

Bundel - Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 8 september 2022

- 1 Opening
- 2 Vaststellen van de agenda van 8 september 2022
- 3 Vaststellen van ingekomen agenderingen (Procedure)
Deze punten worden alleen procedureel behandeld. De leden van de commissie bespreken of, op welke wijze en voor hoe lang zij deze raadsvoorstellen en onderwerpen willen bespreken. Na vaststelling van dit behandeladvies, wordt het stuk voor een volgende vergadering geagendeerd.
[Agenderingen commissie VBF 08092022 PROCEDUREEL.doc](#)
[ACTUELE Behandelvoorraad Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën \(2\).docx](#)
- 3.1 Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022
[Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de APV partiële herziening 2022.docx](#)
[Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 partiële herziening 2022.docx](#)
[Aanpassingen toelichting APV bij Besluit tot partiële herziening APV2022.docx](#)
[Overzicht van de wijzigingen \(was-wordt lijst\).docx](#)
[Raadsbrief Jaarwisseling 2022-2023.docx](#)
[Raadsbrief Mogelijkheden APV-vergunning darkrooms.docx](#)
[Evaluatie pilot verruiming kennisgeving manifestaties.docx](#)
- 3.2 Technische bijeenkomst Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA)
- 3.3 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven
[Overzicht raadsbrieven 1 juni tm 31 augustus 2022.docx](#)
- 4 Verslagen
Concept verslag openbare vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 9 juni 2022, ter vaststelling.
Concept verslag openbare vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 9 juni 2022 - Jaarstukken 2021 - , ter vaststelling
[2022 06 09 Concept Verslag openbare vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën](#)
[2022 06 09 Concept Verslag openbare vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën - Jaarstukken 2021](#)
- 4.1 Verslag Adviescommissie Controle en Financiën 21 april 2022
Ter informatie
[Adviescommissie CF 21-04-2022.docx](#)
- 5 Toezeggingen/Moties
[Toezeggingenlijst VBF met voortgangsinformatie dd 6 september 2022.pdf](#)
- 6 Raadsvoorstel Wijziging legesverordening 2022 in verband met een nieuw tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten
Wethouder Voortman, beleidsveld Publieksdienstverlening
Indicatieve behandeltijd: 15 min.
De raad wordt voorgesteld de wijziging van de Legesverordening gemeente Utrecht 2022 vast te stellen, waarmee het tarief voor het thuisbezorgen van een reisdocument wordt verhoogd naar het wettelijk maximum.
De wijziging van de Legesverordening gemeente Utrecht 2022 vast te stellen, waarmee het tarief voor het thuisbezorgen van een reisdocument wordt verhoogd naar het wettelijk maximum
[Dossier 2699 voorblad](#)
[Raadsvoorstel Wijziging Legesverordening Nieuw tarief thuisbezorgen reisdocumenten.docx](#)
[Besluit tot wijziging verordening leges gemeente Utrecht 2022 Nieuw tarief thuisbezorgen reisdocumenten.docx](#)
- 7 Raadsbrief Rapportage onderzoek Institutioneel racisme

Wethouder: Voortman, Beleidsterrein: Personeel en Organisatie

Indicatieve behandeltijd: 150 minuten

Geagendeerd door: M. Sungur, (DENK), Il. Raaijmakers, (PvdA), T. Sturkenboom, (Student en Starter), R. Wiegant, (SP), B. van Steeg, (CDA), M. Saiah, (D66), M. Deldjou Fard, (GroenLinks), B. Chirino (ChristenUnie), T. Meerding, (VVD), M. van Heuven, (PvdD), de fracties van EenUtrecht en BIJ1 en de fractie van de PVV.

Naar aanleiding van de raadsbrief Rapportage onderzoek institutioneel racisme gaan de fracties graag met elkaar en het college het debat aan inzake de resultaten van het onderzoek, de aanbevelingen die worden gedaan door onderzoekers en de beperkingen die ze tijdens het onderzoek hebben ervaren. Daarnaast willen de fracties voorstellen doen om de risico's waar op gewezen wordt door de onderzoekers weg te nemen, zo niet te minimaliseren.

Dossier 2601 voorblad

Raadsbrief Rapportage onderzoek institutioneel racisme.docx.pdf

7.1 Beantwoording SV 2022, nr. 124 over Onderzoek bij gemeente Utrecht Institutioneel Racisme

Dossier 2907 voorblad

Beantwoording SV 2022 nr 124 over Onderzoek bij gemeente Utrecht Institutioneel Racisme ontoereikend.docx.pdf

7.2 Raadsbrief Onderzoek Institutioneel racisme geheime bijlage bij SV124

Dossier 2908 voorblad

Raadsbrief Onderzoek Institutioneel racisme geheime bijlage bij SV 124 2022.docx.pdf

8 Raadsbrief Aard en omvang en aanpak van mensenhandel

Burgemeester, Openbare Orde en Veiligheid

Indicatieve behandeltijd: 90 minuten

Geagendeerd door: B. Chirino, (ChristenUnie), H. Assen (PvdA), L. de Vries (PvdD), B. van Steeg, (CDA), T. Meerding, (VVD), F. Dekkers, (GroenLinks), fractie PVV.

Het onderzoek van Regioplan lijkt te bevestigen dat mensenhandel in Utrecht een grotendeels verborgen probleem is. Het is hen niet gelukt om een reële inschatting te maken van de daadwerkelijke omvang van mensenhandel in Utrecht. Het volume, de kwaliteit en de eenduidigheid van de registraties liet dit niet toe. Uit het onderzoek blijkt dat er ook in Utrecht een aantal factoren belemmerend werken op een effectieve informatieverzameling en -uitwisseling. Er zijn nog steeds professionals die signalen niet of onvoldoende kunnen herkennen. Ook weten ze niet altijd welke signalen moeten worden geregistreerd en welke meldroute moet worden gevolgd. Om situaties zichtbaar te maken en de uitbuiting te stoppen is er dus een actieve inspanning van overheidsinstanties nodig.

De fracties willen graag met elkaar in debat over deze raadsbrief en een recent WODC onderzoek. Hierbij komt o.a. aan de orde:

Welke acties worden ondernomen n.a.v. het onderzoek, bijvoorbeeld over het melden van arbeidsuitbuiting?

Welke rol heeft de gemeente in het uitwerken van de agenda?

Hoe wordt de raad daarin meegenomen?

Welk tijdsplan ziet het college voor zich?

Dossier 2600 voorblad

Raadsbrief Aard, omvang en aanpak van mensenhandel.docx.pdf

Eindrapport regioplan Mensenhandel zichtbaar maken.pdf

9 Vergunningplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht

Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid, Handhaving

Indicatieve behandeltijd: 60 minuten

Geagendeerd door M. Koning (D66), DENK en PvdA

D66 gaat graag met de commissie in debat om de inzet van dit middel te bespreken. D66 heeft onder andere vragen over:

de capaciteit bij VTH voor handhaving en uitgifte vergunningen (wat gaan we dan niet doen?)

De evaluatie en monitoring van effectiviteit.

Ook willen we in gesprek hoe zij een waterbedeffect in andere branches of delen van de stad gaat voorkomen met het gebruik van dit middel op deze plek

9.1 Raadsbrief Vergunningplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht 20/4/2022

Dossier 2688 voorblad

Raadsbrief Vergunningplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht.docx.pdf

Aanwijzingsbesluit ondermijningsvergunning Autobranche BTNO.pdf

9.2 Raadsbrief Vergunningsplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht

Dossier 2687 voorblad

Raadsbrief Vergunningsplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht.docx.pdf

Voornemen aanwijzingsbesluit Ondermijningsvergunning Autobranche BTNO.pdf

10 Lokale ombudsman

Burgemeester, Beleidsterrein: Bestuurlijke Zaken

Indicatieve behandeltijd: 30 minuten

Geagendeerd door: het Presidium

De gemeentelijke Ombudsman is een aanstelling door de Gemeenteraad. Van 2002 – 2012 hoorde de Ombudsman (net als de Rekenkamer) bij het organisatieonderdeel Raadsorganen. In 2020 waren PvdA, SP, DENK, D66, CDA, GL, S&S, PVV, PvdD, SBU, CU al voorstander van het terugbrengen van deze functie (M62: 'is de gemeentelijke ombudsman terug van weggeweest?'). Het CDA heeft recent ook schriftelijke vragen over de Ombudsman gesteld en uit het coalitieakkoord blijkt dat hier nu ook de middelen weer voor beschikbaar zijn. Dit betekent brede steun om dit instrument terug te brengen.

De Ombudsman onderzoekt klachten over de wijze waarop de gemeente zich tegenover burgers, bedrijven, instellingen en personeel heeft gedragen. Hij doet dat met het doel de klacht op te lossen, het vertrouwen in de overheid te herstellen en de overheid te laten leren van de klachten. Het is zodoende een belangrijke waarborg voor goede behandeling van inwoners en draagt bij aan het inzicht van de Gemeenteraad in de verantwoording van en de controle op het gemeentelijk bestuur. De Ombudsman is in functie niet aan enig gemeentelijk gezag ondergeschikt, maar oefent de functie zelfstandig en onafhankelijk uit, vergelijkbaar aan het instrument Rekenkamer.

Het presidium hecht waarde aan een open debat over de wenselijkheid en vormgeving van het instrument Ombudsman voordat het een raadsvoorstel aan de raad voorlegt. Ter ondersteuning van de discussie heeft het een memo over het onderwerp bijgevoegd. De burgemeester heeft als portefeuillehouder Ombudszaken een aanvullend memo bijgevoegd dat toeziet op onder andere de verbinding met de eerstelijnsklachtenbehandeling. Uw debat fungeert als input voor het op te stellen raadsvoorstel. Dit raadsvoorstel wordt nadien op de reguliere wijze in proces gebracht."

[Memo gemeentelijke ombudsman voor cie VBF 08092022.docx](#)

[Beantwoording SV 2022 nr 85 over Tijd voor een eigen lokale ombudsman.docx.pdf](#)

**Agenderingen Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
(Vast te stellen op 8 september 2022)**

Geagendeerd door commissieleden

Datum: 31 augustus 2022	Afzender: Gert Dijkstra (EenUtrecht)	Voorstel:
Soort stuk/onderwerp: Openbaar maken persoonsgegevens	Burgers mogen bij het indienen van hun zienswijzen zelf besluiten of hun gegevens wel of niet openbaar worden gemaakt.	1. Agenderen voor de commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën
Wethouder: Voortman	College gaat in beantwoording schriftelijke vragen uit van dat het belang van de privacy hierin zwaarder weegt dan het algemeen belang en tevens dat inwoners niet goed kunnen overzien wat de gevolgen van het verlenen van toestemming zijn.	2. Tijdsduur: 15 minuten
Beleidsterrein: Publieksdienstverlening	Wij vinden de onderbouwing onvoldoende en willen onderstaande conceptmotie bespreken in de commissie.	
Griffier: Jochim Schueler		

Stukken afkomstig van het college

Datum: 24 feb/ 22 juni 2022	In de commissie VBF van 24 februari 2022 heeft de wethouder toegezegd een bijeenkomst te organiseren waarin de wensen van de raad t.a.v. de nota WAAVA besproken zal worden. Deze nota was op 24 februari 2022 niet rijp voor bespreking. De wethouder zal zelf bij deze bijeenkomst aanwezig zijn. In de commissie is afgesproken dat na deze bijeenkomst een raadsbrief volgt met wat het college meeneemt uit het gesprek. Deze raadsbrief zal worden besproken in de commissie die uiteindelijk kan leiden tot een	Voorstel
Soort stuk/onderwerp: Technische bijeenkomst Nota Waarden, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA).		1. Agenderen voor technische bijeenkomst tijdens RIB-avond
Wethouder: Schilderman		2. Datum: 27 september.
		3. Tijdsduur: 60 min.
		4. Agenderen voor de commissie VBF

<p>Beleidsterrein: Financiën</p> <p>Commissiegriffier: Jochim Schueler</p>	<p>raadsvoorstel dat in de raad wordt besproken. Dit alles uiterlijk Q4 2022 (najaar).</p>	<p>5. Tijd: minuten</p>
<p>Datum: 11 juli 2022</p> <p>Soort stuk: Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022</p> <p>Burgemeester</p> <p>Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid</p> <p>Commissiegriffier: Jochim Schueler</p>	<p>De Algemene plaatselijk verordening Utrecht 2010 moet op onderdelen geactualiseerd en gewijzigd worden in verband met ontwikkelingen en regulier onderhoud. De beslispunten betreffen inhoudelijke en redactionele wijzigingen. Inhoudelijk worden twee artikelen gewijzigd: de kennisgevingstermijn van manifestaties gaat van 24 naar 48 uur waarbij rekening wordt gehouden met de maandag (punt 1b); Aan het experimentartikel wordt artikel 2:44 toegevoegd om het mogelijk te maken op termijn te komen tot een lokaal vuurwerkverbod (punt 1i). Het artikel rondom registratieplicht voor raamsekswerkers wordt geschrapt in verband met de uitspraak van de Raad van State (punt 1g).</p>	<p>Voorstel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agenderen voor de commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 2. Tijd: 150 minuten.

Behandelvoorraad Vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën (PROCEDUREEL)

Openbare orde en Veiligheid, Handhaving en Vergunningen, prostitutie, Representatie, Bestuurlijke zaken, Internationale zaken, Wijkgericht werken en Participatie, Burgerzaken incl. verkiezingen, Publieksdienstverlening, Organisatie, Financiën en inkoop, Ombudszaken, Klachtafhandeling en Diversiteit (incl. Utrecht zijn we samen)

Burgemeester Dijkstra (8 sept. alleen in de avond beschikbaar)		
	<i>Openbare Orde en Veiligheid</i> Stop de stigmatisering van Al Fitrah 2.0 (DENK, EenUtrecht, PVV, SBU)	RIB 31 mei: 60 min. + bijeenkomst + Cie. 90 min. (VBF 12/5)
	<i>Openbare Orde en Veiligheid</i> Raadsbrief evaluatie cameratoezicht openbare orde (EenUtrecht, VVD, CDA)	Werkbezoek + Cie 60 min. (VBF 12/5)
	<i>Openbare Orde en Veiligheid</i> Raadsvoorstel Vaststelling Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022	Cie 150 min.

Wethouder Voortman		
	Openbaar maken persoonsgegevens	Cie: 15 min.

Wethouder Streefland		
----------------------	--	--

Wethouder Oosters		
	<i>Participatie</i> Op weg naar een Utrechts Democratisch Akkoord (EenUtrecht, D66, VOLT, CDA, PvdA, CU, PvdD, BIJ1, VVD)	RIB: 60 min 18 november Cie: 90/120 min. (VBF 9/6)

Wethouder Schilderman		
	<i>Financiën</i> Technische bijeenkomst Nota Waarden, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA)	Technische bijeenkomst: 60 min. 27 september

Te verwachten Raadsvoorstellen

	<i>Financiën</i> Kader Geldverstrekking	Verwacht PM
	<i>Financiën</i>	Verwacht Q3 2022

#RAAD030#

	Actualisatie financiële verordening	
<i>Financiën</i>	Verordening afvalstoffenheffing	Verwacht Q4 2022
<i>Financiën</i>	Raadsvoorstel Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa	Verwacht Q4 2022
<i>Handhaving en vergunningen</i>	Verordening ingevolge de Wet Basisregistratie adressen en Gebouwen	Verwacht Q3 2022
<i>Publiekdienstverlening</i>	Visie Publiekdienstverlening	Verwacht Q3 2022
<i>Openbare Orde en Veiligheid</i>	Oprichting waarborgfonds Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's	Verwacht Q3 2022
<i>Openbare Orde en Veiligheid</i>	Beleidskader cameratoezicht	Verwacht Q4 2022
<i>Openbare Orde en Veiligheid</i>	Raadsvoorstel Integraal veiligheidsplan	Verwacht Q3 2022
<i>Participatie</i>	Rekenkameronderzoek inwonersparticipatie	Verwacht Q4 2022
<i>Burgerzaken</i>	Onderzoek mogelijk rechtsherstel Sinti en Romagemeenschappen	Verwacht Q4 2023

Komende commissievergaderingen commissie VBF

6 oktober 2022
24 november 2022
26 januari 2023
23 februari 2023
30 maart 2023
11 mei 2023
8 juni 2023

Komende RIB-avonden commissie VBF

27 september 2022
15 november 2022
13 december 2022
17 januari 2023
14 februari 2023
21 maart 2023
18 april 2023
30 mei 2023



Voorstel aan de gemeenteraad

Vaststelling Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022

Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Organisatieonderdeel	Openbare Orde en Veiligheid
Opsteller	Fabienne Wind
Kenmerk	10180456
Vergaderdatum Raad	12 september 2022
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022 vast te stellen, met de volgende wijzigingen:
 - a. In de tekst bij het verblijfsontzeggingsartikel de verwijzing naar het eerste, tweede en negende lid van artikel 3:17 te schrappen (artikel 2:3 APV).
 - b. De termijn voor het doen van een kennisgeving aan de burgemeester in verband met het houden van een manifestatie te wijzigen van 24 naar 48 uur en de maandag toe te voegen aan de uitzondering voor de zaterdag, zondag en feestdagen (artikel 2:6 APV).
 - c. De verwijzing naar Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 te actualiseren en te vervangen door Verordening horeca gemeente Utrecht (artikelen 2:9, 2:28, 2:46, 3:5 APV).
 - d. In de tekst bij het artikel speelgelegenheden een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:21 APV).
 - e. De verwijzing naar de Drank- en Alcoholwet te actualiseren en te vervangen door Alcoholwet (artikelen 2:28, 2:47 APV).
 - f. In de tekst bij het ondermijningsartikel een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:47 APV).
 - g. De registratieplicht voor raamsekswerkers (artikel 3:16) en de verwijzingen naar die registratieplicht (artikelen 3:10, 3:11 en 3:15) uit de APV te schrappen.
 - h. De verwijzing naar Plantenziektewet te actualiseren en te vervangen door Plantgezondheidswet (artikel 4:12 APV).
 - i. Artikel 2:44 toe te voegen aan het experimentartikel om op termijn een verbod op het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling (lokaal vuurwerkverbod) mogelijk te maken (artikel 1:9 APV).

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester

Samenvatting

De beslispunten betreffen inhoudelijke en redactionele wijzigingen.

Inhoudelijk

Er worden twee artikelen inhoudelijk gewijzigd:

- Kennisgevingstermijn manifestaties gaat van 24 naar 48 uur waarbij rekening wordt gehouden met de maandag (punt 1b).
- Aan het experimentartikel wordt artikel 2:44 toegevoegd om het mogelijk te maken op termijn te komen tot een lokaal vuurwerkverbod (punt 1i).

Er wordt een artikel geschrapt:

- De registratieplicht voor raamsekswerkers wordt geschrapt in verband met de uitspraak van de Raad van State (punt 1g).

Redactioneel

- In een aantal artikelen worden foutieve verwijzingen gecorrigeerd, (punt 1a, 1d en 1f).
- Een aantal verwijzingen worden geactualiseerd door naar geldende wet- en regelgeving te verwijzen, (punt 1c, 1e en 1h).

Context

Aanleiding

De Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 moet op onderdelen geactualiseerd en gewijzigd worden in verband met ontwikkelingen en regulier onderhoud. Bij deze aanpassing is rekening gehouden met:

- de model APV van de VNG
- de 100 ideeën voor de regelgeving
- de gewijzigde regelgeving en ontwikkelingen
- de lokale situatie en praktijk.

Beoogd effect

Het doel van deze partiële herziening is om weer een actuele APV te hebben:

- die aansluit bij de model APV van de VNG en de 100 ideeën voor de regelgeving;
- die in lijn is met wetgeving en rechtspraak (schrappen registratieplicht raamsekswerkers);
- die aansluit bij de groei van het aantal manifestaties (kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur voor manifestaties waarbij rekening gehouden wordt met de maandag);
- die het mogelijk maakt om na een experimentele fase te komen tot een lokaal vuurwerkverbod;
- waarbij geen verwarring kan ontstaan door een verouderde citeertitel te gebruiken (alcoholwet);
- waarin wordt verwezen naar geldende regelgeving (plantgezondheidswet en verordening horeca gemeente Utrecht) met juiste verwijzingen (verblijfsontzegging-, speelgelegenheden en ondermijningsartikel).

Juridische context

Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet is de raad bevoegd om verordeningen vast te stellen, waaronder ook het wijzigen van verordeningen valt. De raad kan op basis van artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet en de artikelen 3 en 4 van de Wet openbare manifestaties de wijziging met betrekking tot de kennisgevingstermijn van manifestaties vaststellen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Onderstaand overzicht van eerdere besluitvorming of informatievoorziening aan de gemeenteraad is gerangschikt per onderwerp in volgorde van het voorstel.

Kennisgevingstermijn manifestaties wijzigen van 24 naar 48 uur (punt 1b)

[20-05-2021](#): Raadsbesluit Wijziging Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2021 (agendapunt 15).

[20-05-2021 / 2021 A37](#): Amendement Kennisgevingstermijn demonstreren blijft 24 uur: verworpen

[20-05-2021](#): Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 83) Wijziging van de Algemene plaatselijke verordening (met antwoord).

Schrappen registratieplicht raamsekswerkers (punt 1g)

- [08-06-2021](#): Raadsbrief Voorlopige vergunning het nieuwe Zandpad.
[06-01-2021](#): Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 3) over Geen registratie, geen zandpad (met antwoord)
[24-12-2020](#): Memo Uitspraak Raad van State inzake Registratie sekswerkers.
[08-10-2019](#): Raadsbrief Uitspraak Rechtbank inzake Registratie sekswerkers.
[10-10-2019](#): Raadsvoorstel Het Nieuwe Zandpad: een vernieuwde aanpak (agendapunt 9).

Verbod op het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling (punt 1i)

- [18-01-2022](#): Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2021-2022.
[04-01-2022](#): Schriftelijke vragen (SV 2022 nr. 2) Jaarwisseling 2021-2022 (met antwoord).
[01-01-2022](#): Raadsbrief Eerste terugblik jaarwisseling 2021-2022.
[28-09-2021](#): Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 237) Raadsbrief vuurwerkvrije jaarwisseling (met antwoord).
[22-09-2021](#): Raadsbrief Jaarwisseling traditie in transitie.
[10-06-2021](#): Raadsbrief belevingsonderzoek vuurwerkloze jaarwisseling.
[28-01-2021](#): Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2020-2021.
[06-01-2021](#): Schriftelijke vragen (SV 2021 nr. 4) Jaarwisseling 2020-2021 (met antwoord).
[01-01-2021](#): Raadsbrief Eerste terugblik jaarwisseling 2020-2021.
[21-12-2020](#): Raadsbrief Inzet voor jongeren rond jaarwisseling 2020.
[17-12-2020 / 2020 M450](#): Motie Belevingsonderzoek naar een vuurwerkloze jaarwisseling.
[08-12-2020](#): Raadsbrief Cameratoezicht jaarwisseling 2020-2021.
[12-11-2020](#): Raadsbrief Vooruitblik jaarwisseling 2020-2021.
[12-11-2020](#): Commissie M&S Initiatiefvoorstel verbod afsteken consumentenvuurwerk (agendapunt 9).
[10-04-2020](#): Raadsbrief Reactie van college op initiatiefvoorstel vuurwerkverbod.
[22-01-2020](#): Schriftelijke vragen (SV 2020 nr. 001) over Jaarwisseling 2019-2020 (met antwoord).
[22-01-2020](#): Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2019-2020.
[26-09-2019](#): Raadsbrief Motie Centrale Vuurwerkshow.
[12-09-2019](#): Raadsbrief Vooruitblik Jaarwisseling 2019-2020.
[18-07-2019 / 2019 A47](#): Amendement Maak in de APV ook parken vuurwerkvrij: aangenomen.
[18-07-2019](#): Raadsbesluit Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2019 (agendapunt 18).
[24-01-2019](#): Raadsbrief Terugblik jaarwisseling 2018-2019.
[04-12-2018](#): Raadsbrief Vuurwerkvrije zones: ontwerp bebording en aanpassing digitale plattegrond.
[08-11-2018 / 2018 M:198](#): Motie Actief werken aan centrale vuurwerkshow: aangenomen
[01-11-2018 / 2018 M:191](#): Motie De APV overtuigt niet iedereen, doe een beroep op fatsoen: aangenomen.
[01-11-2018 / 2018 A44](#): Amendement Maak ook parken vuurwerkvrij: verworpen.
[01-11-2018](#): Raadsbesluit Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, Vuurwerkvrije zones (agendapunt 14).

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	<p>De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022 vast te stellen, met de volgende wijzigingen:</p> <ol style="list-style-type: none">In de tekst bij het verblijfsontzeggingsartikel de verwijzing naar het eerste, tweede en negende lid van artikel 3:17 te schrappen (artikel 2:3 APV).De termijn voor het doen van een kennisgeving aan de burgemeester in verband met het houden van een manifestatie te wijzigen van 24 naar 48 uur en de maandag toe te voegen aan de uitzondering voor de zaterdag, zondag en feestdagen (artikel 2:6 APV).De verwijzing naar Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 te actualiseren en te vervangen door Verordening horeca gemeente Utrecht (artikelen 2:9, 2:28, 2:46, 3:5 APV).

	<p>d. In de tekst bij het artikel speelgelegenheden een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:21 APV).</p> <p>e. De verwijzing naar de Drank- en Alcoholwet te actualiseren en te vervangen door Alcoholwet (artikelen 2:28, 2:47 APV).</p> <p>f. In de tekst bij het ondermijningsartikel een onjuiste verwijzing te corrigeren (artikel 2:47 APV).</p> <p>g. De registratieplicht voor raamsekswerkers (artikel 3:16) en de verwijzingen naar die registratieplicht (artikelen 3:10, 3:11 en 3:15) uit de APV te schrappen.</p> <p>h. De verwijzing naar Plantenziektewet te actualiseren en te vervangen door Plantgezondheidswet (artikel 4:12 APV).</p> <p>i. Artikel 2:44 toe te voegen aan het experimentartikel om op termijn een verbod op het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling (lokaal vuurwerkverbod) mogelijk te maken (artikel 1:9 APV).</p>
Argumenten	
1.1	<p><u>De wijziging van de termijn voor het doen van een kennisgeving over een manifestatie is nodig vanwege de sterke toename van het aantal betogingen in de afgelopen jaren.</u></p> <p>Het aantal betogingen is in de laatste 6 jaar meer dan verdrievoudigd. Waren het er in 2015 nog minder dan 75, in 2021 is dit aantal gestegen naar ca. 365 demonstraties. Daarbij is er niet alleen sprake van een stijging van de hoeveelheid demonstraties, ook is er een toename van risicovolle en complexe demonstraties en (bewust) niet aangekondigde demonstraties.</p>
1.2	<p><u>Dit is nodig voor een zorgvuldige behandeling van kennisgevingen in verband met toenemende druk op de beschikbare openbare ruimte.</u></p> <p>Er is sprake van een toenemende druk op de openbare ruimte in met name de binnenstad waar veel demonstraties plaatsvinden: de bevolking van Utrecht groeit, de (binnen)stad wordt intensief gebruikt voor evenementen, pop-up-fietsenstallingen en warenmarkten en er zijn regelmatig bouw- en wegwerkzaamheden. Een demonstratie vergt onder deze omstandigheden meer voorbereiding. Dit vraagt meer afstemming tussen verschillende samenwerkingspartners en dat kost tijd.</p>
1.3	<p><u>De verlenging van de termijn maakt betere afstemming met en inzet van betrokken partijen mogelijk.</u></p> <p>Vanwege de grote aantallen demonstraties die samengenomen doorlopend veel aandacht vergen in de voorbereiding en het verloop, dient een kennisgevingstermijn van 48 uur het belang van alle betrokkenen. Verruiming van de termijn komt ten goede aan het faciliteren van de uitoefening van het demonstratierecht. Zo kan er bij complexe demonstraties goede afstemming plaatsvinden over locaties, looproutes, begeleiding, wegafzettingen, stroomvoorziening en dergelijken. Dit vergt intensief overleg met de organisatoren van demonstraties, politie, toezichthouders, verkeersregelaars, omwonenden en externe partijen. Goede afstemming met alle betrokken partijen levert een beter gefaciliteerde demonstratie op. Daarnaast levert het tijdig informeren van stakeholders meer draagvlak en begrip op voor demonstranten. Bovendien kunnen organisatoren zelf profijt hebben van een uitgebreidere kennisgevingstermijn. Als er eerder een kennisgeving wordt gedaan, kan er eerder afstemming plaatsvinden en duidelijkheid aan de organisatoren worden gegeven. De beoogde wijziging van de kennisgevingstermijn heeft ten doel alle betrokkenen bij een demonstratie beter te kunnen informeren en ondersteunen.</p>

1.4.	<u>De wijziging is nodig om kennisgevingen voor manifestaties die op maandag gehouden worden ook zorgvuldig te kunnen behandelen.</u>
	<p>Als een manifestatie op een zaterdag, zondag of een feestdag wordt gehouden, moest de kennisgeving gedaan worden voor 12.00 uur op de werkdag daaraan voorafgaande (meestal vrijdag 12.00 uur). Dit in verband met de Termijnenwet, maar ook om nog een zorgvuldige behandeling (op een werkdag) van de kennisgeving mogelijk te maken. Verlenging van de kennisgevingstermijn betekent dat ook deze termijn een dag naar voren schuift naar de één na laatste werkdag (meestal donderdag 12.00 uur). Deze naar voren geschoven kennisgevingstermijn voor de zater-, zon- en feestdagen hield geen rekening met manifestaties die op maandagen plaatsvinden. De verruiming is van belang, omdat de gemeente in het weekend geen capaciteit heeft om demonstraties op te pakken. Ook draait de politie op beperkte capaciteit in het weekend. Met deze uitbreiding wordt gestreefd alle demonstraties zorgvuldig te behandelen.</p>
1.5	<u>Een kennisgevingstermijn van 48 uur is redelijk.</u>
	<p>Bij de inwerkingtreding van de Wet openbare manifestaties is -totdat de gemeenteraad een verordening met daarin regels over de schriftelijke kennisgeving had gesteld- door de wetgever de termijn voor een schriftelijke kennisgeving van een manifestatie op ten minste 48 uur vastgesteld. Ook wordt in de model-APV van de VNG deze termijn als voorbeeld genoemd vanuit het perspectief van de betogingsvrijheid zoals dat grondwettelijk en verdragsrechtelijk is vastgelegd. Daarnaast hanteren twee van de drie grootste gemeenten een kennisgevingstermijn van ten minste 48 uur. Een 48- uurstermijn sluit aan bij de huidige dagelijkse praktijk in Utrecht. Uit de evaluatie van de pilot van de verruiming van de kennisgevingstermijn blijkt dat 95% van de organisatoren minimaal 48 uur van tevoren een kennisgeving in dient. Het is tot dus ver niet gebleken dat de verruiming van de kennisgevingstermijn als een beperking op manifestaties wordt ervaren. Het verlengen van de kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur betekent niet dat een manifestatie, die niet of te laat is aangemeld, niet meer mogelijk is.</p>
1.6	<u>De registratieplicht voor raamsekswerkers (artikel 3:16) en de verwijzingen naar die registratieplicht (artikelen 3:10, 3:11 en 3:15) uit de APV te schrappen.</u>
	<p>De APV Utrecht bevat een registratieplicht voor raamsekswerkers. Om de registratieplicht te kunnen uitvoeren, moeten persoonsgegevens worden verwerkt. Voor de verwerking hiervan is toestemming gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen toestemming verleend, omdat er geen wettelijke basis is de persoonsgegevens te mogen verwerken en wetgeving ook niet binnen een redelijke termijn te verwachten is. Tegen dit besluit is door de gemeente Utrecht beroep aangetekend, waarna de rechtbank Den Haag het beroep ongegrond heeft verklaard. Ook de hoogste bestuursrechter, de Raad van State, heeft in zijn <u>uitspraak</u> van 23 december 2020 de gemeente Utrecht in het ongelijk gesteld. Er is vooralsnog geen wettelijke basis voor de gegevensverwerking ten behoeve van de registratieplicht van raamsekswerkers, daarom dient deze bepaling uit de APV te worden geschrapt. Ook moeten de verwijzingen naar deze registratieplicht uit de APV worden geschrapt.</p>
1.7	<u>Toevoeging van artikel 2:44 aan het experimentartikel biedt de mogelijkheid om toe te werken naar een lokaal vuurwerkverbod.</u>
	<p>Zo kan eerst nog verdere ervaring worden opgedaan met de uitbreiding van vuurwerkvrije zones op basis van artikel 2:44 APV. Daarna zou het experimentartikel ingezet kunnen worden om tijdelijk af te wijken van artikel 2:44, zodat er een algeheel verbod op het afsteken van vuurwerk tijdens de jaarwisseling kan worden ingesteld. Het experimentartikel schrijft voor dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld te reageren op de voorgestelde tijdelijke afwijking, voordat deze kan worden toegepast (artikel 1:9, derde lid, APV).</p> <p>Vervolgens zou - met de opgedane ervaring en na evaluatie van het experiment - een algeheel verbod definitief een plek kunnen krijgen in de APV. Bij het toewerken naar een lokaal vuurwerkverbod via het experimentartikel is het van essentieel belang dat dit vergezeld gaat van de benodigde handhavingscapaciteit, menskracht en middelen.</p>

1.8	<u>Door de overige aanpassingen wordt de APV gecorrigeerd, geactualiseerd en verduidelijkt.</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - Artikel 3:17 kent geen negende lid, dat maakt de verwijzing incorrect. Ook naar het eerste en tweede lid hoeft niet expliciet te worden verwezen, aangezien artikel 3:17 slechts twee artikelleden kent. - Het opnemen van de 'Verordening horeca gemeente Utrecht' sluit aan bij geldende regelgeving, aangezien de Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 niet meer van kracht is. - In artikel 2:21 vierde lid staat een onjuiste verwijzing naar 'onderdeel c'. <ul style="list-style-type: none"> o Artikel 30c, eerste lid, onderdeel c Wet op de kansspelen kent onderdeel c. Er kan worden volstaan met een verwijzing naar artikel 30c, eerste lid van de Wet op de Kansspelen. - Het opnemen van de Alcoholwet sluit aan bij een wijziging van de Drank- en Horecawet. <ul style="list-style-type: none"> o Op 1 juli 2021 is de Drank- en Horecawet gewijzigd. De wet wordt voortaan aangeduid als Alcoholwet door wijziging van de citeertitel in artikel 49 van de wet. Om die reden wordt in de APV 'Drank- en Horecawet' vervangen door 'Alcoholwet'. - In artikel 2:47 lid 10 wordt verwezen naar het achtste lid in plaats van het negende lid. - De Plantenziektenwet is komen te vervallen. De geldende wetgeving is de Plantgezondheidswet.

Financiën

Punt 1b: verlenging kennisgevingstermijn manifestaties van 24 naar 48 uur.

Het verlengen van de kennisgevingstermijn heeft geen financiële consequenties. De behandeling van dergelijke kennisgevingen wordt uit de algemene middelen bekostigd.

Punt 1i: toevoegen van artikel 2:44 aan het experimentartikel.

Deze wijziging heeft op dit moment geen financiële gevolgen. Voorsnog moet geput worden uit bestaande middelen. Indien wordt toegewerkt naar een lokaal vuurwerkverbod via het experimentartikel is het van essentieel belang dat dit vergezeld gaat van de benodigde handhavingcapaciteit, menskracht en middelen.

Punt 1a: herstel foutieve verwijzing verblijfsontzeggingsartikel.

Punt 1c: Horecaverordening gemeente Utrecht 2018 vervangen door Verordening horeca gemeente Utrecht.

Punt 1d: herstel foutieve verwijzing in het artikel speelgelegenheden.

Punt 1e: Drank- en Horecawet vervangen door Alcoholwet.

Punt 1f: herstel foutieve verwijzing ondermijningsartikel.

Punt 1g: schrappen registratieplicht raamsekswerkers.

Punt 1h: Plantenziektewet vervangen door Plantgezondheidswet.

De wijzigingen genoemd onder punten 1a en 1c t/m 1h hebben geen financiële gevolgen.

Vervolg

Algemeen

Na vaststelling wordt het 'Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2010' op www.overheid.nl bekend gemaakt. Daarbij hoort ook een aan de wijzigingen aangepaste toelichting. De wijzigingen worden geconsolideerd verwerkt (opgenomen in de APV). Na de officiële bekendmaking op www.overheid.nl passen we Utrechtse webpagina www.utrecht.nl/apv aan.

Communicatie

Zie ook 'Algemeen' onder het kopje 'Vervolg'.

Met betrekking tot één wijziging vindt gerichte communicatie plaats:

Punt 1b: verlenging kennisgevingstermijn manifestaties van 24 naar 48 uur.

De website www.utrecht.nl/demonstraties wordt aangepast en de organisatoren van regelmatig terugkerende demonstraties worden daarnaast separaat geïnformeerd.

Bijlagen

Bijlage besluitvorming:

- Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022.

Bijlagen informatief:

- Overzicht van de wijzigingen in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 na partiële herziening 2022.
- Raadsbrief Jaarwisseling 2022-2023.
- Raadsbrief Mogelijkheden APV-vergunning darkrooms.
- Evaluatie pilot verruiming kennisgevingstermijn.

Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022

De raad van de gemeente Utrecht;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 28 juni 2022, kenmerk 10180456;

Gelet op artikel 149 en artikel 108 tweede lid Gemeentewet, de artikelen 3 en 4 van de Wet openbare manifestaties;

Besluit de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 als volgt te wijzigen:

Artikel I

- A. In artikel 1:9, tweede lid, onderdeel a, wordt na 2:36 ingevoegd ‘,2:44’.
- B. In artikel 2:3, derde lid, onderdeel a vervalt de zinsnede ‘eerste, tweede en negende lid’.
- C. In artikel 2:6, eerste lid wordt ‘24 uur’ vervangen door ‘48 uur’ en wordt in vierde lid ‘een maandag’ ingevoegd.
- D. In artikel 2:9, eerste lid, onderdeel h, artikel 2:9, vierde lid, artikel 2:28, tweede lid, onderdeel a, artikel 2:46, zesde lid en 3:5, tweede lid, onderdeel c wordt ‘Horecaverordening gemeente Utrecht 2018’ vervangen door ‘Verordening horeca gemeente Utrecht’.
- E. In artikel 2:21, vierde lid, vervallen de woorden ‘onder c’.
- F. In artikel 2:28, tweede lid, onderdeel b, artikel 2:47, eerste lid, onderdeel c en artikel 3:5, tweede lid, onderdeel c, onder 1, wordt ‘Drank en horecawet’ vervangen door ‘Alcoholwet’.
- G. In het artikel 2:47, tiende lid, wordt ‘achtste’ vervangen door ‘negende’.

- H. Artikel 3:16 vervalt en de verwijzingen naar artikel 3:16 vervallen in artikel 3:10, eerste lid, onderdeel k (onderdeel l wordt geletterd tot onderdeel k), artikel 3:11, zesde lid, (de leden 7 tot en met 9 worden vernummerd tot leden 6 tot en met 8) en artikel 3:15, eerste lid, onderdeel d (onderdelen e tot en met k wordt geletterd tot onderdelen d tot en met j).
- I. In artikel 4:12, eerste lid, onderdeel e, wordt 'Plantenziektewet' vervangen door 'Plantgezondheidswet'.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking vijf weken na bekendmaking in het gemeenteblad.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 2022

De griffier,

Merel van Hall

de burgemeester,

Sharon A.M. Dijkma

Bijlage:

Toelichting bij 'Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening 2022

Artikelsgewijze toelichting

Waar in een bestaande toelichting op een artikel van de APV inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van dit besluit, zijn deze wijzigingen weergegeven in het rood. Dit is het geval bij de artikelsgewijze toelichting op:

- Artikel I, onderdeel A (Experiment)
- Artikel I, onderdeel B (Kennisgeving op openbare plaatsen).

Het schrappen van een artikel van de APV maakt de toelichting bij het artikel overbodig. De toelichting komt te vervallen. Dit is het geval bij de artikelsgewijze toelichting op:

- Artikel I, onderdeel G (registratieplicht sekswerkers).

Ook is er een inhoudelijke wijziging in de toelichting op de APV ten aanzien van darkrooms. Dit is het geval bij de toelichting op:

- Hoofdstuk 3 Seksinrichtingen e.d. (begripsbepalingen en aanvraag en vergunning).

Artikel I, onderdeel A

Artikel 1:9 Experiment

Van algemeen verbindende voorschriften van de APV mag in beginsel niet afgeweken worden. Nieuwe ontwikkelingen, innovaties of initiatieven waarvoor een dergelijke afwijking wel vereist is, kunnen en mogen nu niet gehonoreerd worden. Wordt toch gehandeld in strijd met de APV dan geldt een beginselplicht tot handhaving. De voorafgaande noodzakelijke APV-wijziging om de strijdigheid op te heffen is met een experimenteerartikel niet nodig. Dit artikel biedt het college en de burgemeester de mogelijkheid om te experimenteren met het tijdelijk afwijken van bepalingen in de APV. Het doel van een dergelijk experiment is om gegevens te verzamelen op basis waarvan kan worden bepaald of het afwijken van een bepaling in de APV aan het gewenste doel beantwoordt. Kan ordening van de leefomgeving op een andere en betere wijze plaatsvinden dan de wijze waarvoor in de APV is gekozen? Proefondervindelijk kan gedurende een afgebakende periode en in een afgebakend gebied worden vastgesteld of het op een andere wijze regelen van een situatie effectiever is. Met een experiment kan relatief snel worden ingespeeld op een veranderde situatie. Bijzondere en gewenste initiatieven kunnen zo een kans krijgen om zich in de praktijk te bewijzen en er kan ingespeeld worden op innovaties en ontwikkelingen.

In het tweede lid is bepaald dat de raad de bevoegdheid om bij experiment af te wijken van de APV delegeert aan het college of de burgemeester, ieder voor zover het een hem gegeven bevoegdheid betreft. Voordat met een experiment wordt gestart heeft het college of de burgemeester de verwachting dat de alternatieve wijze van ordening doeltreffend is. Het college of burgemeester maakt daartoe een afweging tussen het afwijken van de algemeen geldende bepaling en het beoogde voordeel van het experiment. Is er een reële verwachting dat de beoogde - grotendeels positieve - gevolgen zullen intreden?

De artikelen waarvan afgeweken kan worden zijn limitatief opgesomd. Het betreft vooral artikelen waarvan de verwachting is dat een experiment ruimte kan bieden aan verplichtingen van burgers of ondernemers die nu als zwaar of knellend worden ervaren. Het betreft voornamelijk bepalingen waarin een vergunningplicht wordt voorgeschreven voor het gebruik van de openbare ruimte. Ook kan het experiment worden ingezet om tegemoet te komen aan ontwikkelingen en innovaties.

Het overgrote deel van bepalingen over de openbare orde, manifestaties, veiligheid, voetbalwedstrijden, overlast, vuurwerk, prostitutie en kappen van bomen is uitgesloten van de experimenteerbepaling.

De betrokkenheid van de raad wordt vormgegeven door een voorhangprocedure: elk concept-experimenteerbesluit zal naar de raad worden gezonden waarna de raad gedurende vier weken wensen en bedenkingen kenbaar kan maken. Indien het college of de burgemeester in het definitieve besluit van de wensen en bedenkingen van de gemeenteraad afwijkt, wordt dit gemotiveerd aan de raad meegedeeld.

De kaders waarbinnen het experiment moet plaatsvinden zijn gegeven in het vierde lid. In het besluit tot experimenteren moet opgenomen worden van welke bepaling(en) in de APV wordt afgeweken, alsmede het doel van het experiment. In het besluit beschrijft het college of de burgemeester onder welke voorwaarden ruimte wordt geboden aan het experiment. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden dat een verplichting tijdelijk niet geldt, mits de burger of ondernemer zich aan bepaalde voorwaarden houdt. Die voorwaarden zullen opgenomen worden in het besluit.

Het experiment kent een einddatum en is dus tijdelijk van aard. De maximale duur van een experiment is één jaar. Naast een beperkte duur dient ook het gebied waarbinnen het experiment plaatsvindt te zijn afgebakend. De afbakening kan in grootte variëren, maar kan ook de gehele gemeente betreffen.

Al naar gelang het soort bepaling waarmee wordt geëxperimenteerd, kan in het besluit worden opgenomen op welke wijze opgetreden zal worden indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld de mogelijkheid om het experiment tussentijds te beëindigen.

Niet alleen is een experiment tijdelijk van aard, er moet ook zicht zijn op het vervolg. Zo moet worden bepaald of permanente afwijking van de APV-bepaling(en) zinvol is. Het experiment wordt om die reden geëvalueerd. Tegelijkertijd met de start van het experiment moet ook de evaluatie in gang worden gezet. Deze dient immers te zijn afgerond voordat de tijdsduur van het experiment afloopt. Op basis van de evaluatie wordt vastgesteld of het experiment is geslaagd in die zin dat de afwijking de nieuwe regel wordt. Als daartoe wordt besloten, kan het experiment éénmalig worden verlengd in afwachting van de nieuwe situatie. Het kan immers ongewenst en inefficiënt zijn om voor het terrein waarop het experiment betrekking heeft gedurende beperkte tijd het oude regime weer te laten gelden. Om te voorkomen dat een succesvol experiment na afloop langer dan strikt noodzakelijk in de 'experimentele fase' blijft 'hangen', is een maximum gesteld aan de duur van de verlenging. De verlenging is éénmalig en mag niet meer tijd in beslag nemen dan de oorspronkelijk voor het experiment vastgestelde tijdsduur. Binnen de duur van de verlenging moet de aanpassing en de inwerkingtreding van de nieuwe regel (aanpassing van de verordening) hebben plaatsgevonden. Omdat een tweede verlenging niet mogelijk is, moet de nieuwe regel uiterlijk in werking zijn getreden op het moment dat de verlengingstermijn afloopt.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen

Dit artikel is een uitwerking van enkele artikelen uit de Wet openbare manifestaties (WOM).

In artikel 1 van de Wet openbare manifestaties wordt in het eerste lid "openbare plaats" gedefinieerd als: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. In het tweede lid is bepaald dat daaronder niet is begrepen: een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (een kerk, moskee, synagoge of een ander gebouw dat met name wordt gebruikt voor godsdienstige of levensbeschouwelijke doelen).

Zie verder hieronder het kopje 'Openbare en andere dan openbare plaatsen' bij artikel 2:6.

Uit de artikelen 3 en 4 WOM volgt dat de gemeenteraad moet bepalen of, en zo ja, voor welke activiteiten een kennisgeving is vereist en daarbij enkele procedurebepalingen moet vaststellen. Artikel 5 WOM kent de burgemeester de bevoegdheid toe om naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen te stellen of een verbod te geven; artikel 6 WOM kent hem een aanwijzingsbevoegdheid toe, terwijl artikel 7 WOM bepaalt dat hij bevoegd is aan de organisatoren van de desbetreffende activiteit de opdracht te geven deze te beëindigen en uiteen te gaan. Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op andere dan openbare plaatsen kent artikel 8 WOM de burgemeester o.a. de bevoegdheid toe opdracht te geven deze te beëindigen.

Uitgangspunten Wet openbare manifestaties

De WOM beoogt een eenvormige regeling te geven voor de activiteiten die onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 Grondwet vallen. Het gaat daarbij om betogingen, vergaderingen en samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging voor die op openbare plaatsen gehouden worden.

De WOM heeft betrekking op collectieve uitingen. Van een collectieve uiting kan volgens de regering al sprake zijn wanneer daaraan meer dan twee personen deelnemen (TK 1986-1987, 19 427, nr. 5, p. 8).

Ten aanzien van vergaderingen en betogingen op andere dan openbare plaatsen kent de WOM uitsluitend repressieve bevoegdheden toe aan de burgemeester (artikel 8 WOM). Voor deze activiteiten is geen voorafgaande kennisgeving vereist.

Openbare en andere dan openbare plaatsen

Wat is nu de betekenis van de begrippen "openbare en andere dan openbare plaatsen"?

Artikel 1, eerste lid, WOM bepaalt wat een openbare plaats is, namelijk een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik open staat voor het publiek. Deze definitie kent dus twee criteria.

Ten eerste moet de plaats open staan voor het publiek. Dat wil volgens de memorie van toelichting zeggen

"dat in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn (...). Dat de plaats "open staat" betekent verder dat geen sprake is van een meldingsplicht, de eis van voorafgaand verlov, of de heffing van een toegangsprijs voor het betreden van de plaats".

Op grond hiervan zijn bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken geen "openbare plaatsen". Ook de hal van het gemeentehuis valt buiten het begrip "openbare plaats".

Het tweede criterium is dat het open staan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. "De bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft", aldus de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16).

Voorbeelden van openbare plaatsen in de zin van artikel 1, eerste lid, WOM zijn: openbare wegen, plantsoenen, speelweiden en parken en vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden, openbare waterwegen en recreatieplassen.

Omdat de definitie van het begrip "openbare plaats" ook een aantal "besloten plaatsen" als bedoeld in artikel 6, tweede lid, Grondwet kan omvatten, is in artikel 1, tweede lid, WOM expliciet aangegeven dat onder een openbare plaats niet wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet (TK 1986-1987, 19 427, nr. 5, p. 11-13, en nr. 6).

Betoging

Wanneer kan van een betoging worden gesproken? Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad kan sprake zijn van een betoging als:

- een aantal personen openlijk en in groepsverband optreedt, al dan niet in beweging, en
- de groep er op uit is een mening uit te dragen.

De memorie van toelichting bij de WOM geeft aan dat het bij de betoging gaat om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied (TK 1986-1987, 19 427, nr. 3, p. 8). Er worden dus drie eisen gesteld: meningsuiting (openbaren van gedachten en gevoelens), openheid en groepsverband. Het gezamenlijk optreden moet ook gericht zijn op het uitdragen van een mening. Een betoging is niet noodzakelijkerwijs een optocht en een optocht is niet persé een betoging.

Een optocht die niet primair het karakter heeft van een gemeenschappelijke meningsuiting, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten en bloemencorso's, is geen manifestatie in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a WOM (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 8).

Een betoging kan een optocht zijn (HR 30-05-1967, NJ 1968, 5), als die opiniërende elementen bevat en kan wel onder de bescherming van artikel 7, derde lid, Grondwet vallen. De Hoge Raad acht voor het aanwezig zijn van een betoging geen "menigte" nodig. Acht personen worden al voldoende geacht om van een betoging te kunnen spreken (HR 11-05-1976, NJ 1976, 540).

Alleen een vreedzame betoging kan aanspraak maken op grondwettelijke bescherming. Het aspect van de meningsuiting moet voorop staan. Als onder het mom van een betoging activiteiten worden ontplooid die strijdig zijn met onze rechtsorde, zal de vraag moeten worden beoordeeld of er nog wel sprake is van een betoging in de zin van het grondwettelijk erkende recht (TK 1975-1976, 13872, nr. 4, p. 95-96). Bij de parlementaire behandeling van artikel 9 heeft de regering er op gewezen dat de door haar gegeven karakterisering van het begrip "betoging" meebrengt dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, geen betogingen in de zin van

het voorgestelde artikel 9 zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen (TK 1976-1977, 13872, nr. 7, p. 33).

Onwettig en intolerant gedrag tegenover een betoging

Het recht van betoging kan niet zonder meer beperkt worden. In de jurisprudentie over het onwettig of intolerant gedrag van derden tegenover de deelnemers aan een betoging, is uitgemaakt dat een beperking van het recht tot betoging moet zijn gelegen in zwaarwegende omstandigheden.

Gemeentelijke bevoegdheden

Los van zijn bevoegdheden krachtens de WOM, blijft de burgemeester bevoegd tot optreden krachtens de artikelen 175 en 176 Gemeentewet. De memorie van toelichting bij de WOM geeft dit aan en ook de minister belicht tijdens de Kamerbehandeling deze bevoegdheid nadrukkelijk. Deze twee artikelen zijn echter slechts beperkt toepasbaar. Er mag namelijk pas gebruik van gemaakt worden wanneer er sprake is van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde of als er daadwerkelijk sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde. In die gevallen kan de burgemeester krachtens artikel 175 de nodige bevelen of krachtens artikel 176 Gemeentewet een noodverordening uitvaardigen. De vraag rijst of de burgemeester met behulp van deze noodbevoegdheden grondrechten, zoals in dit geval het betogingsrecht, mag beperken.

De regering heeft tijdens de behandeling van de herziene Grondwet namelijk gesteld dat de clausule "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" inhoudt dat alleen de formele wetgever zonder delegatiemogelijkheid bevoegd is tot het beperken van grondrechten en dat de formele wet zelf de omvang van de grondrechtbepaling moet aangeven. In artikel 175 Gemeentewet is thans expliciet opgenomen dat de burgemeester bij het geven van noodbevelen kan afwijken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften.

Het verbod van delegatie zou een obstakel kunnen zijn voor de burgemeester om krachtens artikel 176 Gemeentewet een grondrecht te beperken door middel van een noodverordening. Volgens de Hoge Raad voegt het voorschrift op grond van artikel 176 Gemeentewet zich in als bestanddeel in de omschrijving van de overtreding tegen het openbaar gezag van artikel 443 Sr. en het is "dus de wet (in formele zin), die in die noodtoestand de zeer tijdelijke onderbreking van de uitoefening van het grondrecht goedooft", HR 28-11-1950, NJ 1951, 137 (Tilburgse APV).

Bij betogingen waarbij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde bestaat of de verstoring daadwerkelijk plaatsvindt, kan de burgemeester derhalve bevelen, zoals bedoeld in artikel 175 of de noodverordening zoals bedoeld in artikel 176 Gemeentewet uitvaardigen. Dit zou in het uiterste geval zelfs een verbod tot het houden van een betoging kunnen inhouden. Op de strekking en reikwijdte van artikel 175 en 176 Gemeentewet is tijdens de parlementaire behandeling en in de literatuur uitgebreid ingegaan. Door de staatssecretaris is tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsontwerp in de Eerste Kamer opgemerkt:

"De gevallen waarin de noodbevoegdheden van de burgemeester kunnen worden toegepast, staan in een logisch verband met de gronden krachtens welke grondrechten als hier aan de orde mogen worden beperkt. De burgemeester heeft dus in de noodsituaties, bedoeld in de artikelen 175 en 176, grondwettelijk de bevoegdheid om grondrechtbeperkende bevelen te geven ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden."

Verder wordt aangegeven dat ook uit de toepassingshistorie van de artikelen 219 en 220 van de oude gemeentewet volgt dat de noodbevoegdheden passen in het kader van de beperkingsregelingen van grondrechten.

Het grondrecht van demonstratie moet niet lichtvaardig worden beperkt, en niets is logischer dan om ook bij het beëindigen van een demonstratie af te wegen of het belang van volksgezondheid, het verkeersbelang, of de voorkoming van wanordelijkheden dat noodzakelijk maken.

Vierde lid

Artikel 145 van de Gemeentewet bepaalt dat de Algemene Termijnenwet van overeenkomstige toepassing is op termijnen in gemeentelijke verordeningen, tenzij in de verordening anders is bepaald. Het vierde lid bevat zo'n afwijkende bepaling, die voorkomt dat afhandeling op zaterdag of zondag of op een algemeen erkende feestdag of op een werkdag na 12.00 uur moet plaatsvinden **en die rekening houdt met de kennisgevingstermijn. Dit is gedaan om toch nog over enige tijd voor beoordeling en besluitvorming te beschikken en zorgvuldige behandeling mogelijk te maken.**

Artikel I, onderdeel G

Artikel 3:10 eerste lid onder k.

Toelichting vervalt.

Artikel 3:11 zesde lid.

Toelichting vervalt.

Artikel 3:16 Registratieplicht raamsekswerkers

Toelichting vervalt.

Hoofdstuk 3 Seksinrichtingen e.d.

Artikel 3:1 Begripsbepalingen

c. Seksinrichting

Het begrip "besloten" heeft betrekking op het door wanden omsloten en overdekt zijn van een ruimte, niet op de toegankelijkheid daarvan. Het begrip "bedrijfsmatig" moet worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie. Daarbij zal bijvoorbeeld worden gekeken naar de vraag of er meerdere sekswerkers werkzaam zijn, er reclame wordt gemaakt voor de werkzaamheden, er sprake is van een KvK-inschrijving en of er bijvoorbeeld derden betrokken zijn bij de activiteiten. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld. In het algemeen zal het zo zijn dat wanneer iemand werkzaamheden uitvoert om geld te verdienen er sprake is van een bedrijfsmatige uitoefening.

"Al dan niet met een ander" heeft betrekking op bijvoorbeeld sekstheaters en seksbioscopen, waarbij geen sprake is van seksuele handelingen met een ander. Wij vinden dit wenselijk nu ook hygiëne hier een grote rol speelt. Dergelijke vormen vallen dan ook onder de begripsomschrijving van "seksinrichting". **Net als bijvoorbeeld een darkroom waarin seksuele handelingen kunnen worden verricht. Hoewel hier over het algemeen geen sekswerkers werken speelt ook hier de hygiëne een belangrijke rol.** Ook een prostitutiebedrijf (zie hierna) valt onder het begrip "seksinrichting" en ook een woning kan onder dit begrip vallen.

Artikel 3:4a Aanvraag en vergunning

Eerste lid

Het bevoegd bestuursorgaan moet zich aan de hand van een ingediende vergunningaanvraag een oordeel kunnen vormen over alle rechtstreeks bij het te nemen besluit betrokken belangen. Indiening en in ontvangstneming staan dus nadrukkelijk in het teken van het vergaren van alle kennis over relevante feiten en betrokken belangen, die nodig is om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen. Het niet overleggen van de gevraagde gegevens en bescheiden kan leiden tot het niet behandelen van de aanvraag (artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht). Gegevens met betrekking tot exploitant en beheerder zijn o.a. relevant in verband met de eisen die ten aanzien van deze personen worden gesteld in artikel 3:5 APV, het feit dat de vergunning persoonsgebonden is en niet verleend kan worden aan personen die niet voldoen aan de verblijfsrechtelijke toets zoals vereist op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

Tweede lid onder e en f

De aard van de seksinrichting of het escortbedrijf en, indien van toepassing, het aantal werkruimtes is van belang voor het evt. stellen van nadere voorschriften, toetsing aan het bestemmingsplan of aan het maximum aantal prostitutiebedrijven of werkruimtes e.d., maar ook in het kader van de andere belangen die het vergunningstelsel beoogt te beschermen (zie hiertoe ook artikel 3:10 APV).

Tweede lid, onder g

Op grond van deze bepaling kan van de exploitant van een raamprostitutiebedrijf worden verlangd dat inzichtelijk wordt gemaakt welke werkruimte(en) gebruikt gaat/ gebruikt gaan worden ten behoeve van het werven van klanten via het raam en welke ruimten verhuurd gaan worden voor afspraken die via het internet tot stand komen. Deze informatie is noodzakelijk om de betreffende ruimte(n) te kunnen 'oormerken', omdat per ruimte uitsluitend één manier van werven is toegestaan. Op grond van het negende lid worden deze gegevens aan de vergunning verbonden en is het mogelijk aanvullende voorschriften en beperkingen op te nemen. Het is verboden de werkruimten te gebruiken voor de werving van klanten op een andere wijze dan op grond van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen is toegestaan (artikel 3:13, achtste lid).

Tweede lid, onder h

Hierbij kan gedacht worden aan een (ondertekende) huur- of koopovereenkomst. Ook zal de aanvrager/exploitant moeten aantonen dat hij daadwerkelijk de beschikking heeft over de ruimten waarin hij de seksinrichting wil gaan exploiteren. Wie het eigendom heeft van deze werkruimten is dus ook van belang.

Gelet op het feit dat een seksinrichting / escortbedrijf alleen mag adverteren met een vast telefoonnummer dient dit nummer bij aanvraag van de vergunning te worden overlegd.

Derde, vierde, vijfde, zesde en zevende lid

Deze leden regelen dat bij de aanvraag om een vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf ook een bedrijfsplan moet worden overgelegd. Uit het bedrijfsplan moet blijken welk bedrijfsbeleid de exploitant voert op de in het derde lid genoemde onderwerpen, maar ook wat zijn visie is binnen zijn bedrijf. Afhankelijk van deze visie kunnen bijvoorbeeld meer eisen worden gesteld aan bepaalde zaken zoals die in de leden van lid 4 zijn genoemd. De onderwerpen uit lid 4 zijn met name gericht op de bescherming van de positie van **sekswerkers** en op de zorg voor de werkomstandigheden. In het vierde lid staat beschreven welke informatie het bedrijfsplan in ieder geval dient te bevatten.

Afhankelijk van de aard van de aangevraagde seksinrichting zal aan de genoemde onderwerpen in het derde lid meer of minder aandacht moeten worden besteed. Als in een seksinrichting geen sekswerkers werkzaam zijn, zoals bijvoorbeeld bij een seksbioscoop of darkroom, dan hoeft in het bedrijfsplan over een aantal onderwerpen geen informatie te worden geleverd. In dat soort

seksinrichtingen is het goed beschrijven hoe de hygiëne wordt bewaakt en daarmee de gezondheid en veiligheid van bezoekers een belangrijk onderwerp van het bedrijfsplan. Ook wordt van de aanvrager verwacht dat uit het bedrijfsplan blijkt hoe toezicht wordt gehouden op eventuele aanwezigheid van sekswerkers of minderjarigen en hoe in die situaties wordt opgetreden. Doordat op veel minder onderwerpen ingegaan hoeft te worden, is het aanvragen van een vergunning eenvoudiger en de beoordeling hiervan voor dit soort seksinrichtingen sneller.

Aan het vierde lid is het onderdeel toegevoegd dat exploitanten in het bedrijfsplan inzichtelijk moeten maken op welke wijze zij invulling geven aan de samenwerking met de betrokken partners. Uitgangspunt hierbij is een nauwe samenwerking tussen politie, exploitanten en hun beheerders, beveiligers en de gemeente met als doel het zo schoon en veilig mogelijk houden van het Nieuwe Zandpad. De gemeente heeft de regie over dit samenwerkingsverband. In de samenwerking is het van groot belang dat ieders taken en bevoegdheden volledig intact blijven en dat er in de gesprekken geen rolvervaging plaatsvindt. Iedere deelnemer zit aan tafel vanuit zijn eigen rol met bijbehorende taken en bevoegdheden. Deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband worden vooraf helder omschreven en vastgelegd. De gemeente behoudt te allen tijde haar rol en bevoegdheid van toezichthouder en handhaver. Als afspraken die zijn gemaakt niet nagekomen worden, krijgen exploitanten onverminderd te maken met handhaving door de gemeente. In de aan dit hoofdstuk verbonden beleidsregels worden van gemeentewege enkele minimale eisen gesteld dan wel geven wij aan op welke wijze de exploitant zou kunnen voldoen. Buiten de minimale eisen is het aan de exploitant om uitleg te geven over zijn bedrijfsvoering en hoe bepaalde zaken binnen zijn bedrijf worden gezien. De exploitant en/of beheerder moeten onder meer van een aantal in artikel 3:11 en 3:11a opgenomen verplichtingen aangeven op welke wijze zij aan die verplichting uitvoering gaan geven. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop het toezicht is geregeld en de maatregelen die de exploitant neemt om de zelfredzaamheid van de sekswerkers te waarborgen. Vanwege de toevoeging "in ieder geval" is geen sprake van een limitatieve opsomming en kunnen nog nadere eisen aan het bedrijfsplan worden gesteld. De eisen aan het bedrijfsplan dienen ter ondersteuning van de belangenafweging bij de vergunningverlening en van het toezicht en de handhaving. Als het bevoegd bestuursorgaan van oordeel is dat hetgeen in het bedrijfsplan is opgenomen onvoldoende garanties geeft voor de bescherming van de sekswerkers, dan kan de vergunning worden geweigerd (zie artikel 3:10).

Als het bedrijfsplan niet wordt nageleefd of indien in de praktijk blijkt dat dit bedrijfsplan (en het gevoerde bedrijfsbeleid) onvoldoende garanties biedt voor de bescherming van de positie van de sekswerkers, kan dit leiden tot het intrekken van de vergunning (zie artikel 3:15). Het bevoegd bestuursorgaan kan het bedrijfsplan van de aanvrager om advies voorleggen aan de politie.

Het vijfde lid regelt dat voorgenomen wijzigingen van het bedrijfsplan moeten worden gemeld. Het bevoegde orgaan moet immers toetsen of het bedrijfsplan nog aan de gestelde eisen voldoet. De melding moet schriftelijk gebeuren. De melding kan een grond zijn om de vergunning in te trekken.

Op grond van het zesde lid kan het bestuursorgaan aanvullende gegevens vragen indien dat nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. Hier moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het feit dat het bestuursorgaan inzicht wil in de bedrijfsconstructie/organisatie, 'hangende' boven de aanvrager zoals die is vermeld op de vergunning. Voor de beoordeling van deze vergunningaanvragen is het van groot belang dat alle natuurlijke personen in beeld zijn die 'een vinger in de pap' kunnen hebben in de bedrijfsvoering van de seksinrichting, omdat het levensgedrag van al deze personen wordt meegenomen bij de beoordeling van aanvraag en dus het levensgedrag. Wijzigingen in bestuursfuncties van rechtspersonen die een 'vinger in de pap' hebben dienen gemeld te worden bij het bevoegd bestuursorgaan.

Op grond van het zevende lid heeft het college de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen over onder andere de inhoud van het bedrijfsplan. Met nadere regels kunnen eventueel nieuwe verplichtingen worden opgelegd of kunnen bestaande verplichtingen uit de APV nader worden uitgewerkt of geconcretiseerd. Indien er nadere regels zijn vastgesteld, dient het bedrijfsplan ook daaraan te voldoen. Mocht dat niet het geval zijn dan kan de vergunning hetzij worden geweigerd, hetzij worden ingetrokken.

Bijlage:

Overzicht van de wijzigingen in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 na partiële herziening 2022

Onderstaand de teksten van de artikelen die inhoudelijk wijzigen. De wijzigingen zijn *cursief* aangegeven in de bestaande tekst en onderstreept in de nieuwe tekst. Bij nieuwe artikelen is alleen de kolom 'Nieuwe tekst' ingevuld. Bij artikelen die vervallen is alleen de kolom 'Bestaande tekst' ingevuld. Daar waar de wijzigingen artikelleden betreft, zijn alleen de betreffende artikelleden opgenomen (de stippeltjes geven aan dat er meer artikelleden zijn die niet gewijzigd worden).

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 1:9 Experiment 2. Het college of de burgemeester kan, ieder voor zover bevoegd, bij wijze van experiment besluiten om af te wijken van de volgende onderdelen in deze verordening: a. de artikelen 2:7, 2:8, 2:9, 2:11, 2:12, 2:32, 2:33, 2:36;	Artikel 1:9 Experiment 2. Het college of de burgemeester kan, ieder voor zover bevoegd, bij wijze van experiment besluiten om af te wijken van de volgende onderdelen in deze verordening: a. de artikelen 2:7, 2:8, 2:9, 2:11, 2:12, 2:32, 2:33, 2:36, <u>2:44</u> ;

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2:3 Verblijfsontzegging 3. De burgemeester kan een verblijfsontzegging opleggen aan personen die in het aangewezen gebied de openbare orde verstoren door: a. handelen in strijd met het bepaalde in de artikelen 2:1, 2:2, 2:22a, 2:27, eerste lid onder b, 2:28, 2:28a, 2:29, 2:45, 3:17, <i>eerste, tweede of negende lid</i> van deze verordening.	Artikel 2:3 Verblijfsontzegging 3. De burgemeester kan een verblijfsontzegging opleggen aan personen die in het aangewezen gebied de openbare orde verstoren door: a. handelen in strijd met het bepaalde in de artikelen 2:1, 2:2, 2:22a, 2:27, eerste lid onder b, 2:28, 2:28a, 2:29, 2:45, 3:17 van deze verordening.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 2:9 Voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg 2. Het in het eerste lid bepaalde is niet van toepassing op:	Artikel 2:9 Voorwerpen of stoffen aan, op, in of boven de weg 2. Het in het eerste lid bepaalde is niet van toepassing op:

<p>h. terrassen, waarvoor op grond van de <i>Horecaverordening gemeente Utrecht 2018</i> een vergunning is verleend;</p> <p>.....</p> <p>4. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Telecommunicatiewet, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, de Wegenverordening provincie Utrecht 2010, de Verordening ondergrond: kabels, leidingen en boomwortels gemeente Utrecht, of de Afvalstoffenverordening Utrecht 2010 van toepassing zijn, of voor zover er sprake is van evenementen als bedoeld in de artikelen 5:20 en 5:30 van deze verordening waarvoor door de burgemeester een vergunning is verleend, of voor zover er sprake is van een straat- of buurtfeest waarvan melding is gemaakt als bedoeld in artikel 5:32 van deze verordening, of een terras als bedoeld in de <i>Horecaverordening gemeente Utrecht 2018</i> en het daarbij behorende Terrassenreglement, of voor zover sprake is leidingen en installaties voor warmte koude opslag (WKO).</p>	<p>h. terrassen, waarvoor op grond van de <u>Verordening horeca gemeente Utrecht</u> een vergunning is verleend;</p> <p>.....</p> <p>4. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Telecommunicatiewet, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, de Wegenverordening provincie Utrecht 2010, de Verordening ondergrond: kabels, leidingen en boomwortels gemeente Utrecht, of de Afvalstoffenverordening Utrecht 2010 van toepassing zijn, of voor zover er sprake is van evenementen als bedoeld in de artikelen 5:20 en 5:30 van deze verordening waarvoor door de burgemeester een vergunning is verleend, of voor zover er sprake is van een straat- of buurtfeest waarvan melding is gemaakt als bedoeld in artikel 5:32 van deze verordening, of een terras als bedoeld in de <u>Verordening horeca gemeente Utrecht</u> en het daarbij behorende Terrassenreglement, of voor zover sprake is leidingen en installaties voor warmte koude opslag (WKO).</p>
--	--

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p>Artikel 2:28 Hinderlijk drankgebruik</p> <p>.....</p> <p>2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:</p> <p>a. een terras, als bedoeld in de <i>Horecaverordening gemeente Utrecht 2018</i>;</p> <p>b. de plaats, niet zijnde een inrichting, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens <i>artikel 35 van de Drank en Horecawet</i>.</p> <p>.....</p>	<p>Artikel 2:28 Hinderlijk drankgebruik</p> <p>.....</p> <p>2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:</p> <p>a. een terras, als bedoeld in de <u>Verordening horeca gemeente Utrecht</u>;</p> <p>b. de plaats, niet zijnde een inrichting, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 35 van de <u>Alcoholwet</u>.</p> <p>.....</p>

Bestaande tekst:	Nieuwe tekst
<p>Artikel 2:46 Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen</p> <p>.....</p> <p>6. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het onderwerp van de regeling van het eerste lid elders wordt voorzien in deze</p>	<p>Artikel 2:46 Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen</p> <p>.....</p> <p>6. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het onderwerp van de regeling van het eerste lid elders wordt voorzien in deze</p>

verordening of in artikel 13b van de Opiumwet of de <i>Horecaverordening gemeente Utrecht 2018</i> .	verordening of in artikel 13b van de Opiumwet of de <u>Verordening horeca gemeente Utrecht</u> .
--	--

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p>Artikel 2:47 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat</p> <p>1. In dit artikel wordt verstaan onder:</p> <p>a. exploitant: natuurlijke persoon of personen of de bestuurder(s) van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;</p> <p>b. beheerder: de exploitant en iedere andere natuurlijke persoon die algemene of onmiddellijke leiding geeft aan de bedrijfsmatige activiteiten;</p> <p>c. bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijk gebouw of een daarbij behorend perceel, niet zijnde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een seksinrichting of escortbedrijf waarvoor een vergunningplicht op grond van deze verordening geldt; - een horecabedrijf waarvoor een vergunningplicht op grond van de <i>Drank- en Horecawet</i> of de geldende Horecaverordening geldt; - een coffeeshop of - een woning die als zodanig in gebruik is. 	<p>Artikel 2:47 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat</p> <p>1. In dit artikel wordt verstaan onder:</p> <p>a. exploitant: natuurlijke persoon of personen of de bestuurder(s) van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico de bedrijfsmatige activiteiten worden uitgeoefend;</p> <p>b. beheerder: de exploitant en iedere andere natuurlijke persoon die algemene of onmiddellijke leiding geeft aan de bedrijfsmatige activiteiten;</p> <p>c. bedrijf: de bedrijfsmatige activiteit die plaatsvindt in een voor het publiek toegankelijk gebouw of een daarbij behorend perceel, niet zijnde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een seksinrichting of escortbedrijf waarvoor een vergunningplicht op grond van deze verordening geldt; - een horecabedrijf waarvoor een vergunningplicht op grond van de <u>Alcoholwet</u> of de geldende Horecaverordening geldt; - een coffeeshop of - een woning die als zodanig in gebruik is.

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p>Artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen</p> <p>1. Hij die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging te houden, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste 24 uur voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.</p> <p>2. De kennisgeving bevat:</p> <p>a. naam en adres van degene die de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging houdt;</p>	<p>Artikel 2:6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen</p> <p>1. Hij die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging te houden, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste <u>48</u> uur voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.</p> <p>2. De kennisgeving bevat:</p> <p>a. naam en adres van degene die de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging houdt;</p>

<p>b.het doel van de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging;</p> <p>c.de datum waarop de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;</p> <p>d.de plaats en, voor zover van toepassing, de route en de plaats van beëindiging;</p> <p>e.voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling;</p> <p>f.maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.</p> <p>3.Hij die de kennisgeving doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving, alsmede de eventueel door de burgemeester gestelde voorschriften zijn vermeld.</p> <p>4.Indien het tijdstip van de openbare manifestatie valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk om 12.00 uur van de werkdag die aan de dag van dat tijdstip vooraf gaat <i>werkdag</i>.</p> <p>5.De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden de in het eerste lid genoemde termijn verkorten en een mondelinge kennisgeving in behandeling nemen.</p> <p>6.Van op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende betogingen, vergaderingen of samenkomsten tot belijden van godsdienst of levensbeschouwing, kan, voordat deze voor de eerste keer worden gehouden, eenmalig schriftelijk kennis worden gegeven. De voorafgaande leden zijn van overeenkomstige toepassing.</p>	<p>b.het doel van de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging;</p> <p>c.de datum waarop de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;</p> <p>d.de plaats en, voor zover van toepassing, de route en de plaats van beëindiging;</p> <p>e.voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling;</p> <p>f.maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.</p> <p>3.Hij die de kennisgeving doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving, alsmede de eventueel door de burgemeester gestelde voorschriften zijn vermeld.</p> <p>4.Indien het tijdstip van de openbare manifestatie valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag, <u>een maandag</u> of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk om 12.00 uur van de <u>één na laatste werkdag</u> die aan de dag van dat tijdstip vooraf gaat.</p> <p>5.De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden de in het eerste lid genoemde termijn verkorten en een mondelinge kennisgeving in behandeling nemen.</p> <p>6.Van op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende betogingen, vergaderingen of samenkomsten tot belijden van godsdienst of levensbeschouwing, kan, voordat deze voor de eerste keer worden gehouden, eenmalig schriftelijk kennis worden gegeven. De voorafgaande leden zijn van overeenkomstige toepassing.</p>
---	--

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p>Artikel 3:5 Gedragseisen exploitant en beheerder</p> <p>.....</p> <p>c. binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van EUR 500,00 of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste</p>	<p>Artikel 3:5 Gedragseisen exploitant en beheerder</p> <p>.....</p> <p>c. binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van EUR 500,00 of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste</p>

lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van: 1. bepalingen gesteld bij of krachtens de <i>Drank- en Horecawet</i> , de <i>Opiumwet</i> , de <i>Vreemdelingenwet 2000</i> en de <i>Wet arbeid vreemdelingen</i> ;	lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van: 1. bepalingen gesteld bij of krachtens de <u>Alcoholwet</u> , de <i>Opiumwet</i> , de <i>Vreemdelingenwet 2000</i> en de <i>Wet arbeid vreemdelingen</i> ;
---	--

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 3:10 Weigeringsgronden k. er aanwijzingen zijn dat in het raamprostitutiebedrijf sekswerkers werkzaam zijn of zullen zijn, die niet op grond van artikel 3:16 zijn geregistreerd of	

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 3:11 Toezicht en verplichtingen seksinrichtingen 6. De exploitant en de beheerder van een raamprostitutiebedrijf dienen er voortdurend op toe te zien, dat in het raamprostitutiebedrijf uitsluitend op grond van artikel 3:16 geregistreeerde sekswerkers werkzaam zijn.	

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 3:15 Intrekkingsgronden d. er aanwijzingen zijn dat in het raamprostitutiebedrijf sekswerkers werkzaam zijn of zijn geweest die niet op grond van artikel 3:16 zijn geregistreerd of	

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 3:16 Registratieplicht raamsekswerkers	

1. Het is verboden zonder registratie door het bevoegd bestuursorgaan als sekswerker werkzaam te zijn in een raamprostitutiebedrijf.
2. De aanvraag tot registratie dient:
 - a. door de sekswerker persoonlijk te worden gedaan ten overstaan van een daartoe door het bevoegd gezag gemandateerd ambtenaar en
 - b. te geschieden door middel van een door het bevoegd gezag vastgesteld formulier en dient van de benodigde bijlagen te zijn voorzien.
3. De registratie wordt geweigerd indien:
 - a. de sekswerker nog niet de leeftijd van éérentwintig jaar heeft bereikt;
 - b. de sekswerker niet voldoet aan de relevante bepalingen, gesteld bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 of de Wet Arbeid Vreemdelingen;
 - c. er aanwijzingen zijn dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel dan wel andere vormen van uitbuiting of
 - d. de sekswerker niet beschikt over een inschrijving bij de Kamer van Koophandel.
4. In afwijking van hetgeen in artikel 1:2 is opgenomen, registreert het bevoegd gezag de sekswerker binnen twee weken nadat de aanvraag is ontvangen, welke termijn kan worden verlengd met maximaal twee weken.
5. De registratie heeft een duur van vierentwintig maanden.
6. De burgemeester verwijdt de sekswerker uit de registratie:
 - a. indien de sekswerker hier zelf om verzoekt;
 - b. na afloop van de duur van de registratie, als bedoeld in het vijfde lid;
 - c. indien de sekswerker ter verkrijging van de registratie onjuiste dan wel onvolledige gegevens heeft verstrekt;
 - d. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het registreren van de sekswerker moet worden aangenomen dat verwijding uit de registratie wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de registratie is vereist of
 - e. indien een weigeringsgrond vermeld in het derde lid zich voordoet.
7. De sekswerker ontvangt een bewijs van registratie.

Bestaande tekst:	Nieuwe tekst
<p>Artikel 4:12 Bestrijding van boomziekten</p> <p>1. Indien zich op een terrein één of meer bomen of andere houtopstand bevinden, die naar het oordeel van het bevoegd gezag gevaar opleveren van verspreiding van een boomziekte of voor vermeerdering van de insecten, die boomziekten verspreiden, is de eigenaar of de publiekrechtelijk bevoegde op aanschrijving van het college en binnen de door haar te stellen termijn verplicht:</p> <p>a. de houtopstand te vellen;</p> <p>b. de houtopstand ter plaatse te ontbasten en de bast te vernietigen;</p> <p>c. de niet ontbaste bomen of delen daarvan te vernietigen of zodanig te behandelen, dat verspreiding van boomziekten wordt voorkomen;</p> <p>d. in geval van iepziekte alle hierboven onder a., b. en c. genoemde maatregelen te treffen;</p> <p>e. alle andere maatregelen te treffen ter voorkoming van boomziekten behoudens beperkingen bij of krachtens de <i>Plantenziektenwet</i> gesteld.</p> <p>.....</p>	<p>Artikel 4:12 Bestrijding van boomziekten</p> <p>1. Indien zich op een terrein één of meer bomen of andere houtopstand bevinden, die naar het oordeel van het bevoegd gezag gevaar opleveren van verspreiding van een boomziekte of voor vermeerdering van de insecten, die boomziekten verspreiden, is de eigenaar of de publiekrechtelijk bevoegde op aanschrijving van het college en binnen de door haar te stellen termijn verplicht:</p> <p>a. de houtopstand te vellen;</p> <p>b. de houtopstand ter plaatse te ontbasten en de bast te vernietigen;</p> <p>c. de niet ontbaste bomen of delen daarvan te vernietigen of zodanig te behandelen, dat verspreiding van boomziekten wordt voorkomen;</p> <p>d. in geval van iepziekte alle hierboven onder a., b. en c. genoemde maatregelen te treffen;</p> <p>e. alle andere maatregelen te treffen ter voorkoming van boomziekten behoudens beperkingen bij of krachtens de <u>Plantgezondheidswet</u> gesteld.</p> <p>.....</p>

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	A.J.I. Puik	Datum	5 juli 2022
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	10179956
E-mail	a.puik@utrecht.nl	Onderwerp	Jaarwisseling 2022-2023
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Openbare orde en veiligheid

Geachte leden van de raad,

De afgelopen jaren is in Utrecht gewerkt aan de hervorming van de vuurwerktraditie. We blijven toewerken naar een totaal vuurwerkverbod, maar stellen dit jaar (nog) geen lokaalverbod in. Wel stellen we voor een bepaling in de APV op te nemen om de invoering van een lokaal vuurwerkverbod mogelijk te maken. Voor de aankomende jaarwisseling bekijken we de mogelijkheden tot verdere uitbreiding van vuurwerkvrije zones en doen we ervaring op met lokale initiatieven.

Korte terugblik

Samen met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag pleiten we al langer voor een landelijk consumenten-vuurwerkverbod. Vooruitlopend daarop wordt in Utrecht al enkele jaren gewerkt aan een jaarwisseling met een meer feestelijk karakter, met respect voor mens en natuur, door onder meer het instellen van vuurwerkvrije zones, het organiseren van bewustwordingscampagnes, vuurwerk inlever- en handhavingsacties.

Het vuurwerkverbod tijdens de jaarwisseling 2020-2021, als onderdeel van de coronamaatregelen, werd redelijk nageleefd. De afgelopen jaarwisseling (2021-2022) liet een ander beeld zien. Zowel voorafgaand aan maar ook tijdens de jaarwisseling was sprake van massaal afsteken van (illegaal) vuurwerk. Dit laat zien dat draagvlak voor een verbod nog steeds een belangrijk punt van aandacht is. Op 8 juni jl. verwierp de Tweede Kamer het initiatiefvoorstel om tot een algeheel landelijk vuurwerkverbod te komen. Bij de stappen die we tot nu toe hebben gezet om tot een lokaal vuurwerkverbod te komen, gingen we uit van de veronderstelling dat we voorsorteerden op een landelijk vuurwerkverbod. Geconstateerd moet worden dat van een landelijk vuurwerkverbod, in ieder geval de komende periode, geen sprake zal zijn. In het coalitieakkoord 2022-2026 Investeren in Utrecht, worden geen uitspraken gedaan over de jaarwisseling.

Verder werken aan draagvlak

Uit het op uw verzoek uitgevoerde [belevingsonderzoek](#) bleek dat 53% van de Utrechtse bevolking een voorkeur heeft voor een jaarwisseling waarin voor het ongelimiteerd afsteken van vuurwerk door particulieren geen plaats meer is. De afgelopen jaarwisseling liet zien dat (alleen) het gelden van een

Burgemeester en wethouders

Datum 5 juli 2022
Ons kenmerk 10179956

algeheel afsteekverbod geen garantie is voor een rustige, feestelijke jaarwisseling. Daarvoor is een verdere investering in het draagvlak, onder andere door het bieden van alternatieven, nodig.

Alternatieve vieringen en vuurwerkvrije zones

We richten ons dit jaar samen met de stad op een nieuwe invulling van de jaarwisseling met [vuurwerkvrije alternatieven op buurt- en wijkniveau](#) zoals we dat afgelopen jaar van plan waren te doen. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat het draagvlak voor een vuurwerkverbod groter is als er een centraal evenement wordt georganiseerd. Een centrale viering als een vuurwerk- of lichtshow kost minimaal € 500.000 en de nodige menskracht. Voor het organiseren van een centraal evenement zijn momenteel geen middelen beschikbaar. Van een centrale viering zal dit jaar dan ook geen sprake zijn.

We richten ons daarnaast op het verder uitbreiden van vuurwerkvrije zones. De verwachting is wel dat, juist vanwege de grote stappen die de afgelopen jaren zijn gezet, de ruimte daarvoor binnen de huidige randvoorwaarden steeds beperkter wordt.

Lokaal vuurwerkverbod

In het raadsvoorstel voor de wijziging van de APV stellen wij voor om artikel 2:44 toe te voegen aan het experimentartikel, om op termijn een verbod op het afsteken van consumentenvuurwerk tijdens de jaarwisseling mogelijk te maken. Het experimentartikel biedt de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van de APV. Wanneer wij in de toekomst het experimentartikel in zouden willen zetten voor het instellen van een vuurwerkverbod, wordt u eerst in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen in te dienen via een voorhangprocedure, voordat wij definitief een besluit nemen. Vervolgens zou - met de opgedane ervaring en na evaluatie van het experiment - een algeheel lokaal verbod definitief een plek kunnen krijgen in de APV. Wij zullen zelf niet het initiatief nemen om al bij de a.s. jaarwisseling het experimentartikel in te zetten.

Om het verbod effectief te kunnen handhaven is nader uitgewerkt en uitvoerbaar handhavingsbeleid cruciaal. Bij het instellen van een algeheel verbod, ook bij een experiment, is het dan ook van essentieel belang dat dit vergezeld gaat van de benodigde handhavingsmensenkracht en -middelen.

Tot slot

Met de aanpak zoals geschetst in deze raadsbrief werken wij toe naar een feestelijke, vuurwerkvrije jaarwisseling. Dit zien we als een belangrijke tussenstappen richting een algeheel vuurwerkverbod.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	A. Adan	Datum	5 juli 2022
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	10180456
E-mail	a.adan@utrecht.nl	Onderwerp	Mogelijkheden APV-vergunning darkrooms
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Handhaving, Openbare orde en veiligheid

Geachte leden van de raad,

Bij de behandeling van de [SV 2021 nr. 216](#) heb ik toegezegd om binnen de APV de mogelijkheden naar een lichter typevergunning voor een sekswerkvrije seksinrichting te verkennen en u bij de APV-herziening hierover te informeren. In deze brief ga ik nader in op deze toezegging.

Huidige APV biedt voldoende mogelijkheden voor darkroom

Een wijziging van het vergunningstelsel van darkrooms ziet u niet terug in het voorstel tot wijziging van de APV. Onder de huidige regelgeving bestaat al de mogelijkheid om vergunningen afhankelijk van het soort seksinrichting zwaarder of lichter te toetsen. Wel hebben wij de toelichting op dit artikel aangevuld, zodat dit onderscheid duidelijker is terug te vinden.

Lichtere vergunning voor darkroom

De vergunningsaanvraag voor een darkroom kent minder zware eisen dan die voor andere typen seksinrichtingen, doordat er aan minder voorwaarden moet worden voldaan. De bepalingen over sekswerkers zijn immers niet van toepassing. Dat betekent onder meer dat er geen administratie en beveiliging van sekswerkers georganiseerd moet worden. Wel moet de ondernemer kenbaar maken hoe hij/zij toezicht uitoefent op de aanwezigheid van minderjarigen, een hygiënische omgevingen en onvrijwillig sekswerk. De vergunning voor darkrooms is door deze beperktere voorwaarden lichter en kan eenvoudiger worden aangevraagd. Hierdoor zijn er bij de vergunningsaanvraag en -toets voor een darkroom minder barrières voor een ondernemer.

In de toelichting bij de APV zal ter verduidelijking worden ingegaan op deze differentiatie ten opzichte van andere seksinrichtingen. Hiervoor verwijs ik u naar de informatieve bijlage bij het raadsvoorstel tot wijziging van de APV, partiële herziening 2022.

Met vriendelijke groet,

Sharon A.M. Dijkma



EVALUATIE

Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht

Evaluatie van de pilot om de kennisgevingstermijn van Utrecht te verlengen van een duur van 24 uur naar 48 uur tussen mei 2021 tot en mei 2022

Anita van Wijnbergen / Jozua den Admirant - OOV

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Context	2
1.2 Aanleiding	2
1.3 Samenvatting	3
2. Opzet	3
2.1 Doelstelling	3
2.2 Vraagstelling	3
2.2.1 Hoofdvraag	3
2.2.2 Deelvragen	3
3. Methode	3
3.1 Analyse van administratieve data	4
3.2 Diepte-interviews	4
4. Analyse	4
4.1 Spontane en complexe demonstraties	4
4.2 Verruiming kennisgevingstermijn	5
4.1.1 Kennisgevingstermijn voor de pilot	5
4.1.2 Kennisgevingen tijdens de pilot	5
4.1.3 Effect kennisgevingstermijn verruimen	5
4.2 Voorbereiding	6
4.2.1 Proces afhandeling demonstraties	6
4.2.2 Kennisgeving	6
4.2.3 Contact met de gemeente Utrecht	7
4.2.4 Contact met politie	7
4.2.5 Contact met organisatoren	7
4.3 Effect behandeltermijnen	8
4.3.1 Capaciteit en weekenddagen	8
4.3.2 Facilitering gemeente	8
4.3.3 Facilitering politie	8
4.3.4 Facilitering organisatoren	8
4.4 Verbeteringen	9
5. Conclusies	9
Bijlage 1: Topic lijst interviews	10
Bijlage 2 Duiding begrippen	11
Centrale begrippen	11
Manifestatie	11
Situatie	11
Verruiming	11
Veiliger	11
Ordelijk verloop	12
Complexe demonstratie	12

1. Inleiding

1.1 Context

Het recht om te demonstreren is een grondrecht dat nauw samenhangt met de vrijheid van meningsuiting. Iedereen kan samenkomen voor een vergadering, protest of demonstratie. De verzamelnaam voor deze activiteiten is manifestaties. Het recht tot een vergadering, protest en demonstreren (manifestaties) is vastgelegd in artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke rechten, artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens, én in artikel 9 van de Nederlandse Grondwet.

De Wet openbare manifestaties (Wom) vormt het kader voor de manier waarop de burgemeester het recht op demonstreren kan reguleren. Hierin staan voor de burgemeester drie gronden genoemd waarop een demonstratie beperkt of, in het uiterste geval, verboden kan worden: 1) de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, (2) de bescherming van de gezondheid en (3) in het belang van het verkeer. Op basis van artikel 3 en 4 van de Wom kan de gemeenteraad bij verordening regels vaststellen voor een voorafgaande kennisgeving. Een voorbeeld daarvan is de termijn voor het doen van een kennisgeving zoals die is opgenomen in de APV Utrecht.

In deze evaluatie focussen we op het effect van het verruimen van de kennisgevingstermijn van demonstraties. Demonstraties hebben vaak een zeer uiteenlopende vorm en omvang. Er zijn demonstraties in de vorm van een optocht door de stad en demonstraties op een vaste locatie in de stad. De omvang van een demonstratie kan ook verschillen. Zo kan een demonstratie twee of enkele deelnemers hebben, maar ook duizenden.

Door het uiteenlopende karakter van de demonstraties vraagt het faciliteren daarvan in de meeste gevallen maatwerk. Dit betekent dat er veel samenspraak moet zijn tussen gemeente, politie en organisator. Er wordt bijvoorbeeld overlegd over geschikte locaties, looproutes, begeleiding door politie en toezichthouders, wegafzettingen, stroomvoorziening etc. Gemeente en politie leggen, zo nodig, ook contact met externe partijen, die mogelijk enige hinder van een demonstratie kunnen ondervinden. Denk hierbij aan vervoersmaatschappijen, bedrijven, instellingen en omwonenden,

De gemeente Utrecht dient demonstraties goed te faciliteren, zodat demonstraties ordelijk en veilig kunnen plaatsvinden. Dat is van belang voor de veiligheid van deelnemers aan de demonstratie, en op die manier ondervindt de stad zo min mogelijk overlast van demonstraties.

Voorafgaand aan een demonstratie doet de organisator een kennisgeving bij de gemeente. Dit staat in artikel 2.6 APV Utrecht. Ook andere gemeenten hebben een kennisgevingstermijn opgenomen in hun APV. In de vier grootste gemeenten in Nederland gelden de volgende kennisgevingstijden: Amsterdam 24 uur (met uitzondering van demonstratieve optochten), Den Haag 96 uur (4 x 24 uur), Rotterdam 48 uur en Utrecht 48 uur (pilot, normaliter 24 uur). In Amersfoort, Groningen, Tilburg, Maastricht en Leeuwarden is de kennisgevingstermijn 48 uur. In Breda en Eindhoven is het 72 uur.

1.2 Aanleiding

De uiterste termijn van kennisgeving is in Utrecht 24 uur voorafgaand aan de voorgenomen demonstratie. Het aantal betogingen is in de laatste 6 jaar meer dan verdrievoudigd. Waren het er in 2015 nog minder dan 75, in 2021 steeg dit aantal naar ca. 365 demonstraties. Daarbij is er niet alleen sprake van een stijging van de hoeveelheid demonstraties, maar ook van een toename van risicovolle en complexe demonstraties en (bewust) niet aangekondigde demonstraties. De kennisgevingstermijn van 24 uur is relatief kort, zowel in het licht van de gestegen aantallen van kennisgevingen en het verhoogde aantal complexe demonstraties, als vanwege de tijd die nodig is voor een zorgvuldige voorbereiding van demonstraties om een ordelijk en veilig verloop te faciliteren. Daarom is Utrecht gestart met een éénjarige pilot voor een kennisgevingstermijn van 48 uur. Het doel van de pilot is om

inzichtelijk te maken of en hoe het verruimen van de kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur bijdraagt aan het faciliteren van een ordelijk en veilig verloop van demonstraties.

De pilot met een kennisgevingstijd van 48 uur startte in mei 2021. Naast de zaterdag en zon- en feestdagen telt in de pilot ook de maandag niet mee in deze 48-uurstermijn. In tabel 1 staat op welke dag een demonstratie uiterlijk gemeld moe(s)t worden.

Dag van demonstratie	Kennisgeving 24 uur van tevoren	Kennisgeving 48 uur van tevoren
Maandag	Zondag	Donderdag
Dinsdag	Maandag	Vrijdag
Woensdag	Dinsdag	Maandag
Donderdag	Woensdag	Dinsdag
Vrijdag	Donderdag	Woensdag
Zaterdag	Vrijdag	Donderdag
Zondag	Vrijdag	Donderdag

1.3 Samenvatting

De pilot is afgelopen en geëvalueerd. Op basis van de conclusies stellen wij voor om artikel 2:6 van de APV Utrecht aan te passen door de kennisgevingstermijn structureel te verruimen naar 48 uur. In deze evaluatie leest u hoe wij tot deze aanbeveling komen. De Utrechtse gemeenteraad zal dit najaar over deze aanpassingen een besluit nemen.

2. Opzet

2.1 Doelstelling

Het doel van de pilot is om inzichtelijk maken of en hoe het verruimen van de kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur bijdraagt aan het faciliteren van een ordelijk en veilig verloop van demonstraties.

2.2 Vraagstelling

2.2.1 Hoofdvraag

Heeft de aanpassing van de kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur tijdens de pilot bijgedragen aan een ordelijker en veiliger verloop van demonstraties in Utrecht?

2.2.2 Deelvragen

1. Hoe was de situatie voor en hoe is de situatie na het verruimen van de kennisgevingstermijn?
2. Wat is het effect van de verruiming van de kennisgevingstermijn?
3. Waar ligt nog ruimte voor verbetering met betrekking tot het ordelijk en veilig faciliteren van demonstraties?

3. Methode

In dit evaluatieonderzoek wordt gebruik gemaakt van een analyse van administratieve data en diepte-interviews (geanonimiseerd).

3.1 Analyse van administratieve data

Deze evaluatie bevat onder andere een analyse van data over de gehanteerde kennisgevingstermijnen van demonstraties. Bij een kennisgeving wordt automatisch het tijdstip van indienen geregistreerd. Dat wordt naast de datum en het tijdstip van de demonstratie gelegd om de termijn van kennisgevingstermijn per demonstratie vast te leggen. Daarnaast is er een aantal spontane demonstraties geweest, waarvoor geen kennisgeving is ingediend en waarbij vooraf ook

geen contact mogelijk was met de organisatie van de demonstratie. Ook is in kaart gebracht hoeveel complexe demonstraties er in Utrecht hebben plaatsgevonden in de periode van de pilot.

In deze evaluatie is een vergelijking gemaakt tussen de periode mei 2020 tot mei 2021, toen de kennisgevingstermijn voor een demonstratie 24 uur was en de periode mei 2021 tot mei 2022, waarin een kennisgevingstermijn van 48 uur voor een demonstratie is gehanteerd.

De specifieke indicatoren van de data-analyse zijn:

- Hoeveel kennisgevingen zijn in de afgelopen twee jaar binnengekomen;
- Hoeveel kennisgevingen zijn meer dan 48 uur van tevoren gedaan;
- Hoeveel kennisgevingen zijn minder dan 48 uur van tevoren gedaan;
- Hoeveel spontane demonstraties zijn er geweest;
- Hoeveel complexe demonstraties er zijn geweest.

3.2 Diepte-interviews

Naast de analyse van administratieve data zijn in het kader van de evaluatie ook diepte-interviews gehouden. Doel was het verzamelen van gedetailleerde informatie en zoveel mogelijk ervaringen van de respondenten over het onderwerp. Bij deze interviews werden afgenomen aan de hand van een hoofdvraag en enkele deelvragen. Omdat iedere respondent specifieke eigen inbreng heeft kan het verloop van elk vraaggesprek verschillen.

Voor de evaluatie zijn vijf medewerkers van de gemeente Utrecht bevraagd, twee medewerkers van de politie en vijf organisatoren van demonstraties die kennisgevingen hebben ingediend tussen mei 2020 en mei 2022.

Voor de diepte-interviews zijn topiclijsten gebruikt om de interviews semigestructureerd te laten verlopen. Er zijn twee topiclijsten opgesteld, één voor facilitators (gemeente en politie) en één voor organisatoren van demonstraties. Hun rol met betrekking tot een demonstratie verschilt en daarom is een andere vraagstelling voor hen gehanteerd. De topiclijsten voor de interviews staan in de bijlage.

4. Analyse

Om antwoord te geven op de vraag hoe de situatie was vóór de pilot en tijdens de pilot, is er allereerst gekeken naar de administratieve data van de kennisgevingen. Vervolgens zijn de antwoorden uit de interviews geanalyseerd en samengevat. Daarbij is de focus gelegd op de facilitering van het proces en het belang van de uiterste termijn van kennisgeving in dat verband.

4.1 Spontane en complexe demonstraties

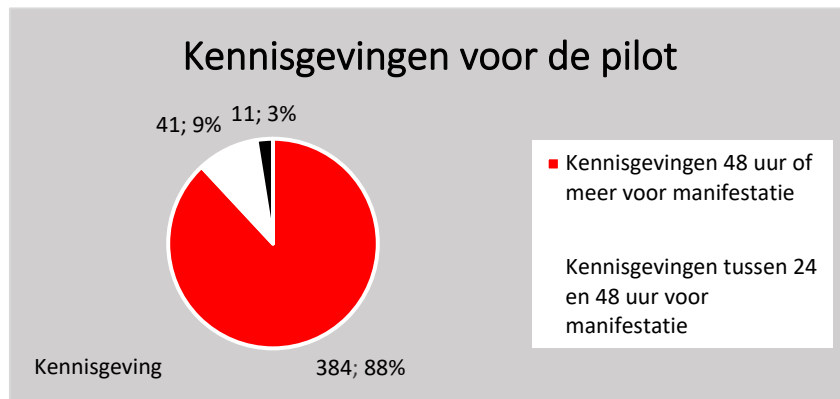
Spontane demonstraties zijn niet vooraf gemeld en worden ook niet achteraf geregistreerd. Het kan gaan om een onaangekondigde demonstratie, of om een spontane tegendemonstratie bij een gemelde demonstratie. Dit houden gemeente en politie niet actief bij, maar op basis van ervaring is de inschatting dat het om ongeveer tien demonstraties per jaar gaat. In de periode mei 2020 tot mei 2021 vonden daarnaast 32 complexe demonstraties plaats. In de periode mei 2021 en mei 2022 waren dat er 35.

4.2 Verruiming kennisgevingstermijn

4.1.1 Kennisgevingstermijn voor de pilot

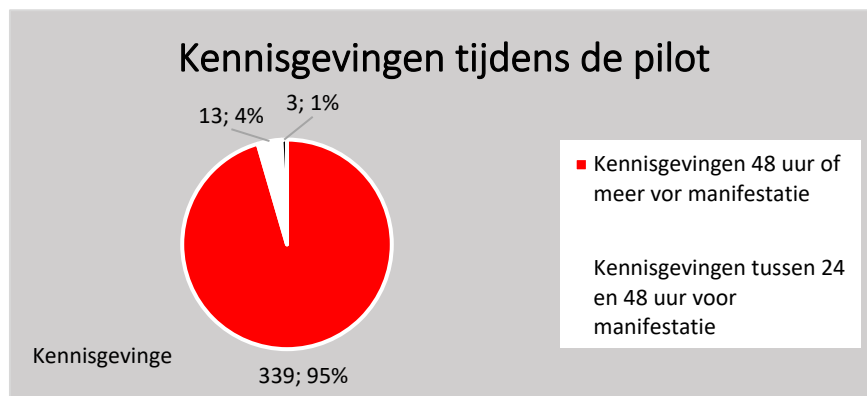
In onderstaande grafiek staan de termijnen van de gedane kennisgevingen over de periode mei 2020 tot en met mei 2021. Het ging hierbij om in totaal 436 kennisgevingen. Het merendeel van de kennisgevingen die binnenkwam in dit jaar vóór de start van de pilot (kennisgevingstijd van 24 uur) werd meer dan 48 uur van tevoren ingediend, namelijk 384, 88% van het totaal. 41 organisatoren

deden de kennisgeving tussen de 24 en de 48 uur, 9% van het totaal. 11 organisatoren dienden de kennisgeving buiten deze termijn in. Dat was 3% van het totaal.



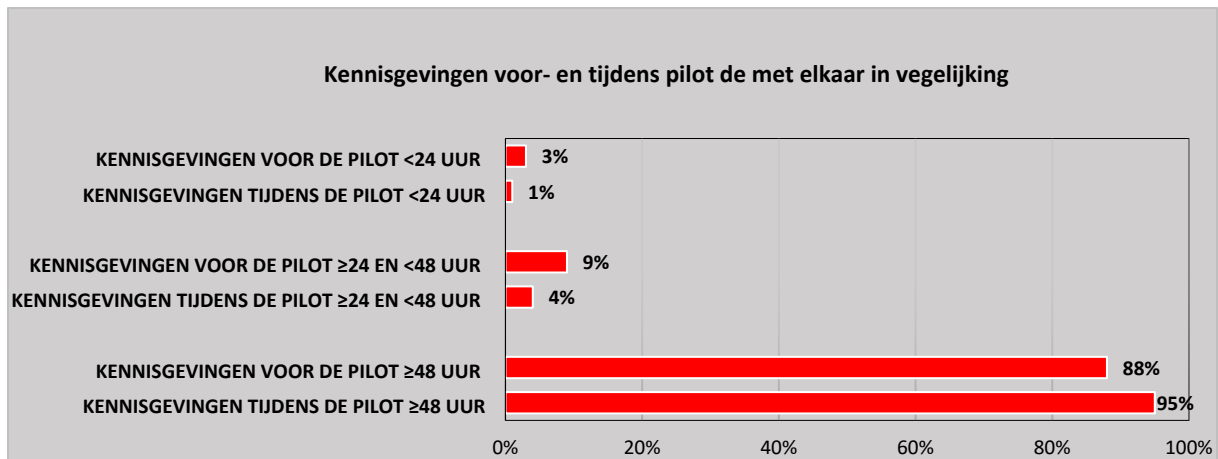
4.1.2 Kennisgevingen tijdens de pilot

Tijdens de pilot met een kennisgevingstermijn van 48 uur zijn in totaal 355 kennisgevingen gedaan. 339 daarvan (95%) werden langer dan 48 uur van tevoren ingediend. 13 organisatoren deden tussen 24 en 48 uur voor aanvang van de demonstratie een kennisgeving, 4% van het totaal. Tijdens de pilot deden 3 organisatoren minder dan 24 uur voor de start van de demonstratie een kennisgeving. Dat is 1% van alle kennisgevingen die gedaan zijn gedurende de pilot. Het overzicht van het aantal kennisgevingen tijdens de pilot en de bijhorende cijfers staan in onderstaande cirkeldiagram.



4.1.3 Effect kennisgevingstermijn verruimen

Uit de analyse van bovenstaande administratieve data blijkt dat tijdens de pilot organisatoren in 95% van de gevallen hun kennisgeving 48 uur of langer van tevoren doen. Dit is een stijging van 7% t.o.v. de termijn voor kennisgevingen vóór de pilot. De conclusie is dat na verruiming van de uiterste kennisgevingstermijn, meer organisatoren hun kennisgeving meer dan 48 uur van tevoren doen. Daarnaast melden organisatoren zich minder vaak binnen 24 uur vóór de start van de demonstratie en ook minder vaak tussen 24 en 48 uur voor de demonstratie. Het effect van de verruiming van de kennisgevingstijd is in onderstaande diagram overzichtelijk weergegeven.



4.2 Voorbereiding

Om een demonstratie goed te kunnen faciliteren zijn in de voorbereiding een aantal handelingen nodig. Hieronder volgt een beschrijving van de werkwijze in Utrecht en hoe gemeente, politie en organisatoren daarop reflecteren.

4.2.1 Proces afhandeling demonstraties

Na ontvangst van de kennisgeving wordt door gemeente en politie een inschatting gemaakt over het mogelijke verloop van de demonstratie. Dit gebeurt onder andere op basis van aantal deelnemers, locatie, tijdstip, vorm en eerdere ervaringen met de organisator. Bij manifestaties waarvan de verwachting is dat deze veilig en ordelijk zullen verlopen, wordt zonder voorafgaand gesprek een Wom-brief opgemaakt en verstuurd. In die brief staan een beschrijving van de demonstratie en de (algemeen geldende) regels bij demonstreren.

Als er vragen zijn over een kennisgeving neemt de gemeente, vaak samen met een collega van de politie, contact op met de organisator. Bij de meerderheid van de gesprekken verloopt dat gemakkelijk en wordt de demonstratie na het gesprek verder afgehandeld. Soms zijn er complexere demonstraties, met bijvoorbeeld veel deelnemers, een gevraagde locatie die niet mogelijk is of bijvoorbeeld vanwege politie-informatie over mogelijke wanordelijkheden bij de manifestatie.

In het beginsel is een organisator zelf verantwoordelijk voor een veilig en ordelijk verloop van de manifestatie. Dat betekent dat een organisator zelf dient na te denken over hoe hij de manifestatie wil organiseren. Dit vergt bijvoorbeeld het organiseren van een eigen ordedienst die de deelnemers begeleidt bij de naleving van regels en afspraken. Bij complexere demonstraties zijn soms meerdere gesprekken met de organisator nodig. Onderwerp van gesprek zijn bijvoorbeeld het gezamenlijk bepalen van een geschikte looproute en de verantwoordelijkheden van de organisatie. Het verloop van het contact met organisatoren verschilt per organisator. Met de meeste organisatoren wordt constructief overlegd en er worden afspraken gemaakt over een goed verloop van de manifestatie. Daar staat tegenover dat er ook organisatoren zijn die geen contact met de gemeente wensen, ook al stelt de gemeente alles in het werk om wél in contact te komen. Als een organisator geen contact wil, dan wordt het lastig om het demonstratierecht voor deze organisator optimaal te faciliteren. Immers, als overleg niet mogelijk is, kennen gemeente en politie de wensen van de organisator niet.

4.2.2 Kennisgeving

Kennisgevingen komen bij de gemeente Utrecht binnen en worden met de politie gedeeld. De politie maakt een risico-inschatting van de demonstratie. Deze risico-inschatting wordt gebaseerd op verschillende onderwerpen uit de kennisgeving, zoals het doel, omvang, activiteit, locatie. Maar bijvoorbeeld ook op politie-informatie over de mogelijkheid van een (spontane) tegendemonstratie.

Per onderwerp wordt ingeschat of een demonstratie weinig risico, enig risico of hoog risico geeft voor de openbare orde en veiligheid. Ook de gemeente maakt een inschatting vooraf, mede op basis van de informatie van de politie.

Spontane demonstraties (demonstraties die niet met kennisgeving worden gemeld) probeert (en dient) de gemeente Utrecht samen met de politie alsnog zo goed mogelijk te faciliteren. Uit de interviews blijkt dat de respondenten van politie en gemeente het als nadelig ervaren dat er niet vooraf de mogelijkheid is geweest om een risico-inschatting te maken en evenmin de mogelijkheid om te onderzoeken of er wegwerkzaamheden, calamiteitenroutes of andere activiteiten op- en rond deze locatie plaatsvinden. Dit bemoeilijkt het faciliteren van een ordelijke en veilige demonstratie.

Gemeente en politie benadrukken dat het belangrijk is om vooraf een goede informatiepositie op te bouwen om een demonstratie goed te kunnen faciliteren. Hierbij is het belangrijk dat de juiste informatie tussen partners tijdig op een efficiënte manier wordt gedeeld. De onderlinge communicatie tussen gemeente, politie en organisatoren vinden alle respondenten belangrijk.

Gemeente en politie vinden het heel belangrijk om vooraf een goede informatiepositie te hebben. Het gaat in dit verband om informatie op basis waarvan een inschatting van de risico's voor de openbare orde en veiligheid kan worden gemaakt. Een goede risico-inschatting zorgt voor de juiste inzet van capaciteit van politie en gemeente en dient ter bescherming van inwoners, demonstranten, mensen met een publieke taak en de stad. Op basis van de informatie over mogelijke risico's bij een demonstratie neemt de burgemeester, in afstemming met de lokale driehoek, een besluit over de inzet. Indien sprake is van mogelijke risico's, dan is (extra) tijd nodig voor voldoende voorbereiding. Twee respondenten van de gemeente gaven aan dat het informatiebeeld van politie soms wat uitgebreider kan en dat de gebruikte bronnen bij deze inschatting wat ruimer mogen zijn.

4.2.3 Contact met de gemeente Utrecht

De organisatoren ervoeren het contact met de gemeente als redelijk tot goed. Contact werd altijd als belangrijk gezien, maar soms was niet helemaal duidelijk wie de contactpersoon was binnen de gemeente. Als er eenmaal contact was, dan was de bereikbaarheid ook goed. Ook was er dan voldoende tijd om alles goed door te spreken. De organisatoren gaven aan dat de Wom-brief (besluit over demonstratie, mogelijk met voorschriften en/of beperkingen) soms laat is en dat ze de Wom-brief graag zo snel mogelijk ontvangen.

4.2.4 Contact met politie

Het contact met de politie ervaren organisatoren overwegend als redelijk tot goed. Twee organisatoren gaven aan dat informatie soms intern bij de politie niet goed gedeeld leek te zijn.

4.2.5 Contact met organisatoren

Het contact met organisatoren wordt door de gemeente over het algemeen als goed ervaren. In een enkel geval is het wat lastiger. Als organisatoren geen contact willen hebben met de gemeente maakt dat het lastiger voor gemeente en politie om de demonstratie goed te faciliteren. Organisatoren worden uitgenodigd om vooraf de demonstratie met de gemeente en politie door te spreken. Zo wordt een eerste contact gelegd en kan er gezamenlijk gekeken worden of er wegwerkzaamheden, calamiteitenroutes of andere onvoorziene omstandigheden op de locatie of route voorkomen.

De politie ervaart het contact met organisatoren in de regel ook als goed. Sinds de politie gestart is met een verbindingsgroep is het contact met organisatoren beter geworden. Er zijn altijd groepen die het minder op de politie hebben, maar daar wordt ook in geïnvesteerd met de verbindingsgroep.

4.3 Effect behandeltermijnen

4.3.1 Capaciteit en weekenddagen

Naast het verruimen van de kennisgevingstijd naar 48 uur, is ook de maandag toegevoegd aan de uitzondering voor de zaterdag, zon- en feestdagen (uit artikel 2:6 APV) om kennisgevingen in behandeling te nemen. Het blijkt uit de interviews met zowel respondenten van de gemeente als van de politie, dat het voor hen bijna onmogelijk om in het weekend nieuwe kennisgevingen te behandelen. Een respondent van de politie zegt hier het volgende over: *“Vaak zijn demonstraties ook in het weekend en is het lastig om in het weekend veel te moeten organiseren. In de weekenden hebben we maar 50% van de capaciteit, omdat mensen om het weekend vrij zijn. Als een aanvraag dan in het weekend binnen komt is het lastiger deze goed aan te pakken”*.

Capaciteit in het weekend is niet alleen een probleem voor de politie, maar ook voor de gemeente. Een respondent binnen de gemeente zegt hier het volgende over: *“Voorheen telden weekenddagen ook mee voor de kennisgevingstijd. Als dit terugkomt moeten er meer mensen in het weekend werken. Daar zijn momenteel geen middelen voor beschikbaar.”*

Tot slot is een belangrijk effect van het verruimen van kennisgevingstijd dan ook, dat capaciteit, geld en middelen efficiënter ingezet kunnen worden.

4.3.2 Facilitering gemeente

De gemeente Utrecht ziet als belangrijkste effect van het verruimen van de kennisgevingstermijn dat demonstraties beter gefaciliteerd kunnen worden, doordat er meer tijd is om zo nodig met meerdere partners contact te hebben en eventueel met alle partners om de tafel te kunnen zitten. Navraag bij meerdere partners geeft een beter beeld over bijvoorbeeld mogelijke wegwerkzaamheden, calamiteitsroutes en evenementen in de stad. Met een goed beeld kan samen met een organisatie een beslissing genomen worden over de route/locatie van de demonstratie.

Vervolgens hebben gemeente en politie tijd nodig om afspraken te maken met de organisator en omwonenden en partners in de omgeving te informeren. Soms is ook inzet nodig van verkeerregelaars, hekken en matrixborden om de demonstratie te faciliteren en het overige verkeer in de stad in goede banen te leiden. Er kan ook onderzoek nodig zijn naar de geschiktheid van de gevraagde locatie of naar de te gebruiken (tijdelijke) materialen.

Een ander voordeel is dat als demonstraties eerder worden gemeld, er meer ruimte is voor demonstraties naar aanleiding van actuele gebeurtenissen, zoals een stille tocht die niet zo ver van tevoren gemeld kan worden. Alle respondenten geven aan dat een kennisgevingstermijn van 24 uur deze ruimte niet voldoende geeft.

4.3.3 Facilitering politie

De politie ziet als belangrijkste effect van meer voorbereidingstijd dat er een betere informatiepositie opgebouwd kan worden waardoor er een betere inschatting kan worden gemaakt over de risico's van de demonstratie en diens gevolge eventueel benodigde aanpassingen in de demonstratie. Een bijkomend effect is, dat als aanpassingen worden geadviseerd, er met een langere kennisgevingstijd meer tijd is om dit vooraf goed door te spreken met een organisatie waardoor de kans op openbare ordeverstoringen tijdens de demonstratie afneemt.

4.3.4 Facilitering organisatoren

Organisatoren die geïnterviewd zijn voor deze evaluatie gaven aan hun demonstraties over het algemeen 48 uur of langer van tevoren gepland te hebben. Organisatoren deelden mee voornamelijk positieve effecten te ondervinden van de verruiming van de kennisgevingstijd. Zo gaven respondenten aan dat de gemeente beter voorbereid is en zij de Wom-brief eerder ontvangen. Ook

gaven 3 van de 5 respondenten aan dat 24 uur voor organisatoren ook te kort is om een demonstratie te organiseren. Eén van de respondenten gaf aan dat bij een demonstratie over een actualiteit 48 uur in sommige gevallen te lang kan zijn.

4.4 Verbeteringen

In deze evaluatie zijn ook een aantal verbeterpunten naar voren gekomen m.b.t. het ordelijk en veilig faciliteren van demonstraties:

- Nog eerder meenemen partners in wijken als daar een demonstratie plaats vindt waar de buurt mogelijk hinder van kan ondervinden;
- Duidelijke afspraken maken over en delen van risico-inventarisaties;
- Verbeteren informatiepositie vooraf bij politie en gemeente;
- Verder verduidelijken onderlinge werkwijze en afstemming tussen gemeente en politie;
- Eerder versturen van de Wom-brief;
- Vaste aanspreekpunten/contactpersonen bij gemeente.

Deze verbeterpunten vallen buiten de scope van deze evaluatie, maar worden intern besproken en verder opgepakt.

5. Conclusies

Het recht om te demonstreren is een grondrecht dat nauw samenhangt met de vrijheid van meningsuiting. Dat dient en wil de gemeente zo optimaal, veilig en ordelijk mogelijk faciliteren. De hoofdvraag is:

“Heeft de aanpassing van de kennisgevingstermijn van 24 naar 48 uur tijdens de pilot bijgedragen aan een ordelijker en veiliger verloop van demonstraties in Utrecht?”

Uit de evaluatie blijkt dat er veel tijd nodig is voor het goed faciliteren van met name een complexe demonstratie. Daarom is de duur van de kennisgevingstermijn zo belangrijk. De politie heeft tijd nodig voor een goede risico-inventarisatie. Vervolgens hebben gemeente en politie tijd nodig om afspraken te maken met de organisator en de partners in de omgeving en om omwonenden te informeren. Soms is inzet nodig van verkeerregelaars, hekken, matrixborden om de demonstratie te faciliteren en het overige verkeer te reguleren. Tot slot kan ook onderzoek nodig zijn naar de geschiktheid van een gewenste locatie.

Uit de evaluatie blijkt dat hiervoor 24 uur te kort is, met als risico dat de gemeente nog steeds hard zijn best gaat doen, maar misschien niet lukt om de buurt goed te informeren of om op tijd matrixborden kunnen plaatsen. Dat zorgt voor vragen, onrust en om dat te voorkomen is de aanbeveling om de kennisgevingstermijn naar 48 uur verruimen.

De conclusie is dat het verruimen van de kennisgevingstijd inderdaad bijdraagt aan meer ordelijk en veilig verloop van demonstraties, waarbij zowel de veiligheid van deelnemers als de openbare orde in de stad zijn gebaat. Dat komt doordat er meer tijd is voor een gedegen voorbereiding, zoals ruimte voor verkrijgen van een betere informatiepositie en meer tijd om eerder af te stemmen tussen partners en organisatoren en ook de omgeving als nodig tijdig te informeren. Hierdoor kan er beter worden ingespeeld op mogelijke risico's en zijn partners beter op de hoogte. Dit biedt ruimte voor het grondrecht van demonstreren in een groeiende stad. Het aanhouden van een kennisgevingstermijn van 48 uur is passend bij deze groei en de daarmee veranderende dynamiek in de stad.

Een advies hierbij is om niet alleen de kennisgevingstermijn te verruimen naar 48 uur, maar ook om de maandag toe te voegen aan de uitzondering voor zaterdag, zon- en feestdagen. Vanuit zowel

politie als gemeente is er maar beperkte capaciteit in het weekend. Om deze reden lijkt het behouden van de maandag in de uitzondering wenselijk, om alle kennisgevingen zorgvuldig en op tijd in behandeling te kunnen nemen.

Bijlage 1: Topic lijst interviews

Topiclijst betrokkenen gemeente en politie

1. Wat is uw rol/functie bij het faciliteren van manifestaties?
2. Hoe lang bent u al in uw huidige rol/functie?
3. Hoe maakt u de inschatting of een manifestatie complex of niet complex is?
4. Wat is er nodig voor een goede facilitering?
5. Hoe is het contact met politie/gemeente?
6. Hoe is het contact met organisatoren van manifestaties?
7. Hoe is het contact met de wijk (omwonende, ondernemers en gebiedsmanagers) bij het organiseren van manifestaties?
8. Wat zijn de voor- en nadelen van 48 uur kennisgevingstijd voor een manifestatie?
9. Waar ligt nog ruimte voor verbetering bij het faciliteren van manifestaties?

Topiclijst organisatoren van manifestaties

1. Wat is uw (werk)achtergrond?
2. Wat voor manifestatie heeft u georganiseerd?
3. Wat was het doel van de manifestatie?
4. Wat is/was uw algemene ervaring bij het organiseren van de manifestatie?
5. Wat is er nodig voor een goede facilitering van een manifestatie?
6. Hoe heeft u het contact met gemeente en politie ervaren bij de facilitering van de manifestatie?
7. Wat kan beter bij het faciliteren van een manifestatie?

Bijlage 2 Duiding begrippen

Centrale begrippen

Om de doel- en vraagstelling beter te kunnen onderzoeken zijn deze geoperationaliseerd. De centrale begrippen die bij deze evaluatie horen zijn: demonstraties, situatie, verruiming, veiliger en ordelijk verloop. Deze zijn hieronder beschreven met bijhorende indicatoren.

Manifestatie

Manifestatie is een verzamelnaam voor openbare activiteiten in de openbare ruimte. Dat kunnen zijn:

- Godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten: samenkomst van mensen met een levensbeschouwelijk of religieus karakter. Mensen bepalen zelf of de bijeenkomst godsdienstige of levensbeschouwelijke van aard is.
- Vergaderingen: samenkomst van mensen met een onderlinge band gericht op menings- en besluitvorming.
- Demonstraties: een meningsuiting van een collectief (twee of meer personen) in het openbaar (NGB, z.d.).

Indicator bij demonstraties: de omschrijving die een organisator zelf geeft aan de demonstratie

Situatie

Het begrip situatie kan nader gepreciseerd worden tot "gebeurtenis". Een gebeurtenis is een reeks van handelingen en/of uitkomsten over een zeker tijdsverloop, die als samenhangend wordt waargenomen door een beschouwer en voor die beschouwer een meer dan triviale betekenis heeft. In de context van deze evaluatie zijn de voorbereidingen voor een demonstratie de reeks handelingen en is het verloop van de demonstraties de uitkomst.

Indicatoren met betrekking tot de reeks handelingen en uitkomsten vóór en tijdens de pilot: hoeveel uur van tevoren een kennisgeving gedaan wordt, of er meer/minder handelingen nodig waren, en hoeveel demonstraties ordelijk zijn verlopen.

Verruiming

Verruimen is het vergroten, verbreden of uitbreiden van iets. In deze evaluatie staat verruiming voor het vergroten van de tijd. Het gaat hier om de minimale tijd van tevoren, voor organisatoren, om kennis te geven van een demonstratie.

Indicatoren bij verruiming: tijd die nodig is van tevoren bij een demonstratie en hoeveel er daadwerkelijk eerder of later wordt aangevraagd.

Veiliger

Veiligheid betekent dat mensen effectief beschermd zijn tegen persoonlijk leed: tegen de aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit. Veiliger maken is het vergroten van de veiligheid en het wegnemen van onveiligheden. In de context van demonstraties gaat het over voorkomen van wanordelijkheden of belemmeringen voor verkeer of gezondheid

Indicatoren voor 'veiliger' in de context van een demonstratie: minder incidenten tussen demonstranten onderling of met tegendemonstranten, geen gevaar voor demonstratie op basis van de drie Wom-gronden, geen overlast voor omstanders en omwonenden.

Ordelijk verloop

Het ordelijk verlopen van een demonstratie is een demonstratie waarbij geen bijzonderheden zijn.

Indicatoren ordelijk verloop zijn: minder voorbereiding, minder inzet van politie (in het bijzonder ME) en OOV, minder ongeregelheden tijdens de demonstratie, geen gebruik van geweld en minder demonstraties die zijn ontbonden.

Complexe demonstratie

Een complexe demonstratie geeft meer risico voor de veiligheid en de openbare orde in de stad. De gemeente Utrecht hanteert de volgende indicatoren om een demonstratie complex te benoemen: 'Er zijn meerdere gesprekken met de organisator vooraf nodig geweest, er is een driehoek voorafgaande aan de demonstratie geweest, er is inzet van politie of verkeersregelaars nodig, of de locatie van de demonstratie moet verplaatst worden om wat voor reden dan ook'. Wanneer één of meerdere van deze indicatoren van toepassing zijn op de demonstratie, spreekt men binnen de gemeente Utrecht van een complexe demonstratie.

Indicatoren voor niet-complexe demonstraties: maar 1 gesprek met de organisator nodig waarna de Wom-brief gemaakt kan worden en er verder geen extra inzet van politie of gemeente nodig is.

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 8 september 2022

Ingekomen raadsbrieven 1 juni tot en met 31 augustus 2022

Nr.	Beleidsveld	Datum	Onderwerp	Aandachtspunt
	11-08-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Demonstratie bij abortuskliniek	
	08-07-2022	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Rapport coronalessen Gemeente Utrecht	
	06-07-2022	Handhaving	Raadsbrief Religieuze uitingen uniform BOA, uitvoering motie 399	
	06-07-2022	Burgerzaken	Raadsbrief Stand van zaken onderzoek mogelijk rechtsherstel Sinti- en Romagemeenschappen	
	06-07-2022	Internationale Zaken en Regionale samenwerking	Raadsbrief Deelname aan World Urban Forum en benoeming Speciaal Gezant COP27	
	06-07-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Flexibel cameratoezicht juli 2022	
	05-07-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Jaarwisseling 2022-2023	
	05-07-2022	Handhaving	Raadsbrief Mogelijkheden APV-vergunning darkrooms	
	01-07-2022		Raadsbrief Beantwoording toezeggingen voorjaarsnotacommissies	
	01-07-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Nadere beoordeling lachgasverbod	
	29-06-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Voortgang nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden'	
	21-06-2022	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Standpuntbepaling ALV VNG 29 juni 2022	
	16-06-2022	Burgerzaken	Raadsbrief Evaluatie Gemeenteraadsverkiezing 2022	

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 8 september 2022

Ingekomen raadsbrieven 1 juni tot en met 31 augustus 2022

Nr.	Beleidsveld	Datum	Onderwerp	Aandachtspunt
	15-06-2022	Openbare Orde en Veiligheid	Raadsbrief Beslissing op bezwaar 'online gebiedsverbod'	
	10-06-2022	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Constituerend beraad college van B&W 10 juni 2022	
	01-06-2022	Bestuurlijke zaken	Raadsbrief Geheime stukken coalitieonderhandelingen 2022	
	08-07-2022	Financiën	Raadsbrief Beantwoording toezegging groene heffingskorting	
	05-07-2022	Financiën	Raadsbrief Meicirculaire 2022	
	05-07-2022	Financiën	Raadsbrief Proces verbetering begrotingsstukken	
	05-07-2022	Financiën	Raadsbrief Uitkomst Cassatie NV REMU Houdstermaatschappij	
	10-06-2022	Financiën	Raadsbrief Beantwoording schriftelijke raadvragen Voorjaarsnota 2022 en erratum	



VERSLAG OPENBARE VERGADERING COMMISSIE VEILIGHEID, BESTUUR EN FINANCIËN D.D. 9 JUNI 2022

[Typ hier]

Datum verslag 17 juni 2022
Locatie Stadhuis, de raadszaal
Verslag door Geertjan Benus (Notutekst)
Vaststelling verslag september 2022

Aanwezigen:

Middagvergadering

10 De voorzitter, de heer H. Bakker, de burgemeester mevrouw S. Dijkma, en voorts de leden: mevrouw M. Fattal (GroenLinks), mevrouw B. van der Wilt (D66), de heer R. van der Graaf (ChristenUnie), mevrouw H. Assen (PvdA), mevrouw T. Meerding (VVD), mevrouw L. de Vries (Partij voor de Dieren), mevrouw S. Nolten (Bij1), de heer G. Dijkstra (EenUtrecht), de heer R. Maas (VOLT), de heer R. Wiegant (SP), de heer El Abassi (DENK), en van de griffie de commissiegriffier de heer J. Schueler en de commissiesecretaris.

Verslag openbare vergadering commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën d.d. 9 juni 2022

	Aanwezigen:.....	- 1 -
	1. Opening en mededelingen.....	- 1 -
20	2. Vaststellen van de agenda van 9 juni 2022.....	- 2 -
	3. Vaststellen van ingekomen agenderingen.....	- 2 -
	3.1 Raadsvoorstel wijziging legesverordening 2022 in verband met een nieuw tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten.....	- 2 -
	3.2 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven.....	- 2 -
	4. Verslagen.....	- 4 -
	Conceptverslag openbare vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 12 mei 2022; ter vaststelling - 4 -	
	Verslag Adviescommissie Controle en Financiën van 21 april 2022; ter informatie - 4 -	
30	5. Toezeggingen/moties.....	- 4 -
	6. Raadsvoorstellen Veiligheidsregio Utrecht.....	- 4 -
	6.1 Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en geactualiseerde begroting 2023 - 4 -	
	6.2 Raadsvoorstel Zienswijze Voorlopige jaarstukken 2021 VRU - 4 -	
	7. Jeugdcriminaliteit.....	- 5 -
	8. Raadsbrief rapportage "Aanpak Ongewenst gedrag en openbare ordeproblemen Kop van Lombok".....	- 17 -

Middagvergadering 9 juni 2022

40 **1. Opening en mededelingen**
De voorzitter opent de vergadering omstreeks 09.30 uur, en heet alle aanwezigen welkom.
Mededelingen commissie en college
Geen.

2. Vaststellen van de agenda van 9 juni 2022

De voorzitter constateert dat de commissie de agenda conform het voorstel vaststelt.

3. Vaststellen van ingekomen agenderingen

50 **De voorzitter** attendeert op de ingekomen agendering.

3.1 Raadsvoorstel wijziging legesverordening 2022 in verband met een nieuw tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten.

Mevrouw Van der Wilt (D66) polst haar mede commissieleden of er een basis is voor agendering van dit raadsvoorstel met de A-status.

Mevrouw Meerding (VVD) wil graag de gelegenheid om na afloop van de commissievergadering op deze vraag antwoord te geven.

60 **De voorzitter** staat haar dat toe. Hij vraagt de commissieleden dit tijdig door te geven om die informatie in de agenda te kunnen verwerken. Vooralsnog staat dit punt voor een bespreking van een half uur op de agenda.

3.2 Agenderingen ter plaatse op basis van de lijst ingekomen raadsbrieven

De voorzitter, licht toe dat de griffie één voorstel heeft ontvangen van de heer Dijkstra van EénUtrecht.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) licht toe *participatie en zeggenschap* te willen agenderen om dat in algemene zin goed te bespreken in deze commissie.

Hij stelt voor een Raadsinformatiebijeenkomst te houden over een inspirerend voorbeeld als introductie op de bespreking in de commissie van dit onderwerp.

70 Hij attendeert op de vier vragen die hij heeft ingestuurd. Hij nodigt andere fracties uit om hierop aanvullingen te geven.

De voorzitter attendeert op een afzonderlijk traject binnen het presidium in dit verband. Hij nodigt de heer Dijkstra uit aan te geven hoe hij dat afzonderlijk traject aangehaakt ziet aan zijn voorstel.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) hoopt dat beide trajecten ook haar ondersteunen. Het gaat hem om een politiek gesprek in de commissie over hoe de participatie te verbeteren en hoe de zeggenschap in de stad te verdelen (de Gemeenschap binnen kaders van de gemeenteraad). In het presidium worden vooral procesmatige verbeteringen besproken: hoe de rol van de gemeenteraad te versterken is, in het contact met burgers.

80 **De voorzitter** nodigt de overige commissieleden uit hierop te reageren. Welke behoefte hebben zij in deze agendering.

Mevrouw Van der Wilt (D66) steunt de behoefte dit te bespreken in een commissievergadering. Zij wil dat graag doen aan de hand van enkele concrete vragen, die zij ook denkt te ontvangen in het kader van SAMEN STAD MAKEN. Zij wil graag meedoen met de agendering, maar dan wel samen met mensen die ook een politieke vraag hebben. Het gaat haar hierbij ook om de rol van de raad, de rol van het college in Samen Stad Maken.

De voorzitter vraagt of mevrouw Van der Wilt ook behoefte heeft aan een Raadsinformatiebijeenkomst.

90 **Mevrouw Van der Wilt** (D66) heeft de indruk dat het hier meer gaat om hoe naar een andere stad te kijken. Het hoeft voor haar geen Raadsinformatiebijeenkomst te zijn.

De heer Maas (VOLT) sluit zich aan bij de inbreng van mevrouw Van der Wilt en van de heer Dijkstra; het debat hierover lijkt hem zeer zinvol. Hij ziet dit graag goed

voorbereid en goed kijkend naar de politieke punten die de raad wil bespreken en hoe dit zich onderscheidt van het andere proces.

De heer Van Steeg (CDA) beaamt dat dit politiek besproken moet worden. Hij vindt het belangrijk de beide trajecten bij elkaar te brengen of in ieder geval duidelijk te maken wat wordt verwacht van welk traject?

100 De raad gaf recentelijk richting op dit onderwerp. Hij hoopt dat er een uitwerking komt vanuit het coalitieakkoord en dat op basis daarvan de discussie wordt gevoerd. Hij kan zich om die reden voorstellen dat de commissie eerst een concreet voorstel ontvangt en dat dat aanleiding zal zijn om hierover het politieke gesprek te voeren.

Mevrouw Assen (PvdA) ondersteunt de gedachte aan het concreet maken en de sturing daarop.

De heer Van der Graaf (ChristenUnie) sluit zich daarbij aan. Hij hecht waarde aan de aansluiting bij het traject dat nu gelopen wordt met de raad. Hij vraagt goed op te schrijven wat hij daar verwacht, welke route daar te lopen en hier in de raad. Hij zou het goed vinden direct na de zomer hierover te spreken in de commissie en de
110 punten mee te geven die de raad het belangrijk vindt.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) deelt mee dat GroenLinks zich ook kan aansluiten bij het voorstel. Zij sluit zich aan bij de opmerkingen van de PvdA en de ChristenUnie.

Mevrouw De Vries (Partij voor de Dieren) sluit zich aan bij de voorgaande sprekers.

Mevrouw Nolten (EénUtrecht) sluit zich hierbij aan.

Mevrouw Meerding (VVD) sluit zich hierbij aan.

De voorzitter concludeert dat er een hele brede basis is voor de bespreking van dit onderwerp: eerst een Raadsinformatiebijeenkomst of in een andere vorm een inspiratiebijeenkomst. Hij proefde de behoefte goed te kijken naar de verhouding tussen de initiatieven die er zijn, de nieuwe wethouder en de formulering in een
120 definitieve agendering. Hij vermoedt dat dit niet gaat lukken op 8 september in de commissievergadering. Hij vermoedt dat het dan gaat om een bespreking van 90 minuten op 6 oktober 2022 met een mogelijke uitloop tot 120 minuten.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) nodigt zijn medecommissieleden uit met hem de Inspiratiebijeenkomst voor te bereiden.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) stelt op dit punt 3.1 Ingekomen agenderingen opnieuw aan de orde met het onderwerp "institutioneel racisme". Hij sluit zich graag aan bij die agendering. **De voorzitter** voegt dit onderwerp toe aan de behandelvoor-
130 raad. Hij concludeert dat hiermee de agenda voor de volgende vergadering is vormgegeven.

Mevrouw Meerding (VVD) merkt namens haar collega in de fractie op dat het onderwerp Risicovolle projecten is opgenomen in de behandelvoorraad en dat daar een aantal rapportages onder hangen die niet in deze commissie thuishoren. Het is de wens van haar fractie die door te geleiden naar de desbetreffende commissies voor de bespreking, al staat het in deze commissie op de behandelvoorraad.

De heer Van der Graaf (ChristenUnie) merkt op dat het dan over verschillende projecten gaat. Hij vraagt de VVD of nu het voorstel is van die fractie die projecten afzonderlijk van elkaar in de commissies te bespreken. De idee was om in één keer het hele rapport te bespreken en ook de werkwijze van de Risicovolle Projecten. In
140 dat opzicht lijkt hem nuttig de bespreking in deze commissie te doen plaatsvinden.

De voorzitter verneemt dat het de afspraak is de regeling risicovolle projecten als zodanig in deze commissie te bespreken; de inhoud van de thema's die daaronder vallen, wordt in de desbetreffende commissies besproken.

Mevrouw Meering (VVD) begrijpt dat haar collega's die inhoudelijke bespreking zullen moeten voorbereiden wanneer zij daarmee iets willen.

De voorzitter antwoordt bevestigend.

4. Verslagen

- Conceptverslag openbare vergadering Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van 12 mei 2022; ter vaststelling.

De voorzitter constateert dat het verslag ongewijzigd wordt vastgesteld.

- Verslag Adviescommissie Controle en Financiën van 21 april 2022; ter informatie.

De voorzitter constateert dat de commissie het verslag ter kennisgeving aanneemt.

5. Lijst Toezeggingen/moties

De voorzitter stelt vast dat geen van de aanwezige commissieleden hierop inbreng heeft.

6. Raadsvoorstellen Veiligheidsregio Utrecht

6.1 Raadsvoorstel Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en geactualiseerde begroting 2022

6.2 Raadsvoorstel Zienswijze Voorlopige jaarstukken 2021 VRU

Burgemeester, Beleidssterrein: Openbare Orde en Veiligheid

Op 28 maart jl. heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) ingestemd met de voorlopige jaarstukken 2021 en de ontwerpbegroting 2023 / geactualiseerde begroting 2022. Conform geldende procedure van de gemeenschappelijke regeling worden de gemeenteraden uitgenodigd hierop hun zienswijze te geven.

De voorzitter leidt de bespreking in met te refereren aan de annotatie bij de agenda. (zie boven). De raad wordt gevraagd de zienswijze vast te stellen. De bespreking vindt plaats in twee termijnen.

De commissie

De heer Koning (D66) gaat akkoord met de jaarstukken en met de ontwerpbegroting.

De heer Van Steeg (CDA) kan zich goed vinden in de jaarstukken en in de zienswijzebrief op de begroting. Hij complimenteert de VRU met het positieve resultaat op de jaarstukken. Hij had iets meer analyse verwacht op de COVID-periode. Hij vindt het nu het belangrijkste vooruit te kijken naar de periode 2024 Nieuw Beleidsplan. Hij is alert op de stijging van de loonkosten. Ook is hij benieuwd naar de verdere ontwikkeling van het beleidskader en welke rol de raad daarbij speelt. Hij verneemt graag de reactie van de burgemeester hierop.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt naar de gevolgen voor het aantal AED's in de regio van de lagere kosten van de AED-taakstelling.

De beantwoording

Burgemeester Dijkstra dankt de raadsleden voor hun inbreng en hun support. Zij vindt de support niet onlogisch gezien het resultaat voor de gemeente.

Richting de heer Van Steeg antwoordt bevestigend dat het ook haar heel goed lijkt vooruit te kijken. Afzonderlijk zal een betere evaluatie gemaakt worden van de

Coronaperiode, ook vanuit de Veiligheidsraad. De ervaringen die zijn opgedaan, zullen gedeeld worden met de raad. De burgemeester wil het nieuwe beleidskader ook met de raad bespreken.

Op dit moment zit de VRU opnieuw vol met de volgende crisis rondom de asielzoekersopvang. Het kabinet heeft dit belegd bij alle veiligheidsregio's. Dit vraagt heel veel van de organisatie. Zij spreekt haar waardering hiervoor uit.

200

De voorzitter vraagt of de commissie gebruik wil maken van de tweede termijn en verneemt dat dat niet het geval is. Hij concludeert dat dit punt met de A-status door kan naar de volgende raadsvergadering.

Hij schorst de vergadering kort voor een personele wisseling en heropent de vergadering.

7. Jeugdcriminaliteit

Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid, (MBO, OOV, Welzijn)

210

Geagendeerd door B. van Steeg, (CDA), T. Meerding, (VVD) H. Assen, (PvdA) en M. Fattal (GroenLinks) en de fractie van de ChristenUnie.

De afgelopen jaren zijn er steeds meer signalen dat jongeren in Utrecht op steeds vroegere leeftijd betrokken raken bij zware criminaliteit. Vooral in de grote steden is er sprake van steeds jongere daders die een criminele carrière ontwikkelen. Recent pleegden jongeren van 13 jaar een woningoverval. Daarnaast zijn messen en andere wapens steeds vaker in omloop onder jongeren. Uit een onderzoek van Bureau Broekhuizen blijkt dat Utrecht slecht scoort ook in vergelijking met andere grote steden. Ook politie en OM signaleren dat de situatie in Utrecht problematisch is op dit vlak. In algemene zin komt deze trend ook in de notitie "Grenzen stellen, perspectief bieden" aan de orde.

220

De fracties van CDA, VVD en PvdA, GL en CU willen spreken over de manier waarop deze trend van verjonging is te stoppen en hoe oorzaken zijn weg te nemen. Daarbij willen zij specifiek richting geven aan de uitwerking van de nota Grenzen Stellen Perspectief Bieden, zodat de problematiek van jeugdcriminaliteit meer specifieke aandacht krijgt in de verdere aanpak van ondermijning en drugscriminaliteit. Daarnaast willen zij kijken naar de mogelijkheden om de verjonging van criminaliteit in Utrecht tegen te gaan.

De voorzitter leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda. (zie boven) Dit onderwerp wordt in één termijn besproken.

Hij vraagt de fracties die niet hebben meegedaan met de agendering kort en krachtig inbreng te leveren en alleen met nieuwe onderwerpen.

De commissie

230

De heer Van Steeg (CDA) schetst zijn zorgen over de trend in de ontwikkeling van jeugdcriminaliteit. Ook hulpverleners signaleren die trend. In de Raadsinformatiebijeenkomst bleek dat vanuit de stad duidelijke signalen worden gegeven over dat het stadsbestuur hiermee aan de slag moet. Hij benadrukt dat de cijfers niet alles zeggen. Hij roept ertoe op de trend te stoppen, niet alleen te kijken naar de positieve kant en vooral realistisch te zijn.

240

Hij verneemt dat het vaak gaat om jongeren uit gebroken gezinnen. Juist die gezinnen zijn vaak moeilijk bereikbaar voor hulpverlenende instanties. Te zien is ook dat de gemeente een steeds grotere verantwoordelijkheid krijgt als het gaat om het bieden van jeugdhulp. Hij legt de vraag voor hoe die gezinnen te bereiken in de trend die zich voordoet. Hij vraagt hoe dit past bij de inzet van de burgemeester.

Er is nu extra geld in het coalitieakkoord voor de notitie van de burgemeester. Hij merkt op dat op andere plekken bezuinigd wordt op veiligheid. Hij vraagt of de top X-aanpak uit te breiden is. Hij vraagt of met dat geld meer jongeren te begeleiden zijn

die al over de schreef gegaan zijn om hen een beter perspectief op de toekomst te geven en hen te stoppen met hun activiteiten en hen uit hun netwerk te halen.

Als het gaat om de scholen lijkt het beleid vooral gericht te zijn op de ouders, om hen te waarschuwen. Zijn fractie verneemt vanuit de scholen dat ze graag geholpen willen worden om te signaleren: wat is er te doen wanneer leerkrachten zien dat het met jongeren misgaat. Hij vraagt of de burgemeester bezig en bereid is om hierover het gesprek aan te gaan met de scholen en met de scholen na te gaan waaraan zij behoefte hebben, hoe docenten zijn bij te staan en het extra geld daarvoor in te zetten. Hij refereert aan de antwoorden op schriftelijke vragen van zijn fractie als het dan gaat om geld uit Den Haag.

In het licht van de relatie met sociale media ziet zijn fractie dat op veel vlakken die media een belangrijke rol spelen in het ontstaan van criminaliteit; dan kan het gaan om bendevorming, maar ook om samenscholing. In de onderzoeken die zijn fractie leest, ziet zij dat veel nog onduidelijk is over die relatie. Hij vraagt of de burgemeester het met hem eens is dat Utrecht voorop zou moeten lopen om die analyse te maken gericht op de mogelijkheden van de overheid om ervoor te zorgen dat die media die rol niet gaan spelen. Hij pleit ervoor in het onderzoek voorop te gaan lopen en extra geld daaraan te besteden om na te gaan wat mogelijk is.

Het ziet dat lachgas een belangrijke rol speelt bij deze groepen en ook dat het verbod een effectief middel is. Zijn fractie is er voorstander van dat verbod uit te breiden. Hij vraagt de reactie van de burgemeester daarop.

Dit is vooral ook een individueel onderwerp en niet alleen een deel van de ondermijningsaanpak. Utrecht heeft een aanpak nodig gericht op jeugdcriminaliteit als zodanig. Dat moet wat hem betreft verder uitgewerkt worden in de komende periode.

Mevrouw Meerding (VVD) attendeert op de toenemende berichtgeving over misdaden door zeer jonge ouders. Haar fractie maakt zich grote zorgen over die ontwikkeling. In de cijfers is niet direct een stijging te zien van jeugdcriminaliteit. Wel is een stijging te zien van ernstige delicten onder jongeren. In de stad is te zien dat daarover zorgen zijn.

Zij kon uit de Raadsinformatiebijeenkomst niet goed afleiden hoe die toename is te verklaren. Veel is gezegd over de enorme toename van drugscriminaliteit en de consequenties daarvan. Ze legt de vraag voor of dit de enige oorzaak is of dat ook nog andere oorzaken aan te wijzen zijn. Zij vraagt de reflectie van de burgemeester daarop.

Sinds kort ligt er een door de VVD gesteunde nota Grenzen stellen en Perspectief bieden. Die nota zet sterk in op jongeren en kondigt nieuwe acties aan. Dat maakt dat haar fractie van mening is dat dit debat op een vreemd moment plaatsvindt. Het stadsbestuur zal wat haar betreft nu eerst de resultaten van die nota moeten afwachten. Zij benadrukt met de heer Van Steeg dat drugscriminaliteit niet de enige vorm van jeugdcriminaliteit is. Zij ziet dat ook in de aanpak van de gemeente; de gemeente doet meer dan de nota Grenzen stellen en Perspectief bieden. De gemeente is al langere tijd bezig met jongerenwerk om jongeren naar het goede pad te leiden en hen te monitoren. Zij vraagt de aandacht van de burgemeester voor een integrale aanpak door het bundelen en inzichtelijk maken van wat op dit terrein gebeurt.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt of mevrouw Meerding met integrale aanpak doelt op andere beleidsterreinen zoals onderwijs, jeugdzorg en zij refereert daarbij aan de

inbreng van de heer Van Steeg. Of plaatst zij integrale aanpak puur binnen het domein veiligheid.

Mevrouw Meerding (VVD) bevestigt dat zij met *integraal* breder bedoelt.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt waar mevrouw Meerding de regie dan plaatst.

Mevrouw Meerding (VVD) antwoordt dat het overzicht van de acties al zou helpen.

300 Dan zijn er afspraken te maken tussen burgemeester en wethouders als het gaat om de verantwoordelijkheid. Zij wil het college de ruimte geven te bepalen waar die verantwoordelijkheid ligt. Uit de vraag van mevrouw Assen blijkt dat dit er nu nog niet is. Zij vervolgt haar betoog.

In de Raadsinformatiebijeenkomst viel haar de rol van het onderwijs in het bijzonder op; daar worden jongeren geronseld voor het criminele pad. Zo spelen de sociale media daarin ook een grote rol. Ze kan zich aansluiten bij wat de heer Van Steeg heeft gezegd. Zij pleit ervoor dit op te pakken als gemeente. Zij is benieuwd naar de mening van de burgemeester hieromtrent als het gaat om het tegengaan van jeugdcriminaliteit.

310 **Mevrouw Assen** (PvdA) bevestigt dat ook voor haar fractie de integraliteit een van de grootste punten is. Zij ziet dit ook raken aan de aanpak van de ordeproblemen in de Kop van Lombok. Ze legt de vraag voor wat er aan de raad is om op gezette tijden daarop te sturen. Zij ziet het belang van een combinatie tussen preventie en repressie; preventie begint voor haar ook op andere terreinen zoals het onderwijs, jeugd, zorg, waarbij haar fractie preventie ook ziet als het voorkómen dat het ernstiger wordt. Zij verneemt graag van de burgemeester hoe zij preventie daarin ziet.

320 Zij is van mening dat het stadsbestuur de plank mislaat wanneer het de jeugdcriminaliteit alleen als veiligheidsprobleem ziet. Zij vernam eerder de beperkingen die er zijn in financieel opzicht. Zij vraagt wat méér mogelijk is ook door het coalitieakkoord, maar ook door de aangekondigde middelen in het Regeerakkoord. Zij vraagt wanneer die middelen te verwachten zijn en of die uitkomst bieden.

Zij noemt de pedagogische wijk van Hans Boutellier en zij legt de vraag voor of Utrecht daarvan leren kan. Zij vraagt of de burgemeester daarmee bekend is.

Zij vraagt of met de aanpak zoals gepresenteerd door de universiteit een verschil zit met de aanpak van de gemeente, en zo ja waar dat verschil dan zit, en waarom de gemeente dan niet kiest voor die aanpak van de universiteit.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) vraagt welk focusverschil mevrouw Assen ziet.

330 **Mevrouw Assen** (PvdA) licht toe dat de gemeente nu wel focust op de broertjes/zusjes-aanpak maar dat de onderzoeker het loslaten daarvan bepleit. Dat is voor haar een voorbeeld van een verschil.

Zij vervolgt haar betoog met in te gaan op de inbreng van jongerenwerk: dat gezien wordt dat de jongeren het criminele circuit ingaan zonder te kunnen ingrijpen. Zij vraagt wat daaraan te doen is. Hoe is wel te voorkomen dat de jongere de criminaliteit ingaat. Ze pleit voor betere samenwerking zonder al teveel vast te houden aan het eigen gelijk van bijvoorbeeld een welzijnsorganisatie. Zij vraagt de burgemeester een brief toe te zeggen waarbij zij samen met haar collega's de raad laten weten hoe meer voor de integraliteit te gaan zorgen dan nu plaatsvindt. Zij ziet graag de analyse van jongerenvoorzieningen hierin meegenomen met aandacht voor de Pedagogische Wijk. Zij wil graag vanuit de schriftelijke bijdrage van de burgemeester weten wat hierop integraal gebeurt.

340

De heer Dijkstra (EénUtrecht) merkt op dat de onderzoeker er op doelde dat het soms beter is te focussen op een specifiek onderdeel om effectiever te zijn dan wanneer integraal gewerkt wordt. Hij vraagt of mevrouw Assen dat verschil in focus ook ziet.

Mevrouw Assen (PvdA) houdt dat voor mogelijk en stelt daarbij nog enkele vragen.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) maakt zich grote zorgen over de straatmentaliteit in Utrecht. Zij heeft kennisgenomen van de ernstige vergrijpen die plaatsvinden onder jongeren; zij noemt die high impact. crimes waarover zij zich zorgen maakt.

350 Ze gaat in op preventie en recidive.

Zij roemt het college voor de nota Grenzen stellen en Perspectief bieden; Utrecht zet vol in op preventie en vol in op jongeren en op ervaringsdeskundigheid.

Zij vindt een brede integrale-aanpak erg belangrijk in dit kader. Die grote sociale ontwikkelingen zijn enorm belangrijk met het oog op preventie. Zij noemt de aspecten die deel uitmaken van deze aanpak.

Tijdens de Raadsinformatiebijeenkomst adviseerde de hoogleraar van de UU te focussen op mensen die al in de fuik zitten. Het gaat daarbij om jongeren die nog niet te ver zijn afgeleden.

360 Zij vraagt de burgemeester of Utrecht verdergaat met het pilot in het kader van Jeugd en Veiligheid en of Utrecht daarvoor geld ontvangt. Zij vindt dat een mooi plan om jongeren uit de recidive te houden.

Zij noemt het Prospect voor Cashprogramma; de burgemeester in Arnhem heeft convenanten gesloten met ondernemers in die stad. Daar kunnen risicojongeren aan het werk, vaak in hun eigen buurt. Zij vraagt in hoeverre dat al in Utrecht plaatsvindt. Zij zijn daar op zoek naar risicojongeren die ze proberen onder te brengen bij ondernemers. Zij vraagt wat Utrecht als een risicojongere beschouwt. Zit een risicojongere per definitie in een potentiële criminele omgeving?

De heer Van der Graaf (ChristenUnie) brengt enkele aanvullende punten in.

370 Hij vindt het een punt van aandacht dat landelijk gezien er geen groei is van jeugdcriminaliteit, niet jonger en niet heftiger. Dat lijkt wel het geval te zijn in Utrecht. Opvallend vindt hij het aantal criminele families. Hij vindt dit onderwerp waarop nader onderzoek en aanpak nodig is. Hij vraagt naar het beeld dat de burgemeester op dit punt heeft.

In de Raadsinformatiebijeenkomst werd gesproken over de erkenners en de voorbereiders en over jongeren die steeds weer terugvallen in de criminaliteit. Hij legt de vraag voor of de aanpak in Utrecht voldoende is gericht op deze twee groepen of is er meer een algemene aanpak nodig gericht op de brede groep jongeren.

380 Hij brengt de rellen in de zomer van 2020 onder de aandacht. Naar aanleiding van die rellen is gesproken over hoe met jongeren in contact te komen offline en vooral ook online. Hij refereert aan de desbetreffende inbreng van mevrouw Meerding. Hij merkt op dat de online wereld vaak nog belangrijker is dan de offline-wereld. Hij vraagt naar de stappen die gezet zijn om in dat opzicht meer zichtbaar aanwezig te zijn, in de volle breedte, voor preventief en ook repressief optreden.

De niet-agenderende partijen

Mevrouw Nolten (Bij1) sluit zich aan bij de inbreng van GroenLinks en de PvdA.

390 Ook benadrukt zij het belang van integraliteit in de aanpak van jeugdcriminaliteit. Haar fractie ziet jeugdcriminaliteit vooral als een sociaal-maatschappelijk probleem in plaats van een veiligheidsprobleem.

Zij vindt het goed dat in de nota Grenzen stellen en Perspectief bieden gefocust wordt op voorlichting op scholen en het inzetten van positieve rolmodellen. In de aanpak wordt het tegengaan van arbeidsdiscriminatie en de vergroting van kansenongelijkheid niet specifiek opgenomen, ondanks dat in de nota arbeidsdiscriminatie genoemd wordt als een van de factoren van drugscriminaliteit onder jongeren. Bij1 vindt het belangrijk dat de bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie en van kansenongelijkheid onderdeel zijn van de aanpak en preventie van jeugdcriminaliteit. Zij vraagt hoe de burgemeester dat ziet en of zij bereid is dat mee te nemen in het tegengaan van de verjonging in de jeugdcriminaliteit.

400 **De heer Van Steeg** (CDA) vraagt toelichting op *vooral een sociaal probleem geen veiligheidsprobleem*.

Mevrouw Nolten (Bij1) licht toe dat haar fractie problematieken vooral intersectioneel benadert. Zij vreest etnisch profileren en stigmatisering van de jongeren wanneer het beleid vooral bepaald wordt door repressief ingrijpen.

De heer Van Steeg (CDA) verneemt desgevraagd bevestiging van mevrouw Nolten dat Bij1 niet ontkent dat het een veiligheidsprobleem is. De accenten moeten gelegd worden op het sociaal-maatschappelijke.

410 **De heer Dijkstra** (EénUtrecht) heeft veel waardering voor alle activiteiten van het college en het uitvoerend apparaat. Hij heeft de indruk dat Utrecht het niet verkeerd doet.

Hij benadrukt de inbreng van mevrouw Assen van de PvdA en anderen met de vraag aan de burgemeester of zij de ondertoon (h)erkent uit de Raadsinformatiebijeenkomst over integraliteit.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt of de heer Dijkstra integraal strijdig vindt zijn met het hebben van focus. Zij vindt dat dat niet het geval is.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) vindt het een valkuil, maar niet noodzakelijk strijdig. Hij stelde deze vraag vooral.

420 **De heer Koning** (D66) dankt de agenderende partijen voor dit debat aan het begin van deze raadsperiode. Zijn fractie wil voorkomen met preventie dat jongeren in aanraking komen met criminaliteit. Die motie hoorde hij ook bij veel andere partijen in deze commissie.

Hij haalt de uitspraak aan over de minderjarige broertjes en zusjes.

Politie, reclassering en buurtvaders zien wel een oplopende trend van drugscriminaliteit onder jongeren. Hij is benieuwd naar de reactie van burgemeester als het gaat om de verklaring van het verschil van inzicht.

430 Hij pleit ervoor te blijven inzetten op de uitstekende samenwerking met scholen, met sportorganisaties, voorlichting. Zijn fractie ziet het belang ervan in dat iedere jongere een startkwalificatie haalt en het streven naar een goed werkende focusaanpak met extra focus op die wijken waar jongeren vaker uitvallen. Uit de laatste cijfers blijkt dat dat vooral Overvecht is. Wanneer jongeren geen startkwalificatie hebben, lopen zij een grotere kans op *geen baan en verlokking naar de criminaliteit*.

Mevrouw Assen (PvdA) gaat in op de "uitstekende samenwerking met scholen" waarbij zij zich afvraagt of de jeugdcriminaliteit bij scholen, schoolbesturen,

voldoende scherp op het netvlies staat. Is daarover voldoende kennis bij scholen hoe daarmee om te gaan vanuit het onderwijs? Zij vraagt hoe de heer Koning dat ziet.

440 **De heer Koning** (D66) is het volledig eens met mevrouw Assen over dat hierop aandacht nodig is. Dit is ook voor leraren en docenten een lastig spanningsveld. Zij willen hun leerlingen ook beschermen in het licht ook van privacy. Het is belangrijk dat scholen een signaleringsfunctie kunnen vervullen op een manier waarbij de professional, de leerkracht, integer kan blijven werken. Hij pleit met mevrouw Assen voor kennisversterking en samenwerkingsversterking.

Hij vervolgt zijn betoog met het niet ongenoemd laten dat D66 decriminalisatie nastreeft voor de middelen THC, en MDMA. Het reguleren van die middelen, pakt het verdienmodel af van criminelen. Dat zal uiteindelijk leiden tot een veiliger samenleving waarin volksgezondheid meer centraal staat en waardoor hulpverleners zich kunnen richten op de aanpak van de meest schadelijke middelen die wat zijn fractie betreft illegaal moet zijn blijven, zoals cocaïne en heroïne. Bij de preventie hoort wat 450 zijn fractie betreft kansen en perspectief bieden aan jongeren waarbij zij niet verleid worden om illegale activiteiten te ontplooien.

De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat het verdienmodel vooral in de cocaïne zit. Hij vraagt hoe de heer Koning de verhouding ziet tussen voor enkele middelen de illegaliteit uit te bannen, en de andere middelen hard aan te pakken.

De heer Koning (D66) wil hier het debat niet voeren dat in de Tweede Kamer gevoerd wordt. Zijn fractie ziet capaciteitstekorten in het veiligheidsdomein en bij de Politie. De middelen zijn niet allemaal even schadelijk en verslavend. Hiervoor heeft de gemeente de Tweede Kamer nodig.

460 **De heer Van Steeg** (CDA) hoort aan de andere kant ook de voorzitter van UVSV over dat cocaïne bij zijn vereniging een groot probleem is. De normalisering van drugs zorgt voor grote problemen, ook onder studenten. Hij vraagt of de heer Koning het risico niet ziet dat met de normalisering van drugs een route wordt ingeslagen die juist tot meer problemen leidt en dat die problemen juist nu in Utrecht ook gezien worden.

De heer Koning (D66) vindt dat de studentenverenigingen terecht aan de bel hebben getrokken over het cocaïnegebruik. Hij bevestigt dat dat een probleem is. Zij trokken niet aan de bel over buitensporig gebruik van MDMA en THC. Juist om die reden voert zijn fractie het pleidooi de nadruk te leggen op de bestrijding van de problemen die voortkomen uit het gebruik van de echt schadelijke middelen.

470 Hij ziet meer perspectief ontstaan voor jongeren gezien het gegeven dat in het coalitieakkoord meer middelen worden vrijgemaakt ten behoeve van de bestrijding van jeugdcriminaliteit.

De heer El Abassi (DENK) vindt de oorzaken in de nota Perspectief bieden en Grenzen stellen belangrijker dan de toename in de jeugdcriminaliteit. Op bepaalde plekken in de stad is de voedingsbodem groter voor bepaalde criminaliteit.

Hij vindt dat de wijken die genoemd worden in de nota minder relevant. Hij vindt de samenhang wel relevant: de samenhang met de stapeling van problematieken. Hij ziet zowel sociale als veiligheidsproblemen. De oplossing ligt wat hem betreft 480 meer bij het bestrijden van de oorzaken aan de voorkant in plaats van de hele harde aanpak aan de achterkant omdat de onderliggende problematiek leidt tot crimineel gedrag en de aanpak aan de achterkant de problematiek niet wegneemt.

Mevrouw Assen (PvdA) merkt op dat dit de discussie raakt over preventie en repressie. Hij vraagt of de heer El Abassi in dezen een tegenstelling ziet of dat hij het als een combinatie ziet van beide. Is zijn pleidooi tegen repressie?

490 **De heer El Abassi** (DENK) bevestigt dat het wat hem betreft *en...en* is. De raad is vooral bezig met de achterkant. Wanneer burgers in problemen komen, is het bestuur te laat, en dan helpt angstaanjagen met de harde aanpak aan de achterkant niet meer. De schulden verdwijnen daardoor niet, de gezondheidsproblemen worden niet minder, de armoede is niet voorbij. Daarmee blijft het probleem ontstaan. Hij wil het probleem daadwerkelijk bestrijden; dat betekent dat vooral aan de voorkant de oorzaak moet worden weggenomen met vooral een goede investering aan de voorkant zodat aan de achterkant geen probleem ontstaat.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt hoe de heer El Abassi dit debat beluistert. Zij beluistert juist dat in merendeel bepleit wordt dat de overheid er aan de voorkant is en wanneer de eerste treden op de criminaliteitladder worden gezet dat ook gekeken wordt naar preventie om erger te voorkomen. Zij hoort geen focus op het harde straffen.

500 **De heer El Abassi** (DENK) hoort de focus niet om dit probleem aan de voorkant aan te pakken. Hij hoort dat eigenlijk alleen Bij1 zeggen. En daarop kwam ook nog een interruptie.

Mevrouw Assen (PvdA) licht toe dat wanneer zij pleit voor integraal en samenwerking met onderwijs en andere velden het juist daarover gaat: het voorkomen. Zo geldt dat wat haar betreft ook voor de broertjes en zusjes aanpak. Zij beluistert het debat als puur gericht op de voorkant en preventie.

Mevrouw Meerding (VVD) valt mevrouw Assen bij. Zij begrijpt niet waar dit oordeel van de heer El Abassi vandaan komt.

510 **De heer El Abassi** (DENK) is blij met de inbreng van de VVD en de PvdA die zijn inbreng ondersteunen. Hij hoopt hen ook aan zijn zijde te vinden dat wanneer zijn fractie moties indient in het kader van het veiligheidsdebat. Hij refereert aan moties van zijn fractie bij onder meer De Straatweg. Ook daar is de problematiek aan de voorkant niet aangepakt.

De heer Dijkstra (EenUtrecht) merkt op dat iedereen het eens is over dat het *en..en* is. Hij vraagt El Abassi of hij vindt dat het stadsbestuur er aan de achterkant er te hard ingaat.

520 **De heer El Abassi** (DENK) wil meegeven dat de nadruk vooral moet liggen aan de voorkant: op preventie. Wat hem betreft moeten daarover de vragen gesteld worden. Hij haalt de maatregelen aan die tegen de ondernemers hebben gewerkt. Hij ziet ook uit naar het verhaal van de burgemeester in dit opzicht. Hij benadrukt zijn standpunt.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) probeert iets duidelijker te zijn met de vraag of DENK het eens is met EenUtrecht dat naast *en en* aan de achterkant eerder harder ingegrepen zou moeten worden en dat daarmee de jeugdige criminelen geholpen worden om te zien dat het duidelijker een grens wordt gesteld in plaats van het huidige niveau of minder.

De heer El Abassi (DENK) zou willen dat harder wordt ingegrepen. Als het gaat om bijvoorbeeld schuldproblematiek moet vooral gekeken worden naar hoe de burger weer op het rechte pad gebracht kan worden en hoe die burger weer teruggebracht kan worden in de samenleving. Dat helpt niet met harder straffen.

530 **De heer Van Steeg** (CDA) is ook pleitbezorger van stevig straffen. Dat komt in dit debat nauwelijks naar voren, juist omdat vooral gesproken wordt over wat de gemeente kan doen om jeugdcriminaliteit te voorkomen. Dan gaat het vooral over

een preventieve aanpak. Hij legt de vraag voor aan de de heer El Abassi dat de gemeente die stevige aanpak ook ten aanzien van jongeren wel nodig heeft en dat dat los staat van een ondernemer die zijn zaak moet sluiten.

De heer El Abassi (DENK) benadrukt dat hij vooral aan de oorzaken denkt en dat hij de oorzaken aan de voorkant wil wegnemen zo dat de samenleving aan de achterkant geen last krijgt van deze mensen.

540 **De heer Van Steeg** (CDA) herkende de samenvatting van het debat niet in diens inbreng. Hij constateert dat de heer El Abassi met het CDA en met andere partijen voorstander is van stevig straffen als het gaat om zware drugscriminaliteit en ondermijning.

De heer El Abassi (DENK) antwoordt bevestigend. Hij richt zich vooral op proportionaliteit en is tegen disproportionaliteit. Hij ziet de disproportionaliteit terugkomen in het debat in de raad.

Hij vervolgt zijn betoog met zijn afgeronde vraag aan de burgemeester of zij het eens is met hem met dat vooral de onderliggende problematiek weggenomen moet worden zoals armoede, gezondheid, verslaving en kansenongelijkheid en straffen aan de achterkant met vooral de focus gericht op de voorkant.

550 **De heer Koning** (D66) neemt aan dat de heer El Abassi het eens is met zijn fractie dat geen van de partijen hier aanwezig in het kader van jeugdcriminaliteit de onschuldpresumptie aan de orde stelt of daaraan zou willen tornen.

De heer El Abassi (DENK) antwoordt bevestigend. Hij herhaalt zijn inbreng gericht op het voorkómen van jeugdcriminaliteit.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) hoorde in de Raadsinformatiebijeenkomst veel begrip bij het college en de ondersteuners en de bereidheid om over eigen grenzen heen te gaan als het gaat om de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Zij vraagt of dat beeld wordt herkend door DENK.

560 **De heer El Abassi** (DENK) gelooft in de goede intenties. Hij spreekt over de feitelijk genomen besluiten die het stadsbestuur heeft genomen. Daarmee heeft hij veel moeite. Hij is erop gericht ruimte te maken voor groepen zoals jeugdigen in Utrecht om zich terug te vechten in de samenleving; dit met het oog op de bestrijding van jeugdcriminaliteit.

De voorzitter rondt hiermee dit debat af. Hij dankt de heer El Abassi voor diens inbreng. En hij verneemt dat er geen fracties meer zijn die nog inbreng willen leveren. Hij geeft het woord aan de burgemeester voor de beantwoording.

De beantwoording

570 **Burgemeester Dijkma** dankt de fracties voor het agenderen van dit thema. Dit onderwerp houdt iedereen bezig en raakt iedereen. Zij refereert aan de inbreng van mevrouw Fattal.

Het lijkt landelijk een beetje mee te vallen. Maar dieper inzoomend op dit thema is te zien dat er zowel landelijk als in Utrecht een aantal verontrustende tegensignalen is. In de periode 2015-2021 is jeugdcriminaliteit afgenomen. Tegelijkertijd is te zien dat de zwaarte van de criminaliteit toeneemt. Die worden ook wel de high impact crimes genoemd in de commissie. Binnen de G4 is Utrecht de negatieve uitzondering met een stijging van 18 naar 25 verdachten op 1000 leeftijdsgenoten. Het is lastig te zeggen wat er achter zit. Heel veel van organisatie van cokehandel vindt in de regio Utrecht plaats. Bedrijven worden naar binnengesleurd in de drugscriminaliteit.

580 Minderjarigen worden gezocht om pakketjes te bezorgen. De burgemeester schetst

de situatie van sommige jongeren waardoor ze baat hebben bij de hoge betalingen of waardoor ze extra verleid worden of anderszins.

De genoemde nota is een raadsbesluit waarbij de focus nadrukkelijk ook ligt op preventie. Dat kan nooit zonder repressie. Waar het mogelijk is, moet het stadsbestuur er vroeg bij zijn om zaken te voorkomen. Het college wil jongeren terugronselen in Utrecht die al het criminele pad zijn opgegaan. Dat is nieuw in Utrecht. De burgemeester bevestigt dat er dan ook tot haar spijt jongeren zijn die niet te redden zijn. Dan moet het stadsbestuur hard zijn.

590 Het is bekend dat mensen slechter uit de detentie komen. Daarom is het college bezig het programma Detentie en Terugkeer op een nieuwe leest te schoeien waarbij geprobeerd wordt aan de voorkant in te zetten op de betekenis van terugkeer in de samenleving en hoe te voorkomen is dat foute vrienden bij de poort van de instelling de ex-gedeteneerde staan op te wachten om hem terug in het criminele circuit te trekken.

De heer Wiegant (SP) is benieuwd naar de begeleiding na detentie. Hij vraagt of daarover nog informatie naar de raad gaat.

Burgemeester Dijkma antwoordt dat zij dat goed voor mogelijk houdt. Ze denkt dat het college op enig moment de voortgang zal laten zien aan de raad rond het programma Detentie en Terugkeer. Het college komt hier zeker op terug.

600 Zij vervolgt haar beantwoording met heer Van Steeg te bevestigen dat er een probleem is en dat de gezinnen bereikt moeten worden waaruit de jongeren komen. De ervaring - ook in andere steden - is dat het belangrijk is om broertjes en zusjes mee te nemen in de aanpak. De leefomgeving is ook toegevoegd als om ook te beïnvloeden. Er moet verdergaand gesproken worden met de scholen. Wanneer zij kunnen en willen helpen om te signaleren, zijn daarin trainingen om te geven. Zij heeft dan de support nodig van de wethouder Onderwijs en ook de middelen vanuit Onderwijs.

610 **De heer Van Steeg** (CDA) zal zeker niet tegen het deel stemmen van het coalitieakkoord dat de topX aanpak betreft. Hij vraagt welke uitbreiding de burgemeester voor mogelijk houdt met de extra middelen die nu naar Utrecht gaan komen.

Burgemeester Dijkma zal het gaan redden wanneer zij niet allerlei wensen van de raad moet bekostigen uit de 3 miljoen euro.

De heer Van Steeg (CDA) vraagt wat de burgemeester dan probeert te redden.

Burgemeester Dijkma wil en stelt de raad voor de middelen die belegd zijn voor de nota Grenzen stellen en Perspectief bieden, in te zetten voor de TopX-aanpak van 90 jongeren naar 300. Dan kan zij het redden. Wanneer aan scholen trainingen worden gegeven, is het belangrijk dat bijvoorbeeld vanuit de wijkaanpak, vanuit de onderwijsmiddelen geholpen wordt om in dat opzicht extra stappen te zetten. Het wordt ingewikkeld wanneer het allemaal uit het ene potje moet.

620 **De heer Van Steeg** (CDA) begrijpt dat. Dan zouden de wensen die de raad heeft uit een andere begroting moeten komen.

Burgemeester Dijkma merkt op dat integraal opgepakt kan worden in wat met scholen gedaan wordt en aan scholen gevraagd. Het helpt wanneer andere middelen dit beleid ondersteunen. Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheid breder gevoeld wordt dan alleen op het veiligheidsdomein, niet alleen op inhoud maar ook op middelen.

Mevrouw Assen (PvdA) begrijpt en krijgt bevestigd dat de top 300 aanpak integraal mogelijk zal zijn. Zij meent dat er dan ook nog rijksmiddelen zijn, los daarvan. Zij vraagt of die dan al zijn uitgegeven. Waarvoor worden die middelen benut?

630 **Burgemeester Dijkma** bevestigt dat die middelen nog niet zijn uitgegeven. De voorwaarde van het Rijk om bijvoorbeeld voor Overvecht middelen vrij te maken ook voor deze aanpak, was dat er een matching zou komen vanuit de gemeente. Het Rijk eist dat als cofinanciering.

Mevrouw Assen (PvdA) houdt het voor mogelijk dat bij schoolbesturen er ook nog middelen zijn. Daarover zal mogelijk op een andere plek het gesprek gevoerd moeten worden. Zij kan zich voorstellen dat de integraliteit geborgd wordt door mensen bij OOV in een regierol, ook als het gaat om doelen buiten de 300 jongeren uit de TopX aanpak. Daarvoor zijn dan de extra middelen nodig.

640 **Burgemeester Dijkma** zegt de brief toe om vast te leggen hoe het college dit ziet. De burgemeester heeft de regierol voor de integraliteit als het gaat om jeugdcriminaliteit. Zij kan daar niet alleen voor staan. Dat betekent dat het college het gesprek aangaat met de wijkwethouder, met de wethouder Onderwijs, en met de wethouder die over jeugd gaat om na te gaan hoe de programma's in de wijken versterkend kunnen zijn op wat op dit dossier gebeurt.

De heer Van Steeg (CDA) is blij met de toegezegde brief. Hij had juist nu gedacht een stap verder te zijn dan dat er nu nog overlegd moet worden met andere wethouders.

650 **Burgemeester Dijkma** merkt op dat de heer Van Steeg het nu zelf enigszins zuinig maakt. Het college is al lang aan het werk. De burgemeester ging niet stilzitten met haar mensen. De persoonsgerichte aanpak is in ontwikkeling. Het college werkt aan het thema van de criminele geldstromen. De FIOD gaat daarop ook het een en ander doen, speciaal voor de gemeente Utrecht. Mogelijk gaan de scholen nog een extra rol nemen. Mogelijk wil het college nog andere dingen doen die nog niet in de nota belegd zijn die dat bredere thema van de jeugdcriminaliteit en het voorkomen daarvan of het terughalen van mensen uit die criminaliteit extra impuls geven. Daarvoor is ook het gesprek nodig hoe dat te gaan doen met de scholen, wie daar welke verantwoordelijkheid pakt, et cetera.

660 **De heer Van Steeg** (CDA) merkt op dat er al middelen zijn veilig gesteld voor deze aanpak. Hij voegt eraan toe dat hij dit een cruciaal onderdeel vindt van het succes van deze nota. Maakt de burgemeester zich geen zorgen over dat zij met de pet in de hand langs de wethouders moet gaan om de sociale agenda voor elkaar te krijgen?

Burgemeester Dijkma antwoordt dat het niet zo is dat in de topX aanpak geen sociale agenda zit. De PGA-aanpak gaat over toeleiding naar werk, over hoe ervoor te zorgen dat iemand die een vervolgopleiding wil doen maar dat niet mag omdat hij geen VOG heeft, die toch gaat doen. Dat zijn daarin allemaal sociale issues. Het zou mooi zijn wanneer er meer hulptroepen kwamen vanuit de verschillende kolommen om het beleid nog verdergaand te ondersteunen. Ze kan wel degelijk stappen zetten.

670 **De heer Van Steeg** (CDA) heeft niet gezegd dat er geen sociale agenda in zit. Die is wel heel duidelijk nodig. Daar moet dus nog het nodige gebeuren. Hij is benieuwd naar de brief. Hij hoopt dat in de brief duidelijk wordt gemaakt wat er nodig is in de vorm van een escalatieladder, wat verwacht wordt en hoe dat verder omgezet wordt in concreet beleid.

Burgemeester Dijkma antwoordt bevestigend. Zij zal daarin ook het thema sociale media een plek geven. Zij vervolgt met de inbreng van mevrouw Meerding te beantwoorden op de gevraagde verklaring voor de toename van de verharding. Daarvoor zou een diepgaander onderzoek gedaan moeten worden. Het college is in gesprek met een aantal topcriminologen om beter zicht te krijgen op een aantal zaken. Zij kan

680 zich voorstellen op enig moment een wetenschappelijk onderbouwd antwoord te kunnen geven.

De mogelijkheid bestaat om scholen te vragen hun inbreng te hebben. De burgemeester wil dat heel graag doen.

De burgemeester bevestigt mevrouw Assen dat het voor het college belangrijk is een extra stap te zetten om de doorgroeiers te redden die nog te redden zijn. De burgemeester is het niet eens met de stelling dat alleen de mensen die in de fuik zitten, beetgepakt moeten worden. Heel veel criminologen in Nederland zijn het daarmee niet eens en ook deze raad niet omdat de raad de nadruk legt op preventie. Wanneer het stadsbestuur de mensen niet wil zien die voor de fuik zwemmen, zou het stadsbestuur niet aan preventie doen. De burgemeester schetst de impact van het sociale

690 programma voor sommige gezinnen. Dan gaat het ook om echte criminelen, niet om twijfelgevallen.

Het pilot Koers en Kansen is inderdaad geëvalueerd. Het college heeft dat verankerd in het programma Detentie en Terugkeer.

De burgemeester gaat met haar collega Ahmed Marcouch praten over het programma Prospect for Cash. Dat past goed binnen de activiteiten van Utrecht.

Zij bevestigt dat de rellen destijds een leerschool waren, ook online. Het college gebruikt alle signalen ook die online worden opgevangen ten bate van de bondgenoten, de buurtvaders en -moeders, het jongerenwerk. Het college heeft daar een belangrijke ervaring opgedaan.

700 Wat Pieter Tops zei sluit aan bij de inbreng van mevrouw Nolten. Het college moet repressief durven te zijn wanneer dat echt nodig is. Deze groep jongeren heeft ook grenzen nodig. De burgemeester is het eens met mevrouw Nolte dat kansenongelijkheid en arbeidsdiscriminatie een probleem vormen. Het helpt niet zich gewent te voelen wanneer stages niet gevonden worden. Dat gegeven moet worden onderkend. Het niet hebben van een verklaring omtrent gedrag is een groot probleem voor deze groep om weer terug te keren in de samenleving. De burgemeester heeft met de meeste organisaties gesproken over de ruimte die de gemeente graag wil hebben om mensen dat vertrouwen te laten terugverdienen. Wanneer deze mensen dat

710 vertrouwen niet terug willen verdienen, is het wat haar betreft klaar. Zij wil altijd mensen een kans geven. Het college houdt de ontwikkelingen in de gaten via monitoring om te kunnen weten of er sprake is van vooruitgang.

Zij is het eens met heer Koning dat samenwerking met de scholen een belangrijk thema is. Zij wil het hele drugsdebat niet gaan voeren in dit verband.

Richting de heer El Abassi bevestigt zij niet het hele ondermijningsdebat te willen voeren in dit verband. De burgemeester vindt dat de heer El Abassi veel stellingen heeft ingenomen die wat haar betreft niet juist zijn. Zaken van onschuldige ondernemers worden niet gesloten. Wanneer het college zaken aantreft waarmee drugs gemaakt kunnen worden, gebruikt zij haar instrumenten. Dat is altijd navolgbaar en

720 getoetst door de rechter. Het college gaat er niet op een disproportionele manier mee om. Wanneer dat wel het geval zou zijn, is het aan de rechter om daarover een oordeel te vellen.

De heer El Abassi (DENK) noemde het voorbeeld van de Straatweg waarin voor een middenstuk redelijk onbeargumenteerd de openingstijden beperkt zijn. Daarover maakte hij zijn opmerking over ondernemers die geraakt werden door de maatregelen terwijl ze niets verkeerd hadden gedaan. Daarop kreeg hij het antwoord dat de goeden onder de kwaden moesten lijden. Wanneer de burgemeester aangeeft dat sluitingstijden wel opgelegd zijn om bepaalde redenen, verneemt hij die redenen

graag. Naar wat hij weet dat het hele gebied gepakt en daarmee ook ondernemers die niets hadden gedaan.

730 **Burgemeester Dijkma** merkt op dat dit debat al drie keer gevoerd en beslecht is. Zij vraagt hem zich te houden aan het onderwerp van dit debat.

De heer El Abassi (DENK) vindt dat dit wel degelijk met jeugd te maken heeft. Dit doet iets met de aanpak die mogelijk is. De ondernemers zijn de ogen en oren van de gemeente; hij adviseert de burgemeester de ondernemers erbij te betrekken en ervoor te zorgen dat partijen gezamenlijk deze aanpak van jeugdcriminaliteit op zich nemen. De ondernemers staan altijd aan de kant van de gemeente. Zij hebben destijds het gevoel gekregen dat zij aangepakt werden, en niet de jeugdige op dit moment. Hij adviseert de burgemeester de handreiking vanuit ondernemers aan te pakken. In dit opzicht heeft het te maken met de aanpak van jeugdcriminaliteit.

740 **Burgemeester Dijkma** werkt - de inbreng van de heer El Abassi bevestigend - graag samen met ondernemers. Zij merkt ook dat ondernemers over het algemeen blij zijn wanneer de gemeente ondernemers aanpakt die een concurrent zijn en niet op het goede pad zitten. Dat zou valse concurrentie zijn.

De heer El Abassi (DENK) benadrukt dat hij over ondernemers sprak die niets verkeerd hebben gedaan. De gemeente heeft instrumenten wanneer ondernemers verkeerde dingen doen. Dan moeten die ondernemers ook heel hard worden aangepakt. Hij herhaalt zijn inbreng en zijn oproep aan de burgemeester.

Burgemeester Dijkma neemt hiervan akte.

750 **De voorzitter** verneemt dat de burgemeester hiermee haar beantwoording heeft afgerond.

Het ging om een behandeling in één termijn. De voorzitter geeft gelegenheid om vragen te herhalen die gesteld zijn waarop het antwoord is gemist. Hij constateert dat die vragen er niet zijn.

Hij recapituleert de gedane toezeggingen:

de burgemeester zegt toe de raad in het licht van de nota Grenzen stellen en Perspectief bieden schriftelijk te informeren in oktober 2022 over de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit, de toepassing van social media, de digitale weerbaarheid van de samenleving en de opbrengsten van het werkbezoek aan de burgemeester van de gemeente Arnhem.

760 **De voorzitter** vraagt of de agenderende fracties tevreden zijn met de bespreking of dat zij behoefte hebben aan een raadsbehandeling.

De heer Van Steeg (CDA) heeft geen behoefte aan een raadsbehandeling en ziet uit naar de toegezegde brief.

Mevrouw Meerding (VVD) zal het verloop monitoren. Zij heeft geen behoefte aan een raadsbehandeling.

Mevrouw Assen (PvdA) sluit zich daarbij aan.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) is het eens met de vorige sprekers.

De heer Van der Graaf (ChristenUnie) is het eens met de vorige sprekers.

770 **De voorzitter** concludeert dat hiermee de bespreking is afgerond. Hij schorst de vergadering voor 5 minuten en heropent die voor de bespreking van agendapunt 8.

8. Raadsbrief rapportage “Aanpak Ongewenst gedrag en openbare ordeproblemen Kop van Lombok”

Burgemeester, Beleidsterrein: Openbare Orde en Veiligheid

Geagendeerd door T. Meerdling (VVD), H. Assen (PvdA), D. Bosch (PVV), B. van Steeg (CDA)

780 *Doel van de agendering is het bespreken van de rapportage van het Verweij Jonkerinstituut. Specifiek willen de fracties in gesprek over de conclusies en aanbevelingen (van de gesprekstafels) uit het rapport en over wat wij hier als gemeente mee gaan doen. De fracties willen graag met elkaar reflecteren op het geschetste beeld omtrent de sociale veiligheid in Lombok en bespreken welke acties hierop zouden moeten volgen en welke aanpak gewenst is. Zij willen hierbij ingaan op een aanpak voor zowel de lange- als de korte termijn en op de financiële middelen hiervoor. Ook willen zij de burgemeester bevragen over haar visie op het rapport.*

790 **De voorzitter** leidt de bespreking in aan de hand van de annotatie bij de agenda (zie boven). Dit onderwerp zal in één termijn worden besproken. Hij vraagt de niet-agenderende fracties kort en krachtig inbreng te leveren met punten die dan nog niet eerder zijn ingebracht.

De commissie

800 **Mevrouw Meerdling** (VVD) merkt op dat het rapport van het Verweij-Jonker instituut duidelijk is: het gaat niet goed in het gebied rondom de Kop van Lombok, in ieder geval niet goed genoeg. Zij noemt in dit verband de Kanaalstraat en de Damstraat die een complexe problematiek kennen. Zij noemt de overlast van het verkeer en van hangjongeren. Er ontstaan opstootjes en incidenten, er wordt veel afval op straat gegooid, en vrouwen voelen zich er onveilig omdat ze worden nageroepen. Dit beeld kwam in 2020 al uit onderzoek naar voren. Gelet op dit nieuwe onderzoek lijkt er tot haar spijt nog niet echt iets te zijn veranderd.

Zij noemt ook goede punten: de Kanaalstraat en de Damstraat worden ook geprezen om het grote aantal unieke winkels en de horeca en de diversiteit daarvan. Zij vindt dat die kant ook benoemd moet worden. Wanneer het gemeentebestuur de inwoners van Lombok echt wil helpen, staat voor haar vast dat er iets gebeuren moet. Om te weten wat er moet gebeuren zijn er in dit onderzoek gesprekken gevoerd met verschillende betrokken partijen. In positieve zin viel het haar fractie op dat er ook echt gesproken is met buurtbewoners en met lokale ondernemers. Daaruit zijn aanbevelingen voortgekomen die de VVD van harte ondersteunt.

810 De eerste aanbeveling uit het rapport luidt “Een meerjarencommitment vanuit de gemeente, inclusief geld voor een integrale aanpak”. Zij schrok van de reactie van het college op het onderzoek in de raadsbrief. Zij leest daarin dat niet alle aanbevelingen zullen worden opgevolgd omdat daarvoor geen geld beschikbaar is. De VVD is onaangenaam verrast door die conclusie. Die klinkt wel heel erg gemakkelijk in haar oren. Het nieuwe coalitieakkoord brengt mogelijk hoop. Daarin staat dat er wel geld beschikbaar wordt gemaakt voor de integrale aanpak van deze beide straten, in ieder geval tot 2026. Zij vraagt of het juist is dat er wel extra geld wordt vrijgemaakt en of dat betekent dat het college alle aanbevelingen opvolgt. Of gaat de burgemeester nu alsnog keuzes maken, en zo ja waarvoor wordt dan gekozen?

820 De VVD heeft hierbij ideeën. Haar fractie ziet het liefst dat alle aanbevelingen worden opgevolgd en uitgevoerd. Twee aanbevelingen vielen haar in het bijzonder op en die niet echt benoemd worden door het college in de raadsbrief: (1) inzetten *op en en*, op de sociale kant zoals voorzieningen en het aanspreken door bewoners en aan de andere kant een harde aanpak en bewust maken van de norm op wat echt niet kan in de buurt. (2) de politiek aan boord krijgen. Mevrouw Meerdling merkt op dat er een

aantal politieke taboes is, zoals het bedelverbod, camera's en gebiedsverboden terwijl in Lombok er wel behoefte is om die in te voeren.

De heer Bosch (PVV) vraagt waaruit die harde aanpak bestaat voor de VVD.

830 **Mevrouw Meerding** (VVD) merkt op dat dit een van de aanbevelingen was uit het rapport. In haar beleving worden er verschillende dingen genoemd in het rapport; sommigen zeiden zelfs iets over preventief fouilleren. Volgens haar wordt dit bedoeld in het rapport. **De heer Bosch** (PVV) vraagt of de VVD dat ook onderschrijft.

Mevrouw Meerding (VVD) antwoordt bevestigend; in ieder geval dat gekeken wordt naar de opties hoe die op een goede manier in de aanpak terecht kunnen komen. Zij vervolgt haar inbreng in haar termijn.

Zij ziet de aanbevelingen graag opgevolgd. Zij vraagt hoe de burgemeester dat ziet. Het valt haar verder op dat aan gesprekstafels meermalen bepaalde thema's zijn benoemd die zij niet direct terug ziet in de aanbevelingen, bijvoorbeeld waar gesproken wordt over de horeca. Voor haar is niet helemaal duidelijk waarom bepaalde uitspraken wel tot een aanbeveling hebben geleid, en sommige uitspraken niet.

840 Mogelijk is dit ook een vraag voor de onderzoekers. Zij vindt dat bepaalde relevante uitspraken meegewogen zouden moeten worden. Zij roept het college daartoe op.

Dit onderzoek ligt nu voor. Er zijn aanbevelingen en er is geld. Mevrouw Meerding vraagt hoe de effecten zijn te zien van de acties die in de komende maanden gemonitord gaan worden. Zij vraagt hoe de burgemeester dit ziet en of daarvoor concreet iets vorm te geven is, bijvoorbeeld een terugkoppeling naar de raad.

Zij pleit ervoor een stip op de horizon te zetten en te hopen dat over vier jaar vast te stellen is dat er echt iets positiefs is veranderd. Zij gunt dat de inwoners van Lombok, van de Kanaalstraat en van de Damstraat.

850 **Mevrouw Assen** (PvdA) sluit zich aan bij de inbreng van de VVD over de aanbevelingen.

Ze gaat in op schoon, heel en veilig. Dan gaat het niet alleen over het op orde zijn van de verkeersveiligheid maar ook van de sociale veiligheid. Daaraan schort het ook volgens dit onderzoek. Veel wordt verwezen naar de fysieke herinrichting van de omgeving. Daarop wordt lang gewacht. Haar fractie wil ervoor waken dat de indruk ontstaat dat de gemeente er daarmee is. Zij vraagt hoe de burgemeester de gevolgen van de herinrichting zichtbaar gaat maken: waaraan draagt die herinrichting bij en waaraan ook niet? Haar fractie denkt dat het verschil gaat maken. Deelt zij de opvatting dat de gemeente er daarmee niet is?

860 **De heer Koning** (D66) begrijpt vraag van mevrouw Assen. Zijn vraag aan haar is dan of zij deelt dat een groot deel van de problemen die Verweij-Jonker constateert, namelijk te hard rijden, file-parkeren, onveilige situaties op de weg, afval op straat door een gebrek aan prullenbakken in de openbare ruimte wel adequaat wordt aangepakt door de herinrichting die er aan gaat komen.

Mevrouw Assen (PvdA) kan dat met de heer Koning alleen maar hopen en zij verwacht dat ook. Zij pleit ervoor snel ermee te starten. In het gevoel van wantrouwen richting de overheid leest zij ook terug dat dat ook te maken heeft met de duur van de herinrichting van de Kanaalstraat en dat gebied. Zij pleit ervoor zelf ervoor te zorgen dat wat het gemeentebestuur kan beïnvloeden, het bestuur dat snel doet. Intimiderend gedrag houdt niet op bij een anders ingerichte straat. Met de herinrichting is het gemeentebestuur er nog niet.

De heer Bosch (PVV) gelooft niet dat dat gebrek aan vertrouwen in de overheid het gevolg is van de duur van de herinrichting.

Mevrouw Assen (PvdA) denkt dat het verlies van vertrouwen klein kan beginnen; de gemeente is ook de overheid wanneer zij afspraken niet nakomt, en niet toegankelijk is voor bewoners en niet de indruk wekt de bewoners serieus te nemen; dan draagt dat daaraan bij. Zij houdt het voor mogelijk dat zelfs de landelijke politiek hieraan bijdraagt. Daarover is zij het eens met de heer Bosch. Het is niet voor het eerst dat een project in Utrecht de streefdatum niet haalt.

880 Zij vervolgt haar inbreng in haar termijn met in te gaan op dat in het onderzoek staat dat meerdere factoren bijdragen aan sociale onveiligheid. Ook daar lijkt de integraliteit van aanpak hard nodig: niet alleen de fysieke omgeving maar ook het gedrag beïnvloeden en vooral voorkomen. Zij gaat ervan uit dat waar de burgemeester zojuist toezeggingen deed over die integraliteit, die integraliteit ook geldt in deze aanpak en hoe die tot stand komt, namelijk ook met de collega-collegeleden die daarop invloed hebben. Zij denkt aan de relatie met onderwijs, met welzijn; ook daar zullen wat haar betreft de partijen om de tafel moeten om gezamenlijk effectiever te zijn dan ze al zijn met het goede werk dat al wordt geleverd. Haar fractie denkt dat *een peer to peer*

890 *aanpak* ook in dit gebied kan helpen om het gedrag van groepen jongeren te beïnvloeden. Haar fractie kreeg een toezegging op de inzet van ervaringsdeskundigen bij de nota Grenzen stellen en Perspectief bieden. Zij begrijpt dat die naar de raad toe komt bij het Uitvoeringsprogramma. Zij hoopt dat de burgemeester hier kan toezeggen dat de inzet van *peer to peer* ervaringsdeskundigen onderdeel kan zijn van een goede aanpak.

Zij gaat dieper in op het gebrek aan chillplekken. Zij is nagegaan waar die plekken zijn. Er zou op het Moskeplein een jongerenkamer van ULU en van JOU moeten zijn. Die van JOU bestaat niet meer. Haar fractie heeft contact gehad met ULU die aangeeft zijn best te doen om breed open te zijn voor jongeren, ook tot middernacht

900 in de weekenden, en dat daar goed gebruik van wordt gemaakt, maar dat ze zich daarin niet gesteund voelen door de gemeente. ULU draait helemaal op vrijwilligers. De behoefte zit vooral in de avonduren. Zij vraagt de burgemeester hoe te beïnvloeden is dat het aanbod van jongerenwerk juist dan georganiseerd wordt wanneer die behoefte er is, dus soms ook meer in de avonduren. Zij vraagt of de burgemeester kan toezeggen dat er een gesprek plaatsvindt met de vrijwilligers van ULU zo dat zij zich ook gesteund voelen en niet afhaken. Zij benadrukt de indruk te hebben dat ULU heel goed werk doet. Zij vraagt of de burgemeester met de wethouder Jeugd het overzicht kan geven van waar in de stad deze plekken zijn zo dat te zien is waar de gaten vallen.

910 Zij vraagt over de politiepost op de Kanaalstraat of de agenten in staat zijn hun werk goed te doen. Eerder deden zich afschuwelijke incidenten voor waarbij mensen van de straat zich tegen de politie keerden. Zijn zij veilig genoeg om hun werk goed te doen op een manier die effectief is? Hiermee rondt zij haar inbreng af.

De heer Bosch (PVV) merkt op dat Lombok een prachtige wijk is met een rijke geschiedenis. Hij merkt op dat veel Utrechters dat anders ervaren. Hij heeft dat ook gelezen en gezien. De Kop van Lombok met het centrale punt de Damstraat, is vaak geen fijne plek. Hij weet dat daar hufters te hard rijden, dubbel geparkeerd staan en afval op straat gooien. Daar helpen geen prullenbakken bij.

920 Iemand die daarvan iets zegt, heeft direct 30 man in zijn nek en krijgt scheldpartijen. Ook dat is de Kop van Lombok. De vraag is nu hoe daarvan wel een fijne en veilige

plek te maken. Dan moet eerst het probleem benoemd worden. Zijn fractie is blij met het rapport van Verweij-Jonker. Ook daarin staan vaak dezelfde pampertermen.

De heer El Abassi (DENK) vraagt of de heer Bosch weleens de Kanaalstraat of de Damstraat bezoekt. **De heer Bosch** (PVV) antwoordt bevestigend.

De heer El Abassi (DENK) vraagt of de heer Bosch de ervaringen die hij benoemde, zelf ook heeft ervaren. **De heer Bosch** (PVV) antwoordt dat hij die ervaring niet had op het door hem bedoelde moment. Hij bevestigt daar wel iets te hebben ervaren. Hij vraagt of hij daarover moet uitweiden. **De heer El Abassi** (DENK) hoeft dat niet in detail te horen. Hij wil graag weten of de problemen waarvan de heer Bosch gewag maakte, hijzelf ook heeft ervaren: uitschelden, et cetera.

930

De heer Bosch (PVV) heeft dat daar zeker wel een keer gezien en zeker voor het supermarktje op de Damstraat. Hij spreekt in dat verband over opstootjes.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt naar de betekenis van “pamperterm”.

De heer Bosch (PVV) noemt termen als “samen”, “gesprek aangaan”, et cetera.

Mevrouw Assen (PvdA) merkt op dat wat haar betreft het stadsbestuur datgene doet dat effectief is. Dat is soms de wortel en niet de stok. Zij vraagt of de heer Bosch dat met haar eens is.

940

De heer Bosch (PVV) merkt op dat deze aanpak sinds de jaren '90 in gebruik is. Hij heeft niet het gevoel dat die een succes is. Hij vervolgt zijn inbreng in zijn termijn. Hij vindt dat de groep die in Lombok woont veel kansen heeft gekregen sinds de jaren '90. *Hierna volgt een debat over woordkeus in en buiten het debat. In het verslag wordt de discussie gehandhaafd over het rapport van het Verweij-Jonker instituut en over de inhoud van dit onderwerp.*

De heer El Abassi (DENK) vraagt of de heer Bosch het relevant vindt te zeggen dat de overlast op de Kanaalstraat en de Damstraat veroorzaakt wordt door mensen met een niet-westerse achtergrond.

De heer Bosch (PVV) merkt op dat dat letterlijk in het rapport staat van Verweij-Jonker. Hij heeft dat niet verzonnen. Hij vervolgt zijn bijdrage in zijn termijn.

950

Hij merkt op dat de politie, mensen staande houdt vanwege *passend in het profiel met hun Gucci-tas en -petje*. Zijn fractie vindt dat niet vreemd. Hij vindt dat geen discriminatie. Hij vindt dat gezonde profilering.

Gesteld wordt dat wanneer de agent iemand aanhoudt de hele straat zich ermee bemoeit. De vraag is wat de PVV ermee wil. Bekend is dat de PVV landelijk al veel voorstellen heeft gedaan, zoals criminelen met een dubbel paspoort denationaliseren en uitzetten. Hij beschouwt dat als een mogelijke verbetering voor de Kop van Lombok. De gedachte het probleem te verminderen door het gebied autoluw te maken, bestempelt hij als naïef. Nu is al te zien dat degenen die zich nu niet goed gedragen, zich daaraan niets gelegen laten liggen. Hij verwacht dat het eenrichtingsverkeer niets gaat worden. Daardoor krijgt de politie het nog drukker omdat zij daarop moet handhaven. De agenten worden door veel partijen uitgemaakt voor racist wanneer ze in de kofferbak willen kijken. Hij vraagt hoe de burgemeester dit ziet als het gaat om handhaving.

960

Zijn fractie wil graag op deze plek meer cameratoezicht en een bedelverbod. Het stadsbestuur moet wat hem betreft laten zien dat in deze straten de wetten en regels gelden en niet die van de criminelen, van verkeersshuffers en van mannen die vrouwen intimideren. Waarom heeft de burgemeester hier niet het straatintimidatiescherm neergezet? Of heerste de vrees dat dat scherm snel kapot gemaakt zou zijn?

970

Zijn fractie pleit voor een permanente pascontrole. Daarover stelde zijn fractie al eerder schriftelijke vragen. Bij dergelijke controles wordt geprofileerd. Hij vindt dat

niet per se racistisch. Dat is ook realistisch. Hij stelt voor dit over te laten aan de politie en niet aan het gemeentebestuur.

Mevrouw Assen (PvdA) hoort de heer Bosch alleen ingaan op de handhavende repressie. Zij vraagt of de heer Bosch openstaat voor het commentaar van deskundigen op preventie die effectiever is in de bestrijding van crimineel gedrag en in dat kader voorstellen te steunen of te doen.

980 **De heer Bosch** (PVV) zegt niet dat het helemaal niet werkt. Hij vindt het te prijzen dat de jongerenwerker om 2:00 uur 's nachts de straat op gaat om te kijken of jongeren ontsporen. Hij vindt dat goed werk. Hij ziet ook een punt waarbij de mogelijkheid om van daaruit te beïnvloeden voorbij is. Een buurthuis kan wel helpen maar niet voor iedereen. Waar het niet meer helpt, zal de overheid richting handhaving moeten gaan.

Mevrouw Assen (PvdA) deelt dat laatste. Zij vraagt of de heer Bosch met haar deelt dat criminaliteit en het risico op crimineel gedrag samenhangen met ook het krijgen van kansen, met ook kansengelijkheid op goed onderwijs, op een baan, op opgroeien in armoede. De PvdA ziet die samenhang. Zij vraagt of de heer Bosch die relatie ziet.

990 **De heer Bosch** (PVV) vindt deze vraag interessant. Hij ziet juist deze groep veel kansen krijgen. Hij ziet een heel gemengde samenstelling op de universiteit. Hij ziet genoeg mensen die kansen hebben gepakt en die bijvoorbeeld werken bij de belastingdienst of bij een ministerie. Mensen kunnen die kansen krijgen en pakken, net zoals iedereen.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt wat de heer Bosch bedoelt wanneer hij zegt “dit zijn juist de mensen die kans na kans krijgen”. Hoe weet de heer Bosch hoe deze mensen zijn opgegroeid, of zij opgroeiden in armoede, of in een éénoudergezin of in multiproblematiek.

1000 **De heer Bosch** (PVV) kan die vraag omdraaien en vragen hoe mevrouw Assen dat weet. Hij volgt al jaren de politiek, hij ziet al jaren in allerlei wijken weer een nieuw project verschijnen. Hij ziet veel meer van dat soort projecten op bepaalde wijken losgelaten worden dan op wijken waar het volgens mevrouw Assen goed gaat. In dat opzicht vindt hij dat er kansen zijn. Hij vervolgt zijn betoog in zijn termijn. Wat hem betreft moet de gemeente ondersteunen waar dat mogelijk is en dan vooral met repressie. Pamperen vindt hij niet meer de oplossing. De gemeente is volgens hem al te ver heen.

De heer El Abassi (DENK) hoorde de heer Bosch zeggen dat het om burgers gaat van een bepaalde etniciteit. Daarmee lijkt hij in zijn ogen de etniciteit te koppelen aan het gedrag. Hij vraagt of de heer Bosch het met hem eens is dat hij ervan overtuigd is dat criminaliteit binnen een bepaalde etniciteit vaker voorkomt dan bij anderen.

1010 **De heer Bosch** (PVV) heeft dat niet gezegd. Hij vindt dat dit ingevulde aannames zijn. **De heer El Abassi** (DENK) zal dit teruglezen in de notulen. Hij heeft geen vervolgvraag.

Mevrouw Assen (PvdA) constateert dat de PVV provoceert en inspeelt op de onderbuik. Zij gaat niet op elk element daarvan in. Zij geeft aan dat de commissie twee belangrijke debatten over veiligheid voert vanochtend. Onder andere door haar partij geagendeerd. Dat is niet omdat zij veiligheid niet belangrijk vindt of dat af wil doen met theedrinken. Haar fractie kijkt naar wat effectief is. Haar fractie heeft in de afgelopen jaren daaraan bijgedragen, onder andere met een effectieve wijkaanpak, met een verbeterde veiligheid. Dat neemt niet weg dat er nog steeds problemen zijn. Dat is ook waarom haar fractie dit adresseert vandaag. Zij is blij dat de heer Bosch

1020 hierbij ook aanwezig is. Zij stelt voor gezamenlijk na te gaan hoe ervoor te zorgen dat alle Utrechters in veiligheid in een veilige buurt kunnen opgroeien. Daar hoort voor haar fractie altijd kansengelijkheid bij en wanneer dat nodig is een tweede kans. Zij vindt dat een stuk constructiever dan de inbreng van de heer Bosch.

De heer Bosch (PVV) hoorde geen vraag. Hij heeft willen aangeven hoe het een en ander is ontstaan in deze stad.

De heer Koning (D66) hoort de heer Bosch veel steun uitspreken voor de politie, voor individuele agenten die in de gemeente Utrecht hun best doen om op een integere manier het werk te doen. Gisteren werd bekend dat de politie-organisatie zelf ook kritisch is op haar functioneren in de afgelopen jaren voor wat betreft het discriminatiebeleid. De politie gaat een strengere hardere interne lijn voeren, volledig gesteund door D66. Hij vraagt of de PVV die nieuwe lijn van de politie-organisatie steunt.

De heer Bosch (PVV) merkt op dat daar waar daadwerkelijk sprake is van racisme of discriminatie, hij het goed vindt om dat te onderzoeken en aan te pakken. Uiteraard steunt hij de nieuwe aanpak.

De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat veel al is besproken en hij houdt zijn inbreng kort.

1040 Hij vindt dat het Verweij-Jonker instituut een goede analyse heeft gemaakt op basis van de gesprekken die zijn gevoerd. Zijn fractie kan de aanbevelingen steunen. Hij ziet dat dit het moment is om de problemen aan te pakken: de nieuwe inrichting van de Kanaalstraat, Damstraat en de ontwikkeling van het Lombokplein. De nieuwe inrichting van de openbare ruimte kan wat hem betreft helpen, bijvoorbeeld in het voorkomen van straatintimidatie. Hij vraagt hoe een en ander zal verlopen met de andere wethouders en hoe dat wordt bekeken door de veiligheidsbril.

1050 Hij is het eens met het Verweij-Jonker instituut om onconventionele maatregelen te nemen en te kijken naar het gebruik van camera's. Het coalitieakkoord lezende verwacht hij een aantal extra camera's. Hij hoopt dat de burgemeester dat op die manier wil bekijken. Hij las dat in het coalitieakkoord extra financiële middelen zijn opgenomen. Dat leest hij onder het kopje Arbeidsmarkt. Is dat de eerste succesvolle poging van de burgemeester om op andere terreinen geld binnen te halen? Of valt het wel onder veiligheid? Hij vraagt hierover duidelijkheid al zou hij beide prima vinden. Hiermee rondt hij zijn bijdrage af voor dit moment.

De voorzitter vraagt of niet agenderende fracties het woord willen voeren.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) complimenteert het college met deze rapportage van het Verweij-Jonker instituut. Hij vindt dit een heldere analyse met een mooi overzicht.

1060 Hij sluit zich aan bij wat gezegd is onder meer door de VVD mevrouw Meerding en anderen over dat in de raadsbrief een aantal zaken wordt genoemd over activiteiten en dat het gemeentebestuur aan een aantal zaken niet toekomt. Het spijt hem dat dat dan juist de dingen zijn waarvan hij denkt dat die echt zouden helpen, buiten het gegeven dat een extra jongerenwerker wordt toegevoegd. In de rapportage van het Verweij-Jonker instituut wordt nadrukkelijk gezegd actieve bewoners meer te betrekken, het overleg met bewoners te verduurzamen, jongeren te mobiliseren. De Kanaalvisie is geschreven. Projectmatig wordt incidenteel een paar bewoners uitgenodigd om even mee te denken. In Lombok wonen veel EénUtrecht stemmers. Hij heeft met hen contact opgenomen. Hij proeft dat ook zij dit als een gemis zien. Hij vraagt

1070 de burgemeester of zij hiervan een kernpunt kan maken: het duurzaam organiseren met een groep actieve bewoners om dit meer gezamenlijk aan te pakken.

De heer Bosch (PVV) vindt dit een interessant punt van de heer Dijkstra. Hij keek in de legenda van het onderzoek en zag dat het Verweij-Jonker instituut in totaal vier bewoners heeft gesproken en “jongens uit Lombok” zonder een getal genoemd. Hij vraagt of de heer Dijkstra van mening is dat het aantal wel erg summier is om te spreken over “de mening van de bewoners”.

1080 **De heer Dijkstra** (EénUtrecht) vindt dat dat kan voor een dergelijk onderzoek. Het is mogelijk om een aantal sleutelfiguren uit de wijk te spreken. Hij vindt dat duurzamer en actiever met een grotere groep bewoners gesproken moet worden om dat goed aan te pakken. Dat punt wordt gemaakt in het onderzoek. Hij ziet dat niet echt goed terug in de raadsbrief. Hij vindt dat een gemiste kans. Hiermee rondt hij zijn bijdrage af.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) zal niets herhalen en houdt haar inbreng kort. Zij noemt het beschikbaar gekomen geld in het coalitieakkoord voor een integrale aanpak Kanaalstraat, Damstraat. Dat geld zou wat haar fractie betreft niet alleen naar veiligheid toe moeten of naar ruimtelijke ontwikkeling, maar juist ook naar de sociale opgave in dit onderwerp.

1090 Zij vindt het essentieel dat bij het uitwerken van de integrale aanpak de kracht te benutten van jongeren, bewoners en ondernemers en expliciet de kracht van jongeren. Zij is blij dat haar collega raadsleden dat perspectief meenemen.

De heer Van Steeg (CDA) merkt op dat de tekst in het coalitieakkoord over veiligheid en ondermijning gaat in relatie tot de Kanaalstraat en de Damstraat. Hij denkt daarom dat het geld op die manier goed besteed wordt. **Mevrouw Fattal** (GroenLinks) denkt dat die dingen samenhangen. Ook de preventieve zaken zijn maatschappelijk. **De heer Van Steeg** (CDA) benadrukt dat dat het veiligheidsbudget is. **Mevrouw Fattal** (GroenLinks) laat dat aan de burgemeester.

1100 **Mevrouw Assen** (PvdA) gaat in op het zelfde punt. GroenLinks en haar fractie zijn beiden voorstander van de integrale aanpak. Zij vraagt of GroenLinks met haar deelt dat dat niet kan betekenen dat al die dingen die het stadsbestuur wil, uit het veiligheidsbudget te halen is. Er moet ook geld overblijven om de ondermijning aan te pakken.

Mevrouw Fattal (GroenLinks) deelt dat volledig met mevrouw Assen.

Zij vervolgt haar inbreng in haar termijn met de vraag aan de burgemeester hoe het uitwerken zal gaan van de integrale aanpak. Zij zou het fijn vinden wanneer de burgemeester daarop the lead neemt. Zij vraagt hoe de burgemeester dat ziet.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt of GroenLinks met haar deelt dat dit ook een verantwoordelijkheid is van de andere wethouders op het sociale domein en die op de andere terreinen meewerken in de integrale aanpak om uiteindelijk ook de veiligheid te verbeteren.

1110 **Mevrouw Fattal** (GroenLinks) deelt dat met de PvdA.

Zij sluit haar inbreng af met in te gaan op jongeren. Sommige partijen zien de waarde van jongeren ook in de uitwerking van de integrale aanpak en andere partijen niet. Vaak wordt vergeten dat een deel van de jongeren de overlast veroorzaken en dat een deel gewoon wil chillen. Die zoeken daarvoor een plek in de stad. In die zin vindt zij het belangrijk hen mee te nemen in de uitwerking van deze aanpak. Des te meer over de jongeren gesproken wordt en niet met hen, hoe groter de kloof zal worden.

1120 **De heer Koning** (D66) had die laatste woorden niet mooier kunnen zeggen. Hij is het daarmee 100% eens. Zijn fractie ziet de meerwaarde van de aanpak van de openbare ordeproblemen bij de Kop van Lombok. Het is niet voor niets dat er stevig geld voor uitgetrokken wordt. Hij hoorde hints over budgetten uit andere portefeuilles. Wat zijn fractie betreft is 500.000 per jaar al heel veel geld. Daarvoor is ongeveer 5 fte fulltime in te zetten. Daarmee is veel te doen.

De heer Dijkstra (EénUtrecht) vreest dat de coalitie geld uittrekt en dat gaat omzetten in fte's aan de professionele kant. Hij vraagt de heer Koning van D66 of het mogelijk is nadrukkelijker een beroep te doen op de gemeenschap zelf. Dan helpt het wanneer de heer Koning dat in zijn bijdrage benadrukt.

1130 **De heer Koning** (D66) antwoordt dat wat hem betreft ook hier het belang geldt van de integrale aanpak waarbij op preventie en repressie wordt ingezet en waar het voor zijn fractie niet voorop staat dat daar precies 5 fte uit moet komen. Hij bepleit goed te bekijken hoe dit te organiseren en hoe het geld het beste te laten renderen voor de maatschappelijke opgave.

Hij was het nadrukkelijk eens met de inbreng van de heer Dijkstra over het betrekken van de buurt. Hij vervolgt zijn betoog met in te gaan op dat het hem opviel dat voor tweederde van de betrokkenen bij dat rapport aan de gesprekstafels professionals waren, éénderde was buurtbewoner. Hij vindt dat de verhouding meer moet worden omgekeerd: dat het vooral moet plaatsvinden met bewoners in de komende vier jaar. Zijn fractie staat er achter dat nu geld uitgetrokken wordt voor vier jaar. Zij denkt dat deze intensieve aanpak voor een aantal jaren ook echt tot resultaat zal kunnen

1140 leiden in combinatie met het gegeven van de herinrichting van de openbare ruimte en dat dat echt een impuls moet kunnen geven aan deze omgeving.

Hij sluit zijn inbreng af met op te merken dat zijn fractie bovenal wil dat met bewoners gesproken wordt zo dat het sociale cement in de wijk sterker wordt. Dat het een aanpak wordt waarin de wijkbewoners zich herkennen en waarvoor zij medeverantwoordelijk zijn. Hij onderschrijft de woorden van de heer Dijkstra in dit opzicht.

De heer Maas (VOLT) sluit zich graag aan bij zijn voorgangers. Er is al veel gezegd. Hij heeft in de vragen en aanbevelingen het bedelverbod gemist naast het camera-toezicht en het betrekken van bewoners. Hij vraagt of dat bedelverbod er zal komen.

1150 **De heer Koning** (D66) vraagt welk voordeel de heer Maas ziet in het bedelverbod; los van de vragen hier naar van enkele winkeliers. Net voor de verkiezingen is hierover een Raadsinformatiebijeenkomst geweest. Een bedelverbod heeft een stigmatiserende werking op mensen die om wat voor reden dan ook tot bedelen overgaan. Hij vraagt of de heer Maas daarvan de nadelen niet ziet.

De heer Maas (VOLT) merkt op dat het een aanbeveling is uit het rapport. Hij vraagt zich af waarom die aanbeveling niet wordt gevolgd.

De heer El Abassi (DENK) vraagt de heer Koning waarom hij hiervan geen voorstander is. Hij schetst de voorgeschiedenis.

1160 **De heer Koning** (D66) doet dat debat niet over in dit verband. Hij kan zich voorstellen dat deze discussie in de nieuwe raad gevoerd moet worden. Hij beveelt de heer El Abassi aan de Raadsinformatiebijeenkomst terug te kijken.

Mevrouw Meerding (VVD) merkt op dat het hier precies gaat om de politieke taboes waarover in het rapport is geschreven.

Mevrouw Nolten (Bij1) deelt de mening van veel van haar collega's. Haar fractie vindt het belangrijk dat iedereen zich veilig voelt in Lombok. De veiligheid van de één

1170 is niet automatisch die van de ander. De vraag die blijft staan is om welke waarden en normen het gaat en wie die bepaalt en wat de dagelijkse uitdagingen zijn van de mensen die hier als een probleem worden neergezet. Wat haar fractie betreft is de beschreven situatie complex en alleen goed te analyseren wanneer hier naar gekeken wordt met een intersectionele blik. Daarom zou er wat haar fractie betreft duurzaam geïnvesteerd moeten worden in kansen, gelijkwaardigheid en preventie, in Wijk- en Jeugdwerkers, niet in repressie en straffen en niet in politie, BOA's of cameratoezicht of andere maatregelen die etnisch profileren in de hand werken. Zij vindt de woorden van de heer Koning goed over dat de politie-organisatie een nieuw standpunt heeft ingenomen, maar dat het punt nog niet is bereikt dat etnisch profileren echt uit de wereld is geholpen. Om die reden is haar fractie terughoudend.

1180 **De heer Bosch** (PVV) gaat in op de vraag die mevrouw Nolten voorlegde over wat normale normen en waarden zijn. Hij vraagt of zij het met hem eens is dat het niet normaal is om vanuit de auto vuil op straat te gooien of vrouwen na te sissen. Hij noemt dat universele waarden en normen die ook in dit rapport staan.

Mevrouw Nolten (Bij1) is het eens met heer Bosch en vindt mét hem dat gedrag niet beantwoorden aan normale waarden en normen. Normale normen en waarden maken dat mensen elkaar respecteren en dat zij anderen niet naroeppen en intimideren. Het gaat haar er om dat in het rapport subtiel het verband gelegd wordt met de culturele achtergrond. Daarvan is haar fractie geen voorstander.

Mevrouw Meerding (VVD) vraagt waarop mevrouw Nolten precies doelt. Zij las wel iets over masculiene cultuur op straat. Zij vraagt of mevrouw Nolten dat bedoelt of dat zij aan iets anders refereert.

1190 **Mevrouw Nolten** (Bij1) antwoordt dat zij onder andere dat bedoelt. Ze denkt dat de masculiene cultuur niet per se gebonden is aan een culturele achtergrond maar wel aan masculiniteit.

Mevrouw Meerding (VVD) denkt dat het stadsbestuur daarmee wel iets kan. Dat het stadsbestuur zegt dat het niet goed is dat die masculiene cultuur op straat heerst. Zij vraagt of mevrouw Nolten dat met haar eens is. **Mevrouw Nolten** (Bij1) antwoordt bevestigend.

Mevrouw De Vries (Partij voor de Dieren) houdt haar inbreng kort.

1200 Zij sluit zich aan bij de inbreng over integrale en intersectionele aanpak. Ook sluit zij zich aan bij het betrekken van de jongeren. In het rapport van Verweij-Jonker staat de aanbeveling om groepen en mensen niet over één kam te scheren omdat dat hen tekort doet. Zij roept de PVV op die aanbeveling zich ter harte te nemen.

De heer El Abassi (DENK) sluit zich aan bij heel veel van de inbreng die zijn collega's hebben geleverd, en vooral ook bij de woorden van Bij1 en bij die van de Partij voor de Dieren.

1210 Hij leest in het rapport van Verweij-Jonker dat de cultuur behouden moet worden. Hij vindt dat fijn om te lezen. Hij heeft wel moeite met de frase uit het rapport over sturen op het winkelbestand in de Kanaal- en de Damstraat (nummer 10 op bladzijde 17), waarbij aangegeven wordt dat de gemeente andere winkels wil hebben om andere groepen aan te trekken. Hij vraagt de burgemeester of zij concreter kan aangeven over welk ondernemerschap dan gesproken wordt om aan te trekken en welke doelgroepen daarmee aangetrokken moeten worden.

Mevrouw Assen (PvdA) vraagt of de heer El Abassi van mening is dat een onderneming die aantrekkelijk is voor criminelen, gestuurd gaat worden op het minder aanwezig laten zijn van dergelijke ondernemingen, op welke plek dan ook.

1220 **De heer El Abassi** (DENK) stelde om die reden de vraag aan de heer Bosch of hij wel op de Kanaalstraat komt. Hij stelt dat geen ondernemer criminelen aantrekt. Wel zijn er ondernemers die groepen van een bepaalde etniciteit aantrekken. Wanneer binnen die etniciteit een oververtegenwoordiging van criminaliteit plaatsvindt, trekt de ondernemer ook iets meer van die groepen aan. Hij kan deze vraag voor de burgemeester ook stellen aan de PvdA. Hij houdt zich aanbevolen voor een voorbeeld van een ondernemer die criminaliteit aantrekt. Ook zijn fractie zou daarop tegen zijn.

Mevrouw Assen (PvdA) stelde de vraag hypothetisch, los van de Kanaalstraat. Zij herhaalt haar vraag.

De heer El Abassi (DENK) vraagt zich af of er überhaupt wel een winkel is die criminaliteit aantrekt. Hij gelooft daar niet in. Hij vraagt naar de onderbouwing.

1230 **De heer Bosch** (PVV) vroeg zich af of de heer El Abassi weleens op de Kanaalstraat is geweest en of hij in dat kader het met hem eens is dat die herinrichting, éénrichting of versmald, mogelijk ook de oplossing niet is die daar gaat helpen.

De heer El Abassi (DENK) neemt een ander deel van zijn bijdrage in zijn beantwoording mee. Hij beschouwt dat inderdaad niet als een oplossing. Destijds diende zijn fractie een motie in om een pilot in te voeren waarmee tijdelijk een deel van de weg wordt afgesloten om na te gaan of dat daadwerkelijk werkt. Naar zijn mening zijn er nu twee wegen. Dat betekent wanneer mensen roekeloos op straat stilstaan ze in te halen zijn. Straks is er nog maar één weg; dan zijn ze niet in te halen. Dat zorgt dan voor een volledige verstopping.

De voorzitter constateert dat hiermee alle partijen aan het woord gekomen zijn.

1240

De beantwoording

Burgemeester Dijkema heeft het rapport zeer gewaardeerd. Dit rapport geeft veel reacties weer van mensen met wie is gesproken. Wanneer het rauw of confronterend is, gaat het om mensen op de straat of in het gesprek aan tafel. Zij vindt dat goed. Zij vindt het belangrijk niet weg te kijken bij problemen of te doen alsof de problemen niet bestaan. Niet voor niets zijn door haar voorganger vragen gesteld over of een nadere analyse gedaan moet worden na een aantal heftige incidenten. Die analyse ligt nu voor. Zij nam er kennis van dat de commissie bijna voltallig zegt de aanbevelingen uit het rapport uit te voeren.

1250 Het goede nieuws is dat in het coalitieakkoord de middelen beschikbaar gesteld zijn, niet alleen voor de Kanaalstraat en de Damstraat, maar ook voor de Amsterdamsestraatweg. Dan moet goed gekeken worden dat dat geld niet alleen in zaken van de gemeente gaat zitten of in fte's, maar dat het ook terecht komt in de buurtparticipatie, bij de jongeren die mevrouw Fattal nadrukkelijk naar voren bracht. De integraliteit van het programma is belangrijk. Eerder ontbrak het geld voor de integrale aanpak. De burgemeester hoopt de integrale aanpak steviger te kunnen neerzetten in de komende periode. Zij bevestigt dat 500.000 euro een behoorlijk bedrag is, maar wel voor twee belangrijke projecten. Het mooie is dat het gaat om structureel geld. Zij denkt dat het belangrijk is die aanbevelingen uit te voeren. De gemeente doet niet
1260 helemaal niets; zij noemt de straatconciërge, de extra wijkboa's, de extra jongerenwerker. Na de zomer krijgt Wijkbureau West een plek in de wijk die kan dienen als

uitvalsbasis voor alle partners in het gebied. Ingezet is op de fysieke herinrichting. Dat zal een aanvang nemen na de zomer.

De burgemeester constateert dat de commissie het rapport van Verweij-Jonker omarmt, en dat zij daaruit gaat cherrypicken. Zij merkt op dat in het rapport een aantal hete hangijzers zit. Onder meer het economisch aanbod. Zij refereert aan het debat met de heer El Abbassi. Nadrukkelijk is gezegd dat de cultuur van het gebied behouden moet blijven. De meerwaarde van bij wijze van spreken 30 groentewinkels naast elkaar vindt de burgemeester kwestieus. Of heel veel telefoonwinkels. Zij opteert voor diversiteit in aanbod. De bewoners willen die diversiteit ook.

1270 **De heer El Abbassi** (DENK) merkt op dat het zijn ervaring is dat de klant bepaalt en betaalt. Hij ziet dat ook in deze wijk. Hij ziet in de binnenstad straten vol met kroegen. Ook daarin ziet hij geen diversiteit terug. De vraag is waarom de gemeente de diversiteit wil veranderen. Wanneer er minder groentewinkels komen, ziet hij daarmee geen causaal verband met sissende mannen op straat. Hij is op zoek naar de winkel die zorgt voor gedragsverandering en naar hoe dat te verklaren.

Burgemeester Dijkma antwoordt dat de heer El Abbassi een aantal zaken door elkaar haalt. Zij zal die proberen te ontrafelen.

1280 Zij denkt dat het belangrijk is om inderdaad meer divers aanbod te krijgen. Zij zal de groentewinkels niet als voorbeeld gebruiken. Soms gaat het om branches waarvoor geen vergunning nodig is. Zij vindt het intrigerend te zien dat die allemaal naast elkaar kan bestaan. Het is dan niet altijd het geval dat er heel veel klanten zijn. Die signalen krijgt het college dan, ook als het gaat om ondermijning, omdat er in sommige winkels andere praktijken plaatsvinden. Die is het college ook op het spoor. Op dat moment pakt het college dat ook aan. Het is voor de wijk en voor de buurt van groot belang dat het diverse aanbod er kan zijn. Zij zou eigenlijk andersom geredeneerd niet weten wat er mis mee is wanneer bewoners dat belangrijk vinden. Of zal de heer El Abbassi dan zeggen dat het niet mag.

1290 **De heer El Abbassi** (DENK) antwoordt dat dat precies de reden is waarom hij zich aansluit bij de woorden van Bij1. Vanuit welk perspectief bekijkt het stadsbestuur dit? De burgemeester zei al de groentewinkels als voorbeeld weg te halen. En vervolgens noemt zij geen andere winkel. Hij wil naar de burgers toe lopen, naar de ondernemers gaan en zeggen dat hun winkel bepaalde mensen aantrekt. Op dit moment is dat helemaal niet bekend, behalve dat heel vaag gezegd wordt dat naar een ander concept toegewerkt moet worden. Hij wil dat iets concreter horen zo dat hij weet om welke winkels het gaat en zo dat de gemeenteraad het objectief kan toetsen.

1300 **Burgemeester Dijkma** antwoordt dat gekeken wordt vanuit het integrale perspectief. Daarom is er beleid op het terrein van de fysieke herinrichting om hufferig rijgedrag te voorkomen. Ook is aandacht nodig voor straatintimidatie. Onomwonden worden in het rapport uitgelegd wat er aan de hand is en hoe onveilig mensen zich daardoor voelen. Daarop moet dan weer een andere maatregel genomen worden. Daarnaast is te zien dat ondermijning plaatsvindt in dit gebied. Dan gaat de gemeente kijken naar wat achter de voordeur aan de hand is van bedrijven. Hier komen heel verschillende onderwerpen aan de orde. Daarom vraagt de buurt te stoppen met politieke taboes. Het goede nieuws is dat met het coalitieakkoord het college het een en ander beter dan eerder kan oppakken.

De heer Bosch (PVV) hoort de burgemeester spreken over een buurt of straatconciërge. Hoe ziet de burgemeester dat voor zich in Lombok met de omschreven zaken uit het Verweij-Jonker-rapport?

- 1310 **Burgemeester Dijkstra** vindt dat de heer Bosch het nu doet voorkomen alsof dit het enige is dat wordt voorgesteld. Zij bestrijdt dat. Hier speelt ook preventie en verandering van de straatomgeving en als het nodig is repressie. Eén en ander zal hand in hand gaan. Zij spreekt niet namens de politie. De politie heeft hierin haar eigen rol. Zij vindt het belangrijk vast te stellen dat het hier gaat om *en en en*.
Zij kan iets zeggen over het verschil tussen de meeste Nederlandse steden en sommige West-Europese landen waar het echt heel erg uit de hand loopt. De Nederlandse investering in welzijnswerk, jongerenwerk, in buurtconciërges, kortom in een sociaal netwerk, is heel fundamenteel in het voorkomen van totale escalatie en het voorkomen dat gebieden ontstaan waar mensen helemaal nooit meer durven komen.
- 1320 Zij noemt de banlieues in Parijs als voorbeeld waar niemand naar toe durft. Daar wordt gekeken naar de Nederlandse aanpak. Zij benadrukt dat de feiten een ander oordeel staven dan die uit de reactie spreekt van de heer Bosch.
De heer Bosch (PVV) merkt op dat dit niet onverlet laat dat een buurtconciërge wat hem betreft niet mogelijk is in dezelfde vorm als in Oost Utrecht. Hij vraagt hoe die functie ingevuld moet worden in de Kop van Lombok.
Burgemeester Dijkstra denkt dat elke wijk een ander type mens vergt. De ene mens is meer geschikt voor Utrecht Oost en de ander voor de Kop van Lombok. Daarop moet gelet worden. Het vraagt ook een zekere weerbaarheid van mensen om dit werk te kunnen doen. De heer Bosch heeft daarin gelijk.
- 1330 **Mevrouw Nolten** (Bij1) hoort de burgemeester spreken over diversiteit en het winkelaanbod. Zij vraagt haar wat in haar ogen een goed alternatief is en hoe zij dat ziet in relatie tot onder meer het cultuurbehoud.
Burgemeester Dijkstra vindt dat zij dat niet moet bepalen. Daarvoor is van belang dat het gedragen wordt door de buurt zelf. Daarom is het zo belangrijk dat de participatie van mensen ook zal plaatsvinden. Het zou te gek voor woorden zijn wanneer zij zou bepalen welke winkel waar precies moet komen. Zij bepaalt alleen wanneer winkels ergens niet meer mogen komen.
De heer Dijkstra (één Utrecht) merkt op dat ook bewoners het niet eens zijn over het winkelaanbod. Het heeft een economische achtergrond dat organisaties uit één
- 1340 branche elkaar opzoeken. Hij vraagt of de burgemeester beseft dat alertheid is geboden wanneer de gemeente en bewoners en ondernemers betreft; dan zou de gemeente een alliantie moeten sluiten met bestaande groepen. Dan helpt stigmatiseren niet. De gemeente zou verre moeten blijven van de waardering van de bestaande situatie. Elke winkel die spontaan komt, moet stuk voor stuk beoordeeld worden op of die binnen de regels blijft. Ook in het rapport van Verweij-Jonker op de laatste pagina, staat deze aanbeveling niet expliciet genoemd.
Burgemeester Dijkstra antwoordt korthedshalve bevestigend. Zij licht toe dat daar een complexiteit achter zit en dat het niet eenvoudig is. Het gemeentebestuur moet dit wel durven bespreken. Dat maakt dat het bestuur dingen moet durven zeggen.
- 1350 Tegelijkertijd moet voorkomen worden daarin te stigmatiseren. Zij vindt dat terecht opgemerkt. Die worsteling is te zien en zal ongetwijfeld ook gevoeld worden door de bewoners. Zij is benieuwd hoe de raad daarmee zal omgaan in de komende jaren. Participatie kent in die zin veel valkuilen. De suggestie wordt gewekt dat mensen over zaken beslissen, terwijl bekend is dat de bewoners onderling het ook niet eens zijn. In die zin blijft er altijd ontevredenheid. Die kan hier net zo goed op de loer liggen.
De burgemeester vervolgt haar beantwoording met in te gaan op de chillplekken. Het korte antwoord op de vraag van mevrouw Assen is bevestigend dat de burgemeester

1360 in gesprek wil gaan. Dat gesprek zal ook gevoerd moeten worden met de nieuwe wethouder Jeugd. Bij die wethouder ligt in eerste instantie deze opgave. Zij wil bevorderen dat dit gaat gebeuren.

Gesproken is over camera-toezicht. Dat onderwerp komt ook terug in het rapport Verweij-Jonker. Het college doet dat risico-gestuurd en binnen kaders. Ook zij heeft het coalitieakkoord gelezen. Goed moet worden gezien wat wel en niet nodig is en wat effectief is. Zij wil blijven beredeneren waarom het stadsbestuur dit doet. Dat moet worden bekeken. De raad zal vanzelf weer nieuwe voorstellen krijgen gebaseerd op het nieuwe coalitieakkoord. De burgemeester zal hierop terugkomen op enig moment.

1370 De heer Van Steeg vroeg naar de Buurtvisie. De burgemeester bevestigt dat die gemaakt is in 2017.

De gevraagde duidelijkheid over de middelen is er gekomen met het coalitieakkoord. Dat zal inhoudelijk belegd moeten worden, ook in gesprek en in de komende tijd. Dat proces wordt ingegaan. De burgemeester kan niet tot op het aantal fte nauwkeurig de gevolgen ervan noemen. Daarvoor moet een programmamanager worden aangesteld. Dat is van belang om de alliantie te kunnen opbouwen.

1380 De burgemeester bevestigt richting mevrouw Fattal dat *de buurtalliantie en de jongeren daarin een plek geven* gerealiseerd moet worden. Wie de lead krijgt in de integrale aanpak, moet intern in het nieuwe college besproken worden. Er is ook een wijkwethouder in aantocht. Zij is hierin nauw betrokken, zeker op het onderwerp vanuit de invalshoek van de openbare orde en veiligheid.

1390 Met betrekking tot het bedelverbod is er sprake van een enorme historie in Utrecht, zegt de burgemeester richting de heer Maas. Dat maakt het ingewikkeld. Zij heeft eerder gezegd het bedelverbod niet voor bepaalde groepen te kunnen maken, wel is het mogelijk met beleid te handhaven. In de regelgeving van de APV is geen onderscheid te maken tussen de achtergronden van bedelaars. In de handhaving is hierin een subtiel onderscheid te maken. Dat was voor de meerderheid in de raad reden om uiteindelijk te willen afzien van dit instrument. Daarmee werd het politiek gezien niet een onderwerp om dit te kunnen doorzetten. De burgemeester weet niet hoe de verhouding ligt in de nieuwe raad. Dat moet op enig moment mogelijk nog een keer beproefd worden. Ten diepste zit in deze stad een sociaal gevoel en de burgemeester noemt Sint-Maarten in dat verband. De vraag is nu of er andere instrumenten zijn die ook zijn in te zetten. Hiermee rondt de burgemeester haar beantwoording af.

De voorzitter legt de vraag voor of de gestelde vragen allemaal beantwoord zijn.

Mevrouw Meerding (VVD) heeft gevraagd hoe het bereik en gevolg in de komende vier jaar van de bestuurlijke acties actief te monitoren.

1400 **De heer Dijkstra** (EénUtrecht) miste het antwoord op de vraag op het duurzaam organiseren van de alliantie met de bewoners en ondernemers. Hij neemt aan dat dat terugkomt in de Buurtaanpak.

Burgemeester Dijkma zet uiteen dat het laatste punt in de aanpak zit. Verweij-Jonker adviseert de gemeente de positieve energie te gebruiken. Dat is mogelijk nu de gemeente beschikt over middelen om iemand vanuit het college aan te stellen die dat gaat helpen bevorderen.

1410 De monitoring vindt plaats. Er komt een meerjarenprogramma. Daarin zal het college de monitoring in beeld brengen. Dat kan met cijfers op basis van incidenten. Tegelijkertijd is dat niet alleszeggend. Het is ook een kwestie van beleving: hoe ervaren de inwoners het leefklimaat.

De voorzitter vraagt wanneer de raad dat meerjarenprogramma ongeveer kan verwachten zonder uit te zijn op een toezegging.

Burgemeester Dijkma antwoordt in het najaar.

De voorzitter concludeert dat hiermee de bespreking is afgerond.

Hij vraagt de agenderende partijen hoe zij hiermee verder willen.

Mevrouw Meerding (VVD) heeft op dit punt geen moties. Zij zal dit via de monitoring volgen.

1420 **Mevrouw Assen** (PvdA) kan zich daarbij aansluiten.

De heer Bosch (PVV) sluit zich daarbij aan.

De heer Van Steeg (CDA) sluit zich daarbij aan.

De voorzitter concludeert dat dit onderwerp geen vervolg krijgt in de raad. Hij sluit de vergadering omstreeks 13.00 uur.

1430

Verslag openbare middagvergadering commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

5

Datum 9 juni 2022
Locatie Raadzaal, stadhuis
Verslag door mw. I.B. Koren (Notuleerservice Nederland)
Vaststelling verslag

10

Aanwezigen

De voorzitter, dhr. R. Peters, de burgemeester, mw. S. Dijksma, de wethouders, dhr. K. Verschuure, mw. L. van Hooijdonk, mw. A. Klein, dhr. K. Diepeveen, dhr. E. Eerenberg, mw. R. Streefland, mw. L. Voortman, de leden, mw. M. Hellevoort (GroenLinks), dhr. M. de Pagter (VVD), mw. M. Ramaker (VVD), mw. S. Nolten (BIJ1), dhr. R. van der Zweth (PvdA), dhr. G. Dijkstra (EenUtrecht), dhr. M. Koning (D66), dhr. H. Bakker (D66), mw. J. Zwinkels (CDA), dhr. B. van Steeg (CDA), mw. B. Chirino (ChristenUnie), dhr. M. van Heuven (PvdD), mw. E. Kendir (Student&Starter), dhr. R. Wiegant (SP), dhr. R. Maas (Volt), dhr. I. Simsek (DENK), de commissiegriffier, mw. D. Rijnders.

15

Afwezigen

20

Er zijn geen afwezigen gemeld.

Verslag commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

1. Opening en mededelingen	1
2. Jaarstukken 2021	1
LIJST VAN TOEZEGGINGEN.....	12

25

1. Opening en mededelingen

De voorzitter opent de vergadering om 14.00 uur en heet iedereen van harte welkom.

2. Jaarstukken 2021

30

De voorzitter constateert dat het college graag van de commissie hoort of de raadsvoorstellen voor besluitvorming kunnen worden doorgeleid naar de raad. Hij geeft aan dat de jaarstukken en de bevindingen van de accountant op 2 juni jl. zijn behandeld in de adviescommissie Controle en financiën.

35

Blok 1

Mevrouw Zwinkels (CDA) neemt het woord namens de adviescommissie Controle en financiën. Op 2 juni jl. is in de adviescommissie Controle en financiën het accountantsverslag besproken in bijzijn van de accountant. Zij uit haar dank voor de inzet van alle betrokkenen en deelt vervolgens de bevindingen van de commissie. Ten eerste is de jaarafsluiting beter verlopen dan vorig jaar

5 dankzij het project Versterken accountantscontrole. Er is met name een verbetering opgetreden in de kwaliteit van de informatieverzameling. Ten tweede blijft er een spanningsveld ten aanzien van de capaciteit, realisatiekracht en ambitie. Ten derde waren er ook in 2021 weer grote verschillen tussen de begroting en de realisatie waardoor budgetten en ook reserves niet zijn benut. De vierde bevinding is, dat de leesbaarheid van de Jaarstukken vanuit het oogpunt van de raad, een belangrijk aandachtspunt blijft. Tot slot komt er volgend jaar een rapportageverplichting bij namelijk in verband met de wet over de overhead. Dit zal helaas het slinken van de omvang van de jaarstukken niet bevorderen. De adviescommissie Controle en financiën zal de opvolging van bovenstaande bevindingen met belangstelling blijven volgen. Daarbij zal onder andere worden ingezoomd op grondexploitaties en de financiële kant van het MPR.

10
15 **Mevrouw Ramaker** (VVD) complimenteert het college en de ambtelijke organisatie voor het werk dat zij hebben verzet. De VVD-fractie vindt het fijn dat de omvang van de jaarstukken is geslonken maar constateert ook dat per domein het informatieniveau verschilt. Er dient meer uniformiteit te komen op het niveau van de inhoud en de vorm van de begroting. Hier dient meer centrale sturing op te komen en er dient ook gebruik te worden gemaakt van de digitale mogelijkheden voor visualisering van de begroting en de verantwoording. Verder doet het de VVD deugt dat fraude en integriteit speerpunten zijn. Voorts is het een opsteker dat de gemeente Utrecht koploper is maar de VVD betreurt het, dat opnieuw een boekjaar wordt afgesloten met zo een hoog positief saldo van bijna 55 miljoen euro. Wanneer gaat dit patroon doorbroken worden? De VVD-fractie roept op de ambities te matigen en focus te leggen op datgene wat de stad nodig heeft. Essentieel hierbij is inzicht hebben in de voortgang. Cijfermatige sturing is noodzakelijk en het is nodig dat het ICT-systeem meer robuust wordt gemaakt.

25 **De heer Koning** (D66) hoort de VVD zeggen dat de uitvoeringskracht achterblijft bij de grote ambities. Als aan de ambities wordt getornd blijven maatschappelijke vraagstukken dan niet liggen?

30 **Mevrouw Ramaker** (VVD) denkt dat de ambities moeten aansluiten op datgene waar vraag naar is. Daarnaast dient de gemeente realistisch te kijken naar haar eigen draagkracht en naar het leggen van focus.

35 **De heer Koning** (D66) vindt ook dat er focus moet zijn. Tegelijkertijd is er een arbeidsmarkt die heel krap is. Vindt de VVD ook dat geïnvesteerd moet worden in uitvoeringskracht?

40 **Mevrouw Ramaker** (VVD) zegt dat de VVD denkt dat er vooral geïnvesteerd moet worden in vernieuwing. In andere manieren van werken en het gebruikmaken van dat wat er is aan systemen. Zij vervolgt haar betoog met het raadsvoorstel Resultaatbestemming 2021. Bij beslispunt 22 wordt de raad gevraagd 64.000 euro over te hevelen naar 2021. Op een begroting van enkele miljarden vindt de VVD dit ver gaan. In 2021 is al een miljoen euro overgeheveld. Waarom wordt de raad lastiggevallen voor dit luttele bedrag? Voor het kunnen controleren en sturen op hoofdlijnen zijn afspraken noodzakelijk. Bij beslispunt 47 wordt voorgesteld om 130.000 euro voor ventilatiemaatregelen door te schuiven naar 2022. Gaat het hierbij om onderwijshuisvesting? De VVD vraagt zich af wanneer het doorschuiven hieromtrent ophoudt en of er niet een voorstel voor meer geld komt. Bij beslispunt 24 wordt bijna 800.000 euro overgeheveld naar 2022 voor het mobiliteitsplan. De oorzaak voor de vertraging zou gelegen zijn in de schaa sprong voor het openbaar vervoer. Omdat de eerste tranche groeifonds Merwedelijk niet toegerekend is, is besloten de Merwedelijk in een sobere variant nader te verkennen. Waarvan akte. Daarnaast gaat het over het mobiliteitsplan 2040 Overvecht. De raad is hier op 15 maart over geïnformeerd. Wat heeft dit plan met de schaa sprong openbaar vervoer te maken? De VVD meent dat het ene gat hier met het andere wordt gedekt.

55 **Mevrouw Hellevoort** (GroenLinks) constateert dat de uitvoering van de programmabegroting nu wordt gecontroleerd met een college dat nog maar een paar uur actief is als college. Dit voelt een beetje raar maar ze gaat ervan uit dat suggesties met enthousiasme zullen worden opgepakt door het nieuwe college. Vervolgens gaat zij in op het accountantsrapport. Allereerst een compliment aan de ambtelijke organisatie. Het verbetertraject dat met de accountant is doorlopen, is succesvol geweest en dat heeft ervoor gezorgd dat de accountantsverklaring snel opgeleverd kon worden en dat is een goede zaak. Een aandachtspunt blijft wel, de capaciteit bij de gemeente. Hoe is en blijft de gemeente Utrecht een aantrekkelijke werkgever? Andere aandachtspunten zijn,

de tekortkomingen in de IT-omgeving. Deze maken het voor accountants moeilijker om controles te doen en zorgen voor een verhoogd risico op niet betrouwbare data. Kan het college dit risico iets meer duiden en hoe wordt hieraan gewerkt? Dan een aantal inhoudelijke punten. In het jaarverslag staat, dat het percentage inwoners dat moeite heeft met het digitaal doen van aanvragen bij organisaties 29% bedraagt. Hoe wordt ervoor gezorgd dat deze groep mee kan doen en wordt hierover het gesprek gevoerd met organisaties in de stad? Daarnaast zijn flink meer huishoudens benaderd door de methode vroeg signalering maar dit leidt nauwelijks tot een toename van aanvragen voor schuldhulpverlening. Hoe is dit te verklaren? Dan de subsidieregeling Sloop van vervuilende voertuigen. Hierbij is sprake van een flinke onderbesteding. Op vragen hierover wordt aangegeven dat niet precies duidelijk is waardoor dat komt en dat er ook geen plannen zijn voor verbetering. Kan hier iets meer ambitie op getoond worden? Vervolgens een punt uit de subsidiemonitor. Bij met name het initiatievenfonds is de behandeltijd van subsidieaanvragen flink hoger dan de vastgestelde termijn. Waar komt dit door en hoe kan dit worden verbeterd? Ten slotte is het goed dat gekeken gaat worden naar de leesbaarheid van de begrotingsstukken. Veel informatie staat namelijk los van elkaar in verschillende documenten op verschillende plekken. De resultaatbestemmingen staan bijvoorbeeld los van de jaarrekening en daardoor is niet goed te zien wat er precies gebeurt met geld dat over is. Daarnaast staat bij de resultaatbestemmingen soms wel en soms niet waarom de onderbesteding er is. Dit dient dan teruggezocht te worden in het jaarverslag. Verder wordt in de jaarstukken niet altijd iets gedaan met cijfers uit de Utrecht Monitor terwijl deze wel waardevol zijn. In het coalitieakkoord staat een helder financieel overzicht. Kan dit als uitgangspunt worden gebruikt voor de eerstvolgende programmabegroting? Tot slot dankt zij het college voor zijn inzet.

Mevrouw Ramaker (VVD) merkt op dat er veel is begroot maar weinig uitgegeven. Wat vindt GroenLinks daarvan?

Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) denkt dat het goed is om ambitie te hebben. Daarnaast zijn er verschillende redenen voor het feit dat het geld niet altijd uitgegeven kon worden.

Mevrouw Ramaker (VVD) vindt dat ambities wel gestaafd moeten zijn door de werkelijkheid.

Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) beaamt dit en geeft aan dat gekeken dient te worden naar de oorzaken.

De heer Van der Zweth (PvdA) zegt dat de jaarstukken er goed uitzien. De accountant gaf aan dat er druk begint te ontstaan op het opstelproces rondom alle regelingen vanuit het Rijk. Is het college bezig geweest met een lobby om terug te duwen?

Mevrouw Ramaker (VVD) vraagt of de heer Van der Zweth doelt op de SiSa-uitkeringen. Deze verhogen toch de druk?

De heer Van der Zweth (PvdA) antwoordt bevestigend. Dan de onderbesteding. De fractie is benieuwd naar een reflectie van de wethouder en naar vervolgacties. Vervolgens een aantal specifieke punten. Bij de subsidies is ook een onderbesteding te zien. Bij Werk en Inkomen is bij re-integratie ook onderbesteding te zien maar bij de U-Pas ziet een en ander er nu anders uit. Dat is mooi. Op dit moment schreeuwt de markt om arbeidskrachten. Hoe gaat de wethouder gebruikmaken van deze unieke situatie? Ten aanzien van onderwijs merkt de fractie op, dat er veel geld wordt besteed. De voorschool valt op qua onderbesteding. Wat gaat gedaan worden om het bereik te verhogen en de potjes tot hun recht te laten komen? Dan Duurzaamheid en Energie. De potjes hiervoor lijken bijna allemaal onaangeraakt. Wat gaat hieraan worden gedaan? Met betrekking tot de kwetsbare winkelgebieden vraagt de PvdA of de potjes hiervoor terecht gaan komen bij de eerder geselecteerde winkelgebieden of dat ook andere winkelgebieden betrokken kunnen worden. Tot slot bedankt hij het college voor zijn werk de afgelopen jaren.

De heer Bakker (D66) bedankt allereerst het college en de wethouders die afscheid nemen en de mensen van het stadskantoor. Corona heeft in 2021 helaas ook weer een flinke impact gehad. Hij uit waardering voor het werk dat is verzet door de gemeente, de veiligheidsregio, de politie en de GGD. D66 is ook trots op de resultaten die behaald zijn. Zo zijn er het afgelopen jaar ruim drieduizend woningen opgeleverd en zijn 2900 woningen in aanbouw genomen. Dan de jaarrekening en de financiën. D66 is blij te vernemen dat er dit jaar weer een volledige

accountantsverklaring is afgegeven. De partij heeft ook gehoord dat ervan uit de accountant waardering is over hoe er met de feedback is omgegaan en over de verbeteringen die plaatsvinden. Eerder is al het een en ander gezegd over het schil in begroting en resultaat. De fractie onderstreept de blijvende zorg hieromtrent. Het weerstandsvermogen is nu lager. Dat is logisch want dit soort voorzieningen zijn er om tegenslagen als corona op te kunnen vangen. Het is goed dat er in het coalitieakkoord staat, dat er een extra aanvulling komt op het weerstandsvermogen. De toekomst is door hoge inflatie en oorlog in Oekraïne immers onzeker. Vervolgens gaat de fractie in op de resultaatbestemming. Hoe wordt ervoor gezorgd dat een en ander beter op elkaar aansluit en beter te volgen is? En zou het niet een idee zijn om een drempelbedrag van 100.000 euro in te stellen? Als daarboven wordt gekomen, dient de raad een besluit te nemen. Dan een aantal specifieke onderdelen. Allereerst het programma Ruimte. D66 vraagt de wethouder wat ervoor nodig is om dit programma en deze afdeling in rustiger vaarwater te krijgen zodat optimaal kan worden gepresteerd. Ten tweede het onderwerp onderwijshuisvesting. Onderwijshuisvesting staat onder druk door schaarste mede door de groei van de stad. In de jaarstukken van vorig jaar krijgt de dienstverlening door scholen een 5,4 terwijl voor 2022 de ambitie ligt op een 7,5. Hier zit best een gat tussen en heeft dit te maken met te weinig capaciteit of het dit te maken met andere zaken? Hoe wordt hierop geanticipeerd? Met betrekking tot cultuur was de doelstelling dat bewoners op buurtniveau cultuur zouden gaan waarderen met 60%. Dit percentage is echter gedaald van 50% naar 48%. Hoe verklaart het college dit en wat is er nodig om het been bij te trekken? Voorts wordt er veel opgeleverd zonder groen, zoals gevelgroen en groen op daken, of waterdoorlatende parkeerplaatsen. In de jaarstukken zou hier meer over terug te zien moeten zijn om de klimaatadaptatie handen en voeten te geven. Dan de subsidiemonitor. De gemeente Tilburg kijkt naar de effecten in hun rapportage. Kan Utrecht dit ook gaan doen? Graag reactie. Ten slotte de leesbaarheid van de jaarstukken. De publieksamenvatting en communicatie naar bewoners dienen niet te worden vergeten.

De heer Van Steeg (CDA) dankt de adviescommissie Controle en financiën. De CDA-fractie vindt dat op het gebied van leesbaarheid nog slagen te maken zijn maar dat er ook het nodige is gebeurd. Het is beter inzichtelijk geworden wat er met het geld gebeurt en het aantal pagina's is teruggedrongen. Dan het feit dat veel geld wordt overgehouden. Corona was uiteraard een leidend thema maar toch blijft de realisatiekracht een probleem. Hoe kijkt het college hiernaar en wat kan hieraan worden gedaan? In de resultaatbestemming wordt veel geschoven met geld. Bij de TOZO is sprake van een behoorlijke onderbesteding. Wat gaat daarmee gebeuren en moet de raad hier een nieuwe bestemming voor vinden? Verder sluit de het CDA aan bij vragen die zijn gesteld over het weerstandsvermogen en daarnaast is de ICT-structuur een zorgpunt. Vervolgens gaat de fractie in op het initiatievenfonds. 86% is besteed. Dat klinkt goed maar een gedeelte is doorgeschoven vanuit het vorige jaar. Eigenlijk is een en ander dus helemaal niet zo goed en daarbij duurt de behandeling van een aanvraag lang. Hoe kan dit worden verbeterd? Het CDA ziet graag iets meer flexibiliteit. Met betrekking tot het onderwerp verkeersveiligheid merkt de fractie op, dat er wordt gegoocheld met de tevredenheid van inwoners door een verschil in meting. Er wordt aangenomen dat de tevredenheid over de verkeersveiligheid is toegenomen in de stad. Dat is mooi en een reden hiervoor zou een succesvolle pilot kunnen zijn. Hoe wordt het succes vervolgd? Ten aanzien van de cultuursector en de tevredenheid hierover sluit het CDA aan bij D66. Het knelt in de cultuursector en dit heeft te maken met ruimtegebrek. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de tevredenheid op het juiste niveau komt? In 2021 knelde het ook op het gebied van sportaccommodaties. Er is gesproken over de Cangeroes, sportpak Overvecht-Noord en op dit moment wordt gesproken met de Vechtsebanen en de schaatsverenigingen over hun toekomst. Wat betekent dit voor de toekomst en voor de ambtelijke organisatie? Wat moet er gebeuren om een stap vooruit te zetten en meer proactief te zijn? Ten slotte de schuldhelpverlening. De vraag naar schuldhelpverlening valt tegen. Is deze nog effectief?

De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt of het CDA het ook aannemelijk vindt met de huidige gasprijzen, dat er een boeggolf aankomt van mensen die in de problemen komen.

De heer Van Steeg (CDA) antwoordt dat dit zou kunnen. Tegelijkertijd gebeurt er landelijk gezien veel. De schuldhelpverlening dient in ieder geval te komen bij mensen die het nodig hebben. Dit gebeurt alleen niet. Waar ligt dit aan? Ten aanzien van het re-integratiebudget sluit het CDA aan bij de PvdA. Wordt het geld effectief besteed en is het geld allemaal nodig? Voorts sluit het CDA

ook aan bij de PvdA als het gaat om de winkelgebieden. Tot slot dankt de partij het college voor de afgelopen periode.

5 **Mevrouw Chirino** (ChristenUnie) zegt dat het lijkt alsof er na twee jaar coronapandemie
opgelucht adem gehaald kan worden. Hopelijk is die opluchting niet voorbarig. Uit de jaarstukken
blijkt een flinke onderbesteding van 55 miljoen euro. 21 miljoen euro daarvan valt onder de directe
10 invloed van corona. De ChristenUnie heeft begrip voor de situatie maar hoopt wel dat dit het
laatste jaar is waarin de voortgang en realisatie van projecten vertraging oploopt. De participatie
nam op sommige punten af maar de fractie hoopt dat de toename van de algehele betrokkenheid
15 van inwoners kan worden vastgehouden. Verder is er veel geleerd van de inhaalslag op het
gebied van digitalisering. Mensen wisten de gemeente beter te vinden en er is op afstand meer
mogelijk in de dienstverlening. Het is alleen wel teleurstellend dat het percentage inwoners dat het
idee heeft dat de gemeente iets doet met haar bijdrage gelijk is gebleven namelijk minder dan
20 40%. Ondanks de crisis is ontzettend hard gewerkt. De doelen zijn in het algemeen maar ten dele
behaald maar de ChristenUnie vraagt zich door corona af of het eerlijk is dat hierover wordt
geklaagd. De partij denkt van niet. Er dient realistisch te worden gekeken naar de klap die de stad
heeft gekregen na deze enorme crisis. De aandacht in het verslag hiervoor is goed maar een en
25 ander vergt meer dan een inhaalslag op de korte termijn. Er zijn lange termijn effecten en
consequenties van de crisis en hier dient rekening mee te worden gehouden. Hoe weegt het
college dit en op welke punten is het doorschuiven naar 2022 geen oplossing van blijvende
problemen en moet een langer tijdspad worden geformuleerd? De ChristenUnie vraagt de
wethouder Financiën of het haalbaar is om de doelen voor 2021 wel in 2022 te halen en ook die
van 2022 te behalen. Vervolgens vraagt de partij hoe groot het risico is op een boeggolf. Met
betrekking tot het capaciteitsgebrek uit de ChristenUnie zorgen over het tempo ten aanzien van de
30 realisatie van doelstellingen voor wonen en bereikbaarheid. Tot slot dankt de ChristenUnie het
college, de ambtenaren, de accountant en de Utrechters voor hun inzet het afgelopen jaar.

30 **De heer Van Heuven** (PvdD) uit allereerst complimenten voor het college voor het werk in de
afgelopen vier jaar. De PvdD vindt dat Utrecht te hard groeit en dat de leefruimte voor dieren en
de kwaliteit van het groen onder druk staan. Daarnaast komt Utrecht te weinig in actie als het gaat
om de klimaatcrisis. Daarbij heeft de gemeente het afgelopen jaar wederom miljoen euro's aan
geld overgehouden. De fractie van de PvdD gaat in op de onderwerpen dieren, groen en klimaat.
35 Dierenwelzijn kreeg vorig jaar 15.000 euro extra maar dit geld was vooral bedoeld voor
compensatie voor prijzen en lonen. Er is dus niet meer gegaan naar het welzijn van dieren en dat
vindt de PvdD jammer. Verder constateren verschillende fracties waaronder de PvdD, in de
jaarstukken een fout bij de indicator zwerfdieren. Deze moet in verhouding staan tot het aantal
dieren waarvan mensen afstand doen bij het asiel. Los van dat de cijfers niet kloppen vraagt de
40 fractie zich af, wat deze indicator nu precies aangeeft. Waarom moet het aantal zwerfdieren in
verhouding staan met het aantal afgegeven dieren? En in hoeverre heeft het college echt zicht op
het aantal zwerfdieren in de gemeente? Vervolgens geeft het college aan dat vanwege de geringe
bereidheid van dierenwinkels om een keurmerkscan te doen voor een diervriendelijke
bedrijfsvoering, er beter kan worden gestopt met de inspanningen. Dit betekent ook dat het
45 dierenwelzijn in Utrechtse dierenwinkels niet verbetert. Zijn er geen andere manieren om
dierenwinkels ertoe te bewegen om een scan te gaan doen? De PvdD ziet overigens graag dat er
gestopt wordt met de verkoop van levende dieren in dierenwinkels maar hier gaat het Rijk over.
Dan het onderwerp groen. Er is een verschil tussen de begroting en de realisatie. Veel geld voor
groen blijft op de plank liggen. Waarom is ook hier het geld niet uitgegeven? Vervolgens het
50 onderwerp klimaat. De PvdD heeft in de afgelopen vier jaar stelselmatig vraagtekens geplaatst bij
de ambitie klimaatneutraal zo snel mogelijk. Het college heeft de onderbouwing van deze ambitie
weliswaar aangepast maar vindt het college na vier jaar inmiddels niet ook dat de doelstelling niet
goed geformuleerd is? De PvdD vraagt welk eindpunt op een schaal van een tot tien het college
zichzelf geeft over het gevoerde klimaatbeleid. Het afgesloten Gazprom-contract mag in deze
eindpuntbeoordeling meewegen.

55 **De heer Maas** (Volt) geeft aan dat Volt nog niet betrokken was maar dat de partij blij is met de
conclusies van de accountant. Het is ook fijn dat er een flinke poging wordt gedaan om de
jaarstukken te verduidelijken en de omvang ervan te verminderen. Vervolgens vraagt Volt wat de
visie van het college is op het verschil tussen ambitie en uitvoering en op de uitvoeringskracht, de
60 ICT en het formuleren van heldere doelen.

5 **Mevrouw Kendir** (Student&Starter) zegt dat de fractie blij is met de jaarstukken. Zij complimenteert het college, de ambtelijke ondersteuning en de accountant. Vervolgens een aantal algemene punten. Student&Starter sluit aan bij vragen die gesteld zijn over de onderbesteding, het doorschuiven van middelen en de disbalans tussen de ambities en de realisaties. Graag een reflectie van het college. Verder mogen de jaarstukken meer 'to the point' worden en mogen deze meer inzichtelijk worden door het gebruik van visualisaties. Tot slot dankt de fractie het college voor de inzet de afgelopen vier jaar.

10 **Mevrouw Nolten** (BIJ1) zegt dat de jaarstukken ondanks dat deze nu minder lang zijn, nog steeds erg informatiedicht zijn. Verder was BIJ1 er net als Volt, de afgelopen periode nog niet bij.

15 **De heer Simsek** (DENK) zegt dat er veel is gezegd waar DENK bij aan kan sluiten. Verder is structureel meer geld nodig voor de aanpak van discriminatie. De fractie vraagt wat de afzonderlijke agenda's hieromtrent hebben gekost. Graag reactie.

De heer Van der Zweth (PvdA) merkt op dat de nieuwe coalitie een anti-discriminatieagenda gaat maken. DENK vraagt nu weer een specificatie van de losse agenda's.

20 **De heer Simsek** (DENK) zegt dat DENK er blij mee is dat er een anti-discriminatieagenda komt maar dat op dit moment terug wordt gekeken op het beleid van de afgelopen jaren. De fractie ziet graag hoeveel geld waar naartoe is gegaan.

De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt met welk doel DENK dit wil.

25 **De heer Simsek** (DENK) antwoordt een en ander inzichtelijk te willen krijgen wellicht om ook te kunnen schuiven met potjes. Hij vervolgt zijn bijdrage. Ondanks de hoge kosten voor de aanpak van discriminatie, is het percentage mensen dat zich gediscrimineerd voelt gestegen naar 17%. De middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de aanpak van discriminatie zijn duidelijk niet voldoende gebleken. Vindt het college ook dat er te weinig geld is vrijgemaakt voor de aanpak van discriminatie? Tot slot valt op dat de doelstelling voor het meedoen van mensen met een beperking is gehaald. Hoe verklaart het college dit? Graag een reflectie.

35 **De heer Dijkstra** (EenUtrecht) zegt dat de fractie onvoldoende tijd heeft gehad om zich goed in te lezen in de jaarstukken. Volgend jaar zal EenUtrecht zeker op de jaarstukken ingaan. De fractie heeft wel het accountantsverslag goed gelezen en zij vindt het zorgelijk dat er zoveel geld overblijft. Kan het college hier schriftelijk iets over op papier zetten?

40 **De heer Bakker** (D66) geeft aan dat de commissie vorig jaar al vrij uitvoerig een analyse heeft gekregen. Wat wil de heer Dijkstra extra dan deze analyse en wat dient dit op te lossen los van het verbetertraject dat al is ingezet?

De heer Dijkstra (EenUtrecht) zegt dat EenUtrecht graag hoort wat het college anders gaat doen. Als de lijst al bestaat, dan ontvangt de fractie die graag.

45 **De heer Bakker** (D66) constateert dat geanalyseerd is dat de onderbesteding deels komt door corona, deels door Rijksgelden en deels door de uitvoering van projecten die soms langer duurt. Hij vraagt opnieuw wat de analyse moet zijn die er nu nog niet is.

50 **De heer Dijkstra** (EenUtrecht) geeft aan dat het kan zijn dat hij de analyse heeft gemist. Hij heeft deze niet gezien. Als de analyse er is, vraagt hij hem deze toe te sturen.

De voorzitter constateert dat de heer Bakker bereid is de betreffende stukken te delen.

55 **De heer Wiegant** (SP) zegt dat de SP de jaarstukken prima vindt, al mogen deze altijd meer inzichtelijk zijn. Verder is de beoordeling van de accountant ook prima. De zorg van de SP zit bij de onderbestedingen die een vrij hardnekkig probleem zijn. Tot slot spreekt hij dank uit voor het werk dat het college de afgelopen jaren heeft verricht.

60 **De voorzitter** schorst de vergadering voor vijf minuten.

5 **Burgemeester Dijkstra** bedankt de commissieleden voor hun inbreng. Zij geeft aan dat het college voor het laatst in de huidige samenstelling bijeen is. Het CDA vroeg naar de verkeersveiligheidspilot. Hier is recent nog een brief over gestuurd waarin is verteld dat het Openbaar Ministerie nog steeds nadenkt over hoe verder gegaan kan worden met de pilot. De burgemeester hoopt dat een besluit hierover niet lang meer op zich laat wachten. Het college is positief over de pilot die is gedraaid.

10 **Wethouder Van Hooijdonk** gaat in op vragen van de VVD. Allereerst de vraag over de schaa sprong openbaar vervoer en Overvecht. In het mobiliteitsplan is vastgelegd dat wordt gewerkt aan een 'wiel met spaken', een compleet rondje. Het verst gevorderd is de onderkant daarvan en nu dient gesproken te worden over de bovenkant van het rondje ook omdat Overvecht een plek is waar veel kansen worden gezien voor ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen echter alleen plaatsvinden als deze ook bereikbaar zijn. De PvdA vroeg naar de subsidies voor energie. Er zijn een paar subsidies die aflopen, er is een subsidie die juist aan het begin staat en er is een categorie waarbij bekeken moet worden of mensen in de stad de regelingen weten te vinden. Tot slot vroeg de PvdD naar de indicator voor zwerfdieren. De wethouder geeft aan dat met deze indicator wordt gestoeid om te bedenken hoe een en ander uitgedrukt moet worden. Deze indicator is relatief en ademt mee met het aantal dieren waar mensen afstand van doen. Er zal nog eens goed nagedacht worden over hoe een en ander geformuleerd en gemonitord moet worden.

20 **De heer Van Heuven** (PvdD) vraagt of de dierenambulance niet goed zicht heeft op het aantal zwerfdieren in de stad.

25 **Wethouder Van Hooijdonk** denkt dat het niet zozeer ligt aan de monitoring. Het gaat erom wat voor doelstelling wordt gesteld. Welk cijfer zegt echt is over de effectiviteit van de inzet? Ten aanzien van de dierenwinkels merkt zij op, dat het paard naar het water gebracht kan worden maar het niet gedwongen kan worden om te drinken. De scan die wordt aangeboden is gratis. Verder beschikt de gemeente niet over een stok achter de deur.

30 **De heer Van Heuven** (PvdD) vraagt of de gemeente geen enkel instrument heeft om iets te doen aan de diervriendelijkheid van dierenverkoop in winkels.

35 **Wethouder Van Hooijdonk** antwoordt dat er geen juridische stok achter de deur is. Er wordt gewerkt met verleiding.

De heer Van Heuven (PvdD) vraagt of de wethouder niet wil blijven proberen te verleiden.

40 **Wethouder Van Hooijdonk** denkt dat het niet zoveel zin heeft om dezelfde winkel keer op keer te benaderen als het antwoord bekend is. Dan de bomen. De financiële middelen zijn niet de grootste uitdaging maar vooral de inpassing in verband met kabels en leidingen in de grond. Er vindt een zoektocht plaats hieromtrent. Tot slot het klimaat. De wethouder zegt dat de PvdD alleen de hoge doelstelling voor CO₂-reductie serieus neemt en dat die vervolgens in de tijd wordt geplaatst. Energie betreft een complex veld waar de gemeente Utrecht niet de enige speler in is. De gemeente gaat er eigenlijk helemaal niet over. Zij moet het meer van stille interventies hebben en hier dient het debat over te worden gevoerd. De voortgangsrapportage Energie is ervoor om het goede debat te voeren.

50 **De heer Van Heuven** (PvdD) geeft aan dat hij het heeft over de ambitie van het college om zo snel mogelijk klimaatneutraal te worden. Is dit een goed geformuleerde ambitie?

55 **Wethouder Van Hooijdonk** antwoordt dat het college dit geen goede ambitie vond en dat precies hierom preciezere ambities zijn geformuleerd: energie inkoop; zonne-energie; stadsverwarming; en afsluiting van gas.

60 **Wethouder Verschuure** dankt de commissie voor de complimenten. Er is gevraagd hoe wordt omgegaan met kwetsbare winkelgebieden. Op verzoek van de ondernemersverenigingen zijn de budgetten gereserveerd voor investeringen in de openbare ruimte van de winkelgebieden. Deze zijn dus gealloceerd. In verband met de motie over de TONK-middelen heeft het college het idee gekregen om een budget beschikbaar te stellen voor de andere winkelgebieden. D66 vroeg een

reflectie op het gebied van ruimte. Er is veel werk verzet en nog veel werk te verzetten. Personeel werven is op dit moment een opgave en in het nieuwe coalitieakkoord is de wens uitgesproken om het planproces te halveren.

5 **Tweede termijn**

De heer De Pagter (VVD) gaat in op de middelen die worden overgeheveld naar 2022. In de voorjaarsnota een jaar geleden was besloten om 1,3 miljoen euro nog in 2021 te bestemmen. Hoe kan het, dat aan het eind van dat jaar blijkt dat dat twee derde van dat bedrag niet is besteed? Er is dan te ambitieus begroot en het lijkt erop dat er een andere bestemming voor wordt gezocht. Het is niet transparant hoe een en ander is verlopen. Kunnen dit soort zaken in de toekomst via het MPR lopen?

De heer Bakker (D66) hoorde de aanmoediging voor het Utrechts planproces en geeft aan dat de raad niet helemaal aan het einde pas betrokken moet worden.

De heer Van Heuven (PvdD) stelt voor nog eens verder na te denken over de indicator zwerfdieren. Verder is de PvdD niet van plan om bij de raadsbehandeling nog met iets te komen.

Wethouder Van Hooijdonk zegt tegen de heer Van Heuven dat er inderdaad verder nagedacht zal worden over de indicator zwerfdieren. Ze houdt ook de mogelijkheid open dat niets beters verzonnen kan worden. In beide gevallen zal hierover bij de commissie worden teruggekomen. Tegen de heer De Pagter zegt zij over de OV-schaalsprong dat de besteding juist is. Er is ook veel werk verzet maar met name voor het gebied Overvecht zijn niet de juiste mensen gevonden. Verder loopt een en ander zoveel mogelijk via het MPB. Dit is standaard werkwijze. Waarom dit nu niet is gebeurd, heeft de wethouder niet paraat.

De heer De Pagter (VVD) vraagt of de mensen er nu wel zijn en of het geld dit jaar wel besteed gaat worden.

Wethouder Van Hooijdonk antwoordt dat de planning is, dat er in het eerste kwartaal van 2023 een stuk bij de commissie ligt waar de raad vervolgens over kan besluiten. Het werk moet dan in 2022 worden gedaan. Verder heeft zij niet paraat of er nu nog mensen worden gemist in het team. Als er nog iets aan schort, dan zorgt zij ervoor dat de raad dit schriftelijk snel, voor het reces, te weten komt.

De voorzitter herhaalt de toezegging.

Wethouder Van Hooijdonk komt voor het reces terug op de vraag of de bemensing voor het uitwerken van de OV-structuur voor Overvecht op orde is.

40 **Blok 2**

Wethouder Streefland gaat in op de vraag van GroenLinks over de 29% van de inwoners die moeite heeft met digitale aanvragen. Een mogelijke verklaring voor dit hoge cijfer is, dat tijdens de lockdowns meer gevraagd is van digitale vaardigheden van mensen. Er worden nu gesprekken gevoerd over digitale vaardigheden met partners waaronder U-Centraal, de bibliotheek en Digitaalhuis. Verder worden initiatieven in de stad ondersteund die zich richten op het vergroten van digitale vaardigheden en er is een pilot gestart met een nieuwe vorm van cursussen digitale vaardigheden. Vervolgens gaat zij in op de vraag over de Vechtsebanen. Dit dossier loopt al even. Ambtenaren en Sport Utrecht zijn proactief bezig om te faciliteren tussen de Vechtsebanen en de baanverenigingen. Er wordt gehoopt op een overeenkomst en zodra er afspraken liggen wordt de raad geïnformeerd. Verder meldt de wethouder dat de exploitatiebijdrage van de gemeente nog onveranderd is en dat op dit moment met de KNSB, de baanverenigingen en de commerciële aanbieder van de Vechtsebanen wordt geprobeerd om voortuitgang te boeken. Er worden ook gesprekken gevoerd met regiogemeenten maar tot nu toe is er nog niet veel animo bij regiogemeenten om bij te dragen. Ten slotte vroeg DENK naar het percentage van 60% in plaats van 70% voor het meedoen van mensen met een beperking. In 2019 bedroeg de realisatie 59% en was de doelstelling 70%. De inzet blijft om deze groep een bijdrage te laten leveren aan de samenleving.

Wethouder Diepeveen zegt dat D66 vroeg om het werk maken van waterdoorlatende parkeerplaatsen, groen en klimaatadaptatie. Er is bij de bespreking over de visie Klimaatadaptatie

en de visie Water en riolering de toezegging gedaan om in het vierde kwartaal van dit jaar te komen met indicatoren en tussendoelen. Het voornemen is, om hiermee te komen via een aparte raadsbrief zodat de vaststelling van de indicatoren en tussendoelen kan plaatsvinden bij de voorjaarsnota 2023. Ten slotte dankt hij de commissieleden en de andere leden van het college.

Wethouder Klein gaat in op de vragen over de financiën. In de intensieve coronatijd is veel gebeurd op financieel gebied. Een keer is het ook niet mogelijk geweest om een voorjaarsnota te maken. Er is toen een kadernota geschreven. Zij wijst erop dat het er in juli op leek dat een en ander beter zou gaan maar dit bleek toch niet het geval. In december kwam er toch weer een lockdown. Verder uit zij dank aan de ambtenaren die in de moeilijke tijd hard hebben doorgewerkt. Verder geeft de wethouder aan dat in de toekomst in de jaarstukken meer verantwoord zal worden. Zij wijst op de wet op de overhead en op informatie, veiligheid en de rechtsmatigheidsverantwoording. Dit betekent dat als de kwaliteit van de stukken goed moet blijven, dat iets meer tijd nodig is. Een en ander dient in de planning daarom iets naar achteren te worden geschoven. De PvdA had het over de SiSa-regelingen. De wethouder geeft aan dat het hier eigenlijk niet over gaat. Het gaat erom dat de gemeente verantwoording dient af te leggen voor specifieke uitkeringen van het Rijk. Zij begrijpt goed dat de PvdA-fractie zegt dat dit extra werk is. Als het kan zou het fijn zijn als een en ander komt via het gemeentefonds maar tegelijkertijd is het nodig om het extra Rijksgeld te krijgen. Verder dankt zij de adviescommissie. Het belangrijkste onderwerp op financieel gebied is, hoe voorkomen kan worden dat aan het eind van het jaar een positief resultaat wordt overgehouden. Tot slot wijst de wethouder erop dat in het positieve resultaat ook veel Rijksgeld zit dat aan het eind van het jaar pas binnenkomt en ook incidentele meevallers die niet begroot kunnen worden. Dit neemt niet weg dat de begroting en de realisatie dicht bij elkaar moeten komen.

De heer Dijkstra (EenUtrecht) vraagt of de wethouder nog met informatie komt met betrekking tot acties en maatregelen om onderbesteding te voorkomen op dat deel dat goed te beïnvloeden is.

Wethouder Klein zegt dat zij een oude raadsbrief van voor de verkiezingen zal sturen die gaat over zaken die beïnvloed kunnen worden. Daarnaast kan na 1 juli later in het jaar nog een bijsturing worden gedaan.

De heer Dijkstra (EenUtrecht) constateert dat die raadsbrief van een jaar geleden is. Kan daar een update bij komen?

Wethouder Klein geeft aan dat er goede stappen zijn gezet maar dat nog verdere stappen gezet moeten worden. Daarbij is het niet zo, dat alles in een keer anders is.

De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt of de wethouder het peilmoment van 1 juli altijd aan de vroege kant vindt of dat dit vooral door corona zo was.

Wethouder Klein antwoordt dat dit peilmoment in het coronajaar veel verschil heeft gemaakt. Er dient afgewogen te worden hoeveel extra werk het is om nog een later peilmoment te doen.

De heer Van der Zweth (PvdA) vraagt of hier iets over papier gezet kan worden.

Wethouder Klein zegt dat zij een suggestie doet. De nieuwe portefeuillehouder dient over het totaalpakket zaken toe te zeggen. Zij vervolgt haar betoog. De fractie van de VVD heeft een vraag gesteld over een bedrag van 64.000 euro. De wethouder kan zich voorstellen dat er een drempel wordt ingebouwd. Zij raadt aan dit te bespreken met haar opvolger. GroenLinks deed suggesties rondom het onderwerp leefbaarheid, een thema waar steeds aan verder wordt gewerkt. D66 vroeg naar de subsidiemonitor. Het is goed om te kijken naar wat op welke plek verantwoord moet worden. De fractie van het CDA heeft vragen gesteld over de TONK en de TOZO. Hier zijn al voorstellen voor gedaan en de gemeenteraad heeft voor de onderbesteding van de TONK-middelen een motie aangenomen en die is uitgevoerd. De onderbesteding van de TOZO zit in de bestedings- en dekkingsvoorstellen. Voorts dankt de wethouder voor het aandacht vragen voor het weerstandsvermogen. Het is mooi dat in het coalitieakkoord staat, dat sneller naar de een als streefgetal wordt gerekend. De ChristenUnie vroeg of het haalbaar is om 2023 en 2022 bij elkaar te halen. Hiervoor dient goed de vinger aan de pols te worden gehouden en de krapte op de

5 arbeidsmarkt is een belangrijke factor hierin. Vervolgens gaat de wethouder in op de portefeuille Onderwijs. De VVD vroeg naar onderwijshuisvesting en de maatregelen rondom ventilatie. De uitvoering van de maatregelen heeft meer tijd nodig en er wordt in de gaten gehouden of er geld bij moet. Op dit moment lopen de zaken zoals deze zijn ingeschat. De PvdA heeft vragen gesteld over de voorschool. Meer geld is niet het enige wat een oplossing kan bieden. Er is extra ingezet op heldere en gerichte informatievoorziening en de samenwerking is verstevigd binnen het toeleiding proces. Het budget hiervoor is gefinancierd uit onderwijsachterstanden en de financiering gaat per kind.

10 **De heer Van der Zweth** (PvdA) merkt op dat de subsidie Uitvoering voorschoolse educatie van bijna een miljoen euro, in zijn geheel niet is gebruikt. Het potje voor de huisvesting van de Voorschool is ook in zijn geheel niet gebruikt.

15 **Wethouder Klein** antwoordt dat het bereik verhoogd moet worden. Op het moment dat er meer peuters naar de voorschool komen, ontstaat er een titel waarop meer geld kan worden vrijgegeven.

20 **De heer Van der Zweth** (PvdA) vraagt hoe de wethouder verantwoordt dat er miljoenen blijven liggen.

25 **Wethouder Klein** geeft aan dat toen er vanuit het Rijk minder naar Utrecht kwam, de gemeente heeft bij geplust. De reden dat er nog geen voorstellen zijn gedaan om de bedragen omhoog te halen is, dat het geld nog blijft liggen. Er dient ervoor gezorgd te worden dat de peuters naar de voorschool gaan. Vervolgens gaat zij in op de vraag van D66 over de ervaren dienstverlening. Extra inhuur is onvermijdelijk. Daarnaast dienen scholen per wijk een aanspreekpunt te hebben en dient het projectmanagement verder geprofessionaliseerd te worden. Dan een vraag van CDA en D66 over cultuur en de tevredenheid over cultuur in de buurt. Het percentage hiervoor bedroeg 50%, werd 48% en moest naar 60% gaan. Op verzoek van de raad is het percentage naar 60% gezet. De wijkvoorzieningen waren in coronatijd dicht en dit heeft direct effect gehad op de tevredenheid. Daarnaast wordt eventueel ruimtegebrek in de gaten gehouden en dient ook vanuit cultuurparticipatie de tevredenheid te groeien.

30 **De heer Van Steeg** (CDA) vraagt of de wethouder het ermee eens is, dat de ambitie van 60% te hoog was.

35 **Wethouder Klein** antwoordt dat is aangegeven, dat het de vraag was of 60% zou gaan lukken.

40 **Mevrouw Ramaker** (VVD) merkt op dat het Rijk ook minder beschikbaar heeft gesteld voor cultuur. Kan er van de 54 miljoen euro worden aangegeven wat gerelateerd is aan Covid? Voorts vraagt zij of het Rijk de gemeente Utrecht nog geld gaat geven als de gemeente het geld niet weet uit te geven.

45 **Wethouder Klein** antwoordt dat in de samenvatting van de jaarstukken staat, dat 21 miljoen euro een coroneffect is en dat 14 miljoen euro inzet corona compensatiemiddelen van het Rijk is en Utrechtse maatregelen en dat 15 miljoen euro bestaat uit incidentele meevallers. Dan gaat de wethouder in op twee vragen over participatie en initiatief. Beide vragen gaan over het initiatievenfonds. De definitieve afhandeling heeft langer gekost en dit heeft te maken met de werklust bij het subsidiebureau. Om dit op te lossen moet gekeken worden of er meer mensen beschikbaar zijn. Verder is nog nooit een initiatief afgewezen omdat het budget op zou zijn. Dit betekent dat als een initiatief pas een jaar later wordt uitgevoerd, mensen nog steeds het geld krijgen.

Gemiste vragen

50 **De voorzitter** concludeert dat er geen antwoorden op vragen worden gemist.

Tweede termijn

55 **De heer Van Steeg** (CDA) merkt op dat er ruimte zit in gelden van de TOZO. Met betrekking tot het initiatievenfonds merkt hij op, dat er in coronatijd waarschijnlijk veel initiatieven niet door zijn gegaan. Kunnen de niet gebruikte gelden beschikbaar blijven voor initiatieven uit de samenleving?

De heer Bakker (D66) dankt de wethouder voor haar beantwoording. D66 overweegt een motie met betrekking tot de subsidiemonitor.

De voorzitter concludeert dat er geen toezeggingen zijn gedaan. Hij schorst de vergadering voor vijf minuten.

Blok 3

Wethouder Voortman gaat in op de vraag van de VVD over een meer robuuste ICT. Er wordt hard aan gewerkt om de cijfers zo spoedig mogelijk beschikbaar te maken. In technisch opzicht is het inmiddels mogelijk om cijfers van andere bronsystemen ook zichtbaar te maken. Daarna moet nog wel een inhoudelijke controle plaatsvinden. De slag dient gerealiseerd te worden in het tweede kwartaal maar ook daarna zullen nog aanpassingen worden gedaan ten behoeve van de juistheid van de cijfers. Deze worden daarna meegenomen in de reguliere cyclus van jaarstukken en in de interactieve sessies. Er is gevraagd hoe een en ander toegankelijk wordt gemaakt voor de raad op elk willekeurig moment. De beschikbare cijfers worden ieder jaar gepubliceerd in de jaarstukken op basis van met de raad afgesproken stelselindicatoren. Daarnaast wordt elk jaar een interactieve sessie georganiseerd waarin de cijfers worden toegelicht voor de raad.

GroenLinks vroeg hoe de gemeente Utrecht een aantrekkelijke werkgever kan blijven en vroeg daarbij specifiek naar ICT. Op dit moment wordt gewerkt aan een doelgerichte aanpak waaronder met betrekking tot ICT, waarbij wordt ingezet op het meer binden en boeien van de medewerkers. Er wordt gewerkt aan een nieuwe werkgeverspropositie waarin na de zomer voor de specifieke doelgroep ICT campagne gevoerd zal worden bij diverse media.

Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) vraagt wat binden en boeien precies inhoudt.

Wethouder Voortman legt uit dat met binden het vasthouden van mensen wordt bedoeld en dat met boeien wordt bedoeld dat het werk interessant mag zijn. Zij vervolgt haar beantwoording met het onderwerp schulden. Het klopt dat meer huishoudens zijn benaderd door vroeg signalering maar dat er niet veel meer schuldhulp wordt verleend. De gemeente doet altijd een hulpaanbod maar dat blijkt voor veel mensen te vroeg te komen. Vervolgens gaat zij in op de opmerking van het CDA over dat wel meer wordt geïnvesteerd in de schuldenaanpak. De wethouder wijst erop dat het investeren in de schuldenaanpak breder is dan alleen de aanpak voor schulphulpverlening. Zij verwijst hieromtrent naar de voortgangsrapportage Schuldenaanpak. Verder klopt het, dat de vraag naar schulddienstverlening in 2021 lager was dan verwacht en het is hierom dat gaandeweg de capaciteit is afgeschaald. De lagere vraag kwam vooral door lockdowns en dergelijke. Mensen die zich wel melden worden daarentegen sneller geholpen en het lukt vaker om de schulden duurzaam op te lossen. Er wordt doorgegaan met de schuldenaanpak omdat er nog steeds veel mensen zijn die schuldhulp nodig hebben maar dat nu nog niet vragen. Bereik is dus belangrijk de komende tijd, net als het bestendigen van datgene wat goed werkt uit de actieagenda.

Mevrouw Hellevoort (GroenLinks) vraagt of er een vervolgactie wordt gedaan als mensen in eerste instantie aangeven dat hulp te vroeg komt.

Wethouder Voortman antwoordt dit na te gaan en hierop terug te komen.

De voorzitter vraagt of de wethouder hier een brief over stuurt.

Wethouder Voortman geeft aan dat zij mevrouw Hellevoort een en ander laat weten. Dan de onderbesteding van het re-integratie budget. Er is hierbij inderdaad sprake van onderbesteding. Vooraf wordt ingeschat wat nodig is maar dit sluit niet altijd aan bij de actuele vraag van de arbeidsmarkt. Tussentijds wordt een en ander bijgesteld op basis van signalen en de mogelijkheden van werkzoekenden. De PvdA vroeg naar een aantal instrumenten zoals de loonkostensubsidie, de werkgeverscheque en de omscholingssubsidie. De voortgang van de inzet van deze instrumenten wordt gemonitord en er vindt een bijstelling plaats als er sprake is van onderbesteding. De afgelopen maanden is een significante stijging te zien van de inzet van de loonkostensubsidie en er wordt verwacht dat deze stijging doorzet. Bij de werkgeverscheque zijn de toepassingsmogelijkheden verruimd en bij de omscholingssubsidie is de aanpak aangepast en is een campagne gestart. De eerste signalen zijn positief en er wordt gemonitord en bijgestuurd. De fractie van DENK vroeg wat de afzonderlijke agenda's hebben gekost. In de webversie van de

jaarrekening op internet is de uitsplitsing per agenda zichtbaar. Met betrekking tot het bedrag dat DENK noemde, de 84.000 euro aan hogere uitgaven, geeft de wethouder aan dat dit betrekking heeft op de verantwoording van de subsidies. Er is meer uitgegeven dan begroot omdat eind vorig jaar extra subsidie aan Artikel 1 Midden Nederland is verstrekt door een flinke stijging van het aantal meldingen van discriminatie en agressie richting klachtbehandelaars. DENK gaf ook aan dat meer geld nodig is om discriminatie tegen te gaan. Het nieuwe collegeprogramma steekt meer geld in het bestrijden van discriminatie en er zal op alle beleidsterreinen aandacht aan de onderwerpen discriminatie, diversiteit en inclusie worden besteed.

De heer Simsek (DENK) antwoordt hier blij mee te zijn maar mist nog wel enige zelfreflectie.

Wethouder Eerenberg gaat in op de vraag van de VVD over waarom budgetten worden doorgeschoven. Allereerst het budget voor het Griftpark van 64.000 euro. Het gaat hier om een nazorgtraject in verband met eerdere vervuiling in het Griftpark. Er loopt nu een onderzoek om te kijken hoe de nazorg het beste vormgegeven kan worden. Doordat dat onderzoek nog loopt, is het budget nog niet uitgegeven. Het college stelt voor dit bedrag door te zetten naar het volgende jaar maar de raad kan een andere keuze maken. Dit betekent dan wel dat er in het Griftpark geen nazorg wordt verleend. Vanuit milieutechnisch opzicht raadt de wethouder dit af. Ten tweede de 130.000 euro voor ventilatie in vastgoed. Dit is vastgoed breed maar in de kern is gekeken naar cultuurvastgoed. De markt voor de installatietechniek is overspannen geraakt waardoor zeven projecten zijn uitgelopen maar deze projecten worden dit jaar wel afgerond. Dan de vraag van GroenLinks over de sloop van vervuilende voertuigen. Ook hierbij is sprake van een forse onderbesteding. Het was lastig om in te schatten hoeveel mensen bereid zouden zijn om vrijwillig afstand te doen van hun auto. Een gedeelte van het bedrag, 350.000 euro, zal teruggestort moeten worden aan het Rijk. Het nieuwe college zal moeten kijken wat met het resterende bedrag van 650.000 euro gedaan moet worden om de luchtkwaliteit te bevorderen.

Wethouder Voortman gaat in op de vraag van GroenLinks. Mensen melden zich later vaak alsnog voor schuldhulpverlening. Komt er later weer een nieuwe melding van een achterstand, dan zal weer hulp worden geboden.

Tweede termijn

De voorzitter constateert dat de fracties niets hebben voor de tweede termijn. Hij concludeert dat er geen toezeggingen zijn gedaan en dat de raadsbehandeling plaatsvindt op 16 juni. Hij schorst de vergadering om 16.40 uur.

LIJST VAN TOEZEGGINGEN

Wethouder Van Hooijdonk

zal met betrekking tot agendapunt 2, Jaarstukken 2021:

- voor het reces terugkomen op de vraag of de bemensing voor het uitwerken van de overstructuur voor Overvecht op orde is.

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN

21 april 2022 van 20.00–22.30 uur

Stadhuis, Raadszaal



Adviescommissie: Susanne Schilderman (voorzitter), Cees Bos, Bina Chirino, Gert Dijkstra, Meike Hellevoort, Ruud Maas, Stevie Nolten, Annemarijn Oudejans, Margreet Ramaker, Jantine Zwinkels en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit)

Overige deelnemers: Petra de Graaf (griffiesecretaris), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Gerth Molenaar (Rekenkamer), Ankie Reijnen (strategisch adviseur financiën), Edwin Westphal (concernmanager financiën, inkoop en juridische zaken), Katie Zwetsloot (CFO), en Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte)

Niet aanwezig: David Bosch en Rick van der Zweth

1. a. Opening

De voorzitter opent de eerste vergadering van de Adviescommissie Controle & Financiën – in nieuwe samenstelling.

b. Vaststellen agenda

Op verzoek van mevrouw Zwinkels wordt 'financiële zaken openbare bibliotheek' aan de agenda toegevoegd, verder volgens opgave.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (17-02-2022)

Geen opmerkingen; het verslag wordt vastgesteld.

3. Kennismaking

Omdat de meeste commissieleden onlangs voor het eerst tot raadslid werden benoemd, wordt er een voorstelronde gehouden. Daniëlle Rijnders is de griffier van de Adviescommissie. Financiën is een leuk en boeiend onderwerp, vindt ze, dat prominenter bij de raad op de agenda mag staan. Petra de Graaf is griffiesecretaris; zij is gewoonlijk aanwezig bij raadsvergaderingen en zal zo nu en dan ook de commissievergadering bijwonen. Majne van de Merwe is de vaste (externe) notuliste. De secretaris van de Rekenkamer, Gerth Molenaar, is bijna altijd aanwezig en wordt vaak vergezeld door Paul Venhoeven, voorzitter Rekenkamer. Niels Fritz en Rein-Aart van Vugt werken bij accountantskantoor Deloitte, zij leiden het accountantsteam dat jaarlijks – in opdracht van de gemeenteraad – de gemeentelijke jaarrekening controleert. Ankie Reijnen werkt sinds kort bij de financiële afdeling als strategisch adviseur. Edwin Westphal is concernmanager, onder andere voor financiële en juridische zaken. Katie Zwetsloot is de concerncontroller; Jasmin Grundauer is onlangs bij de gemeente Utrecht begonnen als manager concernaudit. De meeste ambtenaren worden regelmatig voor de commissievergadering uitgenodigd om zaken toe te lichten of om achtergrondinformatie te geven.

Gert Dijkstra (EenUtrecht), Meike Hellevoort (GroenLinks), Stevie Nolten (Bij1), Bina Chirino (ChristenUnie), Ruud Maas (Volt), Annemarijn Oudejans (Student & Starter) en Margreet Ramaker

(VVD) zijn zojuist raadslid geworden; Cees Bos (Stadsbelang Utrecht) en Jantine Zwinkels (CDA) waren dat al. Rick van der Zweth (PvdA) en David Bosch (PVV) zijn ook lid van de Adviescommissie, maar waren vanavond verhinderd.

- *Bericht van de oud-voorzitter, Dimitri Gilissen*

De boodschap van de oud-voorzitter is opgenomen in het overdrachtsdocument, bij vergaderstukken.

- *Rol van de accountant*

De heer Van Vugt geeft aan dat er voor de Adviescommissie drie belangrijke momenten in het jaar zijn. Aan het begin van de controle (september) verwacht de accountant dat de commissie onderwerpen meegeeft waarop extra moet worden gelet bij de controle. Het tweede moment is in het najaar, bij de tussentijdse controle. De tussenrapportage staat meestal in december bij de Adviescommissie op de agenda. In het voorjaar levert de ambtelijke organisatie de jaarrekening; de accountant rapporteert dan over de bevindingen tijdens de controle. Daarnaast adviseert de accountant de Adviescommissie, onder andere tijdens de Heidag, maar hij is ook beschikbaar voor algemene vragen over financiën en bedrijfsvoering.

- *Rol van de Rekenkamer*

De Rekenkamer is, zoals gezegd, bijna altijd bij de vergadering aanwezig – om te horen hoe de Adviescommissie over verschillende zaken denkt, maar ook om mee te denken en te adviseren.

- *Rol van het Stadskantoor*

De ambtenaren nemen de commissieleden zo goed mogelijk mee bij de onderwerpen die ter tafel komen, geven toelichting en beantwoorden technisch-financiële vragen.

4. Update leesbaarheid / begroting van de toekomst

Zie de presentatie 'Raamwerk sturen en verantwoorden,' bij vergaderstukken. De ambtelijke organisatie wisselt al enige tijd van gedachten met de Adviescommissie over de leesbaarheid van de begroting: kunnen raadsleden de informatie vinden die zij zoeken? De gemeente werkt met programma's, strategische doelen, opgaven, beleidskaders en zo meer, maar de samenhang is niet altijd even duidelijk. De ambtelijke organisatie geeft aan dat intern dit nog nader moet worden besproken voordat verdere stappen kunnen worden gezet.

Voorbeeld: het programma Werk & Inkomen kent opgaven – daar passen doelen bij die de gemeente wil bereiken. Er is echter ook een verzameling van tien strategische doelen, waaronder ook doelen op het gebied van Werk & Inkomen. Dan zijn er nog de nodige beleidsstukken op het gebied van Werk & Inkomen. Op alle niveaus zijn doelstellingen benoemd, echter over hetzelfde onderwerp. Dit maakt het lastig om de programmabegroting te beoordelen. Op verzoek van de heer Bos zal mevrouw Zwetsloot in een volgende vergadering enkele concrete voorbeelden aandragen.

Zie blz. 6 van de presentatie. Het streven is een heldere kaderstelling waaraan een visie of ambitie ten grondslag ligt. De heer Bos is benieuwd welke rol de ambtelijke organisatie speelt bij het vormen van een visie. Mevrouw Zwetsloot geeft aan dat de afdeling adviseert ten aanzien van verbetering van beleidsstukken, en ook kaders voorstelt die de gemeenteraad uiteindelijk vaststelt. Vervolgens worden documenten daaraan getoetst en zondig aangepast.

Mevrouw Zwinkels merkt op dat er ook visies zijn waaraan geen budget is gekoppeld, bijvoorbeeld het speeltuinenbeleid. Dat klopt, zegt mevrouw Zwetsloot, en dan gaat de discussie wel eens over wat er het eerst moet zijn, de visie of het geld. Een visie is meestal iets voor langere termijn, een 'stip aan de horizon.' Dan staat nog niet vast hoe de weg naar die stip zal worden afgelegd, en dus ook niet hoe dit betaald wordt. Er zijn meestal wel ideeën over de kosten, bij benadering. Het speeltuinbeleid is meer iets voor de wat minder lange termijn; dan moet een keuze worden gemaakt tussen het formuleren van een visie of het opstellen van een beleidsnota. Uitvoering is nog niet geborgd bij het vaststellen van een visie.

Mevrouw Reijnen herinnert de commissie aan de [motie](#), ingediend bij de vorige begrotingsbehandeling, waarmee de ambtelijke organisatie werd opgeroepen om voor een beter leesbare begroting te zorgen. Daarom wordt er nu een raamwerk gemaakt. In de strategische langetermijndoelstelling, Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen, zijn tien langetermijndoelstellingen geformuleerd (zie blz. 9 van de presentatie). De programmabegroting wordt mogelijk daaraan gekoppeld. In een volgende vergadering laat mevrouw Reijnen de Adviescommissie een voorbeeld van een uitgewerkt programma zien. In grote lijnen: er zijn vijf programma's die samenhangen met de maatschappelijke opgaven in de stad. In elk programma zijn ambities (langetermijndoelstellingen) geformuleerd. Bij elke ambitie hoort een set doelstellingen, en aan elke doelstelling is budget gekoppeld. Dit betekent dat het college niet zomaar een ander doel kan gaan nastreven zonder toestemming van de raad, ook niet als er geld over is. Schuiven met budgetten is evenmin toegestaan.

Het budgetrecht van de raad is beschreven in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording): het college kan nooit schuiven met budgetten *tussen* programma's. Het is aan de raad zelf om te beslissen hoeveel budget er per programma wordt vrijgegeven. Mevrouw Zwetsloot verduidelijkt dat de zaken nu op programmaniveau zijn geregeld – zo is het in de financiële verordening vastgelegd. Er is echter niets tegen om dit te bediscussiëren, want uiteindelijk gaat het erom waar de raad zich comfortabel bij voelt, en om de vraag of dat misschien de uitvoering belemmert.

Reacties en discussie

De heer Westphal merkt op dat er steeds meer samenhang ontstaat tussen de verschillende opgaven. Voorbeeld: mobiliteit is zeer verbonden aan de bouw van 60.000 woningen. Als deze opgaven op programmaniveau bijeen worden gebracht, kunnen ze in samenhang worden

gevolgd. De heer Westphal adviseert om de begroting te gebruiken voor het geheel van afwegingen. De raad zou kunnen vragen om enkele voortgangsrapportages per jaar, bijvoorbeeld naar aanleiding van de visie op de nota mobiliteit.

Het gaat nu over de leesbaarheid van de begroting, stelt de heer Bos, waarom gaat het dan over budgetrecht en strategische keuzes? Hij veronderstelt dat het de bedoeling is dat de focus verschuift van geld naar inhoud, maar is dat wel de wens van de raad? De heer Westphal bevestigt dit, maar benadrukt dat minder aandacht voor geld zeker niet de intentie is. De organisatie wil de beleidskant juist verstevigen. Om goed te kunnen monitoren is stabiliteit voor vier jaar nodig; inbreng en ondersteuning van de Adviescommissie is daar welkom bij.

Het viel mevrouw Schilderman op dat de toelichting sterk gericht was op het omschrijven van het beleid, maar uiteindelijk gaat de begroting toch over het verdelen van geld? Zij is geen voorstander van budgetrecht op enkele miljoenen; dat moet hoger zijn, maar niet op het niveau van honderden miljoenen. De meerwaarde van minder programma's is niet duidelijk; een volgende keer moet wat mevrouw Schilderman betreft de toegevoegde waarde worden getoond. De gemeentelijke begroting moet (voor een raadslid) bij voorkeur niet omvangrijker zijn dan ongeveer twintig pagina's (exclusief bijlagen). Er moet bondig in staan wat we moeten gaan doen en wat dat kost. Het gaat om bestuurbaarheid; de raad wil kunnen sturen met het beschikbare geld, en wil kunnen controleren of de juiste dingen worden gedaan. Ook moet duidelijk zijn wat er ten tijde van de begroting nog aan programma's loopt, en waar dat is vastgelegd. Is het haalbaar om de Adviescommissie een voorstel voor de vorm van de begroting voor te leggen – waarover de Adviescommissie de commissie VBF dan kan adviseren, en waarover vervolgens in de raadsvergadering wordt besloten? Het is dan misschien niet mogelijk om een en ander rond te hebben voor de programmabegroting 2023, maar mevrouw Schilderman heeft er voorkeur voor om het in één keer goed te doen.

De heer Dijkstra sluit zich hierbij aan, met dien verstande dat hij het budgetrecht liever een niveau dieper zou willen uitoefenen. Liefst zo helder en concreet mogelijk. In dit verband verwijst mevrouw Hellevoort naar de in de vorige periode ingediende motie; daarin gaat het volgens haar echt om betere leesbaarheid en meer inzicht. Het is belangrijk om dan ook duidelijk te krijgen wat dit betekent voor het budgetrecht van de raad.

Mevrouw Chirino kan zich vinden in het SMART formuleren van doelstellingen, want daardoor kan de raad goed meekijken, meesturen en controleren. Misschien zijn er nog andere vormen mogelijk dan de huidige vijf blokken. Dat de focus wordt verlegd van geld naar inhoud is mevrouw Chirino niet opgevallen; op basis waarvan is dat geconcludeerd? Liever zou zij zien dat de uitvoerbaarheid wordt verbeterd. Mevrouw Zwetsloot memoreert dat bij de discussies over leesbaarheid ook naar voren is gekomen dat de raad wil kunnen zien of de inzet effectief is, en of de gestelde doelen ermee worden bereikt. De huidige versie van de begroting bevat erg veel procesinformatie; de raad gaf aan te willen weten waar het toe leidt. Los daarvan is de

begrotingsbehandeling natuurlijk het moment waarop de financiële kaders worden vastgesteld – en dat blijft zo.

Mevrouw Zwinkels vraagt om een overzicht van voor- en nadelen en consequenties van de nieuwe indeling van de begroting. Het is wat haar betreft wel interessant om te lezen over doelstellingen, maar neem als voorbeeld het programma duurzaamheid: daarin moet informatie te vinden zijn over het type uitgaven. Zijn het proceskosten of fysieke investeringen? Als dat duidelijk is, kan de raad wellicht uitgaven gaan prioriteren.

Het is te snel gegaan, vindt de heer Bos, de Adviescommissie is onvoldoende betrokken en onvoldoende meegenomen. Hij pleit ervoor om op korte termijn een technische bijeenkomst te houden.

Vervolg

Het lijkt allen verstandig om dit onderwerp een volgende keer opnieuw op de agenda te zetten. De heer Westphal geeft aan dat hij bij de veelal nieuwe raadsleden meer behoefte aan discussie signaleert. Waarschijnlijk is niet haalbaar om al vanaf 2023 met een nieuwe begroting te gaan werken, met als consequentie dat dan ook de jaarrekening 2023 in de 'oude' structuur zal worden gemaakt. Dit laat onverlet dat er al wel kan worden gewerkt aan verbetering van leesbaarheid in de huidige structuur. Dit overlegt de heer Westphal intern, en komt erop terug.

De voorzitter constateert dat het merendeel van de Adviescommissie eraan hecht om een plan of voorstel te bespreken. Misschien wordt er, voor uitvoering, ook nog voor een politieke bespreking gekozen. De heer Bos pleit voor een gezamenlijk plan, het moet niet een plan zijn dat de Adviescommissie zonder meer wordt voorgelegd.

5. Vooruitblik jaarplan 2022

Zie het overzicht in de vergaderagenda. Aan de agenda van de vergadering van 2 juni a.s. wordt het programma voor de Heidag toegevoegd, ter bespreking. De voorzitter doet de suggestie om de leesbaarheid van de begroting (zie punt hiervoor) tijdens de Heidag te bespreken.

Tijdens het inwerkprogramma van de Adviescommissie werd door de accountant verteld dat raadsleden, als zij een motie of amendement indienen, aan de wethouder mogen vragen of zij of hij er dekking voor wil zoeken in het eigen budget of programma omdat dit voor raadsleden erg lastig is. Mevrouw Zwinkels stelt voor om hierover in een volgende vergadering van de Adviescommissie door te praten, en er eventueel ook een advies over te geven. Mevrouw Ramaker steunt dit voorstel, en ziet dit graag zo snel mogelijk op de agenda terug. Doel van een motie is namelijk om het met elkaar over de inhoud te hebben en nu gaat het al snel over de financiële dekking.

De voorzitter stelt voor om Leesbaarheid begroting en Dekkingsvoorstellen op het programma van de Heidag te zetten, en om voor beide onderwerpen om een voorbereidende notitie te vragen. Hiermee gaan allen akkoord. Er wordt opgemerkt dat de fracties die nu onderhandelen over het nieuwe coalitieakkoord alvast kunnen meenemen dat deze raad anders wil omgaan met dekkingsvoorstellen (zie hiervoor). De heer Dijkstra merkt op dat het niveau van budgetrecht nog niet voldoende is geadresseerd. Volgens de heer Bos staat dit geheel los van de leesbaarheid van de begroting. Beide onderwerpen moeten worden besproken, al dan niet apart.

De Heisessie vindt plaats in september a.s.; kan deze worden vervroegd? Eind augustus, vlak na het zomerreces, lijkt de voorzitter het best haalbare.

De heer Westphal wijst erop dat de jaarstukken in de volgende vergadering op de agenda staan. Hij biedt de Adviescommissie aan om een technische toelichting te geven. Raadsleden kunnen de komende tijd vragen stellen over de jaarstukken; deze moeten op 12 mei a.s. om 14.00 uur binnen zijn, zodat de ambtelijke organisatie voldoende tijd heeft voor beantwoording. Tip: veel vragen worden regelmatig herhaald; de heer Bos adviseert de nieuwe raadsleden om de vragen & antwoorden van de afgelopen vier jaar door te nemen.

Op 31 mei a.s. is er een technische bijeenkomst over de jaarstukken en de voorjaarsnota (via teams).

Allen gaan akkoord met de agenda voor de vergadering van 2 juni a.s.

6. Financiële zaken openbare bibliotheek (toegevoegd punt)

Mevrouw Zwinkels vraagt aandacht voor de brandbrief van de bibliotheek. Kunnen de geldstromen van de bibliotheek inzichtelijk worden gemaakt, als input voor de Commissie OB&E van 2 juni a.s.? Indien gewenst kan de Adviescommissie dit dan ook bespreken. De heer Bos adviseert om vooral de controlemechanismen bij de bibliotheek (een verbonden partij) te bestuderen.

Schorsing

De ambtenaren verlaten de vergadering.

7. Voortgang accountantscontrole

De accountantscontrole over het boekjaar 2020 verliep zeer moeizaam, vertelt de heer Fritz; hij adviseert de commissie om het accountantsrapport te lezen. Vanaf afgelopen najaar zijn de accountants samen met de ambtelijke organisatie bezig geweest met een verbeterd proces; hier is goede voortgang in gemaakt. De conceptrapportage is al klaar.

Mevrouw Zwinkels vraagt naar de rapportage over het dossier Grondexploitaties Leidsche Rijn. De heer Fritz geeft aan dat dit een belangrijk onderdeel van de controle is. Vorig jaar bevatte dit dossier de nodige onzekerheden; dat is nog steeds het geval.

Waar moet de raad extra op letten bij de behandeling van de jaarstukken? De heer Van Vugt adviseert om in elk geval het accountantsverslag te lezen; dit is al aan de organisatie aangeleverd voor hoor en wederhoor. Het wordt waarschijnlijk half mei a.s. vrijgegeven. Daarin wordt uitvoerig ingegaan op de grondexploitaties, want dat is het kwetsbaarste deel. De heer Van Vugt adviseert om ook te letten op de verschillen tussen begroting en realisatie; die zijn namelijk aanzienlijk, en hangen samen met de realisatiekracht van de organisatie. Let ook op plannen die niet zijn uitgevoerd.

Bekijkt de accountant ook of de achterstand in investeringen nog wordt ingelopen, en wordt er dan rekening mee gehouden dat dit de komende tijd fors duurder zal worden vanwege de inflatie? Daar ziet de controle niet op, antwoordt de heer Van Vugt, maar het speelt niet alleen in Utrecht. Belangrijker wat hem betreft is de arbeidscapaciteit bij de gemeente Utrecht; daar moet de raad naar vragen.

8. Rondvraag en sluiting

De vergadering kan wat gestructureerder, wordt gezegd, het is prettig als de commissie eerst alle informatie krijgt, en daarna in de gelegenheid wordt gesteld om vragen te stellen.

Er wordt verder geen gebruik gemaakt van de rondvraagmogelijkheid. De vergadering wordt gesloten.

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(13/563) 22/M126	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Bestuurlijke Zaken	M126 Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat	07-10-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(259/563) 20/M367	Raad 03-12-20	Programmabegroting 2021-2024	Bestuurlijke Zaken	M367 Doeltreffende raad	30-06-21 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(399/563) 21/T277	Raad 17-06-21	RV Regeling risicovolle projecten	Bestuurlijke Zaken	Wethouder Klein wil graag bekijken of het lukt om de voortgangsrapportages enkele weken eerder toe te sturen, in ieder geval voor de eerste bestuursrapportage, met inachtneming van artikel 8.	17-06-22 Rapportages zijn een maand eerder, nl 12 april , toegezonden aan de raad. toezegging is daarmee voldaan
(12/563) 21/M23	Raad 04-02-21	Actuele moties	Burgerzaken	M23 Actuele Motie - Onderzoek mogelijkheden tot rechtsherstel voor de Roma en Sinti	31-03-22 <i>(stand van zaken) Loopt. Planning Q1 2022</i>
(258/563) 20/T593	Raad 17-12-20	RV Deelname Experiment Centrale Stemopneming	Burgerzaken	M463 Verkiezingen, het hart van onze democratie	29-07-22 <i>(stand van zaken) De afhandeling van deze motie maakt deel uit de claim (Knelpunt en ambitie) bij de VJN 2022 / coalitieonderhandeling 2022.</i>
(134/563) 21/T487	Raad 16-12-21	Raadsvoorstel Antidiscriminatie agenda	Diversiteit	M451 Veilige straten, ook voor vrouwen met een hoofddoek	16-03-22 <i>(stand van zaken) In ambtelijke voorbereiding en contact met de gesprekspartners worden de overgenomen overwegingen meegenomen en nader uitgewerkt.</i>
(135/563) 21/T486	Raad 16-12-21	Raadsvoorstel Antidiscriminatie agenda	Diversiteit	M452 Concrete actie tegen Islamofobie	16-03-22 <i>(stand van zaken) In ambtelijke voorbereiding en contact met de gesprekspartners worden de overgenomen overwegingen meegenomen en nader uitgewerkt.</i>
(201/563) 21/M184	Raad 08-07-21	5. Voorjaarsnota 2021 en 1e Bestuursrapportage 2021	Diversiteit	M184 Aanvullend onderzoek naar het Utrechtse slavernijverleden	04-11-21 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(219/563) 21/T306	cie. M&S 23-06-21	VJN 2021	Diversiteit	Wethouder Voortman zal in Q2 2022 te komen met een integraal advies mbt inclusie, waar ook discriminatieagenda onderdeel van uitmaakt	30-06-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(227/563) 21/T200	Raad 17-06-21	Actuele moties	Diversiteit	M111 maak het effect op vrouwen zichtbaar	31-12-21 <i>(stand van zaken) De definitieve beantwoording volgt in overleg met de bestuursadviseur half januari.</i>
(363/563) 21/M447	Raad 16-12-21	Raadsvoorstel Antidiscriminatie agenda	Diversiteit	M447 Plan van aanpak tegen moslimdiscriminatie en antisemitisme	30-09-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(504/563) 21/T485	Raad 16-12-21	Raadsvoorstel Antidiscriminatie agenda	Diversiteit	M445 Sta jaarlijks stil bij Europese actiedag tegen islamofobie	20-09-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(505/563) 21/T512	VBF 18-11-21	Agendapunt 8 Raadsvoorstel Antidiscriminatie agenda + discriminatie op de woningmarkt	Diversiteit	De wethouder zegt toe om jaarlijks bij de voortgangsbrief te kijken naar de effecten van de antidiscriminatie-agenda, de agenda waar nodig bij te stellen en nieuwe inzichten toe te voegen	15-09-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(550/563) 20/M161	Raad 09-07-20	Aanpak racisme en discriminatie	Diversiteit	M161 Slavernijverleden monument	01-07-23 <i>(stand van zaken) (Stand van Zaken) Het project Monument Slavernijverleden is in 2020 opgestart. De afdelingen Cultuur en Utrecht voor Iedereen (Diversiteit) werken hierin samen. Portefeuillehouder is wethouder Voortman. De verkenningsfase verwachten we in het 4e kwartaal van 2021 af te ronden met een Plan van Aanpak waarin de scope, contouren en randvoorwaarden voor het realiseren van het monument staan beschreven. In het traject naar de realisatie van het monument zijn de initiatiefnemers vanuit St. Ketikoti Utrecht nauw betrokken.</i>
(273/563) 20/T244	Raad 16-07-20	Kaderbrief	Diversiteit en Inclusie	M238 Utrechtse bijdrage aan het Srebrenica Monument en de herdenking	31-12-20 <i>(stand van zaken) deze toezegging over aanwezigheid bij herdenking past niet in portefeuille diversiteit</i>
(52/563) 22/LIS30	Raad 11-07-22		Drugs	Stichting Drugsbeleid-Burgerberaad drugs 10-7-22. Ter afdoening in handen stellen van het college. De raad ontvangt een afschrift van het antwoord.	22-08-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(62/563) 22/T106	Raad 10-03-22	Actuele motie 66, Thuisteelt Medicinale Cannabis.	Drugs	Burgemeester Dijkzwaal zal na de zomer de evaluaties en onderzoeken over de kweek van medicinale cannabis naar de raad sturen, voorzien van een appreciatie, waarbij zij ook zal reageren op de punten die in motie 66 genoemd worden	01-09-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(118/563) 21/M495	Raad 23-12-21	Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Drugs	M495 Lobby voor een progressiever, realistischer drugsbeleid	01-07-22 <i>(stand van zaken) Is vertraagd, streven is om begin Q4 2022 een reactie te geven.</i>
(303/563) 22/LIS29	Raad 11-07-22		Drugs	Vragen over deelname van de Gemeente Utrecht aan het Experiment Gesloten Coffeeshopketen. Ter afdoening in handen stellen van het college. De raad ontvangt een afschrift van het antwoord.	22-08-22 Antwoordbrief is op 14 juli 2022 verzonden. Afschrift aan de raad is op 22 augustus 2022 verzonden.
(204/563) 21/T227	Raad 08-07-21	5. Voorjaarsnota 2021 en 1e Bestuursrapportage 2021	Financiën	M178 Groene heffingskorting en OZB	16-05-22 <i>(stand van zaken) Uiterlijk bij de Voorjaarsnota 2022 wordt de uitwerking aan de raad gestuurd.</i>

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(210/563) 21/T339	cie. M&S 06-07-21	Jaarstukken 2020	Financiën	In de subsidiemonitor vanaf 2022 ook te rapporteren over de ervaringen vanuit de stad met de toekenning en verantwoording van subsidies, en hierbij specifiek aandacht te hebben voor kleinere subsidie-aanvragen	15-07-22 <i>(stand van zaken) In de subsidiemonitor van 2022 zal de ervaring van de aanvragers met het subsidieproces meegenomen worden. Het was de bedoeling om dat in deze monitor mee te nemen maar in 2021 was er door de coronapandemie en de invoering van het nieuwe subsidiesysteem onvoldoende capaciteit beschikbaar bij het subsidiebureau om een klantonderzoek te doen.</i>
(264/563) 20/M324	Raad 05-11-20	RV Nota Inkoop	Financiën	M324 Toekomst van het aanbesteden in het sociaal domein	31-12-21 <i>(stand van zaken) Onderzoek zoals gevraagd in de motie is uitgevoerd. Aan rapportage wordt gewerkt en ook aan afwegingskader voor inkoop in sociaal domein. In overleg wordt er voor het eind van het jaar een RIB georganiseerd om bevindingen toe te lichten.</i>
(296/563) 19/T355	cie. M&S 12-09-19	Vaststelling Algemene Subsidieverordening (ASV)	Financiën	De wethouder zegt toe dat een jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe subsidieverordening deze zal worden geëvalueerd. Bij de evaluatie zullen ook de kleinere subsidieontvangers worden betrokken.	31-01-22 <i>(stand van zaken) De evaluatie wordt in januari 2022 gestart, deze heeft dus vertraging. Door de gevolgen van de coronauitbraak vraagt het contact tussen de subsidie-aanvragers en de gemeente intensieve aandacht. Daarnaast is bij het subsidiebureau nog steeds veel aandacht nodig voor de invoering van het nieuwe subsidiesysteem. Daarom is besloten de evaluatie ter hand te nemen na afronding van de volledige jaarcyclus van aanvraag en vaststelling van in 2020 toegekende subsidies.</i>
(297/563) 19/M102	Raad 06-06-19	Jaarstukken 2018	Financiën	M102 Jaarstukken leesbaar en op hoofdlijnen	01-10-21 <i>(stand van zaken) In behandeling, een voorstel hiervoor zal bij programmabegroting 2022 worden gedaan, hierdoor blijven jaarstukken en begroting ook aan elkaar gelijk (o.a. verzoek uit raadstoets)</i>
(305/563) 22/T144	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Financiën	M167 Van coalitieakkoord naar uitvoering	07-09-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(327/563) 22/M68	Raad 10-03-22	Actuele Moties	Financiën	M68 Maak Utrechtse heffingen eerlijker	30-09-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(362/563) 21/T545	VBF 16-12-21	Raadsvoorstel Regeling Risicovolle Projecten Restauratie Domtoren, Cultuurcluster Berlijnplein en Programma Werven	Financiën	De wethouder zegt toe om bij de volgende rapportage goed te onderbouwen waarom een project niet onder de regeling valt.	30-06-22 Bij de volgende voortgangsrapportages (april 2022, een maand voor de eerste bestuursrapportage) zal de raad geïnformeerd worden over de projecten die zijn geïkt en de uitkomsten daarvan. De toezegging is bij raadsbrief RRP (april 2022) voldaan.

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(415/563) 21/T19	cie. M&S 14-01-21	Raadsvoorstel Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording	Financiën	De wethouder zegt in de paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarstukken 2021 en 2022 te reflecteren op de rechtmatigheidsverantwoording.	29-04-22 In de jaarstukken 2021 staat in de paragraaf bedrijfsvoering een kopje over "voorbereiding rechtmatigheidsverantwoording". Hier wordt ingegaan op de status van de rechtmatigheidsverantwoording. Toezegging is afgerond
(423/563) 20/T417	cie. M&S 17-11-20	Programmabegroting 2021	Financiën	Bij de VJN 2021 zal het college bij de Rijksoverheid (eventueel via de VNG) aandacht vragen voor de verplichte indicatoren in de begroting en over de uitkomsten de raad te informeren (SV 468 bij de PB).	16-09-21 De raad wordt bij de Programmabegroting 2022 geïnformeerd over de stand van zaken: voor de opvolging van deze toezegging wordt samenwerking gezocht met andere (grote) gemeenten en de VNG. Toezegging is afgedaan.
(465/563) 22/T124	VBF 12-05-22	Raadsvoorstel Zienswijze meerjarenbegroting 2023-2026 BghU	Financiën	De wethouder zegt toe om de raad in oktober per brief te informeren over de mogelijkheden om huurders van sociale huurwoningen te informeren over de WOZ-waarde van hun woning en de raad te informeren over de procedures rondom kwijtscheldingen (termijnen, monitoring, screening, etc.).	28-10-22 (antwoord niet aangegeven)
(482/563) 22/T97	VBF 24-02-22	10. Raadsvoorstel Nota waarden, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA)	Financiën	De wethouder zegt toe een bijeenkomst met de adviescommissie controle en financiën te organiseren waarin de wensen van de raad t.a.v. de nota WAAVA besproken zal worden. De wethouder zal zelf bij deze bijeenkomst aanwezig zijn. In de commissie is afgesproken dat na deze bijeenkomst een raadsbrief volgt met wat het college meeneemt uit het gesprek. Deze raadsbrief zal worden besproken in de commissie die uiteindelijk kan leiden tot een raadsvoorstel dat in de raad wordt besproken. Dit alles uiterlijk Q4 2022 (najaar).	24-11-22 (antwoord niet aangegeven)
(507/563) 21/M396	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Financiën	M396 - Betere begroting	11-11-22 (stand van zaken) In het Overdrachtdossier worden een aantal uitgangspunten genoemd ter verbetering van de leesbaarheid van de Begroting. Deze uitgangspunten worden als de nieuwe raad deze overneemt, in principe bij de Begroting 2013 gehanteerd.

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(509/563) 21/M360	Raad 11-11-21	Raadsvoorstel Verordening afvalstoffenheffing 2022	Financiën	M360 Eerlijkere afvalstoffenheffing	11-05-23 <i>(stand van zaken) In de betreffende motie wordt opgeroepen om bij de VJN 2023 (of zoveel eerder als mogelijk) een voorstel aan de raad te doen voor een meer gedifferentieerd tarief. De motie loopt dus nog. Er is een brief naar de raad gestuurd over kwijschelding. Dus hoewel er op dit terrein van alles speelt, sturen wij vooralsnog op de VJN 2023, zoals de motie ook oproept.</i>
(512/563) 21/T441	Raad 26-10-21	Begrotingscommissie - Financiën	Financiën	De wethouder zegt toe uiterlijk in januari 2022 de al eerder toegezegde nota WAAVA toe te sturen naar de raad.	30-09-22 <i>(stand van zaken) Het college stelt 25 januari 2022 de nota WAAVA vast en deze wordt februari 2022 in de adviescommissie C&F behandeld. In Q3 komt er een nieuwe versie van de Nota WAAVA.</i>
(513/563) 21/T440	Raad 26-10-21	Begrotingscommissie - Financiën	Financiën	De wethouder zegt toe zich te blijven inzetten voor de leesbaarheid van de begroting (Q4 2022) en de wensen van de raad hierin mee te nemen.	29-09-22 <i>(stand van zaken) Om de leesbaarheid van de begroting te vergroten wordt een voorstel uitgewerkt om de opzet van de begroting te wijzigen. Een eerste schets van een andere indeling van het een programma is besproken met de adviescommissie Controle en Financiën. Deze nieuw opzet is positief ontvangen en wordt de komende periode nader uitgewerkt. In het overdrachtdossier staat dit onderwerp nader toegelicht.</i>
(514/563) 21/T439	Raad 26-10-21	Begrotingscommissie - Financiën	Financiën	In de volgende begroting (Q4 2022) meer informatie over de duiding van de schuldquote op te nemen zodat dit meer duidelijkheid geeft aan de lezer	29-09-22 <i>(stand van zaken) Dit leidt niet tot extra informatie die in de begroting wordt opgenomen. De samenhang tussen de indicatoren wordt beter toegelicht.</i>
(148/563) 21/T510	VBF 18-11-21	Agendapunt 7 Beantwoording SV2021 nr216 over Een darkroom die bezoekers van een feest kunnen gebruiken is geen seksinrichting	Handhaving en vergunningen	De burgemeester zegt toe om binnen de APV de mogelijkheden naar een lichter type vergunning voor een sekswerkvrige seksinrichting te verkennen en hier de raad bij de volgende APV-wijziging over te informeren.	11-04-22 <i>(stand van zaken) Concept wordt momenteel binnen VTH besproken</i>
(152/563) 21/M399	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Handhaving en vergunningen	M399 Een inclusief uniform bij Toezicht en Handhaving	30-06-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(408/563) 21/T196	cie. M&S 27-05-21	Raadsvoorstel Zienswijze ontwerpbegroting 2022-2025 Het Utrechts Archief	ICT/IPM/Archiefzaken	Er vindt een toets plaats naar de uittreding van het Rijk. De wethouder informeert de raad hiervoor voor het eind van 2021.	31-12-21 De raadsbrief is middels een raadsbrief (en bijlagen) geïnformeerd over toets naar de uittreding van het Rijk. De toezegging kan afgesloten worden.
(150/563) 21/M403	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Internationale Zaken	M403 Verken mogelijkheden Utrechtse klimaatop	30-06-22 <i>(stand van zaken) In september presenteren we een voorstel op basis van de verkenning.</i>

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(71/563) 22/T53	Raad 10-03-22	23 Debat Raadsbrief Stand van zaken aanpak straatintimidatie	Openbare orde en veiligheid	M99 Slimmer melden met Slim Melden	09-06-22 <i>(stand van zaken) Momenteel werken we aan een nieuw gemeentebreed meldsysteem waarbij het eenvoudiger wordt voor bewoners om een melding te doen bij de gemeente. De verwachting is dat het nieuwe systeem dit jaar van start zal gaan. In de aanpak tegen straatintimidatie zal er blijvende aandacht zijn voor (de bekendheid van) het meldpunt.</i>
(108/563) 22/T41	VBF 27-01-22	Raadsvoorstel Wensen en bedenkingen oprichting en deelname stichting risicobeheer veiligheidsregio's	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe bij het Raadsvoorstel Oprichting waarborgfonds Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's in te gaan op evaluatiemomenten en de positie van de raad	30-06-22 <i>(stand van zaken) De VRU verwacht het voorstel voor de oprichting van het waarborgfonds in de tweede helft van dit jaar aan de gemeenteraden van de VRU-gemeenten voor te leggen. Hierbij wordt u in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen ten aanzien van het voorstel kenbaar te maken.</i>
(119/563) 21/M493	Raad 23-12-21	Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	M493 Actieplan tegen etnisch profileren	01-07-22 <i>(stand van zaken) Zie beantwoording SV 2022 nr. 101 over 'Discriminatie en institutioneel racisme bij politie' waarin we aangeven o.a. met politie in gesprek te zijn en u in het najaar informeren over een actieplan om etnisch profileren tegen te gaan.</i>
(156/563) 21/T417	Raad 11-11-21	Programmabegroting 2022	Openbare orde en veiligheid	M367 Ambitieuze Veiligheidsbeleid	11-05-22 <i>(stand van zaken) De motie zal onderdeel uitmaken van het nieuwe kader voor het veiligheidsbeleid voor de komende vier jaar (2023-2026) die dit jaar ter besluitvorming wordt voorgelegd aan uw raad.</i>
(304/563) 22/M175	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Openbare orde en veiligheid	M175 Verbied plastic en metalen serpentine	07-10-22 <i>(antwoord niet aangegeven)</i>
(329/563) 22/T52	Raad 10-03-22	23 Debat Raadsbrief Stand van zaken aanpak straatintimidatie	Openbare orde en veiligheid	M98 Campagne Straatintimidatie	16-06-22 Op 13 mei 2022 is een impactvolle en confronterende bewustwordingscampagne in het kader van straatintimidatie van start gegaan.
(354/563) 21/T526	Raad 23-12-21	Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	M501 Samenwerking en regie nodig om integrale aanpak te laten slagen	01-07-22 Zie raadsbrief 'Voortgang nota Grenzen stellen, perspectief bieden' van 29 juni 2022 (kenmerk: 10169185).
(355/563) 21/T525	Raad 23-12-21	Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	M499 Meld Bewust	01-07-22 Zie raadsbrief 'Voortgang nota Grenzen stellen, perspectief bieden' van 29 juni 2022 (kenmerk: 10169185).

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(356/563) 21/T524	Raad 23-12-21	Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	M496 Deelnemen aan het wietexperiment	01-07-22 Zie raadsbrief 'Afzien van deelname experiment gesloten coffeeshopketen' van 6 juli 2022 (kenmerk: 10240714).
(358/563) 21/T549	VBF 16-12-21	Raadsvoorstel Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester komt voor de zomer van 2022 bij uitvoeringsagenda terug op het meten van de effectiviteit van de gekozen instrumenten en de financiële gevolgen van de gemeente t.a.v. de vergunningsplicht	15-07-22 Zie raadsbrief 'Voortgang nota Grenzen stellen, perspectief bieden' van 29 juni 2022 (kenmerk: 10169185).
(359/563) 21/T548	VBF 16-12-21	Raadsvoorstel Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester komt voor de zomer van 2022 terug op de inzet van het Multidisciplinair Toezichtteam in Utrecht	15-07-22 Zie raadsbrief 'Voortgang nota Grenzen stellen, perspectief bieden' van 29 juni 2022 (kenmerk: 10169185).
(360/563) 21/T547	VBF 16-12-21	Raadsvoorstel Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden': tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgerelateerde criminaliteit	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe om voor de VJN 2022 met een plan te komen voor het aantrekken van ervaringsdeskundigen en de inzet ervan.	31-05-22 Zie raadsbrief Voortgang nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden' van 29 juni 2022 (kenmerk: 10169185).
(382/563) 21/T443	Raad 27-10-21	Programmabegroting	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe de raad in januari 2022 te informeren over het plan van aanpak straatintimidatie.	27-01-22 Zie raadsbrief Aanpak Straatintimidatie van 14 december 2021 (kenmerk: 9557243) waarin u bent geïnformeerd over de contouren van het actieplan straatintimidatie. Op 27 januari 2022 is hier over gesproken in de raadscommissie VBF.
(386/563) 21/T405	Raad 16-09-21	Vragen van de heer Bakker (D66), de heer Rood (GroenLinks), de heer Wijmenga (ChristenUnie), mevrouw Sturkenboom (Student & Starter) en de heer Bosse (PvdA) inzake European Life Goals Games 2021	Openbare orde en veiligheid	Wethouder Voortman zal de raad op de hoogte houden van de gesprekken die met de Stichting Life Goals worden gevoerd over de mogelijkheden die het Life Goals Youth-programma kan bieden als aanvulling op de inzet die in Utrecht al plaatsvindt in het kader van het voorkomen van jeugdcriminaliteit.	15-07-22 Zie raadsbrief 'Voortgang nota Grenzen stellen, perspectief bieden' van 29 juni 2022 (kenmerk: 10169185).

nummer	datum	agendapunt	portefeuille	onderwerp	streefdatum, antwoord, stavaza
(391/563) 21/T235	Raad 08-07-21	5. Voorjaarsnota 2021 en 1e Bestuursrapportage 2021	Openbare orde en veiligheid	M212 Je Moeder	30-06-22 Op 13 mei 2022 is een impactvolle en confronterende bewustwordingscampagne in het kader van straatintimidatie van start gegaan.
(398/563) 21/T296	cie. M&S 23-06-21	VJN 2021	Openbare orde en veiligheid	De burgemeester zegt toe om in de gesprekken met ondernemers over de aanpak Amsterdamestraatweg en Kanaalstraat aandacht te geven aan de bevordering van het positieve imago van beide straten.	31-03-22 Op de volgende wijze besteden we aandacht aan de bevordering van het imago: - De aanloopstraten van de binnenstad zoals de ASW worden meegenomen in de promotie in 2022 van Utrecht Marketing. - In het raadsvoorstel 'Grenzen stellen, perspectief bieden' geven we aan op welke wijze we willen investeren in een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor ondernemers in deze gebieden door versterking van de weerbaarheid en de aanpak van criminele inmenging. - Bevordering van het imago maakt onderdeel uit van de Economische visie – die samen met ondernemers is opgesteld - die begin 2022 aan uw raad wordt aangeboden. - Er is een straat conciërge in de gebieden actief die o.a. inzet op het versterken van de relaties met de (individuele) ondernemers. - In samenwerking met studenten 'Marketing en communicatie' en ondernemersvereniging #ASW030 wordt een communicatieplan opgesteld met o.a. als doel imagoverbetering.
(411/563) 21/T52	Raad 04-02-21	Raadsbrief Berichtgeving vondst Park Transwijk	Openbare orde en veiligheid	Voor de zomer komt college met een Nota van Aanpak effecten criminaliteit in de wijken.	01-10-21 De Nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden' is op 15 september 2021 aangeboden aan uw gemeenteraad.
(420/563) 20/T546	Raad 03-12-20	Programmabegroting 2021-2024	Openbare orde en veiligheid	M378 Betere verdeling tussen vaste en flexibele camera's	01-07-22 Deze motie is onderdeel van de evaluatie cameratoezicht die op 1 april jl. aan uw raad is gestuurd (kenmerk 9907219).
(432/563) 22/T151	Raad 07-07-22	Raadsvoorstel Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2022	Openbare orde en veiligheid	M197 Wie surveilleert, informeert	07-10-22 (antwoord niet aangegeven)

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	2699
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	8 september 2022
Agendapunt	6
Titel	Raadsvoorstel Wijziging legesverordening 2022 in verband met een nieuw tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten
ID	2878
Behandelend ambtenaar	Paulien Baaij
Telefoon	030-2861013
E-mail	p.baaij@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	Stad Utrecht
Thema	Bestuur en ondersteuning
Portefeuillehouder	Wethouder Voortman
Beleidsveld	Publieksdienstverlening
Referendabel	Nee
Reden niet referendabel	Sub e: Raadsvoorstel over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen.
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelveorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	9 juni 2022
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	8 september 2022

Voorgesteld besluit



Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Wijziging van de Legesverordening gemeente Utrecht 2022 in verband met een nieuw tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten

Beleidsveld	Publieksdienstverlening
Organisatieonderdeel	Publiekszaken
Opsteller	Sylvia Draad
Kenmerk	10010871
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De wijziging van de Legesverordening gemeente Utrecht 2022 vast te stellen, waarmee het tarief voor het thuisbezorgen van een reisdocument wordt verhoogd naar het wettelijk maximum.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

In 2019 heeft Publiekszaken budget ontvangen om een pilot thuisbezorgen reisdocumenten te starten. Tijdens de pilot gold een gereduceerd tarief. Het thuisbezorgen van reisdocumenten is vervolgens als coronamaatregel ingezet en wordt tot 1 september gratis aangeboden. Daarna geldt voor deze tarieven het uitgangspunt dat ze, zoveel als mogelijk, worden vastgesteld op de kostprijs van de dienstverlening.

Context

In 2019 is de pilot thuisbezorgen reisdocumenten gestart. Hiervoor heeft Publiekszaken incidenteel budget gekregen bij de Voorjaarnota 2019. Door de pandemie is de pilot in 2020 omgezet in een coronamaatregel en is het thuisbezorgen van reisdocumenten gratis aangeboden. De raad is hierover geïnformeerd in de [raadsbrief voortgang Programma Publieksdienstverlening 2020](#) van 30 juni 2020. Door het ophalen van de reisdocumenten op deze manier te faciliteren is het aantal bezoeken momenten voor dit product met de helft verminderd, waardoor er meer ruimte overbleef voor de overige dienstverlening. Als gevolg van het opheffen van de beperkingen op buitenlandse reizen is er een extra grote vraag naar reisdocumenten in de 'zomer piek' ontstaan. Om zo veel mogelijk capaciteit in te kunnen zetten op de aanvragen in plaats van het afhalen van reisdocumenten, heeft het college de maatregel voor gratis thuisbezorgen verlengd tot 1 september 2022.

Daarna blijven we deze dienstverlening aanbieden maar, conform de reguliere richtlijnen van de gemeentelijke tarieven, tegen een (zoveel als mogelijk) kostendekkend tarief. In het besluit paspoortgelden is een wettelijk maximum tarief vastgesteld. Dit tarief is niet volledig kostendekkend. (zie [raadsbrief voortgang Programma Publieksdienstverlening 2021-2022](#) van 8 februari 2022).

Juridische context

De leges worden geheven op grond van artikel 229 Gemeentewet. In het besluit paspoortgelden 2022 artikel 6 lid 2 onder f, is het maximale tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten gegeven.

Beoogd effect

Hiermee wordt voor het thuisbezorgen van reisdocumenten een meer kostendekkend tarief in rekening gebracht.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

[Raadsbrief voortgang Programma Publieksdienstverlening 2020](#) – juni 2020 (voortgang pilot en inzet thuisbezorgen als coronamaatregel)

[Raadsbrief voortgang Programma Publieksdienstverlening 2020](#) – november 2020 (voortgang thuisbezorgen reisdocumenten als coronamaatregel)

[Raadsbrief Voortgang Programma Publieksdienstverlening 2021-2022](#)- februari 2022 (doorgaan met thuisbezorgen reisdocumenten na coronamaatregelen tegen wettelijk maximum tarief.)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De wijziging van de Legesverordening gemeente Utrecht 2022 vast te stellen, waarmee het tarief voor het thuisbezorgen van een reisdocument wordt verhoogd naar het wettelijk maximum
Argumenten	
1.1	<u>Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de gemeentelijke beleidslijn dat tarieven maximaal kostendekkend zijn, tenzij een wettelijk maximum een lager tarief voorschrijft.</u>
	Uitgangspunt bij het bepalen van de legestarieven is dat de opbrengsten alle kosten van de dienstverlening dekken. Een tarief wordt lager, en daarmee minder dan 100% kostendekkend, vastgesteld indien op grond van een wettelijk maximum een hoger tarief niet mogelijk is. In het besluit paspoortgelden 2022 heeft de wetgever een

	maximumtarief vastgesteld voor het thuisbezorgen van reisdocumenten. De kosten die de gemeente maakt zijn hoger dan dit maximumtarief. Voorgesteld wordt om het tarief voor thuisbezorgen op het wettelijk maximum vast te stellen.

Financiën

Het wettelijke tarief verhindert ons om een 100% kostendekkend tarief te vragen.

Een hoger tarief geeft een lagere vraag. Verwacht wordt dat de vraag naar dit product uitkomt tussen de 0 en 5% van het totale aantal af te halen reisdocumenten. Door deze geringe aantallen blijft het jaarlijkse tekort op deze dienstverlening beperkt tot ongeveer 7.000 euro per jaar. Deze extra kosten worden gedekt in binnen Publiekszaken (Programma Bewoners en Bestuur). Zoals vermeld in de [raadsbrief voortgang Programma Publieksdienstverlening 2021-2022](#) van februari 2022 gaan we dit een jaar aanbieden en daarna evalueren. U wordt hierover geïnformeerd via de voortgangsbrief Programma Publieksdienstverlening.

Vervolg

Na vaststelling van het raadsbesluit wordt deze gepubliceerd in het gemeenteblad op overheid.nl. Vanaf 1 september 2022 - of indien de vaststelling van het raadsbesluit op een latere datum plaatsvindt - vanaf de dag na bekendmaking - treedt het nieuwe tarief in werking.

Participatie

Geen participatie

Communicatie

Na publicatie in het gemeenteblad wordt het tarief ook gecommuniceerd op de website Utrecht.nl

Niet-Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht 2017 is niet van toepassing omdat dit een raadsbesluit betreft over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen (artikel 3, tweede lid, onderdeel e Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht 2017).

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Besluit tot wijziging van de Legesverordening gemeente Utrecht 2022 in verband met een nieuw tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten

Bijlagen informatief

-

Besluit tot wijziging van de Legesverordening gemeente Utrecht 2022 in verband met een nieuw tarief voor het thuisbezorgen van reisdocumenten

De raad van de gemeente Utrecht,
Gelezen het voorstel van het college van Burgemeester en wethouders van <datum> met kenmerk
10010871
Gelet op artikel 6, tweede lid, onder f van het Besluit Paspoortgelden;
Gezien het advies van de Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van <datum>;

Besluit de Verordening leges gemeente Utrecht 2022 als volgt te wijzigen:

Artikel I

In hoofdstuk II Programma Bewoners en bestuur van de Tarieventabel behorende bij de Verordening op de heffing en invordering van leges 2022 wordt in artikel 21a Reisdocumenten: Thuisbezorgen het tarief '4,95 euro' vervangen door '16,25 euro'.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking de dag na publicatie in het gemeenteblad.

Aldus vastgesteld in openbare vergadering van <datum>

De Burgemeester,
Sharon A.M. Dijkema

De griffier,
Merel van Hall

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	2601
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	8 september 2022
Agendapunt	7
Titel	Raadsbrief Rapportage onderzoek Institutioneel racisme
ID	2774
Behandelend ambtenaar	M.P.J. Daverschot
Telefoon	030 2861520
E-mail	m.daverschot@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Voortman
Beleidsveld	Personeel en Organisatie
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelaanpak	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	31 mei 2022
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	8 september 2022

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	M.P.J. Daverschot	Datum	2 februari 2022
Doorkiesnummer	030 - 28 61520	Kenmerk	8904641
E-mail	m.daverschot@utrecht.nl	Onderwerp	Rapportage onderzoek institutioneel racisme
Bijlage(n)	2	Beleidsveld	Organisatie

Geachte leden van de raad,

Het voorkomen en tegengaan van discriminatie en racisme is één van de speerpunten van het college. In de eerste plaats in het handelen van de gemeente zelf: we zijn ons bewust van de leefomgeving van alle Utrechters en zorgen ervoor dat onze dienstverlening professioneel, competent en inclusief is. Ondanks deze ambitie is het denkbaar dat er regels of werkwijzen zijn in onze organisatie die (bewust of onbewust) onderscheid maken en daardoor ongelijkheid creëren tussen mensen van verschillende herkomst, huidskleur of religie. Daarom vroeg uw raad afgelopen zomer om een onafhankelijk onderzoek naar institutioneel racisme in te stellen. Het gaat hierbij niet om hoe één collega handelt, maar om hoe wij als gemeente handelen. Ook gaat het niet om incidenten, maar om terugkerende patronen.

Op 2 juni jl. informeerden we u via de brief [stand van zaken onderzoeken institutioneel racisme](#) over het externe onafhankelijke onderzoek naar institutioneel racisme naar aanleiding van uw [motie 2020/160](#). Het onderzoek is nu afgerond en bijgaand bieden we u het onderzoeksrapport aan. Het onderzoek heeft binnen de gemeentelijke organisatie geen institutioneel racisme aangetoond. De onderzoekers hebben wel een eerste aanwijzing geconstateerd van ongelijke behandeling in de uitvoeringspraktijk en hebben een aantal risico's geconstateerd. De onderzoekers zien ook de waarborgen die we rondom deze risico's hebben ingebouwd. Ze bevelen aan deze verder te versterken om de risico's zoveel mogelijk te beperken. De onderzoekers geven ons hiervoor verdere handvatten. In deze brief leest u de conclusies die wij trekken uit het rapport en onze aanpak met betrekking tot de aanbevelingen.

Onderzoeksopdracht en -aanpak

Naar aanleiding van motie 2020/160 is de opdracht gegeven aan het externe onderzoeksbureau Bureau Omlo om op een aantal beleidsonderwerpen onderzoek uit te voeren naar institutioneel racisme. Dit bureau is gespecialiseerd in sociale vraagstukken rond discriminatie, integratie, cultuursensitief werken en diversiteitsbeleid.

Deze opdracht uitvoeren is pionierswerk gebleken. Voor zover bekend is Utrecht de eerste overheidsinstantie in Nederland die een extern onafhankelijk onderzoek laat uitvoeren naar institutioneel racisme. Bovendien is de (wetenschappelijke) definitie van 'institutioneel racisme' nog volop in ontwikkeling en nog niet eerder geoperationaliseerd binnen overheidsinstanties. In de

opdracht hebben we als vertrekpunt de definitie meegegeven van het recente onderzoek van het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS): (1) regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren en (2) regels of processen die dat niet expliciet doen, maar er in de praktijk voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld.

Het onderzoek had hierdoor – zoals de onderzoekers zelf constateren - een sterk exploratief karakter. De privacybeperkingen rond persoonsgegevens zoals migratieachtergrond zorgden er bovendien voor dat voor sommige voorgestelde onderzoeksmethoden tijdens het onderzoek alternatieven moesten worden gezocht. Desondanks heeft het onderzoek waardevolle inzichten geleverd ten aanzien van institutioneel racisme, achterliggende structuren en de uitvoeringspraktijk en hebben wij handvatten om tekortkomingen en risico's beter te adresseren. Door dit onontgonnen terrein te verkennen, kunnen ook andere overheden hiervan leren. Bijvoorbeeld doordat dit onderzoek een stap heeft gezet in het ontwikkelen van concepten en vragen waarmee overheden breder kunnen reflecteren op keuzes rond inrichting van regels, systemen en processen en de effecten daarvan op alle inwoners.

Scope en aanpak onderzoek

Het onderzoek richt zich op drie beleidsterreinen en uitvoerende organisatieonderdelen: de handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) door VTH, onderzoeken naar bijstandsfraude door Wenl en het gemeentelijk beleid ter uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) door OOV. Om een breder beeld in het onderzoek mogelijk te maken met name op het gebied van handhaving, is in overleg met de onderzoekers besloten om ook handhaving op grond van de horecaverordening door VTH mee te nemen in het onderzoek.

In dit onderzoek, binnen de drie organisatieonderdelen, is op 4 manieren naar aanwijzingen of risico's gezocht:

- Deskresearch: is er sprake van uitsluiting door regels in protocollen en beleid?
- (groeps)interviews met inwoners en ondernemers: hoe ervaren zij het optreden en de keuzes van de gemeente?
- (groeps)interviews en observaties met medewerkers: hoe ervaren de medewerkers de cultuur met betrekking tot dit thema en wat laten zij zien in gedrag?;
- Proportionaliteitsanalyse (en dossieronderzoek): worden bepaalde groepen meer beboet?

Het onderzoek is lerend ingestoken. Met medewerkers is gereflecteerd op de bevindingen en gezocht naar verbetermogelijkheden. Medewerkers hebben hiervoor in alle openheid met de onderzoekers meegewerkt aan dit onderzoek. Deze openheid waarderen we zeer en zien wij als een belangrijke basis om verder te bouwen aan een professionele inclusief handelende gemeente.

Conclusies

In de onderzoeksopdracht zijn vier vraagstellingen meegegeven:

1. Welk bewijs of aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op de genoemde beleidsterreinen en op welke manieren komt institutioneel racisme al dan niet tot uiting?
2. Waar binnen de genoemde beleidsterreinen bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme?
3. Welke waarborgen zijn er op de genoemde beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme?
4. Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme (verder) worden voorkomen voor de vier onderzochte onderdelen van het lokale beleid in het bijzonder en voor de hele organisatie in het algemeen?

In beantwoording op de eerste centrale onderzoeksvraag hebben de onderzoekers op de vier beleidsterreinen geen institutioneel racisme geconstateerd.

Ondanks dat institutioneel racisme niet is geconstateerd, zien de onderzoekers wel risico's door voorbeelden van ongelijke behandeling door een aantal medewerkers in de uitvoeringspraktijk. Daarnaast laat dit onderzoek ook goed zien dat er discriminatie in de stad wordt ervaren. Het onderzoek bevat daarmee belangrijke observaties over risico's en kwetsbaarheden binnen de

Datum 2 februari 2022
Ons kenmerk 8904641

gemeente die kunnen leiden tot institutioneel racisme en (de ervaring van) ongelijke behandeling. Dit zijn belangrijke punten die onze aandacht krijgen in de opvolging (zie hieronder punt a en onder Opvolging van aanbevelingen).

In vraag 2 en 3 is gekeken naar de risico's op ongelijke behandeling in de praktijk en hoe deze worden beheerst. De onderzoekers benoemen drie risico's die in de praktijk kunnen zorgen voor ongelijke behandeling en tal van waarborgen in de processen om deze te beheersen. Voor deze risico's geven de onderzoekers aan voldoende waarborgen te zien, waarbij enkele waarborgen volgens hen tekort schieten.

De drie onderdelen of aspecten van het werk die volgens de onderzoekers als risico hebben dat ze de stap naar ongelijke behandeling kunnen verkleinen of die ertoe kunnen leiden dat ongelijke behandeling wordt ervaren, zijn:

- a. discretionaire bevoegdheden van medewerkers
- b. gebiedsgericht werken voor handhavingsacties
- c. risicogestuurd werken op basis van meldingen, data en informatie van andere instanties

Hieronder beschrijven we per punt de bevinding van de onderzoekers, waarna we de reflectie van het college op deze bevinding weergeven.

a. Discretionaire bevoegdheden van medewerkers

Discretionaire ruimte betekent dat de ambtenaren in zekere mate naar eigen oordeel kunnen beslissen en handelen. Het bieden van deze ruimte, brengt zoals bekend risico's met zich mee, ook ten aanzien van discriminatie. Het doet een groot beroep op professionaliteit van medewerkers. Onderdeel van de professionaliteit is het vermogen om eventuele (bewuste en onbewuste) stereotypen en vooroordelen te kunnen scheiden van de professionele afweging.

De onderzoekers geven aan signalen te hebben gekregen over informele omgangsvormen op de werkvloer bij VTH waarin volgens de onderzoekers de sociale norm van non-discriminatie onvoldoende tot uiting komt. Daarmee schiet deze waarborg volgens de onderzoekers tekort in het beheersen van het risico op institutioneel racisme en ongelijke behandeling bij de invulling van discretionaire bevoegdheid. In enkele interviews gaven medewerkers aan een beperkt aantal voorbeelden te kennen waarbij collega's inwoners ongelijk behandelen. Hoewel het geen dominant patroon laat zien, maakt de combinatie van ervaringen van enkele inwoners en enkele medewerkers dat de onderzoekers deze ervaringen niet als toevallige incidenten beschouwen. De onderzoekers benoemen dit daarom als een eerste aanwijzing voor institutioneel racisme.

Als bestuur keuren wij ook ieder incident van ongelijke behandeling op grond van herkomst, huidskleur of religie af. Hoewel we net als de onderzoekers geen institutioneel patroon van ongelijke behandeling zien, is deze bevinding wel een reden voor ons om aan de slag te gaan met het beter en explicieter uitdragen en borgen van de toepassing van de sociale norm binnen de organisatie. Onder aanbeveling 1, 2 en 3 hieronder geven we weer welke acties we hiervoor oppakken.

Verder vinden wij het belangrijk dat medewerkers in staat zijn binnen de regels te kunnen doen wat nodig is voor een inwoner of organisatie in een concrete situatie. Bij al het handelen van de gemeente is het immers belangrijk dat wordt gehandeld naar de bedoeling van de regels. Dit vraagt onder andere binnen de onderzochte beleidsterreinen ruimte om eigen afwegingen te maken. Vanaf het begin van deze werkwijze zijn de dilemma's die dit met zich meebrengt onderwerp van gesprek en van afweging. En wij vinden het belangrijk om dit blijvend in de teams te bespreken en af te wegen en voldoende waarborgen te blijven treffen om de risico's te minimaliseren.

Het is belangrijk dat medewerkers het onderscheid kunnen maken tussen hun eigen overtuiging en wat in hun rol van hen gevraagd wordt. Dit vraagt om blijvende aandacht voor het versterken van de professionaliteit van alle medewerkers en een open cultuur waarin discriminatie bespreekbaar is voor het versterken van professionaliteit. Dit vraagt onder meer bewustzijn bij medewerkers van verschillen binnen de organisatiecultuur, het creëren van veiligheid om anders te zijn en kleinere afstand tussen medewerkers en management.

Op die manier werken we aan een institutionele oplossing die wordt doorgegeven. Dit is van groot belang binnen een gemeentelijke organisatie met een divers personeelsbestand met uiteenlopende

achtergronden en overtuigingen. Dit staat daarom hoog op onze agenda (zie Opvolging van aanbevelingen).

b. Gebiedsgericht werken voor handhavingsacties

Handhavers worden daar ingezet waar ze het meest nodig zijn. We werken gebiedsgericht zodat de buurten veilig en fijn zijn. De onderzoekers wijzen erop dat deze werkwijze meerdere effecten heeft: hoe meer er wordt gehandhaafd, hoe sterker de leefbaarheid verbetert, maar ook hoe hoger de pakkans. Als deze wijken samenvallen met wijken waar verhoudingsgewijs veel mensen met een migratieachtergrond wonen of verblijven, dan kan dit ervoor zorgen dat mensen met een migratieachtergrond relatief vaker met handhaving te maken krijgen. Ook is er volgens de onderzoekers een risico voor stigmatisering van een wijk en haar inwoners.

Vanwege de bescherming van kwetsbare wijken en het feit dat we vanwege beperkte middelen keuzes moeten maken, zien we het als bestuur als onze taak om daar te zijn, waar dat het meest nodig is. Dat geldt in positieve zin, door in deze gebieden extra te investeren in bijvoorbeeld de inrichting van openbare ruimte, verkeersveiligheid en welzijnswerk, maar ook in het beperken van de potentiële risico's en tegengaan van de negatieve kanten (preventie ondermijning en handhaving). Een gebiedsgerichte aanpak wordt ook door inwoners en ondernemers ondersteund, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de constatering in het onderzoeksrapport dat het LSI-project mede is ontwikkeld is vanwege de wensen van bewoners en ondernemers in Overvecht (blz. 91).

We onderbouwen de inzet van specifieke instrumenten bij een gebiedsgerichte aanpak en informeren de raad daarover. We zien het verder als onze opdracht om explicieter te communiceren met inwoners over onze beweegredenen en onze aanpak, om daarmee bij te dragen aan het voorkomen van negatieve beeldvorming van een wijk naar aanleiding van onze aanpak.

c. Risicogestuurd werken op basis van meldingen, data en informatie van andere instanties

Het gebruik van gegevens van andere instanties, zoals de politie en de Belastingdienst, maar ook informatie van andere afdelingen spelen bij alle onderzochte organisatieonderdelen een rol. De onderzoekers stellen dat dit een risico kan betekenen voor institutioneel racisme vanwege mogelijk vervuilde informatie. Ook wijzen de onderzoekers op een risico dat schuilt in het reageren op meldingen van inwoners, deze kunnen bij inwoners volgens hen vanuit verkeerde motieven worden gedaan. De onderzoekers zien dat onze werkwijze belangrijke waarborgen bevat om deze risico's te verkleinen. Zo wordt bij handhaving een vier ogen-principe gehanteerd en wordt de situatie altijd ter plekke bekeken. Ook is er bij de inrichting van gegevensuitwisseling extra aandacht voor de kwaliteit van gegevens, bijvoorbeeld via een ethisch assessment. Over de gegevensuitwisseling wordt op ambtelijk en bestuurlijk niveau overlegd met onze ketenpartners.

Als gemeente willen we daar in actie komen waar overlast wordt ervaren en daar waar de regels niet worden nageleefd, de data en meldingen zijn noodzakelijke informatiebronnen. Om ongelijke behandeling door de gemeente als gevolg daarvan te voorkomen, zijn de genoemde waarborgen daarom essentieel bij het afhandelen van meldingen en het gebruik van data.

Opvolging van aanbevelingen

De waardevolle lessen uit het onderzoek grijpen we aan om gelijke behandeling en inclusie door de gemeente verder te bevorderen. Dit gebeurt grotendeels via het [Actieplan Diversiteit en Inclusie](#) en de [Antidiscriminatie-agenda](#) die tijdens dit onderzoek zijn geactualiseerd¹. Diverse aanbevelingen sluiten hierbij aan bij deze aanpakken, daarnaast worden naar aanleiding van dit onderzoek nog extra accenten toegevoegd.

Art.1 Midden Nederland was onderdeel van de begeleidingscommissie van dit onderzoek en heeft in haar reactie op dit onderzoek een aantal aanvullende aanbevelingen voor de gemeente gedaan. Deze adviezen betrekken we in de uitwerking van onderstaande acties.

¹ In de uitvoering van motie 2021/493 Actieplan tegen etnisch profileren leggen we tevens de relatie naar hier beschreven acties. We zullen de raad hierover apart informeren in het tweede kwartaal van 2022.

Aanbeveling 1 Investeer in training en begeleiding van medewerkers

Professionalisering is een belangrijke waarborg tegen willekeur en ongelijke behandeling. Opleiding, training en begeleiding, gericht op cultuursensitief werken, omgaan met vooroordelen en communicatie versterkt de professionaliteit.

Concrete acties:

- Medewerkers met veel publiekscontact krijgen trainingen, kwaliteitsdagen om alert te zijn op stigmatisering of etnisch profileren in de publieksdienstverlening. Wenl biedt bijvoorbeeld trainingen cultuursensitief werken aan en VTH maakt een training cultuursensitief werken jaarlijks onderdeel van de leer- en ontwikkeldagen waaraan alle medewerkers van VTH deelnemen. Daarnaast introduceert VTH een E-learning omgangsvormen, genderdiversiteit en racisme.
- Follow-up bijeenkomsten in werkoverleggen na trainingen

Aanbeveling 2 Investeer in een organisatiecultuur waarin discriminatie, racisme en vooroordelen bespreekbaar gemaakt kunnen worden en bestreden kunnen worden

In een dergelijke organisatiecultuur wordt discriminatie of ongelijke behandeling eerder herkend en is het eenvoudiger om het aan te kaarten. Leidinggevenden en vertrouwenspersonen hebben hierin een belangrijke rol.

Concrete acties:

- Trainingen Inclusief Leiderschap, gericht op leidinggevenden
- Inclusie en diversiteit onderdeel van het gespreksformat voor de tweejaarlijkse voortgangs- en realisatiegesprekken met ieder organisatieonderdeel.
- In het jaarlijkse medewerkersonderzoek meten we ook ervaringen rondom inclusie en ongewenst gedrag onder medewerkers. De resultaten van dit onderzoek worden in de teams besproken.
- Vertrouwenspersoon ongewenst gedrag (waaronder discriminatie) beter vindbaar maken. Zowel op intranet (betere site inclusief video en profielen met foto's van de vertrouwenspersonen) en via posters op de buitenlocaties van de gemeente, als tijdens de introductiedag voor nieuwe medewerkers.
- De vertrouwenspersonen worden getraind in (Europese) gelijke behandelingswetgeving. Daarnaast gaan we leidinggevenden meer handvatten bieden voor de zorgvuldige opvolging van signalen en klachten over ongelijke behandeling: wat zijn de mogelijkheden en wat wordt er van leidinggevenden verwacht, oa vanuit de klachtenregeling ongewenst gedrag ([HUP Art. 1a.8](#)).

Aanbeveling 3 Maak werk van een sterk diversiteitsbeleid

Het werken aan diversiteit en inclusie staat hoog op de agenda binnen de organisatie. We werken aan een diverse organisatie die een afspiegeling is van de stad, met een inclusieve cultuur waar iedereen zichzelf kan zijn en verschillen worden benut en gerespecteerd. In 2020 hebben we voor het eerst onderzoek laten doen naar de culturele diversiteit in de organisatie. Hieruit bleek dat we op veel plekken al een diverse groep medewerkers hebben, maar dat er in de hogere schalen nog stappen te maken zijn.

Onlangs is er naar aanleiding van [motie 2021/93](#) vanuit uw raad een streefcijfer ingesteld om te werken aan meer culturele diversiteit in de hogere schalen, zie voor meer toelichting de [Raadsbrief Voortgang Actieplan Diversiteit en Inclusie](#).

Aanbeveling 4 Minder meldingsgericht werken en meer proactief werken

De onderzoekers geven aan dat meer in een vroegtijdig stadium outreachend en proactief werken escalatie van problemen – bijvoorbeeld bij jongeren die overlast veroorzaken - kan voorkomen of beperken. Dit kan door als boa's zichtbaar aanwezig te zijn in de wijk, contact te maken en een vertrouwensband op te bouwen. Dit kan gerealiseerd worden door meer inzet van wijkboa's.

Als college willen we een stabiele inzet van wijkboa's opbouwen, en de inzet van wijkboa's minder ten koste laten gaan van handhavingsacties. Daarom onderzoeken we mogelijkheden om de inzet van wijkboa's te intensiveren. Een kanttekening bij deze aanbeveling is dat de gebieden waar nu meer wordt gehandhaafd, gebieden zijn waar veel bezoekers van buiten de wijk komen. De

Burgemeester en wethouders

Datum 2 februari 2022
Ons kenmerk 8904641

vertrouwensband zal alleen kunnen worden opgebouwd met bewoners en ondernemers uit de wijk waar de wijkboa onderdeel van uitmaakt.

Concrete actie:

- We onderzoeken de opties nader om het inzetpercentage van de wijkboa's in hun vaste wijk op het afgesproken niveau te brengen en te houden, zodat zij beter in staat zijn om in de haarvaten van hun wijk aan de problematiek te werken vanuit hun rol in het netwerk van professionals.
- Afhankelijk van mogelijk extra financiële ruimte en door herprioritering van het handavingsprogramma, willen we ons inzetten om meer capaciteit vrij te maken voor de inzet van wijkboa's.

Aanbeveling 5 Maak melden van discriminatie toegankelijker en laagdrempeliger

Een toegankelijk, laagdrempelige mogelijkheid om discriminatie te melden en een professionele klachtafhandeling versterkt het vertrouwen van burgers - ook die met een migratieachtergrond - in de overheid. Bovendien vormen deze klachten een belangrijke input om als organisatie te leren en meer inclusief te worden. In de anti-discriminatieagenda wordt op diverse manieren ingezet op het vergroten van de meldingsbereid (zie [Antidiscriminatie-agenda 2021](#) blz. 37-38). Dit behelst:

- Bekendheid meldpunt discriminatie vergroten;
- Omstanders stimuleren om discriminatie te melden;
- Inzichtelijk maken waarom melden altijd belangrijk is;
- Melders passende ondersteuning bieden.

Ten behoeve van zorgvuldige de klachtenafhandeling van inwoners willen we de kennis van gelijke behandelingswetgeving en de handvatten die de [Nationale Ombudsman](#) hiervoor biedt onderdeel maken van de training van klachtcoördinatoren en -behandelaren. Daarmee zorgen we dat klachten of klachtelelementen over ongelijke behandeling beter worden herkend en opgevolgd.

Aanbeveling 6 Investeer in het versterken van het vertrouwen

De onderzoekers geven aan dat uit de gesprekken met sleutelfiguren blijkt dat groepen inwoners met een migratieachtergrond weinig vertrouwen hebben dat naar hen wordt geluisterd, vanwege eerdere ervaringen met discriminatie, racisme en uitsluiting. Procedures en regels kunnen op orde zijn, maar als mensen dat niet zo ervaren, is er toch een probleem. De gemeente zou volgens de onderzoekers meer in gesprek moeten gaan met sleutelfiguren, ondernemers en burgers en helder en transparant communiceren over beleidskeuzes.

We willen als gemeente ons beleid en de beweegredenen voor beleidskeuzes helder communiceren en op die manier bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de overheid. We zoeken en creëren gelegenheden om te spreken met en te luisteren naar inwoners van alle achtergronden om daarmee ons beleid inclusiever te maken. Dit doen we bijvoorbeeld via het programma Samen stad maken. Ook wanneer we samen met onze inwoners onze dienstverlening verbeteren, biedt dit opening om van inwoners te horen hoe ze onze benadering ervaren en tevens om de redenen uit te leggen waarom onze dienstverlening op deze manier is ingericht.

Concrete acties:

- In onze communicatie – zowel intern als extern – hebben we aandacht voor inclusiviteit, in de uitstraling en beeldvorming in zowel tekst als beeld;
- Via trainingen inclusieve communicatie werken we aan helder communiceren over beleidskeuzes, met aandacht voor verschillen naar doelgroepen.

Aanbeveling 7 Monitor processen binnen de organisatie en uitkomsten ervan

De onderzoekers stellen dat het (kwalitatief en kwantitatief) monitoren van processen een bijdrage kan leveren aan de reflectie en discussie binnen de organisatie over gelijke behandeling en institutioneel racisme, en kan een onderdeel zijn van een leercyclus van een organisatie.

Vanuit de antidiscriminatie-agenda monitoren we op verschillende manieren om te bepalen of we nog de juiste dingen doen om de afgesproken ambities te bereiken. Op die manier monitoren we de

Burgemeester en wethouders

Datum 2 februari 2022
Ons kenmerk 8904641

processen en uitkomsten van de (totale) gemeentelijke dienstverlening op ervaringen van ongelijke behandeling. Concrete acties daarbij zijn:

- Aan de hand van kwalitatieve (verhalen en ervaringen) en kwantitatieve (cijfers, data, bewonersenquête, etc.) informatie ophalen wat we hebben gedaan, wie we bereiken en wat de ervaringen zijn.
- Een focusgroep met partners en (belangen)organisaties uit de stad met wie we jaarlijks data, ervaringsverhalen en signalen in relatie tot de gestelde ambities bespreken en op basis daarvan de aanpak bijsturen.

Een aantal specifieke voorbeelden van de reflectie binnen de onderzochte beleidsterreinen:

- In gesprek met mensen die het bibob-traject doorlopen hebben om feedback op te halen over hun ervaring in het proces om daarmee onze dienstverlening te verbeteren.
- Tijdens intervisie wordt op basis van feedback van inwoners, ondernemers en instanties casuïstiek besproken om daarmee cultuursensitief werken in de uitvoering te versterken.

Tot Slot

Het onderzoek heeft geen formele vormen van institutioneel racisme gevonden. Het onderzoek wijst op een aantal risico's in onze werkwijze en organisatie. Voor deze risico's zien de onderzoekers voldoende waarborgen, alleen bij VTH is hierin een tekortkoming geconstateerd die de onderzoekers als eerste aanwijzing voor institutioneel racisme beschouwen. In de stad zijn er daarnaast ervaringen van ongelijke behandeling door de gemeente en andere overheden.

Iedere vorm van discriminatie is onacceptabel. In deze brief hebben we aangegeven welke acties we hierop richten, om deze risico's nog verder te beperken en daarmee bij te dragen aan het voorkomen en tegengaan van racisme en discriminatie en de ervaring van ongelijke behandeling.

De gemeente Utrecht heeft – voor zover bekend – als eerste overheidsinstantie een extern onderzoek naar institutioneel racisme laten uitvoeren. Mede door de wetenschappelijke ontwikkeling van het concept institutioneel racisme en methodologische uitdagingen hebben de onderzoekers samen met de gemeente pionierswerk verricht. In het licht van de stand van dit onderzoeksveld heeft de gemeente met deze verkenning op de verschillende beleidsterreinen voldoende handvatten gekregen om risico's op institutioneel racisme verder te beperken en inclusiviteit in dienstverlening en organisatie te versterken. Het is duidelijk dat het vertalen van het concept institutioneel racisme naar de praktijk van overheden nog veel werk vraagt. We delen graag met andere gemeenten en overheden onze lessen, om bij te dragen aan een bredere reflectie op institutioneel racisme, een gedeeld conceptueel kader en gevalideerde en bruikbare onderzoeksmethodologie, waarmee toekomstige onderzoeken nieuwe inzichten kunnen bieden.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	2907
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	8 september 2022
Agendapunt	7.1
Titel	Beantwoording SV 2022, nr. 124 over Onderzoek bij gemeente Utrecht Institutioneel Racisme
ID	3096
Behandelend ambtenaar	Ingeborg van der Pijl
Telefoon	06 – 43237748
E-mail	ingeborg.van.der.pijl@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Streefland
Beleidsveld	Personeel en Organisatie
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	8 september 2022

Voorgesteld besluit



BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2022, NUMMER 124

Datum	30 augustus 2022
Van	College B&W
Behandeld door	Ingeborg van der Pijl
Doorkiesnummer	06-43237748
E-mailadres	Ingeborg.van.der.pijl@utrecht.nl
Kenmerk	8904641
Beleidsveld	Personeel en Organisatie

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsragen jaargang 2022 nummer 124 van Gert Dijkstra (Een Utrecht), Stevie Noltén (Bij1) en Mahmut Sungur (DENK) van 1 juli 2022 over Onderzoek bij gemeente Utrecht Institutioneel Racisme ontoereikend. De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vraag 1

Ontoereikend onderzoek

Het voorliggende onderzoek van Bureau Omlo heeft (conform de opdracht) nagenoeg geen Utrechters (bewoners, ondernemers e.a.) gesproken die zelf aangeven ongelijk te zijn behandeld, gediscrimineerd en/of racistisch bejegend. Deelt het college onze mening dat – zonder deze individuele ervaringen van Utrechters zelf – elk onderzoek naar institutioneel racisme per definitie slechts een deel van de werkelijkheid boven tafel kan krijgen en daarmee ontoereikend is?

Antwoord 1

Nee, wij delen die mening niet.

Vanwege privacy beperkingen was het niet mogelijk om inwoners te benaderen die bijv. een klacht hebben ingediend bij Art.1 MN of de gemeente. Daarom is ervoor gekozen om via het netwerk van DENK, GroenLinks (indieners van de motie 160, aanleiding voor dit onderzoek) en gemeentelijke organisaties, sleutelfiguren te interviewen en via hen individuele inwoners te benaderen voor een interview.

Zoals de onderzoekers aangeven (blz. 20) zijn sleutelfiguren, naast hun rol als vertegenwoordiger van de organisatie, vaak ook goed in staat te vertolken wat er in hun achterban leeft. Dat betekent dat niet alleen de ervaring van de individuele sleutelfiguur aan bod is gekomen, maar ook zijn via hen de ervaringen van grote groepen in de stad op deze manier meegenomen in het onderzoek. Bij elkaar vertegenwoordigen de geïnterviewde sleutelfiguren een behoorlijke achterban onder deze etnische groepen.

De uitkomsten van deze interviews bieden in combinatie met interviews en focusgroepen met medewerkers een toereikende basis voor de bevindingen en aanbevelingen van de onderzoekers over institutioneel racisme binnen de gemeente Utrecht (zie bijv. blz. 142-143).

Vraag 2

Aanwijzing als topje van de ijsberg: dus onafhankelijk vervolgonderzoek is nodig

Als dit beperkte onderzoek al leidt tot een eerste aanwijzing van institutioneel racisme bij de gemeente is het college dan met ons van mening dat hier vermoedelijk sprake kan zijn van een 'topje van de ijsberg' en dat dit dan een zeer zorgwekkend signaal is en er zodoende alle reden is om gericht een onafhankelijk vervolgonderzoek te starten waarin wél de individuele ervaringen van Utrechters worden betrokken die aangeven zelf ongelijk te zijn behandeld, gediscrimineerd en/of racistisch bejegend door de gemeente.

Is het college bereid een dergelijk onafhankelijk vervolgonderzoek te starten en daarvoor nu wel voldoende capaciteit en tijd voor vrij te maken opdat juist ook individuele ervaringen van Utrechters kunnen worden betrokken?

Antwoord 2

Nee, in het onderzoek zoals dat nu is uitgevoerd zijn de ervaringen van inwoners en ondernemers meegenomen. Zie ook het antwoord op vraag 1.

De tijd die voor het onderzoek is vrijgemaakt was conform de motie waaraan we met dit onderzoek uitvoering gaven en we hebben de onderzoekers nog iets meer tijd gegeven om het goed te kunnen doen.

Een vervolgonderzoek zal niet noodzakelijk meer individuele interviews opleveren, aangezien een dergelijk onderzoek met dezelfde privacy beperkingen te maken krijgt. Bovendien verandert een vervolgonderzoek nog niets in de stad of in de organisatie.

Dit verkennende onderzoek heeft voldoende informatie opgeleverd om aan de slag te gaan met verder voorkomen van en beperken van risico's op institutioneel racisme. Wij zetten daar nu op in.

Wij willen individuele ervaringen van inwoners en ondernemers benutten om onze inclusieve dienstverlening te verbeteren. Zie hiervoor de [raadsbrief](#) bij het onderzoek van 2 februari jl.

In deze brief hebben wij aangekondigd met mensen die met het bibob-traject te maken hebben gehad in gesprek te gaan over hun ervaring in het proces. Daarnaast gaan we in gesprek met de horecabranche. Verder zoeken en creëren we gelegenheden om te spreken met en te luisteren naar inwoners van alle achtergronden om daarmee ons beleid inclusiever te maken, zoals via het programma Samen stad maken. Ook halen we via de monitoring van de anti-discriminatie agenda ervaringen op om daarmee onze anti-discriminatieaanpak aan te scherpen. Ten slotte gaan we aan de slag met het opstellen van een inclusie-aanpak, zoals beschreven in het coalitieakkoord. Hierbij worden samenwerkingspartners, sleutelpersonen en inwoners betrokken.

Vraag 3

Alleen trainen, beleid en monitoren gaat niet werken

In de raadsbrief d.d. 2 februari 2022 worden 7 aanbevelingen met concrete acties benoemd, waaronder heel veel trainen, beleid maken en monitoren. Deelt het college onze mening dat hierin de volgende aspecten worden gemist? Namelijk:

(a) het voortdurend bespreekbaar maken van 'ongelijk behandelen, discriminatie en racisme', omdat alleen op deze wijze er een veilige werkomgeving ontstaat waarbinnen medewerkers zich veilig voelen om ook zelf relevante voorbeelden (of misstanden) te melden en in te brengen;

(b) gelijkwaardigheid en anti-discriminatie als norm te stellen en te werken aan een gedragsverandering op de werkvloer waarin o.a. duidelijk wordt dat racistische of discriminerende grappes niet worden getolereerd.

Zo ja, gaat het college dit alsnog toevoegen in de aanpak, zoals beschreven in de raadsbrief 2 febr. jl.?

Antwoord 3

Het voortdurend bespreekbaar maken van ongelijk behandelen, discriminatie en racisme is juist een belangrijk doel van een groot aantal acties die in de [raadsbrief](#) van 2 februari jl. zijn aangekondigd.

De trainingen inclusief leiderschap dragen er bijvoorbeeld aan bij dat leidinggevendens diversiteit en inclusie een terugkerend onderwerp van gesprek maken in de teams. Ook de terugkerende trainingen zelf en de follow-up momenten tijdens werkoverleggen en casusbesprekingen zorgen daarnaast voor momenten dat medewerkers hiervoor extra aandacht hebben. De normen van gelijkwaardigheid en anti-discriminatie zijn centrale normen voor (de organisatie van) de gemeente Utrecht: discriminatie en racisme zijn onacceptabel.

Ook hoort hierbij dat medewerkers en leidinggevendens handelingsperspectief hebben wanneer zij signalen krijgen dat deze norm wordt overschreden. Zo ontwikkelen we nu een aanvullend handvat voor leidinggevendens voor de zorgvuldige opvolging bij ongewenst gedrag, dat we actief onder de aandacht brengen bij leidinggevendens. Dit komt ook terug in het jaarverslag integriteit en ongewenst gedrag 2021 (zie [publicatie](#)), waar de agenda voor 2022 is benoemd. Aandacht voor omgangsvormen (6.1) en de aanjaagrol voor handelingsperspectief (6.4) krijgen hierin een duidelijke plek.

Vraag 4

Maak klachten en bezwaarprocedures veilig

Eén van de aanbevelingen uit de raadsbrief gaat over het toegankelijker en laagdrempeliger maken van het melden van discriminatie. Is het college met ons van mening dat een cruciale randvoorwaarde ontbreekt, namelijk hoe we er voor kunnen zorgen dat medewerkers én Utrechters (bewoners, ondernemers e.a.) op een veilige manier een klacht of bezwaar (over discriminatie e.d.) kunnen indienen, bijv. omdat de instantie of de (vertrouwens)persoon die de klacht of het bezwaar in behandeling neemt volledig onafhankelijk kan handelen, melders en/of klokkenluiders voldoende kunnen beschermen en voldoende bekwaam zijn en weten om te gaan met meldingen van discriminatie en racisme?

Zo ja, is het college bereid hiertoe de klachten- en bezwaarprocedures aan te passen en een voorstel te doen voor onafhankelijke vertrouwenspersonen en beroepsinstanties? En welke rol kan een toekomstige lokale 'ombudsmens' hierin spelen?

Antwoord 4

Het indienen van een klacht of een bezwaar is nu al laagdrempelig. Dit kan via een digitaal formulier, een handgeschreven brief of telefonisch. Bezwaren kunnen alleen schriftelijk worden ingediend (wettelijk vereiste), via een brief of het bezwaarformulier op onze website. Dit gaat ook op een veilige manier. Alleen medewerkers met de juiste autorisatie en opleiding/professionele achtergrond behandelen klachten en/of bezwaren. Zij doen dit op een onafhankelijke en professionele manier. Deze medewerkers zijn hiervoor speciaal opgeleid. De bezwaar- en klachtenprocedures zijn verankerd in de wet (Algemene wet bestuursrecht). Deze kunnen niet zomaar aangepast worden. In de klachtenprocedure is ruimte voor maatwerk, meer dan in de bezwaarprocedure.

De gemeente beschikt over een pool van interne vertrouwenspersonen én benoemt daarnaast binnenkort twee externe vertrouwenspersonen. Vertrouwenspersonen zijn bij ons per definitie onafhankelijk. Verder is Utrecht aangesloten bij de [LKOG](#), die kundig en onafhankelijk als externe klachtencommissie klachten van ervaren ongewenst gedrag onderzoeken.

De rol van de 'ombudsmens' wordt nog uitgewerkt en kan zeker een belangrijke rol op dit gebied gaan spelen. En de uitspraken en aanbevelingen van deze nog aan te stellen functionaris zullen een bron zijn voor de gemeente om te leren. Om beter te kunnen omgaan met klachten op het gebied van discriminatie en racisme zullen klachtencoördinatoren gebruik maken van de opleidingsmogelijkheden van Art 1. Midden Nederland (het bureau voor gelijke behandeling in de provincie Utrecht).

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester, ·



**DENK
UTRECHT**

Onderzoek Institutioneel Racisme bij de gemeente Utrecht ontoereikend

1 juli 2022

Schriftelijke vragen:

Met motie 2020/160 heeft de Utrechtse gemeenteraad het initiatief genomen om proactief na te gaan of er bij de gemeente Utrecht sprake is van 'institutioneel racisme'. Het college van B&W heeft daar zichtbaar en actief vervolg aangegeven, met als resultaat een rapportage van extern onderzoeksbureau Bureau Omlo d.d. januari 2022 zoals gedeeld in de RIB d.d. 31 mei jl. Heel goed dat de gemeente(raad) deze stappen heeft gezet.

De aanvullende adviezen van Art. 1 Midden Nederland d.d. 13 januari 2022 en dat van Bureau Rechtsbescherming met "een pleidooi voor tegendenkers in de ambtelijke dienst" zijn buitengewoon waardevol.

In de raadsbrief van het college van B&W d.d. 2 februari 2022 wordt geconcludeerd: "Het onderzoek heeft binnen de gemeentelijke organisatie geen institutioneel racisme aangetoond. De onderzoekers hebben wel een eerste aanwijzing geconstateerd van **ongelijke behandeling** in de uitvoeringspraktijk en hebben een aantal risico's geconstateerd." De rapportage van Bureau Omlo is stelliger: **de aanwijzingen voor institutioneel racisme** zijn weliswaar niet gehaald uit de verzamelde informatie over formele regels, processen en procedures, maar wel "op basis van gesprekken met medewerkers."

Wat opvalt, is dat het onderzoek hoofdzakelijk intern gericht is, met vooral onderzoek naar interne processen, dossiers en procedures en het interviewen van 40 medewerkers bij de gemeente. Interviews met Utrechters – zoals aanvragers voor een horecaverunning of bewoners die eerder een discriminatie gerelateerde klacht of bezwaar hebben ingediend – zijn niet in beeld, behalve dan via de gesprekken met 5 ondernemers en 10 sleutelfiguren. Tijdens de Raadsinformatiebijeenkomst d.d. 31 mei jl. hebben de onderzoekers zelf aangegeven dat de scope te breed was en de beschikbare tijd te kort zodat ook geen diepgaand onderzoek mogelijk was. De onderzoekers concluderen dat "het onderzoek te beperkt van aard was om institutioneel racisme geheel uit te kunnen sluiten."

Kortom, er is sprake van een **ontoereikend onderzoek** om onderbouwde conclusies te kunnen trekken. Als op basis van een ontoereikend intern onderzoek al signalen van institutioneel racisme boven komen dan is het aannemelijk dat een volledig(er) en toereikend onderzoek meer blootlegt. Alleen dankzij het onderzoeken van individuele gevallen is de 'toeslagenaffaire' aan het licht gekomen. Laten we hier lering uit trekken.

Vandaar onze volgende schriftelijke vragen aan het college van B&W:

(1) **Ontoereikend onderzoek**

Het voorliggende onderzoek van Bureau Omlo heeft (conform de opdracht) nagenoeg geen Utrechters (bewoners, ondernemers e.a.) gesproken die zelf aangeven ongelijk te zijn behandeld, gediscrimineerd en/of racistisch bejegend. Deelt het college onze mening dat – zonder deze individuele ervaringen van Utrechters zelf – elk onderzoek naar institutioneel racisme per definitie slechts een deel van de werkelijkheid boven tafel kan krijgen en daarmee ontoereikend is?

(2) **Aanwijzing als topje van de ijsberg: dus onafhankelijk vervolg onderzoek is nodig**

Als dit beperkte onderzoek al leidt tot een eerste aanwijzing van institutioneel racisme bij de gemeente is het college dan met ons van mening dat hier vermoedelijk sprake kan zijn van een ‘topje van de ijsberg’ en dat dit dan een zeer zorgwekkend signaal is en er zodoende alle reden is om gericht een **onafhankelijk** vervolgonderzoek te starten waarin wél de individuele ervaringen van Utrechters worden betrokken die aangeven zelf ongelijk te zijn behandeld, gediscrimineerd en/of racistisch bejegend door de gemeente.

Is het college bereid een dergelijk onafhankelijk vervolgonderzoek te starten en daarvoor nu wel voldoende capaciteit en tijd voor vrij te maken opdat juist ook individuele ervaringen van Utrechters kunnen worden betrokken?

(3) **Alleen trainen, beleid en monitoren gaat niet werken**

In de raadsbrief d.d. 2 februari 2022 worden 7 aanbevelingen met concrete acties benoemd, waaronder heel veel trainen, beleid maken en monitoren. ***Deelt het college onze mening dat hierin de volgende aspecten worden gemist?*** Namelijk:

(a) het voortdurend bespreekbaar maken van ‘ongelijk behandelen, discriminatie en racisme’, omdat alleen op deze wijze er een veilige werkomgeving ontstaat waarbinnen medewerkers zich veilig voelen om ook zelf relevante voorbeelden (of misstanden) te melden en in te brengen;

(b) gelijkwaardigheid en anti-discriminatie als norm te stellen en te werken aan een gedragsverandering op de werkvloer waarin o.a. duidelijk wordt dat racistische of discriminerende grapjes niet worden getolereerd.

Zo ja, gaat het college dit alsnog toevoegen in de aanpak, zoals beschreven in de raadsbrief 2 febr. jl.?

(4) **Maak klachten en bezwaarprocedures veilig**

Één van de aanbevelingen uit de raadsbrief gaat over het toegankelijker en laagdrempeliger maken van het melden van discriminatie. Is het college met ons van mening dat een cruciale randvoorwaarde ontbreekt, namelijk hoe we er voor kunnen zorgen dat medewerkers én Utrechters (bewoners, ondernemers e.a.) op een veilige manier een klacht of bezwaar (over discriminatie e.d.) kunnen indienen, bijv. omdat de instantie of de (vertrouwens)persoon die de klacht of het bezwaar in behandeling neemt volledig onafhankelijk kan handelen, melders en/of klokkenluiders voldoende kunnen beschermen en voldoende bekwaam zijn en weten om te gaan met meldingen van discriminatie en racisme?

Zo ja, is het college bereid hiertoe de klachten- en bezwaarprocedures aan te passen en een voorstel te doen voor onafhankelijke vertrouwenspersonen en beroepsinstanties? En welke rol kan een toekomstige lokale ‘ombudsmens’ hierin spelen?

Gesteld door:

- Gert Dijkstra, EenUtrecht
- Stevie Nolten, Bij1
- Mahmut Sungur, DENK

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	2908
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	8 september 2022
Agendapunt	7.2
Titel	Raadsbrief Onderzoek Institutioneel racisme geheime bijlage bij SV124
ID	3097
Behandelend ambtenaar	M.P.J. Daverschot
Telefoon	030 2861520
E-mail	m.daverschot@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Wethouder Streefland
Beleidsveld	Personeel en Organisatie
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelveorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	8 september 2022

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	M.P.J. Daverschot	Datum	2 september 2022
Doorkiesnummer	030-2861520	Kenmerk	8904641
E-mail	m.daverschot@utrecht.nl	Onderwerp	Conceptrapport Onderzoek institutioneel racisme ontoereikend onder geheimhouding
Bijlage(n)	2 (geheim)	Beleidsveld	Personeel en Organisatie

Geachte leden van de raad,

Op 2 februari jl. heeft u het rapport over het onderzoek naar Institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht ontvangen. De DENK-fractie heeft voor het reces het verzoek gedaan om de conceptversie van het onderzoek toe te sturen, zoals deze in eerste instantie is aangeleverd aan de begeleidingscommissie. Om u allen inzicht te geven in deze conceptversie, sturen we dit document aan u, samen met de ambtelijke reactie van de gemeente op deze conceptversie.

Wij hebben op deze conceptversie van het rapport van Bureau Omlo en de reactie van de gemeente permanente geheimhouding opgelegd op grond van artikel 55 lid 1, 86 lid 2 en 25 lid 2 van de Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 5.1 lid 2 sub c,d, e en i van de Woo.

In algemene zin kan deze conceptversie niet openbaar worden gemaakt vanwege het belang van het goed functioneren van het college (artikel 5.1 lid 2 sub i van de Woo). De ambtelijke voorbereiding van openbare collegebesluitvorming vereist dat (extern) onderzoekers en ambtenaren in vrijheid kunnen spreken over conceptteksten en de juiste weergave van feiten.

Daarnaast bevat deze conceptversie gegevens die tot betrokken ambtenaren en geïnterviewden te herleiden zijn. In het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1 lid 2 sub e van de Woo) kunnen deze niet openbaar worden gemaakt, in het belang van toekomstige onderzoeken en vanuit goed werkgeverschap.

De conceptversie bevat bovendien een gedetailleerde beschrijvingen van de werkwijze bij Bibob-onderzoeken (hoofdstuk 7). In het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 5.1 lid 2 sub c van de Woo) en de inspectie, controle en toezicht door het college (artikel 5.1 lid 2 sub d van de Woo) valt deze informatie onder permanente geheimhouding.

Deze conceptversie was een eerste werkversie waarop de onderzoekers een grote verbetering hebben gemaakt. In deze conceptversie beschrijven de onderzoekers allerlei procedures en werkwijzen – zoals de Wet Bibob en de Bibob-procedure – die niet overeenkomen met wettelijke bepalingen en de Utrechtse uitvoeringspraktijk. Ook is bijvoorbeeld de impact van juridische kaders voor het onderzoek op de uitvoering van het onderzoek in deze conceptversie niet goed

Burgemeester en wethouders

Datum 2 september 2022
Ons kenmerk 8904641

weergegeven. Om te voorkomen dat er bij uw raad hierover verkeerde indrukken of interpretaties ontstaat, wijzen we erop (in het kader van artikel 2.4 lid 4 van de Woo) dat deze informatie in de openbare [definitieve versie](#) wel correct is weergegeven.

Met deze stukken geven we u achtergrondinformatie bij het onderzoek naar institutioneel racisme. We hopen u hiermee inzicht te hebben gegeven in het proces van onderzoek bij dit onderwerp. Een proces waarbij we met elkaar het streven hebben gehad zo transparant mogelijk te zijn met respect voor persoonlijke uitspraken en informatie die niet openbaar kan worden gemaakt.

We hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer 2600
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 8 september 2022
Agendapunt 8
Titel Raadsbrief Aard en omvang en aanpak van mensenhandel
ID 2773
Behandelend ambtenaar T.Hardink
Telefoon 030 2861206
E-mail t.hardink@utrecht.nl
Datum collegebesluit
Geocodering
Thema
Portefeuillehouder Burgemeester Dijkma
Beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel
Reden niet referendabel
Raadsadviseur (lijst) Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelaar
Resultaat commissiebehandeling
Resultaat raadsbehandeling

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	5 juli 2022
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	8 september 2022

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	T. Harkink	Datum	11 februari 2022
Doorkiesnummer	030 - 28 61206	Kenmerk	9739779
E-mail	t.harkink@utrecht.nl	Onderwerp	Aard en omvang en aanpak van mensenhandel
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Dagelijks worden mensen slachtoffer van mensenhandel, ook in Utrecht. Mensenhandel is een zware vorm van criminaliteit met vaak ernstige gevolgen voor de slachtoffers. Vanwege de impact en de ernst van deze onacceptabele praktijken is de aanpak van mensenhandel een prioriteit van het kabinet en het college. Zoals afgesproken in het Utrechtse coalitieakkoord van 2018-2022 hebben we de afgelopen jaren op meerdere fronten ingezet. Zo hebben we een ketenregisseur mensenhandel aangesteld, hebben we geïnvesteerd in het vroegtijdig kunnen herkennen van signalen door trainingen, werken we intensief samen met de relevante samenwerkingspartners en zijn we aangesloten bij (landelijke) kennisnetwerken. Daarnaast hebben we om ons zicht te vergroten onder andere in samenwerking met CoMenSha, VNG en politie door Regioplan onderzoek laten doen naar de aard en omvang van mensenhandel in Utrecht. Dit onderzoek heeft ook plaatsgevonden in Ede. Zoals toegezegd tijdens de Commissie Mens en Samenleving van 27 oktober 2021 treft u hierbij het eindrapport van het Onderzoek van Regioplan aan.

Zoals vermeld in het regeerakkoord heeft de aanpak van mensenhandel voor de huidige regering prioriteit. In aansluiting op de landelijke ambities zijn wij momenteel in gesprek met onze partners over de doorontwikkeling van onze aanpak in een agenda voor de komende jaren. De ambitie van het college om samen met onze partners mensenhandel te voorkomen, daders aan te kunnen pakken en slachtoffers snel en adequaat te helpen, blijft immers onverkort van kracht.

Alvorens onze agenda voor de doorontwikkeling van onze aanpak op hoofdlijnen te schetsen staan we eerst kort stil bij wat mensenhandel is, wat de rol van de gemeente is bij de aanpak hiervan en bij de uitdagingen van deze problematiek. Mensenhandel is namelijk een complex en verborgen probleem dat zich niet eenvoudig en op korte termijn laat aanpakken.

Mensenhandel is een complex en verborgen fenomeen

Mensenhandel kent vele gezichten en verschijningsvormen. Onder mensenhandel verstaan we het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang

(in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten¹. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. We onderscheiden drie vormen van uitbuiting:

1. Seksuele uitbuiting, bijvoorbeeld wanneer iemand onvrijwillig voor iemand anders in de prostitutie werkt.
2. Criminele uitbuiting, bijvoorbeeld wanneer iemand gedwongen wordt diefstal te plegen of als geldezel te fungeren.
3. Arbeidsuitbuiting, bijvoorbeeld wanneer er zulke slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn, dat hierdoor mensenrechten in het geding zijn. Maar ook georganiseerd (kinder)bedelen kan onder deze vorm van uitbuiting vallen.

Van alle drie vormen zijn signalen aangetroffen in Utrecht, zoals blijkt uit het onderzoek van het Regioplan. Het merendeel (70%) hiervan betreft signalen van seksuele uitbuiting.

Mensenhandel wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden die misbruik maken van de legale structuren waardoor er sprake is van verwevenheid met andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit (Slachtoffermonitor 2016-2020 Nationaal Rapporteur Mensenhandel). Ook zien we een voortdurende ontwikkeling van deze mensonterende praktijken waardoor het noodzakelijk blijft om bij te sturen en nieuwe afwegingen te maken. Criminele uitbuiting is bijvoorbeeld een relatief nieuwe vorm van mensenhandel. Het aantal slachtoffers in officiële statistieken is laag, maar de daadwerkelijke omvang van het probleem lijkt aanzienlijk.²

Rol van de gemeente bij aanpak mensenhandel

Hoewel het opsporen en bestraffen van mensenhandel een taak van landelijke partijen zoals het openbaar ministerie en de politie is, kan de gemeente hier een belangrijke bijdrage aan leveren door actieve signalering van mensenhandel en beleid en regelgeving te maken ter ondersteuning van de aanpak van mensenhandel. Het gaat hierbij om het stellen van regels, controleren van locaties, beoordelen van vergunningsaanvragen. Maar ook om voorlichting en bewustwording. Daarnaast zijn we volgens de Wet Maatschappelijke ondersteuning verantwoordelijk voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel.

Misstanden blijven verborgen

Mensenhandel vindt onder onze neuzen plaats, het is een grotendeels verborgen fenomeen. Zowel op lokaal als nationaal niveau schort het aan een goed zicht. Mensenhandelaren doen natuurlijk hun uiterste best om misdrijven te verbergen, maar daarnaast zijn slachtoffers veelal niet in staat of bang om melding te doen omdat ze maken hebben met dwang, (dreiging met) geweld en afhankelijkheid. Daarbij speelt mee dat slachtoffers soms ook bang zijn voor de gevolgen als ze melding maken omdat met het eindigen van de uitbuitingssituatie hun problemen vaak niet zijn opgelost of mogelijk erger worden. Slechts een beperkt deel van de situaties komt daarmee onder de aandacht van de instanties. Daarbij is er ook geen eenduidige wijze van registreren. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel schat in dat er vier keer zoveel slachtoffers zijn als wordt geregistreerd. Het onderzoek van Regioplan lijkt eveneens te bevestigen dat het een grotendeels verborgen probleem is. Het is hen niet gelukt om een reële inschatting te maken van de daadwerkelijke omvang van mensenhandel in Utrecht. Het volume, de kwaliteit en de eenduidigheid van de registraties liet dit niet toe. De onderzoekers geven hierbij aan dat ze verwachten dat dit voor de meeste gemeenten zal gelden.

Uit het onderzoek blijkt dat er ook in Utrecht een aantal factoren belemmerend werken op een effectieve informatieverzameling en -uitwisseling. Er zijn nog steeds professionals die signalen niet of onvoldoende kunnen herkennen. Ook weten ze niet altijd welke signalen moeten worden geregistreerd en welke meldroute moet worden gevolgd. Waardoor informatie niet altijd bij elkaar komt. Het fenomeen seksuele uitbuiting in Utrecht is beter bekend en wordt daarmee ook eerder opgemerkt dan andere vormen van mensenhandel. Zo blijkt ook uit het feit dat 70% van de meldingen

¹ Bij minderjarige slachtoffers is die dwang niet nodig. Iedere handeling om een minderjarige te 'helpen' of faciliteiten bij prostitutie is bijvoorbeeld strafbaar als mensenhandel.

² CKM Criminele uitbuiting Rotterdam.

Burgemeester en wethouders

Datum 11 februari 2022
Ons kenmerk 9739779

in Utrecht signalen van seksuele uitbuiting betreffen. Om situaties zichtbaar te maken en de uitbuiting te stoppen is er dus een actieve inspanning van overheidsinstanties nodig.

Lijnen agenda doorontwikkeling mensenhandel

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat we aantal goede stappen hebben gezet, maar dat ook in Utrecht misstanden verborgen blijven. Een effectieve en duurzame aanpak gaat verder dan de misstanden zichtbaar maken, het behelst ook preventie en voorlichting, het opwerpen van barrières en een goede opvang en bescherming van slachtoffers. Om meer grip te krijgen op de aanpak van mensenhandel werken we, samen met onze partners, ook regionaal, een agenda uit aan de hand van de volgende drie lijnen: voorkomen van mensenhandel, bestrijden van mensenhandel in ondersteuning aan opsporing en vervolging van daders en het beschermen en opvangen van slachtoffers.

Daarbij is aandacht voor het vergroten van het signalerend vermogen en handelingsperspectief bij professionals en het kunnen bieden van snelle en adequate hulp aan slachtoffers. Door bij beleid en aanpak op gebieden als prostitutie, detentie & terugkeer en druggerelateerde criminaliteit ook de relatie te leggen met de risico's op mensenhandel, kunnen we barrières tegen mensenhandel opwerpen en mensenhandel effectiever bestrijden. Het is hierbij wel van belang dat we ons blijven realiseren dat het een dynamisch beleidsterrein is waarop we voortdurend op basis van inzicht en ontwikkelingen moeten bijsturen en nieuwe afwegingen moeten maken. Experimenteren, leren en flexibiliteit zijn derhalve belangrijke uitgangspunten bij de aanpak.

Wij menen dat wij met deze agenda de komende jaren samen met onze ketenpartners mensenhandel effectief en duurzaam kunnen aanpakken.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,



Mensenhandel zichtbaar maken

Leren van onderzoek in Ede en Utrecht

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Laura Buimer, MSc
Annemieke Mack, MSc
Prof. dr. Masja van Meeteren (Radboud Universiteit)
Yannick Bleeker, MSc

Met medewerking van

Marije Kuin, MSc
Ania Kononow (Talentenlab)

Amsterdam, 10 februari 2022
Publicatienr. 19189

© 2022 RegioPlan, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, CoMensha, de gemeente Ede en de gemeente Utrecht

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Onderzoekverantwoording	11
1.3 Leeswijzer	14
2 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht	1
2.1 Registratie in Ede	1
2.2 Registratie in Utrecht	3
2.3 Geregistreerde signalen van mensenhandel	5
2.4 Kenmerken van slachtoffers, daders en facilitators	6
2.5 Ontstaan, ontwikkeling en beëindiging van de uitbuitingssituatie	9
3 Gemeentelijke context in Ede	13
3.1 Inrichting van het veld	13
3.2 Aandachtsgebieden	15
3.3 Aanpak van mensenhandel	17
4 Aard van mensenhandel in Ede	23
4.1 Aard van seksuele uitbuiting	23
4.2 Aard van criminele uitbuiting	25
4.3 Aard van arbeidsuitbuiting	27
5 Conclusies Ede	31
5.1 Aard en omvang van mensenhandel	31
5.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling	33
6 Gemeentelijke context in Utrecht	36
6.1 Inrichting van het veld	36
6.2 Aandachtsgebieden	38
6.3 Aanpak van mensenhandel	39
7 Aard van mensenhandel in Utrecht	45
7.1 Aard van seksuele uitbuiting	45
7.2 Aard van criminele uitbuiting	49
7.3 Aard van arbeidsuitbuiting	51
8 Conclusies Utrecht	59
8.1 Aard en omvang van mensenhandel	59
8.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling	64
9 Conclusies en aanbevelingen	67
9.1 Conclusies	67
9.2 Aanbevelingen	71
Bijlage 1 – Literatuurlijst	77
Bijlage 2 – Overzicht respondenten interviews	78
Bijlage 3 – Methoden omvangschatting	80
Bijlage 4 – Elementen Kader Aanpak Mensenhandel	84



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting

S

Samenvatting

Aanleiding

Gemeenten krijgen een steeds grotere rol in de aanpak van mensenhandel. Zij hebben echter veelal beperkt zicht op de aard en de omvang van mensenhandel in hun gemeente. CoMensha en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben daarom aan RegioPlan gevraagd om daar onderzoek naar te doen. Dit onderzoek vond plaats in gemeenten Ede en Utrecht, die tevens mede-opdrachtgever waren. Het doel van het onderzoek was om seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting in beeld te brengen en te onderzoeken in hoe dit beeld verscherpt kan worden. De lessen die we hebben geleerd van Ede en Utrecht zijn ook relevant voor andere gemeenten die bezig zijn de lokale aanpak van mensenhandel vorm te geven en vragen hebben over het zichtbaar maken van mensenhandel.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Wat is de aard en de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht, wat is de meest effectieve wijze om dit in kaart te brengen en permanent te blijven monitoren en hoe kan deze kennis bijdragen aan de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het veld?

Deze onderzoeksvraag is op te delen in specifiekere vragen naar de aard en de omvang van mensenhandel en de belemmeringen om meer zicht te krijgen op mensenhandel.

Aard en omvang van mensenhandel

1. Hoe kan de aard van seksuele uitbuiting, van arbeidsuitbuiting en van criminele uitbuiting het best worden beschreven? In termen van:
 - a. Kenmerken van daders en slachtoffers
 - b. Handelingen van daders
 - c. Doel van de uitbuiting
 - d. Door de dader ingezette middelen
 - e. Ervaren slachtofferschap
 - f. Risicofactoren voor slachtofferschap en daderschap
 - g. Ontstaan, verloop en beëindiging van de uitbuitingssituatie
 - h. Bewust en onbewuste facilitators en hun rol
 - i. Risicosectoren
 - j. Mate waarin sprake is van criminele netwerken
2. Wat is de (geschatte) omvang van seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting?
 - a. Welke definitie hanteren verschillende organisaties bij het signaleren en registreren van mensenhandel?
 - b. Hoeveel signalen van mensenhandel zijn er bij instanties bekend?
 - c. **Voor Ede:** is het mogelijk om iets te zeggen over de (geschatte) omvang van arbeidsuitbuiting van slachtoffers die in vakantieparken verblijven?
3. **Voor Utrecht:** kan informatie over daders en slachtoffers worden vertaald in dader- en slachtofferprofielen?

Belemmeringen om meer zicht te krijgen op mensenhandel

4. Welke belemmeringen zijn er voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling in Ede en Utrecht?
 - a. Hoe kunnen deze belemmeringen worden weggenomen?
5. Wat zijn randvoorwaarden voor een effectieve informatieverzameling?
6. Hoe kunnen in Ede en Utrecht lessen ten aanzien van het wegnemen van belemmeringen en informatie over de aard en de omvang van mensenhandel worden geborgd?
 - a. Welke partijen zijn nodig om zicht op mensenhandel te behouden?
 - b. Op welke wijze kunnen zij zicht op mensenhandel behouden?

Onderzoeksplan

In dit onderzoek is mensenhandel vanuit verschillende invalshoeken belicht (mixed method triangulation): we hebben gebruikgemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve informatie, gesproken met professionals en (potentiële) slachtoffers en ons gericht op verschillende risicolocaties. We hebben de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- **Kick-offbijeenkomst met betrokken partijen.** Aan het begin van het onderzoek hebben we in beide gemeenten een bijeenkomst georganiseerd met lokale en regionale experts op het gebied van mensenhandel. Zij adviseerden over de onderzoeksplan en te betrekken partijen.
- **Registratie- en dossieronderzoek.** We hebben de belangrijkste lokale/regionale partijen in de signalering van mensenhandel gevraagd om hun registraties van mensenhandelsignalen tussen 2015 en 2020 te delen. Verschillende partijen uit het zorg- en veiligheidsdomein hebben specifieke informatie over deze casussen geüpload naar het CBS, die de registraties anonimiseerde en beschikbaar stelde voor analyse.
- **Groepsgesprekken en interviews met (wijk)professionals.** Om zicht te krijgen op seksuele en criminele uitbuiting hebben we groepsgesprekken en interviews gehouden met professionals die actief zijn in wijken waar zorgen zijn over deze fenomenen. In Ede hebben we ook gesprekken gehouden met medewerkers van zorginstellingen, omdat daar bij instanties zorgen speelden over seksuele uitbuiting van deze doelgroep.
- **Interviews met arbeidsmigranten.** Om zicht te krijgen op arbeidsuitbuiting hebben we ons gericht op plaatsen waar veel arbeidsmigranten te vinden zijn. In Ede sloten we aan bij een handhavingscontrole op een vakantiepark en in Utrecht bezochten we een dagopvang van dakloze arbeidsmigranten. We zijn met hen in gesprek gegaan over eventuele ervaringen met arbeidsuitbuiting.

Dit onderzoek vond plaats tijdens de coronapandemie, waardoor we niet alle activiteiten die we beoogden uit konden voeren. Hierdoor hebben we geen schatting kunnen maken van het aantal signalen van mensenhandel dat niet bij instanties in beeld is, ofwel het *dark number*.

Bevindingen Ede

Aard en omvang van mensenhandel

In Ede komen seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting voor. Er gaat relatief veel aandacht uit naar arbeidsuitbuiting, omdat er veel arbeidsmigranten in de gemeente verblijven op vakantieparken. Hierdoor is er in vergelijking met andere vormen van mensenhandel veel bekend over kenmerken van slachtoffers en daders van arbeidsuitbuiting. Een belangrijke **risicogroep voor arbeidsuitbuiting** bestaat uit Oost-Europese arbeidsmigranten. Het gaat om mannen en (in mindere mate) vrouwen van tussen de 20 en 40 jaar oud, die weinig economisch perspectief hebben in het land van herkomst. Daarom gaan zij vaak akkoord met een zeer laag loon en slechte arbeidsomstandigheden in Nederland. Daders zijn vaak malafide uitzendbureaus. Deze uitzendbureaus komen telkens bij de gemeente in beeld als er slechte arbeidsvoorwaarden worden gesignaleerd, maar balanceren vaak op het randje van uitbuiting en slecht werkgeverschap. Hierdoor zijn ze moeilijk aan te pakken. Professionals benoemen als **risicogroep voor seksuele uitbuiting** jonge vrouwen of meisjes, die beïnvloedbaar zijn vanwege bijvoorbeeld een instabiele thuissituatie of een licht verstandelijke beperking. De **risicogroep voor criminele uitbuiting** beschrijven professionals als jonge mannen of jongens, die gevoelig zijn voor geld en status. Ook zij zijn vaak gemakkelijk beïnvloedbaar. Op daders en van seksuele en criminele uitbuiting hebben professionals weinig zicht.

Belemmeringen voor het zicht op mensenhandel

Een beperkt zicht op mensenhandel komt onder meer doordat professionals kunnen vrezen dat zij signalen niet herkennen als deze zich voordoen. Met name het zicht op daders van mensenhandel is slecht. Specifiek voor criminele uitbuiting is er wel aandacht voor het in beeld brengen van daders. Bij crimineel gedrag door een groep wordt namelijk een groepsaanpak ingezet, waarbij instanties in kaart brengen welke personen betrokken zijn en wat hun rol in het geheel is. Op deze manier kunnen de belangrijkste spelers van een groep in beeld komen, in plaats van alleen jongeren te straffen voor een klein vergrijp (terwijl zij misschien slachtoffer zijn van criminele uitbuiting).

Wanneer er signalen zijn, registreren professionals deze, ook als het gaat om vage signalen. Dit gebeurt echter niet altijd even gestructureerd en de registraties zijn soms niet voor elke medewerker toegankelijk. In de gemeente Ede is sprake van een goede samenwerking tussen de domeinen Zorg en Veiligheid. Organisaties hebben periodieke overleggen, waar signalen worden uitgewisseld tussen professionals. Door de samenwerking tussen Zorg en Veiligheid zijn ketenpartners in staat om casuïstiek vanuit beide perspectieven te benaderen en niet alleen daders aan te pakken, maar ook slachtoffers snel opvang en ondersteuning aan te bieden. Dit voorkomt langdurig en herhaald slachtofferschap. De aandachtsfunctionarissen mensenhandel vervullen een actieve rol in Ede door professionals met elkaar te verbinden en de regio over een casus te houden.

Bevindingen Utrecht

Aard en omvang van mensenhandel

Ook in Utrecht komen seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting voor. Vooral seksuele uitbuiting krijgt veel aandacht in Utrecht, waardoor deze vorm van uitbuiting relatief goed in beeld is. Op basis van de registratiedata en gesprekken met professionals onderscheiden we tien profielen van slachtoffers van mensenhandel in Utrecht. Deze profielen zijn niet uitputtend en een versimpelde versie van de werkelijkheid, maar ze geven een beeld van de typen slachtoffers die in de signalen van mensenhandel uit Utrecht voorkomen. Ook in Utrecht is er weinig bekend over daders van mensenhandel.

Seksuele uitbuiting	Slachtoffer van een loverboy	Een jonge vrouw/meisje wordt verliefd op een loverboy. Het slachtoffer heeft vaak een instabiele thuissituatie en is beïnvloedbaar, bijvoorbeeld omdat zij een licht verstandelijke beperking heeft.
	Slachtoffer van sextortion	De dader heeft een naaktfoto of seksvideo van een jonge vrouw/meisje of een homoseksuele jongeman/jongen. Het slachtoffer is vaak gevoelig voor schade aan de eigen reputatie of die van naasten, waardoor de dader hem/haar kan chanteren en aanzetten tot sekswerk.
	Kwetsbare sekswerker	Een vrouw van in de 20/30 is vrijwillig begonnen met sekswerk, maar is kwetsbaar voor uitbuiting wegens achterliggende problematiek (bijvoorbeeld schulden, een drugsverslaving of crimineel netwerk).
	Slachtoffer van een (inter)nationaal netwerk	Een (inter)nationaal netwerk stelt Oost-Europese vrouwen illegaal te werk op verschillende plekken in Nederland. Slachtoffers leven geïsoleerd en spreken vaak geen Nederlands of Engels.
	Slachtoffer werkzaam in massagesalons	Buitenlandse vrouwen die in een massagesalon seksuele handelingen aanbieden. Zij spreken nauwelijks Nederlands of Engels, slapen op hun werkplek en beschikken niet over hun eigen identiteitsbewijs.
Criminele uitbuiting	Drugshandel/-smokkel en ernstige delicten	Jonge mannen of jongens die streven naar snel geld en status wordt gevraagd om een klein klusje voor iemand te doen (bijvoorbeeld op de uitkijk staan voor de politie), waarna de situatie snel escaleert naar zwaardere criminaliteit.
	Geldezel/katvanger	De dader dwingt het slachtoffer tot (al dan niet) bewust faciliteren van een criminele organisatie doordat diens woning, auto, bankrekening of een telefoonabonnement worden gebruikt. De slachtoffergroep is divers: jonge mannen/jongens die snel geld en status willen of zeer kwetsbare personen of een ouder van de dader.
	Gedwongen diefstal	Minderjarige slachtoffers worden gedwongen tot (winkel)diefstal. Dit profiel komt voor bij Roma-families.

Arbeidsuitbuiting	Ongedocumenteerde arbeidsmigranten	Arbeidsmigranten zonder een verblijfsvergunning van buiten de EU worden onder dwang (bv. bedreiging, geweld) illegaal tewerkgesteld in Nederland. Zij spreken geen Nederlands/Engels en vermijden instanties vanwege hun verblijfsstatus.
	Arbeidsmigrant	Arbeidsmigranten komen vooral uit Oost-Europa en zijn naar Nederland gekomen bij gebrek aan economisch perspectief in het land van herkomst. Deze groep geniet weinig juridische bescherming en zal zich niet snel uitspreken tegen slechte arbeidsvoorwaarden uit angst hun werk en huisvesting te verliezen.

Belemmeringen voor het zicht op mensenhandel

In Utrecht geven verschillende wijkprofessionals aan dat zij niet goed weten op welke signalen ze moeten letten als het gaat om mensenhandel. Ook weten ze soms niet welke signalen ze moeten registreren en wanneer ze andere instanties moeten betrekken. Zij ervaren een hoge drempel om een signaal te melden bij de politie. De wijze van registratie en daarbij gehanteerde definities verschilt tussen organisaties, wat het combineren van signalen vanuit verschillende invalshoeken bemoeilijkt. Specifiek voor arbeidsuitbuiting zou het volgens betrokkenen helpen als er een meldpunt is voor uitbuiting dat in beeld is bij arbeidsmigranten. Professionals die seksuele en criminele uitbuiting kunnen signaleren, wijzen op een capaciteitstekort. Hierdoor onderzoeken zij vooral signalen van vormen van mensenhandel die al bekend zijn en is er geen ruimte voor uitgebreider en proactief onderzoek naar onbekendere vormen van uitbuiting. Daarom zijn zij afhankelijk van meldingen van omwonenden die overlast ervaren, terwijl de meldingsbereidheid in risicobuurtten vaak laag is. Het betrekken van medewerkers van woningbouwcorporaties helpt hierbij, omdat zij werken met lokale sleutelfiguren die misstanden in hun buurt melden. Binnen de Utrechtse wijken weten professionals elkaar goed te vinden en bestaan periodieke overleggen. Tussen wijken is er echter minder samenwerking, waardoor een casus die naar een andere wijk verplaatst uit het zicht van instanties kan verdwijnen.

Conclusies en aanbevelingen

Uit de analyse van het zicht op mensenhandel in Ede en Utrecht trekken we verschillende conclusies die ook relevant zijn voor andere gemeenten.

Conclusies

Bestaande beeld van mensenhandel bevestigd door signalen van instanties, maar ook nieuwe inzichten. Ons onderzoek bevestigt grotendeels het beeld van mensenhandel dat ook uit andere onderzoeken naar voren komt. Daarnaast dragen we nieuwe bevindingen aan. Bijvoorbeeld dat bij seksuele uitbuiting, naast (ex-)partners, ook werkgevers de daderrol vervullen, en dat bij criminele uitbuiting naast relatief kleine druggereleerde criminaliteit slachtoffers ook gedwongen worden tot zwaardere delicten zoals geweldpleging. Bij deze zwaardere delicten komt tevens overlap met seksuele uitbuiting voor. Daarnaast zagen we dat vormen van dwang bij seksuele uitbuiting vaak zijn gericht op sociaal-emotionele manipulatie, terwijl bij arbeidsuitbuiting ook minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging en geweld voorkomen.

Schatten van de omvang van mensenhandel op lokaal niveau is onmogelijk.

In dit onderzoek zijn we er niet in geslaagd om een betrouwbare inschatting van de omvang van mensenhandel, inclusief het *dark number*, te maken. De kwaliteit van lokale registraties bleek hiervoor niet toereikend en in Ede was het aantal signalen te laag voor een goede analyse. Daarnaast wierp de interpretatie van privacywetgeving door organisaties te veel barrières op om de data te delen.

Ook op lokaal niveau bestaat er veel diversiteit in vormen van uitbuiting en kenmerken van slachtoffers.

Op lokaal niveau bestaat net als op landelijk niveau een grote diversiteit in verschijningsvormen van mensenhandel en kenmerken van slachtoffers. Het is van belang dat professionals oog hebben voor bestaande diversiteit en de uiteenlopende signalen die zij kunnen herkennen.

Het zicht op mensenhandel is beperkt en afhankelijk van prioriteiten in gemeentelijk beleid.

In beide gemeenten kregen bepaalde vormen van mensenhandel meer aandacht dan andere. Dit leidt ertoe dat de signalering en de aanpak op deze punten beter georganiseerd zijn en dit fenomeen beter in beeld is. Zo kan het ook lijken alsof andere vormen van uitbuiting minder voorkomen, hoewel dat misschien niet terecht is. Om het zicht op mensenhandel in al haar verschijningsvormen te verbeteren, moeten uiteenlopende partijen uit het zorg- en veiligheidsdomein een rol krijgen in de signalering van mensenhandel. Zij dienen duidelijke definities en signalen mee te krijgen zodat zij hun signaleren functie kunnen vervullen, waarbij (juist) ook aandacht dient te zijn voor minder 'bekende' vormen van mensenhandel.

Aanpakken van daders is complex.

Daders van mensenhandel vervolgen op basis van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht is erg moeilijk, met name vanwege de hoge bewijslast van dwang. Vaak kunnen professionals signalen niet 'hard maken', omdat ze niet kunnen bewijzen dat er sprake is van dwang. Daarnaast zien we specifiek voor arbeidsuitbuiting dat het vaak lastig is om individuele personen te vervolgen, omdat de uitbuiting plaatsvindt in de naam van een organisatie. Daarnaast verplaatst mensenhandel vaak, door het land (zoals bij de (inter)nationale netwerken van seksuele uitbuiting) of zelfs binnen een stad (zoals tussen de Utrechtse wijken).

Aanbevelingen

1. Analyseren, definiëren en prioriteren

Gezien de grote diversiteit van mensenhandel en het gegeven dat gemeenten en hun partners beperkte middelen en tijd hebben, kunnen gemeenten niet anders dan prioriteit aanbrengen. Gemeenten die nog aan het begin van de aanpak staan, staan voor een uitdaging die onoverzichtelijk kan overkomen. Maar investeren in zicht creëren loont. Om dat te kunnen doen is een goede probleemanalyse van de lokale situatie nodig. Gemeenten hebben begrijpelijkerwijs behoefte aan omvangsschattingen (per vorm van mensenhandel) om deze analyse te kunnen maken. Tegelijkertijd constateren we ook dat het, in ieder geval in de twee onderzochte gemeenten, met de huidige kwaliteit van registraties niet mogelijk is om op basis hiervan omvangsschattingen te maken. Dit neemt echter het belang en de mogelijkheid van een goede analyse niet weg. Meer dan leunen op registraties zouden gemeenten in gesprek kunnen en moeten gaan met groepen inwoners waarvan zij vermoeden dat ze een verhoogd risico op slachtofferschap hebben. Daarnaast zijn, uiteraard, ook professionals een belangrijke bron van informatie. Ook voor gemeenten die al relatief ver zijn met hun mensenhandelaanpak blijft het analyseren en herijken van prioriteiten van belang. Mensenhandel is immers niet alleen divers, maar ook veranderlijk.

2. Bewust worden, signaleren en informatie delen

Investeren in contact met risicogroepen loont. Ons onderzoek laat zien dat aanwezigheid van de gemeente en ketenpartners op plekken waar slachtoffers gevonden kunnen worden signalering ten goede komt. Daarnaast laat ons onderzoek ook zien dat professionals vooral letten op signalen van slachtoffers en dat er winst te behalen is door hun aandacht ook op mogelijke daders en facilitators te richten. Uit ons onderzoek komen de volgende vijf randvoorwaarden voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling naar voren: Effectieve signalering, Eenduidige en toegankelijke registratie, Mogelijkheid tot informatiedeling, Duidelijke werkafspraken over informatieverzameling en -deling en een Doorverwijzingsstructuur en centraal aanspreek- of meldpunt. We benadrukken dan ook het belang van een solide, wettelijke grondslag om gegevens tussen ketenpartners uit te kunnen wisselen en het belang van een gezamenlijke interpretatie van deze wetgeving. Het signaleren van slachtoffers en het delen van signalen leidt in gevallen van tot een betere bescherming van slachtoffers omdat deze eerder uit de uitbuiting worden gehaald.

3. Snel perspectief kunnen bieden aan slachtoffers

Hoewel zicht op slachtoffers een voorwaarde is voor het kunnen aanpakken van mensenhandel, is alleen investeren in signaleren niet voldoende. Het succes van de aanpak hangt namelijk ook af van de mate waarin gemeenten erin slagen om op signalen te reageren. Net zo belangrijk als investeren in signaleren en het mogelijk maken van informatie delen is het dus om aan de slag te gaan met alles wat er nodig is om naar aanleiding van signalen en het verrijken van signalen daadwerkelijk actie te ondernemen. Daar niet in slagen kan ertoe leiden dat slachtoffers het vertrouwen in hulpverlening verliezen, zich opnieuw aangetrokken voelen tot de omgeving waar ze eigenlijk afscheid van willen nemen en kan er daarnaast toe leiden dat zij buiten beeld raken. Ook hier moet bijzondere aandacht uitgaan naar *benadeelden* en andere *slachtoffers* voor wie een strafrechtelijke vervolging in het kader van mensenhandel geen uitweg blijkt te zijn. Professionals hebben deze groepen momenteel weinig te bieden. Het actief inzetten op inschrijving in de gemeente is in die zin ook een goede praktijk, omdat er door de regiobinding die zo ontstaat meer mogelijkheden zijn voor opvang. Daarmee wordt de afhankelijkheid van arbeidsmigranten van werkgever en uitzendbureau voor huisvesting aanzienlijk verminderd.

4. Aandacht in gemeentelijk organisatie, van het college en van de gemeenteraad

De rol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel wordt groter. Naast meer aandacht voor signalering en investeren in het kunnen opvolgen van signalen moet er ook op het niveau van de organisatie voldoende aandacht zijn voor mensenhandel. Ook gemeenteraden spelen een rol in het op de agenda zetten van mensenhandel en het meegeven van kaders.

5. Blijven leren. Binnen, tussen en van gemeenten.

In dit onderzoek hebben we gezien dat het van belang is om de aard van het fenomeen en de resultaten van de gemeentelijke aanpak te blijven monitoren. We zagen dat dit niet alleen op lokaal niveau kan bijdragen aan een betere aanpak, maar dat ook andere gemeenten hieruit lessen kunnen trekken. We adviseren dan ook om de landelijke ontwikkeling van mensenhandel te blijven beschouwen als een lerende praktijk. Partijen als CoMensha, de VNG en CCV kunnen een belangrijke rol spelen in het ondersteunen, begeleiden en faciliteren van die lerende praktijk.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Introductie

1

1 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht

1.1 Achtergrond

Een effectieve aanpak van mensenhandel begint bij zicht op het fenomeen. En daar schort het op lokaal en landelijk niveau nog aan. Dit heeft ten eerste te maken met het beperkte zicht dat instanties hebben op het fenomeen mensenhandel: slechts een beperkt deel van de casussen van mensenhandel is in beeld bij instanties. Een aanzienlijk deel van de casussen is hierdoor niet terug te vinden in de registratiedata. Tussen 2018 en 2019 zien we dat het aantal geregistreerde slachtoffers verdubbelt (NRM, 2020). Dit heeft met name te maken met een toename in grensoverschrijdende seksuele uitbuiting (NRM, 2019, p. 41) en in het bijzonder uitbuiting van Nigeriaanse slachtoffers (NRM, 2019). Argos en NRC deden in 2020 gezamenlijk onderzoek naar de Nigerianen, die in 2019 uit asielzoekerscentra in Nederland verdwenen.¹ Zij spreken van 961 verdwenen Nigeriaanse asielzoekers in 2019 van wie wordt gevreesd dat zij in handen van mensenhandelaren zijn gevallen. Dit is een veel hoger aantal dan het totaal aantal Nigeriaanse slachtoffers (512) dat wordt genoemd door de NRM (2019). In 2017 publiceerden de NRM en The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) voor het eerst een schatting van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland waarbij ook de slachtoffers zijn meegenomen die niet bij instanties in beeld zijn (UNODC & NRM, 2017). Zij schatten dat er ongeveer 6.250 personen slachtoffer zijn geworden van mensenhandel in 2015. Dit aantal was ongeveer zes keer hoger dan het aantal geregistreerde slachtoffers (1.321) (NRM, 2020). Mensenhandel is een verborgen fenomeen.²

Ten tweede zijn er belangrijke gebreken aan de registratiedata over mensenhandel. Zo zijn registraties van mensenhandel onderhevig aan wijzigingen in de manier van registreren. Tussen 2015 en 2018 is het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in Nederland sterk gedaald (NRM, 2020). Waar de Nationaal Rapporteur in 2015 nog in totaal 1.321 geregistreerde slachtoffers rapporteerde, waren dit er in 2018 slechts 780. Dit betekent echter niet per se dat mensenhandel minder voorkomt. Zo is de sterke daling in het aantal slachtoffers in 2018 volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) deels te wijten aan de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (NRM, 2020). Terwijl opsporingsdiensten verplicht zijn om bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) te melden, interpreteerden en interpreteren andere instanties de AVG aanvankelijk dusdanig dat ze niet zouden mogen melden bij CoMensha zonder toestemming van het slachtoffer. Dit was een obstakel voor de monitoring van mensenhandel waardoor het zicht op mensenhandel verslechtert. In 2019 en 2020 werden er juist weer meer signalen geregistreerd, namelijk respectievelijk in totaal 1.372 en 1.013 (NRM, 2021).

Voor een effectieve aanpak van mensenhandel is het cruciaal om het zicht op het fenomeen te verbeteren. CoMensha heeft het initiatief genomen om samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan Regioplan te vragen onderzoek te doen naar de aard en de omvang van mensenhandel in twee gemeenten. Dit zijn de gemeenten Ede en Utrecht geworden, die ook mede-opdrachtgevers zijn. Het doel van dit onderzoek is driedelig. Ten eerste hebben we geprobeerd om in Ede en Utrecht de aard en de omvang van mensenhandel in kaart te brengen. Dit heeft geleid tot zicht op de vormen van mensenhandel die in beide gemeenten voorkomen en een indruk van het aantal signalen dat lokale organisaties opvangen. Het is hierbij echter niet gelukt om een omvangsschatting te maken. Daarnaast wilden we identificeren welke factoren het zicht op mensenhandel belemmeren en hoe de gemeente (in samenwerking met omliggende gemeenten) deze belemmeringen kan wegnemen. Ten slotte stelden we als doel om de kennis over het in beeld brengen van mensenhandel over te dragen op andere gemeenten in Nederland. Met deze inzichten kunnen andere gemeenten aan de slag met het verbeteren van hun zicht op mensenhandel en met het aanpakken ervan.

¹ Volgens de onderzoekers is er sprake van criminele Nigeriaanse netwerken die in Nederland opereren. Verdwenen Nigerianen hebben eerder signalen gegeven van gedwongen prostitutie en drugshandel en -smokkel. Naast criminele en seksuele uitbuiting zijn er ook zorgen over babyhandel sinds de verdwijning van tientallen hoogzwangere vrouwen uit asielzoekerscentra. Voor meer informatie over dit onderzoek, zie: <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/lost-in-europe/2020/honderden-nigerianen-verdwenen-uit-asielopvang.html>

² Uit recent onderzoek blijkt dat er bovendien verschillen tussen vormen van mensenhandel zijn als het gaat om de mate van verborgenheid. Uit dit onderzoek (Van Dijk, Cruyff en Van der Heijden, 2021) blijkt bijvoorbeeld dat arbeidsuitbuiting onder personen met de Nederlandse nationaliteit relatief verborgen is.

Definitie van mensenhandel

In dit rapport hanteren we de definitie van **mensenhandel** zoals geformuleerd door CoMensha:³

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten.

Deze definitie bevat drie onderdelen:

- een handeling (werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten);
- een middel (dwang, bv. geweld, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie);
- een doel (uitbuiting).

Alleen bij een combinatie van deze drie aspecten is er sprake van mensenhandel, zoals strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De enige uitzondering hierop is de uitbuiting van minderjarigen, want daarbij hoeft er geen sprake te zijn van een duidelijk middel. De minderjarigheid op zich is dan al een zodanig kwetsbare positie dat dwang niet hoeft worden aangetoond.

De kern van de mensenhandel is uitbuiting: iemand heeft gewin bij het uitbuiten van een ander. In dit rapport gebruiken we uitbuiting dan ook als synoniem van mensenhandel. Afgezien van gedwongen orgaanverwijdering, nemen we alle vormen van uitbuiting mee:

- **Seksuele uitbuiting** (bv. een persoon die met naaktfoto's wordt gechanteerd om sekswerk uit te voeren ten dienste van de uitbouter of een persoon die onder druk wordt gezet om sekswerk te verrichten om schulden van zijn/haar partner af te betalen).
- **Criminele uitbuiting** (bv. een minderjarige persoon die door familie wordt ingezet om voor hen te stelen of een persoon die onder dwang zijn bankrekening laat gebruiken om geld wit te wassen).
- **Arbeidsuitbuiting** (bv. een arbeidsmigrant van wie de identiteitspapieren zijn ingenomen en die wordt gedwongen om onder slechte omstandigheden te werken tegen een te laag loon).

Aanpak van mensenhandel

In de afgelopen jaren zijn er flinke stappen gezet in de ontwikkeling van de aanpak van mensenhandel, waarbij een breed scala aan partners betrokkenen is. In het regeerakkoord van 2017 werd het voornemen uitgesproken om deze aanpak verder te intensiveren en zijn hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld.⁴ Zo ontvingen het Openbaar Ministerie (OM) en de politie eenmalig een bedrag van 2 miljoen euro extra voor de bestrijding van mensenhandel; is er 2 miljoen euro beschikbaar voor met name opvang en hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek; en ontvangt de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) aanvullend budget olopend tot 50 miljoen euro in 2022 voor de bestrijding van arbeidsuitbuiting. Daarnaast kwam het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in 2018 met het integrale programma Samen tegen mensenhandel, waarin concrete stappen zijn geformuleerd om het beleid door te ontwikkelen.⁵

De rol van gemeenten

Waar voorheen voornamelijk landelijke en regionale partijen zoals de (nationale) politie, ISZW en het OM verantwoordelijk waren voor de aanpak van mensenhandel, krijgen ook gemeenten een steeds grotere rol.⁵ In 2015 is in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de opvang en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. In dit jaar heeft de commissie Lenferink tevens aanbevelingen gedaan om de gemeentelijke rol invulling te geven, waaronder het advies om een landelijk netwerk van zorgcoördinatoren op te richten. Inmiddels is er in de meeste regio's een zorgcoördinator met specialistische kennis over mensenhandel.⁶ De

³ <https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/>

⁴ Kamerbrief over het programma Samen tegen mensenhandel. Kenmerk 2413397, 13 november 2018. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbieding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel>

⁵ Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Kenmerk 2413397, bijlage, 13 november 2018. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel>

⁶ <https://www.wegwijzermensenhandel.nl/Zorgcoördinatoren/Zorgcoördinatoren.aspx>

zorgcoördinator staat in contact met de partijen die betrokken zijn bij de opvang en zorgverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Coördineren van het zorgtraject voor slachtoffers, adviseren van betrokken organisaties en het opbouwen van het zorgnetwerk zijn de belangrijkste taken van zorgcoördinator. Anno 2021 heeft het netwerk van zorgcoördinatoren nog geen landelijke dekking⁷, maar in Ede en Utrecht is wel een zorgcoördinator, gepositioneerd bij Moviera. Het is op basis van dit onderzoek niet te zeggen of deze functie voldoende geborgd is en of er voldoende capaciteit voor de zorgcoördinatoren beschikbaar is.

In Interbestuurlijk Programma (IBP) 2018 is afgesproken dat gemeenten over 4 jaar gemeentelijk beleid over de aanpak van mensenhandel gevormd moeten hebben. Ook dienen zij te werken aan adequate regionale opvang, begeleiding en nazorg van slachtoffers en een nationaal dekkend netwerk van zorgcoördinatoren. In het programma Samen tegen mensenhandel zijn vier actiepunten geformuleerd voor het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel:

- **Versterken van signalering door gemeenten:** FairWork en andere organisaties trainen baliepersoneel, handhavers en andere gemeenteambtenaren in het herkennen van signalen van mensenhandel.
- **Uitwerking van de IBP-afspraken:** De VNG stelt een projectleider aan die gemeenten helpt bij het ontwikkelen van een aanpak van mensenhandel. Ook CoMensha stelt een projectleider aan die gemeenten helpt hun kennis en expertise over mensenhandel te bevorderen. Daarnaast zet CoMensha zich in voor een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatie.
- **Borging van de bestuurlijke aanpak op nationaal niveau:** Het samenwerkingsnetwerk uit het programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen wordt behouden. Het CCV gaat tevens aan de slag met het doorontwikkelen van de tools en werkwijzen uit dit programma en ondersteunt gemeenten bij het vormen van hun beleid. Daarnaast is via de regeling uitstapprogramma's jaarlijks 3 miljoen euro beschikbaar om een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's voor sekswerkers te ontwikkelen. Ten slotte gaan de ministeries van VWS en JenV op zoek naar lokale en regionale best practices in de aanpak van loverboys. De beschrijving van deze voorbeelden wordt met gemeenten en regio's gedeeld.
- **Ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak op internationaal niveau:** In het project CONFINE wordt onderzocht of een internationale aanpak mensenhandel potentie heeft. Aan de hand van de bevindingen uit dit project wordt een Euregionaal RIEC opgezet, waarin partners uit Nederland, België en Duitsland concrete casussen over mensenhandel kunnen bespreken.

Met dit onderzoek hopen wij bij te dragen aan de eerste drie actiepunten door voor twee lokale casussen de signalen in kaart te brengen, de huidige samenwerking en aanpak te analyseren en hieruit lessen te trekken voor andere gemeenten.

Gemeenten Ede en Utrecht

CoMensha en VNG hebben gemeenten uitgenodigd om zich aan te melden voor deelname aan dit onderzoek. Criteria om in aanmerking te komen waren dat de gemeente een centrumgemeente Vrouwenopvang is, dat de basisaanpak mensenhandel grotendeels op orde is, dat er een bestaande infrastructuur van contact met ketenpartners is, dat er reeds samenwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid bestaat en dat de gemeente tot cofinanciering bereid is. CoMensha en VNG selecteerden vervolgens de gemeente Ede en de gemeente Utrecht. Ede is met 118.538 inwoners in 2021 kleiner dan Utrecht met haar 359.376 inwoners (CBS Statline, 2021). Gemeente Ede is daarmee ook een kleinere organisatie (850 medewerkers⁸) dan gemeente Utrecht (4.657 medewerkers⁹). Beide gemeenten hebben andere aandachtsgebieden op het gebied van mensenhandel. In de provincie Gelderland, waar Ede ligt, is de helft van alle vakantieparken in Nederland gelegen.¹⁰ Doordat een klein deel van deze vakantieparken niet meer vitaal is, vindt er volgens de betrokken beleidsadviseurs in toenemende mate ondermijnende criminaliteit plaats en wonen er vermoedelijk arbeidsmigranten die slachtoffer zijn van mensenhandel. Ook zijn er zorgen over loverboyproblematiek en in minder mate over criminele uitbuiting. Deze zorgen concentreren zich vooral op enkele wijken. In Utrecht zijn er zorgen over arbeidsuitbuiting in de

⁷ <https://www.comensha.nl/over-ons/wat-doen-wij/zorgcoördinatie-en-opvang/>

⁸ <https://www.ede.nl/bestuur-en-organisatie/organisatie>

⁹ <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/personeel-in-cijfers/>

¹⁰ <https://www.gelderland.nl/Gemeenten-en-samenwerken/weerbaarheid/Aanpak-vakantieparken-Ariadne-project>

bouw. Ook zijn er wijken waar jongeren worden uitgebuit in de drugshandel en zijn er signalen van seksuele uitbuiting in illegale bordelen en massagesalons. Door onderzoek te doen in deze twee gemeenten waar naar verwachting van de beleidsadviseurs en ketenregisseurs verschillende vormen van mensenhandel voorkomen, kunnen we verschillende aspecten van mensenhandel belichten.

1.2 Onderzoekverantwoording

In deze paragraaf geven we een overzicht van de onderzoeksvragen en lichten we de aanpak van het onderzoek toe. Ook benoemen we de gehanteerde terminologie.

Doelstelling

CoMensha en VNG formuleerden voor de start van het onderzoek vier doelstellingen. Het onderzoek moest ten eerste leiden tot een onderbouwde weergave van aantallen slachtoffers mensenhandel in de verschillende uitbuitingsvormen in twee gemeenten, waarbij ook het *dark number* geschat moest worden. Ten tweede moest er op regionaal niveau meer inzicht in de problematiek van aard en omvang van mensenhandel komen. Ten derde moest het onderzoek risico-doelgroepen en risico-sectoren binnen betrokken gemeenten in kaart brengen. Ten vierde moest het onderzoek trends en fenomenen van mensenhandel in de twee gemeenten in kaart brengen en vertalen naar andere gemeenten.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt gehanteerd is:

Wat is de aard en de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht, wat is de meest effectieve wijze om dit in kaart te brengen en permanent te blijven monitoren en hoe kan deze kennis bijdragen aan de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het veld?

De hoofdvraag is verder uitgesplitst in deelvragen. Deze deelvragen gaan over de aard en omvang van mensenhandel in beide gemeenten; belemmeringen om zicht te krijgen op mensenhandel; en kennisverspreiding en bewustwording bij andere gemeenten. Op basis van de kennisvraag van beide gemeenten zijn bij enkele onderdelen specifieke deelvragen geformuleerd per gemeente. Deze zijn hieronder in het **groen** weergegeven.

Aard en omvang van mensenhandel

7. Hoe kan de aard van seksuele uitbuiting, van arbeidsuitbuiting en van criminele uitbuiting het best worden beschreven? In termen van:
 - a. Kenmerken van daders en slachtoffers
 - b. Handelingen van daders
 - c. Doel van de uitbuiting
 - d. Door de dader ingezette middelen
 - e. Ervaren slachtofferschap
 - f. Risicofactoren voor slachtofferschap en daderschap
 - g. Ontstaan, verloop en beëindiging van de uitbuitingssituatie
 - h. Bewust en onbewuste facilitators en hun rol
 - i. Risicosectoren
 - j. Mate waarin sprake is van criminele netwerken
8. Wat is de (geschatte) omvang van seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting?
 - d. Welke definitie hanteren verschillende organisaties bij het signaleren en registreren van mensenhandel?
 - e. Hoeveel signalen van mensenhandel zijn er bij instanties bekend?
 - f. **Ede:** Is het mogelijk om iets te zeggen over de (geschatte) omvang van arbeidsuitbuiting van slachtoffers die in vakantieparken verblijven?
9. **Utrecht:** Kan informatie over daders en slachtoffers worden vertaald in dader- en slachtofferprofielen?

Over de belemmeringen om meer zicht te krijgen op mensenhandel

10. Welke belemmeringen zijn er voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling in Ede en Utrecht?
 - a. Hoe kunnen deze belemmeringen worden weggenomen?
11. Wat zijn randvoorwaarden voor een effectieve informatieverzameling?
12. Hoe kunnen in Ede en Utrecht lessen ten aanzien van het wegnemen van belemmeringen en informatie over de aard en omvang van mensenhandel worden geborgd?
 - a. Welke partijen zijn nodig om zicht op mensenhandel te behouden?
 - b. Op welke wijze kunnen zij zicht op mensenhandel behouden?

Methoden

In dit onderzoek is **mixed method triangulation** toegepast: door gebruik van verschillende methoden is het fenomeen van verschillende invalshoeken belicht. Het doel hiervan is om een compleet beeld te schetsen van de aard en omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht. Er is gebruikgemaakt van kwantitatieve informatie over de hoeveelheid signalen van mensenhandel op basis van registraties en dossiers van verschillende betrokken instanties. Uit deze registraties en dossiers is ook kwalitatieve informatie gehaald, die is aangevuld door interviews met professionals en slachtoffers. Hieronder bespreken we de toegepaste methoden. Omdat dit onderzoek werd gedaan in 2020 en 2021, ten tijde van de coronapandemie, is voor sommige onderdelen afgeweken van de geplande aanpak. In dit rapport beschrijven we de activiteiten zoals die uitgevoerd zijn. In bijlage 3 gaan we verder in op de onderzoeksactiviteiten gericht op het kunnen maken van omvangsschattingen die we niet konden uitvoeren, opdat de voorbereidingen die hiervoor getroffen zijn aanknopingspunt kunnen vormen voor vervolgonderzoek.

Kick-off-bijeenkomst met betrokken partijen

Aan het begin van het onderzoek is in beide gemeenten een kick-off-bijeenkomst georganiseerd met lokale/regionale experts op het gebied van mensenhandel. Het doel van deze bijeenkomst was enerzijds om de partijen te informeren over ons onderzoek en hen mee te laten denken over potentiële knelpunten in de uitvoering. Anderzijds was deze bijeenkomst bedoeld om te komen tot een overzicht van de meest relevante partijen en binnen deze partijen de juiste contactpersoon te vinden. Op basis van deze bijeenkomst is een overzicht gemaakt van de belangrijkste partners op het gebied van mensenhandel (zie tabel 2.1 voor Ede en tabel 6.1 voor Utrecht) en is voor elke partner een contactpersoon aangesteld.

Registratie- en dossieronderzoek

Met alle betrokken partijen uit ons onderzoek hebben we contact opgenomen om een dataverzoek bij hen in te dienen. We hebben hen gevraagd om alle geregistreerde signalen in de periode van 2015 t/m 2020 op te zoeken. Als de signalen niet in een registratiesysteem te vinden zijn, vroegen we instanties om deze te zoeken in individuele dossiers (eventueel met behulp van een onderzoeker van RegioPlan). Deze konden ze invullen in een dataformat met concrete vragen over de melding. Deze vragen gingen zowel over de casus (beschrijving, pleeggemeente, datum, type uitbuiting, aanleiding voor melding), als het slachtoffer en de dader(s) (nationaliteit, land van herkomst, verblijfsstatus, leeftijd, meerder-/minderjarigheid tijdens uitbuiting, geslacht, branche en relatie tussen slachtoffer en dader). Voor Ede is ook uitgevraagd of het slachtoffer op een vakantiepark woont, omdat dit een specifiek aandachtsgebied is. Partijen konden hun registratiedata uploaden naar de beveiligde omgeving van het CBS. Het CBS pseudonimiseerde de gegevens waarna de onderzoekers van RegioPlan toegang kregen tot een geanonimiseerde versie van de data.

Groepsgespreken/interviews met (wijk)professionals

Om zicht te krijgen op de aard van seksuele en criminele uitbuiting zijn gesprekken gevoerd met professionals die actief zijn in de wijk en een rol spelen bij de signalering van criminele en/of seksuele uitbuiting. In overleg met de gemeenten zijn aandachtsgebieden aangemerkt waar de verschillende vormen van uitbuiting naar verwachting relatief vaak voorkomen. In Utrecht is gekozen voor Kanaleneiland, Amsterdamsestraatweg, Lombok en Overvecht voor zowel seksuele als criminele uitbuiting. Per aandachtsgebied is een groepsgesprek gevoerd met wijkprofessionals. In Ede zijn de wijken Ede-Zuid en Veldhuizen aangemerkt als aandachtsgebied voor criminele uitbuiting. Voor beide wijken is een groepsgesprek

met wijkprofessionals gehouden. Voor seksuele uitbuiting is gekozen voor de specifieke doelgroep minderjarigen in zorginstellingen, omdat over deze groep zorgen leefden bij instanties. Er zijn vijf individuele gesprekken gevoerd met professionals die zicht hebben op deze doelgroep. In deze gesprekken, die vanwege de coronamaatregelen online plaatsvonden, kwamen signalen, samenwerking en de aanpak van mensenhandel aan bod. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geïnterviewden.

Interviews met arbeidsmigranten

Voor arbeidsuitbuiting zijn in Ede vakantieparken aangemerkt als aandachtsgebied. In Utrecht waren er vermoedens van arbeidsuitbuiting op bouwplaatsen. In Ede zijn onderzoekers mee geweest naar een handhavingscontrole op een vakantiepark, waar zij spraken met vijftien arbeidsmigranten. In Utrecht hebben onderzoekers een bezoek gebracht aan de dagopvang voor dakloze EU-migranten van het Leger des Heils. Hier namen zij diepte-interviews af met vier arbeidsmigranten.

Reflectie op doelen, vragen en methoden

In het onderzoek zijn vanwege de Corona-pandemie niet de methoden toegepast die we oorspronkelijk voor ogen hadden. Dit heeft onherroepelijk geleid tot een aantal tekortkomingen waarvan het belangrijk is om hier op te reflecteren. Zo hadden wij oorspronkelijk ingezet op twee verschillende wegen om te komen tot een schatting van de dark number; de eerste doelstelling van dit project. Dit zouden we enerzijds realiseren met registratiedata, en anderzijds door verborgen populaties van mensen die te maken zouden kunnen hebben met arbeidsuitbuiting te interviewen. Hiervoor hadden we *Respondent Driven Sampling* op het oog. Deze onderzoeksmethode zou ons in staat stellen om niet alleen het perspectief van (mogelijke) slachtoffers in kaart te brengen, maar ook netwerken van slachtoffers te onderzoeken (zie bijlage 3). Deze methode zou ons geholpen hebben om ook zicht te krijgen op groepen, mogelijke slachtoffers buiten het blikveld van professionals. Mede door de maatregelen rond Corona heeft dit niet plaats kunnen vinden zoals gehoopt waardoor er slechts een beperkt aantal arbeidsmigranten zijn gesproken op hele specifieke plekken die veelal al op de radar van instanties stonden. Deze gesprekken scheppen daarom geen representatief beeld van de aard van problemen rond arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling waar deze groepen mee kampen. Ook bieden deze gesprekken geen aanknopingspunten voor een schatting van de dark number. Naast het inzetten van Respondent Driven Sampling waren we ook van plan om op basis van registraties van instanties via *Multiple System Estimation* een inschatting te maken van het dark number binnen het blikveld van professionals. Het volume, de kwaliteit en de eenduidigheid van de registraties liet dit echter niet toe. In bijlage 3 lichten we Respondent Driven Sampling en Multiple System Estimation nader toe. Deze beschrijvingen en de voorbereidingen die we troffen kunnen aanknopingspunt vormen voor vervolgonderzoek. De lezer moet zich daarom goed realiseren dat de onderzoeksbevindingen in dit rapport vooral een indruk geven van (signalen van) mensenhandel die in beeld zijn bij diverse partijen in de gemeenten. Door de methodologische beperkingen van het onderzoek en beperkingen in het blikveld van professionals, is op basis van het onderzoek niet mogelijk gebleken om de volgende oorspronkelijke onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Wat is de (geschatte) omvang van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting?
- Hoe kan de aard van seksuele uitbuiting, van arbeidsuitbuiting en van criminele uitbuiting worden beschreven in termen van de duur van de situatie?
- Welke lokale trends in de aard en omvang van mensenhandel zijn er aan te wijzen?

Terminologie

In dit onderzoek kiezen we ervoor om ook **vermoedens van uitbuiting** mee te nemen. Dit doen we door ook te kijken naar registraties waarin niet alle drie elementen van mensenhandel (handeling, middel en doel) meteen zichtbaar zijn en ook met professionals te spreken over de signalen die zij oppikken maar nog niet hard kunnen maken (hun 'onderbuikgevoelens'). Op deze manier hopen we niet alleen de overduidelijke casussen in kaart te brengen, maar ook het (grote) grijze gebied van mensenhandel.

In dit rapport noemen we personen die (vermoedelijk) uitgebuit worden/zijn **slachtoffers**. Hierbij gaat het dus ook om personen van wie niet strafrechtelijk is vastgesteld dat ze uitgebuit zijn, personen die zichzelf (mogelijk) niet als slachtoffer zien en personen die door professionals beschouwd zijn als (mogelijk) slachtoffer. De personen die (vermoedelijk) anderen uitbuiten of uitbuiting faciliteren noemen we

uitbuiters of **daders**. Wederom gebruiken we deze termen dus ook voor personen die (nog) niet strafrechtelijk veroordeeld zijn voor mensenhandel.

De onderzoek is geografisch afgebakend tot **gemeente Ede** (zonder omliggende gemeenten) en **gemeente Utrecht en omliggende gemeenten**. In Utrecht nemen we ook signalen uit de omliggende gemeenten mee voor welke Utrecht als centrumgemeente fungeert, te weten: Bunnik, De Bilt, De Ronde venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

1.3 Leeswijzer

We starten het rapport met een [hoofdstuk](#) over de omvang van mensenhandel in Utrecht en Ede. We tonen welke instanties welke signalen registreren en welke definities ze hierbij hanteren. Op basis van de verzamelde registraties gaan we in op kenmerken van slachtoffers en daders en het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van uitbuitingssituaties. Dit rapport is vervolgens onderverdeeld in aparte secties voor Ede (hoofdstuk 3 t/m 5) en Utrecht (hoofdstuk 6 t/m 8). Per gemeente bespreken we eerst de **context van de gemeente** ([hoofdstuk 3 voor Ede](#); [hoofdstuk 6 voor Utrecht](#)). Hierbij gaan we in op hoe het veld rondom de signalering en bestrijding van mensenhandel is ingericht en welke partijen hierbij betrokken zijn. Ook beschrijven we per vorm van uitbuiting de aandachtsgebieden uit dit onderzoek en gaan we verder in op de aanpak hiervan. Vervolgens beschrijven we de **aard van mensenhandel in de gemeente** ([hoofdstuk 4 voor Ede](#); [hoofdstuk 7 voor Utrecht](#)). We brengen de signalen in de verschillende aandachtsgebieden in kaart en gaan in op kenmerken van slachtoffers en daders. We sluiten de gemeentelijke secties af met **tussentijdse conclusies** specifiek voor Ede ([hoofdstuk 5](#)) en Utrecht ([hoofdstuk 8](#)). We tonen welke instanties welke signalen registreren en welke definities ze hierbij hanteren. Op basis van de verzamelde registraties gaan we in op kenmerken van slachtoffers en daders en het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van uitbuitingssituaties. Het rapport eindigt met een **gezamenlijke conclusie** waarin de bevindingen uit beide gemeenten worden gebundeld ([hoofdstuk 9](#)). In dit hoofdstuk worden de belangrijkste lessen geformuleerd die we leren van deze twee gemeenten. Ook formuleren we **aanbevelingen voor andere Nederlandse gemeenten** die met de geleerde lessen uit Utrecht en Ede aan de slag kunnen om hun zicht op mensenhandel en de aanpak ervan te versterken.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht



2 Omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht

In dit hoofdstuk gaan we in op de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht. We doen dit voor beide steden samen, omdat (vooral in Ede) de aantallen anders te klein worden om relevante uitsplitsingen te kunnen maken of wegens onthullingsrisico's te mogen rapporteren. Eerst bespreken we hoe verschillende instanties in beide gemeenten registreren en welke definities van mensenhandel zij hanteren. Vervolgens geven we een overzicht van de aantallen casussen die bij de instanties in beeld zijn. Daarna gaan we in op kenmerken van daders en slachtoffers. We sluiten af met een beschrijving van het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van een uitbuitingsituatie op basis van de registratiedata.

2.1 Registratie in Ede

In Ede zijn veel verschillende organisaties betrokken bij de signalering en bestrijding van mensenhandel en de opvang en begeleiding van slachtoffers. Deze organisaties hebben hun eigen perceptie van mensenhandel en de bijbehorende signalen. Hierdoor kunnen organisaties verschillende definities van mensenhandel hanteren en zijn registraties niet altijd gemakkelijk te vergelijken. Het is dan ook belangrijk om inzichtelijk te maken hoe betrokken organisaties mensenhandel definiëren en welke vormen hiervan (seksuele uitbuiting/criminele uitbuiting/arbeidsuitbuiting) hun aandacht hebben. In tabel 2.1 is dit per organisatie uiteengezet.

Definitie van mensenhandel

Twee organisaties hebben geen vaste definitie van mensenhandel in hun protocollen vastgelegd. Zij leunen meer op de ervaring van hun professionals als het gaat om het herkennen van mensenhandel. Bij de organisaties die wel een vaste definitie van mensenhandel hebben vastgelegd, komen (in overeenstemming met onze definitie) altijd een handeling, dwangmiddel en doel naar voren. De mogelijke handelingen komen veelal overeen en het doel is altijd uitbuiting. Bij de dwangmiddelen wordt in sommige gevallen wel misbruik van een kwetsbare positie genoemd en in andere niet. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat dit in de praktijk lastig vast te stellen is. Ook benoemen sommige organisaties dat bij minderjarigen ook sprake is van mensenhandel als er geen dwang is, terwijl anderen deze uitzondering niet expliciet benoemen. Orgaanverwijdering wordt in sommige definities benoemd en in andere niet. In dit onderzoek wordt orgaanverwijdering buiten beschouwing gelaten. Ten slotte valt het op dat in de juridische definitie van het OM naast de eerste categorie (weergegeven in tabel 2.1) nog acht categorieën van strafbaarheid zijn, waarbij ook facilitators van mensenhandel strafbaar worden gesteld.

Tabel 2.1 Vormen van mensenhandel die partijen in Ede registreren en de gehanteerde definities

Domein	Organisatie	Geregistreeerde vorm(en) van uitbuiting			Definitie mensenhandel
		Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting	
Zorg	Moviera	✓	✓	✓	Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, gedwongen criminaliteit en orgaanhandel zijn vormen van mensenhandel. Iemand kan op verschillende manieren gedwongen worden om voor hem/haar te werken. Er kan geweld gebruikt worden, gechanteerd worden of het paspoort is bijvoorbeeld afgepakt.
	Veilig Thuis Gelderland-Midden	✓			Geen vaste definitie in het handelingsprotocol, maar in de praktijk gebruikt men de definitie van CoMensha.
Veiligheid	Politie (AVIM/PCT)	✓	✓	✓	Mensenhandel is afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht (zie OM)
	OM				Artikel 273f van het strafrechtwetboek, waarvan de eerste categorie: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen.
	Functioneel Parket (FP)	✓	✓		
	Ardissementsparket (AP)			✓	
	RIEC Oost-Nederland	✓	✓	✓	Mensen worden geworven, vervoerd, overgebracht of gehuisvest onder dwang, met het doel ze vervolgens uit te buiten. Er zijn verschillende vormen van mensenhandel, bijvoorbeeld seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, gedwongen bedelarij of criminele uitbuiting.
ISZW			✓	In de registraties is onderscheid te maken naar: <ul style="list-style-type: none"> - signalen van mensenhandel: er is sprake van de zogenaamde ‘geringste aanwijzing’; - mensenhandel volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht maar zonder dat een vorm van dwang aangetoond kan worden: er is sprake van de zogenaamde ‘ernstige benadeling’; - mensenhandel afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. 	
	ODDV	(✓)	(✓)	✓	Geen vaste definitie. Het gaat het vooral om slechte woonomstandigheden (hoge huurprijzen, te veel personen in een woning, huur wordt ingehouden op salaris, gedwongen gebruik van extra services zoals huur koelkast). Ook betrokkenheid van malafide uitzendbureaus wordt als sterk signaal gezien.
Zorg en veiligheid	Gemeente Ede	✓	✓	✓	Definitie Kompas mensenhandel VNG: Onder mensenhandel wordt in de eerste plaats verstaan het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. In het geval van minderjarigen is het element ‘dwang’ geen vereiste om mensenhandel aan te kunnen tonen. In de tweede plaats gaat het om het met gebruik van dwang (in brede zin) dwingen of bewegen van een persoon om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen én het gebruikmaken van een door een ander gecreëerde dwang- of beïnvloedingssituatie door enige handeling te ondernemen waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die persoon zich vanwege die situatie beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt. Het moet hierbij gaan om omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld.
	CoMensha	✓	✓	✓	Het rekruteren, vervoeren of huisvesten van een persoon met geweld, dwang, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie (zoals bij minderjarigen en vluchtelingen), met als doel uitbuiting (iemand's inkomen ontnemen of niet genoeg inkomen betalen).
	FairWork			✓	Meldingen worden aan de hand van een signalenlijst van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel geclassificeerd als mensenhandel. Signalen van mensenhandel, waarin sprake is van de zogenaamde ‘geringste aanwijzing’, worden doorgezet aan de Inspectie SZW of de politie (AVIM) en aan CoMensha gemeld.

Informatiedeling

Een aantal zaken viel op aan de informatiedeling in Ede:

- **Sleutelrol aandachtsfunctionaris mensenhandel.** De aandachtsfunctionarissen hebben goed zicht op welke registratiegegevens bij welke partij te vinden zijn. Daarnaast zijn de lijntjes tussen de aandachtsfunctionaris en de andere betrokken partijen kort. De verschillende partijen weten de aandachtsfunctionarissen goed te vinden als zij bv. wilden sparren over signalen en in te zetten acties worden gezamenlijk besproken.
- **Registratiesysteem.** Het verschilt erg per organisatie hoe de registraties eruitzien en welke informatie deze bevatten. In sommige gevallen wordt er geen gebruikgemaakt van een registratiesysteem dat voor alle collega's toegankelijk is, maar van eigen notities op de computer van een medewerker. Dit brengt het risico met zich mee dat met het vertrek van een medewerker informatie verloren gaat, of deze informatie niet beschikbaar is als een medewerker uitvalt. Ook kwam het voor dat een organisatie is veranderd van registratiesysteem en de registraties uit het oude systeem niet meer terug kon halen.
- **Privacy.** Signalen van mensenhandel bevatten gevoelige informatie, wat privacyvraagstukken met zich meebrengt. In dit onderzoek is met medewerking van het CBS een dataleveringsstructuur opgezet waarin dit verantwoord kon gebeuren. Toch kost het veel tijd om de benodigde procedures te doorlopen en afspraken vast te leggen.

2.2 Registratie in Utrecht

Ook in Utrecht is een veelheid aan instanties betrokken bij de aanpak van mensenhandel. In tabel 2.2 is per organisatie weergegeven welke vormen van uitbuiting een organisatie signaleert en welke definitie medewerkers daarbij hanteren.

Definities van mensenhandel

In alle definities is sprake van een actie, een doel en een middel van dwang. De partijen uit het veiligheidsdomein gebruiken alleen de juridische definitie zoals vastgelegd in artikel 273f van het strafrecht-wetboek, hoewel het ISZW deze definitie iets breder trekt en ook signalen van geringste aanwijzing en ernstige benadeling registreert. Ook FairWork zet signalen van deze laatste categorieën door naar ISZW. ISZW meldt deze cijfers echter niet bij CoMensha. Daardoor worden de cijfers niet meegenomen in de landelijke registratie van CoMensha en ook niet in publicaties van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Niet elke partij schaaft gedwongen orgaanverwijdering onder mensenhandel. Daarnaast verschilt het per organisatie in hoeverre de mogelijke vormen van dwang expliciet benoemd worden. Enkele organisatie doen dit aan de hand van voorbeelden, maar noemen geen complete lijst. Ook het feit dat voor minderjarigen geen dwang bewezen hoeft te worden om te spreken van mensenhandel wordt niet in elke definitie benoemt. Ten slotte valt het op dat de Tussenvoorziening alleen mensenhandel registreert als personen zichzelf als slachtoffer zien. Omdat we weten dat dit vaak niet het geval is, leidt dit tot een nauwere definitie.

Tabel 2.2 Vormen van mensenhandel die partijen in regio Utrecht registreren en de gehanteerde definities

Domein	Organisatie	Vormen van uitbuiting			Definitie mensenhandel
		Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting	
Zorg	Moviera	✓	✓	✓	Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, gedwongen criminaliteit en orgaanhandel zijn vormen van mensenhandel. Iemand kan op verschillende manieren gedwongen worden om voor hem/haar te werken. Er kan geweld gebruikt worden, gechanteerd worden of het paspoort is bijvoorbeeld afgepakt.
	Veilig Thuis Utrecht	✓			In de Richtlijn mensenhandel van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie wordt onder mensenhandel het volgende verstaan : Het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen, daaronder begrepen de wisseling of overdracht van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen, teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting. Hieronder vallen arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, seksuele uitbuiting en gedwongen orgaanverwijdering.
	De Tussen-voorziening			✓	Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Registraties mensenhandel betreffen altijd personen die zichzelf als slachtoffer zien.
Veiligheid	Politie (AVIM, DRR)	✓	✓	✓	Mensenhandel is afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
	OM Funtioneel Parket (FP) Arondissementsparket (AP)	✓	✓	✓	Artikel 273f van het strafrechtwetboek, waarvan de eerste categorie: degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen.
	RIEC Midden-Nederland	✓	✓	✓	Signalen van mensenhandel, zoals omschreven in artikel 273f Wetboek van Strafrecht
	Inspectie SZW			✓	In de registraties is onderscheid te maken naar: <ul style="list-style-type: none"> - signalen van mensenhandel: er is sprake van de zogenaamde 'geringste aanwijzing'; - mensenhandel volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht maar zonder dat een vorm van dwang aangetoond kan worden: er is sprake van de zogenaamde 'ernstige benadeling'; - mensenhandel afgebakend op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
Zorg en veiligheid	Gemeente Utrecht	✓	✓	✓	In Nederland verstaat men onder mensenhandel: het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen, huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten.
	CoMensha	✓	✓	✓	Het rekruteren, vervoeren of huisvesten van een persoon met geweld, dwang, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie (zoals bij minderjarigen en vluchtelingen), met als doel uitbuiting (iemand's inkomen ontnemen of niet genoeg inkomen betalen).
	FairWork			✓	Meldingen worden aan de hand van een signalenlijst van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel geclassificeerd als mensenhandel. Signalen van mensenhandel, waarin sprake is van de zogenaamde 'geringste aanwijzing', worden doorgezet aan de Inspectie SZW of de politie (AVIM).

Informatiedeling

Tijdens het verzamelen van de registratiedata voor dit onderzoek liepen we tegen verschillende obstakels aan, die ook relevant zijn voor onderlinge informatiedeling:

- **Registratiesysteem.** In sommige organisaties is het registratiesysteem een belemmering, omdat dit geen 'label' heeft voor mensenhandel of bijvoorbeeld niet voor locatie van uitbuiting. Hierdoor moeten bij sommige organisaties handmatig door de registraties klikken om de juiste casussen eruit te halen, wat een arbeidsintensief proces is.
- **Capaciteit.** Veel organisaties zitten al aan de grenzen van hun capaciteit en hebben daarom geen ruimte om iemand vrij te maken om registratiedata te verzamelen.
- **Privacy.** Signalen van mensenhandel bevatten gevoelig informatie, wat privacy vraagstukken met zich meebrengt. In dit onderzoek is met medewerking van het CBS een dataleveringsstructuur opgezet waarin dit verantwoord kon gebeuren, maar toch kost het veel tijd om de benodigde procedures te doorlopen en afspraken vast te leggen.

2.3 Geregistreerde signalen van mensenhandel

In deze paragraaf bespreken we de registraties van signalen van mensenhandel. We maken hierbij gebruik van registratiedata van een veelheid van instanties. CoMensha, ISZW en Moviera hebben registraties van mensenhandel signalen voor zowel Ede als Utrecht gedeeld. Daarnaast hebben gemeente Ede, Veilig Thuis Gelderland-Midden en politie/AVIM Oost-Nederland signalen over Ede gedeeld. Politie/AVIM Midden-Nederland, Veilig Thuis Utrecht en de Tussenvoorziening hebben tevens signalen over regio Utrecht gedeeld. Het OM, de Belastingdienst, Omgevingsdienst De Vallei (Ede), gemeente Utrecht, Humanitas (Utrecht), Pretty Woman (Utrecht) en het Zorg- en Veiligheidshuis (Utrecht) hebben wel casussen in huis, maar deze hebben we om verschillende redenen niet in het onderzoek mee kunnen nemen. Daarnaast hebben KMar en FairWork geen casussen die terug te leiden zijn tot Ede en slechts één casus die terug te leiden is tot Utrecht. Het RIEC beschikt ten slotte alleen over informatie over casussen waarover de gemeente ook informatie heeft geregistreerd.

Verzamelbestand

In deze paragraaf bespreken we de registratiedata die instanties op ons verzoek hebben gedeeld met het CBS. We verwijzen naar deze dataset als het verzamelbestand. De kwaliteit van data liet niet toe om individuen te herkennen in verschillende registratiebronnen. Hierdoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen op het niveau van het individu, maar doen we uitspraken op het niveau van geregistreerde signalen. Eén casus kan dus meerdere keren voorkomen, als meerdere organisaties hierover een signaal hebben geregistreerd. Vier instanties hebben signalen over Ede ingediend bij het CBS en vier instanties over Utrecht. Ook kan één organisatie meerdere signalen over hetzelfde slachtoffer registreren. Daarnaast hebben we instanties gevraagd om registraties in te dienen over de periode van 2015 tot en met 2019, maar hebben sommige instanties slechts over een deel van deze periode signalen gedeeld. Dit kwam bijvoorbeeld omdat zij in deze periode zijn overgestapt op een ander registratiesysteem en signalen uit het oude systeem niet konden terughalen, of omdat zij niet de capaciteit hadden om over een dergelijk lange periode de signalen op te zoeken. Eén organisatie heeft naast de door ons bevroegde regio's (Ede en regio Utrecht), ook signalen over het gehele politiedistrict Oost-Nederland en Midden-Nederland gedeeld. Deze presenteren we ook, omdat dit leidt tot hoger aantallen en zodoende meer inzicht biedt in slachtoffer- en daderkenmerken. Vanwege deze kanttekeningen zijn de tabellen die worden gepresenteerd in dit hoofdstuk vooral geschikt om conclusies trekken over aantallen signalen, maar harde conclusies over de omvang van mensenhandel in termen van slachtoffers zijn niet mogelijk.

Het totaal aantal gedeelde signalen per regio is weergegeven in tabel 2.3. De meeste signalen zijn gemeld over politiedistrict Oost-Nederland. Binnen district Midden-Nederland komt een groot deel van de signalen uit regio Utrecht.

Tabel 2.3 Gedeelde signalen van mensenhandel naar regio (2015 t/m 2019¹)

Regio	Aantal gedeelde signalen
Midden-Nederland	595
<i>waarvan regio Utrecht¹¹</i>	225
Oost-Nederland	625
<i>waarvan Ede</i>	74
Totaal aantal casussen	1.220

¹ De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

In tabel 2.4 zijn de signalen uitgesplitst naar vorm van uitbuiting. Meer dan driekwart van de signalen betreft seksuele uitbuiting. In regio Utrecht zijn naar verhouding veel signalen van deze vorm van uitbuiting gemeld. Hoewel er relatief weinig signalen van arbeidsuitbuiting zijn gemeld, valt het op dat deze zich concentreren in Ede.

Tabel 2.4 Gedeelde signalen van mensenhandel per uitbuitingsvorm naar regio (2015 t/m 2019¹)

	Seksuele uitbuiting	Criminele uitbuiting	Arbeidsuitbuiting
Midden-NL	490	88	*
<i>waarvan regio Utrecht</i>	182	27	*
Oost-NL	499	89	32
<i>waarvan Ede</i>	34	*	31
Totaal aantal casussen	989	*	*

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

¹ De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

* Cellen met minder dan 10 signalen zijn niet weergegeven, om onthulling te voorkomen.

Andere bronnen

Naast de signalen die zijn ingediend bij het CBS, hebben wij apart geanonimiseerde politieregistraties ontvangen voor regio Utrecht en Ede. In Utrecht gaat het om de meldingen van 2019 en in Ede over de periode van 1 januari 2016 tot en met 21 december 2019 (toen het huidige registratiesysteem in gebruik was). Deze registraties bevatten veel kwalitatieve informatie. We gebruiken deze bronnen dan ook voor de duiding van en ter aanvulling op de kwantitatieve CBS-data. In de politieregistraties van Ede komen 5 slachtoffers en 7 verdachten naar voren. Voor Utrecht is het niet duidelijk om hoeveel slachtoffers het gaat, maar er zijn 88 signalen geregistreerd in 2019. Het gaat om 59 signalen van seksuele uitbuiting, 8 signalen van criminele uitbuiting en 4 signalen van arbeidsuitbuiting. Bij 17 signalen is onbekend welk type uitbuiting het is. Dit heeft erme toe te maken dat de registraties worden gecategoriseerd bij het eerste signaal en er dan soms nog weinig informatie beschikbaar is. Uit de inhoudelijke analyse blijkt dat signalen gaan over (il)legaal sekswerk.

Inspectie SZW heeft tevens anonieme registraties direct aan ons aangeleverd. Uit Ede is bij hen één casus van arbeidsuitbuiting bekend is in de onderzoeksperiode (2015 tot en met 2019). In Utrecht zijn in deze periode 10 casussen geregistreerd, waarbij 11 slachtoffers betrokken waren.

2.4 Kenmerken van slachtoffers, daders en facilitators

In deze paragraaf gaan we in op kenmerken van slachtoffers, daders en facilitators. We presenteren telkens eerst de bevindingen op basis van het verzamelbestand. Hierbij beschrijven we de kenmerken van slachtoffers over de gehele dataset, waarin signalen over Ede, regio Utrecht en politiedistricten Midden- en Oost-Nederland zijn opgenomen. Dit doen we om te voorkomen dat de aantallen te klein worden om de anonimiteit van slachtoffers en daders te beschermen. Vervolgens geven we per vorm van uitbuiting een kwalitatieve toelichting aan de hand van de politiedata.

¹¹ Regio Utrecht bestaat in dit onderzoek uit Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

Kenmerken slachtoffers

Uit het verzamelbestand blijkt dat slachtoffers van mensenhandel over het algemeen jong zijn. In tabel 2.5 is per vorm van uitbuiting de gemiddelde leeftijd weergegeven voor mannen en vrouwen. Slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting zijn gemiddeld twintigers, mannelijke slachtoffers van criminele uitbuiting zelfs tieners (hoewel dit gemiddelde op een klein aantal respondenten is gebaseerd). Slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn gemiddeld wat ouder, namelijk in de dertig.

Tabel 2.5 Gemiddelde leeftijd van slachtoffers naar geslacht en vorm van uitbuiting van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019¹)

	Vrouw	Man	Totaal
Seksuele uitbuiting	24	20	23
Criminele uitbuiting	22	13*	19
Arbeidsuitbuiting	30	33	33

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

¹ De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

* Dit gemiddelde is gebaseerd op een klein aantal slachtoffers.

Een aanzienlijk deel van signalen gaat over minderjarige slachtoffers van mensenhandel (zie tabel 2.6). Bij seksuele uitbuiting is 14% van de slachtoffers minderjarig en bij criminele uitbuiting 11%¹².

Tabel 2.6 Gemiddelde leeftijd van slachtoffers naar geslacht en vorm van uitbuiting van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019¹)

	Meerderjarig	Minderjarig
Seksuele uitbuiting	842	137
Criminele uitbuiting	157	18
Arbeidsuitbuiting	25	*

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

* Weggelaten om onthulling te voorkomen.

¹ De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

Bij 43 (3,5%) van de 1.220 signalen heeft het slachtoffer geen (permanente) verblijfsvergunning. In sommige gevallen maken zij gebruik van de B8/3-procedure, die slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning biedt als zij aangifte doen.

Seksuele uitbuiting

Uit de politiedata blijkt dat de meeste signalen van seksuele uitbuiting gaan over vrouwelijke slachtoffers, hoewel in deze periode in Utrecht ook een grote zaak aan het licht kwam waarbij meerdere jongens en jonge mannen zijn misbruikt¹³. Toch zijn de meeste slachtoffers die in beeld zijn jonge vrouwen, in sommige gevallen minderjarige meisjes. Zij verrichten meestal onvergund sekswerk, hoewel niet bij alle onvergunde sekswerkers sprake is van seksuele uitbuiting. Een profiel dat bijvoorbeeld ook in de signalen naar voren komt is de jonge moeder, die onvergund sekswerk verricht om in haar levensonderhoud en dat van haar kinderen te voorzien. Deze situatie kan zorgwekkend zijn, maar waarschijnlijk is bij dit profiel meestal geen sprake van uitbuiting. Bij vrijwel alle uitbuitingscasussen komt duidelijk naar voren dat het gaat om slachtoffers in een kwetsbare positie, die makkelijk te beïnvloeden zijn. Deze kwetsbaarheid komt door uiteenlopende **(multi-)problematiek**:

- Verstandelijk/psychische beperking (LVB/laag IQ);
- Drugsverslaving;
- Een verleden met seksueel geweld;
- Problematische thuissituatie (bv. weglopen van huis)/woonachtig in een instelling;
- Minderjarigheid;

¹² De lage gemiddelde leeftijd voor mannelijke slachtoffers van criminele uitbuiting in tabel 3.4 lijkt tegenstrijdig met het relatief kleine aantal minderjarigen in tabel 3.5. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat de gemiddelde leeftijd in tabel 3.4 op een klein aantal signalen is gebaseerd, waardoor een signaal met een zeer lage leeftijd relatief veel invloed op het gemiddelde heeft.

¹³ <https://nos.nl/artikel/2358129-om-utrechtters-runden-illegaal-bordeel-en-misbruikten-minderjarige-jongens>

- Netwerk van personen met delict gedrag;
- Illegaal verblijf in Nederland;
- Geen beheersing Engelse/Nederlandse taal.

Regelmatig komen slachtoffers binnen bronnen over een langere periode terug in meerdere signalen in verschillende contexten, soms op verschillende plekken in Nederland. Er lijkt dus sprake te (kunnen) zijn van **herhaald slachtofferschap**.

Criminele uitbuiting

Bij de signalen van criminele uitbuiting gaat het vrijwel uitsluitend over mannelijke slachtoffers. Ook bij deze groep is het duidelijk dat misbruik wordt gemaakt van hun kwetsbare positie. Kenmerken die terugkomen in de registraties zijn:

- Verstandelijke/psychische beperking (LVB/laag IQ);
- Drugsverslaving;
- Schulden;
- Minderjarige/kind van uitbuiters.

Arbeidsuitbuiting

Bij de signalen van arbeidsuitbuiting valt op dat het uitsluitend om niet-Nederlandse slachtoffers gaat uit diverse landen in Europa en vooral ook daarbuiten. Er zijn zowel mannen als vrouwen bij en de meesten zijn tussen de 30 en 50 jaar. Het gaat wederom om kwetsbare doelgroepen vanwege (een combinatie van) de volgende factoren:

- Illegaal verblijf in Nederland/asielzoeker;
- Geen beheersing van de Nederlandse/Engelse taal;
- Weinig economisch perspectief in land van herkomst (waardoor slechte arbeidsomstandigheden/loon eerder worden geaccepteerd).

Kenmerken van daders en facilitators

In het verzamelbestand komt weinig informatie naar voren over daders. Van de 81 daders van wie hun leeftijd is opgegeven, is de gemiddelde leeftijd 43 jaar.

Seksuele uitbuiting

Ook bij de politiedata is minder bekend over kenmerken van daders dan over kenmerken van slachtoffers. Uit de registraties blijkt dat daders meestal mannen zijn en dat zij in een deel van de gevallen een romantische relatie hebben met het slachtoffer, of dat in ieder geval zo communiceren naar het slachtoffer. Daders lijken goed te zijn in het manipuleren van slachtoffers, waardoor zij vaak niet het gevoel hebben slachtoffer te zijn. Enkele kenmerken van daders vallen op:

- Verleden van huiselijk/seksueel geweld;
- Betrokkenheid bij andere delicten (mishandeling, oplichting, overvallen, heling, schijnhuwelijk, witwassen).

Naast sociaal emotionele manipulatie komen enkele andere dwangmiddelen naar voren die daders inzetten omwille van seksuele uitbuiting. Zo isoleren zij het slachtoffer en zorgen dat ze contact met haar familie/vrienden verliest en stopt met haar werk/school. Daarnaast kan er sprake zijn van chantage, waarbij vaak gebruikt wordt gemaakt van expliciete foto's of video's die de dader dreigt te delen met anderen. Ook het creëren of in stand houden van een drugsverslaving, mishandeling en beperken van de bewegingsvrijheid worden ingezet. Het doel hiervan is geld verdienen aan het seksueel werk dat het slachtoffer uitvoert. Vaak komen daders voor in meerdere signalen over een langere periode, wat een indicatie is van **herhaald daderschap**.

Criminele uitbuiting

Over daders van criminele uitbuiting is weinig bekend. Het lijkt vooral te gaan om mannen. Daarnaast valt de verwevenheid van andere vormen van criminaliteit op. Daders zijn vaak betrokken bij een diversiteit van andere delicten, zoals fraude of geweldpleging. Ook bij criminele uitbuiting lijken daders goed in het uitzoeken van kwetsbare slachtoffers, hoewel zij minder gebruik maken van manipulatie en eer-

der van meer directere vormen van dwang zoals bedreigingen of geweld. Ook het afpakken van identiteitsbewijzen en vrijheidsberoving komen in de registraties voor. In sommige gevallen is het doel direct gewin (diefstal, drugshandel), maar bij andere vormen van uitbuiting is de bijdrage van het slachtoffer meer indirect en vormt deze een onderdeel van een groter geheel van ondermijnende activiteiten (katvanger/geldezel).

Arbeidsuitbuiting

Daders van arbeidsuitbuiting waarover gegevens zijn geregistreerd zijn uitsluitend mannen. De meesten hebben een Nederlandse nationaliteit, maar zijn vaak afkomstig uit een ander land. Bij deze groep lijkt ook sprake te zijn van **herhaald ouderschap**, aangezien zij vaak al een strafblad hebben met onder andere mensenhandel delicten.

Facilitators

In de politiedata in Ede komen ook 62 individuen voor die op de een of andere manier betrokken zijn bij de uitbuitingssituatie (maar niet als slachtoffer, verdachte of melder). Dit kan bijvoorbeeld de bestuurder zijn van een voertuig dat mogelijk betrokken is geweest bij mensenhandel of de persoon op wiens naam dit voertuig staat.

2.5 Ontstaan, ontwikkeling en beëindiging van de uitbuitingssituatie

In deze paragraaf gaan we in op het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van een uitbuitingssituatie. Wederom benoemen we eerst wat er uit het verzamelbestand blijkt over de verschillende fases. Vervolgens geven we per vorm van uitbuiting een beschrijving op basis van de politieregistraties.

Bevindingen op basis van het verzamelbestand

In het verzamelbestand is de meest voorkomende relatie tussen dader en slachtoffer een werkgever-werknemer relatie (zie tabel 2.7). Voornamelijk bij arbeidsuitbuiting is de dader de werkgever van het slachtoffer. Ook komt het relatief vaak voor dat de dader de (ex-)partner is van het slachtoffer. Dit is de meest genoemde relatie bij seksuele uitbuiting. In sommige gevallen is de dader ook de vader van het kind van het slachtoffer. Daarnaast wordt genoemd dat de dader de huisbaas van het slachtoffer is, of een kennis, vriend, buur of familie.

Tabel 2.7 Relatie van het slachtoffer naar vorm van uitbuiting (alle vormen, seksuele of arbeidsuitbuiting¹) van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019²)

	Alle vormen van uitbuiting		Seksuele uitbuiting		Arbeidsuitbuiting	
	N	% ³ van alle signalen	N	% ³ van signalen binnen type	N	% ³ van signalen binnen type
Werkgever	43	35.8	13	18.1	29	80.6
Ex-partner	30	25.0	23	31.9	*	*
Huisbaas	30	25.0	*		*	*
Kennis/vriend/ buur/familie	26	21.7	19	26.4	*	*

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

* Cellen met minder dan 10 signalen zijn niet weergegeven, om onthulling te voorkomen.

¹ Criminele uitbuiting wordt niet gepresenteerd omdat de aantallen per cel te laag zijn om onthulling te voorkomen.

² De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

³ Dit is het percentage over de signalen waarbij dit gegeven is ingevuld.

Vervolgens leidt een handeling van de dader tot uitbuiting. In het verzamelbestand is de meest voorkomende handeling van daders het tewerkstellen van een slachtoffer, gevolgd door werven, huisvesten en vervoeren (zie tabel 2.8).

Tabel 2.8 Type handeling van de dader naar vorm van uitbuiting (alle vormen of seksuele uitbuiting¹) van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019²)

	Alle vormen van uitbuiting		Seksuele uitbuiting	
	N	% ³ van alle signalen	N	% ³ van signalen binnen type
Tewerkstellen	111	74.5	75	80.6
Werven	90	60.4	72	77.4
Huisvesten	66	44.3	36	38.7
Vervoeren	44	29.5	44	47.3

¹ Criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting worden niet gepresenteerd omdat de aantallen per cel te laag zijn om onthulling te voorkomen.

² De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

³ Dit is het percentage over de signalen waarbij dit gegeven is ingevuld.

Het hangt sterk van de vorm van uitbuiting af welke activiteit het slachtoffer ter verdienste van de dader verricht (zie tabel 2.9). Bij seksuele uitbuiting is er onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van sekswerk. Thuissekswerk springt eruit met 42% van de signalen van seksuele uitbuiting. Seksuele uitbuiting komt tevens vaak voor in de escortbranche (23%). Ook straatsekswerk (9%), prostitutie in clubs en privéhuizen (7%), raamprostitutie (6%) en hotelprostitutie (2%) zijn seksbranches waar tientallen signalen van seksuele uitbuiting zijn geregistreerd. Bij criminele uitbuiting gaan de meeste signalen over drugshandel (39%) of drugssmokkel (27%). Ook diefstal (11%) wordt vaak genoemd. Daarnaast zijn er relatief kleine aantallen van zeer ernstige delicten, variërend van fraude tot doodslag en moord. Ten slotte valt op dat in de typen activiteiten een overlap tussen seksuele en criminele uitbuiting waarneembaar is. Slachtoffers van seksuele uitbuiting worden namelijk ook aangezet tot drugshandel, drugssmokkel en in mindere mate tot ernstige delicten.

Tabel 2.9 Type activiteit van het slachtoffer naar vorm van uitbuiting (seksuele of criminele uitbuiting¹) van alle signalen in (regio) Utrecht en (regio) Ede (2015 t/m 2019²)

Type activiteit slachtoffer	Seksuele uitbuiting		Criminele uitbuiting	
	N	% ³ van signalen binnen type	N	% ³ van signalen binnen type
Thuisprostitutie	277	42.1	-*	-
Escort	152	23.1	-	-
Straatprostitutie	62	9.4	-	-
Bordeelprostitutie	44	6.7	-	-
Raamprostitutie ⁴	37	5.6	-	-
Hotelprostitutie	15	2.3	-	-
Andere seksbranches	36	5.5	-	-
Drugshandel	27	4.1	65	39.2
Drugssmokkel	18	2.7	44	26.5
Diefstal	-	.	19	11.4
Ernstig delict (fraude, ondermijning, geweld, moord, doodslag)	10	1.5	22	13.3

* Cellen met minder dan 10 signalen zijn niet weergegeven, om onthulling te voorkomen.

¹ Arbeidsuitbuiting wordt niet gepresenteerd omdat de aantallen per cel te laag zijn om onthulling te voorkomen.

² De signalen zijn uitgevraagd over de periode van 2015 t/m 2019, maar sommige instanties hebben slechts van een deel van deze periode signalen gedeeld.

³ Dit is het percentage over de signalen waarbij dit gegeven is ingevuld.

⁴ Zowel in Ede als in Utrecht is in de onderzochte periode geen locatie voor raamprostitutie. Het gaat hier dus om andere raamprostitutiegebieden in politiedistrict Midden- en Oost-Nederland.

Noot. De verschillende vormen van uitbuiting kunnen overlappen; een casus kan bijvoorbeeld seksuele en arbeidsuitbuiting bevatten.

Bevindingen op basis van politieregistraties

Seksuele uitbuiting

In de registraties zien we nog vaak dat een situatie van seksuele uitbuiting **ontstaat** door een loverboy, waarbij een kwetsbaar meisje verliefd wordt op een jongen/man. Hij geeft haar dure cadeaus, zoals geld en parfum en doet grote beloftes over een leuk baantje dat hij kan regelen en hoeveel geld ze daarmee

zal verdienen. Omdat het meisje verliefd is op de jongen stapt ze in eerste instantie vrijwillig in de situatie, waarna hij langzaam steeds meer over haar grenzen gaat. Naarmate de situatie **ontwikkelt**, blijken de grote beloftes niet waar te zijn; het leuke baantje blijkt sekswerk te zijn en hij houdt een deel van, of al, het verdiende geld. Het meisje wil de jongen niet teleurstellen en gaat hier soms nog vrijwillig in mee, maar komt steeds meer klem te zitten in de situatie en kan op gegeven niet meer stoppen als zij wil: vrijwillig sekswerk is overgegaan in onvrijwillig sekswerk. Ondertussen zien we vaak dat de uitbuiters verschillende dingen doet om het meisje afhankelijk van hem te maken. Zo isoleert hij het slachtoffer van familie en vrienden en laat haar stoppen met werk/school. Ook beperkt hij steeds meer haar bewegingsvrijheid door haar niet meer alleen ergens heen te laten gaan. In sommige gevallen levert hij drugs aan het meisje, waardoor zij verslaafd raakt of blijft en afhankelijk wordt van de uitbuiters om drugs te verkrijgen. De situatie wordt meestal **beëindigd** wanneer deze in beeld komt bij instanties. Dit gebeurt slechts zelden door een melding van het slachtoffer zelf. Vaak zijn het mensen in de omgeving van het slachtoffer die de situatie bij instanties melden, bijvoorbeeld een collega sekswerker, burens in verband met overlast, school of ouders. In enkele gevallen komt de situatie aan het licht doordat fysieke verwondingen worden opgemerkt. Als een uitbuitingssituatie eenmaal in beeld is gekomen, wil het slachtoffer vaak echter nog geen bemoeienis van hulpverleners. Hierbij zijn herhaaldelijke handreikingen om de situatie te beëindigen van belang.

Naast het loverboyverhaal zijn er ook signalen van uitbuitingssituaties die minder geleidelijk ontstaan. Hierbij is meteen sprake van dwang, bijvoorbeeld doordat een uitbuiters over expliciete foto's beschikt en het slachtoffer hiermee chanteert. Ook bij zeer kwetsbare slachtoffers, zoals drugsverslaafden of slachtoffers met een verstandelijke beperking, is er vaak al snel sprake van dwang. Deze slachtoffers willen vaker meteen al uit de situatie komen, maar werken soms alsnog niet mee aan hulpverlening uit angst voor hun uitbuiters. Zij komen bij politiecontroles vaak erg angstig over.

Criminele uitbuiting

Het beeld van criminele uitbuiting dat naar voren komt uit de signalen is erg divers. Er komt criminele uitbuiting voor gericht op diefstal, mensensmokkel, drugshandel/-smokkel, maar het meest voorkomende profiel is dat van de geldezel/katvanger. Hierbij wordt een kwetsbare persoon (drugsverslaafde, schuldenaar, LVB) gevraagd om een product op zijn/haar naam te zetten dat vervolgens voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Uit de signalen komt naar voren dat dit in Utrecht gaat over een telefoonabonnement, bankrekening of een woning, maar het kan ook gaan over een auto of de gehele identiteit van het slachtoffer. Vaak lijkt het voor het slachtoffer niet zoveel voor te stellen en heeft hij/zij niet door waar die zich in mengt. Deze vorm van criminele uitbuiting komt vaak in beeld bij instanties door een melding van het slachtoffer of iemand uit diens omgeving, of een melding van een oplettende winkel-/bankmedewerker. Omdat het een vrij subtiele vorm van uitbuiting is die in veel gevallen weinig direct merkbare gevolgen voor het slachtoffer heeft, is het echter ook goed buiten beeld van instanties te houden.

Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting komt het minst vaak voor in de signalen, waardoor we hier minder informatie over hebben. Wel valt het op dat het vaak om niet-Nederlandse slachtoffers gaat, die soms illegaal in Nederland verblijven of in Nederland asiel zoeken. Slachtoffers zijn onder valse voorwendselen naar Nederland gekomen of gesmokkeld en bevinden zich in Nederland in een zeer kwetsbare positie. Dit wordt nog versterkt als zij geen Nederlands of Engels spreken. Signalen die worden opgepikt zijn: geen contract in eigen taal; loon wordt niet (volledig) uitbetaald of is erg laag; huisvesting is slecht en/of op de werkplek; lange werkdagen; en bedreigingen. Waar vormen van dwang bij seksuele en deels ook bij criminele uitbuiting veelal zijn gericht op sociaal-emotionele manipulatie, gaat het bij arbeidsuitbuiting over minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging met geweld/de dood, gebruik van geweld of vrijheidsontneming. Opvallend is dat ondanks de kwetsbare juridische positie van deze groep, meldingen vaker dan bij de andere vormen van uitbuiting worden gedaan door slachtoffers zelf, met name bij hulpverleningsinstanties. Daarnaast komt arbeidsuitbuiting aan het licht door handhavingcontroles.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Gemeentelijke context

Ede

3

3 Gemeentelijke context in Ede

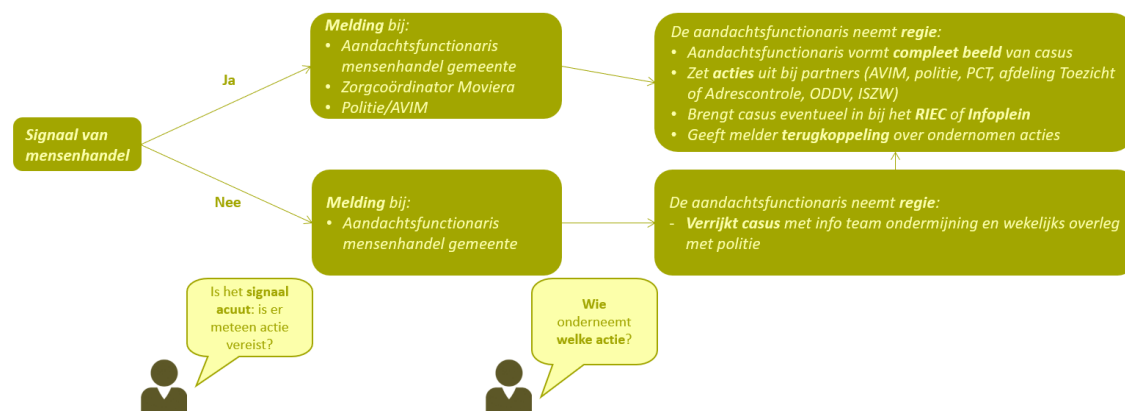
3.1 Inrichting van het veld

In het bestuursakkoord 2018-2022 van de gemeente Ede wordt de aanpak van uitbuiting als aandachtspunt genoemd.¹⁴ Partijen uit het veiligheids- en zorgdomein werken samen om dit te realiseren, zodat er zowel aandacht is voor de inzet van repressieve instrumenten als voor zorgverlening aan slachtoffers. In 2020 legde de gemeente haar aanpak mensenhandel vast.

Signalering

De aanpak wat betreft signalering is vastgelegd in een meldroute voor signalen van mensenhandel. Deze meldroute is schematisch weergegeven in figuur 3.1. Als er geen signalen van mensenhandel zijn, wordt een zaak regulier verrijkt binnen het team Ondernijning. Als onderdeel van deze meldroute zijn twee aandachtsfunctionarissen mensenhandel aangesteld. In de meldroute wordt onderscheid gemaakt tussen acute signalen en reguliere signalen. Bij acute signalen is direct handelen nodig en dient de signalerende partij contact op te nemen met de politie/AVIM, de zorgcoördinator mensenhandel van Moviera en de aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente. Zij zorgen gezamenlijk dat een volledig beeld ontstaat van de casus, waarna de aandachtsfunctionaris de regie houdt en verdere acties uitzet. Reguliere signalen dienen gemeld te worden bij een aandachtsfunctionaris mensenhandel, die de casus verrijkt en ook hier de regie houdt indien aanvullende acties nodig zijn. Acties worden uitgezet bij relevante partijen zoals AVIM, politie, het Prostitutie Controle Team (PCT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) of Omgevingsdienst De Vallei (ODDV). Ook kan een casus worden ingebracht bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC).

Figuur 3.1 Doorverwijzingsstructuur voor signalen van mensenhandel in de gemeente Ede



Bron: Meldroute signalen mensenhandel van de gemeente Ede

In tabel 3.1 is een overzicht weergegeven van de belangrijkste partijen die zich bezighouden met mensenhandel in Ede. Deze partijen werken samen om proactief signalen van uitbuiting op te halen. Zo maakt het Prostitutie Controle Team afspraken met sekswerkers zonder vergunning om te controleren of er mogelijk sprake is van mensenhandel. Ook voert de gemeente in het kader van het Ariadne project¹⁵ integrale controles uit op vakantieparken om ondernijmende criminaliteit (en mogelijk voorkomen van uitbuiting) in beeld te brengen en aan te pakken. Hierbij zijn naast de gemeente onder andere de politie, ISZW en ODDV betrokken. Daarnaast maakt de gemeente analyses van sectoren met een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting zorgen voor een gerichtere inzet van handhavingsmaatregelen.

¹⁴ Ruimte voor Ede. Bestuursakkoord 2018 – 2022 (p.40). Verkregen van: <https://www.ede.nl/bestuur-en-organisatie/bestuursakkoord-2018-2022>

¹⁵ <https://www.ariadneproject.nl/>

Tabel 3.1 Partijen die betrokken zijn bij de signalering en bestrijding van mensenhandel in Ede

Domein	Kerntaak (of één van de kerntaken)	Geen kerntaak
Zorg	<ul style="list-style-type: none"> • Moviera • Sociale wijkteams • Veilig Thuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugdzorg, begeleid wonen, dagbesteding (Juventum, Pluryn, Pactum, Homerun, LLC, De Schakels, Karakter) • Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (azc Wageningen) • VluchtelingenWerk • Leger des Heils • Punt26
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • FairWork • Openbaar Ministerie (Functioneel Parket en Arrondissementsparket Oost-Nederland) • Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) • Prostitutie Controle Team (PCT) • Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) • Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) • Belastingdienst • KMar • Politie • Gemeentelijk Team Ondernijning • Gemeentelijk Interventieteam • Omgevingsdienst De Vallei (ODDV) • Veilig Thuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Particuliere beveiligers (van vakantieparken)
Anders	<ul style="list-style-type: none"> • CoMensha 	<ul style="list-style-type: none"> • Kamer van Koophandel • Onderwijs (Vester, De Toekomst, Dulon, Aeres, ROC) • Rijksdienst voor Ondernemend Nederland • Gemeentelijke loketten, gebiedsmakelaars, buurtprofessionals, re-integratieprofessionals, schuldhulpverleners, maatschappelijk werkers • Hotelreceptiemedewerkers • Medewerkers van uitzendbureaus • Restauranteigenaren

Deze tabel is tot stand gekomen in overleg tussen Regioplan, gemeente Ede en de instanties die deelnamen in de klankbordgroep.

Preventie

Op het gebied van preventie zet de gemeente Ede in op drie actielijnen. De eerste actielijn is *het versterken van weerbaarheid en het vergroten van bewustwording*. Er wordt ingezet op digitale weerbaarheid door kinderen van 8 tot 12 jaar het cyberhackspel *Hackshield*¹⁶ te laten spelen. Daarnaast verzorgt het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) weerbaarheidstrainingen voor diverse leeftijden. Tijdens het schrijven van dit rapport is er ook een expositie genaamd *Open Je Ogen*¹⁷ in de stad, die is gericht op het bevorderen van bewustzijn over mensenhandel. Middels berichten op sociale media brengt de gemeente deze tentoonstelling onder de aandacht.

De tweede actielijn is het *opwerpen van preventieve barrières tegen mensenhandel*. Deze barrières zijn met name gericht op het voorkomen van ouderschap en recidive. Barrières kunnen bestaan uit bestuurlijke interventies, zoals het aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) om beter te kun-

¹⁶ <https://joinhackshield.com/>

¹⁷ <https://www.comensha.nl/open-je-ogen/openyoureyes/>

nen handhaven (o.a. een vergunningsplicht voor sekswerkers). Daarnaast wordt ingezet op het voorkomen van herhaald daderschap door actieve signalering. Hierbij worden naast de aandachtsfunctionarissen ook Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en het Prostitutie Controle Team (PCT) ingezet. Andere partijen die een rol kunnen spelen in de signalering van mensenhandel worden getraind op het herkennen van signalen. Hierbij valt te denken aan handhavers en toezichthouders, adrescontroleurs, medewerkers van publieksbalies, zorgprofessionals en professionals in het sociaal en veiligheidsdomein.

De derde actielijn binnen het preventiebeleid van de gemeente Ede is gericht op het bieden van *toegankelijke, laagdrempelige en slachtoffergerichte ondersteuning aan slachtoffers* van mensenhandel. De gemeente zet hierop in door capaciteit van de zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel te subsidiëren, zodat de zorgcoördinator mee kan naar eventuele controles en hierbij slachtoffers kan ondersteunen.

3.2 Aandachtsgebieden

Om gericht onderzoek te doen hebben we samen met de gemeente Ede aandachtsgebieden geselecteerd waarvan er bij de gemeente signalen zijn binnengekomen die mogelijk wijzen op mensenhandel. Om zicht te krijgen op seksuele uitbuiting hebben we gekozen om de onderzoeksactiviteiten specifieke te richten op minderjarigen in zorginstellingen. Voor criminele uitbuiting is gekozen voor een wijkgericht aanpak, waarbij Veldhuizen en Ede-Zuid zijn aangemerkt als aandachtsgebieden. Voor arbeidsuitbuiting is gekozen voor een plaats waar veel arbeidsmigranten te vinden zijn, namelijk de Edese vakantieparken.

Aandachtsgebied seksuele uitbuiting: minderjarigen in zorginstellingen

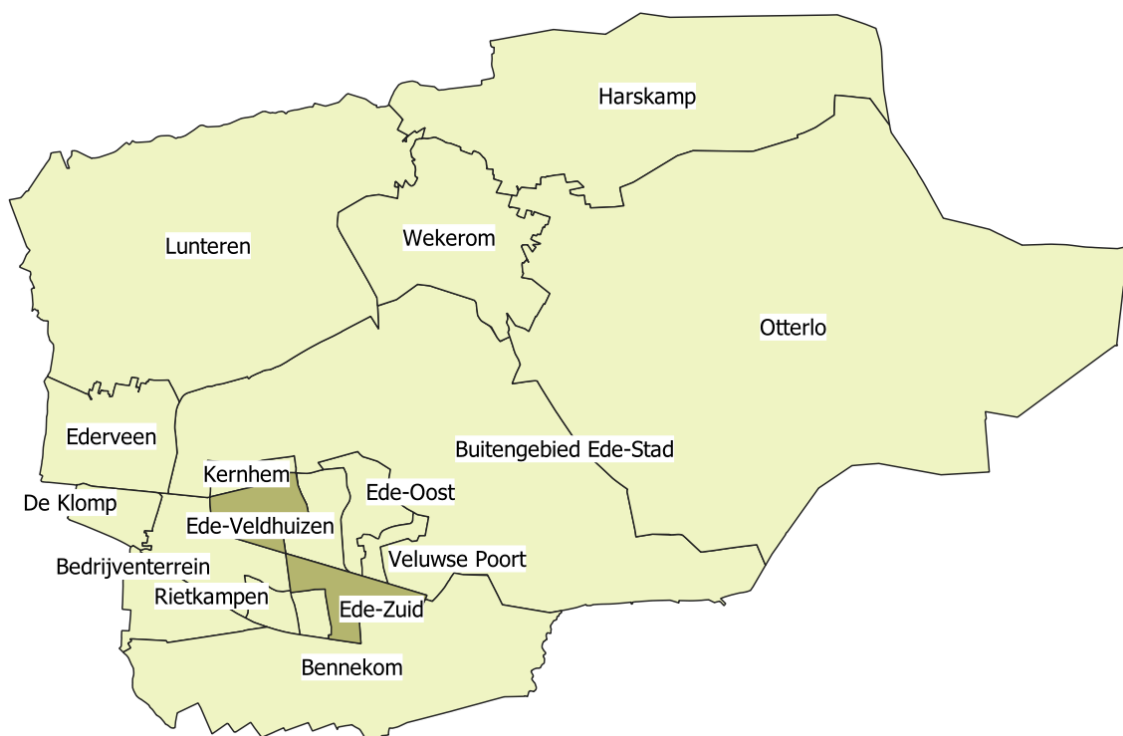
Samen met de gemeente Ede is besloten om ons te richten op seksuele uitbuiting van minderjarigen die in zorginstellingen verblijven. Het gaat hierbij om instellingen waar jongeren tussen de 12 en 18 jaar verblijven. Deze jongeren zijn vrijwillig of gedwongen uit huis geplaatst vanwege uiteenlopende problematiek (o.a. psychische of gedragsproblemen, lichte verstandelijke beperking (LVB), verstoorde relatie met de ouders). In de meeste gevallen is het een zogeheten driemilieuvoorziening, waarbij aandacht is voor wonen, onderwijs en vrije tijd. Bij deze voorzieningen is 24 uren begeleiding aanwezig. Voor elke jongere wordt een persoonlijk behandelplan opgesteld door orthopedagogen en therapeuten. Er zijn zowel open als gesloten groepen bij deze instelling en jongeren gaan wanneer dat mogelijk is in het weekend naar huis. De jongeren in deze instellingen zijn kwetsbaar en beïnvloedbaar, waardoor zij verhoogd risico lopen om uitgebuit te worden uitbuiting. Om hier zicht op te krijgen hebben we vijf individuele gesprekken gevoerd met (zorg)professionals. Zij zijn werkzaam bij Moviera, Leger des Heils, Plury, AVIM en de gemeente (voor een lijst met geïnterviewden, zie bijlage 2).

In Ede is geen tippelzone of raamprostitutie. De slachtoffers van seksuele uitbuiting in Ede zullen daarom voornamelijk in de onvergunde seksbranche in woningen tewerkgesteld worden.

Aandachtsgebied criminele uitbuiting: wijken Ede-Veldhuizen en Ede-Zuid

In figuur 3.2 is een kaart van Ede weergegeven met daarop in het donkergroen de wijken Veldhuizen en Ede-Zuid. We hebben groepsgesprekken gevoerd met professionals die actief zijn in deze wijken. Bij de gesprekken waren professionals aanwezig die mogelijk zicht hebben op signalen van seksuele uitbuiting, zoals wijkagenten, jongerenwerkers en hulpverleners (voor een volledige en geanonimiseerde lijst van geïnterviewden, zie bijlage 2).

Figuur 3.2 Kaart van Ede met de wijken Ede-Veldhuizen en Ede-Zuid in het donkergroen



Om beter zicht te krijgen op de context van deze wijken gaan we kort in op enkele sociaal-demografische kenmerken. Volgens de Leefbaarometer is de leefbaarheid in deze wijken sinds 2002 toegenomen van ruim voldoende naar goed, maar blijft deze nog iets achter bij de meeste andere wijken.¹⁸ Verder is het aandeel koopwoningen in Veldhuizen en Ede-Zuid iets lager dan gemiddeld in Ede (zie tabel 3.2). De arbeidsmarktparticipatie is bijna even hoog als het Edese gemiddelde. Het aandeel WMO-cliënten en bijstand ontvangers is eveneens bijna gelijk aan het Edese gemiddelde. Op basis van de demografische kerncijfers lijken deze wijken redelijk gemiddeld.

Tabel 3.2 Sociaal-demografische kenmerken van Ede, Ede-Veldhuizen en Ede-Zuid

	Leefbaarheid	% koopwoningen	Netto arbeidsmarktparticipatie	% WMO-cliënten	% bijstand ontvangers
Ede	Zeer goed	65%	72%	6%	2%
Ede-Veldhuizen	Goed	54%	66%	7%	4%
Ede-Zuid	Goed	44%	70%	6%	4%

Bronnen: Leefbaarheid: Leefbaarometer 2018¹⁹; overige kolommen: CBS Kerncijfers wijken en buurten 2019²⁰

Aandachtsgebied arbeidsuitbuiting: vakantieparken

In Gelderland zijn ongeveer 700 vakantieparken, bijna de helft van alle vakantieparken in Nederland.²¹ In Ede alleen zijn er al 37 vakantieparken.²² Een klein deel van de vakantieparken slaagt er niet in om toeristen te blijven trekken (ze zijn niet ‘vitaal’). Deze parken zijn kwetsbaar voor bezetting door een ander type gasten dat op zoek is naar een rustige plaats om illegale activiteiten uit te voeren. Naarmate de aanwezigheid van het laatste type gasten toeneemt, wordt een vakantiepark steeds meer het speelveld

¹⁸ <https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie&schaal=Wijk&gemeente=GM0228>

¹⁹ <https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie>

²⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/31/kerncijfers-wijken-en-buurten-2019>

²¹ <https://www.gelderland.nl/Gemeenten-en-samenwerken/weerbaarheid/Aanpak-vakantieparken-Ariadne-project>

²² In 2019, volgens het Ruimtelijk ontwikkelingskader Recreatieparken van de gemeente Ede, zie: <https://www.vitalevakantieparken.nl/Downloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1726368>

van ondermijnende criminaliteit en nemen de veiligheid en de leefbaarheid af.²³ Om deze neerwaartse spiraal te doorbreken zijn er verschillende initiatieven om vakantieparken vitaal te houden. Op de Veluwe (waar 500 van de 700 Gelderse parken liggen) is het programma Vitale vakantieparken opgericht om de Veluwe vakantieparken te ondersteunen bij het vormen van een toekomstplan en het financieel gezond houden van hun bedrijf.²⁴ In Gelderland is tevens het Ariadne project actief. Het Ariadne project is een samenwerkingsverband tussen de provincie Gelderland, Gelderse gemeenten, politie en het OM. In het kader van dit project voeren de betrokken partijen sinds januari van 2019 voor een periode van vier jaar integrale controles uit op vakantieparken in Gelderland. We mochten bij zo'n controle aanwezig zijn en gebruiken dat vakantiepark als casus voor arbeidsuitbuiting.

De gemeente heeft tijdens deze controle 90 personen die te lang op het vakantiepark verbleven ingeschreven op het vakantieadres.²⁵ Zij ontvangen een brief met daarin een termijn om een nieuwe woning te vinden. ISZW heeft tijdens de controle enkele serieuze signalen van arbeidsuitbuiting opgevangen en doet hier verder onderzoek naar. De politie trof tevens personen met een strafblad aan op het park en heeft boetes uitgedeeld voor autorijden zonder rijbewijs.²⁶ Uit de media blijkt dat deze resultaten niet uitzonderlijk zijn en dat ook bij andere controles op Edese vakantieparken een concentratie van ondermijnende activiteiten aangetroffen is.²⁷

Op 19 april 2021 zijn we aanwezig geweest bij een vakantieparkcontrole in Ede om de aanpak te observeren en arbeidsmigranten te interviewen. Hierbij moet wel vermeld worden dat de duidelijkste gevallen van arbeidsuitbuiting niet bij ons terechtkwamen, omdat zij direct doorverwezen worden naar ISZW. Dit was het geval bij één casus van arbeidsuitbuiting en enkele personen die onder het minimumloon verdienden. Omdat de arbeidsmigranten vaak op weg zijn naar hun werk en al lang zijn opgehouden door de andere onderdelen van de controle, hebben zij veel haast. Niet iedereen wil daarom meedoen aan een interview en met de geïnterviewden die wel mee willen doen, is het interview gehaast en maken we tijdens het interview een selectie van de belangrijkste vragen. Het interview werd afgenomen in een aparte tent, waardoor er voldoende privacy was en andere aanwezigen of bijvoorbeeld de parkbeheerder het gesprek niet konden horen. De vragen die we stellen zijn gebaseerd op de indicatorenlijst van het Nationaal Verwijzingsmechanisme (NVM)²⁸ en zijn bedoeld om te kijken of de geïnterviewde signalen van arbeidsuitbuiting vertoont.

3.3 Aanpak van mensenhandel

In deze paragraaf bespreken we de aanpak van mensenhandel aan de hand van gesprekken met betrokken professionals (zie bijlage 2 voor een overzicht). We bespreken dit voor seksuele en criminele uitbuiting samen, omdat in de aanpak van deze fenomenen veel overlap zit. De aanpak van arbeidsuitbuiting bespreken we apart. Deze beschrijving van de aanpak gaat over de aandachtsgebieden en is gebaseerd op de gesprekken die in deze gebieden hebben plaatsgevonden (zie paragraaf 2.2).

Aanpak seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting

Bij de beschrijving van de aanpak van seksuele en criminele uitbuiting gaan we in op de registratie van signalen en de acties die worden ondernomen. Daarnaast gaan we in op de manier waarop betrokken partijen samenwerken. We eindigen deze paragraaf met een aantal knelpunten die een belemmering kunnen vormen voor het zicht op seksuele en criminele uitbuiting.

Signalering en registratie

Alle signalen van seksuele en criminele uitbuiting die worden opgevangen door professionals worden door hen in interne systemen geregistreerd en zo concreet mogelijk in kaart gebracht. Ook vermoedens

²³ <https://www.vitalevakantieparken.nl/Over+ons/Programma+Vitale+Vakantieparken/default.aspx>

²⁴ <https://www.vitalevakantieparken.nl/Over+ons/doelstelling/default.aspx>

²⁵ <https://www.ede.nl/nieuws/einde-controledag-recreatieterrein-het-bospark>

²⁶ <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/6880215/90-mensen-blijken-illegaal-te-wonen-op-Bospark-Ede>

²⁷ <https://www.edestad.nl/112/misdaad/674306/grote-controle-actie-op-edese-vakantieparken>

²⁸ Zie de signalenlijst die wordt gebruikt in het aanmeldingsformulier van CoMensha: <https://www.comensha.nl/onze-help-desk/aanmelden-van-slachtoffers/>

van uitbuiting worden hierbij geregistreerd; bij ‘kleine’ signalen wordt geprobeerd meer achtergrondinformatie te verzamelen. Een hulpverleningsorganisatie geeft met betrekking tot seksuele uitbuiting bijvoorbeeld aan dat elk contact met externen over vermoedens geregistreerd wordt. Volgens professionals is het bij de registratie van belang om een onderscheid te maken tussen vermoedens en concrete signalen. Regelmatig doen er namelijk onder professionals verhalen de ronde van seksuele of criminele uitbuiting zonder dat duidelijk is waar de signalen vandaan komen.

Uitwisseling signalen en informatie

Signalen van seksuele en criminele uitbuiting worden doorgegeven aan de politie en vervolgens wordt de casus verrijkt met informatie van de melder, de politie en eventuele andere betrokken professionals. De betreffende persoon wordt bijvoorbeeld opgezocht in politiesystemen of in de BRP. De aandachtsfunctionaris heeft hierbij de regie. Ook bespreken betrokken partijen onderling hun vermoedens van uitbuiting. Dit gebeurt vaak bilateraal, omdat professionals elkaar onderling goed weten te vinden.

Een belangrijke afweging voor hulpverleningsorganisaties wat betreft seksuele uitbuiting hierbij is in hoeverre informatie van het vermeende slachtoffer gedeeld kan worden met politie. Hierbij staat het belang van die persoon centraal. In principe wordt informatie alleen gedeeld in overleg en met toestemming van het slachtoffer. Wanneer een professional zonder medeweten van het slachtoffer contact opneemt met de politie, kan dit namelijk negatieve gevolgen hebben voor de vertrouwensband. Als de uitbuiting echter nog gaande is en er sprake is van een gevaarlijke situatie, wordt zo snel mogelijk de politie ingelicht, ook zonder toestemming van het slachtoffer. Het beëindigen van de uitbuiting heeft op dat moment de eerste prioriteit.

Acties

Als de politie signalen van seksuele of criminele uitbuiting binnenkrijgt, is een mogelijke vervolgactie dat een wijkagent langsgaat om te posten. Uiteindelijk kunnen politie en gemeente besluiten om een gezamenlijke actie uit te voeren door bijvoorbeeld het betreffende huis binnen te vallen. Het gaat hier vaak om een integrale actie waarbij ook Moviera aanwezig is. Centraal in de aanpak en in de samenwerking van **criminele uitbuiting** staat de ‘groepsaanpak’ gericht op jongeren. Het gaat hier om de Plusminmееmethode²⁹ die de gemeente samen met de organisatie Straatcontact heeft opgezet. In alle situaties waarin sprake is van groepsgedrag in de openbare ruimte en criminaliteit of overlast opvalt, wordt besproken welke rol alle individuen hebben, en wordt geprobeerd de ‘kopstukken’ in beeld te krijgen. Regelmatig worden casussen gezamenlijk inhoudelijk besproken. Jongerenwerkers vervullen hierbij een belangrijke rol.³⁰ Zij stellen dat zij vooral gericht zijn op preventie en het opbouwen van duurzame relaties. Hierbij is het van belang om het gesprek aan te gaan met het vermoedelijke slachtoffer, om meer zicht te kunnen krijgen op de mogelijke uitbuitingssituatie. Jongerenwerkers proberen bijvoorbeeld het gesprek aan te gaan met de jongeren wanneer zij ‘op de uitkijk’ staan. Het is echter lastig om een vertrouwensband op te bouwen en dit kost veel tijd.



Jongerenwerker: “Dat criminele uitbuiting er is, zeker weten. Maar om er de vinger op te leggen, dat is lastig. Het begint bij het signaleren, en dat moeten we zo veel mogelijk delen met onze contacten in de wijk. Daar ligt de focus op bij ons.”

Binnen de aanpak mensenhandel van de gemeente is een meldroute voor de signalering van mensenhandel opgenomen. De aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. Wat betreft seksuele uitbuiting komen de meeste signalen via Veilig Thuis Gelderland Midden of via wijkteams binnen bij deze aandachtsfunctionaris. Ook komen signalen binnen via het gemeentelijke Interventieteam en meldpunt Meld Misdaad Anoniem. De zorgcoördinator mensenhandel van Moviera wordt hierbij betrokken en gevraagd mee te denken over mogelijke vervolgstappen. Daar-

²⁹ https://www.straatcontact.nl/pg-29326-7-95277/pagina/methode_straatcontactnl.html

³⁰ Samen met Bureau Beke is bijvoorbeeld project ‘Rising Stars’ ontwikkeld. Dit project is erop gericht om te voorkomen dat jongeren uit beeld vallen van politie, BOA’s en jeugdwerkers, en om criminaliteit onder deze groep te verlagen.

naast is er sprake van een screeningsoverleg met als deelnemende partijen AVIM, de ketenregisseur gemeente Arnhem, zorgcoördinatoren en recentelijk ook Veilig Thuis. Maar volgens respondenten wordt daar vooral casuïstiek uit Arnhem besproken en zijn er nog geen casussen uit Ede besproken. Dit komt doordat deze al besproken worden op het lokale ondermijningsoverleg.

Samenwerking

Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking in Ede op het gebied van aanpak van seksuele en criminele uitbuiting. Zij vinden dat de lijnen tussen de betrokken organisaties, waaronder AVIM, jongerenorganisaties, huismeesters, Moviera, RIEC, de plaatselijke politie (wijkagenten), de gemeente en Veilig Thuis, kort zijn. Wanneer bijvoorbeeld de jongerenwerker of woonconsulenten signalen van uitbuiting opvangen, nemen zij direct contact op met de wijkagent om eventuele vervolgstappen te bespreken.

Partijen hebben onderling regelmatig contact, bijvoorbeeld over het uitwisselen van vermoedens van criminele of seksuele uitbuiting. Ze bespreken of anderen signalen herkennen en of iets op meerdere plekken speelt. Signalen van uitbuiting worden ook altijd op het lokale ondermijningsoverleg besproken met partners als politie, toezicht, omgevingsdienst, RIEC en adrescontrole. Regelmatig komen organisaties samen in overleggen, om casussen en signalen uit de wijk te bespreken. Voor criminele uitbuiting zijn de belangrijke betrokken organisaties Veilig Thuis, Iris verslavingszorg, CJG, de gemeente, huismeesters van flatgebouwen of appartementencomplexen, jongerenwerkers en de wijkagent. Voor seksuele uitbuiting zijn daarnaast Moviera, zorginstelling Pluryn, AVIM en het Leger des Heils relevante partijen.



Jongerenwerker: "Alles wat opvalt, deel je zo veel mogelijk om zicht te krijgen en te checken of het herkend wordt door partners."

Doordat er regelmatig onderling overleg is, is de drempel laag om contact met elkaar op te nemen. Vaak gaat het om telefonisch contact, en worden afspraken per mail vastgelegd. Bij urgente zaken is er daarnaast/daarna ook altijd sprake van face-to-facecontact. De aandachtsfunctionaris mensenhandel heeft hierbij de regie.

De wijkagent zegt ook dat sprake is van een nauwe samenwerking met huismeesters. Huismeesters van- gen veel op van wat er speelt in (huur)woningen. Hierdoor hebben zij goed zicht op mogelijke signalen. Er komen bij de huismeesters dan ook regelmatig signalen binnen van die groep. Als zij een situatie niet vertrouwen, nemen ze direct contact op met de wijkagent en wordt de situatie gezamenlijk opgepakt; bijvoorbeeld wanneer zij opmerken dat een huis verloedert en de zoon mogelijk criminele activiteiten uitvoert in de woning, terwijl zijn moeder grip op de situatie verliest.

Aanpak arbeidsuitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aanpak van arbeidsuitbuiting onder arbeidsmigranten die op vakantieparken verblijven. Dit doen we aan de hand van observaties tijdens een vakantieparkcontrole.

Signalering en registraties

Om zicht te krijgen op arbeidsuitbuiting in Ede voert de gemeente samen met haar partners handhavingscontroles uit. Met name Omgevingsdienst De Vallei (ODDV) en ISZW zijn hierbij belangrijke partners. Team Adrescontrole van de gemeente controleert of arbeidsmigranten zijn geregistreerd op het adres waar zij verblijven en team Handhaving controleert onder andere vergunningen van uitzendbureaus. Daarnaast is ODDV verantwoordelijk voor de handhaving van bouwwetgeving, waaronder permanente bewoning van vakantieparken. Zij zijn vaak aanwezig op vakantieparken en controleren gericht arbeidsmigranten, die zij lokaliseren aan de hand van buitenlandse nummerborden en busjes van uitzendbureaus. Dit doen zij om te achterhalen hoe lang arbeidsmigranten op een vakantiepark verblijven en of hun verblijfsduur binnen de vergunningseisen voor vakantieparken past. Ook de politie voert controles uit en voorziet de gemeente en ODDV waar nodig van aanvullende informatie over een casus. ISZW voert ook controles uit en wordt door partijen zoals de politie, gemeente en ODDV betrokken als

er arbeidsuitbuiting wordt gesignaleerd. De gemeente en ODDV registreren beiden signalen intern, maar deze blijken niet altijd even makkelijk terug te vinden en niet voor alle medewerkers toegankelijk. Hierdoor bestaat het risico dat als bepaalde medewerkers uit dienst gaan, de signalen niet meer goed terug te vinden zijn.

Acties

Naast de doorlopende controles door verschillende instanties afzonderlijk, wordt in Ede ook af en toe een integrale vakantieparkcontrole gehouden om het zicht op arbeidsuitbuiting (en andere ondermijnende activiteiten) te verbeteren en hierop ook meteen actie te ondernemen. Het Ariadne project, gemeente Ede, politie, ISZW en de Belastingdienst controleren dan gezamenlijke de bewoners en voertuigen op een vakantiepark. Maatschappelijke opvang nam bij de controle die wij observeerden ook deel om personen te begeleiden naar een andere woning als zij daar behoefte aan hebben. De controle wordt gecoördineerd door het Ariadne project en heeft als doel om te controleren of personen recreatief op het park verblijven. Als personen langer dan 180 dagen achtereenvolgend het recreatiepark als woonhuis gebruiken, wordt het adres aangemerkt als hoofdadres. Een groep die vaak te lang op een vakantiepark verblijft zijn de arbeidsmigranten. De bewoning is dan in strijd met het bestemmingsplan (recreatie) en de bewoner moet de woning verlaten. Naast permanente bewoning is er tijdens de controle aandacht voor criminele activiteiten en worden openstaande boetes en belastingschulden gevorderd. Hiertoe worden ook identiteitspapieren en nummerborden van auto's gecontroleerd. De controle is echter niet alleen gericht op het achterhalen of o.a. arbeidsmigranten een overtreding begaan, maar er is ook aandacht voor hun leefomstandigheden en signalen van arbeidsuitbuiting op het gebied van werk en huisvesting.

De controle begint om 4:30, zodat ook de personen die al vroeg naar hun werk gaan gecontroleerd kunnen worden. De controlestraat is zo opgebouwd dat de aanwezige partijen zijn opgesteld in tenten langs de centrale toegangsweg. Iedereen die het park verlaat moet zo langs de controleposten. Na de ochtendspits gaan er ook toezichthouders het park op om de personen die nog in hun woning aanwezig zijn te controleren en waar nodig door te sturen naar een controlepost. Bij elke controlepost wordt de persoon doorgestuurd naar de volgende relevante post, totdat deze persoon een controlebewijs ontvangt en het park mag verlaten. Eerst worden de identiteitspapieren gecontroleerd en wordt door een handhaver een korte vragenlijst afgenomen over zaken als het verblijf op het vakantiepark, het woonadres, werk, de financiële situatie en eventueel het voertuig. Als hieruit blijkt dat de persoon te lang op het vakantiepark verblijft en hier niet is ingeschreven, wordt deze doorgestuurd naar de tent van de gemeente waar zij terplekke worden ingeschreven in de GBA op het adres van het vakantiepark. Zij ontvangen vervolgens een brief op dit adres waarin staat uitgelegd dat het niet toegestaan is om permanent op dit adres te verblijven en waarin is aangegeven op welke termijn zij de woning dienen te verlaten. Als er acute signalen van arbeidsuitbuiting blijken uit de eerste check, wordt de persoon doorverwezen naar de stand van ISZW voor verder onderzoek. Voor indicaties van andere illegale praktijken of achterstallige betalingen zijn de politie en de Belastingdienst aanwezig.

In de provincie Gelderland en ook in Ede worden met enige regelmatig dergelijke controles uitgevoerd. Zo proberen de betrokken partijen te voorkomen dat vakantieparken hotspots voor criminele activiteiten worden. Door een gezamenlijke aanpak in te zetten, wordt tevens getracht het waterbedeffect te voorkomen. Als er op alle vakantieparken in de regio controles worden gehouden bij signalen van criminele activiteiten, wordt het moeilijker voor onwelwillende personen om hun criminele activiteiten simpelweg voort te zetten in een vakantiepark in de aangrenzende gemeente. Door arbeidsmigranten in te schrijven in de gemeente, heeft de gemeente eveneens meer zicht op wie zich in de regio bevindt. Ook al is de inschrijving op het vakantiepark slechts tijdelijk, het biedt de arbeidsmigranten voor die tijd wel een postadres in de gemeente. Dit stelt hen in staat om zaken te regelen zoals het aanvragen van een ID-kaart en maakt ze bereikbaar voor de gemeente. Bovendien kunnen zij op deze manier regiobinding opbouwen, wat hen in staat stelt om aanspraak te maken op opvang als zij op straat belanden.

Samenwerking

De samenwerking tussen de verschillende partijen verloopt naar eigen zeggen goed. De betrokkenen die wij hebben gesproken zijn blij dat zij gezamenlijk optrekken en de lijnen kort zijn. Dit blijkt ook tijdens de

integrale controle: iedereen heeft een duidelijke rol en onder de regie van het Ariadne project wordt goed samengewerkt. Ook buiten de integrale controles om werken handhavers van ODDV die de vakantieparken controleren, de gemeente, politie en ISZW nauw samen. Zij brengen elkaar *proactief* op de hoogte van signalen van misstanden, waaronder ook arbeidsuitbuiting.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Aard van mensenhandel

Ede

4

4 Aard van mensenhandel in Ede

In dit hoofdstuk bespreken we de aard van mensenhandel in Ede. We bespreken dit per type uitbuiting. In paragraaf 4.1 komt de aard van seksuele uitbuiting aan bod, paragraaf 4.2 gaat over de aard van criminele uitbuiting en 4.3 over de aard van arbeidsuitbuiting. Hierbij worden de aandachtsgebieden en bronnen uit paragraaf 2.2 aangehouden. Het is belangrijk om op te merken dat de beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de ervaringen van professionals die zijn geïnterviewd (zie bijlage 2 voor een overzicht). Hun beschrijvingen berusten vaak op onderbuikgevoelens en zijn daarom niet te kwantificeren of objectiveren.

4.1 Aard van seksuele uitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aard van seksuele uitbuiting in de gemeente Ede. We gaan eerst in op de signalen van seksuele uitbuiting van minderjarigen in zorginstellingen die professionals genoemd hebben. Vervolgens gaan we in op de kenmerken van de doelgroep die naar voren zijn gekomen in de gesprekken.

Signalen

Volgens geïnterviewden komt het weinig voor dat zij seksuele uitbuiting signaleren. Zij hebben het idee dat het niet veel speelt in Ede, maar wel vaker dan zij signaleren. Zij denken namelijk dat bij seksuele uitbuiting het contact tussen slachtoffers en daders en tussen slachtoffer en klanten vaak online wordt gelegd, wat het voor instanties moeilijk maakt om hier zicht op te krijgen. Ook denken zij dat slachtoffers door schaamte of angst misschien niet snel hun ervaringen delen met professionals. Hieronder gaan we in op enkele signalen die professionals wel benoemen.

De geïnterviewden hebben enkele situaties van ‘groomen’ meegemaakt, waarbij een volwassene op het internet zich jonger voordoet en in contact probeert te komen met een minderjarige. Ook zien geïnterviewden af en toe het ‘klassieke loverboyverhaal’, waarbij een jongen met verleidingstactieken een meisje ‘inpalmt’ en vervolgens overhaalt om sekswerk te verrichten. In de meeste gevallen vindt het contact tussen dader en slachtoffer online plaats, in chatrooms of via Snapchat. Bij deze casussen gaat het vooral om meisjes uit jeugdzorginstellingen. Zij beïnvloeden elkaar met verhalen over ‘makkelijk’ geld verdienen via sekswerk. Het is echter lastig om aan te tonen dat het om dwang gaat. Omdat het in de meeste gevallen echter om minderjarige meisjes gaat, hoeft er volgens de definitie van uitbuiting geen sprake te zijn van aangetoonde dwang. Minderjarigheid betekent op zich al een kwetsbare positie. Als een derde persoon verdient aan sekswerkzaamheden van een minderjarige is er hoe dan ook sprake van uitbuiting.

Naast de bovenstaande algemene omschrijvingen van een situatie van seksuele uitbuiting, is een aantal signalen genoemd waarbij professionals vermoedden dat er mogelijk sprake was van seksuele uitbuiting:³¹

- Een melding met betrekking tot een minderjarig meisje dat sekswerk zou verrichten. Haar ouders zouden hiervan op de hoogte zijn maar niet ingrijpen. Het blijft echter bij één melding.
- Een minderjarig meisje bij wie de ouders aangeven zich zorgen te maken over een ‘verdacht’ vriendje. Later komt naar voren dat de ouders niet tevreden zijn met het vriendje, en blijkt er geen sprake te zijn van uitbuiting.
- Een casus waarbij een minderjarig meisje uit Arnhem door een jongen in Ede gevraagd wordt om in de prostitutie te werken. Omdat het meisje hierna in een zorginstelling in een andere gemeente geplaatst wordt, valt deze casus hierdoor buiten de gemeente Ede.

Ook benoemen verschillende geïnterviewden een casus van een jong meisje uit een jeugdinstantie, waarbij sterke vermoedens spelen over het uitvoeren van sekswerk. Hieronder beschrijven we deze casus uitgebreid.

³¹ Het gaat hier wel om minderjarige meisjes, maar niet uitsluitend over meisjes in jeugdzorginstellingen.

Het gaat om een (op dat moment) minderjarig meisje uit een jeugdinstelling bij wie sprake is van een LVB-problematiek. Ze is opgegroeid in een gezin met veel problemen, en door betrokken professionals wordt ze omschreven als 'beïnvloedbaar' en 'kwetsbaar'. Ze loopt regelmatig weg van de instelling waar ze woont, en is dan maanden weg.

Onder andere door de volgende signalen hebben professionals het vermoeden dat zij in deze maanden tegen betaling sekswerk uitvoert:

- Ze plaatst foto's op Snapchat met duur eten en flessen wijn op de achtergrond. Ze is daarnaast onder meerdere namen en accounts actief op Snapchat, waardoor ze moeilijk te vinden is.
- Na een periode waarin ze is weggelopen, is ze net buiten een woning gevonden die bekend staat als prostitutiehuis en (onder invloed) in bed aangetroffen met een oudere man.
- Ze weet op een gegeven moment precies wat ze moet doen om buiten beeld van de jeugdinstelling te blijven. Ze wordt bijvoorbeeld 's nachts opgehaald, op een plek precies uit het zicht van de camera's.
- Ook is er sprake van sociaal wenselijk contact met medewerkers van de instelling als ze weg is uit de instelling, zodat ze wel op de radar blijft. Ze stuurde bijvoorbeeld berichtjes dat het goed met haar ging.
- Als ze is weggelopen komt ze meestal goed verzorgd weer terug: met mooie kleding en make-up.



'We hebben vaker jongeren die weglopen, die komen moe terug en zijn vies. Zij was altijd tip top in orde, dat was zorgelijk.'

Betrokken professionals hebben daarom een sterk vermoeden dat ze betrokken is bij prostitutie. Het is echter lastig om dit te bewijzen, of in beeld te krijgen wat er precies gebeurt. Volgens de gehanteerde definitie zijn minderjarigheid en misbruik van LVB-problematiek vormen van dwang. Als een derde persoon verdient aan haar sekswerkzaamheden, is hier sprake van seksuele uitbuiting.

Professionals stellen dat het met enige regelmaat voorkomt dat meisjes in jeugdinstellingen elkaar onderling opstoken en elkaar overhalen om 'makkelijk geld te verdienen'. Uiteindelijk neemt het meisje in kwestie ook andere meisjes uit de instelling mee richting de Randstad en brengt hen in contact met het netwerk waar zij bij betrokken is.

Op dit moment is zij meerderjarig en neemt ze deel aan een traject voor begeleid wonen, maar bestaan er nog steeds zorgen over haar bij professionals.

Geïnterviewden benoemen een aantal middelen die worden ingezet in bovenstaande situaties: (dreigen met) geweld, misbruik maken van kwetsbare positie (zoals LVB-problematiek of minderjarigheid) of chantage met opnames van het sekswerk, met de dreiging deze te tonen aan familie en vrienden.

Eén geïnterviewde ziet steeds vaker signalen van *minderjarige* slachtoffers van seksuele uitbuiting. Hij denkt dat dit waarschijnlijk komt doordat er steeds meer aandacht is (o.a. in de media) voor uitbuiting bij deze groep, en dat meer organisaties zich bezighouden met het fenomeen (zoals Moviera en Meldpunt Loverboys). Deze geïnterviewde vermoedt dus dat het zicht op het fenomeen verbetert en dat het niet daadwerkelijk meer voorkomt dan vroeger.



'Als er minder aandacht voor is, zie je minder signalen. Als er meer aandacht is, dan zie je meer signalen.'

Kenmerken doelgroep

In casussen die bij de geïnterviewde professionals in beeld zijn, gaat het om slachtoffers in een kwetsbare positie. Professionals benoemen enkele kenmerken die zij als risicofactor zien. Deze risicofactoren zijn niet alleen gebaseerd op ervaringen in Ede, maar ook op ervaringen uit de regio of het Nederlandse beeld. Risicofactoren zijn volgens hen een onveilige jeugd, wonen in een zorginstelling en/of met LVB-problematiek. Een specifieke, vermoedelijke, risicogroep in regio Ede die wordt genoemd bestaat uit jonge vrouwen die opgroeien in een streng religieus en gesloten gezin. In deze gezinnen wordt vaak niet

openlijk gesproken over seksualiteit en wordt veel waarde gehecht aan eerbaarheid. Daarom zullen kinderen meer schaamte voelen als er sprake is van seksuele uitbuiting en terughoudender zijn om hun ouders op de hoogte te brengen. Hierdoor is de kans groter dat de situatie uit de hand loopt voordat deze in beeld komt bij volwassenen. Professionals wijzen er echter op dat slachtoffers zich niet altijd in een kwetsbare positie hoeven te bevinden, maar dat een sterke behoefte aan aandacht, liefde of geld ook een risicofactor kan vormen voor slachtoffer uit een stabiele privésituatie.



'Je denkt snel aan de gebruikelijke standaardsituatie: verloederde wijk, lage inkomens. Je hebt stereotypes in je hoofd, maar dit gebeurt ook bij gezinnen die normaal lijken van de buitenkant.'

Professionals hebben het idee dat er maar een klein aantal daders in beeld is. Het zijn over het algemeen jonge jongens, van onder de 23 jaar (een paar jaar ouder dan de meisjes die zij uitbuiten). In sommige gevallen ronselt een slachtoffer andere jonge vrouwen, bijvoorbeeld die in dezelfde jeugdinstelling wonen. Hierdoor kunnen de slachtoffer- en daderrol in elkaar overlopen.

4.2 Aard van criminele uitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aard van criminele uitbuiting in de gemeente Ede. Tevens beschrijven we eerst de signalen van criminele uitbuiting in Veldhuizen en Ede-Zuid die naar voren zijn gekomen in de groepsgesprekken. Daarnaast beschrijven we algemene indrukken van de geïnterviewden, zoals de overlap tussen criminele en seksuele uitbuiting. We eindigen deze paragraaf met een beschrijving van de kenmerken van slachtoffers.

Signalen

Het is belangrijk om vooraf te vermelden dat de geïnterviewde professionals met name 'onderbuikgevoelens' benoemen en minder concrete signalen van criminele uitbuiting. Dit maakt het voor hen lastig om aan te geven of er sprake is van 'dwang' en dus om onderscheid te maken tussen 'gewone' criminaliteit of criminele uitbuiting waarbij sprake is van dwang. Wel benoemen professionals enkele vormen van criminaliteit waar zij weleens signalen van criminele uitbuiting waarnemen. Het blijft voor professionals echter lastig inschatten of daders van deze vormen van criminaliteit tevens slachtoffer van uitbuiting zijn.

Een aantal professionals die gericht zijn op preventie, geeft aan zelf niet diep in te gaan op casussen van criminele uitbuiting. Zij hebben bij een signaal vaak niet de instrumenten ter beschikking om te bewijzen dat er echt sprake is van mensenhandel. Volgens eigen zeggen kunnen zij voornamelijk een rol spelen wat betreft signalering en opschalen naar bijvoorbeeld de politie, die vervolgens als taak heeft om verder onderzoek uit te voeren.



Handhaver: 'Jongens van 16 jaar met hele dure trainingspakken: dan denk je, hier klopt iets niet. Maar het is lastig, want je moet ook met bewijs komen. Ik heb het te doen met wat ik op straat zie. Maar echt uitzoeken is meer aan de politie.'

Hieronder beschrijven we de signalen van criminele uitbuiting die door professionals genoemd zijn. Aangezien de signalen die genoemd zijn in beide wijken over het algemeen overeenkomen, beschrijven we de signalen van beide wijken samen. Wanneer er sprake is van verschillen tussen de wijken, zullen we deze benoemen.

Druggerelateerde criminaliteit

Als professionals het hebben over druggerelateerde criminaliteit, spreken zij alleen over jongens en mannen en niet over meisjes en vrouwen. Een voorbeeld dat regelmatig genoemd is, zijn jonge jongens in dure auto's. Hierbij hebben professionals het idee dat het 'foute boel' is, maar vinden ze het lastig om daar goed zicht op te krijgen. Men heeft het vermoeden dat jongeren in deze gevallen op een illegale manier aan geld komen, vermoedelijk via drugshandel. Professionals zien regelmatig signalen van jonge jongens die hiervoor worden gebruikt, bijvoorbeeld door in opdracht van anderen drugs te dealen of op de uitkijk te staan bij een drugsdeal. In dat laatste geval gaat het om een jongere die ergens alleen op de uitkijk staat, terwijl andere jongens wegrennen op de achtergrond wanneer een professional in de buurt komt. Andere signalen die bij professionals zorgen voor een 'niet plus' gevoel zijn jongeren die rondhangen en rondrijden zonder doel, veel cash geld op zak hebben en het dragen van dure trainingspakken. In sommige gevallen worden jonge jongens ook gedwongen om deel te nemen aan de drugscriminaliteit. Een professional legt uit dat er sprake is van een sterke groepsdynamiek waarbij jongeren hoogerop in de rangorde willen komen en daarvoor dingen doen die ze eigenlijk niet willen doen. Ook zijn er zorgen om misbruik van LVB'ers die worden ingezet in de drugshandel.

In meerdere gevallen, zo stellen professionals, worden jongens door een grote broer of neef 'opgeleid', waarbij zij eerst alleen op de uitkijk mogen staan en later ook betrokken worden bij andere drugs gerelateerde activiteiten. In deze gevallen is het echter heel lastig om de situatie in kaart te brengen, en in beeld te krijgen of er sprake is van dwang.



Jongerenwerker: 'Als iemand nieuwe dure schoenen heeft, dan vraag je toch hoe dat kan terwijl ze geen baantje hebben. Maar het is wel moeilijk om te zeggen of ze echt uitgebuit worden. Er is veel schaamte en ze willen er niet over praten. Dan zeggen ze toch snel weer dat de schoenen nep zijn.'

Witwassen

Daarnaast worden signalen gezien van jonge jongens die gebruikt worden als 'geldezel'. Professionals spreken hier uitsluitend over jongens; zij kennen geen gevallen van meisjes die in worden gezet als geldezel. Hierbij wordt de bankrekening van een jongere gebruikt om geld wit te wassen door een groot bedrag over te maken en daarna weer weg te sluizen naar een andere rekening. De jongeren wordt beloofd dat zij een percentage van het bedrag ontvangen, maar krijgen dit vervolgens niet altijd. Echter is het niet duidelijk of er hierbij sprake is van dwang of dat zij hier vrijwillig aan mee doen. In sommige gevallen ging het om minderjarige jongens, volgens de gehanteerde definitie van uitbuiting hoeft er dan geen sprake te zijn van aangetoonde dwang.

(Winkel)diefstal

Ook benoemen professionals signalen van criminele uitbuiting binnen Roma-families. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen die worden aangezet om te stelen. Een professional noemt een voorbeeld waarbij een kind moet stelen bij een drogist. Het kind wil niet, maar wordt weer teruggestuurd de winkel in en krijgt vervolgens op z'n kop als hij/zij betrapt is bij het stelen. Daarnaast worden kinderen binnen deze families gedwongen om te trouwen, waarbij zij vervolgens moeten stelen om de bruidsschat terug te betalen. Deze gemeenschap is volgens de professionals erg gesloten en staat niet open voor hulpverlening. Dit maakt het lastig om meer zicht te krijgen op dergelijke situaties.

Oneigenlijk gebruik van de woning

Ten slotte worden signalen genoemd van (kwetsbare) ouders van wie de kinderen (en partners) de woning overnemen en gebruiken voor criminele activiteiten zoals prostitutie of drugshandel. Als voorbeeld wordt een situatie omschreven waarbij een oudere moeder naar een verpleeghuis is gegaan. Zij had een zoon met een LVB-problematiek en zijn vriendin gebruikte de woning voor prostitutie. Deze zaken komen aan het licht na meldingen van burens over bijvoorbeeld bepaald bezoek dat langskomt, veel geluidsoverlast of huiselijk geweld. Daarnaast doen deze ouders, onder andere in verband met een loyaliteitsgevoel, niet snel melding van de situatie. Het is in deze gevallen echter lastig aan te geven of er sprake is van dwang en dus van uitbuiting.

Specifiek in *Ede Veldhuizen* zijn er ook (enkele) gevallen bekend van (kleinschalige) hennepkwekerijen, waarbij personen hennep verbouwen om een eerdere schuld af te lossen bij een ander. Daarnaast was er in deze wijk een ‘bloedprikbende’ binnen een Roma-familie actief, waarbij mensen langs de deuren gingen met het verhaal dat bloed afgenomen moest worden. Dit bleek echter een afleidingsmanoeuvre te zijn om een tweede persoon het huis te laten doorzoeken voor waardevolle spullen. Ook bij deze situatie is het lastig aan te tonen of er sprake is van dwang, hierbij speelt ook de geslotenheid van de Romagemeenschap een belemmerende rol.

Algemene indrukken

Zoals eerder genoemd is het voor de professionals lastig om vast te stellen of het in bovengenoemde situaties om dwang gaat. Volgens hen speelt met name *groepsdynamiek* een rol, waarbij leiders meelopers inzetten voor ‘klusjes’. De laatste groep heeft een grote behoefte om ‘erbij te horen’ en om hoger in de rang te komen, en zijn hierdoor makkelijk beïnvloedbaar. Dit meeloopedrag kan uiteindelijk leiden tot crimineel gedrag.

Kenmerken doelgroep

Kenmerken van vermoedelijke slachtoffers van criminele uitbuiting zijn volgens professionals divers. In relatie tot de groepsdynamiek die centraal staat bij de benadering van de problematiek, gaat het om ‘meelopers’ die worden ingezet voor criminele activiteiten. Het betreft dan met name jonge jongens, met verschillende achtergronden. Daarnaast wordt ook genoemd dat jongeren met LVB-problematiek meer beïnvloedbaar zijn, en hierdoor extra kwetsbaar. Professionals vinden het echter lastig om de groep specifiek te omschrijven. Een geïnterviewde geeft aan dat met name jongeren uit gezinnen met lagere inkomens gevoelig zijn voor geld en status. Een ander zegt:



Wijkagent: ‘Het kan iedereen gebeuren, iedere jongere is wel gevoelig voor snel geld en status. Het is erg afhankelijk van mensen met wie ze omgaan. Bijvoorbeeld bij een vriendengroep waar veel wiet wordt gebruikt, ontstaat eerder betrokkenheid bij drugshandel.’

Professionals zien ook gevallen waarbij jongeren eerst zelf slachtoffer zijn geweest, en zich vervolgens hebben ‘opgewerkt’ en nu de daderrol overnemen.

4.3 Aard van arbeidsuitbuiting

De gemeente Ede krijgt via toezichthouders van de gemeente en Omgevingsdienst De Vallei (ODDV) naar eigen zeggen met enige regelmaat signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting van bewoners van vakantieparken.³² Het gaat hierbij vrijwel altijd om arbeidsmigranten (meestal afkomstig uit Oost-Europa) die op een vakantiepark verblijven en onder slechte omstandigheden wonen, werken of reizen. Hoeveel arbeidsmigranten er op vakantieparken verblijven fluctueert sterk, omdat zij vaak niet lang op dezelfde plaats blijven wonen. In deze paragraaf benoemen we eerst welke signalen van arbeidsuitbuiting op vakantieparken in Ede worden opgemerkt. Vervolgens beschrijven we aan de hand van observaties bij een integrale handhavingscontrole hoe zo’n controle in zijn werk gaat. Bij deze controle hebben we ook gesproken met arbeidsmigranten, die mogelijk te maken hebben met arbeidsuitbuiting. We beschrijven in hoeverre er signalen van mensenhandel naar voren komen in deze gesprekken.

Signalen

Uit gesprekken met handhavers blijkt dat zij geen vaste definitie van arbeidsuitbuiting hanteren, maar uit ervaring weten welke signalen hierop kunnen wijzen. Deze signalen komen vaak naar voren door

³² De beschrijvingen van de Edese situatie in deze paragraaf zijn gebaseerd op gesprekken met betrokkenen van de gemeente en ODDV, evenals observaties tijdens de handhavingscontrole.

observaties tijdens controles en gesprekken met arbeidsmigranten. De meeste signalen hebben te maken met huisvesting, die volgens hen meestal wordt geregeld door het uitzendbureau:

- Er verblijven te veel personen in één woning.³³ Hierdoor komen brandveiligheid, privacy en leefbaarheid in het geding.
- De huurprijzen staan niet in verhouding tot de huisvesting die wordt aangeboden. Door een hoge prijs te vragen per bed verdient het uitzendbureau aan de huisvesting.
- De arbeidsmigrant zegt dat de huur wordt ingehouden op het salaris. Dit is een manier om arbeidsmigranten te dwingen om de huisvesting af te nemen, waarbij het voor hen minder inzichtelijk is hoeveel ze hier precies voor betalen.
- Betrokkenheid van bepaalde uitzendbureaus en huisvesters die bekend staan om de uitbuiting van arbeidsmigranten.
- Slechte omstandigheden van de huisvesting, zoals slechte kwaliteit van de woning en kapotte voorzieningen.

Handhavers komen soms ook signalen tegen van illegaal sekswerk, mogelijk seksuele uitbuiting. Het voornaamste signaal is dat er enkele buitenlandse vrouwen midden op de dag de deur open doen in schaarse kleding.

Ervaringen van arbeidsmigranten met arbeidsuitbuiting

Hieronder beschrijven we de bevindingen uit interviews met vijftien arbeidsmigranten op een vakantiepark in Ede. Het gaat om arbeidsmigranten die Nederlands niet als eerste taal hebben en al meer dan 180 dagen ongeregistreerd op het vakantiepark verblijven. Alle geïnterviewden zijn afkomstig uit Oost-Europa: we spreken elf Polen, twee Roemenen en twee Slowaken. Ze werken in de productie-, logistiek-, techniek- of autobranche. Alle geïnterviewden wonen of werken in Ede.

Huisvesting

Op een geïnterviewde na woont iedereen op het vakantiepark. Ze hebben hier allen zelf voor gekozen en de huur wordt niet ingehouden op hun loon. De meesten zijn ook erg tevreden over de woning. Ze delen meestal een woning met hun partner of met vrienden. Een geïnterviewde geeft aan eerst te wonen in huisvesting van de werkgever, maar daarna zelf deze woning te hebben gevonden. De meeste van hen lijken er niet van op de hoogte te zijn dat het illegaal is om zo lang op een vakantiepark te verblijven.

Vervoer en arbeidscontract

De geïnterviewden reizen allen met eigen vervoer naar hun werk, vaak samen met hun partner of met vrienden. Enkele van hen geven aan beperkt te zijn in hun bewegingsvrijheid doordat ze 's avonds laat niet het vakantiepark mogen verlaten volgens het reglement van het vakantiepark. Als we hen vragen naar hun arbeidscontract, blijkt dat veel geïnterviewden hun contract niet in de eigen taal hebben ontvangen. Ze geven vaak aan dat de werkgever of het uitzendbureau het contract heeft uitgelegd in een combinatie van Engels en Nederlands, of dat het contract is uitgelegd door een collega die zowel de moedertaal van de geïnterviewde als de taal van het contract beheerst. De geïnterviewden vinden dit zelf prima.

Arbeidsomstandigheden

Enkele geïnterviewden vinden hun werk erg leuk en zijn hier heel blij mee. De meeste van hen vinden hun werk oké en doen het vooral voor het geld, maar niemand beoordeelt zijn of haar arbeidsomstandigheden als slecht. Ook zijn ze allemaal positief over de relatie met hun werkgever. Wel valt op dat de meeste geïnterviewden veel uren in de week werken (vaak zo'n 50 uur). In de meeste gevallen verdienen ze niet onder minimumloon. Twee geïnterviewden blijken ver onder minimumloon te verdienen, wat volgens het NVM een signaal van uitbuiting is. Zij waren er zelf echter niet van op de hoogte dat hun loon uitzonderlijk laag is en worden door de gemeente geïnformeerd over het minimumloon in Nederland.

³³ Volgens het Bouwbesluit 2012 dient er niet meer dan één bewoner per 12 vierkante meter gebruiksoppervlakte te wonen, zie: <https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012/hfd7/afd7-3/art7-18>.

Uitzendbureaus

De meeste geïnterviewden hebben hun werk gevonden met behulp van een uitzendbureau of via vrienden uit het land van herkomst die hier ook werken. Niemand heeft betaald voor de bemiddeling door een uitzendbureau. Ook de geïnterviewden die via een uitzendbureau hun baan hebben gevonden worden meestal rechtstreeks door de werkgever betaald. De twee personen die onder het minimumloon verdienen zijn bemiddeld naar werk door een uitzendbureau. Dit uitzendbureau ligt bij de gemeente al onder de loep voor betrokkenheid bij uitbuiting en lijkt ook hier bewust arbeidsuitbuiting te faciliteren.

Signalen van arbeidsuitbuiting

Uit onze gesprekken met arbeidsmigranten komt de volgende signalen van arbeidsuitbuiting uit de NVM lijst terug:

- Niet iedereen ontvangt zijn arbeidscontract in een taal die hij/zij voldoende begrijpt.
- Sommige arbeidsmigranten maken (te) lange werkweken.
- Twee geïnterviewden verdienen erg weinig, onder het minimumloon.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Tussentijdse conclusies

Ede

5

5 Conclusies Ede

Dit hoofdstuk bevat de tussentijdse conclusies van ons onderzoek in de gemeente Ede. We bespreken eerst de aard en omvang van mensenhandel en sluiten af met de belemmeringen en succesfactoren om mensenhandel in beeld te krijgen/houden.

5.1 Aard en omvang van mensenhandel

Vormen van mensenhandel

In Ede komen alle drie onderzochte vormen van mensenhandel voor: seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting. De gemeente Ede heeft in het bijzonder aandacht voor arbeidsuitbuiting, omdat er binnen de gemeente veel vakantieparken zijn waar arbeidsmigranten verblijven. Daardoor is deze vorm van uitbuiting volgens de betrokkenen in de gemeente ook het meest in beeld. Daarnaast spelen er bij professionals (bv. wijkagenten, jongerenwerkers, woonconsulenten) in de wijken Ede-Zuid en Veldhuizen ook zorgen over seksuele en criminele uitbuiting van jongeren.

Risicofactoren van slachtoffers en kenmerken van daders

Uit de groepsgesprekken met wijkprofessionals komt naar voren dat slachtoffers van criminele uitbuiting en slachtoffers van seksuele uitbuiting kenmerken delen. Bij beide vormen van mensenhandel gaat het in Ede om jongeren of minderjarigen die gevoelig zijn voor geld en status en daarnaast door professionals als beïnvloedbaar worden gezien. Deze beïnvloedbaarheid komt bijvoorbeeld voort uit een licht verstandelijke beperking of een instabiele thuissituatie. Daarnaast valt het professionals op dat slachtoffers van seksuele uitbuiting meestal meisjes zijn en slachtoffers van criminele uitbuiting meestal jongens. Slachtoffers van seksuele uitbuiting hebben volgens professionals veelal een sterke behoefte aan liefde en aandacht en professionals stellen dat die liefde en aandacht in het eigen sociale netwerk niet vanzelfsprekend is.

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting vormen in vergelijking met slachtoffers van seksuele en criminele uitbuiting een vrij afgebakende groep, met eigen kenmerken. Hier gaat het vooral om arbeidsmigranten, veelal uit Oost-Europa. Het zijn volgens betrokkenen relatief vaak mannen (maar ook vrouwen) van tussen de 20 en 40 jaar oud. Ze hebben weinig economisch perspectief in land van herkomst en gaan daarom vaak akkoord met een zeer laag loon en slechte arbeidsomstandigheden in Nederland. Het komt ook voor dat slachtoffers van tevoren niet weten in welke situatie zij terecht komen. Voor dit onderzoek spraken we tijdens een handhavingscontrole met vijftien arbeidsmigranten die verblijven op een vakantiepark in Ede. Het viel op dat in deze gesprekken twee signalen van uitbuiting naar voren kwamen. Daarnaast constateerde Inspectie SZW meerdere gevallen van arbeidsuitbuiting tijdens deze controle.

Uit gesprekken met wijkprofessionals (bv. wijkagenten, jongerenwerkers, woonconsulenten) blijkt dat daders van seksuele en criminele uitbuiting slecht in beeld zijn. Zij geven aan dat het vaak gaat om jongens of jongemannen, maar veel andere kenmerken zijn niet bekend. Ook zien zij weleens dat slachtoffers opklimmen in een criminele organisatie en de daderrol gaan innemen. Bij arbeidsuitbuiting gaat het vaak om enkele malafide uitzendbureaus die telkens opnieuw bij de gemeente in beeld komen. Zij balanceren vaak op het randje van uitbuiting en slecht werkgeverschap. Voor de gemeente zijn deze uitzendbureaus moeilijk aan te pakken. Als de gemeente bijvoorbeeld een pand van het uitzendbureau sluit, duikt de naam meestal snel weer op bij een ander pand. Dit heeft er ook mee te maken dat er momenteel nog geen vergunningsplicht is voor uitzendbureaus. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) adviseerde recentelijk dat er een compleet systeem van regelgeving moet komen met een verplichte certificering voor uitzendbureaus. ISZW is momenteel bezig met de verdere uitwerking van een dergelijk systeem. Ook zorgt ISZW dat arbeidsmigranten elke drie maanden op een ander vakantiepark verblijven, zodat ze geen problemen krijgen met het verbod op permanente bewoning op vakantieparken. Omdat het om bedrijven gaat, zo stellen betrokkenen in de gemeente, is het lastig om individuen strafbaar te stellen voor de uitgevoerde activiteiten en kunnen bedrijven doorgaan met hun activiteiten. Ook heeft de gemeente enkele vakantieparken in beeld waar arbeidsmigranten verblijven die verhoogd risico hebben om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Op deze parken verblijven meerdere personen die betrokken zijn (geweest) bij criminele activiteiten zoals drugshandel of huiselijk

geweld. In sommige gevallen zetten zij hun criminele activiteiten voort op een vakantiepark, waar relatief weinig toezicht is. Het komt voor dat de eigenaar van een vakantiepark controles op bijvoorbeeld maximale verblijftijd achterwege laat en signalen van verdachte activiteiten niet meldt.

Handeling, dwangmiddel en doel

In dit onderzoek hanteren we een definitie van mensenhandel die een handeling, een dwangmiddel en een doel bevat. De meest voorkomende handeling is tewerkstellen in formele of informele arbeid. Vooral bij arbeidsmigranten is huisvesten onder slechte omstandigheden een veelvoorkomende handeling. Hoewel het in onze gesprekken maar voor één persoon gold, geven handhavers aan dat in veel gevallen een uitzendbureau zowel de werkplek als de huisvesting regelt. Bij seksuele uitbuiting werven slachtoffers zelf soms ook nieuwe slachtoffers. Volgens betrokkenen in de gemeente zijn de meest voorkomende dwangmiddelen emotionele manipulatie (vooral bij seksuele uitbuiting) en misbruik maken van de kwetsbare positie van slachtoffers. Explicietere dwangmiddelen zoals bedreiging en geweld zijn we in Ede niet tegengekomen. Het doel is altijd financieel gewin. In Ede gaat het om opbrengsten uit seksuele uitbuiting of gedwongen diefstal. Daarnaast zien we ook meer indirect financieel gewin, namelijk bij geldezels (personen die hun bankrekening 'uitlenen'). Zij nemen zo al dan niet bewust deel aan georganiseerde misdaad doordat hun rekening wordt gebruikt om bijvoorbeeld geld wit te wassen of financiële transacties te doen in het drugsircuit.

Ervaren slachtofferschap

Slachtoffers van seksuele uitbuiting in Ede voelen zich in beperkte mate slachtoffer, in ieder geval in het begin van de uitbuitingssituatie. Zij vertellen bijvoorbeeld aan vriendinnen en medebewoners van jeugdinstellingen dat het sekswerk hen bevalt en proberen hen te overtuigen om het ook te gaan doen. Zij waren slecht op de hoogte van hun rechten (bv. de hoogte van minimumloon in Nederland) en hadden daardoor niet door dat hun rechten werden geschonden. Bij criminele uitbuiting zijn slachtoffers in het begin vaak blij dat ze snel veel geld kunnen verdienen. Ze voelen zich geen slachtoffers. Naarmate zij echter een belangrijke rol krijgen binnen de organisatie merken zij dat ze niet meer uit het netwerk kunnen stappen. Professionals laten weten dat het ervaren van dwang ook het ervaren van slachtofferschap met zich mee brengt. Het is echter ook mogelijk dat slachtoffers zich opwerken in de organisatie en blij zijn met hun verworven geld en ervaren status. In het laatste geval ervaren zij geen slachtofferschap en is het ook discutabel in hoeverre dat er is.

Ontstaan, verloop en beëindiging uitbuitingssituatie

Contact tussen daders en slachtoffers van seksuele uitbuiting in jeugdinstellingen ontstaat online of tijdens sociale activiteiten binnen deze instellingen. Dit maakt het voor professionals in de instelling niet eenvoudig om het ontstaan van een uitbuitingssituatie op te merken. Daders en slachtoffers zijn er ook bedreven in om buiten hun zicht om te werk te gaan, bijvoorbeeld door precies buiten het beeld van camera toezicht te blijven. Daarbij komt het voor dat slachtoffers, doelbewust of onbewust, ook onder andere bewoners nieuwe slachtoffers werven. Bij criminele uitbuiting ontstaat de uitbuitingssituatie vaak doordat slachtoffers gevraagd wordt om een eenvoudig, klein klusje uit te voeren, zoals op de uitkijk staan bij een drugsdeal. Bij seksuele en criminele uitbuiting neemt de situatie naar verloop van tijd steeds ernstigere vormen aan. In het geval van seksuele uitbuiting gebeurt dit vaak geleidelijk, terwijl dit bij criminele uitbuiting erg snel kan gaan. Bij arbeidsuitbuiting daarentegen wordt een slachtoffer vaak vanaf het begin uitgebuit. Hoe langer de situatie duurt, hoe moeilijker het wordt om zich uit de situatie te onttrekken. Een uitbuitingssituatie kan ten einde komen als deze in beeld komt bij instanties. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een controle zoals op de vakantieparken, melding vanuit hulpverleners of jongerenwerkers of een waarneming van de politie. In Ede werd duidelijk dat het bij arbeidsmigranten ook kan helpen om hen te wijzen op hun rechten en plichten, waarna zij op eigen kracht de situatie kunnen beëindigen. Ook durven zij niet altijd tegen hun baas of uitzendbureau in te gaan uit angst om hun baan en (meestal daaraan verbonden) huisvesting te verliezen.

Facilitators

Individuele of organisaties die geen daders zijn, maar toch – al dan niet bewust – bijdragen aan het ontstaan of in stand houden van een uitbuitings situatie noemen we facilitators. Bij de geïnterviewde professionals was weinig aandacht voor facilitators, vaak wist men zelfs niet wat deze term inhoudt. De belangrijkste facilitators die wij zelf tegenkwamen waren: eigenaars van vakantieparken die verplichte controles op hun vakantiepark niet uitvoeren en signalen van uitbuiting niet melden; socialemediaplatforms (bv. Snapchat) die contact faciliteren tussen slachtoffers en daders van seksuele uitbuiting; werkgevers die buitenlandse krachten inhuren via een uitzendbureau maar niet controleren of deze werknemers voldoende loon ontvangen/fatsoenlijk worden gehuisvest; klanten van (minderjarige) slachtoffers van seksuele uitbuiting die geen oog hebben voor signalen van dwang en niet de leeftijd van een sekswerker controleren.

Risicosectoren

Bij seksuele uitbuiting in zorginstellingen is er weinig bekend over in welke branches dit plaatsvindt, hoewel in ieder geval thuissekswerk genoemd wordt. In het criminele circuit zijn drugscriminaliteit, (winkel)diefstal, witwassen en illegaal sekswerk risicosectoren. Arbeidsuitbuiting kan in allerlei branches voorkomen.

Criminele netwerken

In Ede zijn we geen signalen van grote (inter)nationale criminele netwerken tegengekomen. Wel is er sprake van netwerken van families die criminele activiteiten uitvoeren. Dit wordt door betrokkenen in de gemeente vooral gesignaleerd bij de Roma-gemeenschap of bij jongens die via familie in het drugscircuit worden geïntroduceerd.

Geregistreerde omvang van mensenhandel

De aantallen van geregistreerde signalen van mensenhandel in Ede verschillen sterk tussen instanties, maar het gaat om enkele tientallen van 2015 tot en met 2019. Bijvoorbeeld de politie heeft vijf signalen geregistreerd in 2019. Alle professionals die we spreken hebben echter het idee dat dit slechts een klein deel is van de daadwerkelijk omvang van het fenomeen.

5.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling

Belemmeringen

De informatieverzameling en -uitwisseling verloopt over het algemeen goed. Professionals zeggen echter wel vermoedens te hebben, waarbij ze het lastig vinden om in te schatten of het om mensenhandel gaat omdat ze niet in beeld krijgen of er sprake is van dwang. Dit roept de vraag op of het ook weinig voorkomt, of dat er mogelijk signalen gemist worden. Doordat professionals weinig signalen oppikken, hebben zij ook weinig zicht op de mensenhandel. Over kenmerken van daders is niet veel meer bekend dan dat het vaak om jonge jongens gaat. Signalen die worden opgepikt worden binnen de organisaties geregistreerd, ook als het vage signalen zijn. Deze registraties zijn echter niet altijd toegankelijk voor iedere betrokken medewerker en informatie is niet altijd even eenvoudig op te halen. Signalen worden vaak gedeeld tussen organisaties onder andere binnen periodieke overleggen tussen organisaties, waardoor casussen worden verrijkt.

Randvoorwaarden

Uit het bovenstaande blijkt dat in Ede al wordt voorzien in veel randvoorwaarden van effectieve informatieverzameling en -deling. Zo zijn er afspraken over wanneer signalen worden geregistreerd en gedeeld. Ook is er een centraal aanspreekpunt in de vorm van aandachtsfunctionarissen mensenhandel en werken verschillende instanties nauw samen. Er is hierbij tevens ruimte om vage signalen te bespreken (o.a. in periodieke overleggen). Een randvoorwaarde waar nog niet aan voldaan wordt is een registratiesysteem dat toegankelijk is voor betrokken medewerkers en waar informatie eenvoudig op te halen is.

Succesfactoren

- **Korte lijnen tussen instanties met aandachtsfunctionaris als coördinator.** In Ede werken de partijen die zijn betrokken bij de verschillende vormen van uitbuiting nauw samen. De aandachtsfunctionarissen mensenhandel houden het overzicht van de signalen en verbinden verschillende partijen als dat de casus ten goede komt.
- **Verrijking van casussen.** Omdat de lijnen tussen instanties kort zijn, worden signalen altijd gedeeld. Professionals geven aan dat zij ook vage signalen bespreken en casussen verrijken, wat ten goede komt van de signalering.
- **Groepsaanpak.** In Ede wordt bij crimineel gedrag door een groep een groepsaanpak ingezet. Zo ook bij criminele uitbuiting. Dit houdt in dat instanties in kaart brengen welke personen betrokken zijn en wat hun rol in het geheel is. Op deze manier proberen zij de kernfiguren in de groep in beeld te krijgen. Deze aanpak kan effectiever zijn dan alleen het bestraffen van jongeren die een klein vergrijp plegen (en ook slachtoffer van uitbuiting zijn), omdat zo ook het netwerk erachter en de uitbuiters worden aangepakt.

Aanknopingspunten

De volgende aanknopingspunten zouden het zicht op mensenhandel in de gemeente Ede kunnen versterken.

- Het versterken van het herkennings- en inschattingsvermogen van professionals. Vooral als het gaat om vormen van mensenhandel die minder vaak voorkomen en om het herkennen van dwang.
- Meer kennis opdoen over de kenmerken van daders, met name als het gaat om seksuele en criminele uitbuiting.
- Het uniformeren van definities en registratiewijzen en -systemen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Gemeentelijke context

Utrecht

6

6 Gemeentelijke context in Utrecht

6.1 Inrichting van het veld

In de gemeente Utrecht en daaromheen wordt door verschillende partijen gewerkt aan de aanpak van mensenhandel. In het Coalitieakkoord 2018-2022³⁴ heeft de gemeente Utrecht een aantal specifieke maatregelen voor de aanpak van mensenhandel opgenomen.

Signalering

Een van de maatregelen uit de gemeentelijke aanpak van mensenhandel is het aanstellen van een Ketenregisseur Aanpak Mensenhandel. Deze ketenregisseur is in 2019 aangesteld om de aanpak van mensenhandel te versterken door de samenwerking binnen de keten van betrokken organisaties te verbeteren en het bewustzijn over mensenhandel te vergroten om signalering van mensenhandel te bevorderen.³⁵ Het gaat in Utrecht onder andere om organisaties en samenwerkingsverbanden zoals de politie, het OM, het RIEC, de Regionale Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, de zorgcoördinator slachtoffers mensenhandel, de Inspectie SZW, de Belastingdienst, Stichting de Tussenvoorziening en Pretty Woman.³⁶

Daarnaast zijn binnen de Regionale Veiligheidscoalitie Midden-Nederland de Taskforce Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit en de Taskforce Zorg en Veiligheid actief. Deze twee Taskforces werken intensief samen op de aanpak van mensenhandel. Recent is tevens een Regiegroep Mensenhandel ingericht en wordt in de gemeente Utrecht casuïstiek over mensenhandel actief door betrokken organisaties opgepakt. In tabel 6.1 is een overzicht weergegeven van de belangrijkste partijen uit het zorg- en veiligheidsdomein die zich bezighouden met mensenhandel in gemeente Utrecht en omgeving.

Tabel 6.1 Partijen die betrokken zijn bij de signalering en bestrijding van mensenhandel in centrumgemeente Utrecht

	Aanpak mensenhandel is een kerntaak (of één van de kerntaken)	Aanpak mensenhandel is geen kerntaak
<i>Zorg</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tussenvoorziening • Pretty Woman • Moviera • Veilig Thuis • Humanitas • Samen Veilig • Buurtteams 	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugdzorg, begeleid wonen, dagbesteding • COA/azc's • VluchtelingenWerk
<i>Veiligheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • FairWork • Inspectie SZW • Openbaar Ministerie (OM) (Landelijk Parket, Functioneel Parket en Arrondissementsparket Midden-Nederland) • Basisteams politie • Politie, Dienst Regionale Recherche • Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) • Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Midden-Nederland • Belastingdienst • Koninklijke Marechaussee (KMar) • Gemeentelijk Utrecht, afdeling Toezicht & Handhaving 	<ul style="list-style-type: none"> • Particuliere beveiligers (van hotels, vakantieparken en bouwplaatsen)

³⁴ Gemeente Utrecht. (2018). Coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie. Utrecht: Ruimte voor iedereen. Bron: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/_coalitieakkoord/Coalitieakkoord-Utrecht-ruimte-voor-iedereen.pdf.

³⁵ Gemeente Utrecht. (16 oktober 2018). Raadsbrief aanstelling Ketenregisseur Aanpak Mensenhandel.

³⁶ Idem.

	Aanpak mensenhandel is een kerntaak (of één van de kerntaken)	Aanpak mensenhandel is geen kerntaak
<i>Anders</i>	<ul style="list-style-type: none"> • CoMensha • Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kamer van Koophandel • Onderwijs (met name VSO/PrO, vmbo, mbo) • Rijksdienst voor Ondernemend Nederland • Gemeentelijke loketten, gebiedsmakelaars, buurtprofessionals, re-integratieprofessionals, schuldhulpverleners, maatschappelijk werkers • Hotelreceptiemedewerkers • Medewerkers van uitzendbureaus • Restauranteigenaren en -medewerkers

Deze tabel is tot stand gekomen in overleg tussen Regioplan, gemeente Utrecht en de instanties die deelnamen in de klankbordgroep.

Preventie

De gemeente Utrecht zet ook in op preventie van mensenhandel. Sinds 2010 zet de gemeente het Utrechtse barrièremodel in om misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen. Hierbij worden verschillende bestuurlijke instrumenten ingezet als barrières om het proces van de georganiseerde misdaad te dwarsbomen, zoals een registratieplicht van sekswerkers, intensivering van handhavingscontroles en cameratoezicht. Dit model is gebaseerd op de barrièremodellen van CCV.³⁷ Deze aanpak vergt nauwe samenwerking tussen de partijen die de instrumenten inzetten. Het Utrechtse barrièremodel was uitgewerkt voor de raamprostitutiezone op het Zandpad in 2012. Na sluiting is het model verder aangescherpt voor heropening van de zone in 2022.

Daarnaast heeft de gemeente recentelijk extra ingezet op de aanpak van mensenhandel middels enkele pilots. Deze pilots zijn vooral gericht op het versterken van de samenwerking en betrokkenheid van partners. De pilots zijn allemaal gericht op de aanpak van seksuele uitbuiting:

- **Gezamenlijke controles van VTH en de Tussenvoorziening in de illegale prostitutie.** Wanneer er vermoedens zijn van illegale prostitutie voert de gemeentelijke afdeling Veiligheid, Toezicht en Handhaving (VTH) een controle uit, waarbij ook een hulpverlener van de Tussenvoorziening aansluit. Hierdoor komen kwetsbare sekswerkers eerder in contact met hulpverlening, wat ook leidt tot betere signalering van seksuele uitbuiting.
- **Partneroverleg en persoonsgerichte aanpak voor risicogroep kwetsbare jonge vrouwen.** De gemeente kreeg een groep jonge vrouwen in beeld die dreigde uit te vallen op school en werk en die verhoogd risico liepen op seksuele uitbuiting of hier al slachtoffer van waren. Verschillende organisaties rondom deze groep (jongerenwerkers, Pretty Woman, schoen, buurtteams, politie etc.) kregen hierover signalen binnen, maar deze signalen kwamen niet goed samen. Daarom is een stedelijk partneroverleg opgezet en is een persoonsgerichte aanpak met o.a. ouderbetrokkenheid voor een groep kwetsbare jonge vrouwen opgesteld.
- **Voorlichting en begeleiding LVB-jongeren.** LVB-jongeren kunnen een risicogroep zijn voor zowel slachtoffer- als daderschap van seksuele uitbuiting. Pretty Woman geeft voorlichting op scholen over relatie, intimiteit, wensen en grenzen en seksualiteit, maar er is geen specifiek aanbod voor de LVB-doelgroep. In deze pilot werken Pretty Woman en Reinaerde aan een specifieke aanpak voor deze groep bestaande uit voorlichtingen, individuele begeleiding en groepswork.

In de gemeente Utrecht wordt ook buiten deze pilots ingezet op voorlichting om de weerbaarheid tegen mensenhandel te vergroten. Hierbij gaat het voornamelijk om het voorkomen van slachtofferschap van seksuele uitbuiting. Pretty Woman en jongerenwerkers van Stichting JoU geven bijvoorbeeld voorlichting op scholen en in de (specialistische) jeugdhulp over gezond seksueel gedrag, waar ook thema's als uitbuiting, sexting en grooming aan bod komen. Pretty Woman heeft tevens een wekelijks spreekuur waar zij individuele gesprekken voeren met jongeren over thema's als seksualiteit en relaties. Ook de zorgcoördinator mensenhandel van Moviera geeft voorlichting aan (potentiële) slachtoffers en professi-

³⁷ <https://barrieremodellen.nl/>

onals. Ten slotte begon de gemeente in 2019 met vijf uitstaptrajecten voor jonge mannen die de prostitutie willen verlaten.³⁸ Omdat deze doelgroep nog relatief onbekend is, zet de gemeente in op kennisbevordering over deze doelgroep bij betrokken organisaties.

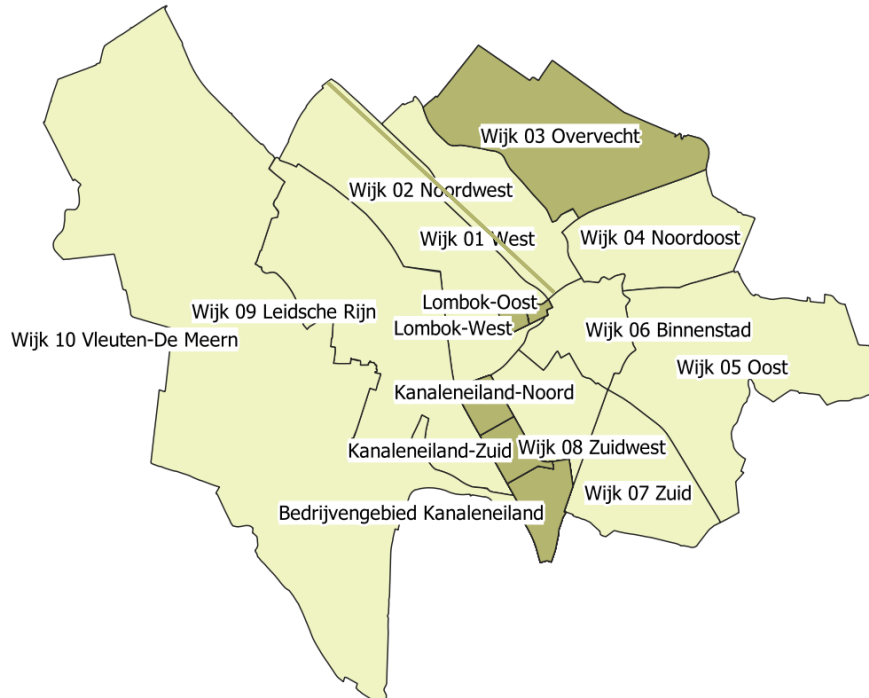
6.2 Aandachtsgebieden

Om gericht onderzoek te kunnen doen hebben we, in overleg met de gemeente Utrecht, aandachtsgebieden aangewezen, waarover bij de gemeente signalen binnenkomen die mogelijk duiden op mensenhandel. Voor seksuele en criminele uitbuiting is gekozen voor een wijkgerichte aanpak waarbij vier gebieden zijn gekozen, namelijk: Overvecht, Lombok, Kanaleneiland en de Amsterdamsestraatweg (ASW). Voor arbeidsuitbuiting is gekozen voor een plek waar veel arbeidsmigranten te vinden zijn die mogelijk met uitbuiting te maken hebben gehad, namelijk de opvang voor EU-migranten van het Leger des Heils (LdH).

Aandachtsgebied seksuele en criminele uitbuiting: Overvecht, Lombok, Kanaleneiland en ASW

In figuur 6.1 is een kaart van Utrecht weergegeven, met in het donkergroen de wijk Overvecht, de buurten die Lombok en Kanaleneiland vormen en de Amsterdamsestraatweg. We hebben groepsgesprekken gevoerd met professionals die actief zijn in deze gebieden. Bij de gesprekken waren professionals aanwezig die mogelijk zicht hebben op signalen van seksuele en criminele uitbuiting, zoals wijkagenten, jongerenwerkers en hulpverleners (voor een volledige en geanonimiseerde lijst van respondenten, zie bijlage 2).

Figuur 6.1 Kaart van Utrecht met de Overvecht, Lombok, Kanaleneiland en de Amsterdamsestraatweg



Om zicht te krijgen op de context van dit aandachtsgebied, benoemen we kort enkele sociaal-demografische kenmerken (zie tabel 6.2). Volgens de Leefbaarometer is de leefbaarheid in Overvecht al sinds 2002 onvoldoende.³⁹ In Kanaleneiland was de leefbaarheid in 2002 en 2008 zelfs ruim (in Zuid) of zeer (in Noord) onvoldoende⁴⁰; sinds 2012 is dit respectievelijk onvoldoende en ruim onvoldoende. In Lombok-

³⁸ Raadsbrief Innovatieve uitstap en preventie uitbuiting minderjarigen in de prostitutie (17 april 2019).

³⁹ <https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie&schaal=Wijk&gemeente=GM0344>

⁴⁰ <https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie&schaal=Buurt&gemeente=GM0344>

Oost is de leefbaarheid in 2018 van zwak naar voldoende gestegen en in Lombok-West is dit zelfs ruim voldoende. Verder is te zien dat in de aandachtsgebieden, met name in Overvecht en Kanaleneiland, het percentage koopwoningen ver onder het Utrechtse gemiddelde ligt. Ook de arbeidsmarktparticipatie in deze wijken is ver onder gemiddeld en het aandeel bijstandontvangers relatief hoog. Overvecht springt er tevens uit met een hoog percentage WMO-cliënten.

Tabel 6.2 Sociodemografische kenmerken van Utrecht, Lombok, Overvecht en Kanaleneiland

	Leefbaarheid	% koopwoningen	Netto arbeidsmarkt-participatie	% WMO-cliënten	% bijstandontvangers
Utrecht	Ruim voldoende	46%	73%	6%	3%
Lombok-Oost	Voldoende	30%	74%	5%	3%
Lombok-West	Ruim voldoende	45%	76%	4%	3%
Overvecht	Onvoldoende	21%	59%	11%	9%
Kanaleneiland-Zuid	Onvoldoende	29%	61%	5%	8%
Kanaleneiland-Noord	Ruim onvoldoende	21%	65%	6%	8%

Bronnen: Leefbaarheid: Leefbaarometer 2018⁴¹; overige kolommen: CBS Kerncijfers wijken en buurten 2019⁴²

Aandachtsgebied arbeidsuitbuiting: opvang voor EU-migranten

Om inzicht te krijgen in de aard van arbeidsuitbuiting in de gemeente Utrecht hebben we interviews gehouden met medewerkers en cliënten van een Leger des Heils-dagopvang voor Europese migranten. We spraken met medewerkers over de signalen van arbeidsuitbuiting die zij oppikken, de registratie daarvan en samenwerking met andere partijen. Daarnaast spraken we met vier personen die als arbeidsmigrant naar Nederland zijn gekomen, maar hun werk en onderdak zijn verloren. Uiteraard gaat het hier om een specifieke selectie, dus zijn deze personen niet representatief voor arbeidsmigranten in Utrecht. Bij de gesprekken was een Poolse tolk aanwezig.

Tijdens de tweede lockdown (periode) nam het aantal daklozen in Utrecht sterk toe, onder wie veel (Oost-)Europese arbeidsmigranten. De nationale overheid riep op om ook deze groep, die normaliter geen recht heeft op opvang, van de straat te houden.⁴³ Hierdoor nam de druk op de daklozenopvang toe. De bestaande opvanglocaties Stadsbrug en Maliebaan zaten al aan hun maximale capaciteit, zeker nu cliënten anderhalve meter afstand moesten kunnen houden. Daarom heeft het Leger der Heils een tijdelijke (24 uren)opvang voor 25 arbeidsmigranten geopend aan de Grote Trekdreef. Deze is inmiddels weer gesloten, maar omdat de vraag blijft bestaan, is er nu een dagopvang geopend aan de Zeehaenkade. Hier kunnen dakloze arbeidsmigranten overdag verblijven, ontvangen zij eten en drinken, kunnen ze douchen en hun kleren wassen en voor een kleine vergoeding dagbesteding doen.

6.3 Aanpak van mensenhandel

In deze paragraaf beschrijven we de aanpak van mensenhandel in Utrecht aan de hand van de toelichting van geïnterviewde professionals (zie bijlage 2). Omdat er sterke overlap bestaat tussen de aanpak van seksuele en criminele uitbuiting, beschrijven we deze gezamenlijk. Vervolgens gaan we in op aanpak van arbeidsuitbuiting. We beperken ons telkens tot de aandachtsgebieden en baseren ons op de bronnen zoals beschreven in 5.2.

Aanpak van seksuele en criminele uitbuiting

In deze sectie bespreken we de aanpak van seksuele en criminele uitbuiting, waarbij we eerst ingaan op signalering. Vervolgens benoemen we de acties die op basis van signalen ondernomen worden. Daarnaast gaan we in op de wijze van samenwerking tussen de betrokken partijen. We eindigen met een

⁴¹ <https://www.leefbaarometer.nl/tabel.php?indicator=Leefbaarheidssituatie>

⁴² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/31/kerncijfers-wijken-en-buurten-2019>

⁴³ <https://www.ad.nl/utrecht/leger-des-heils-opent-tijdelijke-opvang-voor-25-daklozen-in-utrechtse-gymzaal~a84b48a7/>

aantal knelpunten die een belemmering kunnen vormen om zicht te krijgen op seksuele en criminele uitbuiting.

Signalering en registratie

De meeste partijen registreren signalen van criminele en seksuele uitbuiting. De wijze waarop verschilt echter. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in hoeverre alleen concrete signalen worden geregistreerd of ook vermoedens. Een hulpverleningsorganisatie bijvoorbeeld registreert niet alleen signalen van uitbuiting, maar ook 'onderbuikgevoelens'. Deze registratie wordt vervolgens verwijderd als het signaal onterecht blijkt. Daarnaast verschilt de manier van registratie: de ene partij registreert specifiek voor uitbuiting, een andere partij heeft daar geen speciaal 'labeltje' voor. Ten slotte kan er ook binnen een organisatie sprake zijn van verschillen in registeren. Volgens de geïnterviewden in één van de wijken ontbreken er namelijk duidelijke richtlijnen wat betreft het registreren. Zij stellen dat het afhankelijk is van diegene die een signaal/waarneming meldt onder welke noemer dit gebeurt (wel of niet uitbuiting).

Professionals hebben soms het idee onvoldoende kennis te hebben over (signalen van) uitbuiting om deze te kunnen herkennen. Dit vormt een *knelpunt* voor het registeren van (vermoedens van) signalen. Ook zeggen geïnterviewde professionals dat zij terughoudend zijn in het registreren van vage signalen, omdat de politie alleen concrete signalen in behandeling neemt. Hierdoor zijn zij bij vagere signalen eerder geneigd deze niet te melden en/of registreren.

Uitwisseling signalen en informatie

In Utrecht bestaat geen vaste doorverwijsstructuur voor signalen van mensenhandel. Wanneer er sprake is van een signaal of een vermoeden van seksuele of criminele uitbuiting, zijn er verschillende kanalen waarmee dit wordt doorgezet naar andere partijen. Bijvoorbeeld: een BOA zet niet-urgente signalen door naar de wijkagent via e-mail, zodat deze terug te vinden zijn. Urgente signalen komen direct bij de politie terecht. Een jongerenwerker maakt bij een signaal een melding bij betrokken partners zoals buurtteam en politie. De toezichthouder van de gemeente kijkt eerst in het eigen systeem en bij een ernstig risico wordt ook de politie benaderd.

Respondenten vinden dat de regels omtrent de AVG-wetgeving (in verband met het onderling delen van informatie) geen knelpunt vormen. Wanneer er sprake is van veiligheidsrisico's, of als het in belang is van het slachtoffer, mag namelijk informatie gedeeld worden.



Taakaccenthouder: "Over het algemeen gaat het goed en weten we daar onze weg wel in te vinden. Als we twijfelen of we iets mogen delen, dan sparren we daar even met elkaar over."

Hulpverleningsorganisaties zeggen dat zij altijd eerst contact opnemen met het slachtoffer bij vermoedens van seksuele uitbuiting. Vervolgens wordt contact opgenomen met alle betrokken organisaties. Bij overlast in een woning bijvoorbeeld wordt contact gezocht met Veilig Thuis om te bespreken of zij de signalen herkennen; wanneer een meisje wordt geronseld, wordt overlegd met de school om de signalen te bespreken. Daarnaast is er contact met de gemeente en de politie. Aangezien slachtoffers zichzelf vaak niet altijd als zodanig zien, is het echter een belangrijke vraag hoe slachtoffers in een hulpverleningstraject geplaatst kunnen worden zodat er actie kan worden ondernomen.

Acties

De acties die volgen op een signaal van seksuele en criminele uitbuiting zijn afhankelijk van de betreffende casus en hebben te maken met welke partijen betrokken zijn en benodigde informatie kunnen leveren.

De *politie* kijkt bij een signaal of er intern meer informatie beschikbaar is (ook bij de GBA) en bekijkt welke partijen mogelijk betrokken zijn. Op basis van de informatie die boven tafel wordt gehaald worden de vervolgstappen besloten, bijvoorbeeld een controlepost bij een woning instellen.

Voorbeelden van acties naar aanleiding van signalen van **seksuele uitbuiting**:

Hulpverleningsorganisatie:

“Wij acteren proactief, dus niet alleen reactief op basis van signalen. Wanneer we vermoedens hebben van seksuele uitbuiting in massagesalons gaan we langs, geven onze folder en maken een praatje. De vrouwen staan allemaal dicht op elkaar, durven niks te zeggen. Het is voor ons heel moeilijk om er tussen te komen, het is echt een verborgen wereld. Deze vrouwen spreken slecht Nederlands en weten niet hun weg te vinden in de hulpverlening en kennen hun rechten niet. We hopen dat ze de folder lezen, maar misschien wordt deze wel gelijk weggegooid.”



Inspecteur bijzondere handhaving:

“Na meldingen van bezoekers of concurrentie dat er seksuele handelingen worden aangeboden in massagesalons brengen we een bezoek. We gaan eerst het pand goed onderzoeken of er al meerdere meldingen liggen. Verder zetten we een mystery guest in, een mannelijke collega die daar langsgaat voor een behandeling en dan kijkt of het wordt aangeboden. Soms gaan we meerdere keren langs. Dat is nu lastig i.v.m. corona, meldingen blijven soms langer liggen. We gaan dan wel onderzoek doen naar de salon: wie werken er, spreken ze Nederlands?”



Bij de controles in massagesalons is het echter lastig om gesprekken te voeren met vermeende slachtoffers.



Inspecteur bijzondere handhaving: *“Soms houdt de baas van de salon de situatie in stand, moeten de vrouwen dit werk doen in opdracht van haar. Dan is het lastig om een eerlijk gesprek met de dames aan te gaan. Dan gaan we daarheen met hulpverlening, of met politie bij grotere controles.”*

Als **knelpunt** in het ondernemen van acties bij vermoedens van seksuele uitbuiting zeggen geïnterviewden dat informatie over een bepaalde casus erg versnipperd bij verschillende partijen aanwezig kan zijn en niemand het voortouw neemt. Daarnaast worden concrete meldingen eerder opgepakt dan vermoedens in verband met een tekort aan capaciteit. Omdat er bijvoorbeeld meer aandacht is voor massagesalons en er concrete vermoedens bestaan over de praktijken daar, worden signalen over deze plekken eerder opgepakt omdat deze ‘kansrijker’ zijn en bijna altijd gegrond blijken. Zaken die ‘ingewikkelder’ zijn, wanneer er alleen sprake is van een vermoeden, worden eerder vooruitgeschoven. Deze zaken vergen meer onderzoek, waar professionals vaak onvoldoende tijd voor hebben. Ten slotte voerde de gemeente geen handhavingscontroles uit tijdens de lockdowns, waardoor het zicht op bijvoorbeeld seksuele uitbuiting in massagesalons verslechterde.



Inspecteur bijzondere handhaving: *“Controles en inzetten van mystery guest liggen nu stil door corona. Dat is erg voordelig voor daders, die grijpen nu hun kans. Het is wel de bedoeling om dat weer meer op te pakken.”*

Samenwerking

In alle wijken is er sprake van regelmatig bilateraal contact tussen de betrokken partijen. In sommige wijken is er ook sprake van een structureel overleg, in andere wijken is er alleen overleg wanneer er sprake is van een concrete casus. Of dit overleg gaat over criminele of seksuele uitbuiting is afhankelijk van de problematiek in de wijk.

- **Kanaleneiland**: er bestaan korte lijnen tussen de betrokken partijen bij het signaleren van (voornamelijk) seksuele uitbuiting, namelijk hulpverlening, team mensenhandel, wijkagent en de inspecteur toezicht (gemeente). Eens in de drie weken is er sprake van overleg tussen hulpverlening, politie en toezicht.

- **Lombok:** er is sprake van een samenwerkingsoverleg tussen kerk, moskee, sociaal makelaar⁴⁴, politie en gemeente, waar signalen (met name van criminele uitbuiting) besproken kunnen worden.
- **Overvecht:** in deze wijk zijn geen officiële overleggen, maar hebben betrokken partijen (afdelingen Veiligheid en Toezicht en Handhaving van de gemeente, woningbouwcorporaties, politie, De Tussenvoorziening, buurtteam, buurtbeheerder) onderling regelmatig contact over mogelijke signalen (voornamelijk van criminele uitbuiting).
- **Amsterdamsestraatweg:** betrokken partijen bij het signaleren van seksuele uitbuiting (zoals de inspecteur bijzondere handhaving, de taakaccenthouder en de betrokken hulpverleningsorganisatie) hebben een samenwerkingsverband. Zij ontmoeten elkaar ‘regelmatig’, hoewel hier geen vaste momenten voor zijn. Overleggen vinden casusgericht plaats, en niet structureel. Wanneer er sprake is van controle van de handhaver bij een massagesalon, sluit in de meeste gevallen de betrokken hulpverleningsorganisatie aan. Dit wordt door de partijen als succesvol ervaren. Zij kunnen bijvoorbeeld in gesprek met mogelijke slachtoffers die het gevoel hebben afhankelijk te zijn van het werk. Omdat het vaak gaat om Chinese dames, is in deze gevallen vanuit de hulpverlening ook een medewerker aanwezig die de Chinese taal spreekt. Volgens de hulpverlening kan dit als prettig worden ervaren door mogelijke slachtoffers en kan dit drempelverlagend werken om in contact te komen met hulpverlening. De aanwezigheid van een hulpverlener die hun taal spreekt, kan echter ook als te persoonlijk worden ervaren, doordat het slachtoffer zich niet meer kan verschuilen achter een taalbarrière. In dergelijke gevallen klapt het slachtoffer juist dicht.

Aanpak van arbeidsuitbuiting

In deze sectie beschrijven we de aanpak van arbeidsuitbuiting. ISZW voert controles uit op werkplekken en is in eerste plaats verantwoordelijk voor het handhaven van arbeidswetgeving. Inspecteurs van de gemeente Utrecht voeren ook inspecties uit op werkplekken waar mogelijk arbeidsuitbuiting plaatsvindt (bijvoorbeeld naar naleving van bouwvergunningen en milieu eisen). Als zij signalen van uitbuiting oppikken, schakelen zij ISZW in om een onderzoek uit te voeren. (Oost-)Europese migranten hebben volgens de gemeente een verhoogd risico om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Deze groep worden bij verlies van onderdak opgevangen in de opvang voor arbeidsmigranten van het Leger des Heils. Barka is verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van deze groep. Barka is een van oorsprong Poolse organisatie die zich inzet voor arbeidsmigranten uit Centraal- en Oost-Europa die in Nederland dakloos zijn geraakt. Hun voornaamste focus is om arbeidsmigranten te helpen om te re-integreren in de maatschappij in het land van herkomst.

Signalering en registratie

Belangrijke partijen in de signalering van mensenhandel zijn ISZW, de politie en gemeentelijke inspecteurs. Gemeente en politie schakelen ISZW in bij signalen. Voor andere organisaties bestaan hiervoor geen duidelijke richtlijnen. Voor dit onderzoek hebben we gesproken met medewerkers van het Leger des Heils, die pas met arbeidsmigranten in contact komen als een eventuele uitbuitingssituatie al is beëindigd. Zij stellen dat zij geen vaste definitie van arbeidsuitbuiting hanteren. Signaleren van arbeidsuitbuiting is ook niet hun focus, hoewel zij vaak van hun cliënten horen dat zij erg slecht behandeld zijn door werkgevers of uitzendbureaus. Medewerkers gaan cliënten echter niet uitgebreid uithoren over wat zij hebben meegemaakt, omdat hun cliënten het meestal pijnlijk vinden om te praten over wat hen is overkomen. Daarnaast zijn cliënten vooral gefocust op het vinden van werk en onderdak. De blik is op de toekomst gericht, waardoor er bijvoorbeeld geen aandacht is voor het melden van misstanden uit het verleden.

Signalen die medewerkers van het Leger des Heils oppikken worden niet geregistreerd en ook niet besproken met andere instanties. Ze registreren over het algemeen weinig van hun cliënten. Bij de dagopvang schrijven ze alleen namen op. Bij de nachtopvang is dat wat meer informatie, maar omdat ze niet verantwoordelijk zijn voor de trajectbegeleiding is hiervoor geen registratiesysteem.

⁴⁴ Een sociaal makelaar ondersteunt bewonersinitiatieven in een bepaalde buurt of wijk en brengt bewoners en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact, zie: <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/samenleven-welzijn/welzijn-in-de-wijk/>



Medewerker Leger des Heils: *“We registreren op het moment nog heel weinig, omdat we ze geen trajecten aanbieden. Het is alleen inloop, dus we schrijven alleen hun naam op. Bij de nachtopvang slapen ze ook, maar daar was niet eens een goed systeem om voor onszelf in te zetten wie er slaapt. Ons systeem heeft dan al snel BSN, geboortedatum, voor- en achternaam, woonadres etc. Dat gaat vaak mis: ze hebben geen BSN, voor- en achternaam schrijf je snel verkeerd, dan moet je die kunnen overschrijven van een ID-kaart, adres hebben ze niet.”*

Zij denken dat Barka, de organisatie die verantwoordelijk is voor de trajectbegeleiding, mogelijk iets meer informatie registreert. Maar ook zij zijn niet gericht op het in kaart brengen van misstanden uit het verleden en zetten zich dus bijvoorbeeld niet in voor vervolging van daders. De focus ligt op nazorg voor slachtoffers.



Medewerker Leger des Heils: *“We hebben nu wel een intensieve samenwerking met Barka, die houden het traject in de gaten. Zij horen er wel van, vangen wel signalen op, maar doen er niets juridisch mee. Ik denk dat we er veel vanuit gaan dat als er iets mis gegaan is, je kijkt hoe het verder moet. Blik naar voren.”*

Zowel het Leger des Heils als Barka hebben dus veel contact met arbeidsmigranten, een belangrijke risicogroep van arbeidsuitbuiting, maar er lijkt geen structuur te bestaan voor het signaleren, verrijken en melden van signalen. Dit is een gemiste kans, aangezien deze organisaties wel degelijk signalen oppikken. Bovendien staan zij dicht bij slachtoffers dan bijvoorbeeld de gemeente, politie of ISZW, waardoor zij makkelijker een gesprek over een uitbuitingssituatie aan kunnen gaan.

Uitwisseling signalen en informatie

De gemeentelijk inspecteurs en de politie delen signalen van arbeidsuitbuiting altijd met ISZW. Het Leger des Heils wisselt geen signalen van arbeidsuitbuiting uit met andere instanties. Ook met de voornaamste samenwerkingspartner, Barka, is hierover weinig contact. Er zijn ook geen periodieke overleggen over dit onderwerp.

Acties

Vanuit de opvang voor EU-migranten ligt de aandacht op **nazorg voor slachtoffers**: het Leger des Heils biedt slachtoffers tijdelijk opvang en ondersteuning om te voorzien in hun basisbehoeften, terwijl Barka hun een traject aanbiedt om weer op eigen benen te kunnen staan. Dit traject is gericht op werk vinden in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst. Arbeidsmigranten worden praktisch ondersteund bijvoorbeeld door een doorverwijzing naar een vacature of een busticket terug naar het land van herkomst. Bij Barka zijn medewerkers in dienst die Pools en enkele andere Oost-Europese talen spreken, wat contact met de doelgroep vergemakkelijkt.

Samenwerking

Voor de doelgroep EU-migranten, een belangrijke risicogroep voor arbeidsuitbuiting, is de belangrijkste samenwerkingspartner voor het Leger des Heils Barka, met wie de samenwerking goed verloopt. Daarnaast is het Leger des Heils onderdeel van het Stadsteam Back Up, een samenwerkingsverband tussen alle organisaties in Utrecht die zich met daklozen bezighouden. Dit team zet zich middels outreachende hulpverlening en inlooplocaties in om daklozen te helpen met hun basisbehoeften en te koppelen aan verdere hulpverlening. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor verslavings-, schulden- en psychische problematiek, maar is uitbuiting geen specifiek aandachtsgebied.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Aard van mensenhandel

Utrecht

7

7 Aard van mensenhandel in Utrecht

In dit hoofdstuk beschrijven we de aard van mensenhandel in Utrecht. We baseren ons voor seksuele en criminele uitbuiting op interviews met wijkprofessionals uit Overvecht, Kanaleneiland, Lombok en van de Amsterdamsestraatweg (zie bijlage 2 voor een overzicht). De gesprekken met deze professionals zijn kwalitatief van aard, dus het gaat om het vóórkomen van bepaalde signalen en niet om de precieze aantallen. De aard van arbeidsuitbuiting beschrijven we aan de hand van interviews met arbeidsmigranten die in de opvang van het Leger des Heils voor Europese arbeidsmigranten verblijven.

7.1 Aard van seksuele uitbuiting

In deze paragraaf beschrijven we de aard van seksuele uitbuiting in Utrecht aan de hand van de ervaringen van de wijkprofessionals. We beginnen met een profielschets van de vier gebieden die in het onderzoek centraal staan, waarbij we per wijk signalen van seksuele uitbuiting benoemen. Vervolgens geven we in een tabel weer welke signalen in welke gebieden genoemd worden en benoemen we de zes belangrijkste signalen voor seksuele uitbuiting. Hierna gaan we in op de interactie tussen seksuele uitbuiting en andere vormen van criminaliteit en beschrijven we de kenmerken van zowel slachtoffers als daders die genoemd zijn.

Profielschets per gebied

Kanaleneiland

In Kanaleneiland was op de Europalaan een tippelzone waar volgens de geïnterviewde wijkprofessionals het grootste deel van de sekswerkers vrijwillig werkte, hoewel uit andere bronnen blijkt dat hier wel degelijk mensenhandel voorkwam.⁴⁵ Sekswerkers werden gescreend door de politie voordat ze een vergunning krijgen om te werken. Op de Europalaan was ook hulpverlening aanwezig, en de meeste prostituees zijn in beeld. Vanaf juli 2021 is de tippelzone echter gesloten en deze wordt niet vervangen. Volgens de respondenten (die we spraken voor de sluiting) zal de sluiting van de tippelzone waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de prostitutie zich zal verplaatsen richting het centrum van de stad. Dit kan leiden tot een risico voor de gezondheid en de veiligheid, voor zowel de prostituees als de bezoekers. Daarnaast zal het toezicht afnemen: op dit moment is bekend wie er werkt in de tippelzone, maar wanneer deze gesloten is kan de nieuwe aanwas niet bij worden gehouden.

Naast deze sekswerkers die vrijwillig werken, is er bij de geïnterviewde wijkprofessionals ook een aantal gevallen bekend van vrouwen die niet vrijwillig sekswerk uitvoeren. Signalen van seksuele uitbuiting die de professionals in Utrecht tegenkomen zijn: de vrouw beheert niet haar eigen telefoon en agenda; ze leeft geïsoleerd in een kamer en heeft alleen contact met haar uitbuiters. Op de tippelzone kunnen signalen van mensenhandel ook zijn: elke dag werken (ook bij ziekte), lange dagen maken, chagrijnige houding en afwezigheid van paspoort. De respondenten benoemen het grijze gebied tussen (illegale) prostitutie en seksuele uitbuiting, waardoor het lastig is om seksuele uitbuiting te herkennen.

Lombok

In Lombok benoemen de geïnterviewde professionals met name signalen van criminele uitbuiting (zie het volgende hoofdstuk), en weinig signalen van seksuele uitbuiting. Ze zijn het erover eens dat er in de wijk wel gevallen zullen zijn van seksuele uitbuiting (bijvoorbeeld minderjarigen die via loverboys in de prostitutie terechtkomen), maar dat zij hier weinig zicht op hebben. Bij de gevallen van prostitutie die in de wijk bekend zijn, is het lastig om zicht te krijgen in hoeverre hierbij sprake is van dwang. Wel noemen zij één concrete zaak van ongeveer vijf jaar geleden. Het betreft een loverboy die een minderjarige droepte.

Overvecht

De geïnterviewde professionals benoemen in Overvecht enkele gevallen van thuisprostitutie. In sommige gevallen vindt dit op grotere schaal plaats (bijvoorbeeld bordelen in woningen), en in andere gevallen gaat het om individuen (bijvoorbeeld Nederlandse huisvrouwen met financiële problemen). Het gaat

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://www.ad.nl/utrecht/cel-en-jeugd-detentie-voor-seksuele-uitbuiting-van-twee-minderjarige-meisjes~a4887f02/>; <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1975640/grote-zorgen-om-slachtoffers-mensenhandel-ze-zijn-onvoldoende-in-beeld>;

hierbij vaak om personen in een kwetsbare positie. Het is echter lastig om na te gaan of er sprake is van dwang, en of er sprake is van seksuele uitbuiting. Er worden wel enkele signalen herkend die kunnen wijzen op dwang: slachtoffer is niet in bezit van eigen ID-bewijs, controle op slachtoffer (zoals camera's op de werkplek), tekenen van angst (zoals zenuwachtig op de telefoon kijken) en niet weten in welke stad in Nederland ze zijn. Ten slotte kunnen kapotte portiekdeuren wijzen op uitbaters die binnenkomen wanneer zij willen, en hierdoor mogelijk wijzen op uitbuiting. Respondenten voegen toe dat er waarschijnlijk meer speelt in de wijk, maar dat zij daar weinig zicht op hebben. Onder andere door sluiting van de prostitutiezone op Het Zandpad, zijn (mogelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting uit beeld verdwenen.

Naast bovenstaande signalen, speelde er in 2019 een grote zaak waarbij twee oudere mannen vanuit hun woning in Overvecht minderjarige en meerderjarige jongens seksueel hebben uitgebuit.⁴⁶ Volgens het Openbaar Ministerie gaat het om minstens 22 slachtoffers, van wie zeven aangifte hebben gedaan.⁴⁷

Amsterdamsestraatweg

Respondenten geven aan dat in massagesalons op de Amsterdamsestraatweg seksuele handelingen worden aangeboden. Er komen hierover regelmatig meldingen binnen van concurrerende massagesalons of van bezoekers. Professionals uit dit gebied geven echter aan dat het erg lastig is om te bewijzen of er sprake is van dwang, dan wel van uitbuiting. Het betreft meestal Thaise en Chinese vrouwen met een gesloten houding en zij willen meestal niet in gesprek met hulpverlening. Wel zijn er signalen die kunnen wijzen op uitbuiting. Soms zijn er bedden of een douche aanwezig, waardoor het vermoeden bestaat dat de vrouwen wonen en werken op dezelfde locatie. Ook spreken de vrouwen nauwelijks Engels of Nederlands of geven melders aan dat de bewegingsvrijheid van de vrouwen beperkt (bijvoorbeeld door het op slot draaien van de kamer waarin zij wonen en/of werken). Als vermoedelijke slachtoffers zelf niet met hulpverleners of de politie in gesprek willen gaan, is het echter vaak lastig te bewijzen dat er sprake is van dwang.

Naast de signalen in de massagesalons zijn er in de zijstraten van de Amsterdamsestraatweg gevallen bekend van mannen die een woning huren waar vrouwen illegaal sekswerk verrichten. Dit komt met name naar boven door klachten van omwonenden over de aanloop. Bij massagesalons is er minder sprake van klachten van omwonenden, omdat daar de aanloop minder opvalt. Bij deze woningen is vaak sprake van toezicht, bijvoorbeeld door middel van camera's geplaatst door de uitbuiters of dat deze buiten 'op uitkijk staat' en de omgeving in de gaten houdt. Ook in deze gevallen is het echter lastig om aan te tonen of er sprake is van dwang.

Overeenkomsten met signalen van het NVM

In onderstaande tabel is aangegeven welke signalen in welke gebieden worden genoemd door de respondenten. Deze tabel is gebaseerd op een indicatorenlijst van het NVM (Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel). Er zijn enkele signalen genoemd door de respondenten, die niet in de indicatorenlijst van het NVM terug komen. Die zijn in de tabel **groen** gemarkeerd.⁴⁸

Belangrijk om te vermelden is dat de tabel een weergave is van de signalen waar respondenten zicht op hebben. De tabel geeft vermoedelijk slechts een deel weer van wat er daadwerkelijk gebeurt in een wijk. Alle respondenten geven namelijk aan dat zij het vermoeden hebben slechts zicht te hebben op 'het topje van de ijsberg', en dat er veel buiten hun zicht om gebeurt.



Wijkagent: 'Het is het topje van de ijsberg wat wij zien. Af en toe werp je een kleine blik op wat er onder water gebeurt.'

⁴⁶ <https://nos.nl/artikel/2358129-om-utrecht-runden-illegaal-bordeel-en-misbruikten-minderjarige-jongens>

⁴⁷ https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20210127_27413881?utm_source=google&utm_medium=organic

⁴⁸ Daarnaast zijn er ook signalen die wel opgenomen zijn in de indicatorenlijst, maar niet herkend worden door de respondenten, en waar zij blijkbaar weinig zicht op hebben of die niet voorkomen in de betreffende gebieden. Het gaat met name om signalen met betrekking tot: werving, vervoer, gebruik van geweld, inhouden van loon, misleiding en schuldenlast.



Hulpverlener: 'Als iemand bij ons in beeld komt is de problematiek er soms al jaren, soms wel 10 jaar. We zien dus erg veel niet.'

	Kanalen- eiland	Lombok	Over- vecht	ASW
Huisvesting				
Woont en werkt op dezelfde locatie			✓	✓
Beperkte bewegingsvrijheid op verblijfslocatie (deur op slot)				✓
Dreiging				
Vertoont tekenen van angst/ongemak/durft niet te praten over situatie/zenuwachtig op telefoon kijken/onderdanige houding	✓		✓	✓
Kapotte portiekdeuren van woningen (uitbouter die binnenkomt wanneer hij dat wil)			✓	
Beperking van bewegingsvrijheid				
Bepert contact met buitenwereld	✓			
Onderworpen aan veiligheidsmaatregelen (camera's, iemand op wacht)			✓	
Geen zelfstandige bewegingsvrijheid; buiten altijd begeleid door andere man				✓
Verblijft continu in woning met de gordijnen dicht				✓
Isoleren				
Weet niet wat verblijfplaats is			✓	
Beperkte of geen toegang tot communicatiemiddelen	✓			
De werkgever controleert de contacten/afspraken met andere mensen	✓			
Alleen contact met uitbouter	✓			
Achterhouden van documenten				
Heeft zelf geen toegang tot identiteitsdocumenten	✓		✓	✓
Misbruik van kwetsbare positie				
Spreekt lokale taal niet				✓
Illegaal verblijf	✓			✓
Sprake van LVB-problematiek	✓	✓	✓	✓
Drugsverslaving			✓	
Slechte werkomstandigheden				
Buitensporig lange werkdagen en werkweken	✓			✓
Onhygiënische omstandigheden, behalve één hele nette slaapkamer			✓	
Attitude				
Chagrijnige, gesloten houding	✓			✓

Uit de tabel komt naar voren dat er in Lombok weinig signalen van seksuele uitbuiting worden herkend. Respondenten uit deze wijk geven ook aan dat er weinig zicht is op deze vorm van uitbuiting. Daarnaast wordt een aantal signalen slechts in één wijk gezien, terwijl andere signalen in meerdere wijken genoemd worden. Onder andere de volgende signalen worden in de verschillende wijken herkend: tekenen van angst/ongemak, wonen en werken op dezelfde locatie, werkgever controleert agenda, geen toegang tot identiteitsdocumenten en sprake van LVB-problematiek.

Vooraf woningbouwcorporaties benoemen signalen die niet op de lijst van de NVM voorkomen, namelijk kenmerken van een woning zoals kapotte portiekdeur en een onhygiënisch/rommelig huis met één nette slaapkamer. Zij hebben blijkbaar zicht op andersoortige signalen en kunnen hierdoor een interessante gesprekspartner zijn om meer zicht te krijgen op seksuele uitbuiting.

Ten slotte is het goed om te benoemen dat losse signalen uit de tabel nog niet voldoende zijn om van uitbuiting te spreken, sommige signalen kunnen namelijk ook verwijzen naar (illegale) prostitutie (zoals:

‘onhygiënische omstandigheden, behalve één hele nette slaapkamer’). Echter is met name de combinatie van signalen zorgwekkend.

Zes belangrijke signalen

Op basis van voorgaande zijn er zes belangrijke signalen van seksuele uitbuiting te herkennen, die door professionals genoemd worden. Deze signalen zijn niet gebonden aan één specifieke wijk, maar worden herkend in de meeste wijken.

- Professionals benoemen verschillende signalen die kunnen wijzen op *controle* door een uitbuiters van een (vermeend) slachtoffer, zoals: slachtoffer beheert niet de eigen telefoon en agenda, camera’s op de werkplek, deur op slot, en slachtoffer heeft geen beschikking over eigen paspoort/ID-bewijs.
- Daarnaast worden er ook middelen herkend die door uitbuiters ingezet worden om het slachtoffer te *isoleren*, voorbeelden hiervan zijn: het slachtoffer leeft geïsoleerd in een kamer en heeft alleen contact met de uitbuiters, slachtoffers blijven continu binnen met de gordijnen dicht en als ze naar buiten gaan worden zij altijd vergezeld.
- Professionals merken op dat slachtoffers vaak *werken onder slechte omstandigheden*. Ze benoemen dan bijvoorbeeld elke dag werken (ook in geval van ziekte) en er is sprake van lange dagen. Ook kunnen bedden op de werkplek er op wijzen dat slachtoffers wonen en werken op dezelfde locatie.
- Ook benoemen respondenten dat er vaak sprake is van *angst* onder slachtoffers. Zij durven niet te praten over hun situatie, kijken zenuwachtig op hun telefoon of hebben een onderdanige houding tegenover de uitbaiter of werkgever.
- Ten slotte herkennen professionals dat regelmatig *misbruik gemaakt wordt van de kwetsbare positie* van slachtoffers, zoals slachtoffers met een drugsverslaving, illegaal verblijf of problematiek met betrekking tot een licht verstandelijke beperking (LVB).

Samenhang seksuele uitbuiting en andere vormen van criminaliteit

Naast de signalen van seksuele uitbuiting, worden er ook situaties omschreven die wijzen op een samenhang tussen seksuele uitbuiting en andere vormen van criminaliteit.

Het gaat dan onder andere om *samenhang tussen seksuele en criminele uitbuiting*. Bijvoorbeeld sekswerkers die onder dwang andere vrouwen dienen te ronselen, of aangezet worden tot stelen bij klanten. In sommige gevallen worden ze hierbij gechanteerd met opnames van hun sekswerk.

Daarnaast kan er sprake zijn van *verwevenheid van seksuele uitbuiting en druggerelateerde criminaliteit*. In sommige gevallen gaat het om (hard)drugsverslaafden personen, die starten met prostitutie om hun verslaving te kunnen bekostigen. Respondenten noemen hierbij woningen die ingezet worden voor prostitutie en daarnaast ook voor de verkoop van (hard)drugs. Omdat het gaat om dubbele aanloop (voor zowel drugs als voor prostitutie) valt deze combinatie eerder op bij professionals en omwonenden. Het betreft volgens betrokkenen in de gemeente dan niet alleen vrouwelijke sekswerkers, maar ook mannen en transgenders (vaak uit Zuid-Amerika of Spanje) en (in mindere mate) minderjarigen. Hoewel er gesproken wordt over slechte omstandigheden, is dwang hierbij lastig aan te tonen.



‘Die omstandigheden zijn soms menonterend. Die vrouwen zien er dan zo slecht uit.’ (inspecteur bijzondere handhaving)

Kenmerken doelgroep

Respondenten hebben ook een omschrijving gegeven van (mogelijke) slachtoffers van seksuele uitbuiting. Het gaat om de volgende groepen.

Personen die zich in een *kwetsbare positie* bevinden, bijvoorbeeld door:

- een drugsverslaving;
- illegaal verblijf in Nederland;
- financiële problemen;
- een lichte verstandelijke beperking (LVB).

Deze kwetsbaarheid kan daders een gelegenheid bieden om een afhankelijkheidsrelatie te creëren.

Daarnaast worden ook verschillende *nationaliteiten* genoemd onder de slachtoffers:

- Nederlandse vrouwen (zoals gescheiden vrouwen zonder uitkering of werk, eventueel met kinderen).
- Oost-Europese vrouwen (o.a. uit Polen; zij komen naar Nederland om geld te verdienen).
- Specifiek in de massagesalons in de Amsterdamsestraatweg gaat het vaak om Chinese en Thaise vrouwen.

Ontstaan van slachtofferschap

Geïnterviewde professionals beschrijven enkele situaties waarbij vrouwen eerst vrijwillig starten met sekswerk, en vervolgens niet meer kunnen stoppen wanneer ze dat willen. Dit geldt bijvoorbeeld voor jonge vrouwen die 'makkelijk' geld willen verdienen en daarom kiezen voor het werk. Vervolgens worden hun activiteiten op film vastgelegd en worden ze hiermee gechanteerd als ze willen stoppen. Het kan ook gaan om sekswerkers uit Oost-Europa die vrijwillig naar Nederland komen om geld te verdienen. Omdat zij in Nederland geen recht hebben op een uitkering zijn zij financieel kwetsbaar, en kunnen zij slachtoffer worden van uitbuiters.

Kenmerken daders

De groep daders van seksuele uitbuiting wordt door betrokkenen in de gemeente als zeer divers omschreven. Volgens betrokkenen is de meerderheid van de daders man. Vrouwelijke daders vervullen vaak een faciliterende rol (zoals telefoniste voor het bijhouden van afspraken). Ook de wijze van opereren is divers: het kan gaan om een professioneel netwerk dat vrouwen uitbuit, maar het kan ook gaan om alleen opererende jonge jongens.

Ook wordt benoemd dat daders en slachtoffers vaak overeenkomsten vertonen. Beiden kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met LVB problematiek. Daarnaast kunnen daderschap en slachtofferschap samenhangen: zo zijn er situaties bekend waarin vrouwen eerst slachtoffer waren, en vervolgens de daderrol overnemen. Zo komt het volgens betrokkenen in de gemeente bijvoorbeeld voor dat vrouwen die eerst slachtoffer waren, later andere vrouwen gaan exploiteren, klanten beroven of klanten chanteren.

7.2 Aard van criminele uitbuiting

Tijdens de groepsgesprekken die we op wijkniveau hebben gevoerd met professionals, hebben we respondenten ook bevraagd naar (mogelijke) signalen van criminele uitbuiting. Het valt op dat de geïnterviewde professionals een aardig beeld konden schetsen van de aard van seksuele uitbuiting, maar de beschrijving van criminele uitbuiting een stuk minder concreet is. Het lijkt erop dat dit fenomeen zich meer onder de radar afspeelt en moeilijker te herkennen is voor professionals in de betreffende wijken.

In deze paragraaf beschrijven we de **aard** van criminele uitbuiting in de gemeente Utrecht. We geven hierbij eerst een profielschets van de vier gebieden die in het onderzoek centraal staan, en dan beschrijven we de signalen die genoemd zijn. We eindigen deze paragraaf met kenmerken van (mogelijke) slachtoffers die naar voren gekomen zijn in de groepsgesprekken.

Profielschets per gebied

Belangrijk hierbij te vermelden is dat bijna alle respondenten aangeven dat zij alleen het topje van de ijsberg zien wat betreft criminele uitbuiting, ze verwachten dat er veel buiten hun zicht om gebeurt.

Overvecht

In Overvecht beschrijven respondenten verschillende vormen van drugscriminaliteit in de wijk. Hierbij gaat het met name om jonge jongens die gerekruteerd worden om drugs te dealen. In de meeste gevallen is er in het begin geen sprake van dwang. Hoe langer de situatie echter duurt, hoe lastiger het is voor de jongens om eruit te stappen.



‘Vaak is er geen dwang in het begin. Maar als je er eenmaal inzit weet je al snel teveel, dan neemt de dwang toe en kom je er niet meer zo makkelijk uit. En dat kan heel snel gaan.’

Daarnaast benoemen de respondenten dat zij soms in aanraking komen met de combinatie van sekswerk en criminele uitbuiting, bijvoorbeeld sekswerkers die van klanten moeten stelen en hierbij gechanteerd worden met opnames van hun sekswerk. Ook zijn er enkele gevallen bekend van vrouwen die kwetsbare mannen (bijvoorbeeld met een verstandelijke beperking) onder druk zetten, bij hen in huis trekken en vanuit daar drugs dealen en sekswerk verrichten. In sommige gevallen worden de mannen ook verslaafd gemaakt, bijvoorbeeld door drugs in drankjes.

Ten slotte noemen respondenten gevallen waarbij de berging van een kwetsbaar persoon wordt ingenomen, en bijvoorbeeld gebruikt wordt voor drugsopslag.

Amsterdamsestraatweg

In de Amsterdamsestraatweg benoemen de wijkprofessionals met name signalen van seksuele uitbuiting (zie de vorige paragraaf). Wel zijn er enkele gevallen bekend waarbij een woning wordt ingenomen en gebruikt wordt voor prostitutie, het dealen van drugs of voor hennepkwekerijen. Het gaat dan vaak om kwetsbare bewoners (bijvoorbeeld zwakbegaafd of met een drugsverslaving), die bedreigd worden. In enkele gevallen worden ook kwetsbare gezinnen (met financiële problemen) benaderd. Respondenten geven hierbij aan dat zij het idee hebben dat ze op dit moment minder signalen krijgen van deze situaties dan een aantal jaren geleden. Zij vragen zich echter af of het daadwerkelijk minder voorkomt, of dat alleen het zicht hierop verminderd is. Ten slotte worden er enkele gevallen benoemd waarbij een huurbaas of huiseigenaar (onhygiënische) woonruimtes voor extreem hoge prijzen verhuurt. Betrokkenen in de gemeente hebben de indruk dat deze huizen bewust worden verhuurd aan kwetsbare personen onder zeer extreme omstandigheden.

Lombok

Vergelijkbaar met Overvecht, worden in Lombok met name signalen genoemd van drugscriminaliteit. Het gaat dan om de volgende signalen: jongens op brommers en stoppende auto's, kort afspreken op openbare plekken (bijvoorbeeld jongeren die samenkomen in het Molenpark en iets uitwisselen, waarschijnlijk drugs of contactgegevens, en dan weer vetrekken). Het gaat in deze gevallen om erg jonge jongens (14-16 jaar) die snel geld willen verdienen. De Kanaalstraat wordt hierbij als 'hotspot' voor criminele activiteiten genoemd.

Respondenten hebben bij deze situaties met name een 'niet pluis' gevoel, maar het is lastig om aan te geven of hierbij ook dwang in het spel is. Respondenten benoemen dat jongeren minder open zijn dan vroeger over hun werkzaamheden (onder andere doordat de aandacht voor de bestrijding is toegenomen), dit maakt het lastig deze werkzaamheden bespreekbaar te maken en er meer zicht op te krijgen.

Kanaleneiland

In de wijk Kanaleneiland worden, net als in de Amsterdamsestraatweg, vooral signalen van seksuele uitbuiting genoemd (zie de vorige paragraaf).

Kenmerken doelgroep

De omschrijving van (mogelijke) slachtoffers van criminele uitbuiting komt grotendeels overeen met de omschrijving van slachtoffers van seksuele uitbuiting. Ook hier gaat het om personen in een kwetsbare positie, zoals:

- een drugsverslaving;
- illegaal verblijf in Nederland;
- financiële problemen;
- LVB-problematiek.

Met name in wijken met een hoge concentratie aan bijvoorbeeld werkloosheid of woningen in de sociale huursector, worden kwetsbare personen gebruikt door anderen, en is de wisselwerking tussen drugscriminaliteit en criminele uitbuiting eerder zichtbaar.

In vergelijking met seksuele uitbuiting, gaat het bij slachtoffer van criminele uitbuiting relatief vaak om (jonge) mannen. Specifiek in de wijk Lombok stelt een sociaal beheerder (sociaal werker) dat het met name gaat om vrij jonge jongens die aangezet worden tot het dealen van drugs, van 14 tot 16 jaar oud. Deze professional ziet dit in de wijk gebeuren. Die jonge jongens willen volgens hem snel geld verdienen, en vertonen kopieergedrag uit films met drugshandel.

Respondenten hebben minder zicht op kenmerken van **daders**. Zij geven aan dat er meer tijd én betere registratie nodig is om daders en criminele netwerken beter in beeld te brengen.

7.3 Aard van arbeidsuitbuiting

Hieronder beschrijven we de aard van arbeidsuitbuiting aan de hand van gesprekken bij een opvang voor EU-migranten van het Leger des Heils. We gaan eerst in op signalen die medewerkers oppikken. Vervolgens beschrijven we de ervaringen van arbeidsmigranten met arbeidsuitbuiting.

Signalen

De medewerkers van het Leger des Heils benoemde de volgende observaties als signalen van arbeidsuitbuiting onder hun cliënten:

- Koppeling huisvesting aan werk: bij ontslag word je op straat gezet.
- Laag loon voor voormalig werk.
- Slechte huisvesting door voormalige werkgever.
- Geslotenheid over ervaringen op voormalig werk.

Volgens de NVM-lijst zijn vooral laag loon en slechte huisvesting door de werkgever signalen van arbeidsuitbuiting; koppeling van huisvesting aan werk hoeft geen signaal te zijn als het goed geregeld en ongedwongen is. De medewerkers geven aan dat zij doorgaans niet erg diepgaande gesprekken met hun cliënten hebben. Dit komt door de taalbarrière en de schaamte bij cliënten over negatieve ervaringen. Daarnaast is hun insteek sterk gericht op de toekomst: hoe kom je weer aan werk en huisvesting? Hierdoor wordt minder aandacht besteed aan mogelijke uitbuitingssituaties uit het verleden. Zij denken dan ook dat het meer voorkomt dan zij signaleren.

Arbeidsmigranten over arbeidsuitbuiting

De geïnterviewden zijn vier mannen van middelbare leeftijd (39 tot 56 jaar oud). Drie van hen zijn afkomstig uit Polen en een uit Hongarije. De respondenten zijn al langere tijd in Nederland, twee van hen zelfs sinds het openstellen van de grenzen voor Oost-Europese arbeidsmigranten in 2007. Hierdoor hebben zij veel ervaring met werken en wonen in Nederland en kunnen zij over verschillende situaties vertellen. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat hij zo'n tachtig werkplekken heeft gehad in Nederland. Alle geïnterviewden zijn onmiskenbaar op een moment slachtoffer geweest van arbeidsuitbuiting. Hieronder beschrijven we hun ervaringen.

Werving

Alle geïnterviewden zijn naar Nederland gekomen om te werken. Zij zijn allemaal geworven in het buitenland. Drie van hen hadden hierdoor meteen werk in Nederland, van wie één wel in een uitbuitingssituatie (te lange werkdagen voor te laag loon) terecht kwam. De andere persoon heeft een flink bedrag betaald om met een bemiddelaar naar Nederland te komen, maar kreeg vervolgens geen hulp bij het vinden van werk of onderdak. Deze persoon heeft hiervoor een baan in Duitsland opgegeven vanwege grote beloftes over de hoeveelheid werk in Nederland en de hoogte van het loon. Zo kwam hij meteen op straat te staan in Utrecht en moest zich zien te redden zonder Engels of Nederlands te spreken. De geïnterviewden geven aan dat er een constante aanwas is van nieuwe arbeidsmigranten die worden geworven om in Nederland aan het werk te gaan, bijvoorbeeld in de landbouw of de horeca. Ook als er, zoals nu in verband met de coronapandemie, tijdelijk minder werk is. Bij de werving worden volgens hen (vrijwel) altijd grote beloftes gedaan over werk en inkomen, die niet overeenkomen met de praktijk.



“Uitzendbureaus zijn niet eerlijk. Zij beloven je op het moment dat je solliciteert een functie met loon, maar die blijken anders als je aan het werk gaat.”

Contracten

De respondenten hadden allemaal een arbeidscontract voor het werk dat ze deden. De meesten van hen hadden een zogenaamd Fase-A-contract. Dit is een contract bij een uitzendbureau, waarbij de werknemer minimale bescherming geniet. Zo is er geen limiet aan het aantal tijdelijke contracten, kan een werknemer makkelijk ontslagen worden en is er geen recht op loon bij ziekte of als het werk wegvalt.⁴⁹ Het uitzendbureau is bij wegvallen van het werk dan ook niet verplicht om de werknemer te begeleiden naar ander werk. Een respondent gaf aan dat hem soms werd gevraagd om een document in het Nederlands te ondertekenen waarvan hij de inhoud niet kon begrijpen. Als hij dan vroeg of ze het wilde mailen zodat hij het kon bespreken met de vakbond, verdween het document opeens van tafel.

Opvallend is dat in bijna alle gevallen huisvesting was gekoppeld aan een werkplek, maar dat er nooit een huurcontract werd opgesteld. Er werd vaak wel een lijst met verplichtingen uitgedeeld bij de overhandig van de sleutel, soms met boetes wanneer hieraan niet werd voldaan. Maar van rechten als huurder was volgens de geïnterviewden geen sprake. Zij geven dan ook allen aan dat als je je werk verliest, je binnen 24-36 uur ook uit je woning wordt gezet.



“Ze gaven me 24 uur. Ze zeiden: je bent nu ontslagen, je hebt 24 uur om weg te gaan uit je accommodatie.”

Uitzendbureaus

Uit de interviews blijkt dat uitzendbureaus de belangrijkste spil in het web zijn. Arbeidsmigranten zijn meestal afhankelijk van hen voor werk, maar uitzendbureaus maken vaak misbruik van die afhankelijkheid. De geïnterviewden zeggen dat er goede en slechte uitzendbureaus zijn. ‘Slechte’ uitzendbureaus regelen werk met slechte arbeidsomstandigheden, lange dagen, laag loon en slechte huisvesting. Ook laten zij werknemers meteen vallen als zij iets doen wat hen niet bevalt, zoals voor zichzelf opkomen. Bij ‘goede uitzendbureaus’ zijn deze zaken wel op orde en wordt voor werknemers ander werk gezocht als hun werk wegvalt. Alle geïnterviewden geven aan dat zij het erg moeilijk vinden om erachter te komen welke uitzendbureaus goed zijn en welke minder goed voor hen zorgen.



“Goede bureaus kijken mee naar ander werk, maar er zijn ook slechte uitzendbureaus. Gelukkig zijn er meer goede bureaus, dan slechte uitzendbureaus die alleen kijken naar geld en niet naar geschiktheid van mensen. Maar er is geen pijn op te trekken: sommigen waren eerst goed en worden slecht. Of andersom. (...) Het is zo moeilijk om in te schatten.”

Arbeidsomstandigheden

Drie van de vier respondenten hebben lange werkweken van tussen de 60 en 72 uur gewerkt. Zij werken vaak lange diensten, tot twaalf uur per dag. Als ze dit niet zouden doen, dan zouden ze hun baan verliezen, waardoor het voor hen voelde alsof ze geen keuze hadden. Eén respondent gaf aan dat hij hierbij geen pauze mocht nemen. Ook werken zij vaak zes dagen per week. Omdat respondenten zoveel uren werken, lijkt het loon dat zij aan het einde van de maand ontvangen vaak niet heel slecht. Als je dit omrekent naar een uurloon komt je echter vaak (ver) onder het minimumloon uit. Als zij Nederlandse collega’s hadden, kregen die vaak meer betaald voor hetzelfde werk. Hieronder legt een respondent uit hoe hij op een uurloon van zo’n 3,30 euro uitkwam.

⁴⁹ <https://www.juridischloket.nl/werk-en-inkomen/arbeidsvoorwaarden/rechten-uitzendkracht/>



“Bij [...] werkte ik 8/9/10 uur per dag, 6 dagen per week. Woensdag had iedereen vrij. Maar het geld was niet goed, per maand 800 euro. Ik kreeg wel twee maaltijden, goed eten, en driemaal koffie per dag. Ik sliep op straat.”

De respondenten hebben allemaal het idee dat de situatie van arbeidsmigranten sinds hun eerste komst in 2007 is verslechterd. Zij geven aan dat de huisvesting in de eerdere jaren beter was. Ook houden zij de laatste jaren ondanks dat ze werken nog nauwelijks geld over aan het einde van de maand. Dit komt doordat de kosten voor hun eigen levensonderhoud zijn gestegen, terwijl de lonen niet meestijgen. De lonen voor de Nederlandse werknemers zijn ondertussen wel gestegen. Dit is vooral voor arbeidsmigranten die naar Nederland komen om geld te verdienen voor hun familie in het land van herkomst een groot probleem.



“Iedereen zei altijd dat Nederland financieel top is, maar dat is niet meer zo. Leven is duurder geworden, maar het uurloon is hetzelfde gebleven. Iedereen zegt nu dat Nederland niet meer de plek is om geld te verdienen en een fijn leven te hebben.”

De omstandigheden op de werkplek verschillen erg tussen bedrijven. Vaak gaat het om fysiek zwaar werk, dat vooral in combinatie met de lange dagen té zwaar kan worden. Zij spreken daarnaast van onrealistisch hoge productiequota en onduidelijke eindtijden. Hoewel er vaak geen sprake van expliciete dwang zoals opsluiting of dreiging met geweld was, werd de arbeidsmigranten duidelijk gemaakt dat zij hun baan kwijt waren als zij niet aan de verwachtingen voldeden. De geïnterviewden legden uit dat zij niet gemakkelijk aan een andere baan en woning konden komen, waardoor ze het zich niet konden permitteren om tegen de werkgever in te gaan. In sommige gevallen werd een arbeidsmigrant bemiddeld door een goed uitzendbureau, waardoor zij werk konden afwijzen waarvan ze de omstandigheden te slecht vonden. Het uitzendbureau bemiddelde hen dan naar ander werk.



“Ik heb ongeveer 80 banen gehad in Nederland en bij 20 ben ik binnen een dag weggelopen. Soms is wat de werkgever van je verwacht iets wat je niet kan volhouden: of extreem lage temperaturen, quotum van veel te veel productie halen per dag, veel te laag loon. Soms is het fysiek te zwaar, dat kan niet iedereen.”

Huisvesting

De geïnterviewden waren het meest negatief over de huisvesting. Zoals verteld werden zij bijna altijd gehuisvest door de werkgever, of in de meeste gevallen door het uitzendbureau. Vaak ging het om kleine, kwalitatief slechte woningen die met veel mensen gedeeld werden. Deze woning zijn vaak bestemd voor recreatief gebruik, niet voor langdurig verblijf.



“We waren gehuisvest in een vakantiepark, in een plastic bungalow huis. Als ik opstond, moest mijn kamergenoot blijven liggen omdat er anders niet genoeg ruimte was.”

Het meest vervelend vonden de geïnterviewden het gebrek aan privacy. Vaak deelden zij een slaapkamer met hun collega's, waardoor zij dag in, dag uit met dezelfde mensen opgescheept zaten. Doordat er zoveel mensen woonden was er veel overlast. In sommige gevallen was de huisvesting deel van de overeenkomst voor werk en werd een arbeidsmigrant dus gedwongen om deze af te nemen. In andere gevallen deed een arbeidsmigrant dit vrijwillig, omdat hij geen andere manier wist om aan huisvesting te komen.



“Er waren veel mensen samen in deze accommodatie, verschrikkelijk. Soms waren mensen opgestapeld in stapelbedden. Er was één kast, een kleine. Er was niet genoeg ruimte om je spullen te laten. Soms wilde ik niet naar huis als ik klaar was met werken. Als je leeft en werkt met deze mensen, heb je geen privacy.”

Een ander probleem dat door twee respondenten wordt genoemd is diefstal. Doordat zij geen veilige plek hebben om hun spullen op te bergen en lange dagen van huis zijn, zijn ze kwetsbaar voor diefstal.



“Ik woonde nog met 4 andere mensen, in huisvesting van het uitzendbureau. Ze werkten allemaal in de dagploeg, maar toen ze 4 dagen geleden terug van werk kwamen was er ingebroken. Alles, maar ook echt alles was weg. Ook mijn privé spullen. Mijn telefoon, de televisie, zelfs foto's van mijn familie. Alleen documenten die ik bij me had heb ik nog. Zonder telefoon werk vinden is onmogelijk. Alles is weg.”

Ook is er sprake van allerlei boetes die kunnen worden opgelegd als je dingen verkeerd doet op je accommodatie. In sommige gevallen hanteren uitzendbureaus hierbij het principe van ‘gezamenlijke aansprakelijkheid’, wat inhoudt dat als één bewoner een dergelijke overtreding begaat, de anderen ook een boete krijgen. Hiermee gaan de bewoners echter niet altijd akkoord. Als zij een boete weigerden te betalen, gaf de huisvester hier vaak geen vervolg aan.



“Een paar keer heeft een uitzendbureau mij een boete geprobeerd op te leggen. Dat je gezamenlijk aansprakelijk bent, dus als iemand anders iets vies maakt, dat je de schuld krijgt. Maar ik heb toen gedreigd met de vakbond. We hebben alleen plichten, geen rechten die je als huurder beschermen ofzo.”

Vervoer en overige kosten

Ook het vervoer van de accommodatie naar de werkplek werd meestal geregeld door de werkgever. Collega's reizen vaak samen naar het werk. Zij krijgen niet betaald voor de reistijd en krijgen hun reis meestal ook niet vergoed, maar moeten een vergoeding betalen voor het vervoer. Zo betaalde een geïnterviewde 2 euro per dag voor het gebruik van een fiets. Een ander had een rijbewijs en reed zijn collega's naar werk. In ruil hiervoor mocht hij de auto van het uitzendbureau ook gebruiken om boodschappen te doen en bepalen welke muziek ze luisterden op weg naar werk. Daarnaast waren er boetes voor het kwijtraken van een huissleutel en als mensen geen geschikte werkkleding hadden, moesten ze betalen om deze te huren.

Dwang

Geen van de geïnterviewden spreekt over geweld dat tegen hen is gebruikt. Wel spreekt een respondent van een gebrek aan respect van uitzendbureaus. Vanwege de afhankelijkheidsrelatie die bestaat tussen arbeidsmigranten en uitzendbureaus, is het voor deze werknemers moeilijk om voor zichzelf op te komen. Als zij dat wel doen, volgt vaak ontslag. Omdat zij vrijwel altijd zijn gehuisvest door het uitzendbureau, verliezen zij dan ook hun onderdak.



“Het is ook de onderkant van de maatschappij die naar Nederland komt, soms bv. mensen die in aanraking zijn gekomen met justitie in Polen. Zij moeten daar nog een straf uitzitten en nemen hier genoeg met slechte huisvesting, soms zelf in veestallen. Niemand weet dat zij hier bestaan. Ook mensen die het in Polen gewoon niet redden. Zij nemen genoeg met weinig, want anders hebben ze niets.”

Uitzendbureaus zijn zich volgens de geïnterviewden vaak bewust van deze kwetsbaarheid en maken hier misbruik van. Als zij iemand wegsturen, staan er tien andere arbeidsmigranten klaar staan om hun werk over te nemen.



“Toen ik werkte was de werkgever oké. Het uitzendbureau was minder: soms betaalden ze minder dan wat ik dacht dat ik zou krijgen. Ik vroeg niet altijd waarom. Ik probeerde rustig te blijven. Ik wilde geen problemen.”

De meeste geïnterviewde arbeidsmigranten zijn vooral negatief over uitzendbureaus. Slechts één respondent zegt dat de werkgever bij wie hij direct in dienst was hem slecht behandelde. Uiteindelijk vond hij echter alternatief werk, waardoor hij daar weg kon gaan. Hier was dus ook geen sprake van expliciete dwang, maar de werkgever maakt wel misbruik van de kwetsbare positie van de werknemer gezien diens afhankelijkheid van het werk en de huisvesting en gebrek aan alternatieven.



“Ik ben daar gestopt omdat ik 6 dagen per week 12 uur per dag werkte. Er was een vrouw, die runde het samen met haar man. Een slavendrijver was dat. (...) Ik verdiende daar 1400/1500 euro netto per maand, na aftrek van huisvesting en ziektekostenverzekering [€4,36 netto uurloon, red.]. (...) Maar ik heb het overleefd.”

Risicosectoren

Geen van de respondenten heeft het idee dat er bepaalde sectoren zijn, waarin de omstandigheden in het bijzonder slecht zijn. Er bestaan binnen sectoren grote verschillen tussen bedrijven en uitzendbureaus. Zij erkennen echter wel de kwetsbare positie van arbeidsmigranten, waardoor de risicosectoren voor arbeidsuitbuiting vooral sectoren lijken waar veel arbeidsmigranten worden ingezet. In de interviews komen vooral de sectoren productie, logistiek, schoonmaak en kassenbouw aan de orde.

Registratie BRP of RNI

Als arbeidsmigranten korter dan 4 maanden in Nederland verblijven, zijn zij verplicht zich in te schrijven bij de Registratie voor Niet-Ingezetenen (RNI). Verblijven zij langer dan 4 maanden, dan moeten zij zich inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente waar zij wonen. Omdat de geïnterviewden al jaren in Nederland verblijven, zouden zij dus ingeschreven moeten staan in de BRP. Zij geven echter aan dat dit niet het geval is. Meerdere geïnterviewden hebben zich proberen in te schrijven bij de gemeente Utrecht, maar dit is onmogelijk als je geen adres hebt. Hiermee is het voor hen onmogelijk om dezelfde rechten en plichten te verkrijgen als andere inwoners van Utrecht.

Ervaringen met opvang

De geïnterviewde arbeidsmigranten geven allen aan erg blij te zijn met de ondersteuning van het Leger des Heils, zoals het onderdak, de dagbesteding, eten en kleding. Over de ondersteuning door Barka zijn zij echter minder positief. Volgens hen richt Barka zich vooral op de begeleiding terug naar het land van herkomst bijvoorbeeld door een busticket te betalen of opvang in Polen te regelen, wat ook de hoofdtaak van deze organisatie is. Geen van de geïnterviewden wil echter terug naar hun land van herkomst. Sommigen hebben niemand om naartoe terug te gaan en ze zijn het er allemaal over eens dat de situatie van een dakloze in Nederland beter is dan die van een dakloze in Polen. Dit vanwege voorzieningen zoals die van het Leger des Heils en omdat Nederlanders vriendelijker zijn. Liever zouden de geïnterviewden meer ondersteuning willen bij het vinden van een nieuwe baan en huisvesting in Nederland. Zij zouden ook graag een tijdelijk onderkomen voor zichzelf willen, om tot rust te komen en vanuit daar rustig te kunnen solliciteren.



Arbeidsmigrant: “Barka helpt met paspoorten en documenten en teruggaan. Maar voor mensen die geen documenten hebben en niet terug willen doen ze niets. Misschien iets printen, vertalen of iets met het ziekenhuis regelen. Maar het is goed dat Barka bestaat.”

Een medewerker van het Leger des Heils nuanceert het verhaal over Barka, door aan te geven dat Barka vaak aanloopt tegen de grenzen van het Nederlandse systeem. Zo zijn er veel vormen van ondersteuning die zij graag willen aanbieden, maar waarvoor zij geen mandaat hebben. Deze medewerker geeft aan dat Barka vraaggericht te werk gaat, dus de ondersteuning die zij bieden verschilt per situatie. Ze zijn erg betrokken en zetten zich hard in om problemen op te lossen. Ze hebben echter niet altijd de capaciteit om op alle verzoeken in te gaan die aan hen worden voorgelegd. Omdat Barka de enige organisatie is die, vanwege de Oost-Europese medewerkers, makkelijk contact kan leggen met de doelgroep, wordt er ook vaak naar hun gekeken voor een oplossing.



Medewerker Leger des Heils: "Barka is de belangrijkste partner. Ik vind de samenwerking prettig. De jongens zijn heel kritisch op Barka. Barka is wel beperkt omdat ze tegen allerlei regels in de maatschappij aanlopen over wat ze allemaal niet mogen aanbieden. Ze moeten zich dus wel richten op zelfredzaamheid. De groep is heel groot, maar zij zijn niet zo groot, maar er wordt wel altijd naar hun gekeken."

De geïnterviewde arbeidsmigranten geven aan dat zij teleurgesteld zijn in de ondersteuning vanuit de gemeente. Zij vinden het onterecht dat zij geen tijdelijke uitkering ontvangen en geen hulp krijgen bij het vinden van een woonruimte of baan. Hierbij maken ze allemaal de vergelijking met vluchtelingen: zij krijgen wel onderdak, een uitkering en hulp bij het vinden van een baan. Ze ervaren het als discriminatie dat zij als Europese migranten niet op dergelijke ondersteuning kunnen rekenen. Ook vinden ze het vreselijk dat ze zich niet bij de gemeente kunnen inschrijven, omdat ze geen woonadres hebben. Een van de arbeidsmigranten geeft aan dat het fijn zou zijn als er een centraal aanspreekpunt was bij de gemeente, waar hij informatie kon verkrijgen.



Arbeidsmigrant: "Er zou ten minste iemand moeten zijn die met je in gesprek gaat, een punt waar ze je helpen om weer op het rechte pad te komen: werk, een dak boven je hoofd. Hulp om weer op eigen benen te komen. Voor Poolse ingezetenen heeft de gemeente Utrecht helemaal geen oplossingen."

Ten slotte zette een geïnterviewde er vraagtekens bij of de geboden ondersteuning de doelgroep wel bereikt.



Arbeidsmigrant: "Er zijn genoeg Polen die op straat leven en niet eens weten dat Barka of de Catharijneopvang bestaan. Zij slapen weken in bosjes of ergens op straat. Als al de dakloze Polen die nu op straat in Utrecht leven hier zouden komen, zou het hier bomvol zijn."

Signalen van arbeidsuitbuiting

Uit de verhalen van de geïnterviewde arbeidsmigranten komt een veelheid aan signalen van arbeidsuitbuiting naar voren:

- Arbeidsmigranten zijn geworven in het land van herkomst met grote beloftes over werk en loon, die vervolgens niet waargemaakt worden.
- Arbeidsmigranten betalen hoge bedragen voor werving.
- Werknemers hebben een arbeidscontract dat hen weinig bescherming biedt en een verzekering die weinig dekking biedt.
- Werknemers worden gevraagd documenten in een taal die zij niet beheersen te ondertekenen.
- Werk is gekoppeld aan huisvesting: beiden kunnen binnen een periode van 24-48 uur worden opgezegd.
- Er is geen huurcontract.
- Het loon is onder minimumloon.
- Het loon is lager dan bij Nederlandse werknemers die hetzelfde werk doen.
- De werkdagen en werkweken zijn lang.

- Het werk is fysiek zwaar.
- De huisvesting is kwalitatief slecht (vervallen woningen, vieze keukens).
- Er worden teveel personen per kamer gehuisvest en er is weinig privacy.
- Er worden boetes opgelegd voor slecht onderhoud van de huisvesting, soms geldt hierbij gezamenlijke aansprakelijkheid: als één iemand een overtreding begaat, krijgen alle bewoners een boete.
- De huisvesting is te duur in verhouding tot wat de huurder ervoor krijgt.
- Arbeidsmigranten wonen en werken samen en reizen samen naar werk.
- Reistijd- en kosten worden niet vergoed, maar werknemers betalen voor reiskosten.
- De werknemer durft niet tegen de werkgever/het uitzendbureau in te gaan.
- De werknemer is niet ingeschreven bij de gemeente of de RNI.
- De werknemer bevindt zich in een kwetsbare positie: weinig kans in het land van herkomst, geen beheersing van de Nederlandse en Engelse taal, geen financiële ondersteuning van instanties, geen vangnet bij werkloosheid of ziekte.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Tussentijdse conclusies

Utrecht

7

8 Conclusies Utrecht

Dit hoofdstuk omvat de conclusies van ons onderzoek in en rond de gemeente Utrecht. Eerst gaan we in op de aard en omvang van mensenhandel en daarna bespreken we de belemmeringen en succesfactoren om zicht op mensenhandel te krijgen/behouden.

8.1 Aard en omvang van mensenhandel

Vormen van mensenhandel

In Utrecht komen we seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting tegen. Seksuele uitbuiting heeft het meest de aandacht van de gemeente, bijvoorbeeld vanwege meldingen van illegale bordelen. Daarom is deze vormen van uitbuiting ook het best in beeld bij de gemeente. Daarnaast spelen er zorgen bij wijkprofessionals over criminele en seksuele uitbuiting van jongeren en wil de gemeente graag beter zicht krijgen op arbeidsuitbuiting.

Kenmerken van slachtoffers en daders

Slachtoffers van mensenhandel vormen een diverse groep. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn volgens betrokkenen in de gemeente vooral jonge meisjes en vrouwen, maar ook jonge jongens en jongemannen. Bij criminele uitbuiting zijn het vooral jonge mannen en bij arbeidsuitbuiting meerderjarige mannen en vrouwen. Ondanks de diversiteit van de kenmerken van slachtoffers, hebben zij een belangrijk kenmerk gemeen. Er is namelijk sprake van een of meerdere vormen van kwetsbaarheid. Deze kwetsbaarheid biedt ruimte voor het ontstaan van een afhankelijkheidsrelatie tussen het slachtoffer en dader. Hierbij gaat het dan met name om (combinaties van) minderjarigheid, een verstandelijke of psychische beperking, een verleden met seksueel geweld/drugsverslaving, een problematische thuissituatie (bv. weglopen van huis), een sociaal netwerk van personen die crimineel gedrag vertonen, illegaal verblijf in Nederland, een beperkte beheersing van de Nederlandse of Engelse taal.

Ons onderzoek schijnt slechts in beperkte mate licht op de kenmerken van daders van mensenhandel. In grote lijnen kunnen we, op basis van indrukken van betrokkenen in de gemeente, zeggen dat het vooral mannen zijn en zij meestal ouder zijn dan hun slachtoffers. Daders die bij instanties in beeld zijn hebben volgens deze instanties vaak al een strafblad, bijvoorbeeld met mishandeling, heling, overvallen of huiselijk/seksueel geweld.

Handeling, dwangmiddel en doel

Volgens de gehanteerde definitie is bij mensenhandel sprake van een handeling, een dwangmiddel en een doel. Als het gaat om handelingen zien we dat het met name gaat om het tewerkstellen, werven, vervoeren en huisvesten van slachtoffers, waarbij huisvesten met name bij arbeidsuitbuiting voorkomt. De dwangmiddelen die daders inzetten verschillen sterk tussen de vormen van mensenhandel. Opvallend is dat bij seksuele uitbuiting meer gebruik wordt gemaakt van emotionele manipulatie en isolatie van het slachtoffer. Uitzondering hierbij is *sextortion* (afpersing met een seksueel getint beeldmateriaal van het slachtoffer) waarbij al vanaf het begin sprake is van expliciete dwang. Ook een loverboysituatie wordt naarmate de tijd verstrijkt vaak gewelddadiger. Het creëren of in stand houden van een drugsverslaving is ook een dwangmiddel, waarom soms drugs in ruil voor seks wordt aangeboden. Uit politieregistraties over Utrecht blijkt dat er bij criminele en arbeidsuitbuiting relatief vaak sprake is van minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging of geweld.

Het doel van uitbuiting is (vrijwel) altijd financieel gewin, maar dit wordt op verschillende manier bereikt. Daders halen bijvoorbeeld financieel gewin uit gedwongen sekswerk bij seksuele uitbuiting. Bij criminele uitbuiting worden slachtoffers vooral ingezet in drugshandel/-smokkel of om een criminele organisatie te faciliteren als geldezel/katvanger. Een geldezel is iemand die een crimineel toegang tot zijn rekening verschaft. Deze rekening wordt vervolgens bijvoorbeeld gebruikt om geld wit te wassen. Een katvanger is een meer algemene term van dergelijke ondermijning, waarbij naast een bankrekening een telefoonabonnement, auto of woning op iemands naam wordt gezet om deze vervolgens voor criminele activiteiten te gebruiken. Bij arbeidsuitbuiting komt het financieel gewin vaak voort uit wervingskosten, zware arbeid, lange dagen en werkweken en hoge huurkosten gecombineerd met slechte werkomstandigheden, afhankelijkheid en het gedwongen afnemen van woonruimte.

Ervaren slachtofferschap en accepteren van hulp

Het verschilt sterk tussen slachtoffers of zij zichzelf als slachtoffer zien en of zij hulp willen aanvaarden. Bijvoorbeeld bij loverboyproblematiek wil een slachtoffer in eerste instantie vaak geen hulp aanvaarden omdat de persoon zichzelf niet als slachtoffer ziet. Naarmate de situatie verslechtert, kan dit echter ook veranderen. Bij uitbuittingsvormen waar meer expliciete vormen van dwang (zoals geweld en bedreiging) worden ingezet, is de kans groter dat slachtoffers zichzelf ook als slachtoffer zien. Bij geldezels/katvangers begint een situatie van criminele uitbuiting vaak bij een handeling die vrij onbenullig lijkt, zoals het gedwongen afsluiten van een telefoonabonnement op hun naam. Dit abonnement wordt vervolgens bijvoorbeeld gebruikt voor communicatie binnen een criminele organisatie. Omdat het slachtoffer geen strafblad heeft en verder geen connectie heeft tot de dader, kan de communicatie zo buiten het beeld van de politie blijven. Soms krijgt het slachtoffer hier ook een beloning voor. Vaak worden kwetsbare slachtoffers (bv. met een LVB) misleid door daders en hebben zij de ernst van de situatie niet door. Daardoor ervaren zij ook geen slachtofferschap. Bij arbeidsuitbuiting valt het op dat arbeidsmigranten hun situatie vaak wel als onrechtvaardig beschouwen, maar bij gebrek aan een beter alternatief toch accepteren.

Ontstaan, verloop en beëindiging uitbuitingssituatie

In de situaties van mensenhandel die we in dit onderzoek tegenkwamen, ontstond de situatie veelal vanuit een ogenschijnlijk onschuldige situatie: een meisje wordt verliefd op een jongen waarna de uitbuitingssituatie zich pas gaandeweg ontwikkelt; een jongen wordt benaderd om zijn rekening tegen een vergoeding even ter beschikking te stellen, een Poolse werkzoekende krijgt een op het eerste oog goede baan in Nederland aangeboden. Bij seksuele uitbuiting onder minderjarigen ontwikkelt de situatie vaak geleidelijk van een relatie waarbij het slachtoffer door middel van emotionele manipulatie wordt angezet tot sekswerk. Ook een criminele uitbuitingssituatie ontstaat niet zomaar, maar ontwikkelt zich over tijd. Het valt echter wel op dat deze ontwikkeling in vergelijking met seksuele uitbuiting snel verloopt. Iemand gaat snel van op de uitkijk staan bij transacties, naar drugs vervoeren en zelf drugs verkopen. Zodra het slachtoffer het reilen en zeilen van een criminele organisatie van dichtbij heeft gezien, wordt het niet geaccepteerd als hij of zij eruit stapt. Bij arbeidsuitbuiting wordt arbeidsmigranten grote beloftes gedaan over hun werk en inkomen voordat zij naar Nederland migreren, waarna de realiteit er anders uit blijkt te zien. Zodra zij beginnen met werken en intrek nemen in hun huisvesting blijkt er sprake te zijn van uitbuiting. Het lijkt er vervolgens op dat de situatie redelijk stabiel blijft en niet verder escaleert zoals bij de andere twee uitbuitingsvormen.

Ongeacht de vorm van mensenhandel, worden slachtoffers over het algemeen onder valse voorwendselen benaderd. Veelal gaat het dan om snel, veel geld verdienen met leuk of eenvoudig werk. Pas (veel) later wordt het voor het slachtoffer duidelijk dat hij of zij zich in een onprettige situatie bevindt waar niet zomaar uit te komen is. Tegelijkertijd zijn er ook situaties waarbij eigenlijk vanaf vrijwel het begin sprake is van dwang of drang. Voorbeelden hiervan zijn sextortion, drugsmokkel onder bedreiging of werken onder slechte omstandigheden tegen onderbetaling.

In dit onderzoek kwamen twee manieren naar voren waarop een uitbuitingssituatie beëindigd kan worden. Ten eerste kan de situatie in beeld komen bij instanties. Dit gebeurt naar aanleiding van een melding, van bijvoorbeeld familie of vrienden van het slachtoffer, hulpverleners of omwonenden. Daarnaast kunnen instanties uitbuiting op het spoor komen door inspecties van de gemeente en ISZW en politiecontroles. Ten tweede kunnen slachtoffers zelf een einde maken aan hun uitbuitingssituatie. Dit zagen we vooral bij de slachtoffers van arbeidsuitbuiting die in de Leger des Heils opvang verbleven. Zij hadden allemaal zelf hun baan en slechte huisvesting opgezegd, maar zijn daardoor wel op straat komen te staan.

Facilitators

Het aantal facilitators (personen die bewust óf onbewust een faciliterende rol spelen) is in situaties van mensenhandel vaak groot. Zo heeft elke gedwongen sekswerker klanten, kopen veel burgers drugs bij gedwongen drugsdealers en kopen supermarkten vlees van fabrieken waar arbeidsuitbuiting plaats-

vindt. Hoewel de professionals en arbeidsmigranten die wij spreken zich niet focussen op facilitators, komen uit hun verhalen de volgende facilitators van mensenhandel naar voren: klanten van gedwongen sekswerkers die niet de leeftijd van een minderjarige sekswerker controleren en/of geen aandacht besteden aan signalen van dwang; personen die seksueel getint beeldmateriaal verspreiden; kopers van drugs van minderjarige jongens of jongens in een kwetsbare positie; buurtbewoners die signalen van mensenhandel niet melden.

Risicosectoren

Uit de registraties van verschillende zorg- en veiligheidspartijen komen thuisprostitutie, gevolgd door straatprostitutie en escort/hotelp prostitutie duidelijk naar voren als risicosectoren voor seksuele uitbuiting. Criminele uitbuiting vindt vooral plaats in de drugshandel- en smokkel. Ook gedwongen diefstal en deelname aan ondermijning komen vaker voor. Arbeidsuitbuiting lijkt in een breed scala aan branches in de primaire (bv. landbouw, veeteelt) en secundaire sector (bv. industrie, logistiek) voor te komen, fragmentarisch ook in de tertiaire sector (bv. massagesalons).

Criminele netwerken

Er waren in Utrecht signalen van criminele netwerken die actief zijn in de stad. Professionals zien dit bijvoorbeeld bij sekswerkers die middels een netwerk telkens op andere plekken in Nederland tewerk worden gesteld. Ook is er volgens wijkprofessionals sprake van criminele netwerken of families in de drugshandel en daaraan gelieerde criminele uitbuiting.

Geregistreerde omvang van mensenhandel

Het verschilt sterk per organisatie hoeveel (potentiële) casussen van mensenhandel er in beeld zijn. De politie heeft de meeste casussen, namelijk 88 signalen uit het jaar 2019 in Utrecht en omliggende gemeenten. De meeste signalen (59) die bij instanties in beeld zijn gaan over seksuele uitbuiting; daarna volgen criminele uitbuiting (8) en arbeidsuitbuiting (4).⁵⁰ In Utrecht gaan veel van de signalen die onder seksuele uitbuiting worden geregistreerd feitelijk over illegale prostitutie, waarin dus niet per definitie sprake is van mensenhandel. Alle professionals die we voor dit onderzoek hebben gesproken geven aan dat zij het idee hebben slechts het topje van de ijsberg van het fenomeen te zien, zij vermoeden dat het ware aantal casussen een veelvoud van de registraties betreft.

Risicoprofielen

In het schema in tabel 7.1 presenteren we enkele risicoprofielen van slachtoffers op basis van de verzamelde gegevens. Deze profielen zijn nadrukkelijk niet uitputtend voor alle vormen van uitbuiting. Daarnaast betreft het een simplificering van de werkelijkheid, waarin niet alle nuances en persoonlijke verhalen van slachtoffers terug te vinden zijn. Het gaat hier om de algemene verhalen die het vaakst naar voren zijn gekomen in ons onderzoek. Voor seksuele uitbuiting kwam in de gesprekken en registraties ook vaker het profiel voor van de (alleenstaande) moeder van begin twintig met financiële problemen die thuis illegaal sekswerk aanbiedt. Hier lijkt echter geen sprake van andere dwangmiddelen te zijn of een derde die financieel gewin heeft bij het sekswerk, dus is het geen mensenhandel.

Uit het onderzoek komen in en rond Utrecht, verspreid over de drie verschillende vormen van onderzoek, tien profielen van slachtoffers naar voren. In relatie tot seksuele uitbuiting gaat het om slachtoffers van een loverboy, slachtoffers van sextortion, meerderjarige sekswerkers die slachtoffer zijn van mensenhandel, slachtoffers van internationale of nationale criminele netwerken en slachtoffers die in massagesalons werken. In relatie tot criminele uitbuiting gaat het om slachtoffers die een rol spelen in de drugshandel of drugssmokkel en/of daarbij andere ernstige delicten plegen en zogenaamde geldezels of katvangers. In relatie tot arbeidsuitbuiting gaat het om ongedocumenteerde arbeidsmigranten en arbeidsmigranten, die slachtoffer worden van mensenhandel. In tabel 8.1 laten we per profiel zien wat kenmerkende eigenschappen van slachtoffers zijn, hoe de uitbuitingssituatie te typeren valt en wie er in de huidige situatie een rol spelen in de signalering van de uitbuitingssituaties.

⁵⁰ De overige 17 signalen zijn gecategoriseerd als Onbekend (16) of Overige uitbuiting (1). Deze signalen vallen in slechts één categorie, dus er is geen sprake van overlap tussen categorieën.

Tabel 8.1 Risicoprofielen mensenhandel naar vorm van uitbuiting

Type uitbuiting	Profiel	Kenmerken slachtoffer	Kenmerken uitbuitingssituatie	Signalering mogelijk door
Seksuele uitbuiting	Het slachtoffer van een loverboy	<ul style="list-style-type: none"> – Meisjes – Jong (evt. minderjarig) – Instabiele thuissituatie (evt. woont in instelling) – Beïnvloedbaar (bv. LVB) 	<ul style="list-style-type: none"> – Contact begint vaak online – Grote beloftes over leuk werk en veel geld – Emotionele manipulatie – Slachtoffer wordt aangezet tot sekswerk – Geleidelijk steeds meer dwang – Isolatie van werk/school en netwerk – Geen ervaren slachtofferschap (bij begin) – Kan overlopen in criminele uitbuiting als slachtoffers andere slachtoffers gaat werven (zie Ede) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ouders/familie – Vrienden – School – Jongerenwerkers – Evt. begeleider jeugdinstelling – Handhavers – Politie – Klanten
	Het slachtoffer van sextortion	<ul style="list-style-type: none"> – Vooral meisjes/vrouwen en homoseksuele jongens/mannen – Jong (evt. minderjarig) – Gevoelig voor schade aan reputatie van zichzelf of omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> – Slachtoffer wordt gechanteed met een naaktfoto of seksvideo – Slachtoffer wordt aangezet tot sekswerk – Slachtoffer ervaart direct slachtofferschap – Slachtoffer ervaart veel schaamte en durft geen hulp te zoeken/aanvaarden 	<ul style="list-style-type: none"> – Jongerenwerkers – Handhavers – Politie – Klanten – School – Sociaal netwerk
	Kwetsbare sekswerker	<ul style="list-style-type: none"> – Vooral vrouwen – Twintigers en dertigers – Actief als sekswerker – Achterliggende problematiek vormt risicofactor voor uitbuiting (schulden, drugsverslaving, crimineel netwerk, LVB) 	<ul style="list-style-type: none"> – Sekswerker, in eerste instantie ongedwongen – (Illegale) thuis- of straatprostitutie – Dader maakt misbruik van kwetsbare positie, bv. door drugs te ruilen voor sekswerk – Situatie kan heen en weer gaan tussen vrijwilligheid en dwang – Overlap met criminele uitbuiting, bv. gedwongen diefstal 	<ul style="list-style-type: none"> – Handhavers – Politie – Klanten – Collega's – Hulpverleners
	Slachtoffer van een (inter)nationaal netwerk	<ul style="list-style-type: none"> – Vooral vrouwen – Niet afkomstig uit Nederland, vaak uit Oost-Europa (daar ook gerekruteerd) – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/Engelse taal – Weinig economisch perspectief in land van herkomst 	<ul style="list-style-type: none"> – Illegale thuisprostitutie – Bewaking van slachtoffer door beveiligers of camera's – Isolatie, slachtoffer gaat niet alleen over straat – Slachtoffer weet soms niet waar ze is – Slachtoffer heeft ID soms niet in eigen bezit – Slachtoffer verschijnt in seksadvertenties door heel Nederland – Slachtoffer verblijft nooit lang op dezelfde locatie 	<ul style="list-style-type: none"> – AVIM – Recherche – Handhavers – Politie – Omwonenden – Klanten
	Slachtoffer werkzaam in massagesalons	<ul style="list-style-type: none"> – Vooral vrouwen – Afkomstig uit land buiten EU – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/Engelse taal 	<ul style="list-style-type: none"> – Illegale prostitutie in massagesalons – Slachtoffer woont op werkplek – Direct contact met slachtoffer is moeilijk wegens taalbarrière en 'bemiddelaar' – Slachtoffer staat niet open voor hulpverlening – Vaak wordt paspoort ingenomen 	<ul style="list-style-type: none"> – Handhavers – Inspecteurs gemeente (mystery guest) – Politie – Omwonenden – Klanten

Vervolg tabel 8.1

Type uitbuiting	Profiel	Kenmerken slachtoffer	Kenmerken uitbuitingssituatie	Signalering mogelijk door
Criminele uitbuiting	Drugshandel/-smokkel en ernstige delicten	<ul style="list-style-type: none"> – Vooral jongens/mannen – Jongere/jongvolwassene – Wil snel geld en status – Weinig vertrouwen in legitieme weg naar succes (bv. door discriminatie) 	<ul style="list-style-type: none"> – Begint met kleine klus, zoals op de uitkijk staan – Jongere heeft opeens dure spullen (sneakers, horloge) – Escaleert snel naar meer serieuze delicten ook met gebruik van geweld – Drugshandel- en smokkel vaak verweven met ernstige delicten zoals bedreiging, overvallen met geweld en soms zelfs moord/doodslag – Daders behoren tot criminele netwerken of families – Als iemand eenmaal deelneemt aan zo'n organisatie kan die niet zomaar weer stoppen 	<ul style="list-style-type: none"> – Ouders/familie – Vrienden – School – Jongerenwerkers – Handhavers – Politie
	Geldezel/katvanger	<ul style="list-style-type: none"> – Vooral mannen – Doelgroep bestaat uit 3 groepen: – 1) Dezelfde doelgroep van jongeren als bij drugshandel/-smokkel – 2) Zeer kwetsbare doelgroep (drugsverslaafd, LVB, handicap) – 3) Ouder van dader (ouderenmisbruik) 	<ul style="list-style-type: none"> – Doel is ondermijnende activiteiten (witwassen, infrastructuur criminele organisatie ondersteunen) door overname bankrekening of op naam zetten van telefoonabonnement – Doel van woningovername is illegale prostitutie, drugshandel of hennepkweek in de woning – Slachtoffer wordt vaak een beloning beloofd (geld, drugs), maar krijgt deze niet altijd – Bij een ouder is er vaak sprake van emotionele chantage – Meestal geen escalatie naar zwaardere delicten 	<ul style="list-style-type: none"> – Familie – Vrienden – Woonbegeleiding – Handhavers – Politie – Maatschappelijk werk (groep 2) – Ouders (groep 1) – Jongerenwerkers (groep 1) – School (groep 1)
	Gedwongen diefstal	<ul style="list-style-type: none"> – Jongens en meisjes – Vaak minderjarig – Vaak kinderen van uitbuiters – Komt voor in Roma families 	<ul style="list-style-type: none"> – Kind wordt naar winkel gestuurd met de opdracht iets te stelen – Ouder wacht in de buurt en wordt boos als het niet lukt 	<ul style="list-style-type: none"> – Familie – Winkel-medewerkers – Handhavers – Politie
Arbeidsuitbuiting	Ongedocumenteerde arbeidsmigranten	<ul style="list-style-type: none"> – Mannen en vrouwen – Uiteenlopende leeftijden – Afkomstig uit een land buiten de EU – Geen verblijfsvergunning – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/Engelse taal 	<ul style="list-style-type: none"> – Kwetsbare (juridische) positie van slachtoffers wordt misbruikt – Bedreiging, geweld en vrijheidsontneming ingezet als vormen van dwang – Tewerkstellen onder slechte omstandigheden met lange werkdagen/-weken vaak doel van uitbuiting 	<ul style="list-style-type: none"> – ISZW – Inspecteurs gemeente – Politie – AVIM
	Arbeidsmigrant	<ul style="list-style-type: none"> – Meer mannen, maar ook vrouwen – Werkzame leeftijd – Afkomstige uit Oost-Europa – Geen/slechte beheersing van de Nederlandse/Engelse taal – Slecht economisch perspectief in land van herkomst 	<ul style="list-style-type: none"> – Werk onder slechte omstandigheden tegen laag loon met lange werkdagen/-weken – Slechte huisvesting, weinig privacy – Gebrek aan informatie over rechten en plichten (bv. geen contract in eigen taal) – Arbeidsmigrant verkeerd in kwetsbare positie omdat hij/zij weinig juridische bescherming geniet (bv. tegen ontslag, woninguitzetting) – Arbeidsmigrant blijft vaak 'vrijwillig' in slechte situatie bij gebrek aan beter alternatief – Behoeft aan vangnet om op eigen kracht uitbuitingssituatie te kunnen verlaten 	<ul style="list-style-type: none"> – ISZW – Inspecteurs gemeente – Politie – AVIM – Werkgevers (als niet zelf uitbuitter)

8.2 Effectieve informatieverzameling en -uitwisseling

In deze paragraaf bespreken we de belemmeringen en succesfactoren voor een effectieve informatieverzameling en -uitwisseling van mensenhandelsignalen in en rond de gemeente Utrecht. We bespreken ook hoe deze belemmeringen weggenomen kunnen worden. Daarnaast gaan we in op de randvoorwaarden van effectieve informatieverzameling en -uitwisseling, welke partijen daar een rol in hebben en hoe deze lessen geborgd kunnen worden.

Belemmeringen

In Utrecht komen we verschillende factoren tegen die de informatieverzameling en -uitwisseling belemmeren. Dit begint bij de signalering. Verschillende professionals geven aan dat zij niet altijd weten op welke signalen ze moeten letten. Ook weten ze soms niet welke signalen ze moeten registreren en wanneer ze andere instanties moeten betrekken. De registratie van signalen verschilt per organisatie, omdat zij andere gegevens registreren, andere indelingen hanteren en soms een andere definitie van mensenhandel voor ogen hebben. Specifiek voor arbeidsuitbuiting geven betrokkenen aan dat het zou helpen als slachtoffers uitbuiting anoniem kunnen melden. Dit kan al bij Inspectie SZW en FairWork, maar dit is vaak niet bekend onder arbeidsmigranten. Deze doelgroep lijkt over het algemeen niet altijd goed in beeld bij de gemeente. Bij seksuele en criminele uitbuiting benoemen professionals vaak een tekort aan capaciteit als een obstakel. Dit leidt ertoe dat zij vooral signalen navolgen met een hoge slagingskans, van fenomenen waar zij bekend mee zijn. Ze maken hierdoor minder werk van meldingen die meer onderzoek vereisen, en van fenomenen die nog minder bekend zijn. Omdat partijen vaak afhankelijk zijn van meldingen van buurtbewoners, vormt de lage meldingsbereidheid in sommige buurten een obstakel voor het signaleren van mensenhandel, vooral bij criminele uitbuiting. Criminele netwerken concentreren zich vaak in wijken waar bewoners al genoeg zorgen hebben en niet in de problemen willen komen door verdachte activiteiten van hun buurtbewoners te melden bij instanties.

Verschillende organisaties delen signalen binnen wijken, in sommige wijken is er ook een periodiek overleg tussen organisaties. De AVG-regelgeving wordt hierin niet als een obstakel gezien, omdat signalen mogen worden uitgewisseld als er sprake is van gevaar voor de betrokkenen. Omdat Utrecht een grote stad is, is het lokaal veld wijkgericht opgezet. Wijkoverstijgend wordt er hierdoor minder informatie gedeeld. Hierdoor bestaat het risico op een waterbedeffect: als iemand in de ene wijk in beeld is bij instanties, kan deze persoon zich naar een andere wijk verplaatsen om weer uit beeld te verdwijnen. Professionals geven wel aan dat er een hoge drempel is om signalen te melden bij bijvoorbeeld de politie; de signalen moeten erg concreet zijn. Hierdoor worden vagere signalen vaak niet gemeld en soms niet geregistreerd.

Succesfactoren

In de gemeente Utrecht komen we ook twee factoren tegen die juist signalering stimuleren.

- **Een wijkgerichte aanpak.** Voor een relatief grote stad als Utrecht werkt het goed om de aanpak op een specifieke wijk te richten. Zo kunnen de professionals in de wijk korte lijnen houden en intensief samenwerken. Uit ons onderzoek blijkt dat de voorkomende vormen van mensenhandel verschillen tussen wijken, dus dat een aanpak nodig is die specifiek aansluit bij wat er in de wijk speelt. Professionals vertellen dat het hierbij wel van belang is dat professionals tussen wijken informatie uitwisselen. Anders bestaat het risico dat een uitbuitingssituatie uit beeld verdwijnt als deze zich naar een andere wijk verplaatst.
- **Betrekken van woningbouwcorporaties bij signalering.** In Utrecht zijn woningbouwcorporaties betrokken bij het signaleren van mensenhandel. Zij hebben een relevante positie, omdat zij meer zicht hebben op wat er achter de voordeur van hun huurders gebeurt. Hierbij werken ze soms met sleutelfiguren: buurtbewoners die het melden als er verdachte activiteiten plaatsvinden in hun flat/buurt. Als een signaal bij een woonconsulent in beeld komt, schakelt deze snel met bijvoorbeeld de wijkagent. Dit kan een uitweg bieden in wijken met een lage meldingsbereidheid van bewoners.

Aanknopingspunten

De volgende aanknopingspunten zouden het zicht op mensenhandel in de gemeente Utrecht kunnen versterken.

- Het versterken van het herkennings- en inschattingsvermogen van professionals.
- Het vergroten van de kennis van professionals over het netwerk van instanties die zich bezighouden met mensenhandel en bij wie ze aanvullende informatie kunnen vinden.
- Investeren in samenwerking tussen wijken.
- Het uniformeren van definities en registratiewijzen en -systemen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Conclusies

9

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste, overkoepelende conclusies uit ons onderzoek naar de aard en de omvang van mensenhandel in Ede en Utrecht. Voor de conclusies specifiek voor Ede en Utrecht verwijzen we respectievelijk naar [hoofdstuk 5](#) en [hoofdstuk 8](#).

9.1 Conclusies

Signalen van instanties bevestigen het bestaande beeld, maar leveren ook enkele verrassende bevindingen op

We vroegen aan instanties data over de periode 2015-2019 op. Sommige instanties hebben over een deel van deze periode data aangeleverd. Uit onze analyses komen over de gehele periode 595 signalen uit politiedistrict Midden-Nederland naar voren, waarvan 225 uit de stad Utrecht.⁵¹ Voor politiedistrict Oost-Nederland zijn 625 signalen aangeleverd, waarvan 74 uit de gemeente Ede. Naar verhouding gaan de meeste signalen in Utrecht en Ede over seksuele uitbuiting. Opvallend is dat in Ede ook relatief veel signalen over arbeidsuitbuiting zijn; bijna alle signalen van Oost-Nederland komen uit Ede. Over het algemeen bevestigen de indrukken die uit de analyse van deze signalen naar voren komen het bestaande landelijke beeld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de bevinding dat de meeste gevallen van seksuele uitbuiting in minder zichtbare delen van de branche voorkomen, dat slachtoffers van arbeidsuitbuiting overwegend een migratieachtergrond hebben en dat slachtoffers van criminele uitbuiting een relatief lage leeftijd hebben. Daarentegen levert dit onderzoek ook enkele verrassende bevindingen op, die mogelijk nader onderzoek behoeven.

- Het algemene beeld uit onderzoek is dat daders van **seksuele uitbuiting** bekenden van slachtoffers zijn. Het gaat hierbij veelal om partners, ex-partners of vrienden.⁵² Ons onderzoek bevestigt dit, maar laat ook zien dat in bijna 20 procent van de gevallen van seksuele uitbuiting de werkgever de dader is.
- **Criminele uitbuiting** wordt voornamelijk geassocieerd met drugsgelateerde criminaliteit zoals drugshandel, drugsmokkel of het vervoeren of bewaren van met drugshandel verdiend geld. Andere criminaliteitsvormen blijven daardoor wat onderbelicht. In meer dan 10 procent van de gevallen van criminele uitbuiting is geen sprake van drugshandel, drugsmokkel of diefstal, maar van een als ernstig gekwalificeerd delict, zoals fraude, ondermijning of ernstige geweldsvormen.
- In de literatuur over arbeidsuitbuiting wordt opgemerkt dat daders zich vóór het mensenhandelfeit zich niet inlieten met criminaliteit en geen criminele contacten hadden.⁵³ Uit onze analyse van registraties komt echter naar voren dat er bij daders van arbeidsuitbuiting wel degelijk sprake lijkt te zijn van herhaald daderschap, aangezien zij vaak al een strafblad hebben met onder andere mensenhandel delicten.
- Van arbeidsuitbuiting wordt vaak gezegd dat hier subtielere dwangmiddelen worden toegepast in vergelijking met seksuele uitbuiting. Het gaat dan bijvoorbeeld om de dwangmiddelen misbruik maken van een kwetsbare positie of een overwichtssituatie. Uit onze analyse van geregistreerde signalen komt echter een ander beeld naar voren. Waar vormen van dwang bij seksuele en deels ook bij criminele uitbuiting veelal zijn gericht op sociaal-emotionele manipulatie, zagen wij bij arbeidsuitbuiting minder subtiele vormen van dwang zoals bedreiging met geweld/de dood, gebruik van geweld of vrijheidsontneming.
- Dat er overlap bestaat tussen seksuele en criminele uitbuiting was bekend. Deze overlap komt bijvoorbeeld tot uiting in slachtoffers van seksuele uitbuiting die ook worden aangezet tot drugshandel, drugsmokkel. Uit dit onderzoek komen echter ook voorbeelden naar voren van slachtoffers van seksuele uitbuiting die worden aangezet tot ernstigere criminele delicten

Schatten van de omvang van mensenhandel op lokaal niveau onmogelijk

In dit onderzoek hebben we geprobeerd een schatting van de omvang van mensenhandel te maken op basis van **registratiedata** van verschillende instanties uit het zorg- en veiligheidsdomein. Hoewel het is

⁵¹Deze signalen zijn ingediend door verschillende organisaties. Het is dus mogelijk dat signalen meerdere keren voorkomen in de data. Doordat data veelal incompleet waren, hebben we niet kunnen inschatten hoe vaak dat het geval was.

⁵²Zie bijvoorbeeld Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2021). *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting* en Bleeker, Y. Born, M & Timmermans, M. (2019). *Seksuele uitbuiting in Amsterdam*.

⁵³Van Meeteren en Van der Leun 2018.

gelukt om registratiedata te verzamelen, stonden **twee obstakels** een lokale omvangschatting in de weg. Ten eerste bleken de registratiedata hier niet geschikt voor. De benodigde gegevens waren niet eenduidig geregistreerd; niet eenvoudig toegankelijk; niet compleet; en in het geval van Ede was het aantal signalen te laag voor een valide analyse. Daarnaast bleken signalen bijvoorbeeld ook over aanpalende fenomenen als slecht werkgeverschap of illegaal sekswerk te gaan. Ten tweede wierp privacywetgeving, of de interpretatie ervan door organisaties, te veel barrières op. Zelfs met tussenkomst van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) konden niet alle opgevraagde gegevens gedeeld worden en de toestemmingsprocedures waren erg tijdrovend. Op lokaal niveau zicht krijgen op de omvang van mensenhandel blijft hierdoor een uitdaging. Beperkt zicht op de omvang van mensenhandel op lokaal niveau betekent ook dat het lastig is om lokale, cijfermatige trends te achterhalen. De signalen in de registraties in de onderzochte periode zijn dusdanig gering in aantal dat een betekenisvolle uitsplitsing naar jaartallen hier niet mogelijk is. De registraties zijn gekleurd door de eigen inzet van instanties. Bovendien is het beeld erg gefragmenteerd en anekdotisch. Soms heeft één zaak van arbeidsuitbuiting één slachtoffer, en soms zijn er tientallen slachtoffers bij één werkgever, wat tot enorme fluctuaties in de registratie kan leiden die weinig betekenisvol zijn voor andere gemeenten. Intergemeentelijke uitwisseling over mensenhandel kan dus beter niet op het niveau van trends in omvang plaatsvinden, maar is alleen zinvol op het niveau van de inhoud, bijvoorbeeld met betrekking tot trends in modus operandi of risicogroepen.

We verwachten dat de omstandigheden die ervoor hebben gezorgd dat het niet mogelijk was om een lokale schatting van het aantal slachtoffers te maken niet uniek voor Ede en Utrecht zijn. Zo bleek in 2019 uit een enquête in opdracht van VNG en CoMensha dat ongeveer de helft van de gemeenten nog geen afspraken heeft gemaakt over een meldroute.

Ook op lokaal niveau veel diversiteit in vormen van uitbuiting en kenmerken van slachtoffers

Uit landelijk onderzoek komt het beeld naar voren dat mensenhandel een enorm veelzijdig fenomeen is, met veel verschillende verschijningsvormen. En hoewel er zeker lokale verschillen zijn, blijkt uit dit onderzoek dat mensenhandel ook op lokaal niveau dezelfde diversiteit kent. Er is sprake van grote variëteit in vormen van uitbuiting. Tussen en binnen de vormen van uitbuiting bestaan grote verschillen in het ontstaan, ontwikkelen en beëindigen van de uitbuitingssituatie. Ook de kenmerken van slachtoffers verschillen sterk tussen en binnen de verschillende vormen. Op basis van registraties van mensenhandelsignalen en gesprekken met wijkprofessionals en (potentiële) slachtoffers presenteren we **tien risicoprofielen**.⁵⁴ Hierin beschrijven we situaties van mensenhandel die we tegenkomen in deze gemeenten, evenals kenmerken van slachtoffers. Voor seksuele uitbuiting gaat het in deze gemeenten om:

- **Het slachtoffer van een loverboy.**⁵⁵ Bij dit profiel wordt een jong meisje/jonge vrouw verliefd op een loverboy. Het slachtoffer heeft vaak een instabiele thuissituatie en is beïnvloedbaar, bijvoorbeeld omdat zij een licht verstandelijke beperking (LVB) heeft. Zij ontmoet de dader online en krijgt een relatie met hem. De dader belooft het slachtoffer vaak om haar te helpen om aan leuk werk te komen waar ze veel geld mee zal verdienen. De dader gaat het slachtoffers steeds meer emotioneel manipuleren en isoleren van haar omgeving om haar uiteindelijk aan te zetten tot sekswerk.
- **Het slachtoffer van sextortion.** Bij sextortion heeft de dader een naaktfoto of seksvideo van een jong meisje/jonge vrouw of een homoseksuele jongen/jongeman. Het slachtoffer is vaak gevoelig voor schade aan de eigen reputatie of die van naasten. Hierdoor kan de dader hem/haar chanteren en aanzetten tot sekswerk. Het slachtoffer voelt veel schaamte en is daarom niet bereid om met instanties of personen in de eigen omgeving in gesprek te gaan.
- **De kwetsbare sekswerker.** In dit geval is het slachtoffer vrijwillig begonnen met sekswerk. Het slachtoffer is een vrouw van in de 20/30 die kwetsbaar is voor uitbuiting wegens achterliggende problematiek (bijvoorbeeld schulden, een drugsverslaving, een crimineel netwerk of LVB). Door deze kwetsbaarheid bestaat de kans dat de sekswerker wordt uitgebuit, bijvoorbeeld door een dader die haar

⁵⁴ Deze profielen zijn een versimpeling van de werkelijkheid en vormen geen uitputtend overzicht van de mensenhandel die in deze gemeenten voorkomt. De profielen zijn bedoeld ter illustratie van vaker voorkomende uitbuitingssituaties. In werkelijkheid bestaan er meer individuele verschillen tussen casussen.

⁵⁵ In 2021 bracht het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) een rapport uit genaamd 'Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting'. In dit rapport concluderen zij dat het 'klassieke loverboyverhaal' deels achterhaald is, omdat er niet altijd sprake is van een affectieve relatie tussen dader en slachtoffer. Toch is de groep slachtoffers die wel een affectieve relatie met daders hebben in hun onderzoek nog wel aanzienlijk (49% van de slachtoffers) en komt deze groep ook in dit onderzoek duidelijk naar voren.

sekswerk laat uitvoeren in ruil voor drugs. Bij dit profiel kan vrijwillig sekswerk veranderen in gedwongen sekswerk, maar ook het omgekeerde komt voor.

- **Het slachtoffer van een (inter)nationaal netwerk.** Er kan ook sprake zijn van (inter)nationale netwerken die sekswerkers op verschillende plekken illegaal tewerkstellen. Het gaat, op basis van dit onderzoek, meestal om Oost-Europese vrouwen, die de Nederlandse/Engelse taal niet beheersen. Zij zijn vaak al gerekruteerd in hun land van herkomst, waar zij weinig economisch perspectief hadden. Deze vrouwen zijn vaak geïsoleerd en worden bewaakt. Ze verschijnen in seksadvertenties door heel Nederland en verdwijnen snel weer naar een andere locatie als instanties hen op het spoor komen.
- **Het slachtoffer dat werkzaam is in een massagalon.** In massagesalons in Utrecht werken buitenlandse vrouwen, veelal van buiten de EU, die massages met een ‘happy ending’ aanbieden. Deze vrouwen beheersen vaak de Nederlandse/Engelse taal nauwelijks. Zij slapen vaak op hun werkplek en beschikken soms niet over hun eigen identificatiebewijs. Contact met instanties wordt bemoeilijkt door de taalbarrière en doordat er een tussenpersoon is die zich ermee bemoeit. Slachtoffers staan vaak niet open voor hulpverlening uit angst voor hun uitbouter.

Voor criminele uitbuiting gaat het om:

- **Drugshandel of -smokkel en ernstige delicten.** Met name jongens of jongemannen worden gevraagd om een klein klusje te doen voor iemand, zoals op de uitkijk staan voor de politie. Deze jongens willen vaak graag snel geld verdienen en status verwerven en hebben weinig vertrouwen in een legitieme weg om dit te bereiken. Na een kleine klus worden slachtoffers gevraagd voor serieuze criminele activiteiten, waardoor de situatie snel escaleert. In het begin is er niet altijd sprake van dwang, het slachtoffer krijgt vaak veel geld en is blij dat hij opeens dure spullen (sneakers, horloge) kan kopen. Naarmate de situatie escaleert, wordt het slachtoffer echter duidelijk gemaakt dat hij de organisatie niet meer kan verlaten en is er steeds meer sprake van dwang.
- **Geldezels/katvanger.** Met name mannen worden door criminelen gebruikt als geldezel of katvanger. Een geldezel is een persoon die iemand anders toegang verschaft tot zijn bankrekening, waarna deze wordt gebruikt voor criminele activiteiten zoals geld witwassen. Een vergelijkbare situatie zien we bij de katvanger, die een telefoonabonnement op zijn naam zet of zijn auto of huis ter beschikking stelt voor criminele activiteiten. Slachtoffers zijn divers, maar er zijn drie groepen te herkennen: 1) jongens/jonge mannen die snel geld en status willen; 2) zeer kwetsbare personen, bijvoorbeeld met een drugsverslaving, LVB of handicap; 3) ouders van daders. Daders hebben indirect financieel gewin aan slachtoffers en beloven hun vaak een beloning (die ze meestal niet krijgen).
- **Gedwongen diefstal.** Bij dit profiel worden kinderen door hun familie gevraagd om een (winkel)diefstal te plegen. Dit kunnen zowel jongens als meisjes zijn, vaak minderjarigen. In dit onderzoek komen we dit profiel tegen bij Roma-families.

Voor arbeidsuitbuiting gaat het om:

- **De ongedocumenteerde arbeidsmigranten.** Ongedocumenteerde arbeidsmigranten zijn mannen of vrouwen die afkomstig zijn uit een land buiten de EU en in Nederland illegaal tewerkgesteld worden. Zij hebben geen verblijfsvergunning en spreken de Nederlandse/Engelse taal niet (goed). Hierdoor bevinden ze zich in een kwetsbare positie en stappen ze niet graag naar instanties toe. Daders gebruiken vaak grove vormen van dwang bij deze groep, zoals bedreiging, geweld of vrijheidsontneming. Vaak wordt deze groep onder slechte omstandigheden gedwongen om lange werkdagen/-weken te maken.
- **De arbeidsmigrant.** Arbeidsmigranten komen vaak uit een Oost-Europees land naar Nederland om hun economische perspectief te verbeteren. Dit is zijn mannen en vrouwen van werkzame leeftijd, hoewel mannen in de meerderheid zijn. Vaak spreken zij slecht Engels/Nederlands. Deze groep heeft weinig juridische bescherming. Als zij hun baan verliezen, verliezen zij bijvoorbeeld ook hun huisvesting, omdat deze meestal aan elkaar gekoppeld zijn. De uitbuiting kan bestaan uit werk onder slechte omstandigheden met lange werkdagen/-weken tegen laag loon. Vaak is er echter met name sprake van uitbuiting bij de huisvesting, die sterk ondermaats is en waar privacy ontbreekt. Als een arbeidsmigrant een alternatief wordt geboden, kan hij/zij vaak op eigen initiatief de uitbuitingssituatie verlaten.

Zicht op mensenhandel beperkt en afhankelijk van prioriteiten

Uit de risicoprofielen blijkt dat er veel verschillende vormen van mensenhandel voorkomen en slachtofferkenmerken ook tussen vormen uiteenlopen. De mate waarin de twee gemeenten in dit onderzoek **zicht** hebben op (vormen van) mensenhandel verschilt. Zo valt het op dat de aandacht in Utrecht overwegend uitgaat naar seksuele uitbuiting. Een breed scala aan professionals is alert op signalen van seksuele uitbuiting en er worden in vergelijking met criminele en arbeidsuitbuiting relatief veel signalen van seksuele uitbuiting geregistreerd. Dit brengt met zich mee dat dit onderzoek ook relatief veel informatie over seksuele uitbuiting oplevert. Toch toont ons onderzoek aan dat ook in Utrecht criminele en arbeidsuitbuiting voorkomen. Het zicht op de ernst ervan en op de kenmerken van daders en professionals is echter een stuk beperkter. Ook in Ede gaan de meeste geregistreerde signalen over seksuele uitbuiting, maar hier is in het signaleringsbeleid ook veel aandacht voor arbeidsuitbuiting. Dit komt doordat er in Ede veel vakantieparken zijn waar arbeidsmigranten worden gehuisvest en deze groep verhoogd risico loopt om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Door deze specifieke focus op arbeidsuitbuiting is in Ede meer bekend over signalen van arbeidsuitbuiting, en kenmerken van slachtoffers en daders. In Ede vinden namelijk integrale controles plaats waarbij verschillende partijen (gemeente, politie, ISZW) verschillende misstanden signaleren, waaronder arbeidsuitbuiting. Tegelijkertijd zijn deze controles vooral gericht op intra-EU arbeidsmigranten. Uit de analyse van de registraties kwam een aanzienlijk aantal signalen van slachtoffers naar voren van buiten de EU, vaak zonder verblijfsvergunning. Opvallend was dat deze slachtoffers zich vooral zelf hadden gemeld. Hoewel de gemeente dus zelf actief signalen ophaalt onder intra-EU arbeidsmigranten, is dit niet het geval voor het andere risicoprofiel (de ongedocumenteerde arbeidsmigrant). Ook binnen de verschillende vormen van uitbuiting zijn er dus verschillen te zien in welke risicoprofielen de meeste aandacht krijgen.

De vele verschijningsvormen en doelgroepen binnen verschijningsvormen brengen met zich mee dat het aantal partijen dat een bijdrage (kan) leveren aan de **signalering** van mensenhandel groter is. Iedere partij kan vanuit diens expertise bepaalde signalen onder de eigen doelgroep herkennen. Uit ons onderzoek komen de volgende partijen naar voren.

- gemeente (ketenregisseur/aandachtsfunctionaris mensenhandel, beleidsmakers, handhavers);
- politie (basisteams en wijkagenten, AVIM, DRIO, recherche);
- OM (Landelijke Parket (arbeidsuitbuiting) en Functioneel Parket (seksuele en criminele uitbuiting));
- wijkprofessionals (o.a. jongerenwerkers, sociaal werkers, maatschappelijk werkers, woonbegeleiding, maatschappelijke organisaties);
- woningbouwcorporaties;
- scholen (seksuele en criminele uitbuiting);
- jeugdinstellingen (seksuele uitbuiting);
- zorgcoördinatoren en hulpverleningsinstellingen (seksuele en criminele uitbuiting);
- Veilig Thuis (seksuele uitbuiting);
- ISZW en omgevingsdienst (arbeidsuitbuiting).

Dat deze organisaties een bijdrage kunnen leveren aan het signalen van mensenhandel, betekent echter nog niet dat zij dat ook daadwerkelijk doen. Ook als professionals wel zouden **willen** melden **weten** zij lang niet altijd hoe en waar dat zou kunnen. Professionals voelen zich niet toegerust om mensenhandel te herkennen. Daarnaast zien we ook dat organisaties lang niet altijd een duidelijke **definitie** hanteren, dat professionals binnen een organisatie andere (impliciete) definities van mensenhandel hanteren en dat definities tussen organisaties ook verschillen. Daarnaast is er ook nog niet altijd sprake van het **uitwisselen** van signalen, noch tussen organisaties, noch binnen organisaties die actief zijn in meerdere wijken. Omdat één signaal vanuit één invalshoek meestal niet genoeg blijkt te zijn om vast te stellen of het daadwerkelijk om mensenhandel gaat en voor de politie meestal niet genoeg is om actie te ondernemen staat dat zowel zicht op het fenomeen als het aanpakken ervan in de weg. Bovendien kunnen casussen uit het zicht raken als deze zich naar een andere wijk of een andere gemeente verplaatsen. Dat de AVG informatie-uitwisseling tussen organisaties en tussen professionals naar interpretatie van organisaties onmogelijk maakt, komt in dit onderzoek minder nadrukkelijk als knelpunt naar voren. Tegelijkertijd weten we uit de slachtoffermonitors van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bijvoorbeeld dat de introductie en de interpretatie van de AVG wel degelijk heeft gezorgd voor verminderd zicht op mensenhandel.

Niet weten hoe of waar gemeld kan worden, uiteenlopende definities en beperkte informatie-uitwisseling belemmeren het zicht op mensenhandel. De mate waarin gemeenten en hun partners zicht hebben op verschillende vormen van mensenhandel hangt daarnaast af van de prioriteiten die zij stellen in hun beleid. Maar het omgekeerde is ook waar. Welke verschijningsvormen of doelgroepen binnen verschijningsvormen beleidsaandacht krijgen, hangt af van signalen die gemeenten krijgen. **Beleidsprioriteiten** en zicht op mensenhandel beïnvloeden elkaar. Dit leidt ertoe dat zicht van professionals en dus van gemeenten op mensenhandel niet alleen per vorm van mensenhandel beperkt is, maar dat er ook **verschillen tussen vormen** kunnen zijn.

Aanpakken van daders is complex

Mensenhandel zoals strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht heeft een hoge bewijslast, waarbij vaak vooral het dwangelement moeilijk is om te bewijzen.⁵⁶ Dit plaatst opsporingsinstanties voor een lastige taak bij het vervolgen van daders van mensenhandel. In dit onderzoek werd duidelijk dat daders van mensenhandel vaak slecht in beeld zijn. Daarom is er ook weinig bekend over kenmerken van daders, wat een obstakel is voor gerichte opsporing. Ook bleek in Ede dat bij arbeidsuitbuiting vaak organisaties, met name uitzendbureaus, in beeld zijn die betrokken zijn bij arbeidsuitbuiting. Tegen deze organisaties worden vaak door gemeenten bestuurlijke maatregelen genomen (bijvoorbeeld het sluiten van een pand), maar er vindt geen juridische vervolging van individuen plaats. Dat heeft er ook mee te maken dat deze uitzendbureaus vaak activiteiten uitvoeren op de scheidslijn tussen ernstige benadeling en uitbuiting. Een vergelijkbaar probleem zagen we in Utrecht bij criminele netwerken die een illegaal seksbedrijf runnen. Vaak wordt het pand gesloten waar zo'n seksbedrijf in gevestigd is, maar verschijnt een soortgelijk bordeel weer snel ergens anders in de stad (of in een andere stad). De groepsgerichte aanpak van criminele uitbuiting in Ede vormt wel een voorbeeld van een aanpak die meer gericht is op de kern van uitbuiting. In deze aanpak worden bij groepsriminaliteit niet alleen degenen aangepakt die wordt betrap op een klein vergrijp, maar werken professionals samen om het hele netwerk rondom deze personen in beeld te brengen. Zo gaan zij op zoek naar sleutelpersonen in het criminele netwerk, om hen aan te kunnen pakken.

Daarnaast bleek dat de aanpak van mensenhandel lastig is doordat signalen niet altijd tot strafrechtelijk onderzoek naar of vervolging voor mensenhandel leiden en veel signalen dus alleen maar signalen blijven. Tegelijkertijd leven er bij organisaties dan wel zorgen over die signalen en de onwenselijke situatie waar 'slachtoffers' zich in bevinden. Wanneer er vanuit strafrechtelijke hoek niet opgetreden kan worden is het belangrijk wel op andere manieren de situatie te verbeteren. Het blijkt uit ons onderzoek dat professionals niet altijd even tevreden zijn over de maatregelen die gemeenten nemen, zoals bijvoorbeeld het sluiten van een pand. En de realiteit lijkt te zijn dat de mogelijkheden voor gemeenten om bestuurlijk in te grijpen ook niet heel groot zijn.⁵⁷ Zij signaleren vooral waterbedeften en situaties die niet echt worden beëindigd of elders opnieuw ontstaan. Hoewel er in ons onderzoek geen concrete oplossingsrichtingen hiervoor naar voren kwamen, kan het wel zinnig zijn om het gemeentelijk beleid voor het zogenaamde 'schaduwgebied' van signalen die niet als mensenhandel gekwalificeerd kunnen worden maar wel zorgelijk zijn te verbeteren, bijvoorbeeld door het verder verstevigen van het prostitutiebeleid, het jeugddelinquentiebeleid en het beleid rond ernstige benadeling van arbeidsmigranten.

9.2 Aanbevelingen

Tot slot geven we aanknopingspunten voor andere gemeenten mee. Deze aanbevelingen komen overeen of liggen in lijn met de huidige IBP-afspraken en de bouwstenen uit het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten van de VNG. Een samenvatting van dit kader is opgenomen in bijlage 4. De aanbevelingen zijn gebaseerd op knelpunten en succesfactoren die we in Ede en Utrecht tegenkwamen, maar zijn gericht op alle gemeenten die met de aanpak van mensenhandel aan de slag willen. Dit betekent dus niet per definitie dat de onderstaande punten in de gemeenten Ede en Utrecht nog onvolgende geregeld zijn. Zie voor meer informatie over de lokale situaties ook [hoofdstuk 5](#) en [hoofdstuk 8](#).

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2021). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*.

⁵⁷ Mede daarom adviseerde het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in 2020, onder meer, om verhuurdersvergunningen en certificaten voor uitzendbureaus in te voeren.

1. Analyseren, definiëren en prioriteren

Gezien de grote diversiteit van mensenhandelvormen en het gegeven dat gemeenten en hun partners beperkte middelen en tijd hebben, kunnen gemeenten niet anders dan prioriteit aanbrengen. Gemeenten die nog aan het begin van de aanpak ontwikkeling staan, staan voor een uitdaging die onoverzichtelijk kan overkomen. Maar investeren in zicht creëren loont. Om dat te kunnen doen is een goede probleemanalyse van de lokale situatie nodig. Gemeenten hebben begrijpelijkerwijs behoefte aan omvangschattingen (per vorm van mensenhandel) om deze analyse te kunnen maken. Tegelijkertijd constateren we ook dat het, in ieder geval in de twee onderzochte gemeenten, met de huidige kwaliteit van registraties niet mogelijk is om op basis hiervan omvangschattingen te maken. En ook als definities en registraties beter en eenduidiger zouden zijn, zou het maken van een betrouwbare en zinvolle lokale omvangschatting op basis van registraties in gemeenten met relatief weinig signalen eigenlijk nog steeds zeer lastig zijn. Dit neemt echter het belang en de mogelijkheid van een goede analyse niet weg. Meer dan leunen op registraties zouden gemeenten in gesprek kunnen en moeten gaan met groepen inwoners waarvan zij vermoeden dat ze een verhoogd risico op slachtofferschap hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld arbeidsmigranten, sekswerkers, jongeren in wijken met een lagere sociaal economische status of jongeren met een licht verstandelijke beperking zijn. En hoewel er uiteraard verschillen tussen gemeenten zijn, kan op basis van dit onderzoek wel een inschatting gemaakt worden van de risicogroepen die er in gemeenten kunnen zijn. Onderzoeksmethoden zoals in bijlage 3 beschreven *Respondent Driven Sampling* kunnen bovendien zorgen voor goed zicht op netwerken van slachtoffers en kunnen een beeld geven van de omvang van die netwerken. Daarnaast zijn, uiteraard, ook professionals een belangrijke bron van informatie. Het blikveld van professionals is echter selectief en hangt af van de mate waarin de gemeente reeds geïnvesteerd heeft in het kennisniveau van professionals en bestaande beleidsprioriteiten

Veel prioriteit en aandacht van de gemeente Utrecht voor seksuele uitbuiting heeft geleid tot meer signalen. Meer signalen hebben geleid tot meer grip en het versterken van de aanpak. Prioriteit, signalen en de kwaliteit van de aanpak beïnvloedden elkaar.

van de gemeente. Ook voor gemeenten die al relatief ver zijn met hun mensenhandelaanpak blijft het analyseren en herijken van prioriteiten van belang. Mensenhandel is immers niet alleen divers, maar ook veranderlijk. Tot slot maken we de opmerking dat ook landelijk onderzoek kan helpen bij het vaststellen van prioriteiten. In de laatste slachtoffermonitor van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen wordt bijvoorbeeld

geconcludeerd dat bijna 90 procent van de seksuele uitbuiting in de onzichtbare delen van de seksbranche plaatsvinden. Andere bronnen die gemeenten kunnen helpen om keuzes te maken en beleid in te richten zijn de website van het CCV en de Kompas Aanpak Mensenhandel⁵⁸. Deze aanbeveling vertoont daarnaast gelijkenissen met het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten.⁵⁹ In de bouwsteen 'Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel' staat omschreven inzicht in de regionale situatie, bijvoorbeeld door een risicoanalyse of omgevingscan, een belangrijke voorwaarde voor een basisaanpak is.

2. Bewust worden, signaleren en informatie delen

Het belang van goede, eenduidige en overdraagbare registratie zit niet zozeer in het kunnen maken van omvangschattingen, maar wel in het kunnen aanpakken van mensenhandel. Ons onderzoek bevestigt dat mensenhandel een zogenaamd 'haaldelict' is. Als zij zichzelf al als slachtoffers zien, zijn zij niet geneigd om uit zichzelf naar handhavers, politie of hulpverleners te stappen. Investeren in contact met risicogroepen loont. Ons onderzoek laat zien dat aanwezigheid van de gemeente en ketenpartners op plekken waar slachtoffers gevonden kunnen worden signalering ten goede komt. Daarnaast laat ons onderzoek ook zien dat professionals vooral letten op signalen van slachtoffers en dat er winst te behalen is door hun aandacht ook op mogelijke daders en facilitators te richten. Uit ons onderzoek komen de volgende vijf randvoorwaarden voor effectieve informatieverzameling en -uitwisseling naar voren:

⁵⁸ <https://kompasaanpakmensenhandel.vng.nl/>

⁵⁹ VNG (2021) Kader voor de Aanpak van Mensenhandel door Gemeenten. De bouwstenen in dit kader zijn achtereenvolgens 'Beleidsmatige basis', 'Signalerend vermogen van de gemeente', 'Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen Mensenhandel', 'Samenwerking in de keten en/of regio' en 'Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders'

- **Effectieve signalering.** Professionals die in aanraking komen met een van de risicogroepen voor mensenhandel hebben voldoende kennis over signalen van mensenhandel om deze te kunnen opmerken.
- **Eenduidige en toegankelijke registratie.** Professionals registreren signalen in een systeem waarbij zij signalen op een later moment gemakkelijk terug kunnen vinden. Relevante informatie over de casus vullen zij zo compleet mogelijk in en idealiter gebruiken verschillende instanties dezelfde categorisering (bijvoorbeeld unieke persoonskenmerken waardoor personen in verschillende registraties herkend kunnen worden). Hierbij worden ook vagere signalen waarvoor nog weinig bewijslast is geregistreerd.
- **Mogelijkheid tot informatiedeling.** Signalen van mensenhandel en aanvullende informatie over mogelijke slachtoffers en daders kunnen worden gedeeld tussen organisaties. Hier is een veilige infrastructuur die voldoet aan de eisen van privacywetgeving noodzakelijk, mogelijk met een gedeeld registratiesysteem.
- **Duidelijke werkafspraken over informatieverzameling en -deling.** Duidelijke werkafspraken tussen betrokken organisaties over wanneer signalen worden geregistreerd en welke informatie wordt gedeeld bieden professionals houvast.
- **Doorverwijzingsstructuur en centraal aanspreek- of meldpunt.** De gemeente heeft een doorverwijzingsstructuur waarin is aangegeven bij welke signalen welke opschaling wenselijk is. Een centraal aanspreekpunt voor mensenhandelsignalen kan professionals ondersteunen bij twijfels over welke actie nodig is naar aanleiding van een signaal. Deze persoon kan tevens de regie pakken en zo voorkomen dat verschillen partijen naar elkaar kijken voor een vervolgactie. Ook kan een regionaal meldpunt (bijvoorbeeld bij Veilig Thuis) uitkomst bieden.

Ook deze aanbeveling vindt weerklank in de bouwstenen in het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten. In de bouwsteen 'Aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel' en in de bouwsteen 'signalerend vermogen van de gemeente' wordt bijvoorbeeld genoemd dat er structureel aandacht zou moeten zijn voor het opbouwen van kennis over het signaleren van mensenhandel bij medewerkers van de gemeente. Daarnaast benadrukken we dat informatie-uitwisseling van cruciaal belang is om zicht te houden op mensenhandel. Vaak zijn er immers signalen van meerdere partijen nodig om te kunnen achterhalen of een situatie daadwerkelijk mensenhandel is. (Interpretatie van) nieuwe wetgeving in 2018, de AVG, heeft tegen het belang van slachtoffers in tot verslechterd zicht op mensenhandel gezorgd. We benadrukken dan ook het belang van een solide, wettelijke grondslag om gegevens tussen ketenpartners uit te kunnen wisselen en het belang van een gezamenlijke interpretatie van deze wetgeving. Het signaleren van slachtoffers en het delen van signalen leidt in gevallen van tot een betere bescherming van slachtoffers omdat deze eerder uit de uitbuiting worden gehaald. Dit past binnen de doelen van de AVG en is in het belang van het slachtoffer. Bovendien leidt het tot beter zicht op de aard en de omvang van het probleem, waardoor het binnen gemeenten hoger op de agenda kan komen te staan en er beter beleid kan worden ontwikkeld.

In de gemeente Ede heeft de Omgevingsdienst een belangrijke rol in het signaleren van arbeidsuitbuiting op vakantieparken. Dit is voor dit onderdeel van het bredere fenomeen mensenhandel een zeer geschikte partij. Zij werken regionaal, komen al vaak op de vakantieparken, kunnen een vertrouwensrelatie met eigenaren opbouwen en staan in goed contact met de gemeentelijke aandachtfunctionarissen. Met wat extra training kunnen zij dus een belangrijke rol spelen in de aanpak van mensenhandel.

3. Snel perspectief kunnen bieden aan slachtoffers

Beide gemeenten in het onderzoek besteden veel aandacht aan het versterken van zicht op slachtoffers en investeren in signalering. Hoewel zicht op slachtoffers een voorwaarde is voor het kunnen aanpakken van mensenhandel, is alleen investeren in signaleren niet voldoende. Het succes van de aanpak hangt namelijk ook af van de mate waarin gemeenten erin slagen om op signalen te reageren. Gebrek aan capaciteit bij ketenpartners (denk dan aan opvang of het inschakelen van ondersteuning op één of meerdere leefgebieden) kan adequaat reageren in de weg staan. Capaciteitsbeperkingen zorgen er daarnaast voor dat duidelijkere en ernstigere signalen eerder worden opgepakt en signalen die meer onderzoek behoeven blijven liggen. Net zo belangrijk als investeren in signaleren en het mogelijk maken van informatie delen is het dus om aan de slag te gaan met alles wat er nodig is om naar aanleiding van signalen

en het verrijken van signalen daadwerkelijk actie te ondernemen. Daar niet in slagen kan ertoe leiden dat slachtoffers het vertrouwen in hulpverlening verliezen, zich opnieuw aangetrokken voelen tot de omgeving waar ze eigenlijk afscheid van willen nemen en kan er daarnaast toe leiden dat zij buiten beeld raken. Ook hier moet bijzondere aandacht uitgaan naar ‘benadeelden’ en andere ‘slachtoffers’ voor wie een strafrechtelijke vervolging in het kader van mensenhandel geen uitweg blijkt te zijn. Professionals hebben deze groepen momenteel weinig te bieden. Het actief inzetten op inschrijving in de gemeente is in die zin ook een goede praktijk, omdat er door de regiobinding die zo ontstaat meer mogelijkheden zijn voor opvang. Daarmee wordt de afhankelijkheid van arbeidsmigranten richting werkgever en uitzendbureau voor huisvesting aanzienlijk verminderd. Het snel(ler) perspectief kunnen bieden vraagt ook actie en regie van de landelijke overheid. Gemeenten kunnen daarnaast voor verbetering zorgen door regionale samenwerking te initiëren. Deze aanbeveling komt overeen met de bouwsteen ‘Opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders’ uit het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten, die het belang van opvang en zorgondersteuning benadrukt.

In de gemeente Ede is sprake van een goede samenwerking tussen de domeinen Zorg en Veiligheid. Dit stelt ketenpartners in staat om casuïstiek vanuit beiden perspectieven te benaderen en niet alleen daders aan te pakken, maar ook slachtoffers snel opvang en ondersteuning aan te bieden. Dit voorkomt langdurig en herhaald slachtofferschap.

4. Aandacht in gemeentelijke organisatie, van het college en van de gemeenteraad

De rol van gemeenten in de aanpak van mensenhandel wordt groter. Naast meer aandacht voor signalering en investeren in het kunnen opvolgen van signalen moet er ook op het niveau van de organisatie voldoende aandacht zijn voor mensenhandel. Dit heeft zich de laatste jaren geuit in de groeiende aanwezigheid van ketenregisseurs, aandachtfunctionarissen en zorgcoördinatoren. Zij spelen een belangrijke rol in het aanjagen van de ontwikkeling in gemeenten. In dit onderzoek zagen we bijvoorbeeld dat initiatief van de gemeenteraad ervoor kan zorgen dat de urgentie ontstaat om de focus van de menshandel aanpak te verbreden. Ook gemeenteraden spelen een rol in het op de agenda zetten van mensenhandel en het meegeven van kaders. Ook in het Kader voor de Aanpak Mensenhandel door Gemeenten wordt organisatiebrede aandacht voor mensenhandel als een belangrijk onderdeel van de basisaanpak genoemd.

Tijdens dit onderzoek was het bijvoorbeeld de Utrechtse gemeenteraad die arbeidsuitbuiting op de agenda zette en beleidsontwikkelingen initieerde. De gemeente organiseerde daarnaast aan het eind van 2021 een informatiesessie voor gemeentelijke medewerkers en stakeholders om ideeën te ontwikkelen voor de aanpak van mensenhandel. Bovendien vindt het college van B en W meer zicht op het fenomeen en doorontwikkeling van de menshandel aanpak zeer belangrijk.

5. Blijven leren. Binnen, tussen en van gemeenten

Een belangrijk doel van onderzoek was om het leren te stimuleren. In de eerste plaats kunnen gemeenten de resultaten van dit onderzoek gebruiken om hun aanpak verder te versterken. Leren binnen gemeenten zou ook na het onderzoek doorgang moeten vinden. Door de aard van het fenomeen, de ontwikkeling en de resultaten van de aanpak te blijven monitoren kunnen gemeenten blijven leren en bijsturen. Dit onderzoek kan daarnaast bijdragen aan het leren tussen gemeenten. Dit vraagt dat lessen uit het onderzoek actief onder gemeenten worden verspreid. Net als het leren binnen gemeenten, verdient het leren tussen gemeenten constante aandacht. Juist in het geval van complexe, veranderlijke en ongestructureerde vraagstukken zoals mensenhandel, waarbij het lastig zal blijven om via onderzoek een

De Gelderse gemeenten, waaronder de gemeente Ede, hebben samen met politie, OM en de provincie Gelderland het Ariadne project ingericht. In dit project werken lokale, regionale en landelijke partijen samen om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, waaronder mensenhandel, gezamenlijk aan te pakken. Vanuit het project worden daarnaast, ook in samenwerking met het CCV, actief lessen onder andere gemeenten gedeeld.

compleet en volledig beeld van de omvang en de aard te krijgen, zijn gezamenlijk leren door te doen en het uitwisselen van goede voorbeelden cruciaal. We bevelen daarom aan om de landelijke ontwikkeling van de menshandel te (blijven) beschouwen als een lerende praktijk. Partijen als CoMensha, de VNG en het CCV kunnen een belangrijke rol spelen in het ondersteunen, begeleiden en faciliteren

van die lerende praktijk. Tot slot kan het onderzoek bijdragen aan het leren van gemeenten. In dit onderzoek zijn immers ook aanknopingspunten te vinden voor landelijke actoren die kunnen bijdragen aan het oplossen van knelpunten die gemeenten niet zelf op kunnen lossen. Ook het wegnemen van deze knelpunten vraagt om continue aandacht.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Literatuurlijst

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.
- Algemene Rekenkamer (2021). Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting. Den Haag, Nederland: Algemene Rekenkamer.
- Bleeker, Y. Born, M & Timmermans, M. (2019) Seksuele uitbuiting in Amsterdam. Amsterdam, Nederland: Regioplan.
- CBS Statline (2021). Regionale kerncijfers Nederland. Verkregen van: <https://opendata.cbs.nl/stat-line/#/CBS/nl/dataset/70072NED/table?fromstatweb>
- Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (2021) *Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting*. Capelle aan den IJssel, Nederland: Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel.
- CoMensha (2020). *Mensenhandel in Nederland. Het beeld van 2020*. Amersfoort, Nederland: CoMensha
- CoMensha (2019). *Feiten Mensenhandel 2019*. Amersfoort, Nederland: CoMensha
- VNG, CoMensha & Berenschot (2019) *Aanpak Mensenhandel in Gemeenten*. Amersfoort, Nederland: CoMensha
- Harbers, M.G.J. (2018a, 13 November). Kamerbrief over het programma Samen tegen mensenhandel [Kamerbrief]. Kenmerk 2413397. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbieding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel>
- Harbers, M.G.J. (2018b, 13 November). Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Kenmerk 2413397, bijlage. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) (2020). *Slachtoffer monitor mensenhandel 2015-2019*. Den Haag, Nederland: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) (2021) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019* Den Haag, Nederland: Nationaal Rapporteur.
- The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODCS) & Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) (2017). *Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals. A multiple systems estimation of the numbers of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality*. Wenen, Oostenrijk: UNODC.
- Van Dijk, J., Cruyff, M & Van Der Heijden, P.G. (2021). *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*. Amsterdam/Utrecht: WODC.
- Van Dijk, J., & Van Der Heijden, P.G. (2016). *Multiple systems estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world*. Wenen, Oostenrijk: UNODC.
- Van Meeteren, M. & Van der Leun, J. (2018) Daders van arbeidsuitbuiting: Over de vermeende rol van de georganiseerde misdaad. *Proces*, 97(2)

Bijlage 2 – Overzicht respondenten interviews

Utrecht (groepsgesprekken over seksuele en criminele uitbuiting)

Organisatie	Functie
Groepsgesprek Overvecht	
Tussenvoorziening	Hulpverlener
Portaal	Woonconsulent
Lister	Ambulant begeleider
Mitros	Buurtbeheerder
Mitros	Woonconsulent
Gemeente Utrecht	Gebiedsmanager veiligheid Overvecht
Politie	Wijkagent Overvecht-Zuid
Fivoor	Teammanager
Groepsgesprek Amsterdamsestraatweg	
Gemeente	Gebiedsmanager Noord-West
Gemeente	Taakaccenthouder ASW
Gemeente	Inspecteur bijzondere handhaving
<i>Individueel gesproken</i>	
Tussenvoorziening	Hulpverlener
Groepsgesprek Kanaleneiland	
Tussenvoorziening	Unitmanager
Politie	Wijkagent
Gemeente	Inspecteur bijzondere wetten
<i>Individueel gesproken</i>	
Gemeente	Dossierhouder prostitutie
Groepsgesprek Lombok	
JOU jongerenwerk	Jongerenwerker
Politie	Wijk BOA
Politie	Wijk BOA
DOCK Welzijnswerk	Sociaal beheerder
DOCK Welzijnswerk	Sociaal makelaar
Gemeente Utrecht	Straatconciërge Lombok

Ede (groepsgesprekken over criminele uitbuiting)

Organisatie	Functie
Groepsgesprek Ede-Zuid	
Gemeente	Wijkagent
Woonstede	Woonconsulent
Malkander	Jongerenwerker
<i>Individueel gesproken</i>	
Cultuurrijke zorg	Staffunctionaris
Groepsgesprek Veldhuizen	
Gemeente	Verbindingsofficier straf en zorg
Politie	Wijkagent
Gemeente	Handhaver, taakaccent jeugd
<i>Wenst anoniem te blijven</i>	Jongerenwerker
CJG	Maatschappelijk weker
<i>Individueel gesproken</i>	
Cultuurrijke zorg	Staffunctionaris
<i>Informatie per mail ingebracht</i>	
Woonstede	Woonconsulent

Individuele gesprekken (seksuele uitbuiting)

Organisatie	Functie
Moviera	Zorgcoördinator Mensenhandel
Pluryn	Begeleider jeugdzorg
Politie	AVIM
Leger des Heils	Gezinsvoogd
Gemeente	Toezicht en Handhaving

Bijlage 3 – Methoden omvangschatting

We presenteren in deze bijlage twee methoden die kunnen worden gebruikt om een omvangschatting van een populatie te maken. Eerst lichten we de methode toe. Vervolgens benoemen we waarom deze methode potentie heeft om ingezet te worden om lokaal zicht op de aard en omvang van mensenhandel te verbeteren. Ten slotte benoemen we enkele punten waarop gelet dient te worden bij de uitvoering en dragen enkele relevante bronnen aan.

B2.1.1 Multiple System Estimation (MSE)

MSE is een geavanceerde **capture-recapture** methode, die wordt gebruikt om een schatting te maken van de omvang van een populatie. Capture-recapture is oorspronkelijk een dieren survey methode, die wordt gebruikt om de omvang van dierenpopulaties te schatten.⁶⁰ Stel je hebt een bos met wolven. Je wilt weten hoeveel wolven er in het bos leven, maar het zijn er teveel om ze allemaal te vangen en tellen. Je zou dan enkele wolven kunnen vangen (**capture**) en deze een herkenbare markering mee kunnen geven voordat je ze weer loslaat in het bos. Als je vervolgens weer enkele wolven vangt (**recapture**), tel je hoeveel van de wolven die je vangt een markering hebben. Hoe groter het aandeel wolven met een markering, hoe kleiner de populatie. Op deze manier kun je schatten hoe groot het deel van de populatie is dat je niet in beeld hebt ‘het *dark number*’. De populatie die in beeld is in combinatie met het *dark number* leiden vervolgens tot een **omvangschatting van de gehele populatie**, zonder dat de hele populatie in beeld is. Tegenwoordig wordt deze methode ook steeds meer toegepast om de omvang te schatten van een menselijke populatie die niet goed in beeld is, met name schattingen van slachtoffers van mensenrechtenschendingen^{61, 62}, waaronder mensenhandel.^{63, 64}

Waarom MSE?

De MSE-methode is een geavanceerde versie van het capture-recapture-principe, omdat hierbij **meerdere bronnen** (meerdere ‘recaptures’) worden gebruikt. Door inzichtelijk te maken welke personen in meerdere bronnen voorkomen, kun je een inschatting maken van hoeveel personen er op geen enkele lijst staan. In het geval van registraties van mensenhandel vergelijk je dus verschillende lijsten van signalen van mensenhandel en identificeer je de overlap tussen die lijsten. Hoe groter de overlap, hoe kleiner het aantal mensen dat bij geen enkele instantie in beeld is. Deze methode is eerder op nationaal niveau toegepast om het aantal slachtoffers van mensenhandel te schatten, bijvoorbeeld in Nederland.⁶¹ Hierboven op **lokaal niveau** is deze methode nog niet eerder toegepast, maar op dit niveau zijn soortgelijke informatiebronnen beschikbaar als op nationaal niveau. Een model zoals in de Nederlandse toepassing van de MSE-methode op slachtoffers van mensenhandel van Cruyff, Van Dijk en Van der Heijden (2017) kan dus ook worden geschat voor gemeenten, mits de data de gewenste kwaliteit hebben of voor eventuele bias gecorrigeerd kan worden.

Hoe voer je MSE uit?

Bij de uitvoering van Multiple System Estimation is een goede voorbereiding van belang. Belangrijke punten hierbij zijn de selectie van bronnen, te registreren kenmerken van slachtoffers, koppeling tussen bronnen en privacyregelingen:

- **Bronnen.** Om de MSE-methode goed uit te voeren, is een zo compleet mogelijke verzameling van verschillende bronnen nodig. In Nederland zijn de belangrijkste nationale partijen die signalen van mensenhandel registreren CoMensha, de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), Inspectie SZW en gespecialiseerde NGO’s die slachtoffers ondersteunen (bv. het Leger des Heils, Humanitas, FairWork).⁶¹ Ook advocatenbureaus en jeugdwerk en sociaal werk kunnen signalen registreren. Op

⁶⁰ Williams, B.K., Nichols, J.D. & Conroy, M.J. (2002). Analysis and Management of Animal Populations. *Academic Press*, San Francisco: Verenigde Staten.

⁶¹ Lum, K., Price, M. E., & Banks, D. (2013). Applications of multiple systems estimation in human rights research. *The American Statistician*, 67(4), 191-200.

⁶² Silverman, B. (2014). Modern slavery: an application of multiple systems estimation. *Gov. UK*.

⁶³ Cruyff, M., Van Dijk, J., & Van der Heijden, P. G. (2017). The challenge of counting victims of human trafficking: Not on the record: A multiple systems estimation of the numbers of human trafficking victims in the Netherlands in 2010–2015 by year, age, gender, and type of exploitation. *Chance*, 30(3), 41-49.

⁶⁴ Zhang, S. X., & Larsen, J. J. (2021). Estimating the Size of the Human Trafficking Problem: MSE and Other Strategies. *Crime & Delinquency*. <https://doi.org/10.1177/00111287211029856>

lokaal niveau zijn grotendeels dezelfde bronnen belangrijk, hoewel je hierbij rekening dient te houden met de lokale context. Bijvoorbeeld KMar is vooral een relevante partij voor gemeenten die in de buurt van de Nederlandse landsgrenzen liggen. Daarnaast verschilt het per gemeente welke hulpverleners en zorgaanbieders zich inzetten voor slachtoffers van mensenhandel en in hoeverre zij signalen registeren.

- **Kenmerken van slachtoffers.** Een MSE-methode kan gestratificeerd uitgevoerd worden, wat wil zeggen dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen, die ongelijke kans hebben om in registraties voor te komen.⁶⁵ Door rekening te houden met dergelijk persoonskenmerken in de analyse, corrigeer je voor de bias die resulteert van de ongelijke kans om bij instanties in beeld te zijn. Als je een gestratificeerd model wil uitvoeren, moet je van tevoren goed nadenken over relevante kenmerken. In het geval van mensenhandel kunnen bijvoorbeeld type uitbuiting, geslacht of nationaliteit van het slachtoffer van belang zijn.⁶³
- **Koppeling tussen bronnen.** Om de overlap tussen verschillende bronnen te identificeren, moet in elke bron eenzelfde uniek gegeven zitten waarmee een individu in verschillende bronnen herkend kan worden. In de Nederlandse context lijkt het BSN hiervoor het meest geschikt. In ons onderzoek bleek echter dat veel organisaties niet over dit gegeven beschikken. Daarom zijn wij afgeweken naar een combinatie van geboortedatum, geslacht en initialen. Aan de hand van deze gegevens kunnen de meeste personen worden herkend in de verschillende bronnen.
- **Privacy.** Het is inherent aan de Multiple System Estimation dat personen in de registratie lijsten herleidbaar moeten zijn in verschillende bronnen. Hiervoor heb je herleidbare persoonsgegevens nodig, wat kan leiden tot privacy vraagstukken. De beste oplossing is om de herleidbare persoonsgegevens te pseudonimiseren en vervolgens met een unieke identificatiecode te werken, die niet herleidbaar is tot de persoon. In dit onderzoek hebben we het CBS de data laten verzamelen, beveiligen en pseudonimeren⁶⁶ en krijgen onderzoekers van Regioplan alleen toegang tot de gepseudonimeerde data. Op deze manier krijgen zo min mogelijk betrokkenen inzicht in herleidbare gegevens. Uiteraard moeten duidelijk afspraken rondom de datalevering en geheimhouding vastgelegd worden.

Relevante bronnen

De volgende bronnen bieden een verdere toelichting op de (toepassing van de) MSE-methode:

- Cruyff, M., Van Dijk, J., & Van der Heijden, P. G. (2017). The challenge of counting victims of human trafficking: Not on the record: A multiple systems estimation of the numbers of human trafficking victims in the Netherlands in 2010–2015 by year, age, gender, and type of exploitation. *Chance*, 30(3), 41-49.
- Lum, K., Price, M. E., & Banks, D. (2013). Applications of multiple systems estimation in human rights research. *The American Statistician*, 67(4), 191-200.
- Zhang, S. X., & Larsen, J. J. (2021). Estimating the Size of the Human Trafficking Problem: MSE and Other Strategies. *Crime & Delinquency*. <https://doi.org/10.1177/00111287211029856>

B2.1.2 Respondent Driven Sampling

RDS wordt vaak ingezet om in contact te komen met een moeilijk te bereiken doelgroepen die nog niet goed bij instanties in beeld zijn. Daarom beoogden wij in dit onderzoek om deze methode in te zetten om tot een schatting van de omvang van de slachtofferpopulatie te komen. Vanwege de coronamaatregelen konden we de methode niet uitvoeren, maar hieronder lichten we toe waarom deze methode wel potentie biedt voor onderzoek naar mensenhandel en hoe de uitvoering er in de praktijk kan uitzien.

⁶⁵ <https://hrdag.org/2013/03/20/mse-stratification-estimation/>

⁶⁶ Pseudonimeren is het vervangen van een herkenbaar persoonsgegeven voor een unieke identificatiecode die niet direct herleidbaar is naar een persoon (een pseudoniem).

Waarom RDS?

In onderzoek naar moeilijk te bereiken doelgroepen wordt vaak een sneeuwbal methode gebruikt: een respondent die is geïnterviewd zoekt in het eigen netwerk andere personen kent die in de doelgroep vallen. Deze personen worden vervolgens gerekruteerd voor de studie door de respondent, waardoor het sample steeds verder uitbreidt. Omdat je netwerken van respondenten gebruikt om in contact te komen, is deze methode bijzonder geschikt om in contact te komen met **doelgroepen die vooraf niet goed in beeld** zijn, zoals slachtoffers van mensenhandel.

De meeste vormen van sneeuwbal sampling leiden tot een sample dat niet representatief is voor de onderzoeksgroep. Dit komt voornamelijk door twee vormen van bias:⁶⁷

1. **Verschillen in netwerk grootte:** Respondenten met een groter netwerk hebben meer kans om gerekruteerd te worden voor het onderzoek.
2. **Homofilie:** Mensen zijn geneigd om zicht te omringen met anderen die bepaalde gelijkenissen met hen hebben (bv. geslacht, leeftijd, werk, ideologie). Hierdoor gaan de respondenten in de sneeuwbal sample op elkaar lijken en vallen respondenten met bepaalde kenmerken buiten het sample.

Bij RDS vraag je elke nieuwe respondent wie hem/haar heeft aangedragen voor de studie en je vraagt uit hoe groot het netwerk van de respondent is. Op deze manier breng je het netwerk van de respondenten in kaart en kun je corrigeren voor netwerk grootte. Ook corrigeer je voor achtergrondkenmerken, om te compenseren voor homofilie. Zodoende levert RDS, in tegenstelling tot andere sneeuwbal methoden, een (meer) **representatief sample** op. Je kunt deze methode dus gebruiken om een omvangsschatting te maken van de slachtofferpopulatie die niet (volledig) in beeld is bij instanties.

Hoe voer je RDS uit?

Om Respondent Driven Sampling goed uit te voeren, moet je van tevoren over een aantal zaken nadenken, met name over seeds, registratie van de recruitment chain, incentives, de interview locatie en te meten kenmerken van respondenten:

- **Seeds.** De initiële respondenten waarmee je het sample begint (de seeds) zijn bepalend voor hoe het sample zich verder zal ontwikkelen. Het is belangrijk om seeds te kiezen die in de doelgroep vallen, die mogelijk anderen in de doelgroep kennen en die het belang van je onderzoek inzien. Dit maakt hen geschikt om de verdere recruitment te ontketenen.
- **Recruitment chain.** Het is belangrijk om gedurende het veldwerk goed te registreren door wie respondenten zijn gerekruteerd (de recruitment chain). Dit wordt meestal gedaan door de respondent een unieke ID-code te geven en een bepaald aantal wervingscodes. Als vervolgens een nieuwe respondent zich aanmeldt laat die zijn code zien en weet je door wie deze respondent is geworven. Vaak wordt de oorspronkelijk respondent ook nog gevraagd om terug te komen om een beloning per geworven respondent op te halen. Deze kan dan ook aangeven wie hij/zij heeft gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek, of deze personen mee wilden doen en wat zijn relatie tot deze personen is. Zo kan gecorrigeerd worden voor bias in non-respons.
- **Incentives.** Een financiële beloning is een belangrijk middel in de RDS-methode om te zorgen dat de 'sneeuwbal blijft rollen'. Respondenten zijn meer geneigd om personen uit hun netwerk te rekruteren voor het onderzoek als zij hier iets aan kunnen verdienen en de gerekruteerde dat ook kan. Ook biedt dit een stok achter de deur voor de respondent om na de rekrutering nog terug te komen om de incentive op te halen en enkele vragen te beantwoorden over het recruitmentproces.
- **Interview locatie.** Omdat we bij RDS vaak te maken hebben met een moeilijk te bereiken doelgroep, kunnen de interviews het best plaatsvinden op een toegankelijk locatie. Dit is een locatie waar potentiële respondenten gemakkelijk kunnen komen (bij hen in de buurt, of makkelijk te bereiken met het openbaar vervoer). Ook dient op deze locatie de privacy van respondenten goed gewaarborgd te worden. Als het bijvoorbeeld gaat om interviews met slachtoffers van arbeidsuitbuiting, is het belangrijk dat respondenten kunnen deelnemen aan het onderzoek zonder dat een mogelijke uitbuitter (werkgever, huisvester, medewerker van uitzendbureau etc.) hier weet van heeft. Idealiter hoeft een respondent niet van tevoren een afspraak te maken, maar kan deze op bepaalde dagen binnenlopen.

⁶⁷ L.G. Johnston (2013). Respondent Driven Sampling (RDS) Manual. Introduction to Respondent Driven Sampling, published by WHO/UNAIDS. 2013. Introduction to HIV/AIDS and sexually transmitted infection surveillance: Module 4: Introduction to Respondent Driven Sampling. Geneva, Switzerland. Verkregen van: <https://sites.google.com/site/ljohnstonglobal/respondent-driven-sampling/respondent-driven-sampling>

- **Kenmerken van respondenten.** Zoals eerder aangegeven kan er een bias ontstaan in een respondenten driven sample vanwege homofilie. Het is daarom van belang voorafgaand aan het veldwerk goed na te denken over welke persoonskenmerken mogelijk van invloed zijn op de samenstelling van je sample. Hierbij kun je denken aan kenmerken waarvan we weten dat deze van invloed zijn op vriendschapsvorming (bv. geslacht, leeftijd en migratieachtergrond)⁶⁸, maar ook kenmerken die gerelateerd zijn aan de specifieke doelgroep (bv. bij mensenhandel: branche, uitzendbureau, huisvesting).

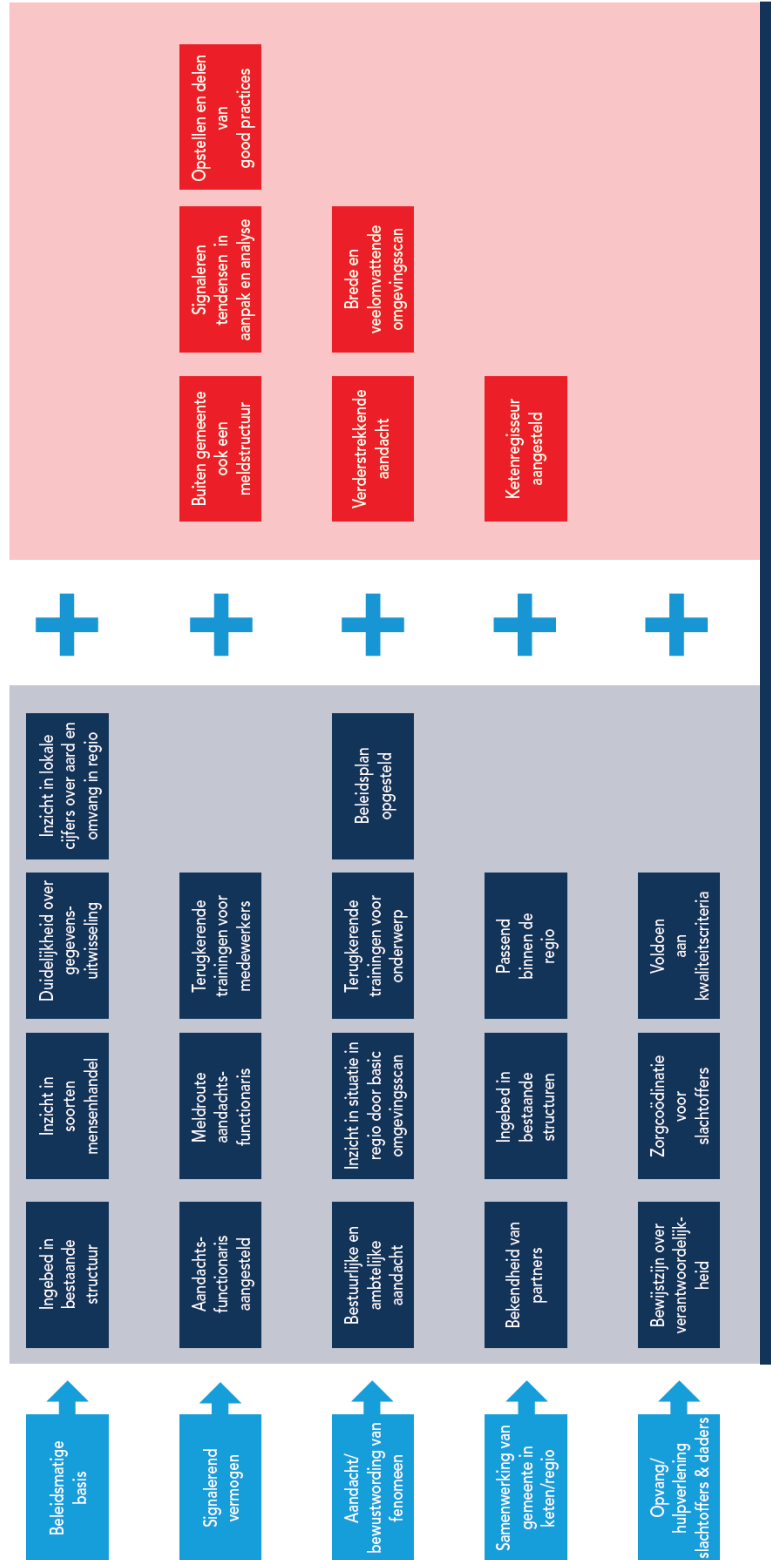
Relevante bronnen

De volgende bronnen kunnen helpen bij de voorbereiding van RDS veldwerk:

- Johnston, L.G. (2013). Respondent Driven Sampling (RDS) Manual. Introduction to Respondent Driven Sampling. Introduction to HIV/AIDS and sexually transmitted infection surveillance: Module 4: Introduction to Respondent Driven Sampling. Genève, Zwitserland: WHO/UNAIDS. Verkregen van: <https://sites.google.com/site/ljohnstonglobal/respondent-driven-sampling/respondent-driven-sampling>
- Gile, K.J. & Handcock, M.S. (2010). Respondent-Driven Sampling: An Assessment of Current Methodology. *Sociological methodology*, 40(1), 285–327. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9531.2010.01223.x>
- Tyldum, G. & Johnston, L.G. (2014). Applying respondent driven sampling to migrant populations: Lessons from the field. Basingstoke, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan.

⁶⁸ Lazarsfeld, P. F. & Merton, R. K. (1954). Friendship as a social process: A substantive and methodological analysis. *Freedom and Control in Modern Society*, 18(1), 18-66.

Bijlage 4 – Elementen Kader Aanpak Mensenhandel



Plateau 2

Plateau 1

Bron: VNG (2021) Kader voor de Aanpak van Mensenhandel door Gemeenten



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	2688
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	8 september 2022
Agendapunt	9.1
Titel	Raadsbrief Vergunningplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht 20/4/2022
ID	2867
Behandelend ambtenaar	Ben van der Hoeven
Telefoon	030 2861034
E-mail	ben.van.der.hoeven@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijkma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelaar	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	12 mei 2022
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	8 september 2022

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Ben van der Hoeven	Datum	20 april 2022
Doorkiesnummer	030 2861034	Kenmerk	9778056
E-mail	Ben.van.der.hoeven@utrecht.nl	Onderwerp	Vergunningplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

De gemeente heeft de afgelopen jaren samen met bewoners en maatschappelijke partners geïnvesteerd in de leefbaarheid en veerkracht in Overvecht (Samen voor Overvecht). Als onderdeel daarvan is ook geïnvesteerd in de veiligheid en leefbaarheid op bedrijventerrein Nieuw Overvecht. Er is gewerkt aan het vergroten van de weerbaarheid van ondernemers, onder andere door gesprekken met ondernemers over het herkennen en melden van signalen van ondermijnende criminaliteit.

Ondanks de maatregelen zijn er de afgelopen jaren alsnog diverse ernstige (schiet)incidenten geweest en heb ik verschillende panden moeten sluiten vanwege (facilitering van) criminele activiteiten. Het ging hierbij vooral om bedrijven uit de autobranche. Met mijn [brief](#) van 24 februari jl. heb ik u geïnformeerd over mijn voornemen om de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht vergunningplichtig te maken door het nemen van een aanwijzingsbesluit op basis van artikel 2:47 APV. Mede uit politie-informatie blijkt dat de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht kwetsbaar is voor (ondermijnende) criminaliteit. Zo is het aantal politieregistraties over de afgelopen vijf jaar 40% hoger dan het gemiddelde van alle bedrijventerreinen in de stad. Incidenten worden drie keer vaker gekoppeld aan ondermijning dan dat dit gemiddeld gebeurde bij de andere bedrijventerreinen. Ook blijkt dat er significant meer bedrijfslocaties voorkomen in strafrechtelijke onderzoeken dan wat gemiddeld is voor alle bedrijventerreinen. Ik heb u in de gelegenheid gesteld om de vertrouwelijke informatie in te zien die ten grondslag lag aan mijn besluit. Deze mogelijkheid bestaat nog steeds. U kunt hiervoor contact opnemen met Ben van der Hoeven, clustermanager Ondermijning, via ben.van.der.hoeven@utrecht.nl.

De afgelopen weken was er de gelegenheid voor ondernemers die vallen onder het aanwijzingsbesluit om zienswijzen in te dienen. Alle betrokken ondernemers hebben persoonlijk bezoek gekregen om het voornemen toe te lichten en er is hen ook een brief hierover toegestuurd. Tijdens de geplande twee informatieavonden zijn er verschillende vragen gesteld over het proces en specifiek het Bibob – onderzoek. Op basis van deze vragen is er nog een extra (derde) informatieavond georganiseerd

waar dieper is ingegaan op de vragen van ondernemers rondom het Bibob – onderzoek. De komende maanden zijn extra inloopmomenten bij het ondernemersloket gepland waar ondernemers met vragen terecht kunnen. Ook vraag ik ondernemers om mee te (blijven) denken over het vervolgproces.

Aanwijzingsbesluit autobranche Bedrijventerrein Nieuw Overvecht

De doorlopen zienswijzenprocedure heeft mij geen aanleiding gegeven om het aanwijzingsbesluit zelf aan te passen. Daarmee is het voor tenminste de komende drie jaar de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht vergunningplichtig. Met de vergunning wordt het malafide ondernemers lastiger gemaakt om zich te vestigen op het terrein. Zo zorg ik voor een veiliger bedrijventerrein en wordt de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

Vervolg

Ik informeer de ondernemers per brief over mijn besluit en geef daarin toelichting hoe ze de vergunning aan kunnen vragen. De ondernemers die reeds op het bedrijventerrein zijn gevestigd krijgen een termijn van drie maanden om hun aanvraag in te dienen. Zij mogen hun bedrijf open houden terwijl ze wachten op de uitkomst van hun vergunningsaanvraag.

Met vriendelijke groet,

Sharon A.M. Dijkma

Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Dossiernummer	2687
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	8 september 2022
Agendapunt	9.2
Titel	Raadsbrief Vergunningsplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht
ID	2866
Behandelend ambtenaar	Marjolein Uilenbroek
Telefoon	14030
E-mail	
Datum collegebesluit	
Geocodering	
Thema	
Portefeuillehouder	Burgemeester Dijkma
Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid
Referendabel	
Reden niet referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	Jochim Schueler/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën/06-42238564
Behandelaar	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	12 mei 2022
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën	8 september 2022

Voorgesteld besluit

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Marjolein Uilenbroek	Datum	24 februari 2022
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	9778056
E-mail	marjolein.uilenbroek@utrecht.nl	Onderwerp	Vergunningsplicht autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Openbare Orde en Veiligheid

Geachte leden van de raad,

Bij het besluit van uw raad in februari 2020 over het toevoegen van artikel 2:47 aan de APV is aan uw raad toegezegd u te informeren wanneer ik gebruik maak van deze bevoegdheid. Er ligt al enige tijd zorgelijke informatie, onder ander van politie, met betrekking tot de kwetsbaarheid van de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht in relatie tot ondermijnende criminaliteit. Ik heb de raadsbehandeling van de nota 'Grenzen stellen, perspectief bieden' afgewacht, omdat het bestuurlijk instrumentarium een belangrijk onderdeel van het debat was. Met deze brief informeer ik u over mijn voornemen om de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht vergunningplichtig te maken op basis van artikel 2.47 APV en geef ik daarmee ook invulling aan mijn toezegging hierover aan u.

Aanleiding vergunningsplicht

Als gemeente is de afgelopen jaren samen met bewoners en maatschappelijke partners geïnvesteerd in de leefbaarheid en veerkracht in Overvecht (Samen voor Overvecht), waaronder ook is geïnvesteerd in de veiligheid en leefbaarheid op bedrijventerrein Nieuw Overvecht. Voor het verbeteren van de situatie op het bedrijventerrein is ingezet op versterkte (integrale) inzet van toezicht, handhaving en frequente controles, waarmee we ook als overheid meer zichtbaar zijn geweest op het bedrijventerrein. Het zogenaamde Digitaal Opkopers Register is ingevoerd om de handel in gestolen goederen tegen te gaan. Ook is er gewerkt aan het vergroten van de weerbaarheid van ondernemers via gesprekken met ondernemers over het herkennen en melden van signalen van ondermijnende criminaliteit.

Ondanks de maatregelen zijn er de afgelopen jaren alsnog diverse ernstige (schiet)incidenten geweest en heb ik verschillende panden gesloten vanwege (facilitering van) criminele activiteiten. Het ging hierbij vooral om bedrijven uit de autobranche. Ook uit politie-informatie blijkt dat de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht kwetsbaar is voor (ondermijnende) criminaliteit. Zo is het aantal politieregistraties over de afgelopen vijf jaar 40% hoger dan het gemiddelde van alle bedrijventerreinen in de stad. Incidenten worden drie keer vaker gekoppeld aan ondermijning dan dat

Datum 24 februari 2022
Ons kenmerk 9778056

dit gemiddeld gebeurde bij de andere bedrijventerreinen. Ook blijkt dat er significant meer bedrijfslocaties voorkomen in strafrechtelijke onderzoeken dan wat gemiddeld is voor alle bedrijventerreinen. Om deze redenen ben ik voornemens de autobranche op het bedrijventerrein vergunningplichtig te maken. Met de vergunning maak ik het malafide ondernemers lastiger om zich te vestigen op het terrein. Zo zorg ik voor een veiliger bedrijventerrein en bescherm ik de concurrentiepositie van bonafide ondernemers. Bonafide ondernemers ondervinden namelijk nadeel van de negatieve beeldvorming over hun branche en van de oneerlijke concurrentie van malafide ondernemers. Een aantal andere steden, waaronder Rijswijk, hebben al een vergunningsplicht voor de autobranche en zien dat dit een aantrekkende werking heeft op bonafide bedrijven en kan de vergunningsplicht rekenen op steun vanuit ondernemers.

De vergunningsplicht zal een duur hebben van drie jaar. Voor afloop van deze termijn wordt bekeken of een verlenging noodzakelijk is en neem ik u opnieuw mee in het in mijn afwegingen hierover. Voor meer informatie over de achtergrond van het voorgenomen besluit verwijs ik u naar het voornemen in de bijlage. De basis voor dit voornemen zijn een tweetal bestuurlijke rapportages door de politie op grond van artikel 16 van de Wet Politiegegevens (WPG) aan de burgemeester verstrekt. Op deze informatie rust geheimhouding op grond van de WPG. Ik stel u in de gelegenheid om deze geheime rapportages in te zien. Hiervoor kunt u contact opnemen met Ben van der Hoeven, clustermanager Ondernijning, via ben.van.der.hoeven@utrecht.nl. Als u komt inzien dan bent u verplicht geheimhouding daarvan in acht te nemen (artikel 7 van de WPG).

Begeleiding ondernemers en verder proces

Ondernemers uit de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht ontvangen een brief waarin ik hen informeer over het voornemen en licht ik toe hoe ze een zienswijze kunnen indienen. Bij alle ondernemers wordt langsgedaan om hen over het voornemen te informeren en hen uit te nodigen voor de informatieavonden in maart. Daarnaast worden nog een aantal inloopmomenten georganiseerd. In april neem ik een definitief besluit over het invoeren van de vergunningsplicht. Bij een positief besluit informeer ik de ondernemers opnieuw per brief dat ze de vergunning aan kunnen vragen en hoe ze dat kunnen doen. De kosten voor het aanvragen van een vergunning zijn gesteld op het tarief van de restcategorie. Ondernemers die al op het bedrijventerrein zitten, mogen hun bedrijf open houden terwijl ze wachten op de uitkomst van de vergunningsaanvraag. Ik verwacht alle vergunningsaanvragen in het najaar behandeld te hebben. Na de invoering van de vergunningsplicht worden ook eventuele verplaatsingseffecten gemonitord.

Hoogachtend,
Burgemeester van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,



Voornemen tot aanwijzing autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit

DE BURGEMEESTER VAN UTRECHT,

gelet op artikel 2:47 van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010;

GEZIEN:

- De bestuurlijke rapportages 'bedrijventerrein Nieuw Overvecht' van de politie Midden-Nederland, district Utrecht-stad, 15 april 2021 en 2 februari 2022;
- Het nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit, 2017;
- Drugscriminaliteit Utrecht, 2021. *Een geïntegreerd beeld van de gemeente Utrecht en politie Midden-Nederland*, bureau Broekhuizen, juni 2021;
- Het beleidsplan 'grenzen stellen, perspectief bieden'. *Een veilige en leefbare stad door het tegengaan van de ontwrichtende effecten van drugsgelateerde criminaliteit*, gemeente Utrecht, december 2021;

OVERWEGENDE:

- dat artikel 2:47 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) de mogelijkheid biedt om panden, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen als vergunningplichtig als daarvoor aanleiding is ter bestrijding van een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat;
- dat gebleken is dat de autobranche op het bedrijventerrein Nieuw Overvecht een ernstig gevaar in zich heeft voor (ondermijnende) criminaliteit;
- dat deze branche criminelen onder andere de mogelijkheid biedt uit het zicht van de overheid te blijven;
- dat de criminaliteit binnen deze branche tot gevolg heeft dat de openbare orde, veiligheid en economische ontwikkeling op het bedrijventerrein worden verstoord;
- dat de problematiek in Overvecht, zoals omschreven in het actieprogramma Samen voor Overvecht, roept om verdere intensivering van overheidsmaatregelen;
- dat de informatie uit de bestuurlijke rapportages van de politie een daadkrachtige interventie noodzakelijk maken;
- de politie Midden-Nederland, district Utrecht-stad in overweging geeft de vergunningplicht als bedoeld in art. 2:47 APV toe te passen op de autobranche op het bedrijventerrein om verdere inbedding van criminaliteit in dit gebied te weren;
- dat integere en betrouwbare ondernemers in deze branche gesteund moeten worden in hun bedrijfsvoering ten behoeve van een veilig en leefbaar ondernemersklimaat voor de autobranche in dit gebied.

IS VOORNEMENS VAST TE STELLEN:

Aanwijzingsbesluit autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit.

Artikel 1 Definitie en afbakening

In dit besluit wordt verstaan onder

Autobranche: de activiteit die in ieder geval bestaat uit het bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, tegen een vergoeding (in welke vorm dan ook) beschikbaar stellen van motorvoertuigen of -onderdelen, wassen, onderhouden, repareren en keuren van motorvoertuigen alsmede het verzorgen van praktijkonderwijs gericht op het behalen van een rijvaardigheidsbewijs.

Bedrijventerrein Nieuw Overvecht: het gebied zoals aangegeven op bijlage 1 behorende bij dit besluit.

Artikel 2 Vergunningplicht

De autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht wordt aangewezen voor de duur van drie jaar als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit zoals bedoeld in artikel 2:47 APV.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op

Artikel 4 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als 'Aanwijzingsbesluit autobranche Nieuw Overvecht als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit'.

Utrecht, 22 februari 2022

De burgemeester van Utrecht,



Sharon A.M. Dijkma

Algemene toelichting

Bedrijventerrein Nieuw Overvecht kenmerkt zich door het grote aantal autobedrijven. De 426 bedrijven vallen in totaal onder 57 branches. Zo'n 97 bedrijven zijn actief in de autobranche die daarmee de grootste branche is op het bedrijventerrein. Allereerst dient opgemerkt te worden dat waar in de toelichting autobedrijf of -branche staat vermeld bedoeld wordt op bedrijven die zich richten op motorvoertuigen (waaronder auto's) zoals omschreven in de definitie in artikel 1. Voor de leesbaarheid is gekozen hier de term 'autobedrijf' of '-branche' aan te houden. Bij het begrip motorvoertuigen wordt aansluiting gezocht bij de definitie hiervan in artikel 1 van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens. Dit betekent dat hier alle gemotoriseerde voertuigen onder vallen behalve bromfietsen, fietsen met trapondersteuning en gehandicaptenvoertuigen. Andere voorbeelden van bedrijven die niet onder dit aanwijzingsbesluit vallen zijn tankstations met een wasstraat, koeriersbedrijven of bedrijven die zich uitsluitend richten op het verzorgen van theorie-onderwijs ten behoeve van het verkrijgen van een rijvaardigheidsbewijs.

In 2009 is voor dit bedrijventerrein een ruimtelijke visie opgesteld, omdat het bedrijventerrein in een negatieve spiraal raakte; leegstand en verloedering namen toe. Deze visie heeft de basis gevormd voor een economische vernieuwing van bedrijventerrein Overvecht (sindsdien 'Nieuw Overvecht' genoemd) die de afgelopen jaren is ingezet. Het toevoegen van functies als horeca, detailhandel, sport en ontspanning heeft geleid tot een vermindering van leegstand, een toename van werkgelegenheid en van bezoekers. De nadruk voor de komende tijd ligt op het versterken van de onderlinge binding met de wijk Overvecht en het verbeteren van het imago van het bedrijventerrein.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen bestaan er ernstige zorgen over de kwetsbaarheid van het bedrijventerrein voor de invloed van ondermijnende criminaliteit. Politie, gemeente en belastingdienst hebben de afgelopen jaren diverse signalen ontvangen dat op het bedrijventerrein het naleefgedrag te wensen overlaat en dat daarmee de veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en ordening in het fysieke domein onder druk staan. De signalen betreffen onder meer: illegale bewoning, strijdig gebruik en criminele activiteiten. Hierbij valt op dat de autobranche, in vergelijking met andere (risico)branches op het bedrijventerrein, oververtegenwoordigd is in relatie tot (faciliteren van) criminele activiteiten. In reactie op deze signalen, versterkt door het verzoek vanuit de Ondernemersvereniging Nieuw Overvecht medio 2018 aan de burgemeester om meer toezicht en handhaving heeft de gemeente haar inzet gericht op veiligheid en leefbaarheid op het bedrijventerrein geïntensiveerd.

Criminaliteitsbestrijding kan niet duurzaam succesvol zijn als niet tegelijk nieuwe sociale, economische en maatschappelijke perspectieven worden geboden. Vanuit dit besef hebben de veiligheidspartners besloten dat een langdurige, brede en integrale aanpak is vereist voor het bedrijventerrein.

Zo heeft de gemeente in 2018 een plan opgesteld dat voorziet in actief toezicht en controle door VTH. In 2019 heeft de Taskforce Georganiseerde Criminaliteit Midden-Nederland het bedrijventerrein aangewezen als Handhavingsknooppunt. Betrokken veiligheidspartners kunnen hierdoor beter samenwerken bij het analyseren van welke problemen zich voordoen op het bedrijventerrein en welke integrale interventies effectief kunnen zijn bij het bestrijden van deze problemen.

De wijk Overvecht kent al jaren grote problemen zoals armoede, werkloosheid, taalachterstand, slechte huisvesting, inwoners met een slechte gezondheid overlast en criminaliteit. Om deze problemen het hoofd te bieden wordt al jarenlang veel geïnvesteerd in wat aanvankelijk een krachtwijkaanpak werd genoemd. Hierbij gaat het om een integrale aanpak op de verschillende leefgebieden die vanaf 2016 bekend werd onder de benaming 'De Versnelling Overvecht' en thans 'Samen voor Overvecht', wordt

genoemd. De gemeente, bewoners en maatschappelijke partners zetten zich in op het vergroten van de veiligheid en leefbaarheid in de wijk Overvecht en de veerkracht van haar bewoners.

Eén van de ambities is het ondernemersklimaat op het bedrijventerrein te verbeteren en talent uit Overvecht te ontwikkelen en een kans te bieden.

Eind 2019 is de gemeente Utrecht op het bedrijventerrein begonnen met de invoering van het Digitaal Opkopers Register voor autohandelaren en garages om zo heling van gestolen goederen tegen te gaan.

De gemeente Utrecht en de Ondernemersvereniging Nieuw Overvecht hebben in 2018 en 2019 netwerkbijeenkomsten georganiseerd over ondermijning op het bedrijventerrein Nieuw Overvecht met als doel om de ondernemers op het bedrijventerrein bewust te maken van ondermijnende criminaliteit en om de aanpak op ondermijning samen met de ondernemers en de politie te intensiveren.

Desalniettemin bleek uit een in 2019 ten behoeve van het ondernemersklimaat uitgevoerd onderzoek, in opdracht van de gemeente, dat de ondernemers van het bedrijventerrein meer aandacht vragen voor enerzijds handhaving in de openbare ruimte en anderzijds handhaving én toezicht op het gebruik van bedrijfspanden om op die manier criminaliteit en ondermijning terug te dringen. De ondernemers vragen daarbij om meer gerichte surveillance. Ook werd geconcludeerd dat er aanleiding is om de autobranche nader onder de loep te nemen in verband met ondermijning en druggerelateerde criminaliteit¹.

Ondanks alle maatregelen hebben zich de afgelopen jaren diverse ernstige (schiet)incidenten voorgedaan die een grote impact hadden op het bedrijventerrein en daarbuiten. De afgelopen jaren zijn meerdere panden gesloten vanwege (facilitering van) criminele activiteiten. Het betrof hier voornamelijk bedrijven uit de autobranche.

Politie-informatie wijst uit dat bedrijventerrein Nieuw Overvecht zich wat ondermijnende criminaliteit negatief onderscheidt ten opzichte van de andere Utrechtse bedrijventerreinen. Het aantal politieregistraties over de afgelopen vijf jaar is 40% hoger dan het gemiddelde van alle bedrijventerreinen. Incidenten worden drie keer vaker gekoppeld aan ondermijning dan dat dit gemiddeld gebeurde bij de andere bedrijventerreinen. Tevens blijkt dat er significant meer bedrijfslocaties voorkomen in strafrechtelijke onderzoeken dan wat gemiddeld is voor de zes bedrijventerreinen. Bedrijventerrein Nieuw Overvecht is het enige bedrijventerrein in de gemeente dat is geprioriteerd in de veiligheidsaanpak en het is ook het enige bedrijventerrein dat is aangemerkt als een handhavingsknelpunt.

Bekend is dat branches, waaronder de autobranche, waar de waarde van producten moeilijk objectief is vast te stellen, waar grote sommen (contant) geld omgaan, waar omzet eenvoudig kan worden gemanipuleerd en waar er weinig tot geen toetredingseisen zijn, kwetsbaar zijn voor de invloed van ondermijnende criminaliteit en in het bijzonder voor het witwassen van crimineel geld. Van de 426 bedrijven op bedrijventerrein Nieuw Overvecht vallen 187 bedrijven onder een risicobranche. Het is aannemelijk dat de aanwezigheid van deze hoeveelheid van bedrijven uit risicobranches hebben bijgedragen aan de kwetsbaarheid van bedrijventerrein Nieuw Overvecht voor de aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit. De grootste risicobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht is echter de autobranche met 97 bedrijven. In vergelijking met de andere (risico)branches op bedrijventerrein Nieuw Overvecht is de autobranche oververtegenwoordigd in verschillende soorten incidenten en

¹ Nieuw Overvecht, voorbij de cijfers, Bureau Beke & Bureau Bervoets, 2019.

vormen van criminaliteit en met name als het gaat om de incidenten met een nadrukkelijk effect heeft op de openbare orde en leefbaarheid op het bedrijventerrein. De genoemde kwetsbaarheid is op dit moment met name te relateren aan de autobranche op het bedrijventerrein. De autobranche bevindt zich (naast de koeriersdiensten en verhuur van onroerend goed) in Utrecht in de top-3 branches van het hoogste aantal FIU-meldingen van verdachte transacties.²

Naast de inventarisatie van risicobranches is voor ieder afzonderlijk bedrijf op het bedrijventerrein in 2020 een risicoprofiel (v.w.b. malafide bedrijvigheid) vastgesteld door de veiligheidspartners die binnen het eerder genoemde handhavingssnelpunt samenwerken. Het profiel is bepaald aan de hand van indicatoren op basis van wetenschappelijke literatuur en/of professionele ervaringen van de betrokken veiligheidspartners. Er zijn 80 bedrijven met een 'gemiddeld risico' en 23 met een '(zeer) hoog risico'. In beide risicocategorieën zijn autobedrijven oververtegenwoordigd (met respectievelijk 29% en 70%).

De kwetsbaarheid van bedrijventerrein Nieuw Overvecht wordt mede geïllustreerd door de berichtgeving over het bedrijventerrein in lokale, regionale en landelijke media in de afgelopen jaren. Veelvuldig wordt bericht over criminaliteit en/of ernstige verstoringen van de openbare orde.

Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van politieregistraties uit de afgelopen zes jaar die de kwetsbaarheid benadrukt van de autobranche op bedrijventerrein Nieuw-Overvecht:

- In 2016 is bij een autobedrijf ontdekt dat verborgen ruimtes in auto's werden ingebouwd. Het is een feit van algemene bekendheid dat auto's met verborgen ruimtes voor niets anders bestemd kunnen zijn dan voor het plegen van ernstige strafbare feiten dan wel het belemmeren van de opsporing van dergelijke feiten;
- De afgelopen zes jaren werden bij diverse autobedrijven voertuigen en -onderdelen aangetroffen die als gestolen stonden geregistreerd. Tevens zijn met regelmaat bij diverse autobedrijven vervalste kentekenplaten aangetroffen. Het is eveneens algemeen bekend dat criminelen veelvuldig gebruik maken van vervalste kentekenplaten;
- Er zijn meerdere hennepkwekerijen en -knipperijen alsook aan de hennepsteelt gerelateerde goederen aangetroffen in bedrijfspanden waar autobedrijven waren gevestigd;
- In 2017 werd een illegale sigarettenfabriek aangetroffen in een pand waarvan de eigenaar tevens een autobedrijf had op het bedrijventerrein. Eerder waren in dit bedrijf al een vuurwapen en een handelshoeveelheid drugs aangetroffen;
- In 2018 is een pand waar autobedrijven waren gevestigd een kledingwinkel aangetroffen waar vervalste merkkleding werd verkocht;
- In 2018 en 2019 zijn meerdere autobedrijven vanaf de openbare weg onder vuur genomen. In een van de bedrijven is in 2019 een op scherp staande handgranaat naar binnen gegooid;
- Bij een autobedrijf is in 2019 brand gesticht die veroorzaakt bleek door de explosie van een handgranaat;
- In 2020 vond er een explosie plaats in een bedrijfspand, dat bekend stond als autobedrijf, op bedrijventerrein Nieuw Overvecht. Hierbij kwam een persoon om het leven. Een ander persoon raakte gewond. Bij het onderzoek werden diverse attributen aangetroffen die te relateren zijn aan ernstige strafbare feiten;
- In 2021 werden er bij twee autobedrijven '*mining rigs*' aangetroffen, computersystemen gericht op het genereren van cryptovaluta. Dergelijke valuta worden in het criminele circuit veel gebruikt om geldstromen aan het zicht van de overheid te onttrekken.

² Drugscriminaliteit Utrecht, 2021. *Een geïntegreerd beeld van de gemeente Utrecht en politie Midden-Nederland*

- In 2021 ontving de politie informatie over arbeidsuitbuiting bij een autobedrijf. Een medewerker zou nooit loon hebben ontvangen en gedwongen zijn op het autobedrijf te overnachten en te moeten betalen voor een niet-bestaande kamer.
 - In de afgelopen zes jaar werden er door de politie tientallen registraties vastgelegd die betrekking hebben op conflicten in, bij of in relatie tot autobedrijven op het bedrijventerrein. Meerdere conflicten gingen gepaard met bedreigingen en/of mishandelingen, waarbij in enkele gevallen door betrokkenen werd gesproken over de aanwezigheid van en/of dreiging met vuurwapens;
- In de afgelopen zes jaar heeft de politie een groot aantal voertuigen en personen vastgelegd in en bij de autobedrijven op bedrijventerrein Nieuw Overvecht. Een flink gedeelte van deze voertuigen en personen is bij de politie bekend in relatie tot de meer zware en ondermijnende vormen van criminaliteit. Het is aannemelijk dat dit duidt op een relatie tussen personen uit het criminele milieu en bedrijven uit de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht.
- Uit de opsporingsystemen blijkt dat er tientallen onderzoeken zijn waarbij één van de autobedrijven in combinatie met een eigenaar voorkomen;
 - Vanuit het Team Criminele Inlichtingen wordt gemeld dat de inlichtingen in relatie tot de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht hoofdzakelijk betrekking hadden op de betrokkenheid van verschillende autobedrijven, eigenaren en/of locaties bij (het faciliteren dan wel ondersteunen van) criminele activiteiten en/of op het bevinden van autobedrijven, eigenaren en/of locaties in het criminele milieu. Het gaat hierbij dan met name over het zware en/of georganiseerde criminele milieu.

Uit bovenstaande opsomming uit de politiesystemen blijkt dat er in de afgelopen zes jaar een reeks aan incidenten heeft plaatsgevonden in, bij of in relatie tot autobedrijven op bedrijventerrein Nieuw Overvecht. Deze incidenten hebben verspreid over de afgelopen zes jaar en verspreid over het bedrijventerrein plaatsgevonden. De incidenten bleven niet beperkt tot één enkel autobedrijf of tot één locatie. Ook zijn er verschillende soorten autobedrijven waar de incidenten zich voordeden, waaronder onder meer bedrijven die zich bezighouden met autoschadeherstel, autokeuringen, bandenservice, auto-onderdelen, autoverhuur, autorijles en autowassen.

De genoemde incidenten hebben veelal betrekking op (ondermijnende) criminaliteit, maar deze criminaliteit raakt in meerdere gevallen ook de openbare orde en leefbaarheid op het bedrijventerrein. Een explosie, een brandstichting, een beschieting van een pand of het achterlaten van een handgranaat worden beschouwd als ernstige verstoringen van de openbare orde. Ook de aanwezigheid van personen uit het criminele milieu en conflicten – zeker op het moment dat deze met geweld of intimidatie gepaard gaan – kunnen de openbare orde verstoren. Over de onderzoeken kan worden aangegeven dat dit meerdere strafrechtelijke onderzoeken betreft naar zware en/of georganiseerde criminaliteit. Het gaat daarbij onder meer om excessief geweld, ram- en plofkraak, witwassen en/of georganiseerde drugshandel. Zeker niet altijd gaat het bij deze onderzoeken om informatie die duidt op strafbare handelingen door het autobedrijf en/of de eigenaar zelf. Het kan ook gaan over de relaties met het criminele milieu en/of de vermenging van bedrijfsactiviteiten met criminaliteit of het faciliteren daarvan.

In vergelijking met andere (risico)branches en de bedrijven met een gemiddeld tot hoog-risicoprofiel is de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht oververtegenwoordigd in verschillende soorten incidenten met een nadrukkelijk effect op de openbare orde en vormen van criminaliteit. Geconcludeerd kan worden dat de kwetsbaarheid van het bedrijventerrein voor de invloed van ondermijnende criminaliteit met name is te relateren aan de kwetsbaarheid van de autobranche

hiervoor op dit bedrijventerrein. Dit draagt bij aan een onveilig en malafide ondernemersklimaat binnen de autobranche op het bedrijventerrein.

De bonafide autobedrijven hebben ernstig te lijden onder de negatieve beeldvorming over hun branche evenals onder de oneerlijke concurrentie door malafide autobedrijven.

Het invoeren van een vergunningplicht voor de autobranche op het bedrijventerrein ziet op bescherming van de openbare orde en de leefbaarheid door een malafide ondernemersklimaat tegen te gaan op het bedrijventerrein. Op het bedrijventerrein gevestigde ondernemers krijgen tot drie maanden na het van kracht worden van het aanwijzingsbesluit de gelegenheid een vergunning aan te vragen. De vergunningplicht maakt een (preventieve) toetsing ter bescherming van deze belangen mogelijk door onder meer het kunnen uitvoeren van een bibob-onderzoek. De vergunning maakt het tevens mogelijk toezicht te houden op de aan de vergunning verbonden voorschriften. Deze voorschriften hebben betrekking op zowel de persoon van de ondernemer als op de bedrijfsvoering en vinden hun basis in artikel 2:47 APV. Zo is de vergunning persoonsgebonden, dient de vergunninghouder of een beheerder vermeld op de vergunning tijdens openingsuren aanwezig te zijn en moeten de ondernemers blijven voldoen aan de eis dat zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Voor wat betreft de bedrijfsvoering worden er enige eisen gesteld aan de administratie evenals een meldplicht bij misstanden. Tevens geldt dat de bedrijfsvoering de openbare orde niet mag aantasten en de leefbaarheid niet nadelig mag worden beïnvloed. Ook mogen geen andere activiteiten plaatsvinden dan waarvoor vergunning is verleend, zonder dat hiervoor een wijziging van de vergunning is aangevraagd. Dit geldt ook voor wijzigingen van de bedrijfsvorm.

Op de naleving van dit aanwijzingsbesluit en vergunningvoorschriften zal worden gecontroleerd. Hoe er wordt omgegaan met overtredingen is vastgelegd in de door mij vastgestelde 'Handhavingsstrategie aanwijzing autobranche Nieuw Overvecht'. Zo zal het niet aanvragen van een vergunning als bedoeld in dit besluit tot gevolg hebben dat een ondernemer uiteindelijk zijn deuren zal moeten sluiten. Dit is uiteraard ook het gevolg bij het weigeren van de vergunning".

Met andere minder ingrijpende maatregelen kan niet hetzelfde resultaat worden bereikt. De vergunningplicht werpt een drempel op voor de op het bedrijventerrein gevestigde ondernemers met een discutabele bedoeling dan wel voor hen die zich er willen vestigen. Deze algemene (preventieve) werking kan niet worden bereikt met individuele repressieve maatregelen. De vergunningplicht beoogt tevens te zorgen voor bewustwording bij (on)bewust criminaliteit faciliterende bedrijven evenals voor vertrouwen in overheidsoptreden waardoor ondernemers sneller geneigd zijn misstanden te melden. Verleende vergunningen kunnen worden uitgedragen als een kwaliteitskeurmerk en is dan ook een steun in de rug van de goedwillende ondernemer. Ervaringen met dit instrument van de vergunningplicht in enkele andere steden leert dat dit een aantrekkende werking heeft op bonafide bedrijven. Aldus zorgt de vergunningplicht ervoor dat oneerlijke concurrentie door malafide ondernemers en de hiermee gepaard gaande bedreigingen voor de economische ontwikkeling, de openbare orde en veiligheid op het bedrijventerrein worden tegengegaan met een positieve doorwerking op het ondernemersklimaat.

Zienswijze

Voordat ik de autobranche op bedrijventerrein Nieuw Overvecht als vergunningplichtig aanwijs stel ik belanghebbenden in de gelegenheid daarover een zienswijze in te dienen. De zienswijze kunt u binnen vier weken na verzending van dit voornemen mondeling of schriftelijk naar voren brengen. U kunt hiervoor contact opnemen met de afdeling Veiligheid van de gemeente (zie ook bijlage 2).

BIJLAGE 2 ZIENSWIJZEFORMULIER

Betreft : Voornemen aanwijzingsbesluit autobranche bedrijventerrein Nieuw Overvecht
 Afdeling : Openbare Orde & Veiligheid
 Telefoon : 030-2861034

In verband met de voorbereiding van een besluit (zoals hiervoor beschreven) heeft u op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid om uw zienswijze naar voren te brengen. Als u hiervan gebruik wilt maken, kunt u daarvoor dit formulier, volledig ingevuld en ondertekend retourneren naar onderstaand adres. Uw zienswijze dient uiterlijk vier weken na de dag van verzending van dit voornemen, mondeling of schriftelijk te naar voren te zijn gebracht.

Geef hieronder aan waarom u het niet (geheel) eens bent met het voorgenomen aanwijzingsbesluit

Invuldatum :-----
 Naam :-----
 Adres :-----
 Woonplaats :-----
 Handtekening :-----

U kunt dit formulier sturen aan:

De burgemeester van Utrecht, p/a Hoofd van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid
 Postbus 16200, 3500 CE UTRECHT of door een mail te sturen naar vergunningautobranche@utrecht.nl.

Memo aan commissie VBF inzake gemeentelijke ombudsman

Aan	Commissie VBF	Datum	31-08-2022
		Van	M. van Hall (griffier); J. ter Mors (directeur publiekszaken)
Onderwerp	Informatie voorzitter raad voor debat gemeentelijke ombudsman	Doorkiesnummer	06- 1317 4490
		E-mail	presidium@utrecht.nl
		Bijlagen	

In het coalitieakkoord 2022-2026 is het aanstellen van een gemeentelijke ombudsman opgenomen. In februari 2020 kon de [motie 'Is de gemeentelijke ombudsman terug van weggeweest?'](#) al op brede instemming van de raad rekenen (37 van 43 stemmen vóór).

Het oorspronkelijke voorstel aan het presidium (zie bijlage) was om hier uitvoering aan te geven door de gemeentelijke ombudsman aan te stellen op dezelfde wijze als de Rekenkamer, met een aanstelling zoals de voorzitter van de Rekenkamer en een ondersteunende staf.

Het presidium deelt het terugbrengen van deze functionaris als onderdeel van Raadsorganen maar heeft besloten dat er eerst een open debat gevoerd zal worden in de commissie VBF over de nadere invulling van de functie en de ondersteuning. Hierbij worden dan ook de plannen voor het versterken van de eerstelijns klachtenprocedure meegenomen, zoals door mij in de vergadering al benoemd, zodat deze in samenhang met de tweedelijnsklachtenbehandeling (ombudsman) worden gezien. Deze informatie is opgenomen onder 'versterken eerstelijnsklachtbehandeling'.

Na dit debat wordt er een raadsvoorstel geschreven en deze wordt vervolgens in commissie en raad behandeld. Hierbij is de eerstelijns klachtafhandeling een verantwoordelijkheid van het college (portefeuille burgemeester) en de Ombudsman een verantwoordelijkheid van de raad. Uiteraard betreft het binnen de gemeente Utrecht een keten en om die reden zijn beide onderdelen ook in samenhang in deze notitie beschreven. Vanuit mijn rol als voorzitter van de raad en mijn rol als portefeuillehouder komt de keten bij mij samen.

Ombudsman/ombudsvrouw

Het woord 'man' in ombudsman heeft niets met het geslacht van de persoon die de functie vervult te maken. Het is afgeleid van het Latijnse woord 'mandataris', wat 'gevolmachtigde' betekent. We kunnen dus spreken van een 'ombudsmandataris'. In dit memo hanteren we om die reden het woord 'ombudsman'.

De gemeentelijke ombudsman

In 1989 is de eerste gemeentelijke ombudsman in Utrecht aangesteld, zij hield vanaf het jaar 1990 spreekuur. Op het moment dat het dualisme van kracht werd binnen de gemeente – 1 januari 2002 – is de functie van ombudsman opgenomen in het nieuw gevormde organisatieonderdeel Raadsorganen, waaronder ook de Griffie en Rekenkamer kwamen te vallen. In 2011 besloot de Gemeenteraad om geen gemeentelijke Ombudsman meer aan te stellen en de volledige tweedelijnsklachtenbehandeling bij de Nationale Ombudsman te beleggen. Dit is tot op heden de situatie.

De wettelijke positie lijkt sterk op die van (het bestuur van) de Rekenkamer: beiden zijn door de raad ingesteld, beiden zijn aangesteld voor een periode van zes jaar en beiden ontvangen een door de raad vastgestelde vergoeding. Redenerend vanuit de wettelijke context is het voor de hand liggend om de ombudsman binnen Raadsorganen op te nemen. Aanvullend is het in de gemeente praktijk om alle organen die niet aan het College van B&W verbonden zijn bij Raadsorganen op te nemen, zoals de vijftien fracties en de griffie. De ombudsman blijft – net zoals de Rekenkamer – een onafhankelijk instituut.

Als inwoners zich benadeeld voelen door de gemeente, kunnen zij een klacht indienen. De eerstelijnsklachtbehandeling vindt plaats bij de afdeling waartegen de klacht is gericht. Indien de klager het niet eens is met de door hen gegeven oplossing of beoordeling, kan de inwoner terecht bij de Nationale Ombudsman voor de tweedelijnsklachtbehandeling. De Nationale Ombudsman functioneert voor Utrecht naar behoren maar bleek in 2016 veelal onbekend voor inwoners en voelde voor hen verder weg. De drempel is hoger om hier een procedure te starten vergeleken met een gemeentelijke ombudsman (zie [Klachtenrapportage 2016](#)). Op basis daarvan is dit door de rekenkamer verder onderzocht. De eerstelijnsklachtbehandeling is na het Rekenkamerrapport '[Lessen van ongenoegen](#)' verbeterd.

Recent, in de [klachtenrapportage 2021](#), gaven inwoners echter een 5,9 aan de tevredenheid over de afhandeling van klachten. Het jaar ervoor was dit nog een 6,3. Het streefcijfer voor de tevredenheid van de klachtbehandeling is een 6. Wel weten inwoners de Ombudsman beter te vinden gelet op de stijging van 111 verzoeken in 2020 naar 160 verzoeken in 2021.

Versterken eerstelijnsklachtbehandeling

De gemeente is gestart met het verbeteren van de eerstelijnsklachtbehandeling. De beoogde verbeteringen zijn als volgt:

- de snelheid en persoonlijke aandacht bij de eerstelijns klachtafhandeling én
- het signaleren en zo mogelijk oplossen van de meer structurele fouten, ongemakkelijkheden of onrechtvaardigheden in de processen waar de klacht betrekking op heeft.
- Deze verbeteringen niet alleen van toepassing laten zijn op officiële klachten maar op alle vormen van terugkoppeling door inwoners.
- Het voorkómen van klachten door te investeren in de kwaliteit van de uitvoering.

Hierbij is het verbreden van de focus van klachten naar 'alle negatieve signalen van inwoners' het uitgangspunt. Hiervoor is gekozen omdat de drempel om een officiële klacht in te dienen door veel inwoners als veel hoger wordt ervaren. Andere vormen van terugkoppeling, zoals een appje, mailtje of in gesprek met een handhaver of raadslid, zijn veel toegankelijker en laagdrempeliger.

Dit jaar is de gemeente gestart met de zogenaamde 'Stadskamer'. Dit is een relatief klein team, samengesteld uit medewerkers van verschillende afdelingen die een rol spelen in het verzamelen, analyseren en duiden van alle klantsignalen om daarmee structureel en continu verbeteringen in de organisatie teweeg te brengen. In dit team bundelen we de kennis en ervaring van klantadviseurs, data-analisten, centrale klachten-coördinatoren, web redacteurs, verbetermanagers en UX-designers.

Op basis van de al beschikbare signalen is dit team inmiddels van start gegaan en zijn ook de eerste verbeteringen door deze aanpak tot stand gebracht. Om de effectiviteit van dit team te optimaliseren moet in de aankomende jaren nog geïnvesteerd worden in het vastleggen en ontsluiten van meerdere bronnen van signalen, kwaliteit van de data-analyse en de effectiviteit van de medewerkers die de veranderingen op gang moeten brengen.

Daar waar de gemeentelijke ombudsman een bijdrage levert aan het laagdrempeliger maken van de escalatieroute van formele klachten, is de stadskamer met name bedoeld om in de volle breedte alle feedback van de inwoners te registreren, te analyseren en ten volle te benutten voor verbetering.

Versterken tweedelijnsklachtbehandeling

De Nationale Ombudsman lijkt minder in staat om laagdrempelig tweedelijns klachten af te handelen dan een gemeentelijke ombudsman gelet op nabijheid bij de organisatie en actualiteit. Een gemeentelijke ombudsman ondervangt dit en kan bijdragen aan het vertrouwen van inwoners in de overheid, is beter op de hoogte van lokaal beleid en de actualiteit en is een onafhankelijk orgaan in de gemeentelijke klachtenprocedure.

Om de laagdrempeligheid en nabijheid te versterken, krijgt de Ombudsman ook fysieke aanwezigheid in Utrecht door huisvesting in het Stadhuis gehuisvest. De Ombudsman houdt hier kantoor samen met een plv. Ombudsman – tevens Kinderombudsman – en secretariaat. De juridische expertise kopen we in bij de Nationale Ombudsman. De procedures die de Nationale Ombudsman tot nu toe voor inwoners begeleid heeft verliepen goed.

De combinatie van een lokaal gezicht en laagdrempelige toegang en de ondersteuning door gespecialiseerde juristen moeten leiden tot meer gebruik en tevredenheid over de klachtafhandeling in de gemeente. Dit geldt in het bijzonder voor inwoners die minder goed zelf in staat zijn om de juiste weg in de klachtbehandeling te vinden.

Financieel kader

Vanuit het Rijk worden Parlementaire Ondervragingscommissie Kindertoeslag middelen (POK-middelen) beschikbaar gesteld, onder andere voor het versterken van de rechtspositie van (kwetsbare) inwoners. Deze middelen kunnen gebruikt worden voor het versterken van de tweedelijns- en eerstelijnsklachtbehandeling en zijn structureel van aard.

Het uitgangspunt in het gebruik van de Utrechtse POK-middelen is dat we de algehele ervaring van de klachtenprocedure voor inwoners verbeteren. Hierbij is er oog voor zowel het versterken van de tweedelijns- als eerstelijnsklachtbehandeling. De middelen kunnen als volgt verdeeld worden:

1. 250 K voor een Utrechtse Ombudsman. Hierbij wordt het bureau gevormd door een Utrechtse Ombudsman, plv. ombudsman en secretariaat, gehuisvest in het Stadhuis. De juridische ondersteuning wordt belegd bij de Nationale Ombudsman.
2. 100 K voor de stadskamer, waarmee sterker geïnvesteerd kan worden in de kennis en technieken om alle klant-feedback te bundelen, te analyseren en daarmee beschikbaar te stellen voor structurele verbeteringen.
3. 100 K voor gerichte jaarlijkse investeringen in de uitvoeringsonderdelen om die verbeteringen tot stand te brengen. Dat kan zijn om tijdelijk extra capaciteit te financieren voor klantreizen, investeren in systemen, trainingen van medewerkers, tijdelijke inzet van specifieke kennis voor verbeteringen en dergelijke. (in de halfjaarlijkse “voortgangsbrief dienstverlening” zal de Raad geïnformeerd worden over de manier waarop deze middelen zijn ingezet en daarbij zal de Raad ook de gelegenheid hebben om de richting te bepalen van deze inzet)
4. 50 K voor het systematisch ‘eerst bellen en dan pas de brief sturen’. Iedere afdeling die besluit een aanvraag of verzoek ‘af te wijzen’ zal éérst een (telefonisch) gesprek met de aanvrager hebben om zeker te zijn dat alle relevante elementen van de situatie van de individuele inwoner zijn meegewogen én om het besluit helder toe te lichten en vragen hierover te beantwoorden.

Deze verdeling van middelen voorziet in de wens om een laagdrempelig en nabij aanspreekpunt voor tweedelijnsklachten te realiseren voor alle inwoners. Het geeft de ombudsman een gezicht en nodigt uit om zowel met kleine als grote klachten binnen te lopen op een centrale plek in de stad. Daarnaast versterkt het de eerstelijnsklachtbehandeling met een brede aanpak om de feedback van de inwoners systematisch te benutten voor verbetering, snel en persoonlijk te reageren op deze signalen en operationele obstakels voor verbeteringen (deels) te kunnen overbruggen.

Vervolg: op basis van uw inbreng in de commissie VBF zal het presidium een raadsvoorstel voorbereiden voor de gemeentelijke ombudsfunctie inclusief bijbehorende verordening. En op basis van uw input zal het college (portefeuille burgemeester) invulling geven aan de voorgestelde verbeteringen van de eerstelijns klachtafhandeling en met de uitwerking naar u terug komen. Uiteraard zal de goede samenwerking in de totstandkoming van deze notitie in de uitwerking worden voortgezet zodat de keten op elkaar aansluit.



BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2022, NUMMER 85

Datum	31 augustus 2022
Van	College B&W
Behandeld door	J.M. Meijer
Doorkiesnummer	030-286 1027
E-mailadres	jolanda.meijer@utrecht.nl
Kenmerk	10100828
Beleidsveld	Ombudszaken/klachtafhandeling

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsragen jaargang 2022 nummer 85 van Jantine Zwinkels (CDA) van 8 mei 2022 over 'Tijd voor een lokale ombudsman'. De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Vragen 1 en 2

Wat gaat het college gezien deze rapportage nu echt concreet anders doen, en Gaat er een bijsturing plaatsvinden op korte termijn, welke opties liggen voor?

Antwoorden 1 en 2

*In onze [brief](#) van 15 april 2022 hebben we aangegeven met welke mogelijkheden we voor (verdere) verbetering van de klachtbehandeling aan de slag gaan. Sinds 2014, toen het Rekenkamerrapport *Lessen van Ongenoegen* verscheen, is de waardering van de klachtafhandeling gestegen van 4,6 naar ongeveer een 6. Utrecht is de enige G4-gemeente die klanttevredenheid meet.*

In 2021 ontvingen wij in totaal 1480 klachten. Om dit aantal in perspectief te zetten:

- *alleen al de afdeling Burgerzaken had in 2021 circa 135.698 baliebezoeken;*
- *het Klantcontactcentrum beantwoordde 255.188 telefoongesprekken;*
- *de afdeling Inzamelen van Stadsbedrijven bedient circa 183.018 huishoudens en 3.480 bedrijven;*
- *in 2021 bezochten 633.274 inwoners de drie afvalscheidingsstations van Stadsbedrijven. In 2020 waren dat er 643.120;*
- *Volksgesondheid heeft circa 124.000 contacten met inwoners per jaar.*

In het coalitieakkoord 2022-2026 is daarnaast een passage opgenomen over het instellen van een lokale ombudsman.

Vraag 3

Welke doelstelling heeft het college ten aanzien van klachtafhandeling voor 2022?

Antwoord 3

Vraag 4

Is het college bereid om met de nieuwe Voorjaarsnota een budgetvoorstel voor te leggen waarin we de lokale Ombudsman instellen voor Utrecht? Zo nee, is het college bereid om in overleg te treden met de CDA-fractie om de haalbaarheid van een motie of amendement (van onze zijde) op dit punt te vergroten?

Antwoord 3/4

In het coalitieakkoord 2022-2026 is een passage opgenomen over het instellen van een lokale ombudsman. Voor de uitvoering van deze afspraak krijgt de raad via het Presidium een notitie aangeboden ter bespreking in de raadscommissie VBF (naar verwachting op 8 september a.s.).

Vraag 5

Wat houdt deze regeling precies in en hoe kunnen we hierin ruimte bieden voor de menselijke maat? En hoe wil het college omgaan met zulke voorbeelden als bij Burgerzaken, hoe worden ambtenaren daarin ondersteund zodat zij hun werk op een prettige manier kunnen uitvoeren?

Antwoord 5

Zoals in elk contact met onze inwoners houden we ook bij veelvragers oog voor de menselijke maat: achter veelvragen kan een hulpvraag verscholen gaan. Veelvragen uit zich bijvoorbeeld door oude met nieuwe zaken verknopen, het herhaaldelijk indienen van klachten/ bezwaarschriften zonder inhoudelijke motivatie of in veel gebeurtenissen aanleiding zien om contact te zoeken met medewerkers/ bestuurders. Het gaat om een groep van enkele tientallen inwoners (30- 40 inwoners). Ook met deze groep proberen wij in contact te blijven, maar het kan noodzakelijk zijn om (individueel) afspraken te maken over de aard en omvang van de communicatie met deze inwoners.

Vraag 6

Hoe verklaart het college deze trend, en waaruit bestaat die "integrale aanpak"?

Antwoord 6

Deze trend kent meerdere oorzaken, namelijk:

- *Mede door de toeslagenaffaire en de coronacrisis is het vertrouwen in instituties afgenomen. Besluiten en beslissingen worden in mindere mate zomaar geaccepteerd.*
- *Een ander trend is dat de inwoner sneller overgaat tot het vaak indienen van verzoeken en een uitzondering vraagt voor zijn/haar vraagstuk bij de wethouder/burgemeester.*

Een integrale aanpak betekent dat de situaties van onze inwoners meerdere leefgebieden raken waardoor de oplossing niet alleen geboden kan worden vanuit het eigen organisatieonderdeel. Dit vraagt goede samenwerking met andere partijen in de stad, zoals met het buurtteam.

Vraag 7

Wat betekent dit precies, en hoe spoort dit met de wens om juist geen tweesporenbeleid voor meldingen en klachten te hanteren, zoals ook staat beschreven? Wie zal dit goedkeuren, is dit een collegebesluit of ontvangen wij als raad hiervoor een raadsvoorstel?

Antwoord 7

Op dit moment moet een inwoner, als hij iets aan ons kwijt wil, zelf kiezen of hij dat via een melding doet of een klacht. In de beleving van een inwoner kan een klacht iets anders inhouden dan voor de gemeente.

Met het ontwikkelde 'Proof of Concept' (basisimplementatie om aan te tonen dat de voorgestelde oplossing in de praktijk te gebruiken is, dus een bewijs dat idee kan werken) hebben we aangetoond op basis van de gebruikte test data dat je met grote mate van zekerheid kan laten bepalen of een signaal van een inwoner een melding is of een klacht en in welk gemeentelijk proces deze moet vallen. Daarmee hoeft een inwoner niet meer zelf op voorhand een keuze te maken tussen

categorieën onderwerpen. Het goedkeuren slaat in deze context niet op een besluit van college of raad, maar het succesvol zijn van deze proef.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Schriftelijke vragen Tijd voor een eigen lokale Ombudsman?

8 mei 2022

Vragen:

Op vrijdag 15 april ontvingen wij de raadsbrief Klachtenrapportage 2021. De gemeentelijke afhandeling van klachten kreeg het rapportcijfer van een 5,9. In 2020 was dit een 6,1. Wij snappen dat dit cijfer niet vanzelfsprekend heel hoog is, ondanks de nadruk op het proces van afhandeling.

In de begeleidende brief schrijft het college dat het toegenomen aantal klachten (in totaal 1480) vooral te wijten is aan de groei van de stad en de laagdrempeligheid van het indienen van een klacht (waarmee ook al de verwachting wordt uitgesproken dat het aantal klachten in 2022 verder toeneemt). In de rapportage zelf wordt echter beschreven dat het toe te rekenen is aan het gebrek aan persoonlijk contact en dat inwoners een behoorlijke behandeling (eerlijk, duidelijk en begripvol) verwachten. Er wordt ook gesproken over continue ontwikkeling en verbetering van de afhandeling.

In het kader van Publieksdienstverlening hebben wij als CDA al vaker aandacht gevraagd voor het wijzigen van het systeem SlimMelden, het gaan werken met vaste aanspreekpunten, minder gebruik maken van 14030 en andere instrumenten die het contact tussen inwoner en gemeente menselijker maakt en dichterbij brengt.

We hebben daarom de volgende vragen:

1. Gaat er een bijsturing plaatsvinden op korte termijn, welke opties liggen voor?
2. Wat gaat het college gezien deze rapportage nu echt concreet anders doen?
3. Welke doelstelling heeft het college ten aanzien van klachtafhandeling voor 2022?

Eerder hebben wij als CDA al gepleit voor het aanstellen van een lokale Ombudsman (/vrouw).

4. Is het college bereid om met de nieuwe Voorjaarsnota een budgetvoorstel voor te leggen waarin we de lokale Ombudsman instellen voor Utrecht? Zo nee, is het college bereid om in overleg te treden met de CDA-fractie om de haalbaarheid van een motie of amendement (van onze zijde) op dit punt te vergroten?

Er staat beschreven dat het college de nieuwe "Veelvragersregeling" voor de "contact intensieve inwoners" wil actualiseren. *"Doel van deze regeling is herkenning en*

informereren, maar ook het zorgen van de regierol voor de gemeente.” Als CDA vinden we het belangrijk dat we grensoverschrijdend (scheld)gedrag niet toelaten, maar hoe kunnen we tegelijkertijd ook individuele casuïstiek herkennen en hierop acteren, wanneer blijkt dat de menselijke maat in het systeem mist?

Op pagina 36 staat ook: *“Burgerzaken is de dienstverlener voor de gehele Utrechtse bevolking en niet voor één bepaalde doelgroep. De laatste jaren zien we dat er meer inwoners aanspraak maken op maatwerk. Dit wordt in sommige gevallen niet goed opgepakt door de medewerkers van Burgerzaken.”* Daarover staat bijvoorbeeld: *“De conclusie is dat het team dat de aanvragen behandelt wel de wil heeft om maatwerk te leveren maar niet de ruimte.”*

5. Wat houdt deze regeling precies in en hoe kunnen we hierin ruimte bieden voor de menselijke maat? En hoe wil het college omgaan met zulke voorbeelden als bij Burgerzaken, hoe worden ambtenaren daarin ondersteund zodat zij hun werk op een prettige manier kunnen uitvoeren?

Er is een toename in de hartenkreten. Inwoners slaan het regulier klachtproces over en gaan met een hulpvraag naar de wethouder. We zien dat dit soort hulpvraag vaak een integrale aanpak vraagt.

6. Hoe verklaart het college deze trend, en waaruit bestaat die “integrale aanpak”?

Tot slot, op pagina 7 van de Jaarrapportage staat *“We hebben een prototype ontwikkeld die werkt met kunstmatige intelligentie. De inwoner kan ‘zijn ei’ kwijt en het systeem bepaalt of het meer een melding of meer een klacht is. In 2022 gaan we dit verder ontwikkelen en hopelijk goedgekeurd krijgen.”*

7. Wat betekent dit precies, en hoe spoort dit met de wens om juist geen tweesporenbeleid voor meldingen en klachten te hanteren, zoals ook staat beschreven? Wie zal dit goedkeuren, is dit een collegebesluit of ontvangen wij als raad hiervoor een raadsvoorstel?

Gesteld door:

- Jantine Zwinkels, CDA Utrecht