

Ondermijning: een nieuw kwaad of oude wijn in nieuwe zakken?

Een onderzoek naar de Amsterdamse aanpak van ondermijning

Inhoudsopgave:

Hoofdstuk 1: Inleiding	pag. 2
Hoofdstuk 2: Geschetst beeld van ondermijning	pag. 4
Paragraaf 1: Overheidsinstanties	pag. 4
Paragraaf 2: Bestuursrechtelijke literatuur	pag. 5
Conclusie hoofdstuk 2	pag. 6
Hoofdstuk 3: De ontwikkeling van ondermijning in Amsterdam	pag. 8
Paragraaf 1: Van Traa-team	pag. 8
Paragraaf 2: Grenzen aan de handhaving	pag. 9
Paragraaf 3: Project 1012	pag. 11
Paragraaf 4: de Weerbare stad	pag. 13
Conclusie hoofdstuk 3	pag. 15
Hoofdstuk 4: Uitwerking op drie gebieden	pag. 17
Paragraaf 1: Sluitingen	pag. 17
Sluiting garage wegens inbouwen verborgen ruimtes	pag. 18
Sluiting winkel wegens verkoop PGP-telefoons	pag. 19
Sluiting woning wegens materialen plofkraak	pag. 20
Tussenconclusie sluitingen	pag. 21
Paragraaf 2: Witwassen	pag. 22
Weigeren en intrekken vergunning hotelgroep	pag. 23
Buiten behandelingstelling vergunningsaanvraag	pag. 24
Paragraaf 3: Huidige opgaven	pag. 26
De kapperszaak	pag. 26
Keerzijde sluitingen	pag. 27
Eervolle uitweg	pag. 27
Conclusie hoofdstuk 5	pag. 28
Hoofdstuk 5: Conclusie	pag. 29

Goed om te weten: ik ben werkzaam als juridisch adviseur Publiekrecht bij de Directie Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam. Ik geef juridisch advies aan de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders over onder andere ondermijning. Voor mijn bijdrage heb ik gesproken met verschillende collega's van mijn afdeling en van de Directie Openbare Orde en Veiligheid. Dit preadvies ziet nadrukkelijk op de bestuursrechtelijke kant van ondermijning, de privaatrechtelijke kant en aanpak is buiten beschouwing gelaten.

Hoofdstuk 1: Inleiding

Ondermijning: volgens de een hét thema van deze tijd en volgens de ander niet meer dan een nieuw en onduidelijk labeltje. 'Ondermijning is absolute topprioriteit', aldus de minister van Justitie en Veiligheid.¹ Tegelijkertijd noemde hoogleraar Jan Brouwer 'ondermijning' in De Wereld Draait Door een modewoord en nomineerde hij het als meest irritante woord van 2018.²

Duidelijk is dat over ondermijning veel te doen is, ook in het bestuursrecht. Een van de redenen is dat het woord in de praktijk met verschillende betekenissen wordt gebruikt, waardoor juristen er niet goed mee uit de voeten kunnen. Een onduidelijke definitie van een maatschappelijk probleem is een slecht startpunt voor de aanpak ervan.

Als juridisch adviseur van de burgemeester en het college van B&W in Amsterdam gaat mijn voorkeur er in zo'n geval automatisch naar uit om het begrip af te bakenen en helder te omschrijven, als een aanpak van ondermijning wordt ontwikkeld. Beperk je tot die onderwerpen waar aantoonbaar iets aan de hand is en die je wilt en kunt aanpakken. Noem dat dan ondermijning. Zoals bijvoorbeeld in Amsterdam bij de Top600 of de Treiteraankpak is gebeurd. Twee projecten waarbij moeilijk tastbare problemen worden behandeld: het terugdringen van criminaliteit bij de grootste veelplegers in Amsterdam en de aanpak rond langdurige complexe (treiter)situaties tussen burens. In beide gevallen is gekozen voor criteria waaraan de situatie moest voldoen, voordat een van de aanpakken kon worden toegepast. Vooralsnog is dit echter niet gebeurd bij ondermijning.

Als je spreekt met beleidsmakers komen veel onderwerpen naar voren die zij kwalificeren als ondermijning, zoals drugshandel en witwassen. Maar ook specifiekere zaken, zoals het inbouwen van verborgen ruimtes in auto's om drugs te vervoeren of de verkoop van telefoons bedoeld om berichten voor de autoriteiten af te schermen. Casus die ik verderop in dit artikel zal uitwerken. Ook minder tastbare ontwikkelingen worden ondermijning genoemd: de grote hoeveelheid Nutella-winkels en buurten waarin kinderen liever drugsdealer zijn dan vakken vullen in de supermarkt. Stuk voor stuk onderwerpen die het gevoel geven dat er iets niet in de haak is en waar je als gemeente iets mee wilt. Vanwege de verantwoordelijkheden die een gemeente heeft op het gebied van openbare orde, maar ook bijvoorbeeld van jeugdzorg. Met het toenemen van de onderwerpen die ook als ondermijning worden gezien, wordt het steeds lastiger er een strak kader voor te bedenken.

De overtuiging waarmee sommigen binnen de gemeente Amsterdam stellen dat er sprake is van een (nieuw) probleem dat je kan vatten onder de term ondermijning, wordt niet gedeeld in de bestuursrechtelijke literatuur. Wetenschappers concluderen vaak dat ondermijning onvoldoende gedefinieerd en onderbouwd is en dat wet- en regelgeving niet gewijzigd zou moeten worden zolang de problematiek niet duidelijk is.

In dit preadvies onderzoek ik dat contrast: hoe kan het dat de bestuurders de noodklok slaan over 'ondermijning', terwijl de wetenschappers stellen dat er weinig nieuws onder de zon is. Of scherper

¹ Nieuwsbericht Rijksoverheid, interview met Ferd Grapperhaus: 'We moeten investeren in mensen', 17 september 2019 <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/09/17/interview-met-ferd-grapperhaus>>

² Bijdrage Jan Brouwer in de Wereld Draait Door, 14 november 2018, <<https://www.bnnvara.nl/dewerelddraaitdoor/videos/479474>> en F. van Summeren, 'Burgemeester in gevaar', *Blog SBO*, 14 januari 2018 <<https://blog.sbo.nl/veiligheid/burgemeester-in-gevaar/>>

geformuleerd: wie heeft er eigenlijk gelijk? Zijn er ontwikkelingen gaande die een nieuwe of andere aanpak behoeven en waarvoor ook nieuwe bestuurlijke bevoegdheden nodig zijn? Of is sprake van niet meer dan een nieuw frame voor al bestaande problemen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heb ik bestudeerd waar Amsterdam op het gebied van ondermijning in het verleden tegenaan liep en op dit moment tegenaan loopt. Wat is de ontwikkeling geweest en hoe wordt ondermijning nu aangepakt? En doet die analyse van de praktijk meer recht aan de opvatting dat sprake is van een nieuw en groot probleem of is dat niet het geval?

In dit preadvies zal ik eerst ingaan op het gebruik van de term ondermijning door de verschillende publieke instanties en een analyse maken van de vanuit bestuursrechtelijke optiek geschreven stukken. Vervolgens ga ik in op de ontwikkeling van de aanpak van ondermijning in Amsterdam. Ondermijning is een redelijk nieuwe term, maar de aanpak van georganiseerde criminaliteit kent in Amsterdam een langere geschiedenis. Vervolgens zal ik aan de hand van een aantal casus (sluitingen van gebouwen, witwassen en huidige opgaven) bekijken of er sprake is van omstandigheden die een andere aanpak, en andere bevoegdheden, behoeven dan voorheen. Wellicht leidt dat tot een ander, hopelijk genuanceerder, beeld van de wenselijke invulling van de term ondermijning en de mogelijke aanpak daarvan.

Hoofdstuk 2 Geschetst beeld van ondermijning

Over ondermijning is de laatste jaren veel geschreven. Zowel landelijk als regionaal is veel aandacht voor het thema. Voordat ik inga op de Amsterdamse praktijk, maak ik een korte analyse van het begrip zoals dat door verschillende overheidsinstanties wordt ingevuld. De verschillende instanties benoemen allemaal dat sprake is van een verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld, maar vullen dat vervolgens op verschillende manieren in. Daarna zal ik ingaan op de analyse en kritiek op de term vanuit de wetenschappelijke literatuur.

Paragraaf 1 Overheidsinstanties

Als beleidsmakers en bestuurders al niet degenen zijn die de huidige betekenis van het begrip ondermijning hebben bedacht, dan zijn zij wel degenen die het grootgemaakt hebben. Dat betekent echter niet dat daaronder hetzelfde wordt verstaan. Gekeken naar de definities die de publieke instanties hanteren van ondermijning, vallen een aantal overeenkomsten op. Zowel de rijksoverheid,³ het Openbaar Ministerie⁴ als de politie⁵ beschrijven een probleem waarbij de samenleving en de rechtsstaat worden ondermijnd. Er is sprake van een verwevenheid tussen boven- en onderwereld, waarbij de faciliteiten en structuren van de bovenwereld worden misbruikt en verzwakt. Daarnaast valt op dat deze instanties niet spreken over 'ondermijning', maar over 'ondermijnende criminaliteit'.

Het OM en de politie achten daarbij van belang dat een doel van de ondermijning geldelijk gewin is. Er worden economische machtsposities veroverd, die leiden tot corruptie en marktverstoring.⁶ Het OM stelt daarbij een eis over de wijze waarop de gevolgen van ondermijning in de bovenwereld terecht komen, namelijk door intimidatie en geweld.⁷

Verschillend wordt gedacht over de vraag of terrorisme ook ondermijning is. Het OM stelt van wel,⁸ de politie van niet. De politie ziet, net als het OM, geldelijk gewin als factor bij ondermijning. Omdat terrorisme een ander doel dan geld heeft (religieuze of ideologische overwegingen, het aanjagen van angst) zien zij dat als een ander fenomeen.⁹

Ook gemeentes hebben veel aandacht voor het fenomeen, zo hebben bijvoorbeeld de regioburgemeesters in 2017 een Proeve van Wetgeving voor een Ondermijningswet ingediend bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.¹⁰ Gemeentes zien ondermijning breder dan de hierboven

³ Definitie rijksoverheid: *'Criminaliteit die een ontwrichtende en ondermijnende werking heeft op de samenleving en de rechtsstaat'*. Uit: *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 VI, nr. 2, blz. 14. Ministerie van J&V: een fenomeen dat in staat is *'invloed te verwerven in maatschappelijke sectoren en ongewenste sociale druk uit te oefenen in de samenleving'*. Uit: brief minister van V&J 'Versterking aanpak ondermijning: stand van zaken uitvoering ambities regeerakkoord', 11 juli 2018.

⁴ Definitie OM: *stelselmatig gepleegde criminaliteit, die onwettige vermogens genereert en leidt tot economische machtsposities, met corruptie en marktverstoring, en verwevenheid tussen onder- en bovenwereld'*. Uit: 'Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2017', OM 2018, p.3

⁵ Definitie politie: *Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtstaat) of de informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast*. Uit: 'Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit', onderzoeksreeks Politieacademie, 2018, p. 20

⁶ Zie bijvoorbeeld definitie OM.

⁷ 'Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit', onderzoeksreeks Politieacademie, 2018, p. 3

⁸ Idem, p. 5

⁹ Idem, p. 20

¹⁰ Proeve van Wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning' Regioburgemeesters 2017, ondersteund door de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

beschreven instanties. Het gaat hen niet alleen om 'ondermijnende criminaliteit'.¹¹ Ook legale handelingen die de criminaliteit faciliteren zijn volgens gemeentes te vatten onder de term ondermijning. Daarnaast stellen de regiogemeentes ook niet de eis dat sprake moet zijn van geldelijk gewin.¹²

Paragraaf 2 Bestuursrechtelijke literatuur

De aandacht voor het thema ondermijning is ook terug te zien in de wetenschappelijke literatuur, waarin veel beschouwingen worden gegeven over het fenomeen. In deze paragraaf licht ik drie artikelen uit die mijns inziens kenmerkend zijn voor de wijze waarop over ondermijning wordt geschreven in de bestuursrechtelijke literatuur.

In 'De aanpak van ondermijning' van Renze Salet, Jan Terpstra en Rian de Jong wordt een uiteenzetting gegeven van het gebruik van het begrip ondermijning in bestuurlijke stukken.¹³ Het artikel beschrijft onder meer het gevolg van de verwarring over het begrip ondermijning. Zo wordt het vaak gezien als synoniem van het reeds sinds decennia gebruikte begrip 'georganiseerde criminaliteit'. Soms wordt daar echter van afgeweken en worden er andere zaken aan toegevoegd. Ook wordt als nadeel benoemd dat niet duidelijk is of alle criminaliteit ook ondermijnende gevolgen heeft. Tevens suggereert het vaak gebruiken van de term ondermijning dat er een groeiend probleem is in Nederland, iets wat volgens de schrijvers van het artikel nog onvoldoende is aangetoond. Door de onduidelijkheid van het thema is tevens onduidelijk wanneer een aanpak effectief is. Het artikel waarschuwt daarbij voor de gevolgen van de manier waarop nu wordt opgetreden, omdat deze vaak zonder wettelijke basis en 'pionierend' zijn ontstaan.¹⁴ Het artikel raadt aan de discussie over aanpak en wettelijke bevoegdheden weer los te weken van het begrip ondermijning, om zo de discussie daarover juist scherper te kunnen voeren. Volgens de auteurs heeft de term slechts symbolische betekenis.

In 'Ondermijning en het openbare-orderecht'¹⁵ van Mirjam Tuk en Michel Vols wordt ondermijning beschreven als een frame dat 'steeds meer juridische relevantie krijgt'. Als gemeenschappelijke onderdelen van het begrip constateren zij: een vermenging van de boven- en onderwereld, die niet noodzakelijk criminaliteit bevat, die een negatief effect heeft op de samenleving.¹⁶ Het artikel beschrijft tevens de gevolgen voor de juridische kant: bevoegdheden, zoals de sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet of op grond van de lokale Algemene Plaatselijke Verordening, worden door burgemeesters steeds vaker gebruikt, op alternatieve wijze ingezet en er is een roep om meer bevoegdheden voor voornamelijk de burgemeester. Het artikel waarschuwt voor deze ontwikkeling en stelt de vraag of het resultaat van deze ontwikkelingen nog wel past bij de taak van de burgemeester.

¹¹ Definitie Regioburgemeesters: Het 'gaat om criminele activiteiten vaak met inzet van legale middelen, waarmee de rechtstaat en de orde in de samenleving ernstig geschaad kunnen worden'. Uit: Proeve van Wetgeving 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning' Regioburgemeesters 2017, p. 5

¹² Amsterdam wel, zie het derde hoofdstuk van dit preadvies.

¹³ R. Salet, J. Terpstra & R. de Jong, 'De aanpak van 'ondermijning' Vragen en kanttekeningen', *NJB* 2019/1372

¹⁴ Idem, p.4

¹⁵ M. Tuk & M. Vols, 'Ondermijning en het openbare-orderecht', *NJB* 2018/1190

¹⁶ Idem, p.3

In 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit'¹⁷ van Renze Salet en Henny Sackers wordt aan de hand van een voorbeeld van de sluiting van één woning in verband met het aantreffen van meer dan 30 gram softdrugs en wapens (sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet) beschreven dat de aanpak van de burgemeester, die altijd herstellend zou moeten zijn, meer kenmerken van straf heeft. Debet daaraan is onder meer dat een burgemeester sneller kan optreden dan mogelijk is in het strafrecht.

Ter achtergrond: de burgemeester kan na de vondst van een handelshoeveelheid drugs in een publiek toegankelijke inrichting direct overgaan tot sluiting. Een handelshoeveel is meer dan 5 gram softdrugs, meer dan 0,5 gram harddrugs en meer dan 1 pil/bolletje/ampul.¹⁸ Ook woningen kunnen worden gesloten op deze grond, maar daarbij geldt in Amsterdam wel dat in verband met bescherming van het huisrecht in bewoonde woningen strengere eisen worden gesteld. Dan moeten bijvoorbeeld naast drugs ook wapens zijn aangetroffen, of een (zeer) grote hoeveelheid drugs zijn aangetroffen. Doel van de sluiting is dat 'de loop naar de woning van drugsleveranciers en -kopers eruit wordt gehaald'.¹⁹ Zo wordt de omgeving niet langer blootgesteld aan deze ordeverstoringen.

In het artikel wordt een kritische noot gekraakt over het handelen van een burgemeester wanneer er veel tijd zit tussen de vondst en de sluiting: dan kan eigenlijk nog alleen van een bestraffend doel sprake zijn. Het argument dat 'de loop eruit wordt gehaald' om de openbare orde te herstellen gaat dan immers niet meer op. Ook kan het zijn dat een betrokkene tweemaal voor hetzelfde wordt gestraft, bestuurs- en strafrechtelijk. Daarnaast is de politie de informatieleverancier van de burgemeester. De politie is echter gewend om vanuit een bestraffend kader en niet vanuit een bestuursrechtelijk kader informatie te leveren en dit wordt teruggezien in de informatie die de burgemeester krijgt. Dat is soms onvoldoende, waardoor de burgemeester zelf steeds meer op zoek gaat naar aanvullende informatie. De schrijver verzoekt de wetgever rekening te houden met deze spanningen, voordat verdergaande bevoegdheden aan de burgemeester worden toegekend.²⁰

Conclusie hoofdstuk 2

De beschreven publieke instanties (de rijksoverheid, het OM, de politie en gemeentes) verschillen van mening over wat ondermijning inhoudt, maar zien het als een vaststaand gegeven dat er sprake is van een probleem dat ondermijning genoemd kan worden. Het probleem lijkt echter zoveel te omvatten dat er grote woorden nodig zijn om het te duiden: 'Ontwrichtende werking op de samenleving' en 'vermenging van de boven- en onderwereld' geven een vaag beeld van wat er in de praktijk aan de hand is.

Daarnaast valt op dat de definities die de verschillende diensten gebruiken, vanuit hun eigen bevoegdheden zijn gesteld. Zo hebben het OM en de politie het alleen over criminaliteit, wat past binnen hun bevoegdheden, en trekken de gemeentes dit breder, wat past binnen de

¹⁷ R. Salet & H. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit' *NJB* 2019/766

¹⁸ Aanwijzing Opiumwet

¹⁹ *Gemeentebld Amsterdam afd. 1 nr. 223*, 'Notitie inzake het sluitings- en heropeningsbeleid met betrekking tot artikel 13b van de Opiumwet en artikel 2.7 van de Algemene Plaatselijke Verordening'.

²⁰ Zie ook het preadvies in deze bundel van L.M. Bruijn, 'De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning'.

bevoegdheden van de burgemeester. Dit is opvallend bij een probleem waarbij de instanties wel aangeven dat een integrale aanpak noodzakelijk is en er samengewerkt moet worden. Dan zou de verwachting zijn dat er ook breder wordt gekeken dan naar de eigen bevoegdheden.

Vanuit de bestuursrechtelijke literatuur wordt anders naar ondermijning gekeken. Er is nog onvoldoende onderbouwd dat ondermijning een nieuw probleem is dat een andere aanpak behoeft, zo wordt betoogd. Door de vaagheid van het begrip wordt ondermijning gezien als een probleem waar bestuursrechtelijk geen pasklare oplossing voor is. Er wordt getracht om duidelijkheid te geven aan het begrip, maar het lukt nog niet om ondermijning af te bakenen. Opvallend is daarbij dat de door de gemeentes gehanteerde invulling, waarbij ondermijning niet uitsluitend hoeft te gaan om criminele handelingen, als uitgangspunt wordt genomen. In de bestuursrechtelijke literatuur wordt er dus voor gekozen om niet de invulling over te nemen van de landelijke politiek, de politie of het OM. Mijns inziens terecht, omdat juist de meest brede invulling van het begrip die lagere overheden eraan geven, het meeste onduidelijkheid geeft aan de reikwijdte en de aanpak daarvan.

De auteurs van de stukken die ik hier heb besproken, en ik heb er geen gevonden die het tegendeel betogen, zien in ieder geval geen noodzaak tot uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester. De schrijvers constateren dat burgemeesters nu al steeds meer gebruik maken van de bevoegdheden die ze hebben, waarbij ze zich afvragen of dat nog wel gebeurt op de wijze waarop de wetgever dat bedoelde en dat hun rol lijkt te wijzigen. Voordat duidelijk is wat bedoeld wordt met 'ondermijning' en voordat de discussie over de wenselijkheid van het geven van een grotere rol aan de burgemeester in het bestrijden ervan is gevoerd, zouden geen nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester moeten worden toegekend.

In dit artikel ga ik op dat laatste niet in, dat valt buiten het bestek van dit preadvies. De eerste vraag, of er sprake is van een probleem, kan mijns inziens goed beantwoord worden door een ambtenaar. Die ziet immers dagelijks langskomen waar een gemeente tegenaan loopt. Hoe kunnen we optreden tegen garages waar verborgen ruimtes worden ingebouwd in auto's, tegen groentezaken waar wordt witgewassen of tegen buurten waarin jongeren liever drugsdealer worden dan vakkenvuller? En kan je op basis van die praktijkvoorbeelden concluderen dat ondermijning misschien wel voldoende is onderbouwd om verdere conclusies te trekken en een mogelijke nieuwe aanpak op te baseren?

In het volgende hoofdstuk geef ik eerst een beschouwing van de ontwikkeling van het begrip ondermijning in Amsterdam. Het is goed voorstelbaar dat de verschillende problemen die zich in de stad hebben voorgedaan, gaandeweg invulling hebben gegeven aan het begrip. En die invulling is wellicht anders in bijvoorbeeld Tilburg of Groningen.

Hoofdstuk 3 De ontwikkeling van ondermijning in Amsterdam

Voordat ik Amsterdamse casus bespreek, zal ik ingaan op de totstandkoming van het huidige ondermijningsbeleid in Amsterdam. Dat begint bij het Van Traa-team in de jaren '90, dat een aanpak ontwikkelde tegen georganiseerde criminaliteit. Ik zal vervolgens, in de paragraaf 'Grenzen aan de handhaving' ingaan op de gebreken in die aanpak waar dat team tegenaan liep, en daarna ingaan op het project dat is gestart in de hoop die gebreken te overwinnen: het Project 1012. Dat project is inmiddels beëindigd. In april 2019 is een gemeentebreed programma vastgesteld door het college, getiteld: 'de Weerbare stad'. Daarmee in het achterhoofd zal ik in het derde hoofdstuk ingaan op enkele huidige casus die spelen in Amsterdam.

Paragraaf 1 Het Van Traa-team

Het Van Traa-team is in de jaren '90 in Amsterdam opgericht door de gemeente en genoemd naar de voorzitter van de commissie, M. van Traa, die de parlementaire enquête Opsporingsmethoden uitvoerde. Deze parlementaire enquête vloeide voort uit de IRT-affaire (Interregionaal rechercheteam Noord-Holland/Utrecht) in de jaren '90, een affaire over een omstreden opsporingsmethode waarbij drugs werden doorgelaten door politie en justitie om zo de top van criminele organisaties beter te kunnen bereiken en veroordelen. Het doel van de enquêtecommissie was het onderzoek naar de omvang van georganiseerde criminaliteit, de gebruikte opsporingsmethoden en het functioneren van de opsporing.²¹

Voor de enquêtecommissie is deelonderzoek uitgevoerd, dat specifiek betrekking had op Amsterdam.²² De conclusie van dit onderzoek was dat de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam in grote schaal gerelateerd was aan drugshandel, en in mindere mate gericht op mensen- en wapenhandel. Amsterdam werd aangemerkt als wereldmarkt op gebied van drugshandel.²³ Er waren concrete aanwijzingen dat 'zestien criminele organisaties in de Amsterdamse binnenstad, het Wallengebied in het bijzonder, machtsposities zouden hebben opgebouwd in onroerend goed en horeca'.²⁴ Dit rapport was mede aanleiding voor de oprichting van het Wallenproject dat twee jaar later opging in het Van Traa-team. Ze werden opgericht voor het ontwikkelen van een bestuurlijke aanpak voor het tegengaan van georganiseerde criminaliteit.²⁵

Het uitgangspunt van de aanpak was dat de overheid criminaliteit niet moet faciliteren. De criminaliteit in Amsterdam manifesteert zich in illegale markten, zoals de smokkel en verkoop van drugs. Dat is geen gebied waar een gemeente middelen in handen heeft, zo was de gedachte. Pas wanneer gebruik wordt gemaakt van legale voorzieningen, zoals het gebruiken van geld verkregen door middel van drugshandel voor het opzetten van een horecabedrijf, heeft een gemeente middelen om op te treden. De gedachte was dat Amsterdam door bijvoorbeeld het afgeven van een horecaverunning of het niet optreden tegen een casino zonder vergunning, het witwassen van drugsgeld faciliteerde. Bevoegdheden om dat tegen te gaan werden bijvoorbeeld gezocht in

²¹ *Kamerstukken II 1995/96, 24072 nr. 11 Enquête Opsporingsmethoden, eindrapport*

²² C.J.C.F. Fijnaut & F. Bovenkerk, 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Amsterdam, Deelonderzoek IV'

²³ *Idem*, p. 151

²⁴ *Idem* dito

²⁵ ANP bericht: 'Amsterdam zet van Traa Team in tegen misdaad', 23 oktober 1999,

<<https://www.digibron.nl/search/detail/012dddee5b133b0a4c7c30b8/amsterdam-zet-van-traa-team-in-tegen-misdaad>>

het weigeren van de vergunning of aanpassen van bestemmingsplannen. In de aanpak werd daarnaast flink ingezet op (het gebrek aan) handhaving.²⁶

Door het Wallenproject en daarna het Van Traa-team zijn tussen 1997 en 2004 in Amsterdam door de gemeente onder meer 56 panden aangekocht om er een bonafide bestemming aan te geven, vier illegale casino's gesloten, acht vergunningen voor horecagelegenheden geweigerd of ingetrokken en verschillende horecagelegenheden tijdelijk gesloten. Een impuls daarbij vormde de invoering van de Wet bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) in 2003. Die wet geeft de overheid meer mogelijkheden vergunningen te weigeren, wanneer aannemelijk is dat het bedrijf bekostigd is met zwart geld of de vergunning gebruikt wordt om strafbare feiten te plegen.

Of de twee projecten succesvol zijn geweest is moeilijk te meten, zo geeft ook de evaluatie toe. Hoe meet je of iets niet gebeurd is? Het kopen van gebouwen en intrekken van vergunningen om er een bonafide bestemming aan te geven was succesvol. Er werden drempels opgeworpen voor de georganiseerde criminaliteit. Zelfs binnen Europa stond het Van Traa-team bekend als 'best practice'.²⁷ Aan de andere kant was het lastig voor de uitvoerders van de projecten om de relevante informatie bij elkaar te krijgen, zoals die van politie, justitie, de belastingdienst en de stadsdelen. Dat maakte het lastiger om door te kunnen pakken en grotere stappen te zetten.

Paragraaf 2 Grenzen aan de handhaving

Het Van Traa-team concentreerde zich in opdracht van de gemeente, zoals hierboven beschreven, vooral op de repressieve kant: meer handhaving en waar mogelijk weigeren van vergunningen. In 2007 werd echter een andere manier van kijken naar de aanpak van georganiseerde criminaliteit geopperd in het stuk 'Grenzen aan de handhaving'.²⁸

Het nadeel van de aanpak tot dan toe zou zijn dat uitgegaan werd van de infrastructuur zoals die op de Wallen bestond en de omvang van de branches waarin veel criminaliteit voorkomt. Er werd gepoogd, en nog met onvoldoende succes, om daar grip op te krijgen en de overtredingen en strafbare feiten terug te dringen. Hoewel er tegen die tijd 105 ramen waren gesloten, een derde van het aantal ramen in het Wallengebied, en 80 panden waren aangekocht, was niet de indruk dat er sprake was van toenemende grip op de georganiseerde criminaliteit.²⁹

De stelling in dit beleidsstuk was dat de enige manier om die grip te krijgen het terugdringen en hervormen van criminogene branches in zijn geheel zou zijn. Criminogene branches zijn branches waar veel criminaliteit in voorkomt, ook al komt dit niet in ieder bedrijf binnen die branche voor. Het werd gedefinieerd als branches die vertrouwd zijn voor criminelen, een lage toetredingsdrempel hebben (geen diploma's nodig), veel kleine ondernemingen die met elkaar concurreren (vergroot mogelijkheden belastingontduiking), slecht gereguleerd of complex zijn, waar gebruik gemaakt kan worden van illegale arbeid en eerder al veelvuldig met criminaliteit in aanraking zijn geweest.³⁰ De horeca, coffeeshops en prostitutie werden aangemerkt als

²⁶ Huisman & Huikeshoven, 'Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam', Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 2 conclusies en aanbevelingen

²⁷ Idem, p. 4 conclusies en aanbevelingen

²⁸ 'Grenzen aan de handhaving, nieuwe ambities voor de Wallen', Van Traa-team, gemeente Amsterdam, september 2007

²⁹ Idem, p.4

³⁰ Idem, p.5

criminogeen. Onder de Van Traa-aanpak werden de criminele kanten van deze branches al aangepakt, maar een integrale aanpak ontbrak nog.

De criminogene aspecten van deze branches werden als volgt onderbouwd:

Horeca:

Achter een flink aantal horecazaken zitten criminele eigenaren of financiers. De reden daarvoor is (wellicht) dat het verkrijgen van een legale lening voor dergelijke ondernemingen lastig is. Er is sprake van veel illegale arbeid. De horeca leent zich ook voor witwasconstructies. Daarnaast waren er aanwijzingen dat een horecabedrijf statusverhogend werkt in het criminele circuit en dat er sprake was van overnames door zwart geld (witwassen) en door middel van afpersing.³¹

Coffeeshops:

Eén van de grote problemen bij coffeeshops is altijd (en dat is nu nog) de zogenoemde 'achterdeur'. Coffeeshops mogen in Nederland een handelsvoorraad hebben van 500 gram softdrugs. Het bezit van die hoeveelheid wordt gedoogd. Die voorraad moet echter wel ergens vandaan komen en aangevuld worden. Dit wordt niet gedoogd. Die aanvoer gebeurt continue, de drugs wordt veelal opgehaald bij *safe houses*. Dit zijn kelderboxen, zolders, garages, woningen etc. Die toevoer is niet alleen illegaal, de hoeveelheid is ook niet te controleren. Ook is niet bekend hoe vaak een nieuwe voorraad aankomt bij een coffeeshop. Wat wel bekend is dat sommige coffeeshops in de stad meerdere keren per dag worden bevoorrad.

Over de opbrengsten van een coffeeshop moet inkomstenbelasting betaald worden, maar coffeeshops hoeven geen BTW af te dragen. De belastingheffing is dus vooral een gok. Hoeveel geld er werkelijk omgaat in de coffeeshops en de toelevering ervan is onbekend en waar het verdiende geld terecht komt ook.³²

Prostitutie:

Sinds 2000 is in Nederland het bordeelverbod opgeheven, met als doel het decriminaliseren van de bedrijfstak. De Amsterdamse Driehoek was in 2005 van mening dat dit doel in Amsterdam niet was bereikt. Sterker nog, het leek erop dat de branche was verhard en er juist steeds meer crimineel geld in omging.³³

Het beeld dat de exploitanten van de ramen vooral oud-prostituties waren, werd vervangen door het beeld dat pooiers alles in handen hadden en de vrouwen steeds minder macht hadden. In de raamprostitutie is veel geld te verdienen. Het is het onderdeel van de prostitutie waar waarschijnlijk het meeste geld te verdienen is, omdat meer klanten per dag ontvangen kunnen worden. Zekerheden zijn er niet, maar de indicatie is dat door prostituties in de escort 2,2 klanten per dag ontvangen worden tegenover 6,5 bij de ramen.³⁴

Het is daarnaast heel ingewikkeld om te weten hoeveel geld er in de prostitutie omgaat. Veel raamprostituties werken tijdelijk in Nederland en zijn weer weg voordat er inkomstenbelasting moet worden betaald. Het wordt onredelijk geacht om alleen de Nederlandse prostituties aan te slaan. Het overgrote deel werkt daarom zwart, waardoor het zicht op het totale bedrag dat omgaat in de prostitutie op de Wallen beperkt is.³⁵

³¹ Idem, p.6.

³² Idem, p.7.

³³ Idem, p.8.

³⁴ Idem dito

³⁵ Idem, p.9

'Grenzen aan handhaving' typeert deze markten vanwege onder andere bovenstaande factoren, als criminogene branches en stelt dat op de Wallen sprake is van een criminele infrastructuur, die de leefbaarheid in het gebied ernstig bedreigt. Het structureel blijven terugdringen van de excessen wordt onvoldoende geacht. In het beleidsstuk wordt voorgesteld op een andere manier te kijken naar het gebied en niet alleen vanuit het perspectief van handhaven. Door de infrastructuur zelf aan te pakken, door bijvoorbeeld een buurt te creëren waar minder coffeeshops en minder prostitutie is, zou de leefbaarheid in de buurt in grotere mate verbeterd moeten kunnen worden.

Deze gedachte is overgenomen door de burgemeester en het college en heeft geleid tot de 1012-aanpak, die ik in de volgende paragraaf beschrijf.

Paragraaf 3 Project 1012

Tussen 2009 en 2018 hield de gemeente Amsterdam zich op de Wallen onder meer bezig met het 'Project 1012' (genoemd naar het postcodegebied van de Wallen, hierna ook: 1012). Dit project is opgezet naar aanleiding van het hierboven beschreven beleidsstuk 'Grenzen aan de handhaving'. Het doel van 1012 was het doorbreken van de geconstateerde criminele infrastructuur en het economisch opwaarderen van het gebied.³⁶

Zoals beschreven in 'Grenzen aan de handhaving' moest deze doelstelling niet alleen worden bereikt door het bestrijden van criminele excessen in het gebied, maar door het aanpakken van de gehele infrastructuur waar een overdaad aan prostitutie, coffeeshops en laagwaardige horeca was. Als laagwaardige horeca wordt in dit kader gedacht aan bars, fastfoodzaken en nachtzaken. Hoogwaardige horeca zijn restaurants, duurdere eetcafés en lunchrooms.

Het ging dus eigenlijk om een indirecte aanpak van criminaliteit. Door het verminderen van criminogene functies in het gebied, zonder de eis dat alleen de bedrijven waar strafbare handelingen plaatsvonden aangepakt zouden worden, kon de leefbaarheid in het gebied worden vergroot. Daarbij liep 1012 dus niet tegen het probleem aan dat die strafbare handelingen voor een gemeente vaak zeer lastig hard te maken zijn.

Op deze wijze kon ook worden ingezet op de vraag hoeveel coffeeshops, prostitutie of horeca wenselijk is in het gebied of in een straat. Dit betekende ook veel voor de opzet van het project. Het is niet alleen uitgevoerd door ambtenaren die gericht zijn op openbare orde en veiligheid, maar ook door vastgoedexperts en planologen.

1012 kon grote stappen zetten. Zo zijn onder andere de volgende zaken gerealiseerd:³⁷

- 112 prostitutieramen werden gesloten. De panden zijn meestal na minnelijk overleg aangekocht door de gemeente of met gemeentelijke steun door een partner van de gemeente (vaak een woningbouwcorporatie). Enkele panden zijn onteigend. Om te voorkomen dat criminogene functies zouden terugkeren zijn de functies bepaald door de nieuwe (bevriende) eigenaar, zijn bestemmingsplannen gewijzigd of is gebruik gemaakt van de keurkeuregeling. Op basis van die regeling mag bij het beëindigen van de exploitatie in een pand geen exploitatie van hetzelfde type worden gestart.
- 48 coffeeshops werden gesloten. Daarnaast mogen geen coffeeshops meer worden gevestigd in een straal van 250 meter afstand van een school.

³⁶ 'Hart van Amsterdam, strategienota coalitieproject 1012' gemeente Amsterdam, 18 november 2008

³⁷ 'Overdrachtsdocument Project 1012' gemeente Amsterdam, maart 2018

- Voor de aankoop van de panden is in 2016 1012Inc opgericht,³⁸ een samenwerking (NV) van Stadsgoed, de gemeente en Syntrus Achmea. Zij koopt de panden en ontwikkelt een nieuwe functie gericht op het versterken van de woonfunctie, de leefbaarheid en de toegankelijkheid van 1012.³⁹
- Voor de vermindering van andere oververtegenwoordigde functies in het gebied (zoals minisupermarkten, souvenirwinkels en smartshops) is vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag tot handelen vooral ingezet op samenwerking tussen investeerders en ondernemers. Zo vond er stimulering van herontwikkeling plaats in de vorm van subsidie. Dit had weinig resultaat. Er is daarom vanaf 2017 ingezet op het wijzigen van het bestemmingsplan, waarin een (gedeeltelijk) verbod is opgenomen op winkels die zich alleen richten op toeristen (zoals ticketshops en fietsverhuurbedrijven) en winkels die eten aanbieden voor directe consumptie.⁴⁰

De loskoppeling van criminaliteit, het handelen zonder aanzien des persoons, en het verbeteren van de infrastructuur maakte het mogelijk dat grote stappen konden worden gezet, maar bleek ook een achilleshiel in het project. De politieke steun verminderde, omdat het project werd gezien als 'vertrutting' van de Wallen en het gevoel dat hardwerkende ondernemers die niets met criminaliteit te maken hadden werden 'gecriminaliseerd' en de dupe werden van de aanpak.⁴¹ In 2015 werd Project 1012 daarom op onderdelen teruggedraaid.

Project 1012 is in 2018 afgesloten. De conclusie was dat de geplande activiteiten waren uitgevoerd, maar de leefbaarheid in het gebied nog steeds niet optimaal was. Dat kwam ook omdat de problematiek in tien jaar was gewijzigd. Door de aanvullende invloed van de overheid in het gebied, zijn de criminelen ook anders gaan handelen. De handelingen werden heimelijker. Was in de jaren '90 nog bekend wie de criminelen waren en werkten ze aan het begin van 1012 nog redelijk op de voorgrond, in 2018 was de voorgrond vervangen door stromannen en katvangers. De criminelen zelf zaten verstopt achter vastgoedconstructies of ingewikkelde buitenlandse financieringen.⁴²

Ook was de toenemende drukte door toeristen in 2018 een speerpunt van de gemeente geworden. Op de Wallen veroorzaakte dat, behalve feitelijke drukte op straat, ook een opkomst van winkels die enkel op toeristen is gericht. Daarvan is nog onbekend of deze eenzijdige winkels (ook wel monocultuur genoemd) legale winkels zijn of dat dit een nieuwe criminogene branche is geworden.⁴³

³⁸ Inmiddels 'Stadsgoed NV'.

³⁹ B. Blokker, 'Ruime steun in gemeenteraad voor oprichting investeringsvehikel voor het Wallengebied' *NRC Handelsblad*, 8 april 2016

⁴⁰ 'Overdrachtsdocument Project 1012' gemeente Amsterdam, maart 2018, p.10 en 11

⁴¹ 'Collegepartijen: Gemeente moet geen Wallenpanden meer opkopen', *At5* 18 juni 2015, <<https://www.at5.nl/artikelen/144381/collegepartijen-gemeente-moet-geen-wallenpanden-meer-opkopen>> en W. Beusekamp, 'Ook peeskamers buiten de wallen weggeseaneerd'. *De Volkskrant*, 6 september 2008, en 'Amsterdam neemt gas terug op wallen', *nu.nl*, 11 februari 2009 <<https://www.nu.nl/algemeen/1915778/amsterdam-neemt-gas-terug-op-wallen.html>>

⁴² Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Project 1012, 26 juni 2018 <<https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012/>>, Bestuurlijk rapport

⁴³ Door de Rekenkamer is ook onderzoek gedaan naar project 1012. Zie: <<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/project-1012/>>. De conclusies van de Rekenkamer waren dat de activiteiten uitgevoerd waren, maar de doelstellingen niet gehaald. Om grip te krijgen op de buurt zou een 'aanpak noodzakelijk zijn waarbij ambities en inspanningen meer in evenwicht zijn deze lang kunnen worden volgehouden'. Volgens de Rekenkamer had de gemeente te weinig grip op de type bedrijven die terugkwamen ter vervanging van de coffeeshops en de prostitutie (de al

Paragraaf 4 Programma 'de Weerbare stad'

Het huidige Amsterdamse beleid om ondermijning tegen te gaan is onder meer vervat in het programma 'de Weerbare Stad (hierna ook: het programma).⁴⁴ De directe aanleiding hiervoor is de forse stijging in investeringen in vastgoed en detailhandel in de stad. Een groei in 2018 van respectievelijk 27,8 % naar 17,1 miljard euro en 140% naar 3 miljard. Door de economische groei zijn ook de risico's op ondermijning gegroeid, zo is de gedachte. Zo wordt 51% van de investeringen in (nieuwe) horeca onderhands gefinancierd, 35% van die financiers heeft een justitieel verleden en 27% van de onderhandse financieringen is volgens de Belastingdienst niet direct verklaarbaar.⁴⁵

Het programma, en dus vanaf 2018 ook de gemeente Amsterdam, houdt ook een eigen definitie van ondermijning aan: *'ondermijning is de aantasting en ontwrichting van wijken en buurten, maatschappelijke voorzieningen, financieel-economische systemen en de democratische rechtsorde vanuit (crimineel) financieel gewin.'*⁴⁶

Dit is het eerste beleidsstuk van de gemeente Amsterdam waarin niet meer gesproken wordt over de aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar van ondermijning. Gekeken naar de definitie en de aanpak zelf lijkt ondermijning een verbreding te zijn ten opzichte van georganiseerde criminaliteit. Onder ondermijning valt georganiseerde criminaliteit en handelingen die op zichzelf daar niet onder vallen, maar er wel aan bijdragen. Dat kunnen ook legale handelingen zijn.

Voorbeelden van ondermijning zoekt het programma in drugshandel, mensenhandel en witwassen en fraude. Bij mensenhandel wordt bedoeld op zowel vormen van seksuele uitbuiting, als arbeidsuitbuiting en gedwongen tewerkstelling in de drugshandel. Over witwassen wordt toegelicht dat dit zowel betrekking heeft op simpele vormen, zoals het kopen van een auto met geld verdiend in de drugshandel, als ingewikkelder vormen, waarbij geld gestort wordt bij een grenswisselkantoor en via transacties van bank naar bank en van land naar land de herkomst wordt verhuuld.

Bij het opmaken van de balans over deze drie onderwerpen valt op dat de grootte van die handel niet is vast te stellen. Bij strafbare feiten is immers niet te zeggen hoeveel geld er daadwerkelijk in omgaat en hoeveel mensen ermee gemoeid zijn. De voornaamste maatregel die wordt aangekondigd, is dan ook het doen van meer onderzoek op alle gebieden. Ook zet het programma zich in voor mogelijkheden om meer informatie te mogen delen met andere diensten, de landelijke overheid of andere steden.

Eén van de in het programma aangekondigde onderzoeken is inmiddels afgerond: het onderzoek van Tops en Tromp getiteld 'de achterkant van Amsterdam'.⁴⁷ Dit rapport is een verkenning naar drugsgerelateerde criminaliteit en komt met een aantal aanwijzingen.⁴⁸ Zo blijkt uit onderzoek van de KWR⁴⁹ dat er 2 kilo onversneden (volgens Tops en Tromps goed voor 4 kilo versneden) cocaïne per dag gebruikt wordt in Amsterdam. Hiervoor heeft het KWR het rioolwater

genoemde toeristenwinkels). De gemeente had te weinig instrumenten om dat tegen te gaan. Ook was er te weinig (politieke) draagvlak voor het project.

⁴⁴ 'De weerbare stad, programma Ondermijning', gemeente Amsterdam, 3 april 2019.

⁴⁵ Idem, p. 3

⁴⁶ Idem dito

⁴⁷ P. Tops & J. Tromp, 'De achterkant van Amsterdam', Amsterdam: augustus 2019

⁴⁸ Idem, pagina 10

⁴⁹ <https://www.kwrwater.nl/actueel/cijfers-2018-drugs-in-het-riool-europese-steden/>

geanalyseerd. Als je ervan uit zou gaan dat alleen de beroepsbevolking snuift, komt dat neer op zo'n 1 op de 12 Amsterdammers. Dit cijfer is alleen om een beeld te geven, toeristen zijn ten opzettelijk buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om een jaaromzet van ongeveer 75 miljoen euro.⁵⁰

Het ingewikkelde is dat ook in dit onderzoek veel aanwijzingen worden gegeven of mededelingen zijn gedaan, die niet te checken zijn. Zo wordt gesteld dat Nederland een belangrijk doorvoerland is voor cocaïne en psychoactieve stoffen en dat er in deze wereld miljarden omgaan.⁵¹ Sommige personen uit de netwerken zouden honderden miljoenen hebben of misschien wel miljardair zijn. Deze stellingen zijn echter niet te controleren en volgen ook niet uit berekeningen in het onderzoek zelf. Er is dan ook de nodige kritiek gegeven op het onderzoek.⁵² Het gevaar is dat daarmee het hele onderzoek als onvoldoende onderbouwd wordt weggezet, terwijl er wel degelijk belangrijke aanwijzingen in staan. Zo wordt de stelling over de miljarden van drugsdealers in het onderzoek wellicht onvoldoende onderbouwd, maar een aantal weken na het uitbrengen van het onderzoek werd tijdens huiszoekingen in Amsterdamse woningen 12,8 miljoen euro cash aangetroffen. En een aantal dagen eerder was al in de haven van Rotterdam 1500 kilo cocaïne onderschept met een straatwaarde van minimaal 60 miljoen euro.⁵³

Naast het doen van veelvuldig onderzoek wordt door het programma onder meer ingezet op een bewustwordingsproces bij ambtenaren en ondernemers. Samenwerking met het lokale bedrijfsleven acht het college cruciaal voor het slagen van het programma. Juridische maatregelen worden onder andere ingezet op het 'integriteitsinstrumentarium': de mogelijkheden die de gemeente heeft op het gebied van vergunningen en subsidies. De eerder genoemde Wet bibob wordt bij vergunningverlening veelvuldig gebruikt (van 55 onderzoeken in 2017 tot 131 in 2018). Nieuw is de mogelijkheid in de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam (hierna: APV) voor de burgemeester om gebieden, straten of gebouwen aan te wijzen waar een vergunningsplicht geldt voor bepaalde bedrijvigheid.⁵⁴ Dit heeft tot gevolg dat de Bibobtoets kan worden uitgevoerd en vergunningsvoorwaarden kunnen worden gesteld bij bedrijven waar dat eerder nog niet kon. Op dit moment is bij Spyshops (winkels waar spionage-artikelen zoals camera's en trackers, die waarschijnlijk vaak aan criminelen worden verkocht) van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.^{55 56}

Een andere nieuwe maatregel in dit kader is het afdoen van een vergunningsaanvraag op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (buiten behandeling stellen van een aanvraag) als de herkomst van de financiering onduidelijk is. In het volgende hoofdstuk zal ik hiervan een casus nader uitwerken.

⁵⁰ P. Tops & J. Tromp, 'De achterkant van Amsterdam', Amsterdam: augustus 2019, p.12

⁵¹ Idem, p. 10

⁵² B. de Koning, 'Zoeken met een lampje naar bronnen en feiten in ondermijningsrapport', *follow the money*, 3 sept 2019 en E. Kruisbergen, 'Rapport over drugscriminaliteit moet met een kritische blik worden bekeken', *De Volkskrant*, 19 september 2019.

⁵³ 'Politie vindt bijna 13 miljoen euro bij drugsonderzoek' *De Volkskrant*, 1 oktober 2019.

⁵⁴ Artikel 2.16a APV Amsterdam, eerste lid: De burgemeester kan een gebied, straat of gebouw aanwijzen waarin het is verboden om zonder vergunning als bedoeld in artikel 3.64 bepaalde categorieën bedrijfsmatige activiteiten uit te oefenen die naar zijn oordeel de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of anderszins ondermijning veroorzaken.

⁵⁵ *Gemeentebled Amsterdam*, 2019, 224376, Aanwijzingsbesluit vergunningsplicht voor spyshops

⁵⁶ Zie ook het preadvies in deze bundel van J. de Kort, *Met het goede belang voor ogen Een preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente*.

Conclusie hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk heb ik (de totstandkoming van) de huidige Amsterdamse aanpak van ondermijning besproken. Hierover zijn een aantal conclusies te trekken.

Al halverwege de jaren '90 is Amsterdam aangemerkt als een wereldmarkt op het gebied van drugs. Dit werd als schokkend ervaren en heeft geleid tot verschillende projecten om dit tegen te gaan. In 2019 is in het rapport van Tops en Tromp Amsterdam opnieuw aangemerkt als wereldmarkt op drugsgebied en werd dit opnieuw als schokkend ervaren.⁵⁷ Is het probleem nu dan hetzelfde als ruim twintig jaar geleden of uit het zich op andere wijze?

De eerste vraag is of de criminaliteit is gewijzigd. De rode draad lijkt altijd drugshandel te zijn. Andere soorten criminaliteit zoals mensenhandel worden wel genoemd, maar altijd met een andere orde van grootte. Witwassen en fraude worden altijd behandeld, maar zijn ook vaak een uitwas of gevolg van drugshandel (het witwassen van geld verdiend in de drugshandel). Een verschil lijkt te zitten in de kenbaarheid van de criminelen. In de tijd van het onderzoek in de jaren '90 was bekend wie de criminelen waren (er werd gesproken over zestien organisaties). Vanaf 'Grenzen aan de handhaving' in 2007 wordt gesproken over schijnconstructies en katvangers. De zware criminelen lijken meer naar de achtergrond verdwenen.

De tweede vraag is of de aanpak is gewijzigd. In de tijd van de Van Traa-aanpak werd er vooral repressief opgetreden. In de tijd van het Project 1012 werd eerst vooral ingezet op een planologische aanpak, die los stond van het aantonen van criminaliteit. Later kwam, na politieke druk, de repressieve aanpak weer terug. In de beleidsnotitie 'de Weerbare Stad' komt naast kennisvergaring ook vooral weer de repressieve aanpak voor.⁵⁸ Dat overgestapt is van de term georganiseerde criminaliteit naar de term ondermijning lijkt te zijn gebeurd om de reikwijdte te verbreden. Het heeft echter geen invloed op de vooral repressieve aanpak.

Wellicht staat de onbekendheid van de criminelen in causaal verband met de vooral repressieve aanpak die is gehanteerd. Door repressie gaan criminelen meer ondergronds werken. Daarnaast kan ik me voorstellen dat er tegenwoordig ook veel meer mogelijkheden zijn om als crimineel ondergronds te gaan. Door toenemende globalisering en het internet is het makkelijker om drugs te distribueren. Het verkrijgen van drugs kan met slechts een appje.⁵⁹ Ook is het eenvoudiger om de herkomst van geld onduidelijk te maken door internetbankieren en het gebruik van cryptocurrency. Criminelen die op afstand zitten en die hun bedrijf van vanaf een afstand kunnen aansturen, kunnen anoniemer opereren. Steeds meer buiten het bereik van de autoriteiten, waaronder de burgemeester. De burgemeester heeft immers vooral lokaal en op de bovenwereld zicht en in veel mindere mate op de onderwereld.

Wat betekent dit voor de bestuursrechtelijke aanpak van ondermijning? Als er steeds minder zicht is op de 'echte criminelen', als er minder grip is op het netwerk, dan heb je minder interventiemogelijkheden. Stromannen vervangen is immers vrij gemakkelijk. Ben je als overheid

⁵⁷ Bijvoorbeeld: P. Vughts, 'Overheid heeft geen idee van omvang Amsterdamse drugshandel', *het Parool*, 28 augustus 2019 en T. Gualthérie van Weezel & E. Stoker, 'Drugscriminelen hebben vrij spel in Amsterdam', *De Volkskrant*, 28 augustus 2019.

⁵⁸ In oktober 2019 is tevens de aanpak drugs 'Weerbare wijken, weerbare mensen' gepresenteerd. Dit programma ziet meer op preventie en wijkanaanpak.

⁵⁹ S. Lujters, Dealer Jamal (27): 'Als ik de drie miljoen heb aangetikt, stop ik', *Het Parool*, 6 september 2019.

dan niet bezig met symptoombestrijding? En zou je kunnen concluderen na een aanpak van ruim twintig jaar dat het pakket aan maatregelen dat de gemeente heeft, in samenwerking met OM en politie, per definitie onvoldoende is gebleken?

Ik zal deze vragen hier verder laten rusten. Ik denk namelijk dat anders, net als in de algemene discussie over de definitie van ondermijning, het gevaar bestaat dat er te veel in grote woorden wordt gesproken als het gaat om ondermijning, terwijl te weinig praktijkvoorbeelden bekend zijn. Dat komt de kwaliteit van de discussie niet ten goede. In de rest van dit artikel zal ik daarom enkele casus waar de gemeente Amsterdam tegenaan loopt bespreken, om op die manier meer inzicht te geven in de praktijkproblemen die er zijn en hoe de stad die probeert tegen te gaan.

Hoofdstuk 4 Uitwerking op drie gebieden

Na de beschrijving van ondermijning zoals gedefinieerd door verschillende instanties en de totstandkoming van de huidige aanpak in Amsterdam zal ik nu dieper ingaan op enkele casus waar de gemeente Amsterdam tegenaan loopt. Ik zal eerst een aantal zaken bespreken waarin lokalen zijn gesloten, niet vanwege de vondst van drugs, maar vanwege andere (soms legale) producten. Vervolgens zal ik ingaan op witwassen en daarbij een casus bespreken waar Amsterdam succesvol heeft opgetreden na een afgerond Bibob-onderzoek en een casus waarbij, nog voor het doen van een Bibob-onderzoek, de vergunningsaanvraag buiten behandeling is gesteld. Als laatste zal ik een aantal voorbeelden noemen waarbij de te kiezen aanpak nog niet duidelijk is, maar waarbij signalen de gemeente bereiken die (wellicht) wel nopen tot optreden.

Paragraaf 1 Sluitingen

De meeste sluitingen van lokalen en woningen in Amsterdam gebeuren op grond van artikel 13b Opiumwet. Op grond van dat artikel kan de burgemeester een publiektoegankelijke inrichting sluiten indien daar meer dan een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Voor woningen gelden zoals gezegd in Amsterdam vanwege het huisrecht daarnaast strengere eisen, dan moet er meer aan de hand zijn, zoals het aantreffen van een grote hoeveelheid drugs of ook wapens naast de drugs.

Als er andere zaken in publiektoegankelijke inrichtingen (niet in woningen) worden aangetroffen die een verstoring opleveren van de openbare orde, dan kan de burgemeester optreden op grond van artikel 2.10 van de APV. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantreffen van wapens of een illegale gokgelegenheid waardoor in strijd wordt gehandeld met de wet op de Kansspelen.⁶⁰ Het artikel bevat ook een restcategorie: de burgemeester is tevens bevoegd een publiektoegankelijke inrichting te sluiten indien zich 'andere feiten hebben voorgedaan' die een verstoring opleveren van de openbare orde.

Indien zich in woningen feiten hebben voorgedaan die een openbare ordeverstoring opleveren, niet zijnde de aanwezigheid van drugs, kan de burgemeester de woning niet op grond van de APV, maar in sommige gevallen wel op grond van de Gemeentewet sluiten (bijvoorbeeld op grond van de lichte bevelsbevoegdheid in artikel 172 derde lid, de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a, of op grond van een noodbevel zoals bedoeld in artikel 175 Gemeentewet). Een sluiting is juridisch een last onder bestuursdwang, welke met spoed wordt uitgevoerd. Over het algemeen wordt de sluiting meteen door het bestuursorgaan zelf uitgevoerd, zonder begunstigingstermijn.

⁶⁰ Artikel 2.10 eerste lid van de Algemene Plaatselijke Verordening Amsterdam luidt als volgt: De burgemeester kan de sluiting bevelen van een voor publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte als daar:

- a. is gehandeld in strijd met artikel 36 van de Wet op de kansspelen;
- b. door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel zijn verworven of overgedragen;
- c. discriminatie heeft plaatsgevonden op grond van ras, geslacht, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook;
- d. wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning of verlof is verleend of
- e. zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw, de inrichting of de ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde.

De eerste twee gesloten lokalen die ik in deze paragraaf bespreek, zijn gesloten op grond van de APV, de laatste twee zijn gesloten woningen op grond van artikel 174a Gemeentewet.

Sluiting garage wegens inbouwen verborgen ruimtes

In juni 2018 heeft de burgemeester van Amsterdam een garage gesloten omdat hij het aannemelijk vond dat in de garage verborgen ruimtes werden ingebouwd. Het inbouwen van verborgen ruimtes in een auto is een legale handeling, maar - zo stelt de burgemeester - faciliteert de criminaliteit omdat de ruimtes gebruikt worden voor het vervoeren van drugs en levert daarom grond op voor sluiting van de garage op grond van de APV, artikel 2.10 onder e (de hierboven beschreven restcategorie).

Voorafgaand aan de sluiting is het garagebedrijf enkele maanden geobserveerd. Uit de bestuurlijke rapportages die de burgemeester van de politie heeft ontvangen, komt naar voren dat in elk geval tijdens vijf observaties het onderzoeksteam heeft gezien dat er handelingen werden verricht aan de achterkant van de auto, in de kofferbak. In de auto's zijn verborgen ruimtes aangetroffen korte tijd nadat de handelingen geobserveerd werden. Drie keer was dat bij een grensovergang en twee keer in de garage zelf. Bij de grensovergang is in één van de gevallen bijna zeventien kilo heroïne en twee kilo cocaïne aangetroffen in de verborgen ruimte, in een ander geval werd acht kilo heroïne aangetroffen.

Verborgen ruimtes in auto's kunnen dus gebruikt worden voor het vervoeren van grote hoeveelheden drugs. Het inbouwen van de ruimtes zelf is echter een legale handeling. De vraag is dan ook of het inbouwen van de ruimtes in een garage een openbare ordeverstoring is op basis waarvan de burgemeester over kan gaan tot sluiting. De burgemeester vond van wel, omdat verborgen ruimtes worden gebruikt om illegale goederen, zoals drugs, vuurwapens en grote sommen geld aan toezicht en opsporing te onttrekken. De garage die deze verborgen ruimtes (laat) inbouwen, is dan ook een plek waar criminelen hun voertuigen kunnen laten aanpassen ten behoeve van een strafbaar feit. Dit levert op zichzelf al een openbare ordeverstoring op. Het begrip openbare orde is ruim en heeft immers blijkens de toelichting van de APV op het sluitingsartikel betrekking op het helpen bewaren van maatschappelijke rust en orde, gewelddadigheden tegen de persoonlijke levenssfeer te voorkomen en strafbare feiten te voorkomen. Daarmee zijn deze handelingen in strijd.

Daarnaast is er ook sprake van gevaar voor de omgeving van een dergelijke inrichting. Denk aan de beschietingen en criminele afrekeningen van de afgelopen jaren, waarbij steeds een relatie te leggen was met (zware) criminaliteit. Daarmee kan je ook betogen dat de veiligheid van de directe omgeving in het geding is. Bij het langer geopend blijven van het pand was daarom de vrees gewettigd voor ernstige openbare ordeverstoringen en om die reden had de burgemeester de bevoegdheid de inrichting te sluiten.

De voorzieningenrechter volgt het betoog van de burgemeester.⁶¹ De voorzieningenrechter is van oordeel dat er voldoende aanknopingspunten zijn voor de conclusie dat het garagebedrijf wordt gebruikt als sleutelplaats voor drugshandel. De voorlopige voorzieningenrechter neemt als verzwarende omstandigheden mee dat de eigenaar geen vat lijkt te hebben op hetgeen gebeurt in de garage. Bovendien is de eigenaar zelf aangehouden in een auto waar 5 kilo heroïne werd aangetroffen. 'Het beeld dat daartoe wordt geschetst in de bestuurlijke rapportage is dan ook voldoende om een verwevenheid tussen boven- en onderwereld aan te kunnen nemen. De vrees

⁶¹ Rb. Amsterdam, 24 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5258, AB 2019/207 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

voor de aantasting van de openbare orde is dus gerechtvaardigd', aldus de voorzieningenrechter. Daarmee lijkt hij direct een link te leggen naar het debat over ondermijning.

In bezwaar en beroep is de sluiting eveneens in stand gebleven, zij het in beroep om een andere reden. Het bedrijf was inmiddels verkocht en de eigenaar (en eiser) had geen zeggenschap meer over het bedrijf. De zaak is niet-ontvankelijk verklaard wegens gebrek aan procesbelang.⁶²

Mijn inziens is dit een goed voorbeeld van een nieuwe en wenselijke manier van omgang met een bestaande bevoegdheid. Ik kan mij voorstellen dat de gemeenteraad van Amsterdam een sluiting van een garage niet voor ogen had toen zij de burgemeester de sluitingsbevoegdheid van dit artikel gaven. Echter, het tegengaan van het faciliteren van criminaliteit, zeker in de mate waarin dat hier gebeurde, volgt wel uit de bevoegdheid van de burgemeester om de openbare orde te beschermen.

Sluiting winkel wegens verkoop PGP-telefoons

Een half jaar eerder had de burgemeester de sluiting bevolen van een belwinkel, waar PGP-telefoons werden verkocht. PGP-telefoons (Pretty Good Privacy) zijn telefoons waarmee versleutelde berichten kunnen worden verstuurd en die, zo stelt de burgemeester, vooral gebruikt worden door criminelen. Net als later bij de sluiting van het garagebedrijf stelde de burgemeester ook hier dat de criminaliteit werd gefaciliteerd door de verkoop van deze telefoons en dat dit voldoende reden opleverde voor sluiting van de winkel.

Uit de door de burgemeester ontvangen bestuurlijke rapportages bleek onder meer dat PGP-telefoons in de zaak werden verkocht en dat deze telefoons voornamelijk door criminelen gebruikt worden voor onderlinge communicatie, om gecodeerd berichten en e-mails te verzenden. Alleen ontvangers met de juiste code kunnen de berichten decoderen. Er werd een rapport van het ministerie van Justitie en Veiligheid aangehaald, waaruit blijkt dat PGP-telefoons een grote rol spelen bij de voorbereiding van liquidaties. Uit observaties was gebleken dat veel klanten in de belwinkel kwamen met verschillende soorten antecedenten op het gebied van de Opiumwet, geweld, vuurwapens en witwassen. Daarnaast had de eigenaar toegegeven dat hij wist dat de PGP-telefoons veel gebruikt worden door zware criminelen en hij iedereen in de winkel hielp, dus ook criminelen. Het betoog van de burgemeester was, gelijk aan het betoog later bij het garagebedrijf, dat deze handelingen de criminaliteit faciliteren en daarom een verstoring van de openbare orde opleveren.

In dit geval volgt de voorzieningenrechter het betoog van de burgemeester niet.⁶³ Het was onvoldoende aannemelijk geworden dat de handelingen een verstoring opleveren van de openbare orde. Hoewel bekend is dat PGP-telefoons veel door criminelen worden gebruikt, worden ze niet alleen aan criminelen verkocht. Het enkel voorhanden hebben van een dergelijke telefoon, levert geen ernstig gevaar op voor de openbare orde. Ook was niet aannemelijk geworden dat in de winkel telefoons zijn verkocht aan verdachten van strafbare feiten. Ook in deze uitspraak refereert de voorzieningenrechter aan het ondermijningsvraagstuk, maar komt hier tot een andere conclusie: 'het beeld dat daartoe wordt geschetst in de bestuurlijke rapportage is onvoldoende om een duidelijke verwevenheid tussen boven- en onderwereld aan te kunnen nemen'.

⁶² Opvallend is dat de rechtbank in deze – niet gepubliceerde – uitspraak niet afgewogen heeft of de geleden schade, die was aangevoerd, voldoende grond opleverde voor het aannemen van procesbelang.

⁶³ Rb. Amsterdam, 10 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:79

In de beslissing op bezwaar is geconformeerd aan de uitspraak van de voorzieningenrechter en is het bezwaar gegrond verklaard. De belwinkel is niet gesloten geweest en de zaak heeft derhalve niet tot een bodemprocedure geleid.

In dit geval lijkt het oordeel mij terecht dat de sluiting van de belwinkel te vergaand was. Het verschil met de beschreven garage zit er in dat onvoldoende kon worden onderbouwd dat PGP-telefoons alleen voor illegale doeleinden worden gebruikt. Een sluiting van een winkel omdat er goederen worden gebruikt die óók door criminelen worden gebruikt gaat te ver. Overigens is de lijn dat alleen sprake is van een gerechtvaardigde sluiting wanneer de legale handelingen enkel ten behoeve komen van criminaliteit mijns inziens ook weer te streng. In een uitspraak van de voorlopige voorzieningenrechter in Amsterdam van 20 juli 2016⁶⁴ werd geoordeeld dat de burgemeester een Spysshop mocht sluiten omdat daar producten werden verkocht die 'een link met criminaliteit hebben'. Ook deze producten, bijvoorbeeld jammers en track-and-trace apparatuur, zijn legaal. Deze apparatuur kan op legale wijze worden gebruikt door bijvoorbeeld mensen die heel graag willen weten waar hun partner of kind is.

Sluiting woning wegens aantreffen materialen plofkraak

In mei 2019 heeft de burgemeester twee woningen gesloten nadat de politie daar materialen had aangetroffen waarmee plofkraakexplosieven kunnen worden gemaakt. Omdat de materialen in woningen waren aangetroffen, had de burgemeester niet de mogelijkheid om de woningen te sluiten op grond van de APV. Ze zijn daarom gesloten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet.⁶⁵

Een plofkraak is wellicht niet het meest voor de hand liggende voorbeeld van ondermijning, er is in elk geval niet meteen sprake van georganiseerde vorm van criminaliteit. Echter, in dit geval was sprake van een reeks van plofkraak vermoedelijk door een groep gepleegd. Daarnaast wordt na een plofkraak vaak een woningblok ontruimd, waardoor de impact op de bovenwereld groot is.⁶⁶ Daarom beschouw ik het wel als vorm van ondermijning.

Uit de bestuurlijke rapportage kwam naar voren dat een speciaal team van de politie onderzoek had verricht naar een groep mannen die in wisselende samenstellingen in Amsterdam plofkraak pleegden (het opblazen van geldautomaten). In het kader van dat onderzoek zijn twee woningen onderzocht, waar spullen zijn aangetroffen waarmee plofkraak gepleegd kunnen worden. Het ging in het ene geval om jerrycans met waterstofperoxide en hexamine. Wanneer deze stoffen worden gemengd met een zuur ontstaat een explosieve stof (HMTD) die regelmatig wordt gebruikt bij plofkraak. In de andere woning werd een koffer met plofkraakexplosieven aangetroffen. Dit worden pizzaschijven genoemd, waarvan er een aantal al waren voorzien van een explosieve lading. Die schijven worden in een geldautomaat geduwd en daarna tot ontploffing gebracht. Ook werden materialen aangetroffen waarmee meer pizzaschijven gemaakt konden worden, o.a. elektriciteitsdraden, gereedschap en ammoniak. In de woningen was voldoende materiaal voorhanden om 23 plofkraak te kunnen plegen.

⁶⁴ Rb. Amsterdam, 20 juli 2016, AMS 16/3791,

⁶⁵ Artikel 174 a, eerste lid, van de Gemeentewet luidt: De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.

⁶⁶ H. Pen, 'Bewoners willen geldautomaat weg hebben na zoveelste plofkraak', *Het Parool*, 4 januari 2019

De burgemeester heeft de woningen gesloten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, vanwege het openbare ordegevaar dat uitgaat van de opslag van deze materialen. De voorzieningenrechter volgt het betoog van de burgemeester en oordeelt dat de opslag en productie van explosieven het plegen van plofkraken door criminelen faciliteert.⁶⁷ Dit levert een ernstig gevaar voor de omgeving en een groot gevoel van onveiligheid voor de omwonenden op. De burgemeester heeft hiermee deugdelijk gemotiveerd dat er gegronde vrees is voor een ernstige verstoring van de openbare orde. Naar voorlopig oordeel werden beide sluitingen proportioneel geacht, ondanks dat in één van beide woningen gewoond werd.

Dit was - in elk geval voor Amsterdam- niet alleen de eerste keer dat de rechtbank uitspraak heeft gedaan over het sluiten van een woning wegens het aantreffen van materialen om plofkraken mee te kunnen plegen, de uitspraak is ook bijzonder omdat artikel 174a van de Gemeentewet is geaccepteerd als grondslag voor de sluiting. Over sluitingen op grond van dit artikel is regelmatig geoordeeld dat deze onrechtmatig waren. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is streng bij het gebruikmaken van die bevoegdheid: aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens moet de burgemeester aannemelijk maken dat er gedragingen hebben plaatsgevonden die de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning regelmatig en langdurig in ernstige mate in gevaar hebben gebracht. Er moet sprake zijn van verschillende soorten ernstige overlast die zich met grote regelmaat en langdurig voordoet.⁶⁸

Regelmatig wordt geoordeeld dat de gedragingen hiervoor onvoldoende zijn of dat de gedraging niet vanuit de woning kwam, maar van buiten de woning en dat om die reden de sluiting op grond van dit artikel niet gerechtvaardigd is. Zo is bijvoorbeeld bij het aantreffen van een handgranaat vóór een woning een sluiting op grond van dit artikel niet geaccepteerd.⁶⁹ Het is dus bijzonder dat de voorzieningenrechter in dit geval heeft geoordeeld dat de gedragingen als grondslag konden dienen voor deze sluiting. Ook in een uitspraak van de voorzieningenrechter in september 2019 heeft de rechtbank deze lijn gevolgd,⁷⁰ bodemuitspraken zijn er echter nog niet. Maar de uitspraken lijken gemeentes vooralsnog, onder strenge voorwaarden, een extra opening te geven voor het gebruik van dit artikel als grondslag voor een sluiting van een woning.

Tussenconclusie sluitingen

De bevoegdheid om inrichtingen en woningen te sluiten wordt, zoals deze voorbeelden ook laten zien, regelmatig en voor het tegengaan van verschillende typen ondermijning gebruikt. Het is een middel waarmee de burgemeester snel kan optreden, nadat de politie hem over aanwijzingen heeft ingelicht. Het sluiten van een gebouw kan echter alleen wanneer er op dat moment sprake is van een openbare ordeverstoring. De sluiting moet weer worden opgeheven wanneer van een openbare ordeverstoring geen sprake meer is.

In Amsterdam wordt het beleid gehanteerd dat een woning wordt heropend na drie maanden. De rust in de buurt wordt dan geacht te zijn teruggekeerd en na drie maanden zou bij de dealers

⁶⁷ Rb. Amsterdam, 24 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3688

⁶⁸ Uiteengezet vanaf ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697

⁶⁹ Bijvoorbeeld: ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923, m. nt. F.A. Pommer e.a. Zie ook ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1836, AB 2019/213 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder. In dit geval werd de sluiting wel terecht geacht, maar was het aannemelijk dat er meerdere keren in de woning brand was gesticht.

⁷⁰ Rb. Amsterdam, 18 september 2019, AMS 19/4607

bekend moeten zijn dat er in die woning niets meer te halen is. Bij het vaststellen van die termijn is rekening gehouden met de gemiddelde oogsttijd van hennep van drie maanden, aangezien in woningen het vaakst hennepkwekerijen worden aangetroffen.

Inrichtingen worden voor onbepaalde tijd gesloten. Pas als de burgemeester het vertrouwen heeft dat de openbare ordeverstoring is beëindigd en dat (voor zover dat te voorspellen is) geen nieuwe openbare ordeverstoringen zullen plaatsvinden wordt het pand heropend. Dat kan na een paar dagen zijn, of na een paar jaar. Bijzonder relevant daarbij zijn afspraken die gemaakt worden met de eigenaar of exploitant. Bijvoorbeeld het plaatsen van veiligheidscamera's, het wijzigen van de inrichting in de zaak of het aantrekken van een nieuwe exploitant.

In beide gevallen betekent dit dat de sluiting weer wordt opgeheven als de openbare ordeverstoring is beëindigd. Dat maakt dat het sluiten van gebouwen geen langdurige oplossing is in de aanpak van ondermijning. De exploitant die er wellicht mede voor heeft gezorgd dat de openbare ordeverstoring plaatsvond, kan de volgende dag al in een ander pand verder gaan. Of wanneer er een nieuwe exploitant komt in het pand, kan deze niet worden gehouden aan de heropeningsafspraken die gemaakt werden met de vorige exploitant. Het sluiten van gebouwen is om die reden wel een snelle manier van optreden tegen ondermijning (en in die zin heel nuttig), maar geen duurzame oplossing.

Paragraaf 2 Witwassen

Om witwassen tegen te gaan maakt de gemeente Amsterdam sinds 2003 veelvuldig gebruik van de Wet bibob. Indien aannemelijk is dat de investering in de (nieuwe) horeca bekostigd is met geld verkregen uit strafbare feiten of de vergunning gebruikt zal worden om strafbare feiten mee te plegen, kan de burgemeester de vergunning weigeren of intrekken.⁷¹ Veel weigeringen of intrekkingen zijn gebaseerd op de aannemelijkheid dat de exploitatie is bekostigd of gebruikt wordt om geld wit te wassen.

De burgemeester moet daarbij een afweging maken tussen de mate van het gevaar voor de openbare orde en de belangen van de ondernemer. Dat moet de burgemeester doen op basis van de feiten en omstandigheden (ingeval van vermoedens de ernst daarvan), de aard van de relatie tussen de betrokkene en de strafbare feiten en de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen. Tevens moet de weigering evenredig zijn met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten (artikel 3 lid 2 tot en met 5).

De burgemeester hoeft het onderzoek naar de (vermoedelijke) feiten of omstandigheden niet zelf te doen. De burgemeester kan een dossier doorsturen naar het Landelijk Bureau Bibob (officieel het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) die het onderzoek naar de mate van gevaar uitvoert en de burgemeester adviseert (artikel 9). De burgemeester heeft

⁷¹ Artikel 3, eerste lid, Wet Bibob luidt: voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

wel een vergewisplicht, hij moet zich ervan vergewissen dat het onderzoek de conclusies kan dragen.⁷²

In deze paragraaf zal ik een casus bespreken waarbij de gemeente een beroep heeft gedaan op de Wet bibob bij het weigeren en intrekken van vergunningen voor een hotelgroep. Dit is een manier van werken die de gemeente toepast sinds 2003. Vervolgens zal ik ingaan op een casus waarbij witwassen wordt tegengaan op een wijze die recent is gestart: het buiten behandeling stellen van een vergunningsaanvraag wanneer de herkomst van de financiering van het bedrijf onduidelijk blijft.

Weigeren en intrekken vergunningen hotelgroep

Op 8 mei 2019 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in een zaak over de intrekking en/of weigering van een aanvraag voor exploitatie-, drank- en horecaverunningen van verschillende hotels in handen van een broer en zus. Naar aanleiding van de aanvraag van een nieuwe vergunning voor een aantal hotels in 2014 heeft de burgemeester advies gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob. Het Landelijk Bureau kwam tot de conclusie dat er een ernstig gevaar was dat de vergunningen gebruikt zouden worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen zouden worden benut (de a-grond) en strafbare feiten zouden worden gepleegd (de b-grond).

Dit had betrekking op verschillende handelingen die gelinkt konden worden aan de hotels, waarbij het vermoeden bestond dat de strafbare feiten witwassen en valsheid in geschrifte waren gepleegd. Naarmate de procedure langer duurde (van besluit, naar bezwaar, naar beroep, naar hoger beroep) werd meer toegespitst op het vermoeden van strafbare feiten bij één hotel. Dat ging om een lening uit 2004 van ongeveer anderhalf miljoen euro ter bekostiging van een nieuw hotel. Dit bedrag zou door vier mensen aan de familie zijn uitgeleend. Toen bij de vergunningsaanvraag van dat hotel in 2006 vragen rezen over deze lening werd deze direct afgelost en is de vergunning verstrekt.

In 2014 werden voor enkele andere hotels van de familie vergunningen aangevraagd en is een onderzoek op grond van de Wet bibob gestart. Opnieuw rezen vragen over de lening, maar dit keer was meer informatie beschikbaar, ook vanwege een lopend strafrechtelijk onderzoek naar de familie. Voor de burgemeester was voldoende aannemelijk geworden dat de lening geen feitelijke lening was, maar een kasrondje, ook wel loanback-constructie genoemd: een typische manier om geld wit te wassen. Daar droeg aan bij dat medewerkers van de bank waarvan het briefpapier gebruikt was om de verklaring over de lening af te drukken, de indruk hadden dat dergelijke stukken niet door hen worden opgemaakt. Ook bevatten de leningsovereenkomsten verschillende fouten: geen bepaling over de betaling van rente, geen zekerheden voor de geldverstrekker en twee van de vier leningen waren al verstrekt voor de overeenkomst was getekend. Daarnaast verklaarden de vier mensen die het geld zouden hebben verstrekt, dat zij geen lening hadden gegeven aan de familie. De burgemeester achtte daarom aannemelijk dat sprake was van een kasrondje en daarom van de strafbare feiten witwassen en valsheid in geschrifte. Dat was voldoende voor het aannemen van een ernstig gevaar dat de vergunningen misbruikt zouden worden.

De Afdeling volgt het betoog van de burgemeester en bevestigt de uitspraak van de rechtbank. Daarbij was voor toekomstige gevallen relevant dat de Afdeling oordeelde dat het niet uitmaakte dat de lening stamde uit 2004 en was 'afgelost' in 2006. In eerdere uitspraken heeft de Afdeling

⁷² ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1218, r.o.3.1.

geoordeeld dat tijdsverloop relevant is bij de beoordeling van de vraag of er nog sprake is van ernstig gevaar dat de vergunningen worden misbruikt. Het rechtstreekse verband tussen het verkregen voordeel en de benutting daarvan kan namelijk in de loop der tijd afnemen. In dit geval oordeelt de Afdeling dat aan de vier geldverstrekkers in 2006 dan wel bedragen zijn betaald, maar dat deze niet als terugbetaling van de leningen kunnen worden beschouwd. 'Omdat het aannemelijk is dat sprake is geweest van een kasrondje met gebruikmaking van valse, niet bestaande leningen kunnen de desbetreffende overboekingen rechtens niet worden beschouwd als een voldoening van enige aan de vier geldverstrekkers verschuldigde verplichting tot terugbetaling van deze leningen' (r.o. 4.3). Omdat het geld niet door een ontnemingsmaatregel is ontnomen, zit het na al deze jaren nog steeds in de onderneming en is er onverminderd sprake van het aangenomen ernstige gevaar.

Ook relevant is dat de Afdeling oordeelt dat, hoewel de lening betrekking had op de financiering van een van de hotels, dat voldoende grond opleverde voor het weigeren en intrekken van de vergunningen van alle hotels. Er is sprake van gelijksoortige bedrijfsactiviteiten, die behoren tot dezelfde hotelgroep en direct of indirect eigendom van de familie zijn. Vanwege die verflechting is het vermoedelijk behaalde voordeel daarom ook niet slechts beperkt tot het ene hotel.

Deze uitspraak was uiteraard een waardevolle voor de burgemeester in de bestrijding van witwassen. Wel laat het zien hoeveel tijd en geld het kost om voldoende aannemelijk te maken dat er sprake is van een ernstig gevaar dat vergunningen worden misbruikt. Aan de ene kant een terechte eis dat zulke vergaande besluiten zorgvuldig moeten worden genomen. De hotelgroep heeft naar eigen zeggen een totaalvermogen van 200 miljoen euro en de burgemeester gaat natuurlijk niet over een nacht ijs om zulke vergunningen in te trekken. Aan de andere kant zat er in dit geval vijftien jaar tussen de vermoedelijke valse lening en de uitspraak van de Afdeling. Dergelijke zaken gaan regelmatig sneller, maar het zegt wel wat over de inzet die vereist kan zijn bij de burgemeester, het OM en de politie om zulke procedures tot een succesvol einde te brengen. En over de termijn waarin het vermoedelijk witgewassen geld nog rondgaat in de stad. Ook kan Amsterdam dergelijke tijdsduur en kosten misschien wel aan, wegens een groter ambtenarenapparaat en veel aanspraak op hulp van het OM het politie, maar geldt dat ook voor andere gemeentes?

Buiten behandeling stellen vergunningsaanvraag

Om vergelijkbare procedures zoals hierboven beschreven sneller te laten verlopen, heeft Amsterdam ingezet op een andere mogelijkheid om bij twijfel over de herkomst van geld geen vergunning te hoeven verlenen. Sinds kort wordt bij dergelijke twijfel de vergunningsaanvraag buiten behandeling gesteld (op grond van artikel 4:5 van de Awb).⁷³

⁷³ Artikel 4:5, eerste lid, van de Awb luidt als volgt: Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,
mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Het projectteam IJgeld⁷⁴ heeft in 2018 onderzoek gedaan naar de investeringen door middel van onderhandse financieringen in de Amsterdamse horeca.⁷⁵ Uit het onderzoek kwam het, eerder in dit artikel al genoemde, cijfer dat 50% van de investeringen in (nieuwe) horeca gefinancierd is door middel van een onderhandse lening (zonder tussenkomst van een bank). De gedachte is dat bij onderhandse leningen de herkomst onduidelijk is en het integriteitsrisico daarom groot.

In het onderzoek wordt de aanbeveling gedaan vaker vergunningen buiten behandeling te stellen op grond van artikel 4:5 Awb, in plaats van de vergunning in behandeling te nemen en vervolgens te weigeren. Het weigeren van een vergunning kan immers alleen in bij wet bepaalde gevallen (zoals het hierboven beschreven 'ernstig gevaar' in de zin van de Wet bibob). De eisen die daarvoor worden gesteld zijn hoog. Tot nu toe wordt bij onduidelijkheid over de financiering van een horecaexploitatie niet altijd een aanvraag buiten behandeling gesteld of geweigerd. Het onderzoek beveelt aan dit vaker te doen.⁷⁶ Voor de burgemeester is daarbij aantrekkelijk dat de bewijslast wordt omgekeerd: het wordt aan de aanvragers om aan te tonen dat hun geld wit is, in plaats van aan de gemeente om het tegendeel te bewijzen.

De methode is tot nu toe slechts getoetst door de voorzieningenrechter, in een uitspraak van 9 oktober 2018.⁷⁷ De vergunning voor de aanvraag van een horecarestaurant was in dit geval buiten behandeling gesteld omdat er geen duidelijkheid kwam over de herkomst van de financiering. Er was verschillende malen door de gemeente gevraagd om nadere informatie. Elke keer kwamen er nieuwe stukken van de aanvrager, maar die leidden telkens tot nieuwe onduidelijkheden en vragen. Uiteindelijk bleef van een deel van het bedrag onduidelijk hoe de aanvrager daar de beschikking over had gekregen. De aanvrager had €10.000,- geleend van familieleden, zo verklaarde hij in een laat stadium, maar kon niet verklaren hoe zijn familie aan het bedrag was gekomen. De voorzieningenrechter volgt het betoog van de burgemeester dat de herkomst van het geld onduidelijk was gebleven en de aanvraag daarom buiten behandeling mocht worden gesteld. Daarbij speelt voor de voorzieningenrechter mee dat de burgemeester verschillende malen had gevraagd om aanvullende informatie.

Aan deze methode kleven echter wel juridische risico's. De Awb somt limitatief op in welke gevallen aanvragen buiten behandeling kunnen worden gesteld. In dit geval wordt een beroep gedaan op artikel 4:5, eerste lid, onder c: 'Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag (...)'. Wanneer het bestuursorgaan de aanvrager meerdere keren vraagt om nieuwe informatie, komt er dan een moment waarop is overgegaan op de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag? En kan de aanvraag dan nog buiten behandeling worden gesteld? En indien een aanvrager bijvoorbeeld stelt dat hij alle gegevens heeft overgelegd die er zijn, kan dan nog wel gesteld worden dat de gegevens onvoldoende zijn? Kan wel worden geveerd van een aanvrager dat hij over alle informatie beschikt?

Zulke vragen waren bijvoorbeeld relevant in een uitspraak over aanvragen voor de exploitatie van seksinrichtingen in Deventer.⁷⁸ De Afdeling oordeelde daar dat de vergunning niet buiten behandeling gesteld mocht worden, omdat de aanvrager geen gegevens had verstrekt over de

⁷⁴ Een samenwerking tussen OM, inspectie SZW, de gemeente Amsterdam, Politie en het FIU-Nederland

⁷⁵ Pilot onderhandse leningen, projectteam IJgeld, Amsterdam: december 2018

⁷⁶ Idem, p. 12

⁷⁷ Rb. Amsterdam, 9 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7913

⁷⁸ ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3453, r.o. 6.1

overdracht en financiering van de panden die zij huurde. De aanvrager kon daar niet redelijkerwijs over beschikken. De Afdeling merkte daarbij op dat de burgemeester in dit verband advies kan vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Onder deze omstandigheden was de burgemeester 'door de gegevens op te vragen voor het in behandeling nemen van de aanvragen, in feite vooruitgelopen op de inhoudelijke beoordeling daarvan'.

Dit voorbeeld lijkt erop te wijzen dat het buiten behandeling stellen van een aanvraag een goede aanvulling kan zijn in het tegengaan van witwassen bij nieuwe exploitaties in de horeca. Er komt echter wel een moment waarop het vragen van aanvullende stukken juridisch neerkomt op een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Het moment om de aanvraag buiten behandeling te stellen is dan gepasseerd. Wanneer dat moment verstrijkt, is echter lastig te beoordelen, zeker nu de voorzieningenrechter belang hechtte aan het feit dat de burgemeester niet over een nacht ijs was gegaan en telkens opnieuw om aanvullende stukken vroeg.

Paragraaf 3 Huidige opgaven

Als laatste in dit hoofdstuk stip ik een aantal zaken aan die de gemeente opvalt en graag wat mee zou doen, maar waarvan de aanpak nog niet duidelijk is. Het zijn slechts een paar voorbeelden, om te laten zien wat er verder nog speelt.

De kapperszaak

In de stad opent een kleine kapperszaak. Deze winkel is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel als 'groothandel in cosmeticaproducten'. Tot zover lijkt er niet veel aan de hand. Dan blijkt echter dat elke dag een witte vrachtwagen stopt en er handelingen worden verricht in de kapperszaak. Er lijkt geen ruimte te zijn voor een grote opslag in de kleine kapperszaak, maar al zou deze er wel zijn: een kapper heeft dat toch niet nodig? De gemeente kan echter niet binnen kijken wat er aan de hand is.

Van dit type vraagstukken zijn veel meer voorbeelden. Het illustreert een probleem waar de gemeente tegenaan loopt. De burgemeester en het college van B&W hebben bevoegdheden om op te treden, op het moment dat een persoon of bedrijf een rol heeft met de gemeente. Bijvoorbeeld bij een aanvraag voor een vergunning, of een subsidie. Dan kunnen documenten worden opgevraagd en besluiten worden genomen. Op het moment dat een bedrijf geëxploiteerd wordt dat geen dergelijke rol heeft met de gemeente, staan de burgemeester en het college met lege handen.

De wens van de burgemeester en het college is om het faciliteren van ondermijning tegen te gaan, zoals in het vorige hoofdstuk besproken. Vaak gaat het dan om het uitgangspunt geen relaties aan te gaan (door middel van vergunningen of contracten) met derden die deze relatie zullen misbruiken. Eigenlijk wil de gemeente hierin verder gaan en erop inzetten dat er geen ondermijning plaatsvindt in de stad. Dus ook op het moment dat er geen rol of relatie is met de bestuursorganen. Dit voorbeeld laat het probleem daarmee zien.

Een oplossing kan liggen in het eerder genoemde APV artikel om bedrijven waarover aanwijzingen bestaan dat deze ondermijnen vergunningplichtig te maken. De burgemeester moet dan wel onderbouwen dat dergelijke aanwijzingen bestaan en dat is bij bijvoorbeeld kappers heel ingewikkeld.

Keerzijde sluitingen

In dit hoofdstuk heb ik drie sluitingen behandeld. Ook daaruit blijkt dat het sluiten van een gebouw een bevoegdheid is waar de burgemeester veel gebruik van maakt. Een keerzijde van die handelswijze kan zijn dat het criminelen 'makkelijk' wordt gemaakt om hun concurrenten uit de markt te halen. Op het moment dat een handgranaat wordt aangetroffen voor bijvoorbeeld een horecazaak, wordt deze immers (waarschijnlijk) gesloten. Een aanwijzing dat handgranaten worden geplaatst voor zaken met als doel deze door de burgemeester te laten sluiten, zit in de omstandigheid dat de laatste jaren steeds vaker handgranaten worden neergelegd. Door betrokkenen bij een dergelijke sluiting wordt dit argument veelvuldig naar voren gebracht.

Aan de ene kant is de vondst van een handgranaat voor een zaak een dusdanig grote openbare ordeverstoring dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om de inrichting te sluiten. Aan de andere kant wil de burgemeester tegengaan dat er kans is dat die bevoegdheid wordt misbruikt. Om die reden past de burgemeester van Amsterdam maatwerk toe. Op het moment dat een handgranaat wordt geplaatst, wordt gekeken of er aanwijzingen zijn dat er opnieuw een openbare ordeverstoring zal plaatsvinden. Om die vraag te beantwoorden wordt gekeken of de betrokken zaak op een manier gelinkt kan worden aan criminaliteit. De gedachte is dat daarmee meer zekerheid kan worden gegeven of de handgranaat werkelijk bedoeld was als bedreiging voor dat bedrijf en niet voor bijvoorbeeld de burens. Dat zou de kans vergroten dat bij het geopend blijven van het bedrijf opnieuw een openbare ordeverstoring plaatsvindt.

Ingewikkeld hierbij is hoeveel informatie (mag) worden gedeeld en wat hierin wenselijk is. Informatie over de bedrijfsvoering is in het bezit van de gemeente, maar dat is vaak onvoldoende. Moet en mag de politie en het OM gegevens delen over de strafrechtelijke achtergrond van de eigenaar, de huurder en de exploitant? Of ook van alle medewerkers van het bedrijf? En hoe zit het met de familie van deze mensen? En wil de burgemeester al die informatie wel hebben? Wat voor handelingen zou de burgemeester moeten verrichten als blijkt dat de broer van een exploitant crimineel is? Op dit moment wordt hierover in samenwerking met politie en OM beleid uitgewerkt.

Eervolle uitweg

Een ander onderzoek dat wordt gedaan in het kader van de Weerbare Stad gaat over het bieden van een 'eervolle uitweg' aan criminelen,⁷⁹ zo staat vermeld in het laatste programma over het tegengaan van drugs 'Weerbare mensen, weerbare wijken'. Uit onderzoek blijkt dat (drugs)criminelen vaak wel weg willen uit het criminele milieu waarin ze zich bevinden, maar dat het niet lukt. In navolging van verschillende projecten in Rotterdam,⁸⁰ zoekt de gemeente Amsterdam uit of deze mensen een uitweg geboden kan worden. Daarbij wordt eerst gekeken naar voorlichting: de jongeren die aangetrokken worden naar de handel vanwege de mogelijkheid om snel geld te verdienen, moeten worden voorgelicht dat de gevaren veel groter zijn dan de baten. Hoe meer iemand bekend is in het criminele milieu, hoe moeilijker het is om weg te komen. De consequenties van detentie voor de rest van de loopbaan en zelfs het gevaar om vermoord te worden, moet duidelijk zijn voor jongeren. Zit iemand eenmaal in het milieu, dan kan hulp geboden worden om eruit te komen. Dat zit bijvoorbeeld in het bieden van (zicht op) een opleiding, maar ook op een baan. Dit zou kunnen door publiek/private samenwerkingen aan te gaan met bedrijven die bijvoorbeeld een ex-drugsdealer aannemen, zonder dat hun achtergrond bij de bedrijven bekend wordt gemaakt. Dit vraagt veel samenwerking en vertrouwen in elkaar.

⁷⁹ 'Weerbare mensen, weerbare wijken', gemeente Amsterdam, oktober 2019, pagina 9.

⁸⁰ <https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2017/07/NSOB-2017-Ondertussen-in-de-Spaanse-Polder.pdf>

Conclusie hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk heb ik een aantal casus uitgewerkt die Amsterdam in de praktijk tegenkomt, hoe daarmee omgegaan wordt en in welke gevallen de aanpak nog onduidelijk is. Er wordt in Amsterdam op creatieve wijze omgegaan met de bevoegdheden die er zijn om zoveel mogelijk van de (zichtbare) ondermijning aan te pakken. Als dergelijke zaken bij de rechtbank of Afdeling komen heeft de gemeente vaak succes, maar de inzet die daarvoor moet worden is geleverd, is groot. Zowel in de onderzoeksfase als het doorlopen van alle gerechtelijke procedures. De vraag is ook hoe groot het resultaat is op het geheel aan ondermijnende activiteiten in Amsterdam. Een sluiting van een garage kan succesvol zijn, maar als er maanden aan observaties nodig zijn om vast te stellen dat er sprake is van ondermijnende activiteiten, zijn de kosten hoog. Ook is goed denkbaar dat tegen de tijd dat is uitgevochten of een sluiting op die grond toegestaan was, de activiteiten allang ergens anders plaatsvinden, waar het weer maanden duurt voor ertegen opgetreden kan worden.

Hetzelfde geldt voor de intrekking van de vergunning op grond van de Wet bibob. Jaren zitten er vaak tussen de vermoedelijke strafrechtelijke handeling en het daadwerkelijk beëindigen van de exploitatie. Toch heeft de gemeente eigenlijk weinig keus of ze die middelen inzet of niet. Het zou voor een burgemeester heel lastig te verdedigen zijn aan de raad, of de buitenwereld, waarom hij niet op zou treden als de burgemeester daar de middelen voor heeft en ondermijnende activiteiten zijn waargenomen.

Naarmate de juridische procedure langer duurt, wordt er meer gefocust op het deel van de ondermijning dat het beste aantoonbaar is. Bijvoorbeeld bij de besproken hotelgroep: bij alle acht hotels waren aanwijzingen gevonden dat de vergunningen misbruikt werden. In het primaire besluit waren keuzes gemaakt welke vermoedens wel en welke niet zouden worden genoemd. Je noemt natuurlijk alleen die waarvan je verwacht dat ze ook voldoende zijn voor een juridische procedure. In de beslissing op bezwaar werden enkele vermoedens al niet meer opgenomen om het geheel sterker te maken. Alleen de meest duidelijke vermoedens (nog steeds in elk geval één per hotel) bleven staan in de beslissing op bezwaar. De rechtbank concentreerde zich vervolgens nog vooral op de in paragraaf 2 beschreven lening van 1,5 miljoen, omdat dit het sterkste vermoeden was. En ook de Afdeling keek niet verder dan de lening. Terecht, meer was niet nodig voor de rechtvaardiging dat de vergunningen waren ingetrokken. Dat maakt de uitspraak ook bruikbaar voor de toekomst. Maar het is wel opvallend dat geëindigd wordt met een fractie, ook qua vermoedelijk witgewassen geld, van wat in eerste instantie aangetroffen werd.

Deze omstandigheid, of trechter, maakt het ook lastig om op basis van hetgeen de rechtbank en de Afdeling behandelt, academische conclusies te kunnen trekken over de schaal van ondermijning in een stad. Zaken die de Afdeling halen zijn überhaupt al een fractie van de besluiten die de burgemeester of het college van B&W neemt. En zelfs bij de zaken die voor de rechter komen, vormt hetgeen waarop de uitspraak betrekking heeft vaak een fractie van de feiten en omstandigheden waarop het primaire besluit was gebaseerd. Alleen dat wat strikt noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat een besluit 'overeind blijft' wordt nog gebruikt. Het verklaart wel waarom de bespreking van de problematiek in wetenschappelijke artikelen in mijn ogen wat beperkt is. Het leidt bij het lezen over (artikelen over) jurisprudentie vaak tot een gevoel van 'je moest eens weten wat er werkelijk aan de hand is'. En het maakt het heel ingewikkeld, zo niet onmogelijk, om op basis van jurisprudentie conclusies te kunnen trekken over de schaal van ondermijning.

Hoofdstuk 5: Conclusie

In dit artikel heb ik een inkijk gegeven in de Amsterdamse aanpak van ondermijning. Voorafgaand aan het schrijven van dit artikel was mij opgevallen dat er een discrepantie bestaat tussen enerzijds de manier waarop beleidsmakers, bestuurders en de media omgaan met ondermijning. Zij beschrijven het als een groot en nieuw probleem. En anderzijds de wijze waarop in de bestuursrechtelijke wetenschap geschreven wordt over ondermijning, namelijk veel terughoudender, vooral over het aantonen van ondermijning en de rol van de burgemeester. Het is op zich te prijzen dat niet klakkeloos wordt meegegaan in de grote woorden van het beleid en kritisch te blijven over wat er daadwerkelijk is aangetoond en wat er nodig is om dat te bestrijden. Dit zou echter niet zo ver moeten gaan dat ondanks alle aanwijzingen pas gehandeld wordt wanneer een probleem op een bepaalde manier is onderbouwd.

Omdat ondermijning per definitie lastig te onderbouwen is – het beschrijven van een onderwereld is heel ingewikkeld, zo niet onmogelijk – heb ik in dit artikel gekeken of ondermijning beter te omschrijven is vanuit praktijkvoorbeelden. Ik wilde weten wie dan gelijk krijgt: de bestuurders of de wetenschap.

Ik ben mijn artikel begonnen met een korte analyse van de omschrijving van ondermijning door verschillende overheidsinstanties (de rijksoverheid, het OM, de politie en gemeentes). Daarbij valt op dat de instanties ondermijning zien als een groot probleem voor de staat, waarbij als kenmerkend wordt gezien dat de rechtsstaat wordt ontworpen, omdat de onderwereld en de bovenwereld met elkaar verweven raken. Verschillen zitten in het wel of niet stellen van een doel aan ondermijning (geldelijk gewin) of terrorisme onder ondermijning valt en of ondermijning alleen criminele handelingen zijn of ook legale handelingen kunnen zijn. Vervolgens ben ik ingegaan op de vanuit bestuursrechtelijke optiek geschreven artikelen over ondermijning. Daarin komt veelal naar voren dat ondermijning nog onvoldoende is aangetoond en onderbouwd en dat (nog) niet overgegaan zou moeten worden tot het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan bijvoorbeeld de burgemeester.

Omdat ik de aanpak van ondermijning wilde beschrijven vanuit praktijkvoorbeelden, vond ik het relevant om vervolgens in te gaan op de totstandkoming van de aanpak van ondermijning in Amsterdam. Dat zegt immers veel over de huidige aanpak. Ik heb de verschillende aanpakken van georganiseerde criminaliteit beschreven vanaf halverwege de jaren '90 tot de eerste aanpak van ondermijning vanaf 2018. Hierbij viel op dat al ruim twintig jaar bekend is dat Amsterdam een wereldmarkt is op het gebied van drugs en dat hier verschillende aanpakken op zijn losgelaten, met veelal repressieve kenmerken. Er zijn wel enkele verschillen. Zo was twintig jaar geleden nog meestal bekend wie de criminelen waren, inmiddels is dat niet meer het geval. De zware criminelen zijn, mogelijk vanwege de repressieve aanpak van de laatste twintig jaar, maar waarschijnlijk ook vanwege de huidige technische mogelijkheden, uit het zicht verdwenen. Dat maakt een aanpak lastiger, als autoriteiten vooral zicht hebben op de bovenwereld.

De verschuiving van het begrip georganiseerde criminaliteit naar ondermijning zie ik daarbij als een verbreding van de reikwijdte van de aanpakken. Op deze wijze kan immers ook naar legale handelingen worden gekeken die de criminaliteit faciliteren. In het laatste hoofdstuk heb ik vervolgens enkele casus besproken, juist ook een aantal waarbij de criminaliteit wordt gefaciliteerd. Ook heb ik enkele manieren besproken waarmee Amsterdam witwassen probeert tegen te gaan en een aantal voorbeelden waarbij de aanpak nog niet duidelijk is.

Wat zeggen deze analyse en praktijkvoorbeelden nu over de vraag of de publieke instanties of de wetenschappers gelijk hebben bij hun benadering van ondermijning? Ik betoog dat beide partijen ongelijk hebben.

Om te beginnen bij de publieke instanties: ondermijning is geen nieuw probleem. Al ruim twintig jaar is bekend dat Amsterdam een wereldmarkt is op het gebied van drugs. Er zijn wel enkele verschillen in de criminaliteit aan te wijzen, maar er is geen sprake van een nieuw probleem. Ook de bestuursrechtelijke wetenschap heeft ongelijk met de terughoudende houding. Ondermijning is dan wel niet nieuw, maar al ruim twintig jaar worden in Amsterdam de (beperkt beschikbare) middelen ingezet om ondermijning tegen te gaan, zonder dat dit (in voldoende mate) is gelukt. Aanpakken volgden elkaar op, de scope is verbreed in de hoop meer grip te krijgen, aan aandacht geen gebrek. Het is terecht om na zo'n tijd en verschillende vormen van inzet te kijken naar de mogelijkheid dat de bevoegdheden die de burgemeester nu heeft onvoldoende zijn.

Wat als het probleem van de aanpak van ondermijning te verbeelden is met een ijsberg? Boven water de bovenwereld, onder water de onderwereld. Op de bovenwereld heeft de burgemeester direct zicht. Daarnaast kan hij met veel inzet en hulp van politie en OM ongeveer tien centimeter onder water kijken. Wat hij daar aantreft zal hij met man en macht proberen aan te tonen en aan te vallen. Daaronder is veel meer, dat weten we wel, maar we kunnen het niet zien. Hoe pak je dat dan aan? Ik sluit mijn preadvies af met een aanbeveling.

Ondermijning is geen probleem van een stad, zeker niet nu de criminelen die aangepakt moeten worden verspreid over het land en de wereld zitten. Het is een nationaal of waarschijnlijker internationaal probleem. Dat vraagt om een aanpak die aansluit bij de schaal van het probleem. Niet geredeneerd vanuit de bevoegdheden van één instantie, maar een integrale aanpak. Een integrale aanpak waarin voorop staat dat alle instanties nodig zijn, waaronder in ieder geval de gemeentes, OM, politie, de belastingdienst, de rijksoverheid en Europa. Een aanpak waarin al die spelers noodzakelijke informatie delen, voor bewustwording zorgen binnen hun instantie en zicht krijgen op de achterdeur.

Belangrijker nog: er moet geredeneerd worden vanuit het probleem. Pas op het laatst zou gekeken moeten worden waar de bevoegdheden, die nodig zijn om de aanpak van dat probleem te realiseren belegd moeten worden. Daarbij richt ik me ook tot de wetenschap: staar je niet blind op de rol die burgemeesters zichzelf toemeten in de huidige aanpak: het is begrijpelijk dat zij zich genoodzaakt voelen om op te treden als ze zien dat er ondermijnende en/of criminele activiteiten plaatsvinden in hun stad en ze - hoe creatief geïnterpreteerd ook- mogelijkheden hebben om hiertegen op te treden. Zie dat niet als iets slechts of gemakzuchtigs, eerder als een aanwijzing dat er iets aan de hand is in die stad. En help door te kijken hoe het bestuursrecht kan bijdragen aan de oplossing.

Voor het schrijven van dit artikel ben ik veel dank verschuldigd aan mijn collega's voor hun informatie en inzichten. Vanuit mijn eigen afdeling (Bestuur en Organisatie, Directie Juridische Zaken, afdeling Publiekrecht) zijn dat: Lotte van der Laan, Rik Nomden, Riccardo Osterwald en Jiska Pot.

Vanuit Bestuur en Organisatie, Directie Openbare Orde en Veiligheid zijn dat: Bart de Graaff, Pierre van Rossum, Luuk Steenwelle en Karin Wilschut.

Speciaal wil ik Carlijn Strengers bedanken voor haar inzet bij de totstandkoming van dit artikel.