaar. Hier heeft 57 procent een Nederlandse achtergrond, 31 procent een niet-westerse achtergrond en 12 procent een westerse achtergrond. In Malburgen-Oost (Zuid) ligt de verhouding anders. Hier heeft 45 procent van de inwoners een niet-westerse achtergrond, 44 procent een Nederlandse achtergrond en 11 procent een westerse achtergrond.[54] Naar verwachting wordt Malburgen in 2022 qua inwonersaantal de grootste wijk van Arnhem.[55] De buurt Immerloo, die ligt in Malburgen-Oost (Zuid), is het kleinste gedeelte van Malburgen maar heeft het meeste aantal inwoners per vierkante meter in Arnhem.[56]

Vooral in Malburgen-Oost (Zuid) zijn veel woningen het eigendom van een woningcorporatie (75%). In Malburgen-Oost (Noord) en Malburgen-West is dit aandeel minder (respectievelijk 38% en 45%). In deze twee delen van Malburgen staan dan ook relatief veel koopwoningen (43% en 41% van de huizen). De WOZ-waarde van de huizen in heel Malburgen is laag. In Malburgen-Oost (Noord)

en Malburgen-West heeft tussen de 61 tot 65 procent van de huizen een waarde tot €200.000. In Malburgen-Oost (Zuid) geldt dit zelfs voor 75 procent van de huizen.[57]

In Malburgen-West is het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen €33.200 per jaar en hier is ongeveer de helft van de inkomens laag te noemen. Een kwart van de huishoudens heeft tot 120 procent van het sociaal minimum te besteden. Dit is iets hoger dan het gemiddelde van de stad Arnhem, waar dit bij ongeveer een vijfde van de huishoudens het geval is. In Malburgen-Oost (Noord) is het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen wat hoger (€35.300 per jaar). Ook hier is ongeveer de helft van de inkomens laag te noemen en heeft ongeveer een vijfde een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. Ongeveer twee derde van de inkomens in Malburgen-Oost (Zuid) is aan te merken als laag. Gemiddeld hebben de huishoudens zo'n €28.100 per jaar te besteden. Bijna 40 procent van de huishoudens heeft tot 120 procent van het sociaal minimum te besteden. Opvallend is ook dat in Malburgen-Oost (Zuid) 41 procent van de kinderen opgroeit in huishoudens die tot 120 procent van het sociaal minimum te besteden hebben. Dit is veel hoger dan het Arnhemse gemiddelde (16% van de kinderen) wat betekent dat relatief veel kinderen in dit deel van de wijk opgroeien in armoede.[58]

Leefbaarheid, sociale kracht en veiligheid

De inwoners van Malburgen zijn redelijk positief over de leefbaarheid en de voorzieningen in hun buurt. Ze geven dit aan in de monitor leefbaarheid, veiligheid en wonen door rapportcijfers te geven die rond de 7,0 gemiddeld liggen. Dit komt overeen met de cijfers die de stad Arnhem in zijn algemeen krijgt. Ondanks deze 'hoge' cijfers zijn er verschillende buurtproblemen die de inwoners van Malburgen ervaren. Zo is in Malburgen-West sprake van veel ervaren verkeersoverlast, gevolgd door verloedering en het waarnemen van vermogensdelicten. In Malburgen-Oost (Noord) en Malburgen-Oost (Zuid) speelt vooral verloedering een grote rol voor de inwoners. Daarnaast is er ook sprake van verkeersoverlast en het waarnemen van veel vermogensdelicten in deze twee delen van Malburgen.[59]

De sociale cohesie in alle drie de delen van Malburgen is laag (scores tussen de 5.1 en 5.3). Daarnaast scoort vooral Malburgen-Oost (Noord) slecht op de sociale buurtkracht in de wijk en zijn de inwoners van deze wijk het minst actief in hun buurt in vergelijking met andere buurten in de stad. Door de inwoners van Malburgen wordt in het algemeen verwacht dat de buurt in de toekomst verder achteruitgaat. Deze verwachting heerst het sterkste bij de inwoners van

Malburgen-Oost (Zuid).[60] Malburgen in zijn geheel scoort daarnaast hoog op de ervaren sociale eenzaamheid van de inwoners. Vooral in Malburgen-Oost (Zuid) is dit met een score van 3.1 een van de hoogste scores van de stad. Mensen voelen zich hier dus relatief vaak sociaal eenzaam. Voor ervaren emotionele eenzaamheid geldt hetzelfde. Ook hier scoort Malburgen in het algemeen hoog en is het vooral Malburgen-Oost (Zuid) dat er op een negatieve manier uitspringt met de op een na hoogste score van de stad. Alleen de wijk Presikhaaf-West scoort wat hoger. Opvallend is ook dat 34 procent van het aantal inwoners in Malburgen-Oost (Zuid) te maken heeft met tenminste één langdurige beperking zoals ziekte, aandoeningen, handicaps of andere beperkingen. Dit is het hoogste van alle wijken in de stad en ook een stuk hoger dan het Arnhemse gemiddelde van 24 procent.[61]

Iets meer dan een derde van de inwoners van Malburgen voelt zich wel eens onveilig in hun eigen woonbuurt. Dit is relatief veel in vergelijking met andere delen van de stad. Vooral de inwoners van Malburgen-West voelen zich wel eens onveilig (38%). Toch geven de inwoners van dit deel de veiligheid in de wijk een 6.2. Malburgen-Oost (Noord) en Malburgen-Oost (Zuid) krijgen beide een 6.1.[62]

Malburgen in het nieuws

Recent kwam Malburgen negatief in het nieuws vanwege de slechte staat van de huizen in de wijk. Er is schimmelvorming, tocht en kou en verschillende bewoners geven aan dat zij ziek(er) zijn geworden van deze slechte omgeving.[63] Een ander nieuwsfeit – een heftig incident – heeft te maken met de verloedering (bijvoorbeeld het dumpen van grof vuil) die zichtbaar is in de wijk. Dat dit verstrekkende gevolgen kan hebben, bleek toen een gedumpt bankstel tijdens de nieuwjaarsnacht van 2020 door vuurwerk in brand vloog waardoor er vervolgens brand in een flat uitbrak en er twee mensen omkwamen. Dit incident vond plaats in de buurt Immerloo in Malburgen-Oost (Zuid). In de media wordt deze buurt ook wel de 'armste buurt van Gelderland' genoemd.[64]

2.2.3 Presikhaaf

De wijk Presikhaaf is op te delen in twee delen: Presikhaaf-West en Presikhaaf-Oost. Presikhaaf-West bestaat uit de buurten 'Presikhaaf I', 'Presikhaaf II' en 'Presikhaaf III'. De buurten 'Over het Lange Water' en 'Elsweide' maken deel uit van Presikhaaf-Oost. De huizen en gebouwen in Presikhaaf-West zijn omstreeks 1950-1959 gebouwd als gevolg van het woningtekort na de Tweede Wereldoorlog. Deze portiekflats zijn inmiddels voor een groot deel gesloopt en er is veel nieuwbouw van zowel huur- als koopwoningen voor in de plaats gekomen. De buurten

in Presikhaaf-Oost zijn eind jaren 60, begin jaren 70 gebouwd. Dit gedeelte van Presikhaaf onderscheidt zich vanwege een ruimere opzet en de aanwezigheid van meer parken. Daarnaast staan in de buurt Elsweide de meeste koopwoningen van Presikhaaf en wonen er relatief veel senioren.[65] Presikhaaf ligt dichtbij verschillende uitvalswegen en snelwegen die de wijk deels doorkruizen waardoor deze de verschillende buurten in de wijk als het ware insluiten. De bewoners van de buurten worden op deze manier fysiek van elkaar gescheiden.[66] In 1965 werd in de wijk het winkelcentrum Presikhaaf geopend. Toentertijd was dit een unieke plek omdat dit het eerste overdekte winkelcentrum in Europa was. Het centrum is namelijk geïnspireerd op de Amerikaanse *shopping malls*. Het winkelcentrum is een aantal keer gerenoveerd, zo ook nog recent[67]

Presikhaaf in zijn geheel is aangewezen als Vogelaarwijk, waardoor er geld beschikbaar kwam om onder andere de sociale infrastructuur in de wijk te verbeteren.[68] Er is destijds veel geïnvesteerd in verschillende projecten in de wijk. Hiermee werden echter niet altijd de bewoners zelf gestimuleerd om door te gaan met het bedenken en uitvoeren van duurzame oplossingen en is er nog altijd veel problematiek in de wijk aanwezig. Zo is er armoede, veel laaggeletterdheid en geven inwoners aan dat zij hun buren niet altijd kennen en weinig contacten hebben in de buurt[69]. Tegenwoordig is Presikhaaf net als Malburgen en Geitenkamp opgenomen in de Arnhem-Oost aanpak.[70]

Demografie

In Presikhaaf wonen 16.027 mensen waarvan er 8.706 in Presikhaaf-West wonen en 7.321 in Presikhaaf-Oost.[71] Ongeveer de helft van het aantal huishoudens in Presikhaaf-West bestaat uit eenpersoonshuishoudens, wat betekent dat de helft van de mensen alleen woont. Dit komt overeen met het gemiddelde van de stad. In Presikhaaf-Oost is dit aantal groter, namelijk 62 procent. Ongeveer 60 procent van de inwoners in Presikhaaf-West heeft een migratieachtergrond. Het gaat dan voornamelijk om mensen met een Turkse (19,5%), overige niet-westerse (15,4%) of westerse (10,4%) migratieachtergrond. Ongeveer 40 procent van de inwoners van Presikhaaf-West heeft een Nederlandse achtergrond.[72] In Presikhaaf-Oost wonen, in vergelijking met Presikhaaf-West, meer mensen met een Nederlandse achtergrond (59.6%). Daarnaast wonen er voornamelijk mensen met een westerse (13,8%), overige niet-westerse (13,2%) en Turkse (7,1%) migratieachtergrond.[73]

Zoals eerder al genoemd staan in Presikhaaf-Oost relatief veel koopwoningen, zo'n 42 procent. Daarnaast is 31 procent van de woningen in het bezit van een woningcorporatie. De overige 26 procent van de huizen valt onder de overige verhuur. In Presikhaaf-West ligt deze verhouding anders. Hier is 68 procent

van de woningen in het bezit van een woningcorporatie en valt 13 procent onder de overige huur. Slechts 19 procent van de woningen in Presikhaaf-West is een koopwoning. Zowel in Presikhaaf-West als in Presikhaaf-Oost is ongeveer de helft van de woningen een flat of appartement (respectievelijk 53% en 57%).[74] De WOZ-waarde van de huizen is laag. In Presikhaaf-West is de waarde van ongeveer 70 procent van de huizen lager dan €200.000 en in Presikhaaf-Oost geldt dit voor 80 procent van de huizen.[75]

Ook het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen in Presikhaaf-West is laag, namelijk zo'n €28.400 per jaar. In Presikhaaf-Oost is het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen met €31.400 per jaar hoger. Toch is 57 procent van de inkomens in Presikhaaf-Oost laag te noemen. In Presikhaaf-West is dit zelfs 68 procent. Ongeveer 13 procent van de inwoners van Presikhaaf-West (tussen de 15-64 jaar) heeft een bijstandsuitkering. Bijna 70 procent van deze mensen maakt hier al meer dan drie jaar gebruik van. In Presikhaaf-Oost hebben minder mensen een bijstandsuitkering (5,7%) in vergelijking met Presikhaaf-West. Ongeveer 50 procent van deze mensen heeft deze uitkering al meer dan drie jaar.[76]

Veiligheid en leefbaarheid

Uit de monitor leefbaarheid en veiligheid 2019 blijkt dat de bewoners van Presikhaaf-West de wijk een 6.4 geven op het gebied van woonomgeving. Dit is het laagste cijfer van de gehele stad Arnhem. Presikhaaf-Oost krijgt op dit gebied een 7.0 en scoort dus wat hoger.[77] De inwoners van Presikhaaf-West zijn ten opzichte van de andere inwoners van de stad Arnhem ook het minst positief over hun woonbuurt en medebewoners. Ze geven dit het rapportcijfer 5.8. Presikhaaf-Oost scoort op dit gebied een stuk hoger, namelijk een 6.6. Verder is vooral in Presikhaaf-West de sociale cohesie laag. De wijk krijgt de op een na laagste score van de stad (4,9). Wederom is dit in Presikhaaf-Oost hoger (5.2).[78]

Van alle wijken in de stad Arnhem is de ervaren sociale eenzaamheid in Presikhaaf-West het hoogst. De bewoners van deze wijk missen dus relatief vaak sociale contacten. Ten opzichte van 2017 is in Presikhaaf-Oost de ervaren sociale eenzaamheid juist afgenomen. Hier zijn bewoners minder vaak sociale contacten gaan missen. Op het gebied van ervaren emotionele eenzaamheid scoren zowel Presikhaaf-West als Presikhaaf-Oost hoog. Bewoners missen hier relatief vaker een intieme band met anderen dan bewoners van andere delen van de stad.[79]

In Presikhaaf-West voelt 41 procent van de bewoners zich wel eens onveilig in hun eigen woonbuurt, terwijl dit in Presikhaaf-Oost minder het geval is (31%). Het is dan ook niet verrassend dat de bewoners Presikhaaf-West hun woonbuurt een 5.8 geven op het gebied van veiligheid. Presikhaaf-Oost krijgt een 6.5 en ligt

qua score dicht(er) tegen het gemiddelde van de stad aan (6,7).[80] Qua buurtproblemen zijn vooral verloedering en verkeersoverlast aanwezig in beide wijken.[81]

De mening van inwoners Presikhaaf

Zelf zijn de bewoners wisselend in hun mening over de wijk. Zo stelt de een dat de wijk flink verbeterd is sinds de sloop van de flats, terwijl de ander juist vindt dat de wijk onherstelbaar achteruit is gegaan vanwege verloedering.[82] Toch zijn de bewoners van Presikhaaf ook trots op hun wijk vanwege de betrokkenheid van bewoners en de positieve sfeer in de wijk. Ook de jongeren in Presikhaaf zijn trots op de plek waar ze wonen en zetten zich door middel van vrijwilligerswerk in om iets terug te doen voor hun buurt.[83]

2.2.4 Overeenkomsten en verschillen tussen drie wijken in Arnhem-Oost

Uit de schetsen van de wijken blijkt dat Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf drie verschillende wijken zijn, maar tegelijkertijd ook veel overeenkomsten hebben. Elke wijk lijkt een eigen karakter te hebben met verschillende inwonersprofielen. Zo is Geitenkamp van oudsher een volkswijk waar overwegend autochtone Nederlanders wonen. Ook is Geitenkamp in tegenstelling tot Malburgen en Presikhaaf geen voormalige Vogelaarwijk. In Malburgen en Presikhaaf wonen (zeker in vergelijking met Geitenkamp) veel mensen met diverse migratieachtergronden. Echter, waar in Malburgen relatief veel jonge mensen wonen, wonen in Presikhaaf relatief veel senioren. Dit geeft verschillende dynamieken in de wijken.

Wat overeenkomt tussen de drie wijken is dat ze aan te merken zijn als kwetsbare wijk. Zowel Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf staan bij de gemeente Arnhem onder de aandacht omdat ze onderdeel zijn van de Arnhem-Oost aanpak. Daarnaast komt overeen dat in alle drie de wijken diverse sociale en maatschappelijke problematiek de boventoon voert. De inkomens in de wijken zijn laag, mensen hebben gemiddeld niet veel te besteden en er heerst armoede. De woningen zijn klein en niet altijd goed onderhouden. In Presikhaaf en Malburgen staan bijvoorbeeld veel flats met kleine woningen en in Geitenkamp mogen de kleine huizen niet verbouwd worden vanwege het beschermde stadsgezicht. Dit trekt mensen met lagere inkomens aan en zorgt ervoor dat mensen met hogere inkomens verhuizen naar andere delen van de stad. Ook trekt dit vaker mensen aan die kwetsbaar zijn vanwege sociale of psychische problemen en financiële zorgen. Daarnaast zijn in alle drie de wijken veel van de huizen in het bezit van woningcorporaties en zijn er weinig koopwoningen in de wijken te vinden. De

wijken vallen verder op vanwege slechte scores op verschillende gebieden wanneer ze vergeleken worden met de stad Arnhem in zijn geheel. Er is sprake van lage sociale cohesie en er is veel eenzaamheid onder de inwoners van de wijken. Ook is er sprake van verloedering van de leefomgeving en voelen veel inwoners zich wel eens onveilig in hun eigen wijk. Kort gezegd: Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf zijn wijken die 'verkeerde lijsten' aanvoeren.

Al met al zijn Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf kwetsbare – en soms voor de overheid gesloten – wijken waar voor jonge inwoners veel ingrediënten aanwezig zijn die te zien zijn als een voedingsbodem voor een carrière in de criminaliteit. Het Arnhems breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit (BOTOC) erkent deze voedingsbodem en streeft ernaar om met een brede, integrale aanpak in te zetten op het voorkomen van het afglijden van jongeren in een crimineel netwerk. Tegelijkertijd bestaat de aanpak uit het opwerpen van barrières voor een potentieel nieuwe generatie. Door middel van een integrale aanpak wordt het gehele netwerk rondom jongeren (thuis, omgeving en onderwijs in de brede zin met alle daarbij behorende sleutelposities) geactiveerd en zo ingericht dat jongeren tot succesvol gaan participeren in de Arnhemse samenleving. Met andere woorden: van beloftevolle crimineel naar maatschappelijk participeren.

Eindnoten

1. Van der Laan, Beerthuizen & Goudriaan, 2017; Van der Laan & Beerthuizen, 2018; De Waard, Van der Laan & Scheepmaker, 2017; Van der Laan, Pleysier & Weerman, 2020 en Van der Laan, Beerthuizen en Boot, 2021.
2. Ferwerda & Van Ham, 2017.
3. Berkeley & Van Uden, 2009; Vollaard, Versteegh & Van den Brakel, 2009; Bervoets, Ferwerda, Bremmers, Keijzer & Appelman, 2013; Van der Laan, et. al, 2018; Ferwerda, 2019; De Waard, 2019.
4. Weerman, 2017.
5. Skogan & Frydl, 2004.
6. Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2011; Braga & Weisburd, 2012.
7. Van Burik, Hoogeveen, De Jong & Vogelvang, 2013.
8. 1995 en 2017.
9. Onder andere Geenen, 2010; Weijers, 2018; Blokland & De Kruijff, 2020
10. Sampson & Laub, 1995.
11. Bersani & Eggleston Doherty, 2018; Copp, Giordano & Longmore, 2019.
12. Maruna 2001; McNeill 2006.
13. 2019.
14. Crone, 2018.
15. 2018.
16. Lenkens, van Lenthe, Schenk, Magnée, Sentse, Severiens, Engbersen & Nagelhout, 2019.

17. 2010.
18. 2008.
19. Ferwerda, Jakobs & Beke, 1996; Beerthuizen, Leijsen & Van der Laan, 2019.
20. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2013.
21. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017.
22. Ferwerda, Wolsink & Van Leiden, 2020.
23. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2013; Weijers & Van Drie, 2014; Bervoets & van Wijk, 2016; Van Grinsven & Verwest, 2017; Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017; Van Koppen, Van der Geest & Kleemans, 2017; Weijers, 2018; Fuller, Morgan & Brown, 2019; Campedelli, Calderoni, Comunale & Meneghini, 2020.
24. Weijers, Ferwerda & Roks, 2021a
25. Weijers, Ferwerda & Roks, 2021b.
26. Geitenkamp.net, z.d.; Gemeente Arnhem, z.d. -c
27. Geitenkamp.net, z.d.; Gemeente Arnhem, z.d. -a
28. Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, 2007.
29. Essen, 2007; Gemeente Arnhem, z.d.-b.
30. Gemeente Arnhem, z.d.-b.
31. Arnhem in Cijfers, 2021a.
32. De Cort, 2021.
33. Gemeente Arnhem, z.d.-c.
34. De Cort, 2021.
35. Arnhem in Cijfers, 2021c.
36. De Cort, 2021.
37. Andringa, Warta, De Jong, & Van Straaten, 2020.
38. Andringa et al., 2020.
39. Arnhem in Cijfers, 2021b.
40. Andringa et al., 2020.
41. De Cort, 2021.
42. Andringa et al., 2020.
43. Andringa et al., 2020; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2019.
44. Andringa et al., 2020.
45. NOS, 2020a.
46. NOS, 2020b.
47. Van Delft, 2021.
48. Lammerse, 2018.
49. Lammerse, 2020.
50. Terpstra, 2019.
51. Van Essen, 2007; Gemeente Arnhem, z.d.
52. Bruinsma, 2021.
53. Arnhem in Cijfers, 2021a.
54. Arnhem in Cijfers, 2021a.
55. Lammerse, 2020.
56. InMalburgen, 2021.
57. Arnhem in Cijfers, 2021e.
58. Arnhem in Cijfers, 2021c.

59. Arnhem in Cijfers, 2021d.
60. Andringa et al., 2020.
61. Andringa et al., 2020.
62. Andringa et al., 2020.
63. Bolwerk, 2021.
64. Terpstra, 2020; Van der Ploeg & Bruinsma, 2020.
65. Arnhem2day, 2021; Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021.
66. Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021.
67. Mijn Gelderland, z.d.
68. Van Essen, 2007.
69. Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021.
70. Gemeente Arnhem, z.d.
71. BRP, 2020.
72. Arnhem in Cijfers, 2021a.
73. Arnhem in Cijfers, 2021a.
74. Arnhem in Cijfers, 2021e.
75. Arnhem in Cijfers, 2021e.
76. Arnhem in Cijfers, 2021c.
77. Andringa et al., 2020.
78. Andringa et al., 2020.
79. Andringa et al., 2020.
80. Andringa et al., 2020.
81. Arnhem in Cijfers, 2021b.
82. De Gelderlander, 2016.
83. Team Leefomgeving Presikhaaf, 2021; Van Alfen, 2021.

3 De netwerkanalyse

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de netwerkanalyse centraal. Vanzelfsprekend worden deze resultaten in geanonimiseerde vorm beschreven. We starten met een korte introductie waarin de gehanteerde categorieën plegers die in de analyse worden gebruikt, worden geïntroduceerd. Daarna bespreken we het beeld zoals dat uit de analyse van het netwerk naar voren komt. Wij maken daarbij telkens een onderscheid naar personen uit de drie wijken in Arnhem-Oost, personen uit de rest van Arnhem en personen van buiten Arnhem. Nadat de netwerkanalyse is beschreven, wordt de problematiek in de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf nader geduid op basis van interviews met streetlevel professionals. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de huidige aanpak in de wijken en kansen voor de aanpak op basis van de analyse.

3.1 Over carrières, rekrutering, categorieën plegers en clusters

Het werven van nieuwe aanwas is onderdeel van het zogeheten doorcriminaliseren van criminele jeugd.[1] Daarmee wordt een criminele carrière bedoeld die van kwaad tot erger gaat. Bijvoorbeeld van drugsrunner naar spil in een dealernetwerk. Op basis van een empirisch onderzoek in een aantal gemeenten worden vijf typen plegers binnen criminele netwerken onderscheiden: de criminele locals, de jonge aanwas, de rising stars, de harde kern en de facilitators.[2] Datzelfde onderscheid hanteren we voor de analyse in dit rapport.

Om te bepalen wie wat is, zijn de leeftijd en de actieradius doorslaggevend.[3] De antecedenten en de positie in het netwerk kleuren de typen nader in. De *criminele locals* (de naam zegt het al) hebben een beperkte actieradius, en zijn vaak oudere, lokale veelplegers. Het zijn niet bepaald de succesvolle criminelen. Succesvol is wel de *harde kern*: beroepscriminelen met een stevige verzameling

antecedenten én een grote actieradius. Zij zijn vaak bovenlokaal (en zelfs internationaal) actief. Vanuit lokaal en regionaal veiligheidsperspectief zijn de rising stars mogelijk het meest interessant. Het gaat daarbij, kort gezegd, om het lokale aanstormende criminele talent. De kans lijkt groot dat de leden van deze groep zich zullen doorontwikkelen richting de harde kern. Deze groep is nog redelijk zichtbaar in het publieke domein maar naarmate de tijd verstrijkt, wordt de groep steeds minder zichtbaar. Dan de jonge aanwas: dat zijn jongeren die door professionals worden gezien als risicogroep en zich veelal schuldig maken aan overlast, maar ook incidenteel aan ernstige delicten zoals bedreigingen, intimidatie, woninginbraak, straatroof en overvallen. Het betreft daarbij onder meer 'territoriaal geweld'.[4] Deze jongens – want dat zijn het vooral – claimen een straat of buurt als 'domein', voelen zich heer en meester in de wijk en intimideren of bedreigen bewoners die zich hierbij niet neer wensen te leggen. Een wat aparte categorie zijn de facilitators. Zij verlenen hand- en spandiensten aan personen uit het criminele circuit, zoals helers, vaders uit criminele families en katvangers. Vaak gaat het daarbij al lang niet meer om jeugdige criminelen.

Hoe dan ook spelen netwerken een cruciale rol bij het doorcriminaliseren. Overigens wordt in de onderzoeksliteratuur strikt genomen een onderscheid gemaakt tussen netwerken en samenwerkingsverbanden.[5] Samenwerkingsverbanden – wij noemen dat clusters – worden gezien als het meest concrete niveau van netwerken. Een netwerk kan strikt genomen uit meerdere clusters bestaan die niet altijd van elkaar weten dat zij opereren in hetzelfde (overkoepelende) netwerk.[6] Dat komt ook omdat het etiket netwerk vaak door een criminoloog of politie-analist van buitenaf op een groep samenplegers wordt geplakt.[7] De personen in kwestie kunnen hun verband en ook de grootte van hun netwerk heel anders inschatten. Het gaat hoe dan ook om sociale en criminele verbanden die bestaan uit personen en relaties tussen personen.[8] In dit onderzoek gebruiken we de termen jonge aanwas, criminele locals, harde kern, rising stars en facilitators, het netwerk en de clusters.

Het netwerk en de clusters

In hoofdstuk 1 is aangegeven hoe in een aantal analysestappen het *limited* netwerk van 484 personen tot stand is gekomen. Dit totale netwerk bestaat uit diverse subnetwerken die we clusters noemen. Om tot clusters te komen, is gebruik gemaakt van de 'Modularity Class'.[9] Modulariteit is een methode om de structuur van netwerken te bepalen. Het is ontworpen om de sterkte van de opdeling van een netwerk in clusters te meten. Netwerken met een hoge modulariteit hebben dichte verbindingen tussen de knooppunten binnen clusters, maar schaarse

verbindingen tussen knooppunten uit verschillende clusters. Modulariteit wordt vaak gebruikt in optimalisatiemethoden voor het detecteren van gemeenschapsstructuren in netwerken. De methode bestaat uit twee fasen. Ten eerste zoekt het naar 'kleine' gemeenschappen door de modulariteit op een lokale manier te optimaliseren. Vervolgens verzamelt het knooppunten van dezelfde gemeenschap en bouwt het een nieuw netwerk op waarvan de knooppunten de gemeenschappen zijn. Deze stappen worden iteratief herhaald totdat een maximale modulariteit is bereikt

Actieradius

In eerder onderzoek naar de kenmerken, achtergronden en ontwikkelingen van problematische jeugdgroepen werd geconstateerd dat jeugdgroepen en hun leden die zich schuldig maken aan hinderlijk gedrag vooral wijkgebonden zijn. Groepen die overlast veroorzaken, zijn in hun gedrag wijkoverstijgend, terwijl criminele jeugdgroepen de grootste actieradius hebben en ook regionaal en landelijk opereren.[10] Naarmate de actieradius toeneemt, trekken de groepen zich terug uit het publieke domein, maken zij zich minder schuldig aan zichtbare overlast en gaan ze zich meer toeleggen op criminaliteit. Criminele jeugdgroepen verdwijnen in dit ontwikkelingsstadium langzaam maar zeker uit het straatbeeld en ontwikkelen zich tot bovenlokale criminele netwerken. Politie, justitie en andere veiligheidspartners verliezen het zicht op deze groepen, omdat het politieel toezicht vooral wijkgericht georganiseerd is. Regelmatig wordt dan ten onrechte gesuggereerd dat 'het probleem is opgelost', waarop de aandacht wordt verlegd naar een nieuwe jeugdgroep die (wel) in beeld is.[11]

Van jonge aanwas tot harde kern

Voor de criminele classificatie – jonge aanwas, rising stars, criminele locals, harde kern en facilitators – gebruiken we de actieradius per persoon en de leeftijd.[12] Dat gaat als volgt:

- Per strafbaar feit wordt op basis van de berekende afstand tussen woon- en pleegplaats de actieradius bepaald. De actieradius kent drie categorieën: lokaal, regionaal en landelijk. Indien de afstand tussen de woon- en pleegplaats 0-5 km betreft, krijgt het de categorie lokaal. Is de afstand tussen de 5 en de 30 km dan krijgt het de categorie regionaal en is de afstand groter of gelijk aan 30 km krijgt het de categorie landelijk;

- Naast dat per strafbaar feit de actieradius wordt berekend, wordt deze ook per persoon bepaald. Per persoon wordt bepaald hoeveel procent van alle, door de persoon gepleegde strafbare feiten lokaal, regionaal of landelijk hebben plaatsgevonden. Daarnaast kan het ook voorkomen dat de woon- of pleegplaats onbekend is. Indien 70 procent of meer van alle strafbare feiten lokaal zijn gepleegd krijgt de persoon het label 'lokaal'. Bij 70 procent of meer regionaal krijgt de persoon het label 'regionaal' en bij 70 procent of meer landelijk krijgt de persoon het label 'landelijk'. Bij 70 procent of meer onbekend krijgt de persoon het label 'onbekend'. Vervolgens ontstaat er ook een overige categorie, namelijk wanneer geen van bovenstaande logica op gaat. Indien bijvoorbeeld een persoon een verhouding heeft van 60 procent lokaal, 20 procent regionaal en 20 procent landelijk of zelfs meer evenredig verveeld in 33, 33 en 34 procent dan krijgt de persoon het label 'diffuus';
- Aan de hand van de actieradius per persoon en de leeftijd wordt de criminele classificatie per persoon bepaald. Dat wordt gedaan op basis van systeeminformatie bij de politie. De classificatie vindt plaats volgens onderstaande matrix.

Tabel 3.1 – Criminele classificatie op basis van leeftijd en actieradius

	Actieradius				
Leeftijd	*Lokaal*	*Regionaal*	*Landelijk*	*Diffuus*	*Onbekend*
t/m 17	Jonge aanwas	Rising stars	Harde kern	X	X
18 t/m 21	Rising stars	Rising stars	Harde kern	Rising stars	X
22 t/m 29	Criminele 'locals'	Harde kern	Harde kern	Harde kern	X
30 t/m 39	Criminele 'locals'	Criminele 'locals'	Harde kern	Criminele 'locals'	X
40 en ouder	Facilitator	Facilitator	Harde kern	Criminele 'locals'	X

Het kan voorkomen dat er op basis van de beschikbare informatie in de politiesystemen geen duidelijke classificatie gemaakt kan worden. Deze worden in de matrix aangegeven met een 'X'.

3.2 Eerste opbrengst: next generation

Om in het uiteindelijke netwerk – dat we hierna beschrijven – opgenomen te worden, is gekeken naar criminele activiteit. Het gaat om personen die in de afgelopen drie jaar tenminste tien registraties bij de politie hebben waarvan tenminste drie keer in de rol als verdachte. Op basis daarvan krijgen de personen een criminele classificatie zoals weergegeven in tabel 3.1 en worden ze opgenomen in het *limited* netwerk.

Een nadere analyse op de '1.151 afvallers' leert dat het gaat om 319 jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar, waarvan er 226 woonachtig zijn in Arnhem en 128 in een van de drie wijken in Arnhem-Oost.

Deze jongeren zijn te typeren als de next generation omdat ze wel onderdeel uitmaken van het *extended* netwerk waarbinnen personen zich schuldig maken aan het plegen van allerhande vormen van (ernstige) criminaliteit. Ze voldoen echter niet aan het criterium van tenminste tien politieregistraties in de afgelopen drie jaar waarvan tenminste drie keer in de rol als verdachte. Het lijkt voor de hand te liggen om deze groep jongeren (preventiegroep) nader in beeld te brengen en na te gaan of ze al in een aanpak zitten of niet. In hoofdstuk 4 komen we hierop terug. In tabel 3.2 zijn de aantallen jongeren die behoren tot de next generation per wijk weergegeven. Om toevalstreffers uit te sluiten, bestaat de next generation uit jongeren tussen de 12 en 18 jaar die tussen de drie en negen politieregistraties hebben als betrokkene of verdachte in de afgelopen drie jaar.[13]

Tabel 3.2 – Next generation naar aantal en wijk

Wijk	Aantal
Geitenkamp	27
Malburgen	19
Presikhaaf	19

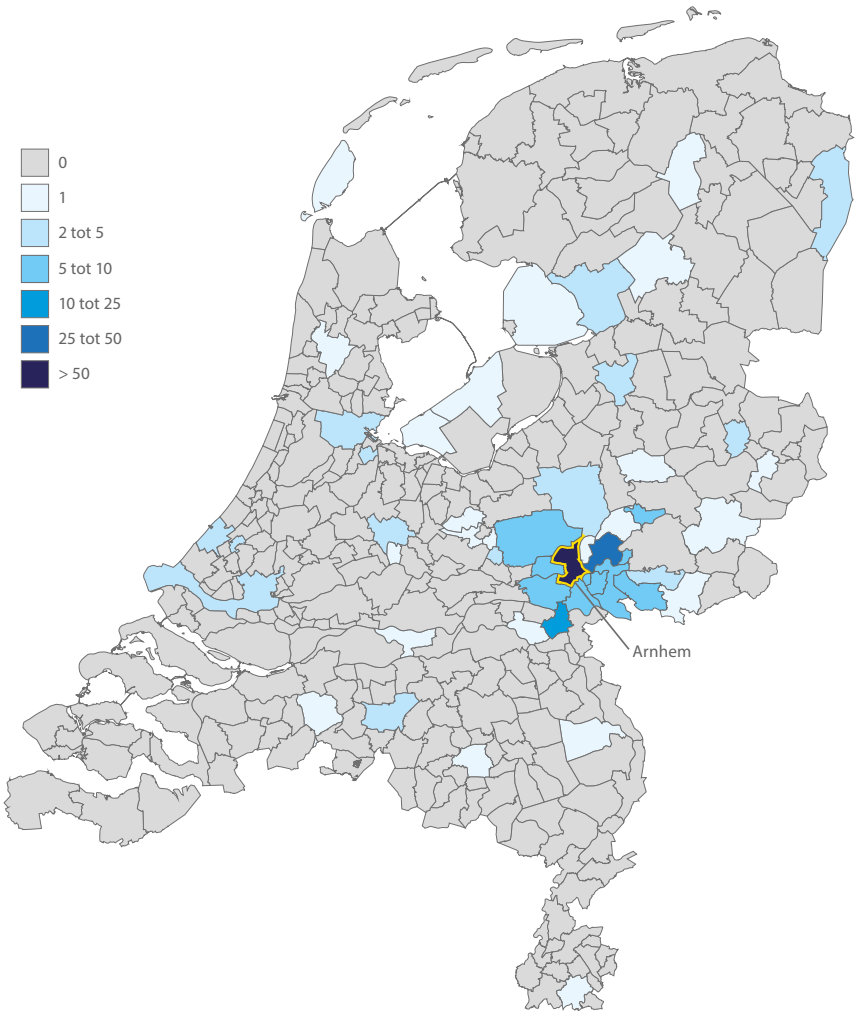
3.3 Het netwerk: een eerste beschrijving

In het *limited* netwerk – zie figuur 3.1 – zitten in totaal 484 personen. Het netwerk bestaat voor 91 procent uit mannen (439). De 45 vrouwen zijn in de figuur in het roze weergegeven. De gemiddelde leeftijd van de leden van het netwerk is 27 jaar. De leeftijden van de personen in het netwerk lopen van 13 tot 65 jaar.

Figuur 3.1 – Limited netwerk naar geslacht

Nadere analyse leert dat het netwerk zich niet beperkt tot Arnhemmers. Ruim de helft (59%) van de leden van het netwerk (n=285) is namelijk woonachtig in Arnhem en 41 procent (n=199) komt van elders. Relatief veel personen komen uit Gelderland, maar daarnaast vallen ook Rotterdam, Den Haag, Steenwijk en Amsterdam op als woongemeenten van de leden van het netwerk. In figuur 3.2 is te zien dat er ook lijnen zijn met personen uit andere delen van het land.

Figuur 3.2 – Leden van het netwerk naar woongemeente



In de afgelopen drie jaar komen de leden van het netwerk in 10.311 politieregistraties voor als betrokkene of verdachte bij incidenten (overtreding, misdrijf of aandachtsvestiging).[14] Dat is gemiddeld 21 incidenten per persoon, waarvan gemiddeld 6 keer als betrokkene en gemiddeld 15 keer als verdachte. In tabel 3.3 staat een overzicht van de aard en omvang van de door de politie geregistreerde incidenten.

Tabel 3.3 – Aard en omvang van de incidenten van de leden in het netwerk

Incidentcategorie[15]	**Aantal**	**Percentage**
Vermogensmisdrijven	1.117	11
Vernielingen en openbare orde incidenten	2.391	23
Geweldsmisdrijven	1.969	19
Seksuele misdrijven	31	0
Verkeersmisdrijven	1.200	12
Drugsmisdrijven	208	2
Wapenmisdrijven	84	1
Overige incidenten	3.311	32
Totaal	**10.311**	**100**

In tabel 3.3 is het volgende te zien:

- Overige incidenten komen met 32 procent het meest voor. Het gaat dan vooral om verdachte situaties, algemene mutaties en afhandelingen overige mutaties. Ook de 32 overtredingen van de justitiële voorwaarden vallen op;
- Vernielingen en openbare orde incidenten (23%) staan op twee. Daarbinnen vallen vooral de meldingen overlast jeugd, geluidshinder overig en overlast in verband met alcohol en drugs op;
- Geweldsmisdrijven (19%) staan op de derde plaats. Ruzie/twist, eenvoudige mishandeling en bedreigingen scoren hier hoog;
- In het netwerk komen relatief veel (12%) verkeermisdrijven voor. Overige verkeerszaken, rijden zonder rijbewijs en rijden onder invloed drugs/geneesmiddelen al dan niet in combinatie met alcohol staan hierbinnen in de top drie;
- 11 procent van de incidenten betreft een vermogensmisdrijf. Het gaat daarbij vooral om winkeldiefstal, heling en fraude;
- Drugsmisdrijven (2%) bestaan onder andere uit het bezit en de handel in harddrugs;
- Misdrijven in het kader van de Wet Wapens en Munitie (1%) betreffen vooral het bezit van (vuur)wapens;
- Bij seksuele misdrijven gaat het om 31 gevallen waaronder mensenhandel en verkrachting.

Verhalen en verbalen

In het kader van BOTOC bevreemdt het wellicht dat het percentage drugsmisdrijven relatief laag is. De systeeminformatie (registraties bij de politie) wijst dus in een andere richting dan de verhalen in de wijken. Die gaan – zoals we later zullen zien (3.7) – vooral in de richting dat de drugscriminaliteit voor jongeren in de wijken in Arnhem-Oost niet alleen lonkt, maar dat ze daar soms waarschijnlijk ook al bij betrokken zijn. Ditzelfde zagen we overigens ook in het veel zwaardere netwerk in de Wildemanbuurt in Amsterdam (daar 5% drugsregistraties).[16]

Met betrekking tot drugscriminaliteit is er een discrepantie tussen verhalen en verbalen. Dit is op zich logisch want er is sprake van een slachtofferloos misdrijf c.q. een haalzaak. De burger doet nauwelijks aangifte waardoor de cijfers vooral bepaald worden door de prioriteit en capaciteit bij de politie. Complicerende factor daarbij is dat het doen van druggerelateerde aanhoudingen lastig is vanwege de werkwijze die de dadergroepen hanteren.

3.4 Het netwerk en de categorieën

Om het netwerk beter te kunnen begrijpen en als input voor de aanpak, hebben we de 484 personen met behulp van de systeem- en straatinformatie getypeerd op basis van de aard en het stadium van hun criminele activiteiten. Bepalend voor toewijzing aan één van de zes typen zijn leeftijd, actieradius (lokaal, regionaal of landelijk actief) en criminaliteitsprofiel. Allereerst wordt een overzichtstabel gepresenteerd om de typen binnen het netwerk daarna te duiden.

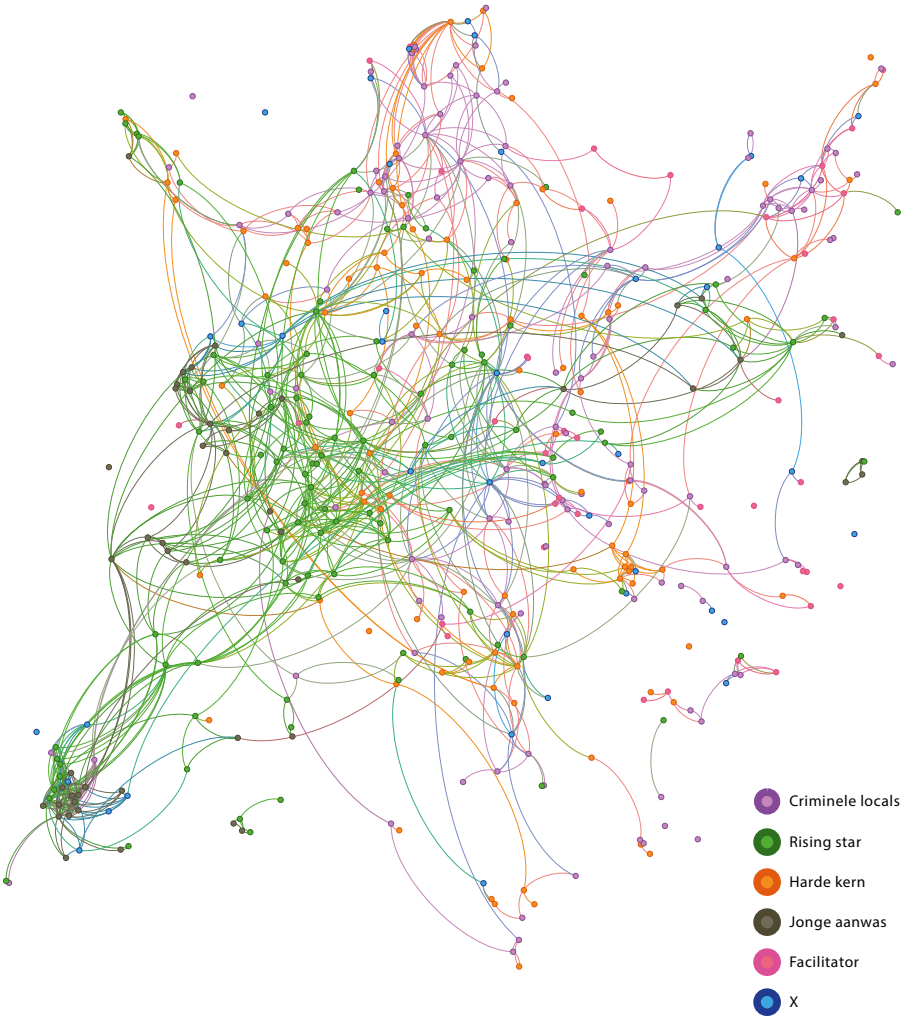
Tabel 3.4 – Categorieën in het netwerk naar aantal en percentage

Categorie	Aantal	Percentage
Harde kern	102	21
Rising stars	116	24
Criminele locals	128	26
Facilitators	43	9
Jonge aanwas	54	11
X-subjecten	41	8
Totaal	**484**	**100**

Aard netwerk

In vergelijking met een recente analyse in een buurt in Amsterdam[17] is dit netwerk minder ernstig, echter zijn er overeenkomsten met netwerken van andere gemeenten. Er zitten relatief veel harde kerners, criminele locals en rising stars in het netwerk terwijl het aandeel van de jonge aanwas relatief klein is. De rest van deze paragaaf staat in het teken van de duiding van de categorieën. In figuur 3.3 zijn de categorieën in het netwerk weergegeven.

Figuur 3.3 – Categorieën in het netwerk



Harde kern

Van de personen in het netwerk behoren er 102 tot de zogenoemde harde kern. Ze zijn vooral regionaal en landelijk crimineel actief. De gemiddelde leeftijd van deze personen is 26 jaar en in deze groep zitten 96 mannen en 6 vrouwen. In de afgelopen drie jaar zijn ze betrokken bij 2.382 door de politie geregistreerde incidenten en dat is een gemiddelde van 23 incidenten per persoon. Deze groep heeft een breed criminaliteitspatroon: van verkeersmisdrijven tot gewelds- en drugsmisdrijven. Professionals geven in de interviews aan dat deze personen lokaal steeds minder in beeld zijn omdat ze veelal elders hun strafbare feiten plegen.

Bijna de helft van de harde kerners woont in Arnhem (n=45), waarvan 15 in de drie wijken in Arnhem-Oost.

Rising stars

Het netwerk telt 116 rising stars waarvan 13 vrouwen. De gemiddelde leeftijd van deze groep is 19 jaar. Dit is illustratief voor de beschrijving die deze groep typeert, namelijk die van aanstormend crimineel talent. Deze jongens en meiden zijn carrière aan het maken in de misdaad en hebben of zoeken aansluiting bij de harde kern. De leden van deze groep bevinden zich vaak in een overgangsfase. Aan de ene kant zijn ze (als groep) nog zichtbaar op straat en veroorzaken ze de nodige overlast, maar dan vaak in de rol van regisseur. Dat strategische gedrag is aan de andere kant een teken van een omslag, want hun criminele activiteiten worden voor hen belangrijker. Aandacht van de politie is niet gewenst en dat is een reden om uit het publieke domein te verdwijnen en 'ondergronds' c.q. 'bovenlokaal' te gaan. Ze zijn vanwege hun gedrag en rijzende positie te typeren als negatieve rolmodellen voor de jonge aanwas en de daarop volgende generatie. Vanuit lokaal en regionaal veiligheidsperspectief zijn de rising stars dan ook zeer interessant, maar tot nu toe vaak nog een vergeten groep. Ze zijn te 'groot voor de wijk(agent) en nog te klein voor de recherche'.[18] Het criminaliteitspatroon van de rising stars in dit netwerk typeert zich door vermogensmisdrijven, openbare orde incidenten en drugsmisdrijven. Per persoon zijn ze in de afgelopen drie jaar bij gemiddeld 19 incidenten betrokken geweest. Ruim de helft (n=64) van de rising stars zijn woonachtig in Arnhem, waarvan 27 in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

Criminele locals

De minder 'succesvolle' criminelen uit het netwerk noemen we criminele locals. Zij opereren vooral lokaal, lopen mee en voeren klusjes uit. Ze hebben niet de stap gezet naar regionale en bovenlokale misdaadpraktijken. In deze groep

bevinden zich 128 personen (13 vrouwen en 115 mannen). De gemiddelde leeftijd van de groep is 32 jaar. Ze houden zich vooral bezig met lokale drugscriminaliteit en geweldsmisdrijven. Ook staan ze relatief vaak geregistreerd voor hun betrokkenheid bij 'verdachte situaties'. Ze waren per persoon in de afgelopen drie jaar gemiddeld betrokken bij 23 door de politie geregistreerde incidenten. Van deze groep woont 75 procent in Arnhem, waarvan 46 personen in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

Jonge aanwas

In het netwerk zitten 54 jongeren – waarvan 6 meisjes – met een gemiddelde leeftijd van 16 jaar die we typeren als jonge aanwas. Zij vormen een risicogroep voor het starten van een criminele carrière. Ze claimen een plek of plekken in de buurt als 'domein' en voelen zich de baas. Ze zijn regelmatig betrokken bij ruzies en vechtpartijen, rijden zeer frequent zonder rijbewijs, zijn soms in het bezit van wapens en drugs, veroorzaken overlast en verstoren de openbare orde. Ook maakt deze risicogroep zich regelmatig schuldig aan vermogensdelicten en dan met name heling en fietsdiefstal. In de afgelopen drie jaar zijn ze betrokken bij 857 door de politie geregistreerde incidenten en dat is een gemiddelde van 16 incidenten per persoon. Ruim twee derde (n=37) van deze jongeren wonen in Arnhem, waarvan 15 in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

Facilitators

De 38 mannen en 5 vrouwen die in de categorie facilitators vallen, verlenen hoogstwaarschijnlijk hand- en spandiensten aan personen in het criminele netwerk. Denk aan de rol van katvanger of het regelen van zaken en spullen. De gemiddelde leeftijd van deze groep is relatief hoog, namelijk 49 jaar. In de afgelopen drie jaar zijn ze gemiddeld per persoon betrokken geweest bij 22 incidenten en dat betreft vooral geweldsmisdrijven, bezit harddrugs, overlast door alcohol- en druggebruik én vermogensmisdrijven, zoals winkeldiefstal, heling en fraude. De meeste (n=34) personen wonen in Arnhem, waarvan acht in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost.

X-subjecten

De laatste categorie personen zijn de X-subjecten. Dit zijn personen die zich wel in het criminele netwerk bevinden, maar niet aan een van de bovengenoemde categorieën gekoppeld kunnen worden. Het gaat om 41 personen (39 mannen en 2 vrouwen) met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar. Gemiddeld zijn ze in de afgelopen drie jaar betrokken geweest bij 24 incidenten. Binnen deze categorie hou-

den de mensen zich bezig met vermogensmisdrijven, vernielingen en openbare orde incidenten en geweldsmisdrijven. In de laatste categorie zien we relatief veel bedreigingen en eenvoudige mishandelingen. Van deze categorie wonen slechts drie personen in de drie wijken in Arnhem-Oost en zeven in de rest van Arnhem. Het grootse deel (n=31) woont dus in een andere gemeente buiten Arnhem.

3.5 De clusters binnen het netwerk

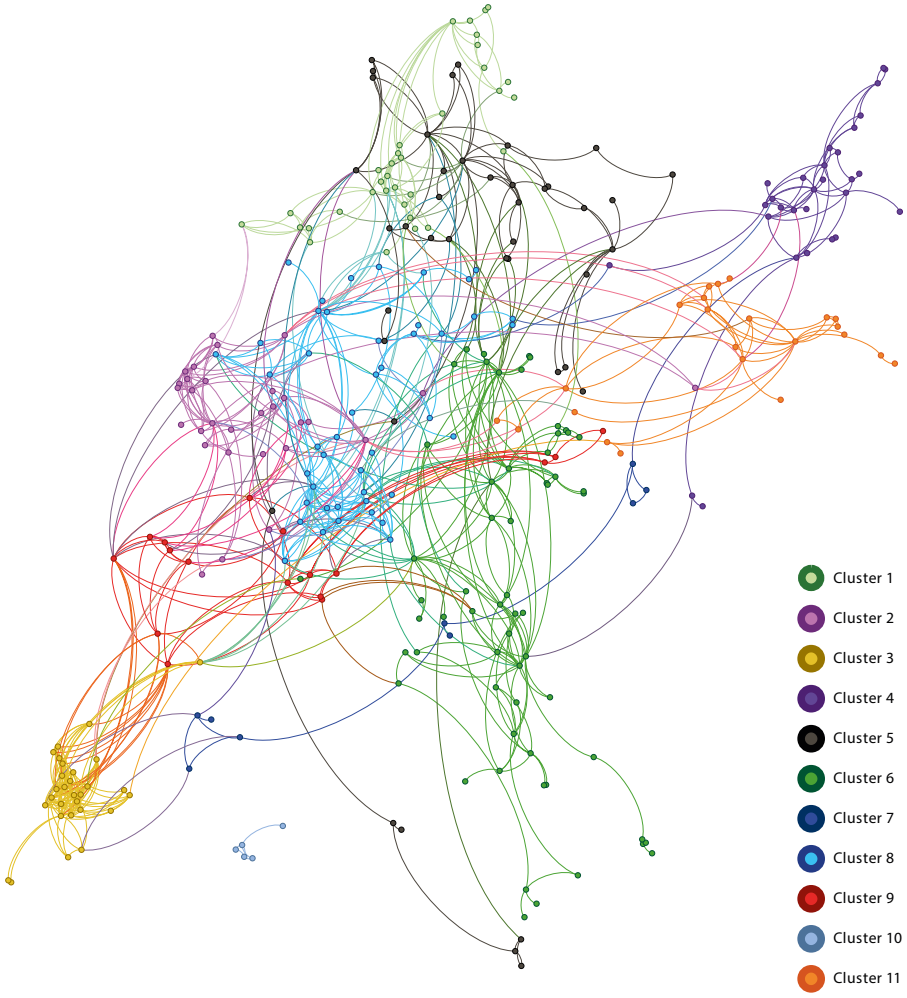
In het netwerk onderscheiden we op basis van de analyse diverse clusters. Clusters zijn te zien als kleine gemeenschappen c.q. subnetwerken met eigen kenmerken binnen het grote netwerk. Clusters kunnen via een of enkele sleutelpersonen weer aan andere clusters gekoppeld zijn zodat er sprake kan zijn van samenwerking en beïnvloeding.

Omdat wij in dit onderzoek vooral kijken naar de rol van Arnhemse jongeren en jongvolwassenen in de lokale en bovenlokale criminaliteit maken we in deze paragraaf een selectie van clusters inzichtelijk. Het selectiecriterium voor de clusters die we hierna beschrijven, is dat er tenminste twee Arnhemse jongeren (tussen de 12-18 jaar) in zitten. Dit betreft acht clusters. Daarnaast hebben we een drietal grote clusters waarin ook Arnhemse jongvolwassen zitten (18-25 jaar) inzichtelijk gemaakt. In figuur 3.4 zijn de elf clusters in verschillende kleuren binnen het totale netwerk weergegeven.

In totaal maken 322 personen deel uit van één van de elf clusters. De overige personen uit het netwerk zitten niet in een cluster maar hangen wel aan het netwerk of zitten in een cluster waar niet tenminste twee Arnhemse jongeren tot 18 jaar in zitten. Van de 322 personen in de elf clusters komen er 84 uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost, 120 uit de rest van Arnhem en 118 van buiten Arnhem.

In het vervolg van deze paragraaf zullen een aantal relevante kenmerken van een aantal clusters getypeerd worden, om zodoende een beeld te geven van de subnetwerken in het grote netwerk.

Figuur 3.4 – De elf clusters binnen het netwerk



Cluster 4 is met een gemiddelde leeftijd van 37 jaar het oudste cluster. De 26 mannen en 3 vrouwen in dit cluster komen zowel uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=8) als uit de rest van Arnhem (n=11) en van buiten Arnhem (n=10). Het gaat vooral om criminele locals, facilitators en harde kerners die een breed criminaliteitspatroon hebben, bestaande uit geweldsmisdrijven, overlast in verband met alcohol en drugs, diefstal en heling, relatief veel verdachte situaties, maar ook drugs- en wapenbezit. Met gemiddeld 28 registraties is dit ook een actief cluster.

Cluster 9 is met een gemiddelde leeftijd van 18 jaar een van de jongste clusters. De 14 jongens en 3 vrouwen wonen in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=6), de rest van Arnhem (n=1) en buiten Arnhem (n=10). In het cluster zitten jonge aanwas en rising stars maar telt ook één harde kerner. Meldingen overlast jeugd, rijden zonder rijbewijs, verdachte situaties en een enkel wapen- en drugsmisdrijf zijn aan dit cluster te koppelen. De jongeren hebben gemiddeld 17 politieregistraties in de afgelopen drie jaar. Dit cluster is kenmerkend voor de jonge clusters (net zoals de **clusters 3 en 10**) met roots in Arnhem(-Oost) en contacten daarbuiten en (nog) een relatief mild criminaliteitspatroon. Deze clusters kunnen overigens wel in contact staan met oudere en meer doorgewinterde criminelen in het netwerk.

Cluster 8 telt 45 leden waarvan één vrouw en bestaat nagenoeg alleen uit rising stars (n=24) en harde kerners (n=15). De gemiddelde leeftijd is 23 jaar en ruim driekwart van de leden woont in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost en de rest van Arnhem. Tien leden van het cluster komen van buiten Arnhem. De gemiddeld 19 politieregistraties typeren zich vooral door overlast meldingen in relatie tot jeugdoverlast maar ook alcohol en drugs, verdachte situaties, geweldsmisdrijven, relatief veel verkeersmisdrijven zoals rijden zonder rijbewijs, drugsfeiten, wapenbezit en heling.

Cluster 11 is een voorbeeld van een cluster waarin alle categorieën – van jonge aanwas (n=8) tot harde kern (n=5) – vertegenwoordigd zijn. De 19 mannen en 4 vrouwen hebben een gemiddelde leeftijd van 27 jaar en zijn woonachtig in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=12), de rest van Arnhem (n=8) en van buiten Arnhem (n=3). Gemiddeld hebben de leden van dit cluster 20 politieregistraties en een breed criminaliteitspatroon. Dit laatste past bij de diverse samenstelling van jong tot oud en van lokaal actief tot bovenlokaal actief. Dit is overigens qua samenstelling het meest 'Arnhemse' cluster.

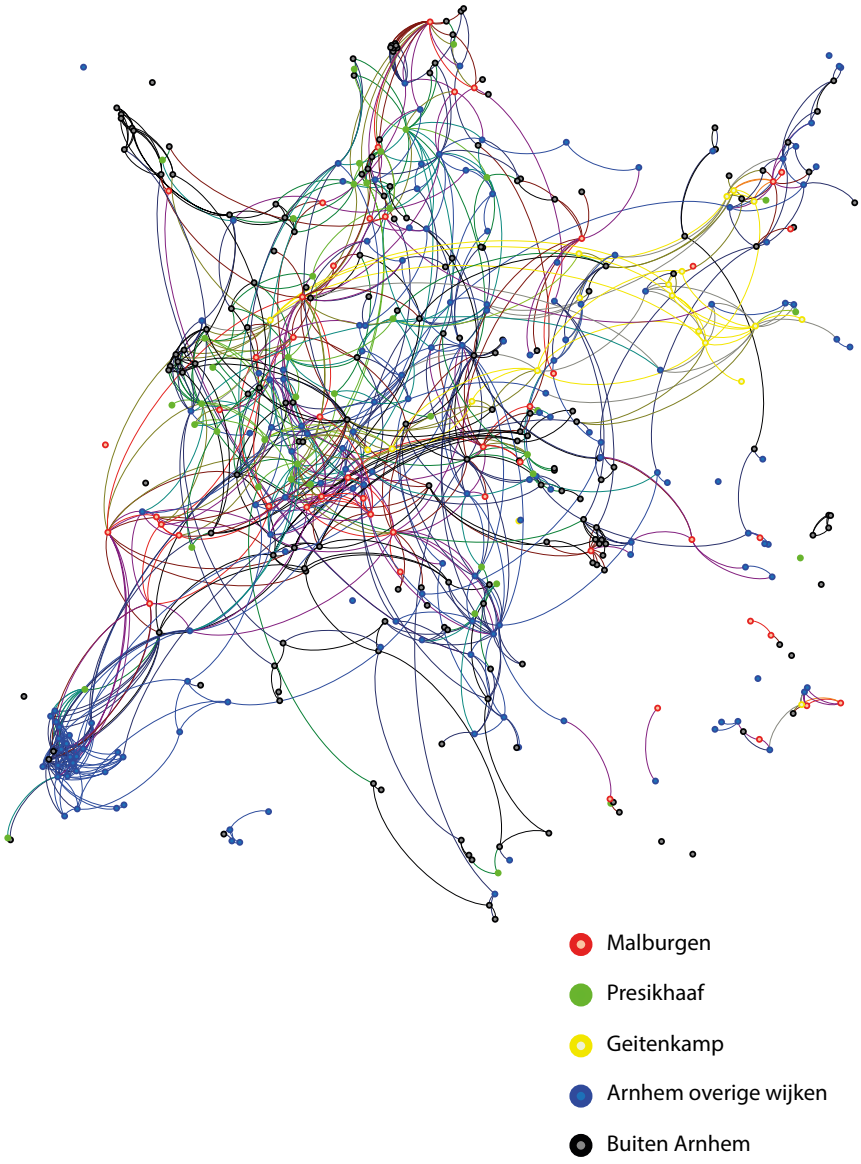
Cluster 5 is wat betreft het criminaliteitspatroon te typeren als een drugscluster. De 36 mannen en 5 vrouwen hebben een gemiddelde leeftijd van 28 jaar en zijn afkomstig uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (n=8), de rest van Arnhem (n=17) en buiten Arnhem (n=16). Criminele locals, harde kerners, rising stars en facilitators trekken samen op. Dat er ook één jonge aanwas in het cluster zit zou zorgelijk kunnen zijn. Ook deze leden hebben gemiddeld 20 politieregistraties waarbij registraties voor drugshandel en -gebruik (zowel hard- als softdrugs) en geweldsmisdrijven – in vergelijking met de andere clusters – relatief vaak voorkomen.

Resumerend illustreren voorgaande typeringen van een selectie van clusters in het netwerk dat er verschillen zijn in de kenmerken van de clusters. Leeftijd, aard van de criminaliteit maar ook de actieradius van samenwerking zijn verschillend. Wel valt op dat de leden van alle clusters – en dus ook de jongeren – vanuit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost in contact staan met leden uit de rest van Arnhem en daarbuiten: samen plegen ze strafbare feiten. Tot slot is de constatering dat clusters binnen het netwerk verschillen wat betreft ernst, maar daarnaast is het ook goed om te beseffen dat clusters via sleutelpersonen in het netwerk met elkaar verbonden zijn. Op die manier kunnen criminele kennis en middelen worden uitgewisseld en kunnen bepaalde jongeren doorgroeien of gerekruteerd worden.

3.6 Inzoomen op Arnhem en drie wijken in Arnhem-Oost

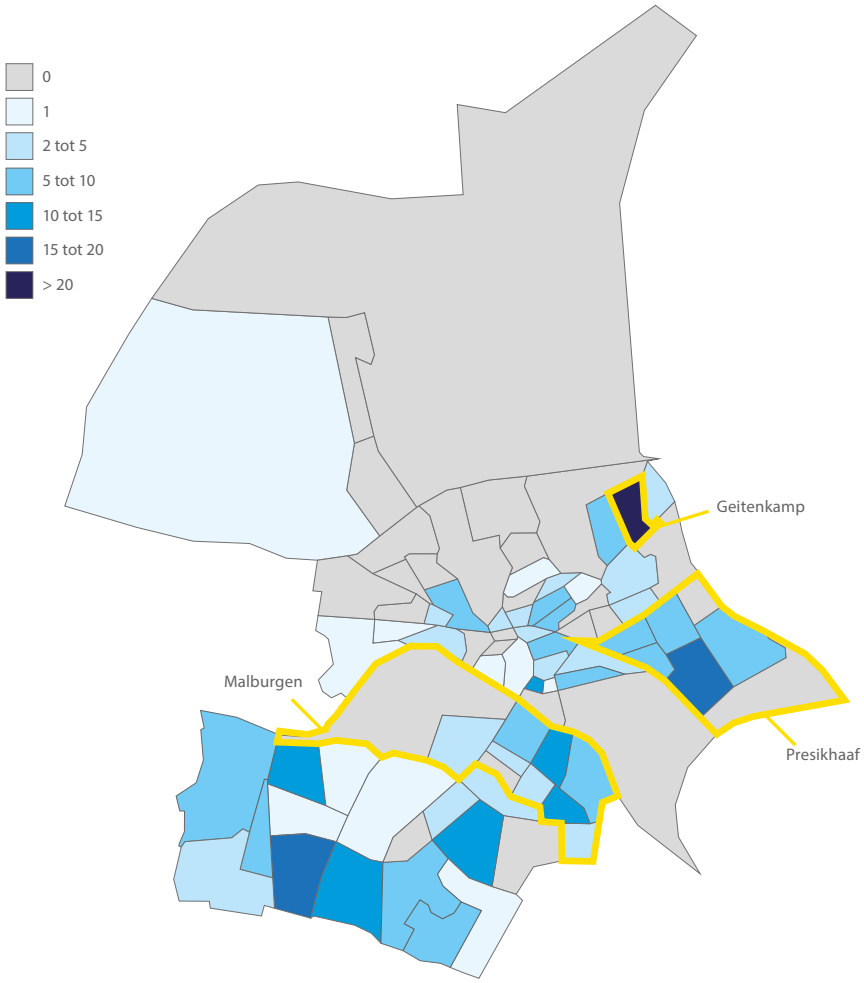
Uit de vorige paragrafen komt naar voren dat het netwerk waar ook Arnhemmers deel van uitmaken, vooral leden heeft uit de rest van de provincie Gelderland maar ook uit de randstad en kleinere gemeenten van ons land. In figuur 3.5 (pag. 50) is inzichtelijk gemaakt wat de herkomst van de leden van het netwerk is. We onderscheiden daarbij de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost (Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf), de overige Arnhemse wijken en andere gemeenten.

Figuur 3.5 – Leden van het netwerk naar woongemeente



Voor de lokale aanpak is het van belang om in te zoomen op de Arnhemmers en dan specifiek op de leden uit het netwerk die in de drie wijken in Arnhem-Oost wonen. In figuur 3.6 (pag. 51) is weergegeven uit welke Arnhemse wijken de leden van het netwerk afkomstig zijn.

Figuur 3.6 - Leden van het netwerk naar Arnhemse woonwijk

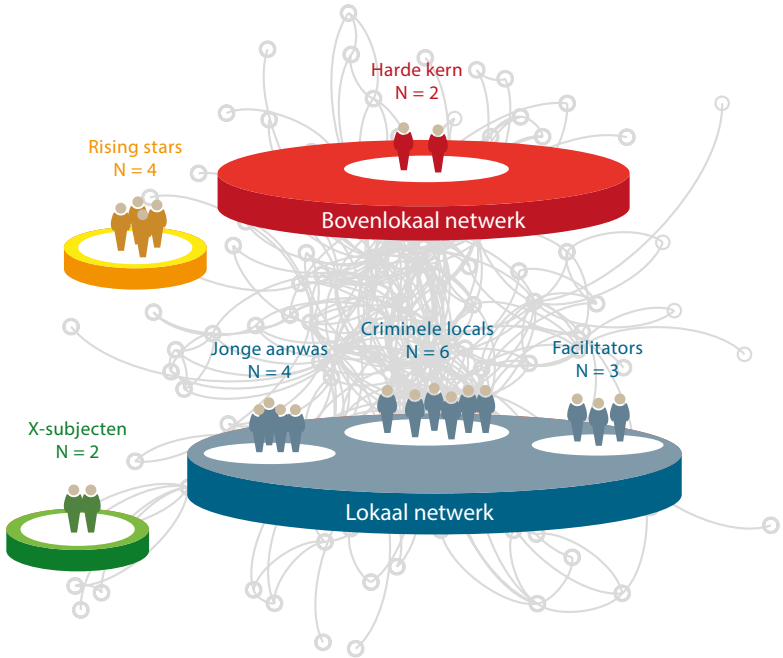


Van de 285 Arnhemmers in het netwerk woont het grootste deel in Malburgen (18%), Presikhaaf (15%), De Laar-Oost en -West (9%), Geitenkamp (7%), Vredenburg (5%) en Elderveld (4%). Naast Arnhem-Oost zijn de personen uit de wijken in Arnhem-Zuid ook behoorlijk vertegenwoordigd in het netwerk.

Omdat we ons in deze rapportage vooral richten op de personen uit de drie wijken in Arnhem-Oost geven we hierna weer tot welke categorieën plegers de leden uit het netwerk horen die uit Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf komen.[19]

Uit figuur 3.7 blijkt dat van de 21 personen uit de Geitenkamp de groep criminele locals relatief groot is. Ook de groepen rising stars en jonge aanwas zijn goed vertegenwoordigd. Er zijn 27 jongeren uit de Geitenkamp schuren aan tegen het netwerk, zo zagen we eerder in tabel 3.2. We noemen ze next generation en ze verdienen vanwege hun jonge leeftijd aandacht.

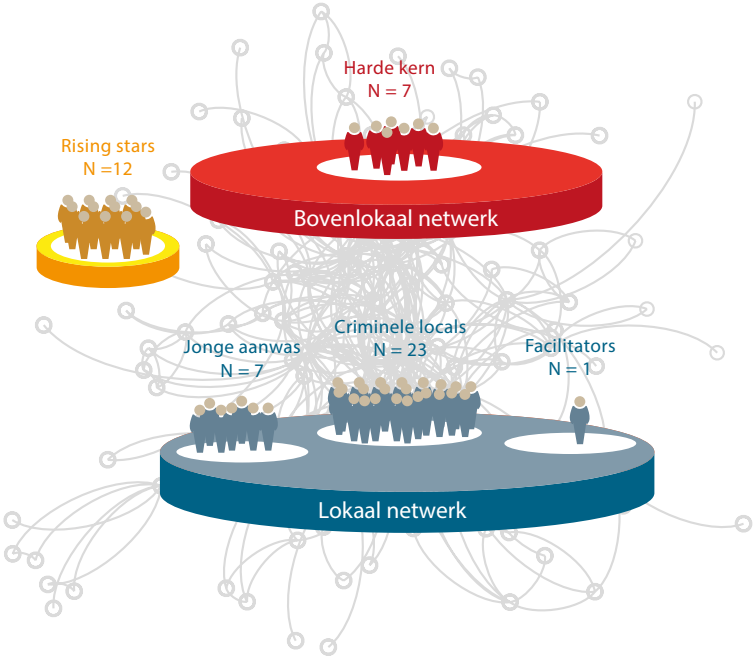
Figuur 3.7 – Geitenkamp (N=21)



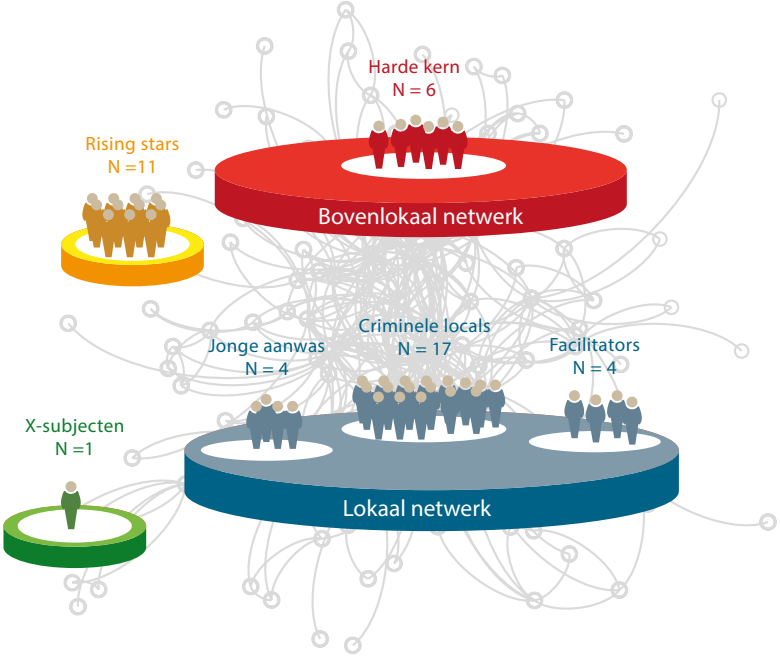
Ook in Malburgen (figuur 3.8) zijn veel criminele locals. Verder zijn hier de groepen rising stars en harde kern redelijk groot. De next generation – zo zagen we eerder in tabel 3.2 – bestaat hier uit 19 jongeren.

Presikhaaf (figuur 3.9) lijkt wat betreft de verschillende categorieën delictplegers op Malburgen met ook hier als grotere categorieën de criminele locals, de rising stars en de harde kern. Ook hier bestaat de next generation uit 19 jongeren.

Figuur 3.8 – Malburgen (N=50)



Figuur 3.9 – Presikhaaf (N=43)



In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (paragraaf 3.8) staan we stil bij de vraag wat voorgaande analyse zou kunnen betekenen voor de aanpak. Voordat we dit doen geven we in paragraaf 3.7 eerst meer duiding aan de drugsproblematiek in de drie wijken.

3.7 Inzoomen op de drugsproblematiek in drie wijken in Arnhem-Oost

Omdat het programma BOTOC zich vooral richt op het tegengaan van de betrokkenheid van jongeren in de drugscriminaliteit zoomen we hierop nader in. Kenmerkend voor drugscriminaliteit is dat het slachtofferloos is waardoor er weinig aangifte van wordt gedaan bij de politie. Om een beter beeld te krijgen over het thema drugs verdienen de cijfers – waarop we ons hiervoor baseerden – dus aanvulling van wat wij noemen straatinformatie. We geven dit beeld op basis van de interviews met frontline professionals in de wijken. Per wijk komen hierna – indien hier informatie over bekend is – de volgende onderwerpen naar voren: de mate van drugsgebruik en -handel, de motivatie voor jongeren om zich te mengen in de drugscriminaliteit, de wijze waarop jongeren hierbij betrokken raken, de werkwijze die de jongeren vervolgens hanteren, de rol die volwassenen in dit geheel spelen, de rol die de online wereld in dit geheel speelt en – tot slot – de aanpak van de drugscriminaliteit. Na de beelden per wijk sluiten we deze paragraaf af met een resumé (3.7.4).

3.7.1 De wijk Geitenkamp

Deze paragraaf begint met het thema betrokkenheid van jongeren bij drugs. Meerdere respondenten vinden het een zorgwekkende ontwikkeling dat de jongeren op steeds jongere leeftijd op straat vaker wel dan niet een joint draaien, blowen en stoned zijn. Als verklaring voor deze normalisering wordt door respondenten aangegeven dat zij zich op straat op dezelfde locaties begeven als waar de oudere jongeren publiekelijk drugs gebruiken. Dit gedrag nemen zij over en dat maakt dat drugsgebruik steeds zichtbaarder in het straatbeeld komt. Een andere verklaring voor de normalisering is dat de ouders van de jongeren over te weinig opvoedings-vaardigheden en pedagogische handvatten beschikken, doordat zij deze zelf op jonge leeftijd ook niet hebben meegekregen van hun ouders. Hierdoor staan ouders niet klaar om in te springen en hun kinderen te behoeden voor drugsgebruik wanneer zij op straat met een joint in hun hand staan.

De meningen onder de respondenten zijn verdeeld wanneer zij worden gevraagd naar welke drugs de jongeren gebruiken. Het ene deel geeft aan dat het

enkel softdrugs betreft, terwijl het andere deel beweert dat de jongeren ook harddrugs zoals GHB, XTC en cocaïne gebruiken. Politiemedewerkers merken daarbij wel op dat de wijk Geitenkamp met name wordt gekenmerkt door gebruikende jongeren en minder door jongeren die drugs verhandelen. Volgens een Adviseur Veiligheid van de gemeente Arnhem komen er wel geregeld MMA-meldingen en berichten binnen die gaan over de drugshandel, maar daaruit blijkt tot dusverre niet in hoeverre jongeren hierin een rol spelen.

De motivatie

De wijk Geitenkamp wordt gekenmerkt door autochtone Nederlanders die in de wijk geboren en getogen zijn. Hun vertrouwen in de overheid is laag en zij willen graag hun problemen zelf oplossen. Regelmatig raakt men slaags met elkaar, maar hiervan worden nooit aangiftes gedaan. Dit is een voorbeeld waaruit het gesloten karakter van de wijk Geitenkamp blijkt. Een respondent omschrijft de wijk als een dorp in de stad Arnhem. Ook de jongeren zijn volgens de respondenten enorm gefocust op hun eigen wijk. Zo moeten de jongeren bijvoorbeeld naar andere wijken reizen omdat daar hun middelbare school is gevestigd. Na schooltijd keren zij echter het liefst zo snel mogelijk terug naar hun eigen wijk. Veel van de huishoudens in de wijk leven in armoede en hebben iedere maand moeite om rond te komen. De weinige jongeren die actief zijn in de drugshandel doen dit volgens respondenten dan ook met name zodat het financieel gezien gemakkelijker wordt. Zij hebben daarentegen niet de intentie om door te groeien tot de nieuwe Redouan Taghi of om rijk te worden. Daarbij wordt aangegeven dat wanneer zij thuis boven op zolder een hennepkwekerij zouden willen hebben, hun ouders dit goed vinden zolang ze maar meeprofiteren van de winst.

De wijze waarop jongeren betrokken raken

Volgens de respondenten zijn er in de wijk Geitenkamp dus niet veel jongeren die zich actief bezighouden met het verhandelen van drugs. Het vermoeden bestaat dat met name volwassenen die thuis een hennepkwekerij beheren verantwoordelijk zijn voor de drugshandel in de wijk, mede omdat er in de wijk zelf geen coffeeshop is gevestigd. Verder geven de respondenten aan dat er in de wijk Geitenkamp geregeld dealers aanwezig zijn die niet afkomstig zijn uit het Arnhemse, maar de wijk zien als interessante afzetmarkt. In hoeverre de jongeren door deze dealers worden geronseld voor de drugshandel is onbekend.

De werkwijze van de jongeren

Een respondent geeft aan dat hij regelmatig auto's op parkeerplaatsen van sportterreinen ziet staan, waarbij de inzittenden met name op hun telefoon actief zijn. Regelmatig zijn de inzittenden jongeren uit de wijk Geitenkamp. Het vermoeden van deze frontline professional is dat een deel van de inzittenden vanuit deze auto's actief is in de drugshandel. Dit wordt beaamd door een politiemedewerker nadat hij verschillende kentekens heeft nagetrokken. Wat de precieze rol van de jongeren hierin is, is tot dusverre onbekend gebleven. Andere *hot spots* die volgens respondenten naar voren komen omdat daar gebruikt en gehandeld zou worden, zijn jongerencentrum De Sperwer, Sportcentrum Valkenhuizen, het Marktplein en locaties in de wijk die onderdeel zijn van de culturele Hoogte80 wandel- en ontdekroute.

De betrokkenheid van volwassenen

In de wijk Geitenkamp komen bepaalde families al generaties lang voor ter zake overlastgevende en criminele gedragingen. Met betrekking tot de criminele gedragingen gaat het niet enkel over de drugshandel, maar bijvoorbeeld ook over het strippen en omkatten van auto's. Deze families hebben hiermee door de jaren heen een bepaalde reputatie en machtspositie opgebouwd, waardoor zij een grote invloed hebben op wat er in de wijk gebeurt. De hoofdpersonen van deze families worden ook wel wijkkoningen genoemd.

De wijkkoningen zijn mannen van om en nabij 25 tot 35 jaar die vaak een uitkering ontvangen en daarnaast thuis een vorm van handel hebben. Het lukt de politie tot nog toe maar moeilijk om een vinger te leggen op hetgeen zich precies afspeelt bij de wijkkoningen thuis. Dit komt onder andere omdat veel inwoners van de wijk geen meldingen durven te maken uit angst voor represailles door de wijkkoningen en hun families. Zo is het wel eens voorgekomen dat er ruiten zijn ingegooid bij mensen die anoniem melding hebben gedaan. Hierdoor blijft de angst regeren en daalt de aangiftebereidheid, waardoor het steeds moeilijker wordt voor de politie om grip op de situatie te krijgen. De respondenten geven daarbij aan dat het doorbreken van deze patronen nodig, maar erg lastig is.

De reputaties en machtsposities van de wijkkoningen heeft ook invloed op de machtsrelaties onder jongeren. Zo komt het voor dat een jongen van 11 jaar ooit een voetbal heeft weten af te pakken van een 16-jarige. Normaal gesproken zou dit een kansloze poging zijn en zou de 11-jarige door de 16-jarige op zijn plek zijn gezet. Echter, één van de ooms van de 11-jarige is een wijkkoning en door deze reputatie durft de 16-jarige niks te zeggen tegen de 11-jarige.

Tot slot wordt door respondenten de rol van een volwassen vrouw benoemd. Zij geniet ook enige status in de wijk. Zij zou mensen goed kunnen bespelen. Door haar doen en laten, willen andere meisjes ook een dergelijke status aldus een respondent.

Respondenten met zicht op heel Arnhem benoemen overigens dat meisjes/vrouwen geen actieve rol vervullen in de drugshandel. Daarentegen komen zij wel voor vanwege faciliterende rollen. Zo laten ze voertuigen gebruiken die op hun naam staan, evenals woningen en panden die op hun naam zijn gehuurd.

De rol van de online omgeving

Zoals eerder vermeld, bestaat het vermoeden dat de inzittenden in auto's op de parkeerplaatsen hun mobiele telefoons gebruiken voor de drugshandel. Hoe zij deze precies gebruiken, en wat überhaupt de rol van een online omgeving is in de drugscriminaliteit, is tot dusverre onbekend onder alle respondenten. Wel is bekend dat ten tijde van de avondklok de app Telegram is gebruikt om mensen te werven om te komen rellen in de wijk Geitenkamp.

Drugs en de mobiele telefoon

Respondenten die werkzaam zijn bij de politie en een beeld hebben van de situatie in heel Arnhem vertellen dat het heel moeilijk is om grip te krijgen op de drugshandel. Dat komt omdat tegenwoordig vrijwel alles via de mobiele telefoon gebeurt. Dit is een relatief nieuw fenomeen voor de politie waar nog onvoldoende kennis van is, en maakt het lastig om op effectieve wijze de drugshandel aan te pakken.

Ook de beperkte bevoegdheden die de politie heeft voor monitoring op afgesloten groepen zoals Telegram maken onderzoek lastig. Als er al een persoon in beeld is, is het vaak zo dat de bijbehorende zaak te klein is voor de recherche. Het gaat dan echt over laaghangende fruit en niet over drijvende krachten achter de drugshandel.

De aanpak

Volgens de respondenten is het van belang dat de patronen in de wijk doorbroken gaan worden. Het veranderen van de demografie in de wijk is hierin een belangrijke pijler. Tot dusverre is de wijk Geitenkamp namelijk niet divers en bestaat het overgrote deel van de woningen uit sociale huurwoningen. Het is volgens de respondenten dan ook een belangrijk vraagstuk hoe hogere inkomens verleid kunnen worden om naar de Geitenkamp te verhuizen. Een cruciale voorwaarde

om dit te bereiken, is dat de geldende normen en waarden in de wijk gaan veranderen. Deze nodigen tot dusverre namelijk niet uit voor nieuwkomers. Hiertoe zijn andersoortige interventies nodig, want tot nu toe hebben alle interventies die door verschillende organisaties zijn ingevoerd geen tot weinig effect gehad.

Om ervoor te zorgen dat de interventies in de nabije toekomst zullen slagen, is het belangrijk dat het toekomstperspectief van de jongeren op een positieve manier wordt veranderd. Hierin is het gedrag en de houding van de ouders een belangrijke knop om aan te draaien. Tot dusverre beschikken de ouders immers over te weinig opvoedingsvaardigheden en pedagogische handvatten, om hun kinderen op te voeden conform de geldende normen en waarden in de samenleving. Dit leidt er onder andere toe dat de ouders hun kinderen ontmoedigen om een opleiding te volgen en te gaan werken, omdat ze hier toch niets mee zullen bereiken. Hierdoor hebben de jongeren uit de wijk Geitenkamp vaak een laag zelfbeeld van zichzelf. Dit gedrag en de houding van ouders is een groot verschil met de ouders in de hierna te beschrijven wijk Malburgen, want daar is de ambitie van de ouders dat hun kinderen het beter gaan doen en krijgen dan zijzelf. Volgens de respondenten moet er dan ook geïnvesteerd worden in het pedagogische klimaat in de wijk. De ouders moeten namelijk gaan inzien dat zij verantwoordelijk zijn voor de juiste opvoeding van hun kinderen. Het terugbrengen van het consultatiebureau en het thuis bezoeken van kinderen tot 18 maanden zijn hierin belangrijke pijlers, omdat hiermee ouders begeleid kunnen worden bij het creëren van een positief opvoedklimaat. Hiermee zullen de kinderen van kleins af aan de doorgaande normen en waarden in de samenleving internaliseren, en zal de houding ten aanzien van het volgen van een opleiding en uitvoeren van werk veranderen evenals de normalisering van drugs. Vervolgens is het wel belangrijk dat opvolging wordt gegeven aan deze veranderde houding, namelijk door de jongeren te laten inzien dat hun persoonlijke leefsituatie aanzienlijk verbetert wanneer zij door te werken geld gaan verdienen.

Een andere belangrijke interventie om de patronen in de wijk te doorbreken, is dat wijkagenten meer zichtbaar gaan zijn in de wijk. Hierdoor kunnen zij – bijvoorbeeld door aanwezig te zijn bij het jongerencentrum De Sperwer – het contact met jongeren opbouwen en zodoende het gesloten karakter van de wijk deels weghalen. Ook de aanwezigheid van jongerenwerkers en Sociale Wijkteams (SWT's) is hierin cruciaal. Lastig is dat de capaciteit van de SWT's schaars is en de begeleiding daardoor minimaal, en dat er met betrekking tot wijkagenten en jongerenwerkers in een korte periode meerdere wisselingen zijn geweest. Het gevolg hiervan is dat de wijkagenten en jongerenwerkers eerst weer een vertrouwensband moeten opbouwen met de jongeren voordat er resultaten

geboekt kunnen worden. Door het gesloten karakter van de wijk zal hier veel tijd overheen gaan. Dit wordt versterkt doordat de kinderen nooit door hun ouders gecorrigeerd worden wanneer zij zich misdragen, waardoor de kinderen al zeker niet luisteren naar de jongerenwerkers.

Verder geven de respondenten aan dat het wijkveiligheidsoverleg ook van groot belang is om de patronen in de wijk te doorbreken. Anno 2021 wordt het wijkveiligheidsoverleg met nieuwe energie en nieuwe methodieken opnieuw op poten gezet. Wanneer dit is gelukt, gaat een lijst met jongeren ingebracht worden die in beeld zijn gekomen vanwege overlastsituaties en gepleegde criminaliteit. De respondenten geven aan dat het cruciaal is dat er één convenant komt die door alle partijen die aansluiten bij het wijkveiligheidsoverleg wordt ondertekend. Alleen dan kunnen zij informatie met elkaar delen over de jongeren. Ook moeten de partijen inzage krijgen in nog op te stellen visiedocumenten waarin de doelen op korte en lange termijn staan. Alleen op deze manier kunnen de partijen elkaar onderling aanspreken op hetgeen zij doen en kunnen de doelen eventueel bijgesteld worden. Hierdoor zal de aanpak van de jongeren effectiever zijn. Het opstellen en ondertekenen van een convenant is een getrokken les uit de tijd dat het jeugdoverleg nog bestond. Tijdens het jeugdoverleg zaten meer partijen aan tafel omdat er ook over andersoortige onderwerpen werd gesproken, maar dit bemoeilijkte wel het delen van gevoelige informatie.

Focus op informatie en drugs

Respondenten die werkzaam zijn bij de politie en een beeld hebben van de situatie in heel Arnhem wensen dat de informatiepositie in de online omgeving wordt verbeterd. Ook moet de informatiepositie op en rondom scholen verbeteren door leraren en conciërges meer *streetwise* te maken. Daarbij is het van belang te benadrukken en uit te leggen dat het delen van informatie door de school niet zal leiden tot imagoverlies. Tot slot zijn de respondenten blij met het 'drugsteam' dat sinds kort weer actief is in heel Arnhem. Kern is dat dit geen afzonderlijk team is maar dat er expertise geborgd is binnen de scrumteams. Op die wijze borgt de politie ontschotting in de teams en zorgen ze voor een laagdrempelige deling van informatie. Dit zal de kennis over bestaande netwerken vergroten en dit heeft een enorme meerwaarde in de aanpak van de drugshandel.

3.7.2 De wijk Malburgen

We beginnen met de betrokkenheid van jongeren bij drugscriminaliteit. Een deel van de jongeren gebruikt drugs zoals snus[20], lachgas, softdrugs en harddrugs (speed en 3-MMC). Een politiemedewerker geeft aan wel eens aan een jongere gevraagd te hebben waarom hij lachgas gebruikt, waarop de jongere antwoordde: *Ik heb zoveel problemen, maar niemand om mee te praten*. Voor de jongeren die stevig drugs gebruiken, geldt dat het vaak tot twee mogelijke uitkomsten leidt: of ze worden verslaafd, of ze worden dealer. Ze komen namelijk niet uit een milieu waarin het mogelijk is om naar een dure afkickkliniek te gaan in bijvoorbeeld Portugal, onafhankelijk te worden van de drugs en een maatschappelijke carrière op te gaan bouwen, aldus de respondenten.

De motivatie

Volgens de respondenten zijn anno 2021 30 tot 40 jongeren in beeld die betrokken zijn bij de drugscriminaliteit. Het betreft een multiculturele probleemgroep bestaande uit onder andere Marokkanen, Somaliërs, Ghanezen en Angolezen. Zij groeien op in grote gezinnen die leven met sociale achterstanden. Het leidt tot onstabiele gezinssituaties waarbij de jongeren in feite aan hun lot worden overgelaten. Wanneer de jongeren besluiten naar buiten de straat op te gaan, hebben hun ouders even rust en doen de ouders ook geen moeite om erachter te komen wat hun kinderen doen op straat. In de gevallen dat zij door de politie op de hoogte worden gesteld van iets wat hun kinderen hebben gedaan, ontkennen ze vaak dat hun kind hierbij betrokken was, bedanken ze de politie wel voor het brengen van het nieuws en doen ze de deur dicht. De ouders willen met andere woorden meestal geen onderdeel zijn van de oplossing waarmee wordt voorkomen dat hun kinderen in de toekomst niet meer in soortgelijke situaties terechtkomen. Een respondent vertelt over een gezin waar de vader erg veel alcohol dronk en de moeder in de schuldsanering zat. Deze ouders hadden vijf kinderen, waarvan één zoon. Deze zoon haalde geld binnen door te handelen in harddrugs. Dit zorgde ervoor dat zijn moeder niet hoefde te werken om van haar schuld af te komen, en zij kon hierdoor voor haar dochters blijven zorgen. In dit voorbeeld accepteerden de ouders dat hun zoon een drugsdealer was, mede omdat het lonend was voor hunzelf. Andere respondenten herkennen dit voorbeeld en geven aan dat het leven in een onstabiele gezinssituatie zonder sociaal vangnet en/of het hebben van een licht verstandelijke beperking de jongeren kwetsbaar maakt om betrokken te raken in de drugscriminaliteit. Doordat ze met een deal een paar honderd euro kunnen verdienen, dure merkkleding kunnen kopen en er status door krij-

gen, is het aanbod om een gram weg te brengen, de telefoon of simkaart af te staan of om geld te pinnen erg verleidelijk en moeilijk te weigeren.

De wijze waarop jongeren betrokken raken

De respondenten geven aan dat zij verschillende jongeren kennen die zijn doorgegroeid in de (drugs)criminaliteit. Het betreft jongeren die voorheen voorkwamen ter zake overlastsituaties en als 'loopjongens', maar vervolgens een tijd uit beeld zijn geweest. Na verloop van tijd komen deze jongeren weer terug in het straatbeeld en rijden zij vaak in hele dure auto's. Dit valt op omdat bekend is dat zij geen legale inkomstenbron hebben. Dit wilt overigens niet zeggen dat de dure auto's gefinancierd zijn door betrokkenheid in de drugscriminaliteit. Ze houden zich ook bezig met andere vormen van criminaliteit gezien de vele politieregistraties ter zake gewelds- en vermogensmisdrijven.

Het doorgroeien is een ontwikkeling die volgens de respondenten al generaties lang plaatsvindt. Deze jongeren begeven zich in een bepaald milieu waardoor het extreem moeilijk is om de levensloop van deze jongeren te veranderen en ze op tijd uit een criminele omgeving te trekken. Door verschillende respondenten wordt benoemd dat het doorgroeien in 2021 onder andere gebeurt via zorgbureaus. Wanneer jongeren vanwege drugshandel worden opgepakt, komen zij na de rechtszaak onder reclasseringstoezicht te staan en moeten ze dagbesteding gaan volgen. Vaak stemt een jongere hiermee in onder voorwaarde dat ze de dagbesteding bij een zorgbureau mogen volgen. De rechtbank gaat daar vaak in mee zonder goed na te gaan wat het voor een zorgbureau is. Daardoor weet de rechtbank niet dat de eigenaar van het zorgbureau bijvoorbeeld de zus is van een grote drugscrimineel. Het gevolg is dat de reclassering hele positieve rapporten ontvangt, terwijl de jongere in werkelijkheid steeds verder het criminele milieu in wordt getrokken en uiteindelijk onder de radar verdwijnt.

Volgens de respondenten is het belangrijk om 'klappen uit te delen' aan de doorgegroeide jongeren. Ze zijn immers de negatieve rolmodellen voor de jonge jongeren, waardoor er met het aanpakken van de doorgegroeide jongeren een signaal wordt afgegeven aan de jonge jongeren en het een preventieve werking kan hebben. Bovendien werven de doorgegroeide jongeren ook kwetsbare kinderen en jongeren, aldus respondenten. Enkele respondenten geven aan wel eens van leraren gehoord te hebben dat hiervan op de basisscholen al sprake is. Op de middelbare scholen gebeurt het tijdens de pauzes en na schooltijd. De criminelen die de jeugdigen proberen te werven, komen niet altijd uit Arnhem. Het is bekend dat er ook invloeden zijn van buiten Arnhem. Zij gebruiken de Arnhemse jongeren om hun handelsvoorraad in het Arnhemse te verkopen, omdat het in

andere steden te druk begint te worden met aanbieders. Een negatief neveneffect is volgens een respondent dat dit gepaard gaat met 'geïmporteerde incidenten', omdat personen die niet uit het Arnhemse komen wel hun vuurwapen meenemen en deze soms ook gebruiken. Anno 2021 gaat het verhaal dat er rivaliserende jeugdgroepen aan het ontstaan zijn en dat dit onder andere heeft geleid tot een schietincident bij het Buurtcentrum The Hobbit. Er is daar door een jeugdgroep vanuit een auto in de lucht geschoten, om duidelijk te maken dat ze uit zijn op een confrontatie. Naast dat kwetsbare jongeren worden geworven, raakt een deel van de jongeren ook betrokken in de drugscriminaliteit doordat zij het gedrag van familieleden die actief zijn in de drugscriminaliteit overnemen.

De werkwijze van de jongeren

De meeste van de 30 tot 40 jongeren die betrokken zijn bij de drugscriminaliteit zijn jongens. De rol van meisjes moet echter niet onderschat worden, aldus de respondenten. Uit onderzoek blijken er namelijk aantoonbare banden te zijn tussen de drugshandel en problematische meisjes uit de wijk. De 30 tot 40 jongeren zitten niet in vaste netwerken. Hoewel er volgens de respondenten sprake is van een harde kern, zijn er vooral fluïde netwerken die continu van samenstelling wisselen. Het zijn allemaal losse cellen van jonge en oudere jongeren die bij elkaar komen. Door deze structuur is er ook niet echt sprake van een hiërarchie. Wel blijkt dat (delen van) de groep vaak samen optrekken met de groep jongeren uit de wijk Presikhaaf. Zij voelen een sterke saamhorigheid met elkaar en gaan vaak en bloc ergens naartoe. Dit gaat gepaard met rivaliteit naar andere jeugdgroeperingen uit andere wijken.

De jongeren die drugs verhandelen, doen dit vaak in opdracht van de 'kopstukken' die vervolgens buiten beeld blijven. De jongeren die in opdracht handelen, worden ook wel 'loopjongens' of 'soldaten' genoemd. Met betrekking tot de jongere jongeren geven respondenten aan dat hun leeftijd steeds lager wordt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat 14-jarigen tegenwoordig snus verkopen aan 11-jarigen. Hoewel snus officieel nog niet onder een drug wordt geschaard, benadrukken de respondenten dat de samenleving zich moet afvragen of we moeten willen dat dit gebeurt. De 14-jarige bouwt op deze manier namelijk een netwerk op en leert de benodigde kanalen kennen. De stap om op den duur drugs te verkopen, is dan klein. Dat een dergelijke ontwikkeling plaatsvindt, wordt ondersteund door de respondenten. De jongere jongeren zijn met name actief in de omgeving van tankstation Shell Salvatorplein, het Buurtcentrum The Hobbit, de Parcivalschool en het Olympus College. De oudere jongeren verkopen al rijdende op hun scooters harddrugs op straat. De geografische indeling van de wijk leent

zich hier ook voor. Het zijn allemaal kleine straatjes en steegjes, waardoor een scooterrijder snel weg is. *Hot spots* die door de respondenten worden genoemd waar de oudere jongeren actief zijn, zijn in en rondom winkelcentrum De Drieslag, winkelcentrum Kronenburg, de Immerloo flats en het Immerloo Park. De vraag naar harddrugs komt volgens respondenten ook voort uit het feit dat een verslavingsopvang inclusief verslaafden naar de wijk Malburgen is verhuisd. Verder blijkt uit gegevens van de politie dat de drugshandelaren uit Malburgen niet alleen actief zijn in hun wijk, maar dat zij ook buiten Arnhem – bijvoorbeeld in Ede – een afzetmarkt hebben. Tot slot komt in de wijk Malburgen niet enkel het dealen van drugs voor, want er zijn ook zogenoemde productielocaties. Hiervan is meer sprake in Malburgen-Oost dan in Malburgen-West. Deze productielocaties behoren vaak toe aan volwassenen die over weinig geld beschikken. Zij krijgen geld omdat zij hun ruimte ter beschikking stellen voor de daadwerkelijke producenten. Wie dit zijn, blijft vaak onbekend.

De betrokkenheid van volwassenen

Familiaire relaties spelen een belangrijke rol in het feit dat jongeren betrokken raken in de drugscriminaliteit. Eerder gaven we aan dat de 30 tot 40 jongeren die anno 2021 in beeld zijn ter zake betrokkenheid in de drugscriminaliteit uit grote onstabiele gezinssituaties komen. Volgens de respondenten komt het regelmatig voor dat een oudere broer, neef of oom van de jongere al jarenlang actief is in de drugshandel. De jongere ziet dat dit gedrag loont en wordt van huis uit niet opgevoed met de normen en waarden dat dit gedrag niet klopt. Hierdoor neemt de jongere het gedrag van het oudere familielid over en raakt hij of zij ook betrokken in de drugscriminaliteit. Een respondent benoemt hierin het voorbeeld dat hij bij een jongere een blok hasj heeft aangetroffen, terwijl deze jongere eerder nog nooit in beeld is geweest. Later blijkt dat de neef van deze jongere diep in de drugshandel zit.

De rol van de online omgeving

De respondenten geven aan dat de wereld van de drugscriminaliteit makkelijk toegankelijk is, en dit komt mede door hetgeen er gebeurt in de online omgeving. De online omgeving is immers continu in bereik van de jongeren. Zo zijn er tal van platforms – zoals WhatsApp, Snapchat, Telegram et cetera – waarop jongeren zich begeven en via waar zij de drugswereld ingetrokken kunnen worden. Op Telegram bestaan bijvoorbeeld groepen waar soms wel 70.000 personen lid van zijn. Dit zijn landelijke netwerken. Een jongerenwerker heeft wel eens 60 Arnhemse jongeren die hij kent in een dergelijke groep gezien. Wanneer een jon-

gere in een kwetsbare situatie zit en er wordt in een dergelijke groep gevraagd om een klusje uit te voeren, is het erg moeilijk om nee te zeggen.

De aanpak

Volgens de respondenten is het van belang dat tijd en energie uitgaat naar de groep van 20 tot 30 kwetsbare jongeren die zich op dit moment aan het manifesteren is. Zij hangen rond, spreken mensen vervelend aan, plegen overlast en zijn moeilijk corrigeerbaar. Op basis van ervaringen uit het verleden is het volgens de respondenten wachten tot deze jongeren de stap naar het criminele circuit maken. Dit moet worden voorkomen, aldus de respondenten.

Ten eerste blijkt dat deze jongeren uit sociaal zwakkere gezinnen komen waar normen en waarden gelden die niet stroken met de geldende normen en waarden in de samenleving. Daarom is het van belang dat de van belang zijnde partijen achter de voordeur gaan komen, want zodoende kan achterhaald worden wat de aard van de problematiek is en kan hier iets mee worden gedaan. Ten tweede moet nagedacht worden over een alternatief waardoor de verlokking van snel geld verdienen minder wordt of zelfs verdwijnt. Volgens een respondent kan dit bereikt worden door jongeren extrinsiek te motiveren om een startkwalificatie te behalen. Tot nog toe is het vaak zo dat de kwetsbare jongeren voortijdig hun school verlaten en moeten leven van een uitkering. Door daarnaast actief te zijn in de drugshandel, is het voor deze jongeren niet meer interessant om alsnog een startkwalificatie te behalen en een betaald beroep te gaan uitoefenen.

Ten aanzien van het aanpakken van de doorgegroeide jongeren oppert de politie het idee om gebruik te gaan maken van de omgekeerde bewijslast, met name omdat het afpaksysteem onvoldoende werkt. In het kader van de omgekeerde bewijslast is het mogelijk om iemand te controleren wanneer er bepaalde onderbuikgevoelens zijn omdat hetgeen zich voordoet niet past in het straatbeeld. Een persoon moet dan bijvoorbeeld aan kunnen tonen waar zijn auto vandaan komt en van welk geld dit gefinancierd is. Tot dusverre is een dergelijke controle nog niet mogelijk, omdat hiervoor erg veel informatie vereist is en de politie geen capaciteit en tijd heeft om deze informatie te verzamelen. De politie ziet dan ook graag enige ondersteuning in de toekomst, omdat er volgens de politie veel zaken zijn die op een dergelijke wijze aangevlogen kunnen worden. Naast dat de doorgegroeide jongeren op deze manier direct worden aangepakt, kan het er indirect ook toe leiden dat het aantrekkelijke karakter van de betrokkenheid in de drugscriminaliteit afneemt voor de jongere jongeren.

Verder is het volgens de respondenten van belang dat kritisch gekeken gaat worden naar de informatiepositie van alle betrokken partijen. Zo zijn er ver-

schillende aspecten waar winst in te behalen valt. Ten eerste beschikken de conciërges op basis- en middelbare scholen over veel informatie. Zij zien heel veel gebeuren op de scholen en horen ook veel dingen van de leerlingen, ook ten aanzien van het werven van kinderen voor de drugscriminaliteit. Hier moet meer mee gedaan worden, aldus de respondenten. Ten tweede is het zicht op hetgeen zich in de online omgeving afspeelt onvoldoende. Hier zijn wel enkele positieve ontwikkelingen in gaande. Zo geeft een politiemedewerker aan dat er een digitale wijkagent is aangesteld. Er zou echter ook een webcare-team ingericht moeten worden die de wijkagenten voeden met informatie. Daarnaast geeft een jongerenwerker aan dat zij binnen hun organisatie één persoon hebben aangewezen die zich enkel en alleen bezighoudt met de online wereld waarop de jongeren zich bevinden. Dit levert informatie op waarmee jongeren fysiek aangesproken kunnen worden. Ook kan met het verzamelde bewijs naar ouders toegestapt worden om hen te overtuigen van het gedrag van hun kind, want vaak ontkennen ze dit.

Al het bewijs dat door de verschillende organisaties wordt verzameld, moet vervolgens samengebracht en gedeeld worden. Dit verloopt tot dusverre zeer stroef. Om de samenwerking te verbeteren en het vertrouwen te doen laten groeien, moeten de verschillende partijen met elkaar een convenant ondertekenen. De respondenten geven aan dat er anno 2021 wel een convenant bestaat, maar dat niet alle benodigde partijen dit hebben ondertekend. Wanneer dit in de nabije toekomst wel gebeurt, vergroot dit de informatiepositie en kunnen de organisaties elkaar aanspreken op ieders verantwoordelijkheden. Tot dusverre is het bijvoorbeeld zo dat er tijdens het wijkveiligheidsoverleg nog geen casusoverleg op persoonsniveau maar op abstract niveau plaatsvindt. Door het ondertekenen van een convenant kan er wel meer maatwerkgericht gewerkt gaan worden. De gemeente zal hierin de regierol op zich moeten nemen, aldus verschillende respondenten. Een belangrijke voorwaarde is wel dat het aantal betrokken partijen overzichtelijk blijft want een gehoord kritiekpunt is dat professionals onderling vaak al niet weten wie wat doet, laat staan dat een jongere weet bij welke organisatie hij of zij met zijn of haar hulpvraag terecht kan. Het uiteindelijke doel van een dergelijke samenwerking is dat de jongeren die drie of vier jaar geleden voorkwamen voor overlastmeldingen niet meer zullen doorgroeien en jaren later voorkomen voor bijvoorbeeld betrokkenheid bij schietpartijen.

3.7.3 De wijk Presikhaaf

Jeugdproblematiek is een thema dat in de wijk Presikhaaf op de wijkveiligheidsagenda staat waarvan ook de onderwerpen jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit deel uitmaken. Verwant aan deze onderwerpen zijn het gebruik van en de handel

in drugs. De jongeren in de wijk Presikhaaf beginnen op jonge leeftijd te gebruiken. Op 12-jarige leeftijd wordt bijvoorbeeld al snus gebruikt en op latere leeftijd gaan de jongeren steeds vaker joints roken. Ook het gebruik van lachgas komt op latere leeftijd veelvuldig voor. Harddrugs zoals speed, cocaïne en amfetamine worden niet gebruikt door de jongeren, omdat ze daar volgens de respondenten simpelweg niet het geld voor hebben. Er worden door de respondenten twee redenen genoemd waarom de jongeren middelen gebruiken. Ten eerste kunnen ze op deze manier tijdelijk ontsnappen aan de zorgen die ze hebben. Ten tweede is verveling een veelgehoorde reden. Het gebruik van dergelijke middelen wordt op een gegeven moment een levensstijl en omdat het goed voelt, wordt dat rondgepraat op straat. Dit leidt tot een kleine keten omdat dealers weten bij wie zij geld kunnen verdienen. Tot dusverre is echter nog veel onbekend over wie de dealers zijn in de wijk Presikhaaf. Dat deze er zijn, is volgens een politiemedewerker wel een zekerheid. De gebruikende jongeren hebben immers niet genoeg geld om hiervoor naar een coffeeshop te gaan. In het vervolg wordt ondermeer ingegaan op hetgeen bekend is over de handelende jongeren uit de wijk Presikhaaf.

De motivatie

De politie heeft anno 2021 geen autochtone Nederlandse jongeren in beeld ter zake betrokkenheid bij de drugscriminaliteit, maar met name jongeren met een Turkse, Marokkaanse, Somalische en Eritrese afkomst. De wijk Presikhaaf kenmerkt zich immers door het multiculturele karakter. Iedere etnische groep trekt sterk naar elkaar toe, waardoor de sociale cohesie in de wijk laag is. Daarbij komt dat een deel van hen uit een oorlogsgebied afkomstig is, waar de situatie dusdanig was dat wanneer je werd opgepakt door de politie je nooit meer thuiskwam. Dit maakt dat zij weinig tot geen vertrouwen hebben in de autoriteiten en erg gesloten zijn naar anderen toe. Verder wonen veel van de huishoudens in de multiculturele wijk Presikhaaf met grote gezinnen in sociale huurwoningen onder de armoedegrens. Vaak is er geen vader aanwezig en is de moeder verantwoordelijk voor de opvoeding van soms wel vijf of zes kinderen. Wanneer de kinderen de leeftijd hebben om de straat op te gaan, verliezen de ouders zicht op wat hun kinderen buiten doen. Hierdoor is er geen gezag van bovenaf en worden geen grenzen bepaald; althans niet thuis.

Waar er thuis dus geen positieve rolmodellen zijn, zijn er op straat des te meer rolmodellen. Veelal zijn dit echter negatieve rolmodellen die drugs gebruiken of verhandelen. Dit kunnen ook oudere broers of neven zijn die zich al eerder op straat zijn gaan begeven. De negatieve rolmodellen dragen mooie trainingspak-

ken die de jongere jongeren ook willen dragen. Hierdoor passen zij hun gedrag aan naar de grenzen die gelden op straat. Wanneer zij dan worden benaderd om een gram weg te brengen, is het moeilijk om nee te zeggen. Volgens sommige respondenten zoeken sommige jongeren het ook op en willen zij carrière gaan maken in de drugshandel, omdat ze het verhandelen van drugs als een uitweg naar rijkdom en status zien. Zij zijn niet goed in staat om een rationele afweging te maken. Uiteindelijk is het zo dat hoe slechter en ongezonder de thuissituatie is waarin een jongere zich begeeft, des te makkelijker de stap naar criminaliteit is. Tot slot benoemt een jongerenwerker dat er ook voorbeelden bekend zijn van jongeren die thuis voldoende positieve rolmodellen hebben, maar toch afglijden in de drugscriminaliteit. Dit komt vaak doordat zij thuis een buitenbeentje zijn, bijvoorbeeld omdat alle broers en zussen een vwo-opleiding volgen maar dit opleidingsniveau voor de jongste jongere te hoog gegrepen is.

De wijze waarop jongeren betrokken raken

De kwetsbare jongeren uit de wijk worden geworven als loopjongen. Zo staan er bij middelbare scholen geregeld oudere jongeren van 18 jaar en ouder rondom de school. Wanneer door professionals wordt geprobeerd contact te maken met deze jongeren, draaien ze zich om en is contact onmogelijk. Rondom die scholen speuren zij naar jongeren die kwetsbaar zijn vanwege het feit dat zij opgroeien in armoede, licht verstandelijk beperkt zijn en/of antisociale problemen hebben. Degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn, hebben hier voelsprieten voor. Vaak nemen de oudere jongeren deze kwetsbare jongeren dan eerst in bescherming, om ze daarna langzaamaan het criminele circuit in te dirigeren. De zorg van de respondenten is dat de geworven jongeren door de lage sociale cohesie in de wijk geleidelijk uit beeld verdwijnen en doorgroeien in de criminaliteit. De reden dat de politie niet inzet op deze loopjongens, is omdat het te kleine jongens zijn om de schaarse capaciteit op in te zetten terwijl er ook grotere jongens rondlopen.

De werkwijze van de jongeren

In de wijk Presikhaaf is er een grote groep jongeren die voor overlast zorgt. Zij jennen de politie en plegen vernielingen. De politie is zeker van het feit dat een deel van deze jongeren op latere leeftijd terugkomt ter zake andersoortige criminele feiten, net zoals in de wijk Malburgen is genoemd. De jongeren zijn – in tegenstelling tot de jongeren in de wijk Geitenkamp – veel meer *out of the box* en zijn niet altijd enkel en alleen in hun eigen wijk aanwezig. Daarnaast zijn de jongeren in de wijk Presikhaaf ook veel meer *streetwise* dan de jongeren uit de wijk

Geitenkamp. Ze weten bijvoorbeeld heel goed wat *drill raps* zijn in tegenstelling tot de jongeren uit de Geitenkamp.

Veel respondenten hebben anno 2021 nog geen zicht op hoeveel jongeren uit de wijk Presikhaaf betrokken zijn bij de drugshandel. Er wordt gesproken over voorbeelden, zoals over een 14-jarige jongen die diep in de criminaliteit zit. Hij pleegt ripdeals en handelt in bankpassen, telefoons en drugs. Hij is geronseld door hem voor te houden dat hij hiermee snel geld kan verdienen. Hij wordt gebruikt als loopjongen. Voor de overdracht van de bankpassen, telefoons en drugs maakt hij in een online omgeving afspraken om vervolgens fysiek af te spreken – vaak op een parkeerplaats – en de deal af te ronden. De drugs waar het over gaat, zijn hasj en xtc maar ook snus.

Doordat veel onbekend is over hoeveel jongeren betrokken zijn in de drugshandel, wordt in het vervolg beschreven waar de jongeren zich met name ophouden in de wijk. Of ze op deze *hot spots* ook daadwerkelijk drugs verhandelen, is dus onbekend. Qua *hot spots* is er een onderscheid te maken tussen de jongere en oudere jongeren. De jongere jongeren houden zich voornamelijk op in en rondom de portieken en bergingen van flats. Ter plaatse wordt daar vaak rommel aangetroffen zoals restanten van ballonnen, joints, enveloppen met andere drugs et cetera. De oudere jongeren zijn met name aanwezig op parkeerplaatsen nabij bepaalde locaties, zoals de winkelstrip Honigkamp, het Winkelcentrum Presikhaaf en Park Presikhaaf. Op de parkeerplaatsen staan auto's met jongeren die wachten tot andere auto's arriveren. Vervolgens vindt er een transactie plaats en verdwijnen de auto's weer. Dit is volgens een politiemedewerker een belangrijk criterium waaruit zou kunnen blijken dat er sprake is geweest van een drugsdeal. Wanneer er drugs worden verhandeld, blijven de auto's daarna namelijk nooit staan maar zullen ze na overhandiging uit elkaar gaan. Het hoeft echter niet altijd te betekenen dat er drugs worden verhandeld wanneer auto's elkaar treffen op een parkeerplaats. Wanneer auto's elkaar treffen op parkeerplaatsen leidt dat regelmatig tot meldingen van burgers die het als verdachte situaties aanmerken. Wanneer de politie deze kentekens natrekt, komen deze voertuigen vaker voor ter zake verdachte situaties. Het valt sommige respondenten op dat de voertuigen regelmatig Duitse huurmotorvoertuigen zijn. Door hierin te rijden, wanen de inzittenden zich anoniem en kunnen ze redelijk vrij hun gang gaan. Naast de parkeerplaatsen geeft een respondent aan dat er ook vanuit bepaalde huizen in de wijk wordt gedeald. Hij ziet hier ook regelmatig jongeren komen, maar het is onbekend of zij hier komen om drugs te halen voor eigen gebruik of om te verhandelen. Tot slot worden de twee middelbare scholen in de wijk Presikhaaf genoemd als locaties waar drugs worden verhandeld, namelijk het VSO Briant

College en Arentheem College Leerpark Presikhaaf. Het zijn interessante locaties om een afzetmarkt op te bouwen. De leerlingen op deze scholen zijn kwetsbaar, aangezien het opleidingsniveau niet hoger is dan mavo 4. Wie verantwoordelijk is voor deze handel om en op de scholen is onbekend.

De betrokkenheid van volwassenen

De jongeren die in de criminaliteit en mogelijk ook drugscriminaliteit belanden, hebben vaak oudere familieleden die al langer crimineel actief zijn. Door de familiebanden krijgen de jongeren in de wijk Presikhaaf van kinds af aan al een stempel. De stempel zorgt er vaak voor dat het kind zich op latere leeftijd als jongere hetzelfde gaat gedragen als het oudere familielid. Verder is bekend dat er in de wijk Presikhaaf veel kwekerijen in ruimtes staan die op naam staan van volwassenen. Deze stellen de ruimtes ter beschikking omdat zij geldnood hebben en denken dat dit de oplossing is. Echter, hierdoor komen zij juist dieper in de goot terecht. Wat de precieze relatie is tussen deze volwassenen en de jongeren is onbekend.

De rol van de online omgeving

De werkwijze in de drugshandel is veranderd door de mogelijkheden die de online omgeving biedt. Zo geven politiemedewerkers aan dat zij vroeger weet hadden van bepaalde adressen waar gehandeld werd. Door daar te observeren, konden zij veel dealers op heterdaad aanhouden. Tegenwoordig gebeurt echter veel online. De dealer en klant hebben contact in de online omgeving en spreken via privéberichten – bijvoorbeeld via Snapchat of Telegram – af welk type drugs de klant wil en waar zij elkaar gaan ontmoeten voor de overdracht. Voor de politie is het in de meeste gevallen onmogelijk om de inhoud van deze privéberichten op tijd te achterhalen, waardoor het moeilijker is geworden om de dealers op heterdaad aan te houden. Daarnaast worden in de online omgeving ook actief kwetsbare jongeren geworven, waarbij het een belangrijk gegeven is dat kinderen van 10 jaar oud tegenwoordig al online actief zijn. Jongeren krijgen online geregeld letterlijk de vraag 'Wil je snel geld verdienen? Dan…' voorgelegd.

De aanpak

De respondenten geven aan dat de jongeren uit de wijk vaak weinig normen en waarden meekrijgen vanuit huis en daardoor gevoelig zijn voor de status die zij bij oudere jongeren en/of volwassenen op straat opmerken. Om ook een dergelijke status te krijgen, is het nodig dat de jongeren doorgroeien in de (drugs) criminaliteit. Dit is een ontwikkeling die voorkomen moet worden, aldus de respondenten.

Het is hiervoor belangrijk dat bij kinderen en jongeren het rationele geweten en de daarbij behorende verantwoordelijkheden worden getriggerd. Dit gebeurt tot nog toe door hen op vroege leeftijd bewust te maken van het feit dat zij meer hebben aan het volgen van een opleiding en het uitvoeren van betaald werk (waarbij het salaris past bij hun leeftijd) dan aan het snel geld verdienen in de criminaliteit waardoor zij op latere leeftijd continu achterom moeten blijven kijken en ze hun toekomstige gezin mogelijk in gevaar brengen. Door dit bewustwordingsproces moeten sterke karakters ontstaan die weerbaar zijn voor de verlokkelijke wereld van de (drugs)criminaliteit waarin snel geld verdiend kan worden. Hetgeen een jongerenwerkorganisatie doet in het kader van het bewustwordingsproces, is dat zij aanwezig zijn op scholen, huiswerkbegeleiding bieden, sportactiviteiten organiseren, ambulante rondes doen et cetera. Hierdoor leren zij de jongeren echt kennen en kunnen zij met een gerichte aanpak interveniëren waar nodig om te voorkomen dat een jongere afglijdt in het criminele circuit. Ook probeert deze jongerenwerkorganisatie jongeren onder te brengen bij partners waar zij op legale wijze geld kunnen verdienen.

Om dit bewustwordingsproces te doen laten slagen, is het wel van belang dat de jongeren die bereikt moeten worden ook daadwerkelijk bereikt worden. Hierbij is het opvallend dat op de lijst die wordt gebruikt tijdens het Overlast en Zorg Overleg[21] (OZO) – waarop jongeren staan waar extra aandacht naar uit moet gaan – 90 procent van de jongeren autochtone Nederlanders zijn, terwijl eerder al is benoemd dat met name jongeren van Turkse, Marokkaanse, Somalische en Eritrese afkomst in beeld zijn ter zake betrokkenheid bij de drugscriminaliteit. Blijkbaar zijn deze jongeren onvoldoende in beeld en slagen de geëigende instanties er tot dusverre nog onvoldoende in om bij hen achter de voordeur te komen. Een jongerenwerker geeft aan dat zij deze jongeren uit de drugscriminaliteit proberen te trekken door met deze jongeren in gesprek te gaan over identiteits-, geloofs- en culturele vraagstukken. Zo vraagt de jongerenwerker wel eens: *De wijze waarop je dat geld hebt verdiend, is volgens de Koran verboden. Van dat geld mag je niks doen, waaronder eten kopen. Waarom doe je het dan?*. Volgens de jongerenwerker geven ze dan vaak aan dat ze leven in armoede en geen andere keuze hebben, wat voor de jongerenwerker het moment is om de mogelijkheden qua opleiding en werk te benoemen. Dit is ook onderdeel van een bewustwordingsproces waarbij jongeren soms eerst hard moeten vallen voordat het kwartje valt, aldus de jongerenwerker.

Uit het voorgaande vloeit voort dat er veel te winnen valt in de informatiepositie. Het contact met scholen is hierin een genoemd actiepunt. Tot nog toe heeft het Arentheem College Leerpark Presikhaaf een straathoekwerker gevraagd

nadrukkelijker aanwezig te zijn tijdens pauzes en na schooltijd. De straathoekwerker kan hierdoor na schooltijd optreden als verlengstuk van de school door de jongeren meer te begeleiden buiten schooltijd. Een dergelijke samenwerking zou echter vanzelfsprekend moeten zijn en intensiever geborgd moeten worden. Een ander genoemd actiepunt is de informatiepositie in de online omgeving, zeker omdat de afspraken voor drugsoverdrachten niet meer fysiek maar online gebeuren. De respondenten zijn het er unaniem over eens dat zij allen mee moeten groeien met deze ontwikkeling. Enkele gesproken respondenten hebben hier al stappen in gezet. Zo geven jongerenwerkers aan dat zij de belevingswereld van de jongeren willen snappen en begrijpen, en daarom zelf actief zijn en meekijken op verschillende sociale media. Verder is een jongerenwerker bezig met het maken van mediatrainingen om zodoende kinderen en jongeren te leren hoe zij moeten omgaan met sociale media. Niet alleen de kinderen en jongeren moeten hierin meegenomen worden, maar ook de ouders zodat zij weten wat sociale media zijn en hoe het werkt. Tot dusverre beschikken de ouders namelijk niet over deze kennis. De hoop is dat de jongeren hierdoor minder goed in staat zijn om bepaalde dingen af te schermen.

Tot slot is het volgens respondenten van belang dat er een convenant wordt opgesteld met daarin een gezamenlijke visie op en duidelijke randvoorwaarden om informatie over jongeren te kunnen uitwisselen en een gezamenlijke aanpak te formuleren. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er een lijst met jongeren wordt opgesteld met jongeren die aan het doorgroeien zijn en waar een persoonsgerichte aanpak op ingericht kan worden waarvan de jongere denkt 'Oh, shit'. Door klappen uit te kunnen delen aan deze negatieve rolmodellen en mogelijk één van hun op het goede pad terug te brengen, straalt dat uit naar andere jongeren in de wijk. Hierdoor wordt namelijk aangetoond dat het loont om een normaal gangbaar leven te leiden. De politiemedewerker benoemt het voorbeeld dat Presikhaaf University een jongere heeft betrokken binnen de eigen organisatie die voorheen behoorde tot de Top600 in Amsterdam. Hij was actief in de drugshandel, maar geeft nu voorlichting aan jongeren in de wijk Presikhaaf. Hij vertelt zijn verhaal en wanneer de jongeren dit aanhoren, verdwijnt hun romantische beeld van een dergelijk leven en stappen zij af van zo'n toekomstbeeld. Ze moeten zich volgens de politiemedewerker doordrongen raken van het feit dat zo'n leven niet zonder risico's is en dat kan je ze het beste vertellen door gebruik te maken van het verhaal van iemand die het heeft meegemaakt. De politiemedewerker zegt dat hij kan lullen als brugman, maar dat dat minder goed binnenkomt.

3.7.4 Resumé

In deze paragraaf is op basis van interviews nagegaan hoe de drugscriminaliteit in de wijken Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf in elkaar steekt. In alle drie de wijken beginnen veel jongeren op steeds jongere leeftijd drugs te gebruiken. Het begint veelal met het gebruik van snus waarna zij later lachgas, softdrugs en in enkele gevallen – met name in de wijk Malburgen – harddrugs zoals cocaine, speed en 3-MMC gaan gebruiken. Vaak leidt drugsgebruik tot twee mogelijke uitkomsten: gebruiker of dealer. In twee van de drie wijken is echter nog veel onbekend over hoeveel en welke jongeren betrokken zijn in de drugscriminaliteit als dealer. Enkel de wijk Malburgen heeft in 2021 30 tot 40 jongeren in beeld vanwege hun betrokkenheid bij de drugscriminaliteit.

Desalniettemin is wel benoemd wat de motivatie voor de jongeren uit de drie wijken is of kan zijn om drugs te gaan verhandelen. Ten aanzien van de wijk Geitenkamp wordt benoemd dat veel huishoudens in de wijk in armoede leven en moeite hebben om maandelijks rond te komen. Het verhandelen van drugs door jongeren kan hierin een uitkomst zijn, en dit gedrag wordt dan ook ondersteund door hun ouders zolang zij ervan meeprofiteren. De jongeren hebben niet de intentie om door te groeien in de (drugs)criminaliteit en enorm rijk te worden. Deze motivatie verschilt met de motivatie die in de wijken Malburgen en Presikhaaf geldt. De jongeren uit deze wijken zien betrokkenheid in de drugscriminaliteit als een uitweg naar rijkdom en status. Zij hebben veelal een niet-westerse afkomst en leven in instabiele gezinssituaties. Het betreft veelal grote eenoudergezinnen die onder de armoedegrens in sociale huurwoningen wonen en geen sociaal vangnet hebben. De jongeren worden hierdoor vaak aan hun lot overgelaten. Wanneer zij vervolgens besluiten de straat op te gaan, worden zij niet in de gaten gehouden door hun ouder of ouders. Hierdoor is er geen gezag van bovenaf en passen zij hun gedrag aan naar de grenzen die gelden op straat. Deze grenzen worden vaak bepaald door negatieve rolmodellen die drugs gebruiken of verhandelen. Dit kunnen ook oudere broers of neven zijn. De negatieve rolmodellen dragen mooie trainingspakken die de jongere jongeren ook willen dragen waardoor het moeilijk is om nee te zeggen wanneer zij worden benaderd om een gram drugs weg te brengen.

Met betrekking tot de wijze waarop de jongeren betrokken raken, geldt voor alle wijken dat een deel van de jongeren betrokken raakt in de drugscriminaliteit doordat zij het gedrag van familieleden die actief zijn in de drugscriminaliteit overnemen. Zo bestaat het vermoeden in de wijk Geitenkamp dat jongeren erbij worden betrokken doordat volwassen familieleden thuis een hennepkwekerij hebben. Het betreft families die al generaties lang voorkomen ter zake overlast-

gevende en criminele gedragingen. De hoofdpersonen van deze families worden ook wel wijkkoningen genoemd. Verder zijn in de wijk Geitenkamp regelmatig personen aanwezig die niet uit het Arnhemse komen maar de wijk wel als interessante afzetmarkt zien. In hoeverre de jongeren door deze personen worden geworven als 'loopjongens' of 'soldaten' zodat zij zelf buiten beeld blijven, is onbekend. Dit gebeurt wel in de wijken Malburgen en Presikhaaf, en wel bij zowel basis- als middelbare scholen. Daar staan geregeld oudere jongeren die speuren naar kinderen en jongeren die kwetsbaar zijn vanwege het feit dat zij opgroeien in armoede, licht verstandelijk beperkt zijn en/of antisociale problemen hebben. Degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn, hebben hier voelsprieten voor. Met betrekking tot de wijk Malburgen is bekend dat degenen die jongeren werven niet enkel uit Arnhem komen, want er zijn ook invloeden van buiten Arnhem. Zij gebruiken de Arnhemse jongeren om hun handelsvoorraad in het Arnhemse te verkopen, omdat het in andere steden te druk begint te worden met aanbieders.

Met uitzondering van de situatie in de wijk Malburgen is er weinig bekend over de precieze betrokkenheid van jongeren en de daarmee gepaard gaande werkwijze. Ten aanzien van de wijk Malburgen is bekend dat een deel van de 30 tot 40 jongeren die in beeld zijn op hun scooter door hun wijk, de stad Arnhem en andere steden rijden om de drugs verhandelen. Zij zitten niet in een vast netwerk maar in een fluïde netwerk dat continu van samenstelling verandert. Door de vermenging van jongere en oudere jongeren in dit netwerk is er ook geen vaststaande hiërarchie. Wel blijkt dat (een gedeelte van) de groep vaak samen optrekt met de groep jongeren uit de wijk Presikhaaf. Zij voelen een sterke saamhorigheid met elkaar en gaan vaak en bloc ergens naartoe. Dit gaat gepaard met rivaliteit naar andere jeugdgroeperingen uit andere wijken. Verder blijft het met betrekking tot de werkwijze van jongeren bij vermoedens en signalen. Zo valt het in de wijken Geitenkamp en Presikhaaf op dat veel jongeren in auto's verzamelen op parkeerplaatsen van scholen, jongerencentra, buurtcentra, winkelcentra en woonflats. In de auto's zijn de inzittenden zeer actief op hun mobiele telefoon en wachten zij tot andere auto's arriveren, waarna een transactie plaatsvindt en de auto's weer weggaan. Dit kan een signaal van een drugsdeal zijn. De rol van mobiele telefoons – en specifiek de daarbij horende online mogelijkheden die continu in bereik zijn – wordt überhaupt benoemd als een factor die de werkwijze in de drugshandel heeft veranderd. De dealer en klant hebben immers contact in een online omgeving en spreken via privéberichten – bijvoorbeeld via Snapchat of Telegram – af welk type drugs de klant wil en waar zij elkaar gaan ontmoeten voor de overdracht. Voor de politie is het in de meeste gevallen onmogelijk om de inhoud van deze privéberichten op tijd te achterhalen, waardoor het moeilijker

is geworden om de dealers op heterdaad aan te houden. Daarnaast worden in de online omgeving ook actief kwetsbare jongeren geworven.

Met betrekking tot de aanpak wordt in alle wijken benoemd dat het van belang is dat tijd en energie uitgaat naar het voorkomen dat de jonge aanwas de stap naar het criminele circuit maakt. Hiervoor is het van belang dat bepaalde patronen doorbroken gaan worden. Eén daarvan is het veranderen van de geldende normen en waarden in de wijken. Hiervoor is het investeren in het pedagogische klimaat van belang, met als gevolg dat ouders gaan beschikken over opvoedingsvaardigheden en pedagogische handvatten. Dit kan ertoe bijdragen dat de jongeren op gaan groeien conform de geldende normen en waarden in de samenleving en ze minder gevoelig zijn voor de status die oudere jongeren en/of volwassenen op straat hebben. Om dit te bereiken, is het bijvoorbeeld van belang dat jongeren ervan bewust gemaakt worden dat het volgen van een opleiding en het uitvoeren van betaald werk op de lange termijn meer oplevert dan het snel geld verdienen op de korte termijn. Verder is het belangrijk dat de informatiepositie verbeterd gaat worden, bijvoorbeeld doordat wijkagenten, jongerenwerkers en Sociale Wijkteams (SWT's) vaker achter de voordeur gaan komen. Ook moeten zij zichtbaarder gaan zijn in de rest van de wijk, zodat er een vertrouwensband wordt opgebouwd en eerder gesignaleerd kan worden wanneer een jongere mogelijk in handen dreigt te vallen van criminelen. Tevens valt met betrekking tot de informatiepositie winst te behalen door in te zetten op de informatie die voorhanden is in een online omgeving en de kennis die conciërges op basis- en middelbare scholen hebben. Uiteindelijk moet de informatie die bij alle partijen voorhanden is, gebundeld gaan worden. Het wijkveiligheidsoverleg is hiervoor een passende setting. Tot dusverre lukt dit nog niet, omdat veel partijen zich nog niet veilig genoeg voelen om vertrouwelijke informatie met elkaar te delen doordat er geen convenant is. De gemeente moet hier de regie in gaan pakken. De komst van een convenant en verbeterde informatie-uitwisseling tussen de partijen kan er namelijk toe leiden dat er een lijst met jongeren wordt opgesteld die aan het doorgroeien zijn en waar een persoonsgerichte aanpak op ingericht kan worden. Door klappen uit te kunnen delen aan deze negatieve rolmodellen en mogelijk één van hun op het goede pad terug te brengen, straalt dat uit naar andere jongeren in de wijk omdat het aantoont dat het loont om een normaal gangbaar leven te leiden. Dit kan voorkomen dat de jonge aanwas uiteindelijk de stap richting het criminele circuit zet.

3.8 Naar een aanpak

Zoals eerder aangegeven is er naast deze geanonimiseerde rapportage – die als het goed is een beeld en inzicht geeft – ook informatie op persoonsniveau beschikbaar van de leden van het netwerk. Deze informatie is in bezit en beheer van de politie in Arnhem en kan binnen een convenant met de partners worden gedeeld ten behoeve van een aanpak.

De analyse van het netwerk en de aanvullende interviews met professionals maken duidelijk dat diverse partijen in Arnhem – op stads- en wijkniveau – gebruik zouden kunnen maken van deze concrete resultaten.

Focus op Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf

We leggen in de aanpak de focus op drie wijken in Arnhem-Oost, omdat dit tegemoet komt aan de vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Op basis van de analyse van het netwerk wordt duidelijk dat er 21 personen in de Geitenkamp, 50 in Malburgen en 43 in Presikhaaf woonachtig zijn. Zij zijn allen onderdeel van een lokaal en bovenlokaal crimineel netwerk. Een dergelijk netwerk is te beschouwen als het 'LinkedIn van de misdaad'. Aan de ene kant kunnen personen in het netwerk makkelijk in contact komen met andere personen om strafbare feiten te plegen. Aan de andere kant kan er vanuit het netwerk – zeker op jongeren – een negatieve invloed uitgaan.

Voor wat betreft de aanpak hebben de Arnhemse wijken netwerken en overlegstructuren van samenwerkende professionals, maar ontbreekt het daar (nog) aan een convenant om informatie over personen met elkaar te kunnen delen. De professionals binnen de gemeente Arnhem kunnen gebruikmaken van diverse interventies en sinds kort zijn daar in het kader van BOTOC ook een aantal nieuwe interventies aan toegevoegd. Bij dit laatste gaat het om vroegsignalering via het Preventief Interventie Team (PIT), de persoonsgerichte aanpak via het jongerenwerk, de inzet van straatcoaches, het aanbod van werkplekken voor de doelgroep en intensivering van de opsporing op jongeren in de drugs door politie en justitie.

Op basis van de netwerkanalyse en de interviews met professionals ligt het voor de hand om de hiernavolgende zes lijnen van aanpak te kiezen.

1. Heb oog voor de next generation en jonge aanwas

Er zijn in alle drie de wijken jongeren die we rekenen tot de next generation en jongeren die we jonge aanwas noemen. Deze jongeren zijn ondanks hun leeftijd al onderdeel van een groot netwerk waar sprake is van (ernstige) criminaliteit. Het ligt voor de hand om in een regulier integraal jeugdoverleg met deze jon-

geren aan de slag te gaan. Zijn deze jongeren bij de netwerkpartners bekend en zitten ze in een aanpak of niet? Ze zouden – gezien het feit dat ze in het netwerk zitten – bekend moeten worden en er zal ook een aanpak op deze jongeren geformuleerd moeten worden.

Tabel 3.5 – Aantallen Next generation en Jonge aanwas

	Aantallen	
Wijk	*Next generation*	*Jonge aanwas*
Geitenkamp	27	4
Malburgen	19	7
Presikhaaf	19	4

Check

Op het moment dat personen uit het netwerk op naamsniveau richting een (integrale) aanpak gaan, is het van belang om eerst te checken of de registraties bij de politie van de persoon passen bij de delictscategorie (jonge aanwas, rising star, et cetera) waarin hij of zij is gedeeld. Als onderzoekers hebben wij dit vanwege privacyafspraken niet kunnen verifiëren. Is dit juist, dan kan een integraal informatiedossier (als dat er nog niet is) opgesteld worden als basis voor een aanpak. Voor de personen met een zwaarder profiel is het ook raadzaam om na te gaan of er informatie uit rechercheonderzoeken (Summ-it) beschikbaar is dat het beeld van de personen nader kan duiden.

2. Maak werk van de rising stars

We tellen 27 jongeren in het netwerk die woonachtig zijn in de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost die aan het doorgroeien zijn richting de zwaardere criminaliteit, maar die daarnaast ook als negatief rolmodel fungeren voor de jongeren in de wijk. Criminologisch gezien zijn de rising stars een interessante – en zoals we eerder aangaven – vergeten groep. Het ligt voor de hand om deze groep van 27 te bespreken in een platform van de persoonsgerichte aanpak (PGA).

3. Zoom waar mogelijk in op potentiële PGA-ers

Capaciteit is schaars, zo weten we. Toch lijkt het verstandig om binnen de PGA ook de 15 harde kerners, de 46 criminele locals en de acht facilitators onder de loep te nemen die woonachtig zijn in één van de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost. Vraag daarbij is of ze al onderdeel van de PGA zijn of niet. Is dit het geval, dan zouden ze een 'plus' kunnen krijgen omdat ze in het grotere netwerk een rol spelen. Zijn ze niet bekend, dan zou nader onderzoek op zijn plaats zijn.

4. Kijk naar familieverbanden en overweeg een gezins- of familieaanpak

Uit de interviews met professionals komt de betrokkenheid van familieverbanden bij (drugs)criminaliteit regelmatig naar voren. Ook wordt er gesproken over de aanwezigheid van criminele gezinnen of families in sommige wijken. In de netwerkanalyse hebben we niet kunnen kijken naar familieverbanden omdat we als onderzoekers met geanonimiseerde data hebben gewerkt. Het verdient wel aanbeveling om van de personen uit de drie onderzochte wijken die in het netwerk zitten, na te gaan of ze onderdeel zijn van bekende criminele families. Mochten er linken zijn met criminele families of gezinnen dan is het te overwegen om op een dergelijk systeem in te zetten.

5. Blijvend investeren in vroegsignalering

Vanuit de interviews komt naar voren dat de onderzochte wijken in Arnhem-Oost niet alleen kwetsbaar maar ook gesloten wijken voor de overheid zijn met relatief veel problemen als het gaat om opgroeien. Vroegsignalering van kwetsbare kinderen op basis van risicosignalen vraagt dus aandacht. Daarmee kan voorkomen worden dat opgroeiende en kwetsbare kinderen in de basisschoolleeftijd onderdeel uit gaan maken van criminele netwerken als ze ouder worden.

6. Investeer in gezamenlijke aanpak en nieuwe informatiebronnen

Op basis van de interviews met professionals komt naar voren dat er – mede door het ontbreken van een convenant – te weinig focus is op de gezamenlijke en concrete aanpak van personen op basis van gedeelde informatie. Ook zijn er diverse kansen om de informatiepositie te verbeteren en soms wordt hier al voorzichtig invulling aan gegeven. Te denken valt aan informatie uit de online wereld, het onderwijs en door meer 'achter de voordeur' bij gezinnen te komen. Het benutten van deze nieuwe informatiebronnen zou speerpunt in de aanpak moeten zijn.

Eindnoten

1. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2013.
2. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017.
3. Dit wordt nader toegelicht verderop in deze paragraaf onder 'Van jonge aanwas tot harde kern'.
4. Beke, Ferwerda, van der Torre & Bervoets, 2013.
5. Spapens, 2012.
6. Weerman, & Kleemans, 2002.
7. Klerks, 2001.
8. Bruinsma & Bernasco, 2002.
9. Blondel, Guillaume, Lambiotte & Lefebvre, 2008; Lambiotte, Delvenne & Barahona, 2009.
10. Ferwerda & Van Wijk, 2010.
11. Beke, Ferwerda, van der Torre & Bervoets, 2013.
12. Ferwerda, Beke & Bervoets, 2017
13. In de rest van Arnhem gaat het om 61 jongeren.
14. De analyse op geregistreerde incidenten heeft betrekking op landelijke politiedata.
15. Zie bijlage 1 voor een toelichting op de categorieën.
16. Ferwerda, Brouwer, Hölzken & Kroeze, 2021.
17. Ferwerda, Brouwer, Hölzken & Kroeze, 2021.
18. Weijers, et al., 2021b.
19. In bijlage 2 is een dergelijke figuur ook voor de rest van Arnhem gemaakt.
20. Snus is niet strafbaar. Het betreft het innemen van nicotine zonder te roken via een tablet of theezakje dat onder de bovenlip wordt gestopt. Via bloedvaatjes in de bovenlip komt de nicotine in het bloed terecht. Het stimuleert de afgifte van adrenaline.
21. Het OZO houdt zich bezig met overlast die plaatsvindt op adresniveau.

4 De balans opgemaakt

Binnen de gemeente Arnhem leven al langere tijd zorgen over de ondermijnende criminaliteit in een drietal wijken in Arnhem-Oost en de invloed die daar mogelijk vanuit gaat op de jeugd. In dat kader is het meerjarenprogramma breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC) gestart. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost: Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf. Voor die aanpak is – op verzoek van de gemeente Arnhem – in dit rapport een analyse gemaakt van de positie van de jongeren in de wijken in relatie tot de criminele structuren in de wijk en daarbuiten.

In dit hoofdstuk – dat te lezen is als een samenvatting – staan we stil bij de vraagstelling, de onderzoeksmethoden en de belangrijkste resultaten. Ook wordt ingegaan op de kansen voor de aanpak.

Systeem- en straatinformatie

Dit onderzoek heeft tot doel om inzichtelijk te maken op welke wijze de criminaliteit gepleegd door jongeren in de drie wijken in Arnhem-Oost in relatie staat tot en beïnvloed wordt door (bovenlokale) fluïde criminele netwerken. Daartoe is op basis van straatinformatie van professionals uit de wijken en de stad en systeeminformatie van de politie een analyse uitgevoerd met als resultaat een netwerk van 484 personen die met elkaar zijn verbonden. In het netwerk onderscheiden we de volgende criminele classificaties: harde kern, rising stars, jonge aanwas, criminele locals, facilitators en X-subjecten. Daarnaast is ook de next generation in beeld gebracht. Ook zijn binnen het netwerk een elftal subnetwerken c.q. clusters in beeld gebracht. De categorieën en clusters zijn geanalyseerd op aantallen, kenmerken, criminaliteitspatronen en onderlinge relaties en beïnvloeding.

Meerdere producten

In dit onderzoek is nauw samengewerkt met een analist van de Eenheid Oost-Nederland. Hij heeft de benodigde analyses uitgevoerd en de data geanonimiseerd om deze vervolgens met ons te delen om onderhavige rapportage op te kunnen stellen.

Verder is het van belang om te vermelden dat er naast onderhavig – geanonimiseerd – rapport ook een analyse op naamsniveau van het netwerk in beheer bij de politie is. Deze informatie kan binnen de geldende convenanten in Arnhem gebruikt worden.

Multibronnenonderzoek

Om het netwerk in beeld te kunnen brengen, zijn diverse onderzoeks- en analyseactiviteiten uitgevoerd. Er is gesproken met 24 verschillende professionals. Het betreft frontline professionals vanuit de gemeente (beleid, veiligheid, leefbaarheid en zorg), de politie (blauw en recherche) en het straathoek-, meiden- en jongerenwerk. De kern van het onderzoek bestaat uit de netwerkanalyse. Daarnaast is literatuuronderzoek en een openbronnenonderzoek uitgevoerd.

De context van het onderzoek

Twee thema's zijn voor de context van het onderzoek van belang. Het gaat allereerst om wat er bekend is in de wetenschappelijke literatuur over de ontwikkelingen en carrières binnen en aanpak van de jeugd- en jongerencriminaliteit. Anderzijds gaat het om het geven van een typering van de drie wijken, want dit zijn de wijken waar 114 personen uit de netwerkanalyse een binding mee hebben.

Kraamkamer van de misdaad

Op basis van de kennis over stoppen en doorgaan in de criminaliteit is het van belang om vast te stellen dat – anders dan de meeste jongeren – een klein deel van de jongeren en jongvolwassenen doorgaat met hun criminele levenswandel, ook als de jaren vorderen. Meestal gaat het om jongeren die in hun jonge jaren signaalgedrag lieten zien in de vorm van vroege voorspellers van een (aanhoudende) criminele carrière. Voorbeelden daarvan zijn onder andere spijbelgedrag, pestgedrag, afkomstig zijn uit een zwak sociaal gezin of deelname aan een criminele jeugdgroep. Daarbij moet wel aangegeven worden dat doorgaan bepaald niet hetzelfde is als doorgroeien. Doorgaan past bij criminele locals. Dit zijn vaak oudere, lokale veelplegers die niet bepaald als succesvolle criminelen te typeren zijn en die het om diverse redenen maar niet lukt om afscheid te nemen

van de criminele levensstijl. Succesvol in crimineel opzicht is wel de harde kern: beroepscriminelen die vaak in georganiseerd verband en bovenlokaal actief zijn.

Daartussen zitten de rising stars. Het betreft meestal jongens die vanaf jonge leeftijd met echte en/of nep-wapens buurtbewoners bedreigen of een overval (proberen te) plegen. Deze jongens zijn vaak al enige tijd actief op straat op typische 'hot spots', met overlast, bedreiging en geweld, en wangedrag. Daarnaast spijbelen ze en worden ze weggestuurd van school. Vaak zijn er problemen in de thuissituatie en wordt handel in drugs in het milieu als een voor de hand liggende bron van inkomsten beschouwd. De harde kerners in hun netwerk zijn hun (negatieve) rolmodellen. De rising stars hebben een ernstig risico om snel door te groeien richting met name routineuze gewelddadige drugscriminaliteit. Waar ze ooit begonnen met overlast in de wijk en onderdeel uitmakend van een jeugdgroep, maken ze nu in de luwte carrière in de zwaardere criminaliteit. In die zin zijn dergelijke jeugdgroepen te beschouwen als de 'kraamkamer van de georganiseerde misdaad'.

Wat werkt in de aanpak?

Voor de succesvolle aanpak van jeugd- en jongerencriminaliteit is een aantal ingrediënten van belang, zo leert de literatuur. Dit zijn onder andere vroegsignalering en de aanpak van risicojeugd en -gezinnen, ketensamenwerking en *focused policing*: focus, samenwerking, persoonsgericht, doelgroepgericht en gebiedsgericht. Vanuit onderzoek is bekend dat het aanbrengen van gezamenlijke focus in analyse en een gerichte integrale aanpak op *hot times*, *hot spots*, *hot groups* en *hot shots* zin hebben in het terugdringen van criminaliteit en overlast. In het kader van de aanpak van jeugd- en jongerencriminaliteit zijn de Top X-aanpakken (*hot shots*) en de aanpak van problematische jeugdgroepen (*hot groups*) voorbeelden binnen deze categorie.

Kwetsbare wijken

Uit de schetsen van de wijken blijkt dat Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf drie wijken zijn die verschillend zijn, maar tegelijkertijd ook veel overeenkomsten hebben. Elke wijk lijkt een eigen karakter te hebben met verschillende inwonersprofielen en wijkdynamieken. De Geitenkamp is een volkswijk met overwegend autochtone Nederlanders. Malburgen en Presikhaaf zijn veel diverser wat betreft migratieachtergronden. De wijken hebben gemeen dat ze kwetsbaar zijn en dit uit zich onder andere in relatief lage inkomens en armoede, kleine en soms slecht onderhouden huurwoningen (laagbouw en flats) en een concentratie van bewoners met financiële zorgen en sociale of psychische problemen.

Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf zijn wijken die vaak de 'verkeerde lijsten' aanvoeren. Te denken valt daarbij ook aan veel eenzaamheid, lage sociale cohesie, verloedering van de leefomgeving en gevoelens van onveiligheid.

In deze voor de overheid gesloten wijken zijn voor de jonge inwoners veel ingrediënten aanwezig die een voedingsbodem kunnen zijn voor een carrière in de criminaliteit.

Kenmerken van het netwerk

In het netwerk waar 285 Arnhemmers (en daarbinnen 114 personen uit de drie Arnhem-Oost wijken) deel van uitmaken, zitten in totaal 484 personen. Het netwerk bestaat voor 91 procent uit mannen. De gemiddelde leeftijd van de leden van het netwerk is 27 jaar. De leeftijden van de personen in het netwerk lopen uiteen van 13 tot 65 jaar.

Naast Arnhemmers zitten er relatief veel personen uit de rest van Gelderland in het netwerk. Daarnaast noteren we ook bijvoorbeeld Rotterdam, Den Haag, Steenwijk en Amsterdam als woongemeenten van de leden van het netwerk.

Actief netwerk

In de afgelopen drie jaar komen de leden van het netwerk voor in 10.311 politieregistraties als betrokkene of verdachte bij incidenten. Dat is gemiddeld 21 incidenten per persoon, waarvan gemiddeld 6 keer als betrokkene en gemiddeld 15 keer als verdachte.

Het criminaliteitspatroon van de verdachten is breed en loopt van vernielingen en incidenten tegen de openbare orde, via gewelds- en vermogensmisdrijven tot misdrijven in het kader van de Opiumwet. Er zitten relatief veel harde kerners, criminele locals en rising stars in het netwerk terwijl het aandeel van de jonge aanwas relatief klein is. Vooral harde kerners en rising stars hebben een grote actieradius en ook de door deze groepen gepleegde criminaliteit is stevig, zoals we hierna zullen zien.

Dit netwerk is vergelijkbaar met netwerken die in andere gemeenten – behalve Amsterdam – in beeld zijn gebracht. Een recente analyse in een buurt in Amsterdam brengt namelijk een – wat betreft criminaliteitspatroon – ernstiger netwerk in beeld.

Clusters

We onderscheiden in het grote netwerk – op basis van onderlinge hechtheid – elf clusters met Arnhemse leden met elk eigen kenmerken. Uit de beschrijving blijkt dat deze clusters verschillen naar leeftijd en aard van de criminaliteit, maar ook

het verschil in actieradius van onderlinge samenwerking. Deze analyse maakt verder duidelijk dat de leden van alle clusters – en dus ook de jongeren – vanuit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost in contact staan met leden uit de rest van Arnhem en daarbuiten: samen plegen ze strafbare feiten. Het ene cluster is wat betreft ernst het andere niet maar omdat clusters via sleutelpersonen in het netwerk met elkaar verbonden zijn, kunnen criminele kennis en middelen worden uitgewisseld en kunnen bepaalde jongeren doorgroeien of gerekruteerd worden.

Inzoomen op Arnhem en de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost

Van de 285 Arnhemmers in het netwerk woont het grootste deel in Malburgen (18%), Presikhaaf (15%), De Laar-Oost en -West (9%), Geitenkamp (7%), Vredenburg (5%) en Elderveld (4%). De wijken uit Arnhem-Zuid zijn dus ook behoorlijk vertegenwoordigd in het netwerk.

In totaal komen 21 personen uit de wijk Geitenkamp. De groep criminele locals is relatief groot en ook de groepen rising stars en jonge aanwas zijn goed vertegenwoordigd. Er zijn 27 jongeren uit de Geitenkamp schuren aan tegen het netwerk. Ze hebben te weinig politieregistraties om in het netwerk te zitten, maar zijn in het kader van preventie wel zeer interessant. We noemen ze next generation en ze verdienen vanwege hun jonge leeftijd aandacht.

Onder de 50 personen uit Malburgen zitten ook veel criminele locals. Verder zijn hier de groepen rising stars en harde kern redelijk groot. De next generation bestaat in deze wijk uit 19 jongeren.

Uit de wijk Presikhaaf komen 43 personen en wat betreft de verschillende categorieën delictplegers is de gelijkenis met Malburgen groot. Ook hier zijn de grotere categorieën de criminele locals, de rising stars en de harde kern. De next generation telt hier eveneens 19 jongeren.

De jeugd en de drugsproblematiek in Arnhem-Oost

Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn met Arnhemse professionals komt naar voren dat sommige jongeren – die opgroeien in deze kwetsbare wijken – al heel jong beginnen met druggebruik. Het begint met snus en lachgas en kan eindigen met coke.

In de Geitenkamp is de motivatie om drugs te gaan verhandelen anders dan in de andere twee wijken. In Presikhaaf en Malburgen is dit een uitweg naar rijkdom en status. Deze jongeren onttrekken zich aan het toezicht van hun ouders en zijn kwetsbaar voor de verlokkingen van de straat, waarbij ze beïnvloed worden door negatieve rolmodellen die ook in drugs handelen en daar succesvol in lijken

te zijn. Op de Geitenkamp gaat het handelen meer voor het levensonderhoud, is het een vorm van rondkomen en wordt het niet zelden door ouders gedoogd. Familieverbanden in de drugs spelen volgens de streetlevel professionals een behoorlijke rol bij het betrokken raken bij drugsgebruik en -handel. Naast de familie – die soms zelf ook al decennia in de wiet zitten – komen jongeren soms ook via scholen en het schoolplein in contact met dealers. In sommige gevallen worden ze daar gerekruteerd om ook te gaan handelen. Parkeerplaatsen, auto's en mobiele telefoons spelen een rol in gebruik en handel, waarbij iedere wijk haar eigen *hot spots* kent. De rol van online kunnen zijn, is sowieso een factor die de werkwijze in de drugshandel heeft veranderd. Klant en dealer hebben immers contact in een online omgeving en spreken via privéberichten – bijvoorbeeld via Snapchat of Telegram – af welk type drugs de klant wil en waar zij elkaar gaan ontmoeten voor de overdracht. Dit maakt het voor de politie ook lastiger om heterdaad aanhoudingen te doen. Tot slot worden er volgens sommige professionals ook actief kwetsbare jongeren via de online omgeving geworven.

Verhalen en verbalen

Het valt op dat het percentage drugsmisdrijven (2%) binnen het netwerk relatief laag is. De systeeminformatie (registraties bij de politie) wijst dus in een andere richting dan de verhalen die we bij professionals in de wijken hebben opgetekend. Die gaan vooral in de richting dat de drugscriminaliteit voor jongeren in de wijken in Arnhem-Oost niet alleen lonkt, maar dat ze daar soms waarschijnlijk ook al bij betrokken zijn. Ditzelfde zagen we overigens ook in het veel zwaardere netwerk in de Wildemanbuurt in Amsterdam (daar 5% drugsregistraties).

Het is goed om te constateren dat er met betrekking tot drugscriminaliteit een discrepantie is tussen de verhalen en de verbalen. Dit is op zich logisch want er is sprake van een slachtofferloos misdrijf c.q. een haalzaak. De burger doet nauwelijks aangifte van drugscriminaliteit en dus worden de cijfers vooral bepaald door de investeringen die de politie kan doen. In de gesprekken die wij voerden geven politiefunctionarissen ook aan dat het los van de prioriteit en capaciteit erg lastig is om aanhoudingen te doen als het gaat om drugscriminaliteit. Dit laatste heeft alles te maken met de werkwijze van de dadergroepen.

Hoe dan ook, er is sprake van een groot, actief netwerk met leden uit Arnhem en daarbuiten. Binnen dat netwerk zijn ook leden uit Arnhem-Oost actief waaronder jongeren en jongvolwassenen. Een aanpak op deze jongeren is vanzelfsprekend zinvol om criminele carrières te doorbreken, omdat met name professionals aangeven dat actief zijn of actief worden in de drugscriminaliteit voor sommige jongeren interessant is.

Naar een aanpak

Zoals eerder aangegeven is er naast deze geanonimiseerde rapportage ook informatie op persoonsniveau beschikbaar van de leden van het netwerk. Deze informatie is in bezit en beheer van de politie in Arnhem en kan op basis van een convenant gedeeld worden met veiligheidspartners om te komen tot een aanpak. Voor die Arnhemse aanpak leggen we de focus op de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost, omdat dit tegemoet komt aan de vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek.

De 114 personen uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost zijn allen onderdeel van een lokaal en bovenlokaal crimineel netwerk. Een dergelijk netwerk is te beschouwen als het 'LinkedIn van de misdaad'. Aan de ene kant kunnen personen in het netwerk makkelijk in contact komen met andere personen om strafbare feiten te plegen. Aan de andere kant kan er vanuit het netwerk – zeker op jongeren – een negatieve invloed uitgaan.

Voor wat betreft de aanpak stellen wij voor dat de analyse op naamsniveau gebruikt wordt om meer scherpte, focus en concreetheid in de bestaande aanpak te brengen die Arnhem te bieden heeft en waar nodig de aanpak te intensiveren. De interventies die op dit moment in het kader van het Arnhems breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit (BOTOC) worden ingezet zijn daarbinnen ook zeer interessant omdat deze interventies willen voorkomen dat jongeren afglijden in de criminaliteit. Ook is er binnen het BOTOC aandacht voor het opwerpen van barrières voor een potentieel nieuwe generatie. Voor de aanpak formuleerden we in het vorige hoofdstuk zes lijnen:

1. ***Heb oog voor de next generation en jonge aanwas*** uit de Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf en bespreek deze groepen in het reguliere integrale jeugdoverleg.

2. ***Maak werk van de 27 rising stars*** uit de drie onderzochte wijken in Arnhem-Oost. Dit zijn de jongeren die aan het doorgroeien zijn richting de zwaardere criminaliteit, maar die daarnaast ook als negatief rolmodel fungeren voor de jongeren in de wijk. Criminologisch gezien is dit een interessante en vaak vergeten groep. Bespreek ze binnen een platform van de persoonsgerichte aanpak (PGA).

3. ***Zoom waar mogelijk in op potentiële PGA-ers***. Het is verstandig om de 15 harde kerners, de 46 criminele locals en acht facilitators onder de loep te nemen. Vraag daarbij is of ze al onderdeel van de PGA zijn of niet. Is dit

het geval dan zouden ze een 'plus' kunnen krijgen omdat ze in het grotere netwerk een rol spelen. Zijn ze niet bekend dan zou nader onderzoek op zijn plaats zijn.

4. Kijk naar familieverbanden en ***overweeg een gezins- of familieaanpak***. Het verdient aanbeveling om van de personen uit de drie wijken die in het netwerk zitten na te gaan of ze onderdeel zijn van bekende criminele families en te overwegen om op een dergelijk familiesysteem in te zetten met een systeemaanpak. Professionals geven namelijk regelmatig aan dat er een relatie is tussen bepaalde gezinnen en families en (drugs)criminaliteit.

5. ***Blijvend investeren in vroegsignalering***. De wijken zijn kwetsbaar en gesloten voor de overheid en is voor sommige kwetsbare jongeren een kraamkamer van de misdaad. Vroegsignalering op basis van risicosignalen vraagt aandacht om daarmee te voorkomen dat opgroeiende en kwetsbare kinderen in de basisschoolleeftijd later onderdeel uit gaan maken van criminele netwerken.

6. ***Kies voor een gezamenlijke aanpak en het aanboren van nieuwe informatiebronnen.*** Focus, integraal, informatiegestuurd, concreet en persoonsgericht binnen een convenant – zo weten we ook uit de literatuur – biedt de meeste garanties voor succes. Wat betreft informatiebronnen liggen er uitdagingen in de online wereld, de gezinnen zelf en het onderwijs.

Referenties

Adjiembaks, S. (2018). *(On)gemerkt bijzonder.* Levensverhalen van resisters en de betekenis van resistance to crime. Den Haag: Boom Criminologie.

Alfen, van J. (2021). *Trots op Prikko: 'Ik zeg altijd dat ik uit Presikhaaf kom, niet Arnhem'.*
https://indebuurt.nl/arnhem/arnhemmers/arnhemmer-van-de-week/trots-op-prikko-ik-zeg-altijd-dat-ik-uit-presikhaaf-kom-niet-arnhem~141013/

Andringa, W., Warta, S., De Jong, J., & G. Van Straaten (2020). *Monitor Arnhem 2019*. Veiligheid, Leefbaarheid en Welzijn in uw buurt. I&O Research.
https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Arnhem/11ec44b5-5de8-4c3a-bc5f-ae8e1cb1b304

Arnhem in Cijfers (2021a). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/bevolking--buurt-wijk-

Arnhem in Cijfers (2021b). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/veiligheid--buurt-wijk-

Arnhem in Cijfers (2021c). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/armoede-en-inkomensondersteuning

Arnhem in Cijfers (2021d). *Arnhem in cijfers*. De staat van de Stad.
https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/leefbaarheid--buurt-wijk-

Arnhem in Cijfers (2021e). *Arnhem in cijfers*. De Staat van de Stad. https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/wonen--buurt-wijk-

Arnhem2day (z.d.). *Presikhaaf.* https://www.arnhem2day.nl/fotobank/presikhaaf

Basisregistratie personen (BRP) Via Arnhem in cijfers. https://arnhem.incijfers.nl/dashboard/staat-van-de-stad/bevolking--buurt-wijk-/?Regionlevel=wijk&Regioncode=4&referencelevel=arnhem&referencecode=undefined

Beerthuizen, M., E. Leijsen & A. Van der Laan (2019). *Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid*. Cahiers 2019-15, WODC: Den Haag.

Beke, B., H. Ferwerda, E. van der Torre & E. Bervoets (2013). *Jeugdgroepen en geweld*. Van signalering naar aanpak. Onderzoeksreeks Politieacademie, Boom, Lemma.

Bersani, B. & E. Eggleston Doherty (2018). Desistance from Offending in the Twenty-First Century. *Annual Review in Criminology*, vol. 1, pp. 311-334.

Berkeley, E. & A. Van Uden (2009). *Risicojongeren: een bundeling van inzichten uit onderzoek, beleid en praktijk over effectieve aanpak*. Den Haag, Nicis Institute.

Bervoets, E., Ferwerda, H., Bremmers, B., Keijzer, D., & T. Appelman (2013). *Daling jeugdige verdachten Amsterdam*. Op zoek naar mogelijke verklaringen. Rotterdam/Arnhem: Lokale Zaken/Bureau Beke.

Bervoets, E. & A. van Wijk (2016). Drie drugsnetwerken in een kleine stad. *Tijdschrift voor Criminologie* 58(3):3-19.

Blokland, A. & L. de Kruijff (2020). Desistance bij seksuele daders in criminologisch perspectief. In: K. Goethals, M. De Boeck, T. Dilliën, W. Huys & A. Nuyts (red.), *Handboek behandeling van seksueel afwijkend gedrag*, 101 – 145,

Blondel, V., L. Guillaume, R. Lambiotte & E. Lefebvre (2008). Fast unfolding of communities in large networks, *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment* (10), P1000.

Bolwerk, P. (2021). Doodziek door 'schimmelwoning'. Drie generaties Arnhemse familie 'aan de pufjes'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/arnhem/doodziek-door-schimmelwoning-drie-generaties-arnhemse-familie-aan-de-pufjes~a9768dfd/

Braga, A. & D. Weisburd (2012). 'The effects of "pulling levers" focused deterrence strategies on crime', *Campbell Systematic Reviews* 2012, afl. 6, p. 1-90.

Bruinsma, G. & W. Bernasco (2002). Dadergroepen en transnationale illegale markten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2),128-140.

Bruinsma, J. (2021). Straatcoaches in Arnhemse wijken houden vaderlijk oogje in het zeil: 'Wij zijn het cement tussen de stenen'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/arnhem/straatcoaches-in-arnhemse-wijken-houden-vaderlijk-oogje-in-het-zeil-wij-zijn-het-cement-tussen-de-stenen~ad282bd2/

Burik, A. van, Hoogeveen, C., De Jong, B., & Vogelvang, B. (2013). *Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen*. Den Haag: WODC.

Campedelli, G., F. Calderoni, T. Comunale & C. Meneghini (2020). Life-Course Criminal Trajectories of Mafia Members. *Crime & Delinquency*. DOI: 10.1177/0011128719860834.

Copp, J., P. Giordano & M. Longmore (2019). Desistance from Crime during the Transition to Adulthood: The Influence of Parents, Peers, and Shifts in Identity. *Journal of Research in Crime and Delinquency.*

Cort, W. de (2021). Het diepe dal van een prachtige arbeiderswijk op een Arnhemse heuvel: 'Iedereen weet alles van elkaar, maar je verraadt elkaar niet'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/home/br-br-het-diepe-dal-van-een-prachtige-arbeiderswijk-op-een-arnhemse-heuvel-iedereen-weet-alles-van-elkaar-maar-je-verraadt-elkaar-niet~a9713124/

Crone, E. (2018). *Het puberende brein: over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*. Amsterdam: Promotheus.

Delft, M. van (2021). Geitenkampers willen af van slecht imago: 'Meer luisteren naar wijkbewoners'. *De Gelderlander.* https://www.gelderlander.nl/arnhem/geitenkampers-willen-af-van-slecht-imago-meer-luisteren-naar-wijkbewoners~acb97fb7/

Essen, L. (2007). De 40 wijken van Vogelaar. *Trouw.* https://www.trouw.nl/nieuws/de-40-wijken-van-vogelaar~be573bbe/

Esseveldt, van J. & H. Ferwerda (2022). *Drugskaart van Arnhem*. Hotspots en verdachten in beeld. Arnhem: Bureau Beke.

Ferwerda, H., J. Jakobs & B. Beke (1996). *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag*. Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren. Den Haag: Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit. Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering. Ministerie van Justitie.

Ferwerda, H. & A. van Wijk (2010). De actieradius van problematische jeugdgroepen. In: F. Bovenkerk, M. Easton, L. Gunther Moor & P. Ponsaers (eds.), Policing multiple communities. *Cahiers Politiestudies*, 2 (pp. 159-168). Antwerpen/ Apeldoorn: Maklu.

Ferwerda, H., B. Beke & E. Bervoets, (2013). *Jeugdgroepen van toen*. Een casus onderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw. Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Ferwerda, H. & T. van Ham (2017). Lessen uit de aanpak van jeugdgroepen. *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit.* (Red. A. Donker, R. Roks, B. Rovers, M. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 112-126) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ferwerda, H., B. Beke & E. Bervoets (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. *Tijdschrift voor de Politie*, 79, 9/10, 2017, p. 6-11.

Ferwerda, H., B. de Graaf, H. Lesscher & N. Saadat (2018). Het Dalton-effect voorkomen. Nut, noodzaak en lessen voor de aanpak van criminele families. *Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 80, nr. 8/9, 2018, pagina 44-48.

Ferwerda, H. (2019). Gooi het kind niet met het badwater weg. *Cahiers Politiestudies, jaargang 2019-1*, nr. 50 p. 141-144.

Ferwerda, H., J. Wolsink & I. van Leiden (2020). *De lading van vuurwapens*. Een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland. Politie & Wetenschap, Den Haag; Bureau Beke, Arnhem

Ferwerda, H., N. Brouwer, I. Hölzken & L. Kroeze (2021). Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken. Van analyse van het netwerk naar aanpak. Arnhem: Bureau Beke.

Freeman, C. (1977). A Set of Measures of Centrality. Based on Betweenness. *Sociometry*, 1, 35-41.

Fuller, G. A. Morgan & R. Brown (2019). *Criminal histories of Australian organised crime offenders.* Trends & issues in crime and criminal justice, 567.

Geenen, M. (2010), *Stoppen is afzien: welke betekenis geven jongeren aan professionals in het proces van stoppen met criminaliteit?* 's-Hertogenbosch: Avans Hogeschool, Expertisecentrum Veiligheid.

De Gelderlander (2016). *Achterstandswijk? Is de Arnhemse wijk Presikhaaf de hemel of de hel?*
https://www.gelderlander.nl/default/achterstandswijk-is-de-arnhemse-wijk-presikhaaf-de-hemel-of-de-hel~a93ba80b/

Geitenkamp.net. (z.d.). *Geitenkamp*.
http://www.geitenkampnet.nl/over-de-wijk-2/geitenkamp/

Gemeente Arnhem (2021). *Staat van de Stad 2020*.
https://storymaps.arcgis.com/stories/b7bc05463cdc477b8bf98ae3a2ea1348

Gemeente Arnhem. (z.d.-a). *Beschermde stadsgezichten*. https://www.arnhem.nl/Inwoners/bouwen_en_verbouwen/monumenten/beschermde_stadsgezichten

Gemeente Arnhem. (z.d.-b). *Arnhem-Oost aanpak*. https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/projecten/Arnhem_Oost_aanpak

Gemeente Arnhem. (z.d.-c). *Geitenkamp*. https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/Mijn_wijk/Geitenkamp

Gemeente Arnhem (z.d. -d). *Wijkprogramma Geitenkamp 2021*. https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/wijkactieplannen/Wijkprogramma_Geitenkamp_2021

Grinsven, S. van & A. Verwest (2017). Vijf jaar aanpak Top 600, waar staan we nu? *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit*. (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 127-141) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

InMalburgen (2021). *Immerloo.* https://inmalburgen.nl/loc/immerloo/

Klerks, P. (2001). The network paradigm applied to criminal organisations: theoretical nit-picking or a relevant doctrine for investigators? Recent developments in the Netherlands. *Connections*, 24 (3), 53-65.

Koppen, M. van, V. Van der Geest & E. Kleemans (2017). *Doorgroeiers in de misdaad*. De criminele carrières en achtergrondkenmerken van jonge daders van een zwaar delict. VU, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Laan, van der, A. & M. Beerhuizen (2018). *Monitor Jeugdcriminaliteit 2017: Ontwikkelingen in de registreerde jeugdcriminaliteit in de jaren 2000 tot 2017*. Cahier 2018-1. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Laan, van der, A., M. Beerthuizen & H. Goudriaan (2017). Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit, 1997 tot 2015. *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit.* (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 28-49) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Laan, van der A., S. Pleysier & F. Weerman (2020). Hedendaagse jeugdcriminaliteit: nieuwe vragen en enkele antwoorden na een historische daling. *Tijdschrift voor Criminologie*, 62(2-3), 115-129

Laan, A. van, M. Beerthuizen & N. Boot (2021). *Monitor Jeugdcriminaliteit 2020*. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit in de eerste twee decennia van deze eeuw. Cahier 2021-9. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Lambiotte, R., C. Delvenne & M. Barahona (2009). *Laplacian Dynamics and Multiscale Modular Structure in Networks*.

Lammerse, M. (2018). *Malburgen - de wijk*. Malburger. https://malburger.nl/malburgen-de-wijk/

Lammerse, M. (2020). *Wijkgeschiedenis en Wijktoekomst*. Malburger. https://malburger.nl/wijkgeschiedenis/

Lenkens, M., F. van Lenthe, L. Schenk, T. Magnée, M. Sentse, S. Severiens, G. Engbersen & G. Nagelhout (2019). Experiential peer support and its effects on desistance from delinquent behavior: Protocol paper for a systematic realist literature review. *Systematic Reviews*, vol. 8, no. 119, pp. 1-14.

Maruna, S. (2001). *Making good; How ex-convicts reform and rebuild their lives*. Washington DC: APA-Books.

McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology and Criminal Justice*, 6(1), 39-62.

Mijn Gelderland (z.d.). *Presikhaaf Arnhem. De eerste 'shopping mall' van Europa*. https://mijngelderland.nl/inhoud/verhalen/presikhaaf-arnhem

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2019). *Soorten eenzaamheid*. Over eenzaamheid | Alles over eenzaamheid. https://www.eenzaam.nl/over-eenzaamheid/soorten-eenzaamheid

NOS (2020a). *Aanhoudingen en boetes om vuurwerkonrust Arnhem*. https://nos.nl/artikel/2357823-aanhoudingen-en-boetes-om-vuurwerkonrust-arnhem

NOS (2020b). *Burgemeester Arnhem sluit woning Geitenkamp na vondst zwaar vuurwerk*. https://nos.nl/artikel/2358355-burgemeester-arnhem-sluit-woning-geitenkamp-na-vondst-zwaar-vuurwerk

Ploeg, Van Der, H. & Bruinsma, J. (2020). *Vuurwerkdrama treft armste buurt van Gelderland.* De Gelderlander.
https://www.gelderlander.nl/arnhem-e-o/vuurwerkdrama-treft-armste-buurt-van-gelderland~ab865a4e/

Rovers, B. (2008) Ze deugen nergens voor: het Belief effect in justitiële jeugd-interventies. H. Moors en B. *Rovers: Geloven in veiligheid*. Avans Hogeschool: 's Hertogenbosch.

Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (2007). *Toelichting bij het besluit tot aanwijzing van het beschermd stads gezicht Geitenkamp gemeente Arnhem (Gelderland).* https://geo1.arnhem.nl/hyperlink/monumenten/RBS_Geitenkamp.pdf

Sampson, R. & J. Laub (1995). *Crime in the making: Pathways and turning points through life*. Harvard University Press.

Sampson, R. & J. Laub (2017). A general age-graded theory of crime: Lessons learned and the future of life-course criminology, Farrington, *Integrated Developmental and Life-course Theories of Offending*, 165 – 187.

Skogan, W. & K. Frydl (eds.) (2004). *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Washington: Te national Academy's Press.

Spapens, T. (2012). *Netwerken op niveau: criminele micro-, meso- en macronetwerken* (oratie). Tilburg: Tilburg University.

Team Leefomgeving Presikhaaf (2021). *Wijkprogramma Presikhaaf 2021*. https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/wijkactieplannen/Wijkprogramma_Presikhaaf_2021

Terpstra, J. (2019). *Een mooie maar kwetsbare wijk: 'In Immerloo II komen alle problemen samen'.* Omroep Gelderland.
https://www.gld.nl/nieuws/2406718/een-mooie-maar-kwetsbare-wijk-in-immerloo-ii-komen-alle-problemen-samen.

Terpstra, J. (2020). *Flatbrand, armoede, renovatie: verandering in Immerloo II gaat met horten en stoten.* Omroep Gelderland.
https://www.gld.nl/nieuws/2449009/Flatbrand-armoede-renovatie-verandering-in-Immerloo-II-gaat-met-horten-en-stoten

Versteegh, P., T. van der Plas & H. Nieuwstraten (2011). *The best of three worlds*. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups, Apeldoorn: Politieacademie.

Vollaard, B., P. Versteegh & J. van den Brakel (2009). *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Waard, de, J., A. Van der Laan & M. Scheepmaker (2017). Inleiding. *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit*. (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 5-9) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Waard, De, J. (2019). Wat Werkt? *Een systematisch overzicht van recent verschenen meta evaluaties / synthesestudies binnen de kennisdomeinen situationele criminaliteitspreventie, politiezorg, en strafrechtelijke interventies, 1997 – 2019*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Weerman, F. & E. Kleemans (2002). Criminele groepen en samenwerkingsverbanden. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2), 114-127.

Weerman, F. (2017). Sociale media en smartphones als verklaring voor de daling in jeugdcriminaliteit? *Justitiële verkenningen: Dalende jeugdcriminaliteit*. (Red. A.G. Donker, R.A. Roks, B. Rovers, M.B. Schuilenburg, M. Smit & E. Snel, pp. 71-87) Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Weijers, I. & D. van Drie (2014). *Stoppen of volharden*. Portretten van jonge veelplegers. SWO, Amsterdam.

Weijers, I. (2018). *Veelplegers aanpakken*. 81 jonge veelplegers 15 jaar gevolgd. SWP, Amsterdam.

Weijers, I., H. Ferwerda & R. Roks (2021a). Verharding van de jeugdcriminaliteit. *Nederlands Juristenblad*, 8 januari 2021, aflevering 1, pagina 14-20.

Weijers, I., H. Ferwerda & R. Roks (2021b). Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche. Een vergeten groep: jonge doorgroeiers in de criminaliteit. *Proces*, vol. 100, no. 5, Pagina 264-275.

Bijlage 1 – Incidenten naar hoofd- en subcategorieën

Top 5 vermogensmisdrijven (n=1.117)	**n**	**%**
Winkeldiefstal	230	21%
Heling	112	10%
Overige horizontale fraude	99	9%
Overige (eenvoudige) diefstal	70	6%
Gekwalificeerde diefstal in/uit woning	54	5%

Top 5 vernielingen en openbare orde incidenten (n=2.391)	**n**	**%**
Melding overlast jeugd	906	38%
Geluidshinder overig	309	13%
Overlast i.v.m. drugs/alcohol	335	14%
Overlast door verward/overspannen persoon	148	6%
Vernieling overige objecten	97	4%

Top 5 geweldsmisdrijven (n=1.969)	**n**	**%**
Ruzie/twist (zonder vervolg)	1.292	66%
Eenvoudige mishandeling	136	7%
Bedreiging	130	7%
Belediging	124	6%
Vechtpartij (zonder vervolg)	79	4%

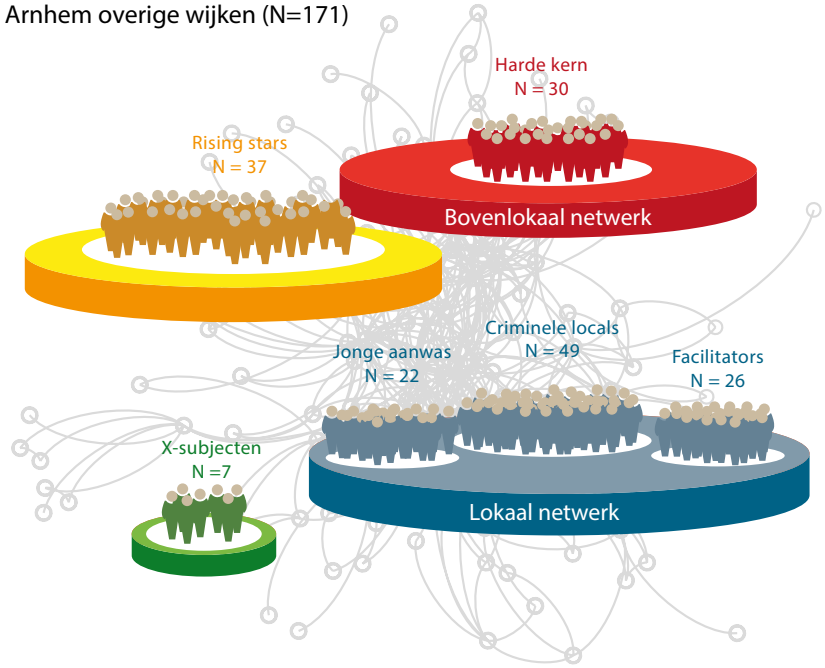
Top 5 seksuele misdrijven (n=31)	**n**	**%**
Overige meldingen zeden	14	45%
Mensenhandel seksuele uitbuiting	6	19%
Verkrachting	5	16%
Seksueel misbruik (incest) afhankelijke relatie/wilsonbekwame	2	6%
Openbare schennis der eerbaarheid	2	6%

Top 5 verkeersmisdrijven (n=1.200)	**n**	**%**
Overige verkeerszaken	540	45%
Rijden zonder rijbewijs	289	24%
Rijden onder invloed drugs/geneesmiddelen al dan niet i.c.m. alcohol	67	6%
Rijden onder invloed (uitsluitend alcohol)	49	4%
Snelheidsovertreding RVV90	45	4%

Top 5 drugsmisdrijven (n=208)	**n**	**%**
Bezit harddrugs (lijst I)	77	37%
Aantreffen drugs (geen verdachte)	39	19%
Handel harddrugs (lijst I)	33	16%
Bezit softdrugs	27	13%
Vervaardigen softdrugs	16	8%

Top 3 wapenmisdrijven (n=84)	**n**	**%**
Bezit overige wapens	66	79%
Bezit vuurwapens	15	18%
Schietpartij (zonder vervolg)	3	4%
Top 5 overige incidenten (n=3.311)	**n**	**%**
Verdachte situatie	1.493	45%
Algemene mutatie	1.196	36%
Afhandeling overige meldingen	481	15%
Overtreding overige (wetboek van strafrecht)	76	2%
Overtreding justitiële voorwaarden	32	1%

Bijlage 2 – Criminele netwerkvorming in de rest van Arnhem



Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?
Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen
Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw
Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan doorde politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?
Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?
Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig
Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?
Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?
Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen
Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt
Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep
Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging
Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank
Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen
Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten
Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens
Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?
Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?
Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel
Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt
Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier
De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord
De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten
Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland
Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche
Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders
Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?
Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen
Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?
Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken
Effectevaluatie Halt-straf Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten
Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer
Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid
Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap
Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden
De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit
Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam
Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?
Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld
De draad weer oppakken
Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?
De stand van zeken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling
Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie
Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?
Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem
Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag
Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht
Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers
Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?
De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld
Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag
Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden
Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen
Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsrtaat in Nijmegen

Opschakelen
Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot
Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?
Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam
Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?
Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord
Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

Downloaders van kinderporno;
een literatuuronderzoek

Criminelen achter het stuur
Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?
Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020

Afspraak is afspraak?
Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

Panden met een luchtje
Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol

Black Box?
Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

Fietsdiefstal in Nederland
Van fenomeen naar aanpak

Sterk spul
Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland
Voor de verandering
Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

Werken aan werk
Een evaluatie van penitentiare arbeid

Medische missers
De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

Jeugdproblematiek in Zwolle
Een onderzoek naar de omvang, aard en aanpak

Misdrijven in kinderschoenen
Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken
Van analyse van het netwerk naar aanpak

Taxi!
Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

Monitor leefbaarheid volkstuinen Rotterdam
Van beeld naar suggesties voor de aanpak

Van inzicht naar aanpak
Een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam

2022

Grenzeloos!?
Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Fatale politie-incidenten
Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden

Beïnvloed geweld
Evaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)

Do or don't
Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit

Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag
Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: bureaubeke.nl.

De gemeente Arnhem wil de komende jaren op diverse manieren de strijd aangaan met de drugscriminaliteit in de stad. Een van de onderdelen van het meerjarenprogramma is de preventieve, proactieve en repressieve aanpak van jongeren in de drugscriminaliteit in drie wijken in Arnhem-Oost.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de invloed van criminele fluïde netwerken op de jeugd in drie wijken in Arnhem-Oost, te weten Geitenkamp, Malburgen en Presikhaaf.

Op basis van straatinformatie van professionals en systeeminformatie van de politie is een netwerk in beeld gebracht waar jongeren en jongvolwassenen met elkaar verbonden zijn. Het netwerk bestaat uit 484 personen in de leeftijd van 13 tot 65 jaar die crimineel actief zijn. 285 van de personen uit het netwerk komen uit Arnhem waarvan 21 uit de Geitenkamp, 50 uit Malburgen en 43 uit Presikhaaf.

In het netwerk wordt op basis van delictgedrag, leeftijd en pleegplaatsen een onderscheid gemaakt in de volgende categorieën delictplegers: jonge aanwas, rising stars, criminele locals, harde kern en facilitators. Daarnaast is in de periferie van het netwerk ook de next generation in beeld gebracht. De next generation, jonge aanwas en rising stars worden ondanks hun relatief jonge leeftijd nu al door de misdaad beïnvloed.

Op basis van de analyse worden voorstellen gedaan voor een gerichte en concrete aanpak van personen, groepen en fenomenen. Een aanpak die loopt van vroegsignalering tot repressie.

ISBN 978-94-92255-58-7

www.beke.nl

MISDADIGE INVLOED

Henk Ferwerda, Joey Wolsink, Nicole Brouwer en Juno van Esseveldt

MISDADIGE INVLOED

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Henk Ferwerda
Joey Wolsink
Nicole Brouwer
Juno van Esseveldt

Beke reeks

BEHANDELRESULTAAT

Meningsvormende behandeling 1 maart 2023

GEMEENTE Arnhem

Agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit” en het raadsvoorstel “APV Arnhem aanvullen met artikelen ten behoeve van aanpak ondermijnende criminaliteit”

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Marcouch

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers Conrad (Forum voor Democratie), Elfrink (SP), Loor (D66), Scholten (Volt), Hoogenhout (Partij voor de Dieren), Dayioglu (GroenLinks), Van Plateringen (Burgerbelang Arnhem), Verheij (PVV), Koorn (CDA), Maref (VVD), Groot (Arnhem Centraal), Van Munster (PvdA), Jansen (ChristenUnie).
De fractie DENK was niet vertegenwoordigd bij de bespreking.

Verder aanwezig: Marcouch (burgemeester), Roosenboom (adviseur)

Verloop agenderingsverzoek en meningsvormende fase
In verband met de samenhang is het agenderingsverzoek en voorstel gezamenlijk besproken, fracties hebben in hun eerste termijn zowel het agenderingsverzoek als het raadsvoorstel behandeld.
De indieners van het agenderingsverzoek hebben het verzoek toegelicht en vragen gesteld aan de portefeuillehouder, gevolgd door de overige partijen. De burgemeester is gestart met het reageren en beantwoorden van vragen in de eerste termijn van het college. Aan de zijde van het college is de beantwoording in eerste termijn nog niet afgerond.

De burgemeester zal bij de vervolgbehandeling duidelijkheid verschaffen over het aantal BOA’s en handhavers in relatie tot de aangenomen motie "Stel aantal BOAs op straat veilig" (22M133) en de uitkomsten van de “Benchmark formatie Handhaving”.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de eerste termijn aan de zijde van de raadskamer is afgerond. De vergadering wordt voortgezet bij het vervolg van de eerste termijn aan de zijde van het college.

De raadsadviseur,

P. Wielaard

De voorzitters,

W. de Boef

BEHANDELRESULTAAT

Vervolg Meningsvormende behandeling 22 maart 2023

GEMEENTE Arnhem

Agenderingsverzoek “Ondermijnende Criminaliteit” en het raadsvoorstel “APV Arnhem aanvullen met artikelen ten behoeve van aanpak ondermijnende criminaliteit”

Zaaknummer:	
Portefeuillehouder:	Marcouch

Resultaat van bespreking:

Aanwezig: de raadsleden/fractievolgers van Munster (PvdA), Scholten (Volt), Groot (Arnhem Centraal), Loor (D66), Dayioglu (GroenLinks), Dobbe (SP), Nede (ChristenUnie), Groot (CDA), Maref (VVD), Hoogenhout (Partij voor de Dieren).
De fractie DENK, Burgerbelang Arnhem, PVV en Forum voor Democratie waren niet vertegenwoordigd bij de bespreking.

Verder aanwezig: Marcouch (burgemeester), Roosenboom (adviseur)

Verloop
De portefeuillehouder heeft de in eerste termijn de gestelde vragen (van 1 maart) beantwoordt. Er is onder andere gesproken over handhavingscapaciteit, BiBob-toets, financiële middelen, preventieve en repressieve uitwerking, verbonden partijen en ketenpartners, districtelijke programma Samen Weerbaar. De portefeuillehouder geeft aan bereidt te zijn om jaarlijks alle gebieden en categorieën te toetsen en de raad hierover te informeren.

Conclusie
De voorzitter concludeert dat de eerste termijn aan de zijde van het is afgerond. De vergadering wordt voortgezet bij tweede termijn aan de zijde van de raadskamer.

De raadsadviseur,

P. Wielaard

De voorzitters,

A.D.M. van der Laak

Titel/onderwerp: **Vaststellen “Wijziging van de kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem”**

Raadsadviseur: Petra Wielaard Telefoonnr: 3774836 petra.wielaard@arnhem.nl

Van:	College van B&W	Ambtenaar:	Gemmy Hermsen
Portefeuillehouder:	Mark Lauriks	Telefoonnr:	026 3774307
		E-mailadres:	gemmy.hermsen@arnhem.nl
Doel activiteit	Informatief en meningsvorming (1)		
Toelichting	Op 17 september 2022 trad de “Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden” in werking. Hiermee is geregeld dat de gemeente(raad) de mogelijkheid krijgt om de vermogensnorm die bij de kwijtschelding van belastingen geldt, te verhogen. Hierdoor worden de kosten van bestaan hoger en komt een inwoner sneller in aanmerking voor kwijtschelding. Het college stelt de gemeenteraad voor om met terugwerkende kracht (1-1-2022) de maximale verruiming toe te passen én in de regeling te verwijzen naar de landelijke regeling zodat de bedragen die de gemeente Arnhem hanteert automatisch wijzigingen bij een wettelijke ophoging van het bedrag (gesteld op €2.000,-).		
Voorgesteld resultaat van de bespreking	Start en afronding van de informatieve fase, start van de meningsvormende (M1) fase en besluit over vervolgbehandeling.		
Spreekrecht publiek	Ja		
Behandeladvies	<u>Informerende fase</u> De raadskamer wordt in de gelegenheid gesteld om informatieve vragen te stellen aan eventuele insprekers. Op het moment van publicatie van de agenda voor de Politieke Avond van 10 maart hebben zich nog geen insprekers gemeld. <u>Vergaderorde M1</u> 1. Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld. 2. 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 “Ophoging bedrag vrij te laten financiële middelen bij kwijtschelding van gemeentelijke belastingen”.

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 114532

Onderwerp: Ophoging bedrag vrij te laten financiële middelen bij kwijtschelding van gemeentelijke belastingen

Kernboodschap

Op 17 september 2022 is de landelijke ‘Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden’ in werking getreden. Hierin is opgenomen dat het bedrag aan vrij te laten financiële middelen voor kwijtschelding mag worden opgehoogd met maximaal € 2.000, - voor een gezin, met een afgeleide daarvan voor een alleenstaande ouder en een alleenstaande. Door toepassing hiervan komen meer mensen in aanmerking voor (gedeeltelijke) kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen. Het voorstel is om deze maximale verhoging structureel toe te passen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2022.
Om deze ophoging door te voeren moet de Kwijtscheldingregeling van Arnhem hierop worden aangepast.

Voorstel

1. De verordening tot wijziging van de Kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem conform bijgevoegd concept vast te stellen.
2. Voor de dekking van de kosten van € 365.000 voor 2022 het voordeel op kwijtschelding uit de Jaarrekening 2022 dat wordt toegevoegd aan de Algemene Reserve, in 2023 te onttrekken aan de Algemene Reserve.

Inleiding

De gemeente Arnhem vult de (weinige) beleidsvrijheid die er tot nu toe is voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in de ruimst mogelijke zin in. Aan die beleidsvrijheid is nu sinds 17 september 2022 de mogelijkheid van het ophogen van het bedrag aan vrij te laten financiële middelen toegevoegd. Dit is mogelijk met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2022.

Op grond van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 mag op dit moment een gezin om in aanmerking te komen voor kwijtschelding ongeveer € 2.000,- aan financiële middelen hebben (op grond van een berekening zoals genoemd in de Uitvoeringsregeling). Dit bedrag mag nu op grond van de wijziging van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden bij verordening verhoogd worden met maximaal € 2.000, - voor een gezin, en met 90% van dit bedrag voor een alleenstaande ouder (€ 1.800, -) en met 75% van dit bedrag voor een alleenstaande (€ 1.500, -).

GEMEENTE Arnhem

Dat betekent dat een gezin straks ongeveer € 4.000, - in plaats van € 2.000, - aan financiële middelen mag hebben.
Er is voor gekozen om voortaan in de Kwijtscheldingsregeling te verwijzen naar het betreffende artikel in de landelijke Regeling, zodat bij wettelijke ophoging van dit bedrag het bedrag voor Arnhem ook automatisch mee wijzigt.

Voorstel is om dit vrij te laten bedrag aan financiële middelen vanaf 1 januari 2022 maximaal op te hogen zoals we altijd de meest ruime mogelijkheden voor inwoners kiezen. Zeker in de huidige bestaanszekerheidscrisis.

Daarnaast komt het huidige artikel 5 te vervallen. Dit is een technische wijziging. Hetgeen in dit artikel geregeld wordt, staat al in de wet en in de Leidraad invordering gemeentelijke belastingen Arnhem. Daarbij gaat dit artikel niet over het invullen van de beleidsvrijheid die de wet geeft, maar om (praktische) uitvoering.

Beoogd effect

Met het ophogen van het bedrag aan vrij te laten financiële middelen komen meer inwoners, naar schatting 1.100, in aanmerking voor (gedeeltelijke) kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

Argumenten

1.1 Ophoging van het bedrag dat vrijgelaten mag worden bij berekening van kwijtschelding belastingen
Wij willen voor de inwoners de meest ruime regels hanteren bij de berekening van kwijtschelding voor gemeentelijke belastingen. Het gaat hierbij immers om financieel kwetsbare inwoners met een laag inkomen. Nu het Rijk het vanaf september 2022 mogelijk heeft gemaakt om het vrij te laten bedrag te verhogen vanaf 1 januari 2022, willen we dat voor inwoners mogelijk maken.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Meer kwijtschelding gemeentelijke belastingen dan begroot?
We hebben een inschatting gemaakt van het extra aantal inwoners dat door de verhoging van het vrij te laten bedrag recht zal hebben op kwijtschelding. Het grootste deel daarvan bestaat uit inwoners die wel kwijtschelding aanvroegen maar hiervoor werden afgewezen. Aannemelijk is dat er daarnaast een nieuwe groep inwoners zal zijn die nu vanwege de verruiming alsnog kwijtschelding gaat aanvragen en toegewezen zal krijgen. Met de verruiming van het vrij te laten bedrag is het dus mogelijk dat het bedrag aan verleende kwijtschelding hoger zal uitvallen dan nu begroot. We blijven dit monitoren.

1.2 Terugwerkende kracht
We kiezen er bewust voor om deze verruiming met terugwerkende kracht in te laten gaan. Dit vergt extra uitvoerende acties omdat handmatig alle afwijzingen op grond van vermogen opnieuw beoordeeld moeten worden. We schatten de kosten hiervan in op € 30.000.

1.3 Proces 2023

Voor 2023 hebben we voorgesorteerd op een besluit van de raad door in februari naar een aantal inwoners de aanslag nog niet te versturen. Hiermee voorkomen we dat deze inwoners een aanslag krijgen, terwijl zij volgens de nieuwe regels automatisch kwijtschelding zouden krijgen. Het is daarom van grote meerwaarde als de raad zo snel mogelijk een besluit neemt, zodat e.e.a. in het werkproces van 2023 kan worden ingebed, ook voor de afhandeling van de kwijtscheldingsverzoeken die vanaf eind februari binnen komen.

Participatie

Niet van toepassing.

Financiën

Aan het voorstel zijn financiële gevolgen verbonden. Met de ophoging van het bedrag aan vrij te laten financiële middelen wordt ingeschat dat er met ingang van 2023 hierdoor structureel € 335.000 meer aan kwijtschelding zal worden verleend. Binnen de begroting is hiervoor reeds structurele dekking aanwezig.
Het invoeren van de verhoging met terugwerkende kracht per 1 januari 2022 leidt tot een incidenteel nadeel van € 365.000 (kwijtschelding en uitvoeringskosten) voor het jaar 2023.
In 2022 waren deze middelen beschikbaar binnen de begroting. Deze zijn toegevoegd aan de Algemene Reserve. Het voorstel is om deze middelen in 2023 te onttrekken aan de Algemene Reserve en in te zetten voor kwijtschelding en uitvoeringskosten. Dit wordt verwerkt in Turap I.

Uitvoering

Na vaststelling wordt de wijziging van de verordening gepubliceerd in het digitale Gemeenteblad.

Communicatie

De gewijzigde verordening is te raadplegen via overheid.nl.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Integrale versie Kwijtscheldingsregeling na aanpassing

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	114532

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 28 februari 2023, zaaknummer 114532;

gelet op artikel 255 van de Gemeentewet, artikel 26 van de Invorderingswet 1990, de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelasting en artikel 4 van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden;

besluit:

vast te stellen de volgende verordening tot wijziging van de

KWIJTSCHELDINGSREGELING GEMEENTELIJKE BELASTINGEN ARNHEM

Artikel I Wijziging

Artikel 5 wordt vervangen en komt als volgt te luiden:

‘**Artikel 5 Extra toegestane financiële middelen**

1. In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd met:
   a. het maximumbedrag genoemd in artikel 4, onder a van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden voor de belastingschuldige en zijn echtgenoot,
   b. 75% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande, en
   c. 90% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande ouder.
2. De verhoging als bedoeld in het eerste lid geldt voor de beoordeling van kwijtschelding vanaf 1 januari 2022.’

Artikel II Inwerkingtreding en citeertitel

1. Dit besluit treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2022.
2. Dit besluit wordt aangehaald als: Wijziging kwijtscheldingsregeling extra toegestane financiële middelen.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem

Toelichting op het wijzigingsbesluit

Kwijtscheldingsregeling

Bestaande tekst	*Nieuwe tekst*
Artikel 4 Kwijtschelding aan ondernemers	Artikel 4 Kwijtschelding aan ondernemers
Artikel 5 Aanvraagformulier en termijnen	**Artikel 5** **Extra toegestane financiële middelen**
1. Het verzoek om kwijtschelding moet worden ingediend op een door de gemeente beschikbaar gesteld kwijtscheldingsformulier. *2. Een verzoek om kwijtschelding kan bij de Invorderingsambtenaar worden ingediend zolang de aanslag niet volledig voldaan is.* *3. In afwijking van het tweede lid kan voor een aanslag die volledig is voldaan binnen maximaal drie maanden na het voldoen een verzoek om kwijtschelding worden ingediend. Verzoeken om kwijtschelding die na afloop van deze termijn worden ingediend, worden niet meer in behandeling genomen.*	**1. In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd met:** **a. het maximumbedrag genoemd in artikel 4, onder a van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden voor de belastingschuldige en zijn echtgenoot,** **b. 75% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande, en** **c. 90% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande ouder.** **2. De verhoging als bedoeld in het eerste lid geldt voor de beoordeling van kwijtschelding vanaf 1 januari 2022.**
Artikel 6 Inwerkingtreding en citeertitel	Artikel 6 Inwerkingtreding en citeertitel

Kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 29 september 2020, Bedrijfsvoering, nummer 507303;

gelet op artikel 255 van de Gemeentewet, artikel 26 van de Invorderingswet 1990, de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen;

besluit:

vast te stellen de

Regeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen Arnhem

Artikel 1. Belastingsoorten:
Kwijtschelding kan alleen worden verleend voor aanslagen:
a. afvalstoffenheffing;
b. onroerende - zaakbelastingen;
c. belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten;
d. rioolheffing.

Artikel 2. Kosten van bestaan
1. Bij de kwijtschelding van de onder artikel 1 genoemde belastingsoorten wordt in afwijking van artikel 16, eerste en tweede lid, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 het percentage voor de berekening van de kosten van bestaan gesteld op 100 procent.
2. In afwijking van het eerste lid worden de kosten van bestaan van de in artikel 1a van de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen bedoelde AOW-gerechtigde personen gesteld op 100 procent van de toepasselijke, in genoemd artikel 1a bedoelde netto AOW-bedragen.

Artikel 3. Netto kosten kinderopvang
Als uitgaven als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 worden mede in aanmerking genomen de in artikel 28, derde lid, van genoemde regeling bedoelde netto kosten van kinderopvang.

Artikel 4. Kwijtschelding aan ondernemers
Met inachtneming van het overigens in dit besluit bepaalde, wordt een verzoek om kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen die geen verband houden met de uitoefening van het bedrijf of beroep, van een natuurlijk persoon die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent, behandeld volgens de bepalingen van hoofdstuk II, afdelingen 1, 2 en 5 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

Artikel 5. Extra toegestane financiële middelen
1. In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd met:
   a. het maximumbedrag genoemd in artikel 4, onder a van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden voor de belastingschuldige en zijn echtgenoot,
   b. 75% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande, en
   c. 90% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande ouder.
2. De verhoging als bedoeld in het eerste lid geldt voor de beoordeling van kwijtschelding vanaf 1 januari 2022.

Artikel 6 Inwerkingtreding en citeertitel
1. De 'Kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen voor de gemeente Arnhem' van 11 november 2013 wordt met ingang van de in het tweede lid genoemde datum ingetrokken.
2. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na die van de bekendmaking.

3. Dit besluit wordt aangehaald als: Kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van

De griffier, De voorzitter,

RAADSKAMERADVIES

Wijziging van de kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem
Informatief / Meningsvormend 1 – 22-03-2023

Raadsvoorstel Wijziging van de kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen Arnhem

Zaaknummer:	114532
Portefeuillehouder:	Lauriks

Resultaat van bespreking:

Aanwezig
De raadsleden/fractievolgers Zevenbergen (Volt), Eliëns (Partij voor de Dieren), Coenders (GroenLinks), Bal (Denk), Kumas (VVD), Brandts (D66), Jansen (ChristenUnie), Ait Chrif (PvdA)
De fracties van Arnhem Centraal, SP, CDA, BurgerBelang Arnhem, PVV en Forum voor Democratie waren niet vertegenwoordigd.
Verder aanwezig: wethouder Lauriks en Hermsen (ambtelijke ondersteuning)

Bespreking
De raadskamer is gestart met de meningsvormende fase 1 waarin de fracties vragen hebben gesteld en hun mening hebben gegeven. De wethouder heeft de vragen beantwoord.

Conclusie
Het voorstel is voldoende besproken en wordt doorgeleid naar de besluitvormende fase.

De raadsadviseur,

S. Vos

De voorzitter,

S. Kemperman