Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Datum	11 januari 2021
Behandeld door	Coördinatieteam Wallen - Veiligheid stadsdeel Centrum
Aan	Amsterdamse Aanpak Ondermijning
Bijlage	x
Onderwerp	Bestuurlijke Rapportage Aanwijzingsbesluit Hoogstraten

Inleiding

In 2018 is een convenant gesloten tussen stadsdeel Centrum, de UvA, NV Zeedijk, Stadsgoed NV, Stadgenoot, de BIZ en twee ondernemers/vastgoedeigenaren. Dit convenant betekende de start van een pilot met publiek-private samenwerking en zou moeten leiden tot betere samenwerking in de Nieuwe Hoogstraat, de Oude Hoogstraat en de Nieuwe Doelenstraat met als doel het schoner, veiliger en aantrekkelijker maken van de straten. Deze straten liggen in elkaars verlengde en vormen een grens tussen de Noordelijke en Zuidelijke Wallen. Het is een belangrijke en veel gebruikte fietsverbinding in het centrum. Daarbij zijn er signalen van ondermijning, waar onvoldoende instrumenten voor beschikbaar zijn, specifiek gericht op de malafide bedrijfsvoering van gevestigde winkels. Criminelen maken gebruik van diensten van de bovenwereld. Boven- en onderwereld raken zo met elkaar verweven. Door de invloed en druk die criminelen zo op onze samenleving kunnen uitoefenen raken normen vervaagd en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af. Dit is wat we verstaan onder ondermijning. Door de ligging van de straten is het een logische bestemming voor toeristen. Er is dan ook een verschraling van het winkelaanbod te zien. Het bijzondere aanbod wat er nog wel is, wordt overeind gehouden door een aantal maatschappelijk betrokken ondernemers. Om verschraling en ondermijning in de Hoogstraten tegen te gaan is er in de pilot nauw samengewerkt met politie en belastingdienst voor het uitlopen van signalen. Gedurende de pilot is gebleken dat er meer effect behaald moet worden, om te vermijden dat de Hoogstraten nog verder afglijden, zoals dat in de omliggende Damstraat al meer het geval is. Om meer resultaat te boeken, is meer inzet, informatie en zicht op de ondernemingen in het gebied nodig en vormt gebrek aan bestuurlijke instrumenten een deel van het probleem.



Op 23 juni 2020 is een notitie voorgelegd aan de burgemeester, waarin de voortgang van samenwerking is besproken en het voorstel tot aanvang traject aanwijzingsbesluit krachtens 2.16a APV voor de Hoogstraten is voorgelegd. De burgemeester heeft hiermee ingestemd. Stadsdeel Centrum adviseert om de Damstraat aan de genoemde straten toe te voegen, omdat de vier straten een doorlopend geheel vormen en de Damstraat van de vier straten het meest eentonig en het meest op bezoekers gericht is. Daarnaast heeft de afdeling VTH toegezegd om meer kwalitatieve capaciteit in te zetten. Om over te kunnen gaan tot het inzetten van de bevoegdheid tot het aanwijzen van winkels het Hoogstratengebied voor de vergunningplicht, is onderhavige bestuurlijke rapportage geschreven.

Bijkomende bestuurlijke focus
Op 21 november 2019 besprak de commissie FEZ de tweede voortgangsbrief Stad in Balans. De brief maakt melding van het feit dat er steeds meer wordt samengewerkt tussen vastgoedeigenaren, winkeliers en biz`en. Zeker op het onderwerp ondermijning heeft de samenwerking te weinig handvatten om gedegen onderzoek te doen en vooralsnog te weinig opgeleverd. Dat komt omdat waar er niet-vergunningplichtige winkels geëxploiteerd worden, de gemeente geen grond heeft om informatie op te vragen over de bedrijfsvoering en financiering, ook niet als er vermoedens van ondermijning bestaan.

In mei 2020 is een raadsbrief verzonden waarin de Aanpak Binnenstad is aangekondigd, aansluitend op deze brief is in december het Uitvoeringsplan Aanpak Binnenstad aan de Raad gestuurd. Hierin wordt expliciet aandacht besteed aan het eenzijdige winkel- en horeca-aanbod in de binnenstad en aan het actief tegengaan van ondermijning. Het onderzoeken van mogelijkheden om hierop ook in het gebied Hoogstraten te sturen is onderdeel van dit Uitvoeringsprogramma. In de kabinet bijlage van het uitvoeringsprogramma wordt het invoeren van de vergunningplicht nadrukkelijk als één van de instrumenten vermeld om meer grip te krijgen op ondermijnende activiteiten in de binnenstad. En als onderdeel van een breder palet aan instrumenten om de economische diversiteit en leefbaarheid in de binnenstad te herstellen. Eind januari 2021 zal het Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad in de gemeenteraad worden besproken.

Afglijding binnen gebied
Vanuit hun maatschappelijke doelstellingen hebben de convenantpartners besloten om samen te werken voor de verbetering van het woon- en werkklimaat van het gebied. 19 maanden na het ondertekenen van het convenant (september 2019) werd een inventarisatie gemaakt van de resultaten. Er is met de convenantpartners samengewerkt op 4 onderwerpen:
1. gebiedsgebonden teams schoon/heel/veilig;
2. ondermijningsthema;
3. aanvullende voorwaarden op verhuurcontracten;
4. economisch onderzoek en brancheringsvisie.

Tot op heden worden de volgende signalen waargenomen:
- signalen van ondermijning;
- de inrichting van het gebied scoort beneden gemiddeld (Strabo);
- 'goede' ondernemers houden het niet meer vol en trekken weg dan wel zien dat oneerlijk zaken doen niet aangepakt wordt;
- succesjes in het gebied zijn beperkt en klein en zeer duur bevochten (kost veel energie).

- 30% van de bewoners doet elders boodschappen vanwege te drukke straat;
- leegstand in grote omliggende winkelstraten neemt toe;
- de Amsterdammer mijdt steeds meer het centrum;
- verhuisgeneigdheid binnenstad neemt toe;

Naar aanleiding van het voorgaande beschrevene is een lijst met enkele onderbouwde inzichten en bijbehorende interventies opgesteld waarvan de convenantpartners vonden dat ze prioriteit hebben bij het toekomstbestendig maken van het gebied. Op het vlak van schoon, heel en veilig kwam het inzicht naar voren dat ondermijning in de Damstraat, de Hoogstraten en de Oude Doelenstraat ontwrichtend werkt op het gevoel van veiligheid en sociale cohesie. De hardere signalen van ondermijning die verderop in de rapportage vermeld staan, komen met name uit de Damstraat. Zowel bij de ondernemers en bewoners als bij de gemeente bestaat de vrees dat er een afglijdend effect zal zijn naar de andere straten in dit gebied, wat ook een groei in ondermijning betekent. Leuke initiatieven die bijdragen aan het succes van het gebied worden vleugellam gemaakt door de concurrentie van malafide ondernemers. Als benodigde interventie is uiteindelijk genoemd het inzetten van vergunningplicht voor de straten.

Ondernemen in het gebied moet financieel haalbaar en aantrekkelijk zijn en ondermijning zorgt voor een oneerlijk economisch speelveld. Ondernemers die zich niet aan regels houden hebben een ondernemersvoordeel boven degenen die dat wel doen. Gevolg is dat bonafide ondernemers in hun 'business' bedreigd worden. Daaraan te koppelen valt het kunnen betalen van een realistische huur. Wat in de gehele stad waargenomen wordt zijn uitschieters van hoge huren (denk aan 7.000 – 15.000 euro per pand per maand). Het is daarbij dan bijna niet voor te stellen dat bonafide ondernemers voor hun winkel dergelijke huren kunnen betalen en kunnen verantwoorden met hun omzet. Vanuit de publiek-private samenwerking komt er ook een indicator van ondermijning naar voren, namelijk dat juist door concurrentievervalsing de malafide ondernemers hun intrek kunnen doen in panden met hoge huren.



Analyse Openbare Orde en Veiligheid
De afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente heeft een analyse gemaakt van signalen uit het gebied. Er is geanalyseerd vanuit de dashboards BVS en OOV/ISZW, Meld Misdaad Anoniem (MMA sinds 2018) en Sluitingen (afgelopen 5 jaar), tevens is naar KvK-mutaties vanaf 2019 bekeken. Uit de analyse blijkt:

- 1 MMA-melding voor de Damstraat uit 2019;
- 1 sluiting in de Damstraat in 2020;
- 5 ondernemingen in de Damstraat en Oude Hoogstraat waar de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Arbeidsmarktfraude (ISZW) ten minste 6 overtredingen heeft geconstateerd in 2019 en 2020. Het betroffen overtredingen van 3 maal Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag, 2 maal Wet Arbeid Vreemdelingen en 1 maal Arbeidstijdenwet.
- Uit de KvK-mutaties blijkt een groot verloop van ingeschreven ondernemingen in het gebied. In 2019 zijn 12 zaken uitgeschreven, 12 ingeschreven. In 2020 10 zaken uitgeschreven, 8 ingeschreven, waarbij opvallend is dat er in coronatijd 4 souvenirwinkels ingeschreven zijn.

Politiemutaties
Naast samenwerking in de pilot is begin 2021 aan politie gevraagd of er nog recent nieuwe opsporingsinformatie beschikbaar is over de 4 straten. Uit de politiesystemen komen voor de jaren 2019 en 2020 tientallen meldingen van criminaliteit naar voren, waarbij met name sprake is van diefstal en zakkenrollerij. Harde signalen van ondermijning zijn er echter niet bijgekomen, vanwege het gebrek aan juiste informatie en (toe)zicht. In 2019 is wel melding gemaakt van fraude in de Damstraat.

Meldingen en negatieve sfeer
Vanuit Stadsdeel Centrum is een overzicht gemaakt van overlastmeldingen door personen of groepen in het gebied, waarbij opvallend is dat de cijfers in 2020 bijna verdubbeld zijn ten opzichte van de jaren 2017 tot en met 2019. In 2017 waren er zes meldingen van overlast, in 2018 waren er twee meldingen en in 2019 waren er zeven meldingen. Tot en met augustus 2020 waren er al 12 meldingen van overlast. Ook deze toename draagt bij aan de negatieve sfeer die dreigt te ontstaan in deze straten.

Ondermijningsbeeld 2020
In 2020 is het ondermijningsbeeld Stadsdeel Centrum aan de burgmeester gepresenteerd. Het ondermijningsbeeld kan worden gezien als een startdocument dat kan bijdragen aan een integrale of bestuurlijke, preventieve dan wel repressieve, aanpak van ondermijnende criminaliteit. Er zijn signalen bekend uit het gebied Hoogstraten die vallen onder de verschillende ondermijnings-thema's genoemd in het ondermijningsbeeld. Te denken valt dan aan in ieder geval de thema's smart-, head-,seed-, en souvenirshops, witwassen en mensenhandel.

Ondermijningssignalen in het gebied
In het gebied zijn signalen van ondermijning geconstateerd. De ondermijning zit er met name in dat ogenschijnlijk kleine concurrentievervalsende werking een buitengewoon negatief effect heeft op het ondernemerschap in de straten.

Signaal hoge huren en malafide gedrag
Er worden panden aangekocht die boven de marktwaarde liggen. Om die panden rendabel te kunnen exploiteren, worden er bedrijven ingezet die een hogere huur kunnen opbrengen. Dit zijn veelal bedrijven die zich met name richten op toeristen en niet brengen wat in het kader van winkeldiversiteit gewenst is, waarbij een grote rol speelt dat dit veelal bedrijven zijn die zich niet aan wet- en regelgeving houden. Te denken valt aan overtredingen van de Arbeidstijdenwet, de Wet op het Minimumloon en de Wet arbeid vreemdelingen, maar ook aan fiscale wet- en regelgeving, exploiteren in strijd met het bestemmingsplan en de verkoop van misleidende producten. Zo concurreren zowel pandeigenaren als exploitanten van dubieuze verdienmodellen, de bonafide ondernemers en pandeigenaren uit de markt. Een dergelijk werkwijze leidt tot het bestaan van een onwenselijk economisch verkeer.

Signaal illegale werknemers
Diverse ondernemers maken gebruik van illegale werknemers, wat bijdraagt aan de concurrentievervalsing (het vermoeden bestaat dat werknemers in de regel zwaar onder het wettelijke minimumloon worden betaald). Onderdeel van het signaal is dat uit opgelegde boetes van de ISZW blijkt dat er bij het tewerkstellen van illegalen er (mogelijk) sprake is van mensensmokkel en/of mensenhandel en uitbuiting.

Signaal malafide ondernemer 1
Een veroordeelde drugscrimineel exploiteert een winkel in het gebied, waarbij niet duidelijk is of er drugsgeld geïnvesteerd is bij de start van het bedrijf. De bedrijfsvoering ziet er (aan de buitenkant) ogenschijnlijk netjes uit en er wordt flink uitgebreid in de hele stad. De ISZW heeft al 5 boetes opgelegd voor overtredingen van de Wet Arbeid Vreemdelingen aan deze ondernemer. Op een andere locatie in de stad zou al het personeel "zwart" werken. De winkels zijn vergunningvrij en kunnen dus niet door de gemeente worden aangepakt.

Signaal malafide ondernemer 2
Er komen signalen binnen vanuit het gebied dat een ondernemer, die in het gebied actief is, zijn rekeningen niet betaalt, zou witwassen en personeel niet uitbetaalt. Deze persoon staat niet ingeschreven in Nederland maar runt zijn bedrijven via een stromanconstructie. De signalen worden onderzocht in RIEC-verband.

Signaal Q&Q
In het artikel 'Ze zijn hier zo lekker aan het witwassen' van de Groene Amsterdammer d.d. 21 oktober 2020 wordt een onderzoek beschreven van het Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico over het witwassen van gelden via souvenirwinkels in Amsterdam. In het artikel wordt specifiek verwezen naar de ondernemer Davoud Quadri. Quadri exploiteert op het moment van het artikel ten minste 16 souvenirwinkels met zijn onderneming Q&Q Souvenirs en valt op vanwege het in rap tempo overnemen van souvenirwinkels, juist in coronatijd. Bekend is dat Quadri ook ondernemingen heeft in het gebied Hoogstraten, te weten ten minste een in de Damstraat en de Oude Hoogstraat.

Signaal overtreding Opiumwet en sluiting
Diverse mini supermarkten, smartshops en souvenirwinkels verkopen voorwerpen en stoffen die bestemd zijn voor de handel in – met name – harddrugs, gezien de gezamenlijkheid waarin ze worden gepresenteerd. Mogelijk is hier sprake van overtreding van artikel 13 van de Opiumwet. In

de Damstraat heeft dat in december 2020 geleid tot het op last van de burgemeester sluiten van een souvenirwinkel omdat overtreding van de Opiumwet een gevaar oplevert voor de openbare orde. Op 1 december 2020 heeft een voorlopige voorziening gediend, waarbij bij uitspraak van 15 december 2020 de gemeente in het gelijk is gesteld. Het aanbieden van zulke producten trekt ongewenste bezoekers (mogelijke criminelen) waardoor ondermijningsproblematiek verder reikt dan de ondernemers.
NB In januari 2021 heeft de burgemeester op eenzelfde grond 6 souvenirwinkels elders in het Centrum gesloten.

Signaal Belastingdienst over zwarte geldstromen
De Belastingdienst ziet mogelijkheden voor eventuele boekenonderzoeken naar aanleiding van de integrale informatie. Een vergunningplicht zorgt voor een bredere informatiepositie binnen het handhavingsknelpunt 1012 (HHK). In dit HHK wordt door gemeente nauw samengewerkt met partners zoals de belastingdienst.

In de detailhandel komt het voor dat uit de jaarrekeningen blijkt dat er een aantal jaar precies hetzelfde bedrag aan loonsom is betaald, terwijl er een groei in de omzet zit. Dit geeft het vermoeden van mogelijke zwarte verloning en dus ook zwarte omzet. Daarnaast zijn er signalen dat winst van een vennoot uit een gelieerde onderneming niet juist opgegeven is op de aangifte inkomstenbelasting waardoor sprake is van een strafbaar feit (overtreding ex art 69 AWR).

Nu de Hoge Raad bij arrest in 2008 heeft beslist dat 'zwart geld' als voorwerp van witwassen kan worden aangemerkt, worden de bestanddelen van art. 420bis, lid 1, sub b, Sr derhalve formeel vervuld. Voor zover sprake is van belastingvoordeel door het opzettelijk doen van een onjuiste en/of onvolledige belastingaangifte ontstaat een op geld waardeerbaar voordeel dat van misdrijf afkomstig is. Uit besprekingen met de partner Belastingdienst is gebleken dat bij een aantal ondernemingen sprake is van zeer lage verloning van het personeel, zeker vergelijkend met branche gegevens en fiscale gegevens. Gezien het geheel van de openingsuren bestaat het vermoeden dat een deel van de loonkosten niet worden verantwoord via de verplichte maandelijkse aangifte loonheffing. Dit kan duiden op `zwarte verloning'. Ervaring leert dat bij `zwarte verloning` er in de regel ook sprake is van `zwarte omzet'.

Vastgesteld is dat het merendeel van de ondernemers in het gebied niet voldoet aan de wettelijke verplichtingen, zoals gesteld in art 2.210 en art 2.394 lid 6 Burgerlijk Wetboek, van het tijdig deponeren van hun jaarrekening bij de Kamer van Koophandel. Die overtreding levert een economisch delict op, strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Wegens beperkte capaciteit bij de betreffende instanties wordt hier op dit moment niet tegen opgetreden.

Signaal ISZW
Ook is vastgesteld dat er bestuurlijke boetes zijn opgelegd door de ISZW voor o.a. overtredingen Wet Arbeid Vreemdelingen, waarbij vreemdelingen zonder geldig verblijfsdocument en zonder tewerkstellingsvergunning, ook niet zijn verantwoord in de verplichte aangifte loonheffing. Dat bevestigt meerdere vermoedens van `zwarte verloning en dus omzet', en dus ook van witwassen. Dit zou tevens kunnen duiden op mogelijke mensensmokkel (ex art 197a, lid 2 Wetboek van Strafrecht) dan wel mensenuitbuiting (ex art 273 f Wetboek van Strafrecht). Wegens beperkte capaciteit bij de betreffende instanties wordt hier op dit moment geen grootschalig onderzoek naar gedaan.

Noodzaak vergunningplicht
Vanwege het beperkt kunnen inzetten van bestuurlijke instrumenten is er geen resultaat geboekt tegen de voornoemde signalen. Gezien de huidige signalen en ontwikkelingen in het gebied is er de noodzaak om de burgemeester te adviseren om een vergunningplicht in te stellen.

Bewoners en ondernemers van het gebied hebben bij het bestuur van stadsdeel Centrum hun zorgen onder de aandacht gebracht. Ook hier is de wens tot het aanwijzen van het gebied voor een vergunningplicht uitgesproken.

Effect vergunningplicht
Doel van het aanwijzingsbesluit is controle krijgen over de 4 straten, waarbij de gemeente met de vergunningplicht een controlemiddel heeft om alle ondernemers te screenen en malafide ondernemers er uit te kunnen filteren. Daarbij speelt mee dat er een instrument beschikbaar wordt om op te treden als de ondernemers zich niet aan de vergunningvoorschriften houden. Daar zit met name een meerwaarde. Juist wanneer er signalen vanuit partners de gemeente bereiken, is er met de vergunningplicht mogelijkheid om op te treden.

Als in gebieden waar een straatgerichte aanpak nodig is, duidelijk wordt dat de overheid meer zicht en controle heeft, wordt het gebied onaantrekkelijker voor malafide partijen. Zeer van belang is het herstellen van vertrouwen in de overheid. Het inzetten van de vergunningplicht, gevolgd door het proactief oppakken van meldingen van burgers en ondernemers zorgt voor draagvlak en stimulering van positieve aspecten en kan mogelijk ook leiden tot meer verbinding tussen ondernemers en bewoners. Het koppelen van ondernemers kan zodanig weer leiden tot een sociale infrastructuur. Dit alles sluit mooi aan bij de doelstellingen van "De Weerbare Stad" waar het gaat om het verwerven van kennis (bestuurlijk en met burgers), het veranderen van mentaliteit (sociale infrastructuur en proactieve houding richting overheid) en het stellen van grenzen (daadkrachtige overheid middels aanwijzingsbesluit en handhaven op meldingen waarbij burgers zich gesteund voelen).

Het doel moet dus zijn om dusdanig zichtbaar in de straten te zijn - zowel fysiek als qua bestuurlijke besluitvorming - dat aan ondermijnende ondernemers het signaal wordt gegeven dat zij niet meer onzichtbaar zijn en het niet meer loont om over de rand van wet- en regelgeving te bewegen. Hiermee wordt slecht gedrag in het gebied ontmoedigd door een zichtbare overheid en wordt bevorderd dat de Hoogstraten, de Damstraat en de Oude Doelenstraat minder ondermijnende druk zal voelen.

Aantallen
Voor de toepassen van de vergunningplicht op ondernemingen die zich in de plint van het gebied bevinden, is gekeken naar het aantal winkels en consument verzorgende dienstverlening, aangezien alle aanwezig horeca al vergunningplichtig is. Dat betekent dat kantoorfuncties niet zijn meegerekend. Ook dient rekening gehouden te worden met een kleine foutmarge vanwege automatisch gegenereerde lijsten en wisselingen in de eigenaren van winkels, met name nu in coronatijd. Naar aanleiding van het onderzoek dat is uitgevoerd gedurende de pilot met de partners en de in de rapportage opgenomen signalen, is een opsomming gemaakt per straat:

- In de Oude Hoogstraat zijn ongeveer 11 winkels gevestigd die onder de voorgestelde vergunningplicht zouden vallen, waarvan 4 ondernemingen op basis van de huidige informatiepositie waarschijnlijk een diepgaande bibobtoets nodig zal zijn.

- In de Nieuwe Hoogstraat zitten ongeveer 19 winkels gevestigd die onder de voorgestelde vergunningplicht zouden vallen, waarvan 3 ondernemingen op basis van de huidige informatiepositie waarschijnlijk een diepgaande bibobtoets nodig al zijn.

- In de Oude Doelenstraat zitten ongeveer 10 winkels gevestigd die onder de voorgestelde vergunningplicht zouden vallen, waarvan 2 ondernemingen op basis van de huidige informatiepositie waarschijnlijk een diepgaande bibobtoets nodig al zijn.

- In de Damstraat zitten ongeveer 16 winkels gevestigd die onder de voorgestelde vergunningplicht zouden vallen, waarvan 6 ondernemingen op basis van de huidige informatiepositie waarschijnlijk een diepgaande bibobtoets nodig al zijn.

Voor het aanwijzingsbesluit Hoogstraten gaat het dus om ongeveer 56 aanvragen vergunningen waarvan de verwachting is dat minimaal 15 aanvragen diepgaand getoetst moeten worden op grond van de Wet Bibob. Uiteraard kan dit aantal oplopen.