Andersson Elffers Felix



De parallelle economie in de Amsterdamse binnenstad

/Andersson Elffers Felix

Datum

Oktober 2024

Opdrachtgever

Gemeente Amsterdam

Onderzoeksteam

Ivo van Duijneveldt, Merel Frencken en Jente Waal

Referentie

AG372/eindrapport

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht
telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

/Andersson Elffers Felix

/ Inhoud

/ 1	**Inleiding**	**5**
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Methode	7
1.4	Leeswijzer	7
/ 2	**Probleemverkenning**	**8**
2.1	De aantrekkingskracht van Amsterdam	8
2.2	Aard van de problematiek	9
2.3	Witwasindicatoren	10
2.4	Criminogene factoren	11
/ 3	**Malafide praktijken**	**13**
3.1	Witwassen	13
3.2	Omzet afromen	14
3.3	Ondergronds bankieren	15
3.4	Arbeidsmarktfraude	16
3.5	Fraude met producten	17
3.6	Cashbetalingen	17
3.7	De rol van netwerken	18
3.8	Conclusie	18
/ 4	**Winkelpanden en huurprijzen**	**20**
4.1	Huurprijzen	20
4.2	Eigendom	22
4.3	Overnamekosten	24
4.4	Gemeentelijke deelnemingen	25
4.5	Conclusie	26
/ 5	**Eisen aan ondernemers**	**27**
5.1	De Vestigingswet Bedrijven	27
5.2	De Winkelsluitingswet en de Winkeltijdenwet	29
5.3	Het handelsregister	29
5.4	De Europese Dienstenrichtlijn	30
5.5	De wet Bibob	31
5.6	Maatschappelijke ontwikkelingen	31
5.7	Conclusie	33
/ 6	**Toezicht en handhaving**	**34**
6.1	Risicogestuurd toezicht	34
6.2	Deelperspectieven en samenwerking	35
6.3	Gemeentelijk toezicht	36
6.4	Conclusie	38

/ 7 De economische structuur 39
7.1 De positie van bonafide ondernemers 39
7.2 Opwaartse druk op de huurprijzen 40
7.3 Concurrentie 41
7.4 Impact op de kwaliteit van winkelstraten 41
7.5 Aantasting van het rechtsgevoel 42
7.6 Conclusie 43

/ 8 Consequenties voor de aanpak 44
8.1 Werkzame principes uit de huidige aanpak 44
8.2 Aanvullende maatregelen en instrumenten 46
8.3 Kwalitatief ontwikkelperspectief 46

/ A Vraagstelling 47

/ B Respondentenoverzicht 48

/ C Eisen aan ondernemers 49

/ D Literatuur 50

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanwezigheid van veel dezelfde soort winkels in een bepaald gebied roept vragen op over het economisch bestaansrecht ervan. De markt is op enig moment immers verzadigd. Hoe verdienen die ondernemers dan hun brood? Straten vol kappers, belwinkels of bruidsmodezaken worden daarom in verband gebracht met het witwassen van zwart geld (Tops & Tromp, 2019; Mehlbaum e.a., 2018). Dit speelt ook in de binnenstad van Amsterdam, waar honderden souvenir-, snoep- en eetwinkels gevestigd zijn. De gemeente Amsterdam heeft sterke aanwijzingen dat een substantieel deel van deze winkels in werkelijkheid wordt misbruikt ter verhulling van criminele activiteiten. De binnenstad heeft een aantal specifieke kenmerken die het een aantrekkelijk gebied maken voor malafide ondernemers. De vele toeristen die de stad bezoeken kunnen de hoge omzetten en de vele cashbetalingen rechtvaardigen. Daarnaast is de sociale controle in de binnenstad beperkt, doordat er maar weinig mensen wonen, zeker in de straten waar de low-budgetwinkels zijn gevestigd.

In de binnenstad lijkt een parallelle economie te zijn ontstaan, waar eigen wetten en regels gelden. Denkbaar is dat malafide bedrijven in de binnenstad de huurprijzen voor winkelpanden in bepaalde toeristische straten opdrijven, wat weer tot gevolg heeft dat alleen malafide ondernemers daar kunnen ondernemen aangezien zij hun inkomsten (deels) uit andere bronnen halen. Het toezicht op ondernemers is bovendien beperkt. In de afgelopen decennia is in Nederland sprake geweest van een beleid van liberalisering en deregulering om het ondernemerschap te faciliteren. De eisen om een onderneming te kunnen starten zijn vereenvoudigd, terwijl controles zijn verminderd. Tegelijkertijd is het aantal ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf gegroeid.

Deze ontwikkelingen zijn niet alleen zorgelijk omdat criminele activiteiten erdoor ruimte krijgen, maar ook vanwege de impact op de kwaliteit van de Amsterdamse binnenstad. De monocultuur van laagwaardige toeristenwinkels doet afbreuk aan diversiteit van het straatbeeld en daarmee het leefklimaat in de stad, terwijl de hoge huurprijzen voor winkelpanden lokale ondernemers buitenspel plaatsen. Om de monocultuur een halt toe te roepen, is in 2018 het bestemmingsplan winkeldiversiteit vastgesteld, dat regelt dat zich geen nieuwe toeristenwinkels mogen vestigen in de binnenstad. In 2020 heeft de gemeente de Aanpak Binnenstad gelanceerd. Daarmee tracht de gemeente de negatieve effecten van overtoerisme, zoals verschraling van het winkelaanbod, commercialisering van de openbare ruimte en druk op het woonklimaat, een halt toe te roepen. De gemeente Amsterdam zet in op het normaliseren van de economische structuur in de binnenstad en de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ondanks deze maatregelen blijkt het echter lastig om een daadwerkelijke transformatie van de binnenstad te bewerkstelligen.

1.2 Vraagstelling

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Amsterdam aan Andersson Elffers Felix (AEF) verzocht een verdiepend onderzoek uit te voeren naar twee aspecten van deze problematiek:

- een historische analyse van het beleid van liberalisering en deregulering en de invloed daarvan op het ondernemersklimaat in de Amsterdamse binnenstad en

- de belemmeringen die bonafide ondernemers ervaren om zich in de Amsterdamse binnenstad te vestigen en te handhaven, in het bijzonder door oneerlijke concurrentie van malafide ondernemers. Met malafide ondernemers wordt gedoeld op ondernemers die hun inkomsten geheel of gedeeltelijk uit criminele activiteiten behalen.

De beide aspecten van de opdracht worden hieronder nader toegelicht.

Doelstelling

De eerste doelstelling van het onderzoek betreft de eisen die aan ondernemers worden gesteld. Over een langere periode van tijd heeft de overheid een beleid gevoerd om ondernemers te faciliteren, om regeldruk te beperken en om de drempels om een onderneming te starten te verlagen. De vraag is of door dit beleid tegenwoordig minder strenge eisen aan ondernemers worden gesteld dan in voorgaande decennia. Daarnaast is de vraag relevant hoe het toezicht op ondernemers zich heeft ontwikkeld. In hoeverre treedt de overheid op als ondernemers wet- en regelgeving overtreden? Is de invulling van toezicht en handhaving tegenwoordig anders dan in de achterliggende decennia?

De tweede doelstelling is te beschrijven hoe de aanwezigheid van malafide ondernemers de positie van bonafide ondernemers beïnvloedt. In hoeverre is sprake van oneerlijke concurrentie? Welke negatieve effecten ervaren bonafide ondernemers van de aanwezigheid van malafide ondernemers? In bredere zin is het onderzoek erop gericht om meer inzicht te krijgen in de impact van ondermijnende criminaliteit voor de economische structuur van de Amsterdamse binnenstad. Functioneert het mechanisme van vraag en aanbod naar behoren, of is dit verstoord geraakt door de instroom van crimineel geld naar het Amsterdamse centrum? En als dat het geval is, in hoeverre is dat dan problematisch en wat is daaraan te doen?

Afbakening

Het onderzoek betreft winkels in de Amsterdamse binnenstad die op toeristen zijn gericht.[1] Het gaat hierbij onder meer om souvenirwinkels en op snoep- en eetwinkels, waar snoep en zoete eetwaren zoals ijs, donuts of wafels worden verkocht. Omwille van de leesbaarheid zal in het vervolg gesproken worden over souvenir- en eetwinkels. Dat een winkel op toeristen is gericht, valt af te leiden aan de reclame-uitingen en de prijsstelling van de producten. Ondernemers die actief zijn in gereguleerde branches, zoals de horeca of de prostitutie, vallen dus buiten de scope van dit onderzoek. De keuze voor deze afbakening hangt samen met de eerder beschreven sterke aanwijzingen dat de niet-gereguleerde detailhandel gevoelig is voor vormen van ondermijnende criminaliteit. Het is ook juist deze branche die de laatste tien jaar een enorme groei heeft doorgemaakt sinds de toenemende aantallen toeristen. Het niet-gereguleerde karakter impliceert bovendien dat de lokale overheid maar beperkt middelen heeft om ondernemers in deze branches te weren en te reguleren. Anders dan voor horecazaken of prostitutie is er voor deze winkels geen vergunningsplicht. Daardoor is de Bibob-screening voor deze niet-gereguleerde detailhandel niet van toepassing.

Beperkingen

De aanwezigheid van een substantieel aantal malafide ondernemers in de Amsterdamse binnenstad vormt het vertrekpunt voor dit onderzoek. Het onderzoek is dus niet gericht op een nadere duiding van de aard en omvang van de problematiek rond de souvenir- en eetwinkels. Daarvoor wordt verwezen naar reeds beschikbare inzichten uit onderzoek en analyses van de gemeente Amsterdam en haar partners binnen het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Amsterdam-

[1] Het betreft hier het postcodegebied 1012 en de winkelstraten die daar als radialen mee verbonden zijn. Globaal gaat het om het gebied binnen de Singelgracht dat wordt begrensd door de Amstel en de Haarlemmerstraat en -dijk.

Amstelland. In het volgende hoofdstuk worden de belangrijkste inzichten uit eerder onderzoek naar malafide praktijken bij souvenir- en eetwinkels kort samengevat.

Vraagstelling

De vraagstelling voor het onderzoek luidt op basis van het voorgaande als volgt:

1. Hoe hebben de eisen aan en controle op ondernemers in ongereguleerde branches in de Amsterdamse binnenstad zich in de afgelopen vier decennia ontwikkeld?
2. In hoeverre en op welke wijze leidt de aanwezigheid van malafide ondernemers in de binnenstad van Amsterdam tot oneerlijke concurrentie voor bonafide ondernemers?

Beide onderzoeksvragen zijn nader uitgewerkt in deelvragen. De vragenlijst is als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

1.3 Methode

Als onderzoeksmethode is gekozen voor een reeks interviews met deskundigen op het gebied van de lokale economie van de Amsterdamse binnenstad en de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast is literatuuronderzoek verricht. In totaal zijn 22 interviews afgenomen met in totaal 27 respondenten. Het veldwerk is verricht in de periode van 20 juni tot en met 7 september 2023. De interviews varieerden in lengte van 45 tot 120 minuten, met een gemiddelde van 83 minuten. Van elk interview is een geluidsopname gemaakt, ten behoeve van de transcriptie van de interviews. De geluidsopnamen zijn na uitwerking vernietigd. Met de respondenten is afgesproken dat de interviews zowel in de verslagen als in het onderzoeksrapport anoniem worden verwerkt. Om herleidbaarheid verder te voorkomen, wordt in dit rapport volstaan met een algemene omschrijving van de functies van de respondenten. Als bijlage bij dit rapport is een respondentenoverzicht opgenomen.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 eerst een nadere verkenning van de problematiek rond de niet-gereguleerde detailhandel. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op verschillende malafide praktijken, zoals witwassen, ondergronds bankieren, arbeidsmarktfraude en fraude met producten. Voor deze activiteiten blijkt het nuttig om over een winkel in de Amsterdamse binnenstad te kunnen beschikken. Dat vormt de opmaat naar hoofdstuk 4, waarin verschillende aspecten van het winkelvastgoed in de Amsterdamse binnenstad worden behandeld. Beschreven wordt welke factoren van invloed zijn op de hoogte van de winkelhuren. Ook wordt stilgestaan bij de vraag wie eigenaar zijn van de winkelpanden in de binnenstad. Daarbij komt ook de rol van gemeentelijke deelnemingen zoals de NV Zeedijk en Stadsgoed aan de orde. In hoofdstuk 5 volgen de bevindingen van de historische analyse van de eisen die van overheidswege aan ondernemers in de detailhandel worden gesteld. Enerzijds blijkt er sprake van deregulering, waardoor de drempel om een onderneming te starten is verlaagd. Anderzijds is sprake van nieuwe eisen, waarvan de Bibob-wetgeving de voornaamste is. Hoofdstuk 6 beschrijft de bevindingen van het onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving. Hoofdstuk 7 biedt vervolgens een beschouwing over het tweede thema van het onderzoek: de impact van de aanwezigheid van malafide ondernemers op de economische structuur van de Amsterdamse binnenstad. Het rapport besluit in hoofdstuk 8 met een reflectie op de huidige aanpak van de problematiek rond malafide ondernemers in de binnenstad. Daarbij wordt ingegaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden van het huidige instrumentarium dat de gemeente en andere overheidsorganisaties ter beschikking staat én de vraag hoe de aanpak verder kan worden versterkt.

/ 2 Probleemverkenning

In de inleiding kwam ter sprake dat de gemeente Amsterdam sterke aanwijzingen heeft dat een substantieel deel van de souvenir- en eetwinkels in de binnenstad in werkelijkheid benut wordt ter verhulling van uiteenlopende criminele activiteiten. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de problematiek van de op toeristen gerichte detailhandel in de binnenstad. Allereerst komt de aantrekkingskracht van de Amsterdamse binnenstad aan bod (2.1). Daarna wordt nader ingegaan op de aard en omvang van malafide praktijken bij souvenir- en eetwinkels (2.2), waarbij indicatoren voor witwassen een belangrijke rol spelen (2.3). Ten slotte staan we stil bij criminogene factoren met betrekking tot niet-gereguleerde winkels in de Amsterdamse binnenstad (2.4).

2.1 De aantrekkingskracht van Amsterdam

De Amsterdamse binnenstad heeft een grote aantrekkingskracht. Voor de coronacrisis, in 2019, waren er bijna 22 miljoen overnachtingen van toeristen. Daar komen de dagbezoekers nog bij. In 2019 waren dat er 23 tot 26 miljoen op jaarbasis. Als gevolg van de *lockdowns* tijdens de coronapandemie daalde het aantal toeristen dat Amsterdam bezocht in de daarop volgende jaren sterk. Vanaf 2022 kwam het toerisme weer op gang, om uiteindelijk uit te komen op 17 miljoen overnachtingen. Ook het aantal dagtoeristen vertoonde een herstel. Voor de komende jaren voorziet het statistiekbureau van de gemeente Amsterdam een verder herstel en daarna een stijging van het aantal toeristen, tot misschien wel 25 miljoen overnachtingen in 2025 (Fedorova & Klingen, 2023).

Het toerisme naar Amsterdam is in de jaren voorafgaand aan 2019 sterk gegroeid. Rond 2010 lag het aantal toeristenovernachtingen per jaar nog onder de 10 miljoen. In nog geen tien jaar tijd is het aantal overnachtingen van toeristen dus meer dan verdubbeld (Fedorova & Klingen, 2023; Fedorova, 2012). Een respondent, werkzaam voor de gemeente, vertelt dat de gemeente in de jaren rond 2012 bewust beleid heeft gevoerd om meer bezoekers naar de stad te trekken. Het waren de jaren van de economische crisis. Amsterdam kampte met werkloosheid. En er was grote behoefte aan werkgelegenheid, juist ook voor praktisch geschoolden. Hotels konden daarin voorzien, met arbeidsplaatsen voor bijvoorbeeld kamermeisjes of werk in ontbijtkeukens. Deze respondent herinnert zich het jaar 2013 als een kantelpunt. De jarenlange verbouwingen van het Rijksmuseum, het Stedelijk Museum en het Van Gogh Museum waren afgerond. De bouwputten voor de stations van de Noord-Zuidlijn werden dichtgemaakt. De stad lag er weer normaal bij. Er kwam een campagne om de toeristen terug te halen. En er werd hotelbeleid gemaakt om die toeristen ook te kunnen huisvesten. In de jaren die volgden is de hotelcapaciteit meer dan verdubbeld.

Inmiddels kampt Amsterdam met een omgekeerd probleem. De leefbaarheid staat als gevolg van het grote aantal toeristen onder druk. De binnenstad lijkt meer en meer het domein van toeristen te zijn geworden, waar de gewone Amsterdammer niets te zoeken heeft. De gemeente Amsterdam voert daarom sinds enkele jaren een beleid om de stroom toeristen te kanaliseren. Toeristen worden meer gespreid over de stad en de regio. Ook tracht de gemeente met alcohol- en drugsverboden bandeloos gedrag aan banden te leggen. De toerist die overlast veroorzaakt is niet langer welkom. De stad wil een ander soort toerisme op gang brengen: liever de toerist die een museum bezoekt dan de beest uithangt.

De ondernemers met wie in het kader van dit onderzoek gesproken is, hebben hun bedenkingen bij het beleid. Ten eerste omdat zij zich afvragen of de ambitie haalbaar is. Een respondent verwacht niet dat toeristen hun 'blowtje' achterwege zullen laten en dat er opeens een stroom 'komkommer kauwende, boek lezende' toeristen op gang komt. Ten tweede hebben ondernemers hun bedenkingen bij de plannen van de gemeenten omdat zij zelf belang hebben bij de stroom toeristen. Het inperken van het aantal toeristen staat daarmee op gespannen voet. Een vastgoedexpert legt uit dat die doorlopende toeristenstroom precies de reden is dat ondernemers graag in de Amsterdamse binnenstad zitten. En dat zij daardoor de forse huurprijzen voor winkels kunnen en willen betalen. Deze bereidheid om hoge winkelhuren te betalen hangt samen met het omzetpotentieel van een winkellocatie. Het omzetpotentieel hangt weer samen met het aantal voorbijgangers, hun bereidheid producten te kopen en met de openingstijden. Een ondernemer, die ook een filiaal heeft in een van de andere grote steden, legt uit dat de Amsterdamse binnenstad uniek is. De mensenstroom over het Damrak laat zich volgens deze respondent nog het best vergelijken met de avondvierdaagse, maar dan een die continu doorgaat.

2.2 Aard van de problematiek

Een logisch gevolg van de grote en continue stroom toeristen is de aanwezigheid van winkels die zich specifiek op toeristen richten. In de Amsterdamse binnenstad zijn er vele voorbeelden van bonafide ondernemers die de toeristenmarkt bedienen. Deze winkels trekken veel klanten en hebben, mede dankzij de hoge marges op souvenirs en eet- en zoetwaren, voldoende basis voor een gezonde bedrijfsvoering.

Toch roept de grote hoeveelheid toeristenwinkels en eetwinkels de vraag op of al die winkels bestaansrecht hebben. Verschillende respondenten vertellen over winkels die nauwelijks klandizie hebben, maar zich toch staande houden. Hoe is dat mogelijk? Respondenten vermoeden dat deze winkels geen bonafide oogmerk hebben, maar een façade zijn voor andere activiteiten. Zij onderbouwen dit vermoeden met eenvoudige berekeningen over de kosten die een ondernemer ongeveer zal maken en de omzet die daar tegenover moet staan om het hoofd boven water te houden. De conclusie is dat dit kan niet kloppen op basis van puur bonafide activiteiten.

Vrijwel alle respondenten met wie gesproken is in het kader van dit onderzoek weten concrete voorbeelden te noemen van winkels waar weinig commerciële activiteit te bespeuren is. Naast winkels waar weinig tot geen klanten komen, zijn er ook winkels die overduidelijk niet bedoeld zijn om omzet te maken. Een retaildeskundige vertelt over enkele naast elkaar gelegen panden in een van de hoofdwinkelstraten. De panden zijn nauwelijks ingericht, er staan een paar cola-automaten en een mand met chips. 'De tl-verlichting knijterhoog, één medewerker in de winkel, nooit een kopende klant en ze zijn het liefst zo min mogelijk open.' Bij dergelijke winkels staat bij wijze van spreken op de ruiten geschreven dat het niet de bedoeling is dat er klanten binnenkomen. Overigens zijn er ook voorbeelden van malafide ondernemers die met hun winkel wel veel klanten trekken en omzet behalen. De aanwezigheid van betalende klanten is dus nog geen garantie dat een ondernemer bonafide is. Andersom is dit duidelijker: het ontbreken van economische activiteit is een duidelijk signaal dat een winkel voor malafide praktijken gebruikt zou kunnen worden.

Deze bevindingen uit het veldwerk sluiten aan bij eerdere onderzoeken en analyses van de gemeente Amsterdam en partners naar malafide praktijken in toeristenwinkels de binnenstad van Amsterdam en bij publicaties in onder meer de Groene Amsterdammer over deze problematiek (Van der Burgh e.a. 2020; Van den Burgh e.a. 2021).

De term 'toeristische eetwinkel' verwijst naar winkels waar ijs, wafels, donuts en snoep worden verkocht. De verkoop is vooral gericht op toeristen en is bedoeld voor directe consumptie. Alhoewel het aantal toeristen dat de Amsterdamse binnenstad bezoekt in het achterliggende decennium fors is gegroeid, ligt de groei van het aantal toeristische eetwinkels nog veel hoger. Deze is twee maal groter dan de groei van het aantal toeristen. Deze groei kan mogelijk worden verklaard doordat vanaf 2014 de regelgeving voor ondernemers in de binnenstad is versoepeld. Een deel van deze winkels blijkt kwetsbaar voor witwassen. Ook voor souvenirwinkels in de Amsterdamse binnenstad geldt dat er duidelijk aanwijzingen zijn dat een deel van deze ondernemingen kwetsbaar is voor malafide praktijken, zoals witwassen, ondergronds bankieren en belastingfraude.

In december 2023 publiceerde het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Amsterdam-Amstelland de resultaten van een onderzoek naar souvenirwinkels en criminele geldstromen (RIEC, 2023). In deze analyse zijn vier casussen betrokken, waarbij de vraag centraal stond in hoeverre er sprake was van een (crimineel) netwerk dat zich bezighoudt met het verplaatsen van crimineel vermogen via ondergronds bankieren. In de vier casussen staan in totaal negen personen centraal die betrokken zijn bij twaalf verschillende ondernemingen. Deze twaalf ondernemingen hebben in totaal achttien (neven)vestigingen, waarvan er tien souvenirwinkels zijn. Geconcludeerd wordt dat in alle vier de casussen aanwijzingen zijn gevonden van betrokkenheid bij ondergronds bankieren.

Er blijkt sprake van grote contante stortingen, onderhandse leningen, aanwijzingen van fictieve (telecom)goederenstromen en relaties met bekende ondergronds bankiers. Uit de analyse blijkt dat de ondernemers geen onderdeel uitmaken van een samenhangend crimineel netwerk. Wel komen er personen naar voren die bij de verschillende ondernemers betrokken zijn en die in verband worden gebracht met ondergronds bankieren en met het witwassen van geld. In elk van de vier casussen die het RIEC heeft onderzocht, worden de souvenirwinkels benut om contant geld giraal te maken. Ook is in elke casus sprake van fictieve (internationale) goederenstromen. Het RIEC concludeert dan ook dat de onderzochte ondernemers en souvenirwinkels betrokken zijn bij het verplaatsen van crimineel vermogen. De analyse van het RIEC versterkt de bevinding uit het eerdere onderzoek naar souvenirwinkels dat die branche kwetsbaar is voor verschillende vormen van ondermijnende criminaliteit.

2.3 Witwasindicatoren

Onderstaand volgt een overzicht van indicatoren die erop kunnen duiden dat ondernemingen worden benut voor illegale praktijken. De indicatoren zijn ontleend aan wetenschappelijke publicaties over ondermijnende criminaliteit en witwassen (o.a. Mehlbaum e.a., 2018 en AMLC, 2017).

Voorbeelden van indicatoren voor (o.a.) witwassen zijn:

- veel dezelfde winkels in een straat;
- een gebrek aan klanten;
- een onduidelijke identiteit: voor een passant is niet duidelijk wat een winkel behelst;
- een aftandse uitstraling en het ontbreken van investeringen;
- geen verloop in de producten (oude producten en steeds hetzelfde aanbod);
- een ontoegankelijke, gesloten en weinig klantvriendelijke uitstraling;
- geen kundig personeel; personeel maakt indruk 'op de winkel te passen';
- contra-observatie: de onderzoeker wordt in de gaten gehouden; mogelijk is zelfs sprake van intimiderend gedrag door de ondernemer;
- een snelle groei van de branche;

- een ongezonde financiële situatie van de ondernemer (leningen zijn geschikt om geld wit te wassen; een financiering op basis van vreemd vermogen waar weinig of geen eigen vermogen tegenover staat is daarom een indicator);
- het niet of niet tijdig deponeren van de jaarrekening;
- ingewikkelde juridische bedrijfsconstructies;
- belastende informatie uit open bronnen of van gemeentelijke handhaving;
- criminele antecedenten;
- meldingen van ongebruikelijke financiële transacties (FIU-meldingen);
- (omvangrijke) criminele stortingen;
- de aanwezigheid van grotere coupures (biljetten van €200 en €500) in cashstortingen;
- cashopnames door de ondernemer;
- overboekingen naar het buitenland;
- het voorkomen van de eigenaar in politieonderzoeken;
- frequente wisseling van eigenaren/bestuurders.

De aanwezigheid van genoemde indicatoren hoeft niet per definitie te betekenen dat er sprake is van malafide praktijken. Respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, benadrukken dat de indicatoren aanwijzingen geven, maar geen sluitend bewijs bieden. Daarom is altijd nader onderzoek op casusniveau vereist om met zekerheid vast te kunnen stellen of sprake is van ondermijnende criminaliteit of andere malafide praktijken. Een fiscale controle door de Belastingdienst bijvoorbeeld kan de feitelijke financiële handel en wandel van een ondernemer blootleggen. Maar dergelijk onderzoek is bewerkelijk en duurt lang, soms wel twee jaar of langer. Inzet van opsporingsdiensten als de (financiële) recherche van de politie of de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) kunnen ook zichtbaar maken wat malafide ondernemers liever verborgen houden. Maar ook hierbij geldt dat het uitvoeren van een diepgaand onderzoek veel inzet vergt. In combinatie met het grote werkaanbod leidt dit ertoe dat malafide praktijken van een enkele ondernemer niet altijd prioriteit krijgen. Dit leidt per saldo tot een geringe pakkans, terwijl de doorlooptijd van strafzaken lang is. Gecombineerd met de hoge criminele baten is de stelling gerechtvaardigd dat de afschrikkende werking van een strafrechtelijke aanpak van het fenomeen witwassen via ondernemingen in de Amsterdamse binnenstad momenteel beperkt is.

2.4 Criminogene factoren

Amsterdam is niet alleen een aantrekkelijke stad voor toeristen van over de hele wereld, maar ook een aantrekkelijke vestigingsplaats voor criminelen. Je kunt in de anonimiteit opgaan, iedereen spreekt er Engels en goederen kunnen makkelijk bezorgd worden. De luchthaven is vlakbij. Bovendien is Amsterdam een marktplaats en ontmoetingsplaats voor criminelen (Huisman e.a., 2003). Alles bij elkaar biedt Amsterdam een goede infrastructuur voor criminelen. De binnenstad biedt bovendien door de aanwezigheid van een constante stroom toeristen een uitstekende context voor malafide praktijken. Een ondernemer die een toeristenwinkel begint valt immers niet op. Bovendien hebben toeristenwinkels een aantal specifieke kenmerken die aantrekkelijk zijn voor malafide ondernemers. De marges van eetwinkels en souvenirwinkels zijn vaak hoog. Een retaildeskundige vertelt dat marges van vele honderden procenten geen uitzondering zijn. Een product gaat dus vele malen ‘over de kop’, wat ook nodig is om de vaak hoge winkelhuren te kunnen betalen. Tegelijk geven deze hoge marges de ondernemer relatief veel ruimte om creatief te boekhouden, om omzet af te romen of om zelf fictieve omzet op te voeren. Voor een malafide ondernemer heeft de handel gericht op toeristen nog meer voordelen. Je kunt een hoog percentage contante betalingen verklaren door op de toeristen te wijzen. Voor de handel in snoep en souvenirs

geldt bovendien dat de producten niet snel bederven, terwijl de waarde van de inkoop heel laag is. Je kunt als ondernemer dus tegen geringe kosten een winkel vol spullen zetten. Of die daadwerkelijk verkocht worden maakt niet uit, als de inkomsten van de ondernemer uit een andere bron komen. Bijvoorbeeld het witwassen van crimineel geld. Deze en andere malafide praktijken worden in het volgende hoofdstuk uitgebreider beschreven.

/ 3 Malafide praktijken

Dit hoofdstuk beschrijft hoe een eetwinkel of souvenirwinkel kan worden benut voor malafide doeleinden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op verschillende malafide praktijken: witwassen (3.1), het afromen van omzet (3.2), ondergronds bankieren (3.3), arbeidsmarktfraude (3.4) en fraude met producten (3.5). Ook wordt ingegaan op de rol van cash bij malafide praktijken (3.6) en op de netwerken waarin malafide ondernemers zich bewegen (3.7). In de afsluitende paragraaf wordt geconcludeerd dat een winkel in de Amsterdamse binnenstad om uiteenlopende redenen van nut is voor ondernemers met malafide bedoelingen (3.8). De beschrijving van malafide praktijken is gebaseerd op interviews met respondenten van de gemeente en de partners van de gemeente bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de binnenstad.

3.1 Witwassen

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de handel in souvenirs lucratief is omdat er hoge marges gemaakt kunnen worden. Dat geldt ook voor de verkoop van bereide etenswaren en snoepgoed. Mede door de hoge marges leent deze handel zich ook goed voor het witwassen van zwart geld. De inkoopwaarde van de producten is laag, terwijl er een hoge verkoopprijs ingeboekt kan worden. Bij een bonafide onderneming is het bedrijfsmodel erop gericht om via de omzet en marge een positief bedrijfsresultaat te realiseren. Bij malafide winkels is het realiseren van omzet en marge niet het primaire doel. Daar fungeert de winkel als vehikel om illegaal verworven geld te witten. De ondernemer boekt verkopen in, inclusief de hoge marge, maar gooit de producten zelf weg. Op papier kan de omzet worden verantwoord door inkoopfacturen te laten zien.

Een opvallend hoge omzet kan een indicator zijn voor witwassen via de omzet. Of dit echt het geval is, kan echter pas worden vastgesteld nadat de financiële administratie van de desbetreffende ondernemer is onderzocht. Een respondent, die betrokken was bij financieel onderzoek naar toeristenwinkels in de Amsterdamse binnenstad, herinnert zich een casus van een eetwinkel die opviel vanwege de hoge omzetten die werden gerapporteerd. Nader onderzoek wees echter uit dat het een bonafide onderneming was, die vanuit het verleden een vergunning had om tot na middernacht te mogen verkopen. Dat bleek in het geval van deze onderneming lucratief, omdat het uitgaanspubliek in deze nachtelijke uren de zaak goed wist te vinden. Desgevraagd kon deze ondernemer een sluitende boekhouding en loonadministratie overleggen. Het voorbeeld illustreert dat niet op voorhand voorspeld kan worden of een ondernemer te goeder trouw handelt of niet.

Verschillende respondenten benadrukken dat souvenir- en eetwinkels zeer geschikt zijn voor witwassen en dat zij daar ook vele signalen van kennen. Geld witwassen via de omzet is simpel: je slaat gewoon meer verkopen op de kassa aan dan je feitelijk doet. De producten gooi je vervolgens weg. Bij producten met een lage inkoopwaarde hoeft dat niet veel te kosten. Een ingenieuzere vorm van witwassen is via goederenstromen, waarbij de producten niet eens daadwerkelijk geleverd worden, maar wel meerdere pakbonnen geadministreerd worden. Het witwassen van geld door omzet te fingeren is niet nieuw. Een respondent, die zelf in de horeca gewerkt heeft, herinnert zich dat het witwassen via de omzet ook in de horeca een gangbare praktijk was. Dat gebeurde in de Amsterdamse binnenstad ook wel door bier weg te spoelen. Tegenwoordig gaat het niet meer met bier, omdat de hoeveelheid geld die in de drugshandel omgaat daarvoor vele malen te groot is. De binnenstad heeft daar volgens deze respondent veel last van. Het aanbod van producten met hoge

marges heeft een enorme vlucht genomen, terwijl producten met lage marges uit het winkelaanbod zijn verdwenen. Deels is dat het gevolg van de toeristenstroom, maar deels ook door de praktijk van witwassen via de omzet. Beide ontwikkelingen dragen ertoe bij dat er veel vraag is naar winkelvastgoed, wat de prijs opdrijft. Er zijn veel partijen die een hoge huur kunnen en willen betalen. Bovendien is een hoge winkelhuur juist ook handig voor criminelen die zelf eigenaar zijn van winkelpanden. De huuropbrengsten vormen dan een witwasroute. Of de winkel winst of verliest draait, speelt daarbij geen rol, omdat er via de huur een witte geldstroom op gang kan worden gebracht. Het fingeren van omzet draagt er vervolgens toe bij dat er boekhoudkundig een bloeiende onderneming lijkt te zijn die moeiteloos de hoge huur kan opbrengen. In het volgende hoofdstuk komt de rol van vastgoed uitgebreider aan bod.

Criminelen hebben belang bij dergelijke witwasroutes, omdat zij anders niet vrij over hun geld kunnen beschikken. Een respondent wijst er echter op dat er ook grenzen zitten aan de hoeveelheid geld die je via een souvenirwinkel wit kunt wassen. Deze respondent vraagt zich daarom af of de witwasroute via zo'n winkel echt een oplossing vormt voor criminelen die grote hoeveelheden geld willen witten. Andere respondenten benadrukken echter dat een winkel ook onderdeel kan zijn van een complexere juridische holdingstructuur, waar meerdere winkels of zelfs groothandels onderdeel van zijn. Zo'n structuur stelt de ondernemer in staat om geld rond te pompen in het eigen systeem, om zo een rookgordijn op te trekken waardoor het lastig wordt te achterhalen wat de herkomst van het geld is. Een van de respondenten, een financieel analist, was betrokken bij een onderzoek naar de financiën van toeristenwinkels in de binnenstad. Daarbij bleek dat verschillende winkels onderdeel uitmaakten van een holdingstructuur. In de administratie werden ook huurbetalingen aangetroffen. Dit is een aanwijzing dat zo'n complex van ondernemingen ook een vastgoedtak omvat. Uit de analyse bleek dat de winkels een vrij forse huur betaalden. Gegeven de locaties in de Amsterdamse binnenstad niet ongewoon, maar marktconform? Deze respondent stelt dat de Amsterdamse binnenstad zich uitstekend leent voor *layering*, een term die verwijst naar het verhullen van de herkomst van crimineel geld door financiële transacties en stromen met elkaar te verknopen. Door deze gelaagdheid wordt het lastig om te achterhalen wat nu precies de herkomst van het geld is, terwijl de centrale persoon in het netwerk buiten beeld blijft. Het is lastig om dergelijke criminele structuren effectief aan te pakken, weet deze respondent. Want als er iemand uit het netwerk wordt gepakt en vast wordt gezet, wordt diens plek snel weer ingevuld door een ander persoon uit het netwerk. Het systeem draait gewoon verder. Ze vliegen letterlijk een nieuw iemand in, vertelt de respondent. Er zijn netwerken met vertakkingen in uiteenlopende landen, zoals India, Pakistan, Afghanistan. Dubai wordt genoemd als een bestemming waar ondernemers hun geld veilig kunnen stallen.

Het optuigen van deze complexe structuren vergt de nodige denkkracht en investeringen. We vroegen deskundigen uit de opsporingswereld welke kosten gemoeid zijn met het witwassen van illegaal verkregen geld. Respondenten geven aan dat een percentage van 20% tot 25% witwaskosten gebruikelijk is. Op een miljoen criminele omzet gaat dus twee ton of meer op aan kosten. Bijvoorbeeld voor de huur van een winkelpand. Een respondent denkt dat het zo'n percentage voor criminelen ook acceptabel is, als je daarna vrij over je vermogen kunt beschikken.

3.2 Omzet afromen

Witwassen via de omzet is gericht op het fingeren van omzet die nooit gemaakt is. Een andere malafide praktijk werkt precies andersom. Als een ondernemer omzet maakt maar deze niet opvoert in de boeken, kan de ondernemer de winst afromen. De ondernemer draagt in zo'n geval geen btw af

en de omzet blijft ook buiten beeld voor de vennootschapsbelasting. Deze praktijk komt volgens respondenten ook voor bij souvenir- en eetwinkels in de Amsterdamse binnenstad. Een respondent vertelt dat enkele mini-supermarkten in hun jaarrekeningen opvallend lage brutowinsten presenteerden, van zo'n 150% over de inkoopwaarde van de omzet. Dat deed de wenkbrauwen bij de onderzoekers fronsen, omdat de producten in dergelijke winkels gemiddeld een veel hogere marge kennen. Producten gaan vaak vele malen over de kop, zoals hiervoor al is beschreven. Een lage omzet was in dit geval een indicator dat er mogelijk omzet werd afgeroomd.

3.3 Ondergronds bankieren

Souvenir- en eetwinkels in de Amsterdamse binnenstad worden ook in verband gebracht met ondergronds bankieren. Deze manier van bankieren betreft een informele manier om geld van het ene naar het andere land over te maken. Een klant brengt geld naar een bankier in Amsterdam, die vervolgens aan een bankier in het land waar het geld naar toe moet laat weten het geld te hebben ontvangen. Zonder dat het geld fysiek wordt verplaatst, wordt het in het andere land betaald. De *underground bankers* houden hiervoor een eigen administratie bij. De betrokken bankiers ontvangen commissie voor de verleende diensten. In Nederland is deze praktijk verboden, omdat de bankiers niet-vergunde bancaire activiteiten verrichten. Dat laat onverlet dat er in Amsterdam, ook in de binnenstad, verschillende netwerken van ondergrondse bankiers actief zijn.

Van oudsher voorziet deze wijze van bankieren in landen met een gebrekkig ontwikkeld bancair systeem in een maatschappelijke behoefte. Inmiddels is er echter wereldwijd sprake van een goed bancair systeem, waardoor deze vorm van bankieren eigenlijk niet meer nodig is. Respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken merken op dat ondergronds bankieren vooral in verband wordt gebracht met verplaatsing van illegaal verkregen geld. Dit is strafbaar. Het aanpakken van ondergronds bankieren met illegaal verkregen opbrengsten gebeurt veelal via de witwasartikelen uit het Wetboek van Strafrecht.

Voor criminelen biedt ondergronds bankieren vooral een oplossing voor het omzetten van illegaal verkregen geld van de ene naar de andere valuta, meer nog dan om het verplaatsen van geld. Een respondent van een opsporingsinstantie legt uit dat een Nederlandse crimineel niet op grote hoeveelheden Engelse ponden zit te wachten, omdat het omwisselen daarvan erg in het oog zou springen van de autoriteiten.

Naast deze klassieke vorm van ondergronds bankieren spreken respondenten ook over ondergronds bankieren via goederenstromen. Daarbij wordt via goederenstromen geld verplaatst. Zowel de klassieke als bij de nieuwe vormen van ondergronds bankieren hebben als belangrijk voordeel dat het heel lastig is om de transacties te reconstrueren. Zeker als er verschillende transacties na elkaar plaatsvinden. Een respondent vertelt dat het in verschillende landen in Oost-Europa nog mogelijk is om grote hoeveelheden cash op een bankrekening te storten. Dat is in Nederland niet mogelijk zonder dat er melding wordt gedaan van ongebruikelijke financiële transacties. Deze respondent vertelt dat zo'n grote cashbetaling vervolgens wordt opgeknipt in kleinere bedragen die naar talloze rekeningen in verschillende landen gaan. En dat het geld vaak wordt verschoven. Zo is het voor opsporingsinstanties heel lastig om na te gaan waar betalingen vandaan komen en heen gaan.

Verschillende respondenten wijzen erop dat er achter dergelijke betalingen, en ook achter ondergronds bankieren, complexe structuren schuilgaan. Een souvenirwinkel die in verband wordt gebracht met ondergronds bankieren heeft in dit model geen functie als toeristenwinkel. De winkel is

niet meer dan een frontje voor malafide activiteiten, zoals ondergronds bankieren. Een respondent, actief in de opsporing van witwassen en ondergronds bankieren, omschrijft het als 'dienstverlening aan criminelen', waar je geld af kunt storten, het over kunt maken naar een ander land, of kunt laten omzetten in bijvoorbeeld bitcoins. Deze respondent omschrijft Amsterdam als één van de financiële hoofdsteden van de drugseconomie. Vergunningsvrije branches, zoals de souvenir- en eetwinkels, spelen daarbij een belangrijke rol.

3.4 Arbeidsmarktfraude

Souvenir- en eetwinkels worden ook in verband gebracht met arbeidsmarktfraude. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontduiken van het minimumloon en de minimumvakantiebijslag, om het te werk stellen van mensen die niet gerechtigd zijn om arbeid in Nederland te verrichten zonder vergunning of om mensen (veel) teveel dagen en/of uren te laten werken. Ook het zwart betalen van werknemers komt bij de souvenir- en eetwinkels voor. Respondenten vertellen dat er bij controles altijd weer naar boven komt dat er zwart wordt gewerkt. Soms wordt een deel van het loon wit betaald en een deel zwart, maar er is ook sprake van werknemers die geheel zwart worden betaald. Respondenten wijzen erop dat niet alleen de werknemers in kwestie benadeeld worden, maar dat het ook een vorm is van oneerlijke concurrentie, als een ondernemer geen premies en belastingen afdraagt en hier voor zichzelf voordeel uit haalt.

Een respondent, werkzaam voor de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), vertelt over souvenirwinkels in de Amsterdamse binnenstad waar op papier voornamelijk familieleden werken, maar waar in de praktijk allemaal mensen werkten die ook een uitkering genoten. Deze mensen kregen deels zwart en deels wit uitbetaald. Op papier werd de familie dan verloond, terwijl die niet werkte. De Arbeidsinspectie heeft boeterapporten opgemaakt voor het overtreden van de Wet Minimumloon en de Arbeidstijdenwet.

Deze respondent vertelt hoe sommige ondernemers via allerlei constructies proberen mensen naar Nederland te halen om ze hier te werk te stellen. Werknemers komen bijvoorbeeld zogenaamd als student naar Nederland, schrijven zich in bij een onderwijsinstelling, maar gaan nooit studeren. De student ontvangt een verblijfsvergunning waarmee hij een x-aantal uren mag werken, mits de werkgever in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning. Een andere constructie betreft de regeling voor kennismigranten. De regeling is bedoeld om mensen naar Nederland te halen voor hoogwaardig werk bij bedrijven als Philips en ASML. Niet om iemand onder het mom van een functie van 'internetspecialist' in een souvenirwinkel te plaatsen.

Deze voorbeelden illustreren hoe vernuftig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de Nederlandse wet- en regelgeving biedt. Mensen willen zich graag in Nederland vestigen en hebben daar veel voor over. Uit de interviews met respondenten van zowel de NLA als opsporingsinstanties blijkt verder dat nieuwkomers in Nederland kwetsbaar kunnen zijn voor uitbuiting. Zij zijn voor hun werk, inkomen en huisvesting vaak aangewezen op de netwerken waarlangs zij naar Nederland zijn gekomen. Dat plaatst hen in een afhankelijke positie.

3.5 Fraude met producten

Een volgend voorbeeld van malafide praktijken betreft het marchanderen met de producten die ondernemers te koop aanbieden in hun winkels. Respondenten noemen hiervan verschillende voorbeelden.

Ten eerste komt het bijvoorbeeld voor dat ondernemers geen prijskaartjes op hun producten plakken. Klanten weten dan niet wat een product kost. Volgens de Nederlandse wet is dit verboden. Het meest kwetsbaar zijn toeristen die net aankomen in de stad en niet goed weten wat een reële prijs voor een product is. Zo kan het gebeuren dat een winkelier 7 euro vraagt voor een fles water en 9 euro voor een zak chips – en dat mensen dat betalen.

Ten tweede worden er in toeristenwinkels regelmatig namaakartikelen aangetroffen. React, een internationale organisatie die zich richt op de aanpak van namaakproducten en de bescherming van merkrechten, rapporteert in de jaren 2022 en 2023 in Amsterdam meer dan honderd gevallen waarbij in winkels vervalste merkproducten zijn aangetroffen. Dit is waarschijnlijk slechts het topje van de ijsberg, omdat de cijfers alleen betrekking hebben op winkels die door React gecontroleerd zijn, wat vooral gebeurt naar aanleiding van signalen en meldingen van de gemeente of de politie.

Uit internationaal onderzoek weet React dat er met de handel in namaakartikelen grote financiële belangen zijn gemoeid en dat er grote criminele organisaties bij zijn betrokken. De registraties van React betreffen de gehele stad Amsterdam, maar uit een nadere toelichting blijkt een aanzienlijk deel van de meldingen betrekking te hebben op de binnenstad. React sluit vaak aan bij integrale controles van de gemeente, de politie, de Belastingdienst en andere inspecties. De namaak betreft vooral telefoonaccessoires, maar ook kleding. Per casus gaat het om soms vele duizenden namaakartikelen. Deze namaak benadeelt niet alleen de producenten van de merkartikelen, maar ook de bonafide winkeliers die deze merkartikelen verkopen. Een andere respondent legt uit dat namaakartikelen ook gerelateerd kunnen worden aan witwassen via goederenstromen. Op de factuur kun je dan een telefoon van meer dan duizend euro opvoeren, terwijl de neptelefoon bij lange na niet die waarde heeft. Bij een inkoop van duizend telefoons, heb je zo bijna een miljoen euro in de boeken witgewassen.

Een derde voorbeeld van fraude met producten betreft de verkoop van illegale producten. Het gaat dan bijvoorbeeld om extreem snoep dat niet toegestaan is op de Nederlandse markt, maar ook de verkoop van (soft)drugs en aanverwante producten. Ondernemers zoeken ook de grenzen op van de regels die de gemeente heeft opgesteld. Zo vertelt een ondernemer dat het niet toegestaan is vapes openlijk uit te stallen in de winkel. Deze ondernemer kreeg er een boete voor en weet dat vele andere ondernemers ook beboet zijn. Maar dat leidt lang niet altijd tot ander gedrag. De ondernemer vertelt dat vele ondernemers lak hebben aan de regel en gewoon de vapes uitstallen.

3.6 Cashbetalingen

In de souvenir- en eetwinkels vinden relatief veel cashbetalingen plaats, vertelt een respondent die hier onderzoek naar heeft gedaan. Dat ondernemers cash accepteren is op zich niet vreemd. Er zijn mensen die graag cash betalen. Maar sommige ondernemers draaien wel driekwart van hun omzet cash. De respondent vindt het hoge percentage cashbetalingen opvallend. In andere branches gaat steeds minder cash om en is het percentage pinbetalingen vele malen groter. Het argument dat

cashbetalingen in de souvenir- en eetwinkels normaal en nodig zouden zijn, gaat volgens deze respondent niet op. Pin- en creditcardbetalingen worden breed geaccepteerd en bieden de toerist veel voordelen. Je hoeft geen cash bij je te dragen en je hoeft geen geld te wisselen. Uit het onderzoek dat de respondent heeft uitgevoerd blijkt dat er bij souvenir- en eetwinkels vaak met biljetten van 20 of 50 euro betaald wordt. Soms ook met grote coupures, van 200 of 500 euro. Dat is niet verboden, maar het is zacht gezegd zeer opvallend, omdat die coupures nauwelijks in omloop zijn en niet door geldautomaten worden uitgegeven. Bovendien is het vreemd dat je als toerist een souvenir dat hooguit enkele tientjes kost met een biljet van 500 af zou rekenen. Deze respondent beschouwt de aanwezigheid van dergelijke biljetten dan ook als een duidelijke indicator voor witwassen. De aanwezigheid van deze grotere coupures hangt samen met het voordeel dat criminelen ervan hebben: je kunt met weinig volume heel veel geld verplaatsen.

3.7 De rol van netwerken

Verschillende respondenten spreken over netwerkstructuren waarin ondernemers in de souvenir-en eetwinkelbranche actief zijn. Er kan echter niet gesteld worden dat deze ondernemers in de Amsterdamse binnenstad één groot netwerk vormen. Een respondent benadrukt dat het beeld dat het om groepen gaat die elkaar allemaal kennen dus nuance behoeft. Dit wordt bevestigd door casusonderzoek naar enkele souvenirwinkels, waaruit gebleken is dat er in bij de desbetreffende winkels geen sprake was van nauwe familiebanden.

In verschillende interviews komt ter sprake dat de ondernemers die souvenir- en eetwinkels uitbaten vaak een migratieachtergrond hebben. Ondernemers met een migratieachtergrond richten zich volgens deze respondenten op het eigen etnische netwerk omdat ze daar steun en solidariteit aan ontlenen. Een respondent vertelt over een minisupermarkt waar sprake was van wateroverlast, waardoor de voorraad waardeloos was geworden. Binnen twaalf uur was de winkel schoongemaakt en opnieuw bevoorraad, dankzij de hulp van ondernemers van andere supermarktjes in de buurt. Ook als er een winkel te koop of te huur komt, attenderen ondernemers elkaar onderling. Er kan in deze netwerken echter ook sprake zijn van afhankelijkheid en groepsdruk. Zeker voor mensen die net nieuw zijn in Nederland geldt dat zij kwetsbaar kunnen zijn, zoals in de paragraaf over arbeidsmarktfraude al is beschreven.

3.8 Conclusie

De doelstelling van dit hoofdstuk was om inzichtelijk te maken op welke wijze souvenir- en eetwinkels in de Amsterdamse binnenstad benut kunnen worden voor malafide praktijken. Daarbij is ingegaan op witwassen, ondergronds bankieren, arbeidsmarktfraude en fraude met producten. Uit de interviews met respondenten die betrokken zijn bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de Amsterdamse binnenstad blijkt dat de genoemde malafide praktijken geregeld in combinatie voorkomen. Het is voor ondernemers met malafide doeleinden om verschillende redenen nuttig om over een pand in de Amsterdamse binnenstad te kunnen beschikken. Ten eerste omdat de stroom toeristen het bestaan van een winkel die zich op toeristen richt legitimeert. Ten tweede kan worden geclaimd dat toeristen vooral cash zouden willen betalen (al wijst onderzoek naar het percentage cashbetalingen in andere branches in een andere richting). Ten derde omdat een pand een fysieke ontmoetingsplaats biedt voor diensten aan criminelen, zoals ondergronds bankieren. Ten vierde biedt een pand de mogelijkheid om via de winkelhuur geld wit te wassen. In dat geval zal sprake zijn van een holdingstructuur waarbij het eigendom en de exploitatie van de winkel in één complex

samenhangen. Ten vijfde biedt het eigendom van een winkelpand de mogelijkheid om geld te beleggen. Malafide ondernemers hebben er daarom belang bij om over een winkelpand te kunnen beschikken. Hoe zij aan zo'n pand kunnen komen en in hoeverre zij daarbij de vastgoedmarkt voor bonafide ondernemers beïnvloeden, komt aan de orde in het volgende hoofdstuk, dat gewijd is aan het winkelvastgoed in de Amsterdamse binnenstad.

/ 4 Winkelpanden en huurprijzen

De Amsterdamse binnenstad kent veel winkels met een relatief klein vloeroppervlak, van vaak maar enkele tientallen vierkante meters. Het samenvoegen van verschillende panden zou winkels met een groter oppervlak opleveren, maar dat is vanwege de monumentenstatus van de panden veelal niet mogelijk. Voor landelijke winkelformules zijn de oppervlaktes van deze winkelpanden vaak te klein. Filialen van grote winkelketens zijn daardoor wel te vinden in de grotere winkelstraten en in winkelcentra, maar niet in de kleinere panden in de oude binnenstad. Daardoor is er in de kleine panden ruimte voor andersoortige winkels. Dat komt de pluriformiteit van het winkelaanbod in de binnenstad ten goede, zij het dat veel van de kleinere winkelpanden inmiddels zijn ingevuld met een eenzijdig aanbod van toeristenwinkels met een laagwaardige uitstraling.

In dit hoofdstuk staat het vastgoed centraal: de panden waar souvenir- en eetwinkels in gevestigd zijn. Allereerst staan we stil bij de huurprijzen voor winkels in de Amsterdamse binnenstad. Er is sprake van een grote variatie in de huren. We gaan in op de factoren die de huurprijs bepalen en op verklaringen voor de grote verschillen in huurprijzen (4.1). Daarna komt de vraag aan de orde wie de eigenaars zijn van de winkelpanden in de Amsterdamse binnenstad (4.2). Winkels in de Amsterdamse binnenstad zijn gewild. Er is weinig leegstand. Ondernemers blijken bereid soms forse bedragen te betalen om een winkelpand te kunnen huren. Zij betalen forse bedragen om een huurcontract over te kunnen nemen (4.3). In dit hoofdstuk staan we ook stil bij de rol van gemeentelijke deelnemingen als de NV Zeedijk en Stadsgoed, die vastgoedposities verwerven om daarmee bij te dragen aan de kwaliteit en leefbaarheid van winkelstraten (4.4). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie waarin we ingaan op de parallelle economie in het winkelvastgoed in de Amsterdamse binnenstad (4.5).

4.1 Huurprijzen

De gemeente Amsterdam laat regelmatig onderzoek doen naar de ontwikkeling van de markt voor winkelvastgoed in Amsterdam. Dit onderzoek beslaat winkelgebieden in de hele stad. Onderstaand volgen de bevindingen uit het meest recente onderzoek met betrekking tot enkele winkelstraten in de binnenstad:

Tabel 1: Winkelhuren in de Amsterdamse binnenstad
De genoemde huurprijzen zijn in €/m² verhuurbaar vloeroppervlak per jaar; bedrag excl. btw, service- en overnamekosten.

	# verkooppunten	*huur min.*	*huur max.*
Damrak en Beurspassage	38	€ 1.500	€ 2.400
Damstraat, Oude Doelenstraat en Hoogstraten	66	€ 400	€ 1.200
Haarlemmerstraat en Haarlemmerdijk	152	€ 275	€ 800
Nieuwendijk	134	€ 700	€ 2.350
Nieuwezijds Voorburgwal	74	€ 225	€ 450
Rokin	44	€ 650	€ 1.550

Bron: Cushman & Wakefield, 2022

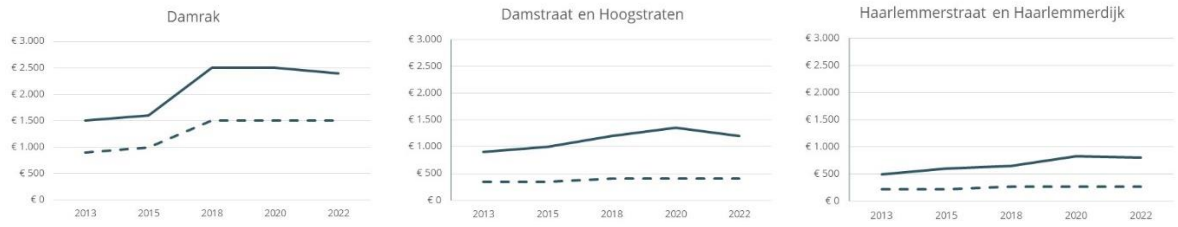
Uit de tabel blijkt ten eerste dat er grote verschillen zijn in huurprijzen tussen de verschillende winkelstraten. De voornaamste verklaring daarvoor zijn het aantal passanten en het omzetpotentieel voor de winkelier, dat wil zeggen de kans dat een passant ook iets koopt. Op het Damrak passeren

jaarlijks 25 miljoen mensen, terwijl dat aantal op bijvoorbeeld de Nieuwezijds Voorburgwal veel lager ligt. Het grote verschil in huurprijzen tussen beide straten kan hierdoor worden verklaard.

Uit de tabel blijkt verder dat er sprake is van een grote bandbreedte tussen de laagste en hoogste huurprijs binnen dezelfde straat. Voor de winkelhuren op de Damstraat en de Hoogstraten geldt een bandbreedte van €400 tot €1.200 per m^2 per jaar. De hoogste vierkante meterprijs ligt dus een factor drie boven de laagste. In de interviews geven respondenten meerdere verklaringen voor deze verschillen in huurprijs per m^2. De precieze locatie is een belangrijke factor. Ook hier draait het om het aantal passanten en de kans dat zij een aankoop zullen doen. Hoe dichter bij de Dam, des te hoger de huur zal liggen. Daarnaast wijzen respondenten op specifieke kenmerken van het pand: is het pand smal en diep, of heeft het juist een grote 'frontbreedte', met een lange etalage? Het maakt ook uit wie de buren zijn: als dat populaire winkels zijn die veel mensen trekken, rechtvaardigt dat een hogere huurprijs. De data in tabel 1 hebben betrekking op het verhuurbaar vloeroppervlak, waarbij zowel de winkelvloer als de magazijnen en personeelsruimten inbegrepen zijn. Het komt voor dat er aparte tarieven worden gehanteerd voor het metrage dat voor publiek toegankelijk is en voor overige ruimten.

De looptijd van de huurcontracten maakt dat er sprake is van een lange doorwerktijd van huidige economische factoren op de huurprijs. Vanwege de coronapandemie bleven de toeristen geruime tijd weg. Het was dan ook spannend hoe de huren zich zouden ontwikkelen. Inmiddels zijn de toeristen weer terug en is het drukker dan ooit in de binnenstad. De huren op de rode loper (Damrak/Rokin) zijn in de achterliggende jaren flink gestegen, wat volgens een van de respondenten te verklaren is uit het feit dat grote winkelketens, die diepe zakken hebben, een dominantere rol spelen dan vroeger, toen het gebied meer een mix van verschillende typen huurders kende. Dit verklaart volgens een respondent uit de vastgoedwereld in belangrijke mate de stijging van de winkelhuren op de rode loper. Onderstaande grafieken tonen de ontwikkelingen van de winkelhuren over een langere periode van tijd voor een drietal winkelstraten:

Grafiek 1: Ontwikkeling huurprijzen in drie winkelstraten 2013 – 2022
De grafieklijnen markeren de boven- resp. ondergrens van de bandbreedte van de huren.



Bron: DTZ Zadelhoff (2013, 2015 en 2018); Cushman & Wakefield (2020 en 2022)

Uit de grafieken, waarvan de y-as telkens dezelfde schaal heeft, spreekt in één oogopslag het forse verschil in winkelhuren tussen het Damrak en de twee andere winkelstraten. Ook valt de grote bandbreedte bij de huren op de Damstraat en Hoogstraten op. De grafieken laten zien dat de huurprijzen op het Damrak na 2015 een scherpe stijging laten zien, om daarna licht te dalen. Voor de huren op de Damstraat en Hoogstraten en de Haarlemmerstraat en -dijk geldt dat de ondergrens slechts licht stijgt. Op de Damstraat en Hoogstraten is over de jaren een gestage stijging van de bovengrens te zien, die na de coronajaren daalt. Op de Haarlemmerstraat en -dijk is de bovengrens steeds hoger komen te liggen. Dit is in lijn met het meest recente onderzoek van Cushman & Wakefield (over 2022), dat laat zien dat de winkelhuren in de binnenstad in de periode sinds 2005 een stijgende lijn laten zien, waarbij soms zelfs sprake is van heel forse stijgingen (zoals op het Damrak).

Het onderzoek naar de winkelhuren geeft een indicatie van de bedragen die met de winkelhuur gemoeid zijn. Vanwege de vele factoren (locatie, eigenschappen van het pand, bestemming, ondernemingsplan) die op de transactie van toepassing zijn, zijn huren moeilijk onderling vergelijkbaar. Respondenten vertellen dat huren van meer dan €10.000 per maand voor kleine winkelpanden in de binnenstad niet ongebruikelijk zijn, maar zij benadrukken vooral dat de markt voor winkelvastgoed niet heel transparant is. Zowel pandeigenaren als huurders zijn niet scheutig met informatie over de huren die zij vragen respectievelijk betalen. Sterker: huurders worden soms contractueel verplicht tot geheimhouding van de huurprijs. Vastgoeddeskundigen vertellen dat het niet ongebruikelijk is dat een nieuwe huurder gedurende de periode dat een winkel wordt verbouwd geen hoeft te betalen, of een sterk gereduceerde huurprijs. De normale huurprijs gaat dan pas in op het moment dat de winkel open is voor het publiek en de ondernemer omzet maakt. Enkele respondenten vertellen dat los van deze verbouwingskorting pandeigenaren soms met huurders een korting op de huur overeenkomen. Er vindt dan geen formele aanpassing van de huurprijs plaats, maar de huurder hoeft wel minder betalen, bijvoorbeeld doordat er enkele maanden geen huur in rekening wordt gebracht. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de verhuurder er belang bij heeft in de boeken de hoge huurprijs aan te kunnen houden, omdat die mede de waarde van het pand bepaalt. Respondenten konden dit desgevraagd echter niet bevestigen.

Op basis van voorgaande kan worden geconcludeerd dat de winkelhuren in de Amsterdamse binnenstad een sterk verband houden met het aantal passanten. De groei van het aantal toeristen is een belangrijke verklaring voor de opwaartse druk op de winkelhuren. Verhuurders kunnen hogere huren vragen en huurders kunnen die huren ook betalen, als de toeristen blijven komen. De stijging van de winkelhuren draagt er volgens respondenten toe bij dat het voor winkeliers die zich richten op de bewoners van de binnenstad, en in bredere zin voor de inwoners van Amsterdam, steeds lastiger wordt om het hoofd boven water te houden. Respondenten wijzen erop dat de huren in sommige straten dermate hoog zijn, dat ondernemers wel gedwongen zijn zich te richten op producten met een hoge omloopsnelheid waar een hoge marge op te behalen valt. Alhoewel zowel verhuurders als huurders het belang van winkeldiversiteit benadrukken, valt de keuze voor een nieuwe huurder in de praktijk vaak op die ondernemer die het meeste huur wil betalen. In de volgende paragraaf, waarbij de rol van vastgoedeigenaren aan bod komt, gaan we hier nader op in.

De data over winkelhuren in deze paragraaf zijn ontleend aan het onderzoek dat Cushman & Wakefield (en in eerdere jaren DTZ Zadelhoff) in opdracht van de gemeente Amsterdam heeft uitgevoerd. Een van de respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken merkte hierover op dat de data gebaseerd zijn op beschikbare data bij vastgoedbemiddelaars en op de marktkennis van makelaars. Dit impliceert volgens deze respondent dat niet alle winkelpanden in de rapportage zullen zijn betrokken. Deze respondent, actief in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, weet dat er nog veel hogere huurprijzen gevraagd en betaald worden dan in de formele gemeenterapporten worden gepresenteerd. De respondent noemt als voorbeeld een bedrag van €20.000 per maand voor een winkel van 40 m^2, plus daarnaast nog een overnamesom voor de onderneming van enkele tonnen.

4.2 Eigendom

De winkels in de Amsterdamse binnenstad zijn eigendom van een groot aantal partijen, met heel verschillende profielen. De grotere winkels op de hoofdwinkelstraten, zoals de Kalverstraat, zijn veelal eigendom van institutionele beleggers. De bedragen die voor dergelijke panden betaald worden zijn dermate hoog dat particuliere beleggers er niet aan te pas komen, leggen

vastgoedexperts ons uit. Dat ligt heel anders bij de kleinere winkelpanden in straten als de Damstraat, de Hoogstraten, de Burgwallen, de Haarlemmerstraat en -dijk en de 9 Straatjes. Panden zijn daar veelal in handen van eigenaar-gebruikers of kleine particuliere beleggers, die een of enkele panden in eigendom hebben. Zij laten hun panden verhuren door makelaars, die de opdracht krijgen een zo hoog mogelijke huuropbrengst te realiseren. Welke huurder en wat voor soort winkel er in het pand komt doet er minder toe, vertellen respondenten. De gemeente Amsterdam schat dat zo'n 80% van de winkelpanden in de Amsterdamse binnenstad in handen is van eigenaar-gebruikers of kleine particuliere beleggers (Verwoerd e.a., 2022).

In interviews met vastgoeddeskundigen informeren we of eigenaars niet beducht zijn dat hun pand door een malafide partij gehuurd zou kunnen worden. Respondenten vertellen dat eigenaars er vooral aan hechten dat de huur betaald wordt. Rn dat malafide ondernemers vaak makkelijke huurders zijn. Zij hebben er immers belang bij om onder de radar te blijven. Zij zorgen er daarom voor dat de huur op tijd wordt betaald. En zij zullen niet snel klagen over achterstallig onderhoud. Een pandeigenaar heeft er daarom weinig omkijken naar. Overigens betekent dit niet dat pandeigenaren zich altijd bewust zijn van de mogelijkheid dat hun pand door een malafide ondernemer wordt gehuurd. Eigenaren hebben niet altijd de kennis om dat goed te kunnen beoordelen.

Het komt ook voor dat een ondernemer zelf eigenaar is van het winkelpand, de zogenaamde eigenaar-gebruikers. Als zo'n ondernemer ermee stopt, bijvoorbeeld om met pensioen te gaan, behoudt deze vaak het pand en zoekt daarvoor een huurder. De huurinkomsten zijn dan een aanvulling op het pensioeninkomen. In de interviews zijn verschillende voorbeelden ter sprake gekomen waaruit blijkt dat het hemd nader dan de rok is: alhoewel de ondernemers het belang van winkeldiversiteit onderkennen en hechten aan een kwalitatieve invulling voor hun pand, kiezen zij in de regel toch voor de partij die bereid is de hoogste huur te betalen.

Volgens een vastgoeddeskundige is het niet makkelijk een lening af te sluiten voor de aankoop van winkelvastgoed. En als een lening wordt verstrekt, is dat tegen een hoge rente. Toch is winkelvastgoed volgens deze expert een interessante beleggingscategorie. De rendementen zijn behoorlijk. En anders dan bij de woningmarkt is de overheid veel minder sturend. Aan de andere kant zijn er ook de nodige onzekerheden. Retailers hebben het niet makkelijk door stijgende kosten voor onder meer energie, inkoop en salarissen. Ook de huren worden geïndexeerd. Deze deskundige merkt dat het aantal transacties op de markt voor winkelvastgoed beperkt is. Verkopende partijen richten zich op het potentieel op de langere termijn en mikken daarom hoog met het bedrag dat ze voor hun onroerend goed vragen. Kopers van winkelvastgoed mikken juist laag. Zij hebben de moeilijke jaren van de coronapandemie nog vers in het geheugen en zullen meer nadruk leggen op de onzekerheden. De verwachtingen van kopers en verkopers lopen daardoor nog ver uiteen, al begint dit wat bij te draaien. Bij het bepalen van de prijs van winkelvastgoed let deze vastgoedexpert op meerdere aspecten. Naast de bouwkundige staat en de uitstraling speelt de potentiële huuropbrengst een belangrijke rol. Wat kan het pand opbrengen? Is de potentiële huuropbrengst die de verkoper presenteert realistisch? Een pand met een zittende huurder is bovendien makkelijker te verkoper dan een pand dat leeg staat en waar de nieuwe eigenaar nog een huurder voor moet vinden.

Het gesprek met deze vastgoeddeskundige blijkt vooral een illustratie van de normale marktdynamiek van vraag en aanbod. Deze normale marktwerking lijkt echter verstoord te zijn als we inzoomen op de rol van malafide ondernemers. Respondenten die betrokken zijn bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit beschrijven dat het eigendom van een winkelpand voor een malafide

ondernemer niet alleen nut kan hebben vanwege de mogelijke huuropbrengsten, maar ook kan dienen als vehikel om geld mee wit te wassen. Een malafide eigenaar kan een bekende in de winkel zetten en deze een hoge huur laten betalen, die opgebracht wordt met zwart geld. Via de huur ontstaat dan een legale geldstroom. Een hoge huur is in dit geval geen bezwaar voor de ondernemer die de winkel runt.

De vraag is uiteraard hoe een malafide eigenaar een winkelpand kan kopen. Cash betalen met illegaal verkregen geld is een route die via aangescherpte wetgeving en financieel toezicht goeddeels afgesneden is. Maar via complexe juridische constructies kunnen malafide partijen toch vastgoed in eigendom krijgen. Respondenten wijzen er daarnaast op dat sommige malafide ondernemers die al langer in de Amsterdamse binnenstad actief zijn inmiddels posities hebben opgebouwd waardoor zij uit hun winkels en beleggingen ook voldoende legale inkomsten genereren om met eigen middelen in vastgoed te investeren. Denkbaar is dat dit een opwaarts effect heeft op de prijzen die voor winkelvastgoed in de Amsterdamse binnenstad worden betaald.

Een respondent, actief in de opsporing van ondermijnende criminaliteit, wijst erop dat het lastig is malafide winkels aan te pakken. Opsporingsinstanties hebben hiervoor geen geschikt instrumentarium. Een strafrechtelijk onderzoek duurt lang, terwijl de winkel al die tijd gewoon actief blijft. Deze respondent signaleert dat kapitaalkrachtige criminele netwerken investeren in winkelpanden in de Amsterdamse binnenstad. Het maakt voor hen niet uit om welke branche het gaat, zolang die maar vergunningsvrij is. Via deze investeringen weten de criminele netwerken zich in te vreten in de bovenwereld.

4.3 Overnamekosten

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het voor malafide ondernemers nuttig is om over een winkel in de binnenstad te kunnen beschikken. Het biedt bijvoorbeeld een dekmantel voor witwasactiviteiten. Een winkel kan ook gebruikt worden voor activiteiten op het gebied van ondergronds bankieren. Uit de interviews met respondenten die werkzaam zijn in de vastgoedsector of betrokken zijn bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit blijkt dat het niet ongebruikelijk is dat er forse bedragen worden betaald om een huurcontract over te kunnen nemen. Dit ‘sleutelgeld’ kan oplopen tot honderdduizenden euro’s, waarvan volgens respondenten zowel boven als onder de toonbank wordt betaald. Soms wordt het sleutelgeld in één keer betaald, in andere gevallen wordt het over een periode van enkele jaren afgelost. Daarnaast kan sprake zijn van overnamekosten, die betaald wordt voor bijvoorbeeld de winkelinventaris en/of als goodwill voor het klantenbestand.

Een respondent, betrokken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, wijst erop dat er sprake is van onverklaarbare verschillen in de bedragen die betaald worden voor de overname (sleutelgeld en/of overnamekosten) van een winkel. Als er voor de ene winkel een paar ton wordt betaald, terwijl voor een andere winkel een fractie daarvan aan overname wordt betaald, roept dit de vraag op wat nu waar is. De respondent heeft sterke aanwijzingen dat er in het laatste geval een flink bedrag ‘onder de toonbank’ zal zijn betaald.

Het is een ander aspect van de weinig transparante markt voor winkelvastgoed in de binnenstad. Panden die beschikbaar komen wisselen niet zelden van hand zonder dat daarvoor geadverteerd wordt of een makelaar bij wordt betrokken. De eigenaren of exploitanten ‘gunnen’ een pand dan aan bekenden uit hun netwerk. Het komt ook voor dat zittende huurders benaderd worden met de vraag of zij hun winkel over willen dragen. De zittende huurders ervaren dit wel als intimiderend, weet een

respondent. Deze respondent vertelt van een ondernemer, die enkele jaren voor zijn pensioen een fors bedrag aangeboden kreeg en daar uiteindelijk op in is gegaan. In diens winkel kwam vervolgens een toeristenwinkel. Uit de interviews blijkt niet duidelijk in hoeverre de overnamesommen betaald worden om een bonafide winkel te vestigen, of om een onderneming te verwerven voor malafide praktijken, zoals witwassen of ondermijning. Meerdere respondenten werpen de vraag op wat de ratio is achter de forse bedragen die worden betaald om de huur van een winkelpand over te kunnen nemen. Een van de respondenten, actief in de vastgoedmarkt, wijst erop dat het beleid van de gemeente Amsterdam, dat een slot heeft gezet op de komst van nieuwe toeristenwinkels, mogelijk bijdraagt aan hoge overnamesommen. Een andere respondent, betrokken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, vertelt dat malafide ondernemers ook verdienen aan de overnamesommen. Er gaan grote bedragen in om, die bovenop de huuropbrengsten komen. Het zijn volgens deze respondent 'complexe verdienmodellen', die bijdragen aan de opwaartse druk op winkelhuren en die de betaalbaarheid van winkelpanden voor bonafide ondernemers negatief beïnvloeden.

4.4 Gemeentelijke deelnemingen

In dit hoofdstuk over vastgoed verdient de rol van de gemeentelijke vastgoeddeelnemingen die actief zijn in de Amsterdamse binnenstad een specifieke vermelding. Het betreft de activiteiten van de NV Zeedijk en van Stadsgoed, organisaties waarvan de gemeente Amsterdam aandeelhouder is. De NV Zeedijk is, zoals de naam doet vermoeden, actief op de Zeedijk en omliggende straten. Stadsgoed is actief in de gehele binnenstad. Beide organisaties verwerven vastgoed om daarmee een kwalitatieve bijdrage te leveren aan de binnenstad. Dat gebeurt bijvoorbeeld door bedrijfsruimte te verhuren aan ondernemers die met hun winkel of activiteit een positieve bijdrage leveren aan het leef- en ondernemingsklimaat in de binnenstad. Het gaat dan om winkels, maar ook om horecagelegenheden, die kwaliteit toevoegen door hun uitstraling en door hun productaanbod. De NV Zeedijk en Stadsgoed bieden ondernemers haalbare huren. Ook komen zij ondernemers tegemoet door hen in de opstartfase korting op de huur te bieden, die in latere jaren, als de onderneming draait, terugbetaald kan worden. De beide organisaties vragen dus niet het onderste uit de kan waar het de huurprijzen betreft. Er is sprake van een 'onrendabele top' die de organisaties voor eigen rekening nemen. Dat is mogelijk omdat de aandeelhouders van beide organisaties ook niet streven naar een maximaal financieel rendement op hun investering.

De NV Zeedijk en Stadsgoed dragen met hun huurbeleid bij aan de winkeldiversiteit in de binnenstad. Zij stellen daarnaast stringente voorwaarden aan de huurders van hun panden. Huurders moeten zich voor langere tijd committeren. Het is in beginsel niet toegestaan om een huurcontract over te dragen aan een andere partij. Met die eis willen de beide organisaties grip houden op de invulling van hun winkelruimte en bedrijfsruimte. Beide organisaties verhuren ook woningen, veelal gelegen boven winkel- of bedrijfsruimte. De huurders van die woningen krijgen te maken met een huurbaas die duidelijke regels stelt. Een respondent van de NV Zeedijk legt uit dat het niet wordt getolereerd als het trappenhuis wordt gebruikt als opslagruimte. Huurders die hun schoenen in de gang zetten, kunnen erop rekenen dat die weggehaald worden. Deze respondent legt uit dat deze actieve betrokkenheid mede bijdraagt aan de leefbaarheid van het gebied. Niet wegkijken, maar aanspreken en aanpakken is het motto. Het is een aanpak die de anonimiteit terugdringt en bewoners en ondernemers medeverantwoordelijk maakt voor de leefbaarheid en kwaliteit van hun straat en buurt.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de markt voor winkelvastgoed in de Amsterdamse binnenstad functioneert. Er is sprake van een duidelijke samenhang tussen het aantal passanten en de hoogte van de winkelhuur. In algemene zin geldt dat de groei van het aantal toeristen bij heeft gedragen aan een opwaartse druk van de winkelhuren. Het heeft geleid tot een winkelaanbod dat in toenemende mate gericht is op toeristen. De data over winkelhuren zijn gebaseerd op kennis van vastgoedbemiddelaars en op bij deze professionals bekende transacties. Er zijn aanwijzingen dat er naast de data over winkelhuren in de gemeentelijke rapportages sprake is van nog hogere huren die voor souvenir- en eetwinkels worden gevraagd en betaald. De huurprijzen voor winkelvastgoed in de Amsterdamse binnenstad zijn niet openbaar en ook niet transparant. Dat geldt ook voor de bedragen die voor de overname van een winkel (sleutelgeld en overnamesommen) betaald worden. Respondenten betrokken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit weten dat er ook forse overnamesommen worden betaald voor dergelijke winkels. Deze bevindingen geven aanleiding te veronderstellen dat de normale werking van de markt voor winkelvastgoed verstoord wordt door de aanwezigheid van malafide ondernemers en pandeigenaren. Daarbij geldt dat de vermoedens van witwassen meer betrekking hebben op het gebruik van vastgoed dan op het eigendom van panden.

/ 5 Eisen aan ondernemers

In de vorige hoofdstukken is beschreven dat de niet-gereguleerde detailhandel, waaronder souvenir- en eetwinkels, kwetsbaar is voor malafide praktijken zoals witwassen, ondergronds bankieren, arbeidsmarktfraude en fraude met producten. Een van de doelstellingen van dit verdiepend onderzoek is om te beschrijven hoe de eisen aan en het toezicht op ondernemers zich in de afgelopen veertig jaar hebben ontwikkeld. In dit hoofdstuk volgt een korte beleidsgeschiedenis van het ondernemersbeleid dat opeenvolgende kabinetten hebben gevoerd. In het volgende hoofdstuk worden de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving beschreven.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. We starten ons historische overzicht in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Ondernemers namen het soms niet zo nauw met de kwaliteit van producten. De overheid kwam daarom met regels, die de kwaliteit van producten moest waarborgen, waarbij tevens eisen aan ondernemers werden gesteld (5.1). De decennia die volgden kenmerkten zich nog door een sterke overheidssturing op het winkelbedrijf. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de regelgeving rond openingstijden. Met verloop van tijd kregen ondernemers steeds meer ruimte om zelf te bepalen wanneer zij hun winkel wilden openstellen (5.2). Niet alleen waar het de openingstijden betrof, werden de eisen aan ondernemer versoepeld. Dat gold ook voor de eisen om een onderneming te starten en om je als ondernemer in te kunnen schrijven in het handelsregister (5.3). Ook de Europese samenwerking en de invoering van één gezamenlijke markt voor goederen en diensten heeft de ruimte voor ondernemers verder vergroot en het aangezicht van de Nederlandse winkelstraten veranderd (5.4). Naast de versoepeling van wet- en regelgeving, is ook sprake geweest van nieuwe wetten en regels waar ondernemers mee te maken hebben gekregen. Een voorbeeld hiervan in de wet Bibob, die de overheid de mogelijkheid biedt om ondernemers te screenen voordat zij een vergunning krijgen (5.5). Deze nieuwe wet- en regelgeving laat echter onverlet dat het overheidsbeleid voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf zich in de achterliggende decennia heeft gekenmerkt door liberalisering en deregulering. Deze ontwikkeling kan worden begrepen tegen een achtergrond van een bredere maatschappelijke ontwikkeling, waarbij de overheid een terugtrekkende beweging heeft gemaakt ten faveure van de werking van de markt. Inmiddels lijkt overigens een geleidelijke kentering plaats te vinden, waarbij de aandacht voor actieve overheidssturing en publieke waarden groeit (5.6). Het hoofdstuk besluit met een samenvattend overzicht van de eisen die aan ondernemers werden en worden gesteld en een conclusie over het gevoerde beleid (5.7). Dit hoofdstuk is primair gebaseerd op documentonderzoek, waarbij de bevindingen zijn getoetst en verrijkt in de interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd.

5.1 De Vestigingswet Bedrijven

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog waren consumentenbescherming en vakmanschap belangrijke thema's in het politieke en maatschappelijke debat over het bedrijfsleven. Die thematiek ging terug tot de economische crisis van 1929 en de nasleep daarvan. Het was niet ongebruikelijk dat winkeliers het niet zo nauw namen met de kwaliteit van hun producten, zoals bijvoorbeeld een melkboer die de melk aanlengde met water. Ook kwam het voor dat winkeliers actief waren in meerdere branches tegelijk, om zo in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, terwijl zij niet altijd over de elementaire vakkennis beschikten. In 1954 trad de Vestigingswet Bedrijven in werking, waarin wettelijke eisen waren opgenomen waar ondernemers zich aan moesten houden. De wet formuleerde eisen op het gebied van vakbekwaamheid, handelskennis en kredietwaardigheid. Zo

moesten ondernemers verplicht over een bewijs van Algemene Ondernemersvaardigheden beschikken, algemeen bekend als het 'middenstandsdiploma'. Daarnaast regelde de wet een vergunningenstelsel. De minister van Economische Zaken kreeg de bevoegdheid om aan te wijzen welke bedrijven wel en niet actief mochten zijn. De minister liet zich bij deze 'vestigingsbesluiten' adviseren door de Sociaal Economische Raad (SER). De SER zelf kreeg de bevoegdheid om verklaringen uit te geven aan bedrijven waarmee zij konden aantonen dat zij voldeden aan de wettelijke vereisten op het gebied van vakbekwaamheid en handelskennis. De Vestigingswet Bedrijven was een overkoepelende wet die gold voor het hele bedrijfsleven. De wet maakte een einde aan de versnipperde wet- en regelgeving voor specifieke sectoren die tot dan toe had gegolden.

In de jaren '70 kwamen supermarkten in zwang, met als gevolg dat winkels meer verschillende producten gingen verkopen. Dit stelde de Vestigingswet op de proef. Doordat ondernemingen vaker actief waren over de grenzen van branches heen, hadden zij verschillende vergunningen nodig om hun winkel te kunnen voeren. In 1971 werd daarom een aparte Vestigingswet Detailhandel opgesteld. Het werd voor ondernemers met deze wet gemakkelijker om een winkel te beginnen, omdat de eis van kredietwaardigheid werd ingetrokken. Wel bleef een erkende opleiding een verplichte vereiste.

Een volgende majeure ontwikkeling vond plaats in 1989. Het kabinet Lubbers-I kwam met voorstellen om de Vestigingswet te reguleren. In de visienota 'Ondernemen op niveau' beargumenteerde de regering dat ondernemers door het bestaande vergunningenstelsel werden belemmerd. Zij konden hun werkterrein bijvoorbeeld niet makkelijk verbreden. Daarnaast was de drempel om een nieuwe onderneming te starten naar het oordeel van de regering te hoog. Brancheorganisaties hadden inspraak bij het opstellen van de kwaliteitseisen voor hun beroepsgroep. In de praktijk slaagden de gevestigde ondernemers er daardoor in om via de systematiek van vestigingsbesluiten nieuwe ondernemers te weren uit hun branche. Deze bezwaren tezamen leidden in 1995 tot een wetswijziging waarin de eisen die aan het uitoefenen van een bedrijf aanzienlijk werden vereenvoudigd.

Er kwamen drie categorieën van ondernemingen:

- De eerste categorie betrof het zogenaamde 'basisbedrijf', waarvoor algemene ondernemersvaardigheden vereist waren, die niet specifiek voor een bepaalde branche waren.
- Een tweede categorie betrof ondernemingen waarvoor specifieke eisen golden op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. Bouw- en installatiebedrijven, vervoersbedrijven en levensmiddelenbedrijven vallen in deze categorie.
- Een derde categorie bedrijven kreeg ten slotte te maken met nog uitgebreidere eisen. Onder meer slagers en bakkers en elektrotechnische installatiebedrijven behoorden tot deze categorie.

De wetswijziging had een groot effect: het percentage nieuwe ondernemingen nam in sommige branches met maar liefst 30 procent toe. Inmiddels zijn ook deze eisen achterhaald: in 2007 is de Vestigingswet Bedrijven afgeschaft. Voordat dat gebeurde, werd de wet in 2001 nog een keer gewijzigd: de AOV-eis werd uit de Vestigingswet geschrapt, waardoor ondernemers niet langer hoefden te beschikken over een middenstandsdiploma. Vanaf nu kon iedereen ondernemer worden. De geldende veiligheids-, gezondheids- en milieueisen bleven tot intrekking van de wet van kracht.

5.2 De Winkelsluitingswet en de Winkeltijdenwet

In 1930 werd de eerste wettelijke regeling vastgesteld met betrekking tot de openingstijden van winkels. Bepaald werd dat winkels alleen tussen 5.00 en 20.00 uur hun deuren mochten openen en op zondag gesloten moesten zijn. In 1934 werd de wet verruimd waardoor het voor sommige winkels onder bepaalde omstandigheden toch mogelijk werd om op zondag de deuren te openen. In 1951 werd dit weer teruggedraaid en werd de verplichte sluiting op zondag opnieuw ingesteld. In 1976 treedt de Winkelsluitingswet in werking. Deze wet biedt ondernemers de ruimte om zelf te bepalen wanneer zij open willen zijn. Winkels mogen maximaal 52 uur per week open zijn. De verplichte zondagssluiting blijft bestaan, al komt er wel een uitzondering voor benzinestations.
In 1984 wordt de koopzondag geïntroduceerd. Winkels mochten voortaan vier keer per jaar op zondag hun deuren openen. In 1993 werd dit uitgebreid naar acht zondagen per jaar. Ook werden de doordeweekse winkeltijden uitgebreid. In 1994 worden de mogelijkheden verder verruimd, speciaal voor winkels in toeristische gebieden. Die mochten nog vaker op zondag open zijn. Onderstaand citaat uit een rapport van de WRR uit 1987 geeft een indruk van de argumenten die een rol speelden in het debat over de openstelling van winkels:

> *'De kwestie van de openingstijden van winkels is actueel. Bepaalde consumentengroepen hebben duidelijk behoefte aan langere openingstijden na afloop van hun werk. Gelet echter op de drempelkosten van kleinere winkels verdient het de voorkeur niet de openingstijd van de winkels te verlengen maar meer ruimte te laten voor verschuiving van openingstijden.'*
>
> (Nijsen e.a., 1987, p. 157)

Het overheidsbeleid rond de openstelling van winkels heeft zich decennialang bewogen in het spanningsveld tussen ruimte geven en grenzen stellen: grenzen om de positie van kleine zelfstandigen te beschermen, voor wie het lastiger is om hun winkel langer open te houden dan het grootwinkelbedrijf, maar ook grenzen om de zondagsrust te beschermen. Daar tegenover stond de roep van burgers én ondernemers om meer vrijheid in het economisch verkeer. In 1996 vindt een ingrijpende wijziging van het beleid plaats. Het eerste paarse kabinet (Kok-I) neemt afscheid van de Winkelsluitingswet, omdat die niet meer passend wordt geacht bij de moderne tijd. De Winkelsluitingswet maakt plaats voor een Winkeltijdenwet. Gemeenten krijgen meer zeggenschap om zelf te bepalen wanneer winkels open mogen zijn. Het maximum aantal openingsuren wordt losgelaten. Het aantal koopzondagen wordt uitgebreid naar twaalf per jaar, terwijl op plekken met veel toeristen een uitzondering op deze regel mogelijk is. In 2007 scherpt het kabinet Balkenende-IV deze uitzonderingsbepaling aan, omdat gemeente die wel erg ruim blijken te interpreteren. Na deze aanscherping volgt in 2013 echter een verdere versoepeling: gemeenten krijgen de vrije hand in het bepalen van het aantal koopzondagen. Met instemming van de gemeente kunnen winkels in principe elke dag van de week open. Deze invulling van de Winkeltijdenwet is nu nog steeds het geldende wettelijke kader.

5.3 Het handelsregister

Nederland kent al meer dan 100 jaar een handelsregister. In 1921 trad de eerste Handelregisterwet in werking. Alhoewel er sindsdien het nodige veranderd is, is de doelstelling over de jaren heen dezelfde gebleven: ondernemingen en andere belanghebbenden zekerheid bieden over de vraag met wie ze zaken doen. Het handelsregister wordt beheerd door de Kamer van Koophandel en bevat informatie over de juridische gegevens en de ondernemingsvorm van een bedrijf. Bij de

inwerkingtreding van de eerste Handelsregisterwet werden alle bedrijven in Nederland verplicht zich in te schrijven in het handelsregister. Regionale Kamers van Koophandel en Fabrieken voerden toen het beheer. Voor opname in het register waren ondernemers leges verschuldigd. Later kregen de Kamers van Koophandel de mogelijkheid om aanvullende heffingen in rekening te brengen voor hun dienstverlening.

De Handelsregisterwet werd enkele malen gewijzigd, onder meer om andere ondernemingsvormen te verplichten zich in te schrijven. Ook werden moederbedrijven verplicht om elk van hun filialen afzonderlijk in het handelsregister in te schrijven. Het geven van onjuiste informatie werd strafbaar gesteld. In 1980 fuseerden de Kamers van Koophandel en Fabrieken en werd een gecentraliseerd systeem voor gegevensopslag ontwikkeld. Hierop volgde in 1984 nog een grote wetswijziging. Het Handelsregister werd geharmoniseerd met Europese regelgeving om zo gegevensuitwisseling beter mogelijk te maken. In 1996 werd het Handelsregister sterk vereenvoudigd. De verplichting om alle filialen van een bedrijf afzonderlijk te registreren kwam te vervallen. Ook werd het mogelijk om een onderneming automatisch te registreren.

In 2007 werden opnieuw aanpassingen doorgevoerd. Aanleiding was een evaluatie van de Handelsregisterwet, waaruit naar voren was gekomen dat de kwaliteit van het handelsregister aandacht behoefde. Een ander aandachtspunt waren de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De wet werd naar aanleiding van de evaluatie op twee punten gewijzigd. Bedrijven werden niet langer verplicht om jaarlijks wijzigingen door te geven over het aantal werkzame personen in hun onderneming. Ook werd het voor bestuursorganen mogelijk om onjuistheden in de gegevens aan de Kamer van Koophandel terug te melden, zodat de kwaliteit van de registraties omhoog zou gaan. De wetswijziging was ook bedoeld om de rol van de Kamer van Koophandel bij de aanpak van malafide praktijken te versterken. Er kwam een wettelijke basis zodat de Kamer van Koophandel vermoedens van malafide praktijken kon rapporteren aan toezichthouders of opsporingsinstanties. Bijvoorbeeld als bij een adres sprake was van een opvallende samenstelling van het huishouden, of als er sprake was van opvallende geldstromen. De Kamer van Koophandel kreeg ook meer instrumenten om (na een zorgvuldig onderzoeksproces) rechtspersonen te ontbinden als er vermoedelijk sprake is van malafide ondernemingen. Bijvoorbeeld bij niet-actieve inschrijvingen, waarbij geen jaarrekening wordt gedeponeerd, of in het geval van lege rechtspersonen.

Als bijlage bij dit rapport is een samenvattend overzicht opgenomen van de belangrijkste eisen die aan ondernemers worden gesteld met betrekking tot vestiging, openingstijden en inschrijving in het handelsregister.

5.4 De Europese Dienstenrichtlijn

Ook Europees beleid heeft effect gehad op het speelveld van Nederlandse winkelondernemers. In 2006 is de Europese Dienstenrichtlijn opgesteld om internationaal ondernemen en Europese samenwerking te stimuleren. De Dienstenrichtlijn, in Nederland vastgelegd in de Dienstenwet (2010), maakt het mogelijk voor ondernemers om zich met weinig belemmeringen in alle EU-landen te kunnen vestigen. Zo kunnen alle zaken rondom ondernemerschap in ieder Europees land worden geregeld via een centraal loket. Daarnaast zijn bestaande nationale vergunningenstelsels en vereisten ingepast in de richtlijn met als doel administratieve lasten voor startende ondernemers te vereenvoudigen. De Dienstenrichtlijn draagt bij aan de interne markt en creëert een gelijk speelveld voor ondernemers in Europa. Het biedt Nederlandse ondernemers de kans nieuwe markten aan te

boren, maar betekent ook dat Nederlandse ondernemers rekening moeten houden met concurrentie van ondernemers uit andere landen.

Alhoewel de Dienstenrichtlijn gericht is op een gelijk speelveld voor alle ondernemers, betekent dit niet dat een gemeente geen beperkingen op kan leggen met betrekking tot het soort ondernemers dat in een bepaald gebied actief mag zijn. Relevant in dit verband is de kwestie rond een woonboulevard in Appingedam, waar volgens het bestemmingsplan alleen plaats was voor omvangrijke detailhandelszaken, zoals keukenwinkels en meubelshowrooms. Een vastgoedeigenaar wilde een leeg pand op dit terrein verhuren aan een schoenenwinkel. De gemeente wilde dit tegenhouden, omdat de woonboulevard niet voor dergelijke winkels was bedoeld en omdat de gemeente vreesde voor het vertrek van detailhandelszaken uit de binnenstad. De vastgoedeigenaar spande een zaak aan tegen de gemeente en beriep zich daarbij op de Dienstenrichtlijn, die alle ondernemers ruimte zou moeten geven. In de einduitspraak in deze zaak stelde de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de gemeente in het gelijk, nadat eerder het Europese Hof van Justitie al had geoordeeld dat de Dienstenrichtlijn geen principiële belemmering vormde voor de gemeentelijke regeling. Er moet dan wel een dwingende reden zijn om de vestiging van een onderneming te weigeren. Daarvan was in deze zaak sprake. Gemeenten mogen dus in hun bestemmingsplannen beperkingen opleggen aan detailhandelaren, zoals de gemeente Amsterdam doet met haar beleid om winkels te weren die zich louter op toeristen richten.

5.5 De wet Bibob

De wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) is tot stand gekomen om te voorkomen dat de overheid via vergunningen of subsidies criminele activiteiten faciliteert. De overheid kan op grond van deze wet de achtergrond van een ondernemer laten onderzoeken en een vergunningaanvraag weigeren of intrekken. De Bibob-screening kan ook worden ingezet voor vastgoedtransacties of bij andere opdrachten waarbij de overheid partij is. Een Bibob-onderzoek is een onderzoek naar de achtergrond van de aanvrager en van diens bedrijf. Het onderzoek bestaat uit screening van relevante strafbare (fiscale feiten). Ook kan het gaan om vermoedens, dat wil zeggen dat er nog niemand is veroordeeld. Een conclusie van ‘ernstig gevaar’ moet altijd worden onderbouwd met schriftelijk bewijs.

De wet Bibob is van toepassing op vergunningsplichtige activiteiten. Dit impliceert dat de activiteiten van souvenir- en eetwinkels, waarvoor geen vergunning is vereist, buiten de werking vallen. Een interessante ontwikkeling in dit verband is het besluit van de gemeente Amsterdam om in de Oude Hoogstraat, Nieuwe Hoogstraat, Damstraat en Oude Doelenstraat een vergunningplicht in te stellen voor bedrijfsmatige activiteiten, waarbij de Bibob-wetgeving van toepassing is. Dit besluit komt in het laatste hoofdstuk van dit rapport nog uitgebreider aan de orde.

5.6 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het liberaliserings- en dereguleringsbeleid dat sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is doorgevoerd, weerspiegelt de veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. De ontwikkelingen in het beleid voor de detailhandel kunnen tegen deze achtergrond worden begrepen. In essentie kwam deze ontwikkeling neer op een terugtrekkende beweging van de overheid ten gunste van de werking van de markt. Deze paragraaf beschrijft de maatschappelijke ontwikkelingen in kort bestek.

Economische tegenwind kenmerkte het Nederland van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Er was een recessie, de werkloosheid lag boven de 10% en de inflatie liep op. Het kabinet Lubbers-I (CDA/VVD) kwam met een bezuinigings- en hervormingsagenda. Een centraal onderdeel daarvan was het afstoten van staatseigendommen en het privatiseren of verzelfstandigen van overheidsdiensten. Alhoewel de verwachte besparingen in Nederland in eerste instantie uitbleven, werd het beleid voortgezet. Onder druk van een groeiend begrotingstekort zette Kabinet Lubbers-II (CDA-VVD) de privatiseringsagenda door. Staatsdeelnemingen zoals die rond post en telefonie werden in deze periode verzelfstandigd. De ontwikkelingen in het Nederland van de jaren tachtig stonden niet op zich: in het Verenigd Koninkrijk voerde Margaret Thatcher een harde hervormings- en privatiseringsagenda door en in de Verenigde Staten voerde Ronald Reagan een soortgelijk economisch beleid.

Vanaf de jaren negentig trok de economie geleidelijk aan. In deze jaren groeide de kritiek op het functioneren van de overheid, dat te weinig slagvaardig zou zijn door verkokering en bureaucratie. Het kabinet Lubbers-III (CDA/PvdA) trof daarom verschillende maatregelen om de overheid efficiënter en doelmatiger te laten opereren. Het verzelfstandigen van overheidsdiensten werd doorgezet, ook als bezuinigingsstrategie. In rap tempo werden overheidstaken uitbesteed, met een sterke groei van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) tot gevolg. De maatregelen waren gestoeld op de principes van het *new public management*, een besturingsfilosofie die in de jaren tachtig op was gekomen en in de jaren negentig in Nederland nog steeds veel invloed had. Centraal hierin staat de gedachte dat de overheid zou moeten worden gestuurd als een bedrijf. Wanneer principes uit de private sector worden toegepast op overheidsorganisaties, zou de overheid efficiënter, doelmatiger en doeltreffender worden.

In 1994 werd met de komst van de Paarse kabinetten een nieuwe weg ingeslagen. Het kabinet Kok-I (PvdA/VVD/D66) zette in op het verder stimuleren van marktwerking, waarbij een nieuwe balans tussen markt en overheid werd nagestreefd. Paars I was het eerste kabinet waar de confessionelen geen onderdeel van uitmaakten. De invoering van de nieuwe Winkeltijdenwet, die veel ruimte bood voor de openstelling van winkels, kan worden beschouwd als een duidelijke stijlbreuk met het verleden, met een duidelijke progressief/liberale signatuur. Naast de invoering van de Winkeltijdenwet werden er verdere liberaliseringsmaatregelen doorgevoerd. Zo werd de markt voor kansspelen geliberaliseerd, net als de advocatuur en de telecom- en energiesector. Nieuwe toetreders kregen de ruimte om deze markten te betreden.

Het overheidsbeleid was echter niet onomstreden. Adviesorganen als de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitten kritiek op de liberaliseringsagenda en de economische hervormingen. Zij waarschuwden onder meer voor de afbrokkeling van democratische controle bij het uitbesteden van overheidstaken. De verzelfstandiging van de NS in 1992 deed veel stof opwaaien en gaf een impuls aan deze discussie. De (on)mogelijkheid van private partijen om publieke belangen te dienen werd in deze periode een belangrijk onderwerp van gesprek.

Het nieuwe decennium markeert een omslagpunt in het enthousiasme voor het liberalisering- en dereguleringsbeleid. De maatschappelijke onvrede groeide en richtte zich op de terugtredende overheid. Pim Fortuyn brak de traditionele politieke machtsblokken open met zijn verzet tegen 'de puinhopen van Paars'. Zijn LPF kwam in 2002, na de moord op Fortuyn, met 26 zetels in de Tweede Kamer. Het kabinet Balkenende-I (CDA/LPF/VVD) leek met het motto 'sterke markt, sterke overheid' oog te hebben voor de kritiek op het liberaliserings- en dereguleringsbeleid. Van een koerswijziging was echter geen sprake. Er werd geredeneerd dat als de negatieve effecten van marktwerking

zouden worden opgelost, en meer aandacht zou komen voor de rol van de overheid als marktmeester, de negatieve effecten van privatisering zouden worden ondervangen. Ondanks de maatschappelijke zorgen die werden geuit over het verlies van grip van de overheid en de toenemende macht van buitenlandse investeerders, werden ook in de nieuwe eeuw nieuwe sectoren geliberaliseerd, zoals de kinderopvang en verschillende onderdelen van de zorg. Onder de kabinetten Balkenende werd het terugdringen van onnodige regels een belangrijk beleidsdoel. Deregulering zou ondernemers ruimte geven, wat de concurrentiekracht en het innovatieklimaat van de Nederlandse economie ten goede zou komen.

Inmiddels lijkt de invloed van het new public management tanende, mede als gevolg van groeiend verzet tegen te ver doorgevoerde marktwerking en de dominante economische bril waarmee naar de samenleving wordt gekeken. Politiek en overheid zoeken naar nieuwe paradigma's, waarbij bijvoorbeeld het concept van *public value* opgeld doet. De ruimte voor ondernemerschap, die door de afschaffing van de Vestigingswet, door de verregaande verruiming van de winkeltijden en door het wegnemen van drempels is bereikt, blijft echter ongewijzigd. De invoering van de Bibob-wetgeving is een van de weinige nieuwe wettelijke vereisten die bij het starten van een onderneming in de weg kan staan. Ondernemers lijken voor het overige vooral in te moeten spelen op de uitdagingen die de globalisering en digitalisering van de economie met zich meebrengt.

5.7 Conclusie

Op basis van voorgaande kan worden geconcludeerd dat er in de achterliggende vier decennia consequent overheidsbeleid is gevoerd gericht op het stimuleren en faciliteren van ondernemerschap. Belemmerende wet- en regelgeving, zoals de eisen om een onderneming te starten, maar ook de eisen met betrekking tot sluitingstijden en vestigingsbeleid werden weggenomen of verregaand verruimd. Het beleid is succesvol geweest, in zoverre dat er veel nieuwe ondernemers zijn gestart. Keerzijde van het liberaliserings- en dereguleringsbeleid is dat de overheid minder instrumenten in handen heeft om te sturen op het winkelaanbod en om ongewenste uitwassen en malafide praktijken tegen te gaan. De invoering van de wet Bibob is in dit verband overigens een belangrijke uitzondering, omdat dit gemeenten een basis biedt om ondernemers kritisch tegen het licht te houden en een vergunning te weigeren. Deze wetgeving geldt echter alleen voor vergunningsplichtige branches, waardoor dit instrument voor de aanpak van de problematiek rond souvenir- en eetwinkels niet bruikbaar is.

Deze conclusie geeft een antwoord op de eerste hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk hoe de eisen aan ondernemers in de detailhandel zich in de afgelopen decennia hebben ontwikkeld. In het volgende hoofdstuk staat het tweede deel van deze vraag centraal, namelijk hoe het toezicht op de ondernemers zich heeft ontwikkeld.

/ 6 Toezicht en handhaving

Dit hoofdstuk behandelt ontwikkelingen met betrekking tot toezicht en handhaving van de ongereguleerde detailhandel in de Amsterdamse binnenstad. Allereerst wordt beschreven hoe enkele overheidsinstanties een ontwikkeling hebben doorgemaakt naar meer risicogestuurd toezicht (6.1). De diverse betrokken partijen hebben elk een specifieke focus voor hun toezicht en handhaving, die nauw samenhangt met hun taakopdracht en bevoegdheden. Dit heeft beperkingen voor de aanpak van de problematiek rond souvenir- en eetwinkels. Samenwerking van organisaties, bijvoorbeeld bij multidisciplinaire controles biedt daarvoor een wenkend perspectief (6.2). Daarna komt de rol van toezicht en handhaving door de gemeente aan bod. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentelijke toezichthouders en handhavers, naast de politie, het meest zichtbaar aanwezig zijn in de binnenstad. Geïnterviewde ondernemers zijn echter kritisch over de invulling van het gemeentelijk toezicht (6.3). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waarmee het tweede deel van de eerste hoofdvraag van dit onderzoek wordt beantwoord, namelijk hoe het toezicht op ondernemers in niet-gereguleerde branches in de Amsterdamse binnenstad zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld (6.4).

6.1 Risicogestuurd toezicht

In de afgelopen decennia is bij verschillende toezichthouders sprake geweest van een ontwikkeling naar meer risicogestuurd toezicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor het toezicht door de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).

Ontwikkelingen in het toezicht door de Belastingdienst

In het eerste decennium van deze eeuw gingen controleurs van de Belastingdienst vaker dan nu het geval is fysiek op bezoek bij ondernemers. Een van de respondenten met wie we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken vertelt zelf als controlemedewerker te hebben gewerkt. Diens opdracht was controles uit te voeren op de btw-aangiftes. Ondernemers moesten dan de boeken laten zien en aantonen dat de teruggave waar zij om hadden verzocht correct was. Deze respondent herinnert zich dat er in die jaren vooral gestuurd werd op de aantallen controles. Een andere respondent van de Belastingdienst vertelt dat deze ‘fiscaal surveillanten’ een jas aan hadden waar het logo van de Belastingdienst op stond. Andere respondenten, niet werkzaam voor de Belastingdienst, herinneren zich deze periode ook. Een respondent vertelt dat het heel gebruikelijk was dat een startende ondernemer in de eerste jaren een keer de Belastingdienst op bezoek kreeg. De generieke preventieve werking van de controles stond in die jaren voorop. In de jaren die volgden, is het accent verlegd. Naast generieke en preventieve controles vindt meer risicogestuurd toezicht plaats. Met uiteenlopende analysemethoden filtert de Belastingdienst aangiftes uit waarbij mogelijk sprake is van fraude. Daarbij kijkt de Belastingdienst naar afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde.

Een van de respondenten van de Belastingdienst vertelt hoe bewerkelijk het is om complexe ondernemingsstructuren te doorgronden. De respondent vertelt over een winkel op de 9 Straatjes die verlies draait, terwijl elders in een holding via internetverkopen winst wordt gemaakt. Om een dergelijke complexe structuur echt te doorgronden, zijn gespecialiseerde medewerkers nodig.
In de achterliggende jaren heeft de Belastingdienst in RIEC-verband en in het kader van de Ondermijningsbrigade bijgedragen aan de aanpak van de problematiek rond souvenir- en eetwinkels. De inzet van de Belastingdienst in RIEC-verband wordt in afstemming met de RIEC-partners bepaald.

Ontwikkelingen in het toezicht van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)
De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) werkt landelijk en regionaal. Landelijk werkt men programmatisch op thema's als arbeidsuitbuiting, goed werkgeverschap of bijvoorbeeld de uitzendbranche. Het werk in de regio bestaat voornamelijk uit het oppakken van meldingen en verzoeken. Deze meldingen en verzoeken kunnen van burgers komen, maar ook van ketenpartners zoals de politie, gemeenten of bijvoorbeeld de IND. Ook ontvangt de NLA meldingen in RIEC-verband. Voor de Amsterdamse binnenstad zijn bijvoorbeeld de meldingen van het RIEC-Handhavingsknelpunt 1012 relevant. Op basis van een analyse van de meldingen en andere data bepaalt de NLA bij welke bedrijven een inspectie zal plaatsvinden. De NLA draagt zeer regelmatig bij aan (gezamenlijke) controles. De NLA benadrukt het belang van lokale en regionale samenwerking en heeft haar organisatie daar sinds 2022 op aangepast. De ervaring leert dat de aanpak van risico's op de arbeidsmarkt gebaat is bij samenwerking met andere overheidsorganisaties. In de volgende paragraaf komt het thema samenwerking uitgebreider aan bod.

In het kader van dit onderzoek is gesproken met een medewerker van de NLA. Deze respondent legt uit dat de NLA in het afgelopen decennium een ontwikkeling heeft doorgemaakt naar meer informatie- en risicogestuurd toezicht. In 2015 is een nieuwe manier van werken bij de Arbeidsinspectie ingevoerd. Tot die tijd genoten de inspecteurs van de Arbeidsinspectie veel vrijheid in hoe ze hun werk invulden. Met de introductie van de nieuwe werkwijze gingen de inspecteurs meer projectmatig en programmatisch werken, op basis van onderliggende risicoanalyses. Door de nieuwe manier van werken is de informatiepositie verbeterd en vindt er een betere registratie plaats. Als gevolg van de nieuwe manier van werken, hebben de inspecteurs wel minder ruimte hebben om zelf te beslissen om ergens binnen te stappen voor een controle. De ruimte voor ongeplande controles, bijvoorbeeld bij een bouwplaats, is beperkter. Overigens voert de NLA regelmatig her-controles uit bij ondernemers die eerder een overtreding begingen, de her-controles zijn fysieke controles.

6.2 Deelperspectieven en samenwerking

Uit de interviews met respondenten van onder meer de gemeente, de politie, het RIEC-bureau, de Belastingdienst en de NLA komt naar voren dat elk van de genoemde organisaties zich bewust is van de problematiek rond souvenir- en eetwinkels, maar dat het geen sinecure is om tot een gezamenlijke en sluitende aanpak te komen. De (juridische) mogelijkheid om informatie uit te wisselen is vaak beperkt. Overheidsinstanties kunnen informatie delen als dit voor de uitvoering van hun taak noodzakelijk is, wanneer dit wettelijk verplicht is of wanneer de sectorale wetgeving waaronder de betreffende instantie valt dit toestaat. Daarvan is niet altijd sprake. Een dergelijke eigen grondslag voor informatiedeling is noodzakelijk. In het kader van de samenwerking binnen het RIEC delen de betrokken partners informatie, maar ook daarbij geldt de eigen grondslag als basis.

Ter illustratie kan verwezen worden naar gemeenschappelijke controleacties in het kader van de Ondermijningsbrigade. Daaraan kunnen uiteenlopende partners deelnemen, zonder dat daarbij sprake is van informatiedeling. Elke partner voert de eigen controleactiviteiten uit, binnen de eigen taakopdracht. Alhoewel partijen hierbij geen informatie delen, trekken zij wel samen op, ieder vanuit de eigen kaders en mogelijkheden. Instanties maken zelf de afweging of zij bij een multidisciplinaire controleactie aansluiten. Verschillende overwegingen spelen daarbij een rol, waarbij de beschikbaarheid van capaciteit een belangrijke factor is. Keuzes over de inzet van capaciteit door partijen worden mede in RIEC-verband afgestemd.

De gezamenlijke acties zijn zinvol, omdat ze ertoe bijdragen dat een malafide ondernemer gelijktijdig en vanuit verschillende instanties wordt gecontroleerd. Uit de interviews blijkt dat er een spanningsveld bestaat tussen de taak en belangen van afzonderlijke organisaties en het collectieve doel om de praktijken van malafide ondernemers in de Amsterdamse binnenstad aan te pakken. Iedere afzonderlijke organisatie zal de beschikbare eigen capaciteit zo effectief mogelijk in willen zetten. Inzet op lichtere overtredingen heeft dan niet direct prioriteit. Het kan echter wel een aangrijpingspunt bieden waar andere organisaties een stap verder mee kunnen komen in hun onderzoek en aanpak. De optelsom van bevoegdheden van de verschillende organisaties biedt een basis voor een effectievere aanpak van deze specifieke problematiek.

Uit de interviews blijkt dat verschillende organisaties een specifiek eigen perspectief hanteren in hun toezicht, dat samenhangt met hun taakopdracht en wettelijk kader. De Belastingdienst kijkt bijvoorbeeld primair of een aangifte juist, tijdig en volledig is. Een ander voorbeeld geeft een respondent van de Kamer van Koophandel. Alhoewel de KvK bij het inschrijven van ondernemers in het handelsregister kritisch let op mogelijke fraude, beschikt de KvK niet over de bevoegdheid om op een later moment malafide ondernemers uit te schrijven. Deze respondent ziet daarom het verder ontwikkelen van één overheid als een wenkend perspectief, zodat zij elkaar kunnen versterken in de aanpak van problematiek. Als voorbeeld noemt deze respondent de samenwerking in het kader van een project rond malafide stichtingen.

De genoemde deelperspectieven, die samenhangen met de specifieke taak en bevoegdheden van organisaties, kunnen ertoe leiden dat evidente signalen die wijzen op bijvoorbeeld witwassen geen opvolging krijgen, omdat het vastleggen en delen van die signalen niet tot de taken en bevoegdheden van de desbetreffende organisatie behoren. De samenwerking in RIEC-verband biedt hiervoor een platform. Voor de betrokken partijen geldt dat er keuzes moeten worden gemaakt, omdat er meer opgaven en vragen zijn dan er capaciteit beschikbaar is. De inzet van partijen wordt, zoals hiervoor als is genoemd, in RIEC-verband afgestemd en geprioriteerd. Concreet betekent dat de inzet op de problematiek rond souvenir- en toeristenwinkels afgewogen wordt rond de inzet op andere fenomenen en onderzoeken.

In dit verband kan ook genoemd worden dat de problematiek rond souvenir- en eetwinkels niet altijd de hoogste prioriteit krijgt. Voor de politie geldt bijvoorbeeld dat er maar beperkt capaciteit beschikbaar is voor strafrechtelijk onderzoek naar malafide ondernemers in de Amsterdamse binnenstad, omdat dergelijke onderzoeken bewerkelijk zijn en omdat er een groot aanbod is van andere zaken die ook aandacht behoeven. In de praktijk lijkt de problematiek rond de souvenir- en eetwinkels te groot te zijn voor het servet, maar te klein voor het tafellaken. Het is problematiek die het niveau van het basisteam te boven gaat, maar die op het niveau van de districtelijke en regionale recherche minder prioriteit krijgt dan andere zaken (met meer impact) en fenomenen die op die niveaus voorliggen.

6.3 Gemeentelijk toezicht

Uit de interviews voor dit onderzoek blijkt dat de gemeentelijke toezichthouders en handhavers, naast de politie, het meest zichtbaar en aanwezig zijn in de Amsterdamse binnenstad. Respondenten wijzen er echter wel op dat ook het gemeentelijk toezicht aan verandering onderhevig is. In het verleden controleerde de gemeente nauwlettend de naleving van de winkelsluitingstijden. Daar ligt tegenwoordig minder de nadruk op. De aandacht voor de leefbaarheid van de binnenstad krijgt daarentegen veel aandacht. In dat verband ziet de gemeentelijke directie Toezicht en Handhaving

Openbare Ruimte (THOR) toe op een juist gebruik van de *openbare ruimte*. Te denken valt aan toezicht en handhaving op alcoholgebruik in alcoholverbodsgebieden, overlastgevend gedrag van personen, illegaal geplaatste objecten, illegaal aangeboden afval, taxi-overlast, het verwijderen van fietswrakken en vele andere vormen van overlast in de openbare ruimte. De afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) van stadsdeel Centrum ziet toe op een juist gebruik van de *gebouwde omgeving*, zoals toezicht en handhaving op geluidsoverlast bij horeca, de bouwkundige staat van panden, naleving van vergunningsvoorwaarden, handhaving op bestemmingsplanovertredingen en handhaving op kleine welstand zoals gevelreclame.

Ondernemers met wie gesproken is in het kader van dit onderzoek tonen zich kritisch over de aandacht die de gemeente besteedt aan kleine overtredingen. Gedetailleerde regels over wat wel en niet mag in een winkel en in de openbare ruimte belemmeren bonafide ondernemers in hun ondernemerschap, luidt de klacht. Het tast het rechtsgevoel van deze ondernemers aan, omdat de overheid er in hun ogen niet in slaagt evidente malafide praktijken aan te pakken, terwijl bonafide ondernemers wel streng worden gehandhaafd. Dit thema komt in het volgende hoofdstuk nader aan bod.

Tegelijkertijd vragen ondernemers óók aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte en voor de uitstraling van winkelstraten. Schoon, heel en ruimtelijk is een collectief belang van zowel ondernemers en gemeente als van bewoners en bezoekers van de binnenstad. Geïnterviewde ondernemers storen zich aan het gedrag van ondernemers die hun afval lukraak op straat plaatsen, in plaats van deze netjes af te laten voeren en daar de kosten voor te dragen. Zij tonen zich ook bezorgd over het gebrek aan betrokkenheid bij de straat als geheel.

De aandacht die ondernemers vragen voor de kwaliteit van de openbare ruimte staat op spanning met de gelijktijdige pleidooien voor ruimte voor ondernemerschap. De inspanningen van de gemeentelijke toezichthouders en handhavers zijn er immers ook op gericht om deze collectieve belangen en waarden te bewaken, wat onvermijdelijk gepaard gaat met het opstellen en handhaven van (gedetailleerde) regels. In het kader van dit onderzoek zijn geen interviews gevoerd met medewerkers van de afdelingen THOR en VTH van de gemeente. Het is de moeite waard om dit spanningsveld tussen collectieve belangen en de ruimte voor individueel ondernemerschap nader met genoemde afdelingen te onderzoeken, juist vanuit het perspectief om bonafide ondernemers die kwaliteit toevoegen aan het winkelaanbod voor de binnenstad te behouden.

Bestemmingsplan Winkeldiversiteit

Een specifieke vermelding behoeven de inspanningen die de gemeente doet voor de winkeldiversiteit in de binnenstad. In 2018 werd het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum van kracht, dat bepaalt dat voor het postcodegebied 1012 en veertig andere straten in de binnenstad nieuwe winkels die alleen op toeristen zijn gericht niet meer zijn toegestaan. Voordat dit bestemmingsplan van kracht werd, is het bestaande winkelaanbod nauwgezet gedocumenteerd. Deze informatie is in een app beschikbaar, zodat handhavers de informatie makkelijk op kunnen vragen om na te gaan of sprake is van een nieuwe toeristenwinkel of niet. Bij het handhaven van dit bestemmingsplan is uiteraard de vraag relevant wanneer sprake is van een toeristenwinkel en wanneer niet. Mag een winkel die huishoudelijke artikelen verkoopt ook souvenirs verkopen? Waar ligt de grens? In het bestemmingsplan wordt dit uitgewerkt door onder meer te stellen dat een winkel niet meer dan 5% van het netto winkeloppervlak voor souvenirs mag benutten én dat die bovendien achterin de winkel

moeten worden opgesteld.[2] Deze uitwerking leidt in de praktijk tot veel werk voor de handhavers, die met meetlint en rekenmachine moeten onderzoeken of een ondernemer in strijd handelt met het bestemmingsplan of niet.

6.4 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat het toezicht op ondernemers in niet-gereguleerde branches in de Amsterdamse binnenstad in de achterliggende decennia een ontwikkeling heeft doorgemaakt waarbij de nadruk meer is komen te liggen op risicogestuurd toezicht dat op basis van informatieanalyses wordt uitgevoerd. De achterliggende gedachte is dat gerichte, informatie- en risicogestuurde inzet tot een doelmatiger inzet van de capaciteit leidt. Fysieke controles met een generieke, preventieve werking vinden nog wel plaats, maar minder dan voorheen. Tegelijkertijd is de capaciteit voor (fysiek) toezicht door bezuinigingen en reorganisaties bij een aantal toezichthouders afgenomen. Een consequentie van deze ontwikkeling is dat de ogen en oren van een deel van de toezichthouders uit de binnenstad van Amsterdam zijn verdwenen. De kans dat een ondernemer willekeurig door een overheidsorganisatie gecontroleerd wordt, is kleiner geworden, zeker als een ondernemer er voor waakt om in het oog te springen.

Gemeentelijke handhavers en toezichthouders vervullen volgens respondenten een belangrijke rol om malafide praktijken te signaleren. Voor veel partners van de gemeente zijn signalen van de gemeente een startpunt voor hun eigen toezichts- en controleactiviteiten. Voor een effectieve aanpak is het van belang dat de verschillende organisaties elkaar weten te vinden en elkaar met hun specifieke bevoegdheden en informatiepositie steunen. Dit is niet vanzelfsprekend, omdat iedere organisatie eigen prioriteiten stelt, gegeven de schaars beschikbare capaciteit. Het is naar het oordeel van de onderzoekers om die reden van belang dat de meest betrokken partijen een meerjarig commitment uitspreken om de problematiek rond souvenir- en eetwinkels structureel aan te pakken. De multidisciplinaire controles die in het kader van de Ondermijningsbrigade worden georganiseerd, alsmede de integrale aanpak van casuïstiek in RIEC-verband, laten zien dat dit kan en effect sorteert.

Met deze conclusie en die uit het voorgaande hoofdstuk is de eerste hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord, namelijk hoe de eisen aan en het toezicht op ondernemers in niet-gereguleerde branches in de binnenstad zich in de afgelopen decennia hebben ontwikkeld.

[2] Dit geldt voor winkels die na het inwerkingtreden van het bestemmingsplan zijn gestart of die daarvoor 5% of minder van het winkeloppervlak voor souvenirs gebruikten. Voor andere winkels geldt het overgangsrecht.

/ 7 De economische structuur

In dit hoofdstuk wordt de tweede hoofdvraag van het onderzoek beantwoord, namelijk in hoeverre bonafide ondernemers nadeel ondervinden van de aanwezigheid van malafide ondernemers in de Amsterdamse binnenstad. Allereerst staan we stil bij de vraag hoe bonafide ondernemers inspelen op de uitdagingen en omstandigheden van de Amsterdamse binnenstad (7.1). Daarna gaan we in op de nadelige effecten die zij ondervinden van de aanwezigheid van malafide ondernemers, zoals opwaartse druk op de winkelhuren (7.2). Andere voorbeelden van nadelige effecten zijn de concurrentie die bonafide ondernemers ervaren (7.3), de negatieve impact op de kwaliteit van de winkelstraten (7.4) en een aantasting van het rechtsgevoel (7.5). Het hoofdstuk besluit met een conclusie waarin we stilstaan bij de impact van malafide ondernemers op de economische structuur in de binnenstad van Amsterdam (7.6).

7.1 De positie van bonafide ondernemers

Vastgoeddeskundigen en deskundigen op het gebied van de lokale economie wijzen erop dat het voor de inwoners van Amsterdam niet meer interessant is om naar de binnenstad te gaan. Goede en bijzondere winkels zijn er ook in de winkelstraten buiten het centrum. De massale toeristenstroom en het winkelaanbod dat op toeristen is gericht, maakt dat Amsterdammers de binnenstad eerder mijden dan opzoeken. In combinatie met de hoge winkelhuren, maakt dit het voor de ondernemers die zich richten op de lokale bevolking niet makkelijk om het hoofd boven water te houden.

Ook de opkomst van online winkelen legt druk op de lokale ondernemers. Een respondent wijst erop dat er landelijk verwacht wordt dat de behoefte aan winkelruimte door de opmars van webwinkelen met tientallen procenten zal dalen. In de Amsterdamse binnenstad is die ontwikkeling overigens nog niet zichtbaar. Er is geen sprake van oplopende leegstand. Het roept volgens deze respondent de vraag op in hoeverre er in de binnenstad sprake is van een normale economische dynamiek. De respondent twijfelt daaraan en vermoedt dat de aanwezigheid van malafide ondernemers ervoor zorgt dat de winkelpanden verhuurd blijven, zonder dat er een economisch verdienmodel onder ligt.

Dat laat onverlet dat er ook bonafide ondernemers zijn die zich goed weten staande te houden ondanks de specifieke omstandigheden in de binnenstad. Het zijn ondernemers die ervoor gekozen hebben zich specifiek op de toeristenmarkt te richten. Respondenten noemen verschillende voorbeelden van bonafide eetwinkels, die een gezonde bedrijfsvoering hebben. Het zijn zaken die altijd vol zitten. De constante klantenstroom in combinatie met de hoge marges voor hun producten (snoep, pannenkoeken, stroopwafels, etc.) maakt dat zij in staat zijn huren van vele duizenden euro's per maand te betalen. Overigens zijn er ook voorbeelden bekend van malafide ondernemers die een goed lopende zaak hebben.

Een ander verdienmodel voor bonafide winkels is gebaseerd op het concept van omnichannel shopping. Een fysieke winkel in de Amsterdamse binnenstad wordt dan benut als etalage voor een bepaald product of merk. Het doel is niet zozeer om in de winkel het product te verkopen, maar vooral om mensen het product te laten zien, voelen en ervaren. De winkel hoeft dan ook geen hoge omzet te draaien, omdat de kosten mede opgebracht worden uit de marketingbudgetten van het desbetreffende merk. Mensen hoeven er niet te kopen, dat doen ze op internet wel, of bij andere verkooppunten. Dit is dus een heel ander verdienmodel dan dat van bonafide eet- en

souvenirwinkels, die het wel van de directe verkoop moeten hebben. Maar ook bij dit verdienmodel is de stroom mensen die de binnenstad bezoekt een belangrijke factor. Merken willen betalen om in de binnenstad te zitten, bijvoorbeeld op de 9 Straatjes of op de Kalverstraat, simpelweg om gezien te worden. En dat mag best wat kosten.

Uit deze voorbeelden blijkt dat er een duidelijke wisselwerking is tussen het winkelaanbod en het toerisme. De hoogte van winkelhuren hangt samen met het aantal passanten en met het omzetpotentieel op een locatie, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Verhuurders kunnen hoge huren vragen. Ondernemers moeten zich, om die huren te kunnen betalen, ook richten op een aanbod en winkelconcept dat de potentie van een hoge omloopsnelheid maximaal benut. Enkele respondenten wijzen op een zelfversterkend effect, waardoor de ruimte voor winkels met een afwijkend aanbod afneemt. De laatste kledingwinkel in een straat vol eetwinkels heeft het niet makkelijk, vat een respondent samen.

Aannemelijk is dat de opwaartse druk op de winkelhuren problematisch is voor een deel van de bonafide ondernemers in de binnenstad. Verschillende respondenten vertellen verhalen over stille armoede onder bonafide ondernemers. Een vastgoeddeskundige weet van ondernemers die in de coronatijd om huuraanpassing vroegen en hun jaarverslagen aan de verhuurder moesten overleggen. Daaruit bleek dat deze ondernemers het niet makkelijk hadden. Soms is het pure armoede, vertelt deze respondent, die een voorbeeld geeft van drie mannen die met elkaar een restaurantje runnen. De mannen werken zestig uur per week, leven rond het minimumloon en delen met elkaar een sociale huurwoning. Een andere respondent denkt dat ondernemers die niet witwassen, soms vermoedelijk ‘een beetje buiten de lijntjes kleuren’ om zich staande te kunnen houden en de hoge winkelhuren te kunnen betalen. De ondernemers die het niet breed hebben, zijn kwetsbaar voor ondermijnende criminaliteit, benadrukken verschillende respondenten. Ze zullen mogelijk ook bereid zijn hun huurcontract over te doen aan een andere partij, als die hen daar een aantrekkelijk aanbod voor doet. Het draagt bij aan de verschraling van het winkelaanbod en aan de dominantie van de bonafide en malafide partijen die wel makkelijk de huur weten te betalen.

In de interviews is respondenten gevraagd in hoeverre de aanwezigheid van malafide ondernemers in de binnenstad nadelige effecten heeft voor bonafide ondernemers. Uit de antwoorden blijkt dat de aanwezigheid van malafide ondernemers op verschillende manieren van invloed is op de positie van bonafide ondernemers. De opwaartse druk op de winkelhuren en de impact op de kwaliteit van de winkelstraten noemen respondenten als belangrijkste factoren. Daarnaast wijzen respondenten op directe concurrentie en oneerlijke concurrentie. Ondernemers zelf noemen daarnaast ook op de aantasting van hun rechtsgevoel. Elk van deze aspecten wordt hieronder nader toegelicht.

7.2 Opwaartse druk op de huurprijzen

De hoge winkelhuren in de binnenstad zijn er de oorzaak van dat sommige bonafide ondernemers besluiten hun onderneming te staken, omdat het niet langer uit kan. Andere bonafide ondernemers richten zich met hun aanbod en winkelconcept specifiek op de toeristenmarkt. Voor winkels met een afwijkend aanbod is het lastig het hoofd boven water te houden. Er is veel vraag naar winkelruimte in de binnenstad, simpelweg omdat er geld te verdienen valt aan het toerisme. De aanwezigheid van malafide ondernemers draagt bij aan de schaarste aan winkelruimte. Het draagt ook bij aan de opwaartse druk op de winkelhuren, vertellen respondenten. Een respondent denkt dat het einde van de stijging van de winkelhuren nog lang niet in zicht is, omdat de winkelhuren in de Amsterdamse binnenstad vergeleken met andere wereldsteden nog laag zijn. Deze respondent refereert daarbij

echter vooral aan de ontwikkeling van de winkelhuren in de grote winkelstraten, waar de landelijke ketens en grote merken zich vestigen.

Respondenten zijn het erover eens dat de aanwezigheid van malafide ondernemers op twee manieren van invloed is op de winkelhuren. Ten eerste bezetten malafide ondernemers panden die daarmee niet voor bonafide ondernemers beschikbaar zijn. Zij dragen zo bij aan de schaarste aan winkelvastgoed, wat een prijsopdrijvend effect heeft. En ten tweede dragen malafide ondernemers bij aan hoge huren, doordat zij die bedragen makkelijk kunnen betalen. Zij hebben immers een heel andere inkomstenbron. Als malafide ondernemers via de huur witwassen, hebben zij bovendien een duidelijk belang bij hoge huren. Hoe hoger de huur, hoe meer er immers witgewassen kan worden. De pandeigenaar zal dan zelf echter onderdeel uitmaken van het malafide systeem, waardoor er in dit geval geen sprake is van directe marktverstoring. De winkel zou immers niet op reguliere wijze verhuurd worden. Indirect kan echter wel sprake zijn van marktverstoring, door de eerder benoemde opwaartse druk op de huren voor aanpalende panden.

7.3 Concurrentie

Bonafide ondernemers kunnen nadeel ondervinden van malafide ondernemers als deze rechtstreeks concurreren om dezelfde klant. Er zijn signalen van malafide winkels die veel klanten trekken. Respondenten vinden het echter lastig in te schatten in hoeverre daadwerkelijk sprake is van toegenomen concurrentie. Uit de interviews met ondernemers die voor dit onderzoek zijn gevoerd komt naar voren dat zij zich vooral bezorgd tonen over de opwaartse druk op de winkelhuren en de verschraling van het winkelaanbod, meer dan over de directe concurrentie door malafide souvenir- en eetwinkels. Daarbij speelt ook een rol dat er malafide winkels zijn die maar weinig klanten trekken. Voor de malafide ondernemer is dat niet problematisch, omdat de verdiensten uit andere bron komen. Deze winkels die maar beperkt aanloop hebben vormen geen rechtstreekse concurrentie voor de bonafide ondernemers, dit in tegenstelling tot malafide winkels die wel veel bezoekers trekken.

Overigens neemt deze bevinding niet weg dat ondernemers nauwlettend volgen hoe de concurrentie zich ontwikkelt. Zo vertelt een bonafide ondernemer, actief in de zoetwarenbranche, de opmars van grote buitenlandse snoepwinkels op de voet te volgen. Vooralsnog heeft de omzet van deze ondernemer er niet onder te lijden, maar de vraag is of dat zo blijft. Het publiek zal immers maar in een of enkele winkels iets kopen.

Respondenten wijzen er ook op dat bonafide ondernemers nadeel kunnen ondervinden van oneerlijke concurrentie. Voorbeelden van oneerlijke concurrentie zijn het zwart betalen van personeel, het afromen van omzet, waardoor er minder belasting betaald hoeft te worden en het verkopen van illegale producten. De verkoop van vervalste merkartikelen is een ander duidelijk voorbeeld van oneerlijke concurrentie, die bonafide ondernemers schaadt.

7.4 Impact op de kwaliteit van winkelstraten

De monocultuur van op toeristen gerichte souvenir- en eetwinkels gaat ten koste van de diversiteit van het winkelaanbod. Op langere termijn tast dat de kwaliteit van de winkelstraten aan. En dat gaat weer ten koste van het omzetpotentieel van de op een Amsterdams publiek gerichte ondernemer. Een winkelstraat moet aantrekkelijk zijn om publiek te trekken. Ondernemers zijn daarom afhankelijk

van de uitstraling van de andere winkels in de straat. Niet voor niets is de huurprijs van een winkelpand mede afhankelijk van de kwaliteit van het aanbod in naastgelegen panden. De aanwezigheid van malafide ondernemers kan afbreuk doen aan de kwaliteit van een winkelstraat, als het ondernemers betreft die niet of nauwelijks in hun zaak investeren, of als sprake is van 'vage' winkels, waarbij onduidelijk is waar de winkel op is gericht. Een van de respondenten vertelt hoe dit in de praktijk werkt: deze ondernemer heeft de kwaliteit van diens straat achteruit zien gaan door de komst van schimmige winkels. Er was geen sprake van directe concurrentie, maar van een indirect effect op de omzet, omdat het winkelend publiek een andere route koos. Een andere respondent legt uit winkelstraten een bepaald profiel hebben, en als het zwaartepunt omslaat in laagwaardige toeristenwinkels, blijft de klandizie voor andere winkels weg.

Respondenten wijzen er ook op dat de betrokkenheid van malafide ondernemers bij de straat beperkt is. Deze ondernemers investeren niet in de leefbaarheid van de straat. Deelname in een Bedrijfsinvesteringszone (BIZ) gebeurt niet vanuit betrokkenheid bij de straat, maar omdat het verplicht is deel te nemen. Enkele bonafide ondernemers met wie gesproken is in het kader van dit onderzoek vertellen zich te ergeren aan het gebrek aan betrokkenheid, bijvoorbeeld bij het schoonhouden van de straat. Het blijkt niet vanzelfsprekend dat ondernemers een 'goede buur' voor elkaar zijn. Overigens hoeft dit niet alleen te gelden voor malafide ondernemers, maar kan dit ook spelen bij bonafide ondernemers die weinig binding met de straat hebben. Anderzijds zijn er ook van het omgekeerde voorbeelden zichtbaar: ondernemers die samenwerken in een collectief om de kwaliteit van de winkelstraat te verbeteren, kunnen ervoor zorgen dat deze een nieuw en lokaal publiek trekt, waardoor de omgeving aantrekkelijker wordt voor andere ondernemers om in te investeren. De ontwikkeling van de Zeedijk is hiervan een voorbeeld.

De inzet van gemeentelijke deelnemingen als de NV Zeedijk en Stadsgoed laat zien dat het niet onmogelijk is winkels met een ander profiel, dat bijdraagt aan de winkeldiversiteit, aan te trekken en te behouden. Voor een gezonde bedrijfsvoering is het dan wel nodig gematigde huren te vragen. Deze organisaties, waarvan de gemeente Amsterdam aandeelhouder is, kunnen dat faciliteren, doordat zij de onrendabele top van de huurprijs voor eigen rekening nemen. Dit illustreert dat het niet onmogelijk is om invloed uit te oefenen op de samenstelling van het winkelbestand, maar het laat ook zien dat het aangrijpingspunt daarvoor in belangrijke mate de huren zijn.

7.5 Aantasting van het rechtsgevoel

Een volgend effect van de aanwezigheid van malafide ondernemers betreft de aantasting van het rechtsgevoel van ondernemers. Dit aspect komt vooral naar voren in de gesprekken met de ondernemers die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd. De aanwezigheid van vermoedelijke malafide ondernemers doet iets met de 'moraliteit', zoals een van de respondenten het verwoordt. De geïnterviewde ondernemers kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat malafide praktijken lonen, omdat de overheid niet of nauwelijks ingrijpt.

De geïnterviewde ondernemers hebben geen onomstotelijk bewijs dat bepaalde ondernemers niet bonafide zijn, maar wijzen met name op het gebrek aan klanten en de schimmige uitstraling van de betreffende winkels, waar vrijwel geen economische activiteit te bespeuren valt. Een ondernemer vertelt goede zaken te doen, maar daar ook heel hard voor te moeten werken. Hoe kan het dan dat een naastgelegen ondernemer, die al jaren nauwelijks klanten trekt, zich ook weet te handhaven? En waarom grijpt de overheid niet in bij de op toeristen gerichte supermarkt, waar geen prijzen staan vermeld en waar toeristen worden afgezet? De ondernemer stoort zich aan deze rechtsongelijkheid.

Het ondergraaft zijn vertrouwen in de overheid. Dit gevoel wordt nog verder versterkt doordat de overheid de bonafide ondernemers wél weet te vinden, menen deze respondenten. Een ondernemer, actief in de souvenirbranche, wijst op de vele belastingen die betaald moeten worden. Andere respondenten, zowel ondernemers als hun belangenbehartigers, wijzen op het handhavingsbeleid van de gemeente. Handhavers hebben veel oog voor kleine overtredingen, zoals een ondernemer die een tafeltje plaatste waar bezoekers een broodje konden eten. Het stoort deze ondernemers, omdat deze winkeliers juist ondernemerschap tonen en klanten willen trekken en binden. De gemeente belemmert in hun ogen de ruimte voor dit ondernemerschap, terwijl de schimmige winkels, waar volgens respondenten overduidelijk sprake is van malafide praktijken, met rust worden gelaten. Het creëert een context waarin normoverschrijding eerder normaal is dan andersom. Dit ondermijnt sluipenderwijs het bonafide ondernemersklimaat, vrezen respondenten. Deze bevinding sluit aan bij de klassieke gelegenheidstheorie van Felson en Cohen (1979), waarbij criminaliteit verklaard wordt door onder meer het ontbreken van adequaat toezicht.

7.6 Conclusie

Uit voorgaande volgt dat er in de Amsterdamse binnenstad een nauw verband is tussen de toeristenstroom, het winkelaanbod en de winkelhuren. De grote toeristenstroom leidt tot een aanbod van winkels die zich op toeristen richten. Die verkopen producten met relatief hoge marges en omloopsnelheid. Dat stelt hen in staat relatief hoge winkelhuren te betalen. Dit leidt tot een opwaarts effect op de winkelhuren. Hierbij is een mogelijk verstorend effect door de aanwezigheid van malafide ondernemers nog buiten beschouwing gelaten. Voor winkels die zich niet op toeristen richten maar op de bewoners van de binnenstad of, in bredere zin, op Amsterdammers, is dit kenmerk van de economische structuur van de binnenstad problematisch: zij kunnen minder makkelijk een hogere prijsstellig hanteren, omdat hun klanten dan verstek laten gaan. Maar zij moeten wel de hoge huren betalen.

Daarnaast hebben zij belang bij de aanwezigheid van andere winkels die ook op het Amsterdamse publiek zijn gericht. Het groeiende aanbod van toeristenwinkels leidt echter juist tot een verschraling van het winkelbestand. Dit gaat ten koste van de aantrekkingskracht voor Amsterdammers. De Amsterdamse binnenstad is volgens respondenten steeds meer een gebied voor toeristen geworden waar de gewone Amsterdammer niets heeft te zoeken. De toeristen hebben eigen behoeften en voorkeuren, door een van de respondenten samengevat in de drieslag ‘eten, drinken en entertainment’. Dat werkt door in het winkelaanbod. Overigens is het niet onmogelijk het tij te keren en winkels met een ander profiel te trekken, zoals de inspanningen van gemeentelijke deelnemingen als de NV Zeedijk en Stadsgoed laten zien, die met gericht huurbeleid startende winkeliers een steuntje in de rug geven.

Dit onderzoek wijst uit dat de aanwezigheid van malafide ondernemers meerdere negatieve effecten kent voor bonafide ondernemers. Opwaartse druk op de winkelhuren en aantasting van de diversiteit en kwaliteit van de winkelstraten en de kwaliteit van het winkelaanbod zijn daarvan de voornaamste. Zorgelijk is verder de aantasting van het rechtsgevoel van bonafide ondernemers. Zij ervaren dat malafide ondernemers buiten schot blijven, terwijl de gemeente volgens hen wel oog heeft voor de handhaving van lichte overtredingen. De (lokale) overheid en de bonafide ondernemers lijken daardoor eerder tegenover elkaar te staan, dan naast elkaar, terwijl zij een gezamenlijk belang hebben bij een economisch vitale en leefbare binnenstad. Welke aanpak dit vergt, is het onderwerp van het laatste hoofdstuk van dit rapport.

/ 8 Consequenties voor de aanpak

In de voorgaande hoofdstukken zijn de twee hoofdvragen van dit onderzoek beantwoord:

- In hoofdstukken 5 en 6 werd de eerste onderzoeksvraag beantwoord, namelijk hoe de eisen aan en het toezicht op ondernemers in de niet-gereguleerde detailhandel zich in de achterliggende decennia hebben ontwikkeld. Geconcludeerd werd dat de eisen aan ondernemers in de achterliggende decennia door bewust overheidsbeleid versoepeld zijn, zodat het makkelijk is om een onderneming te starten en je als ondernemer ergens te vestigen. Tegelijkertijd vindt toezicht meer risicogestuurd plaats. De kans dat een ondernemer willekeurig gecontroleerd wordt door een overheidsinstantie is kleiner geworden. Het meest zichtbaar en aanwezig zijn gemeentelijke toezichthouders en handhavers. In het instrumentarium van de overheid biedt de Bibob-wetgeving echter wel nieuwe mogelijkheden om malafide ondernemers aan te pakken, al geldt dit alleen voor vergunningsplichtige ondernemingen.

- In hoofdstuk 7 is de tweede onderzoeksvraag beantwoord, namelijk in hoeverre bonafide ondernemers in de binnenstad nadeel ondervinden van de aanwezigheid van malafide ondernemers. Geconcludeerd werd dat bonafide ondernemers vooral nadeel ondervinden doordat de aanwezigheid van malafide ondernemers bijdraagt aan de opwaartse druk op winkelhuren. Een ander nadeel is dat de aanwezigheid van schimmige winkels afbreuk doet aan de kwaliteit van winkelstraten en daarmee van invloed is op het omzetpotentieel van bonafide ondernemers. Ook kunnen bonafide ondernemers directe concurrentie ervaren, als malafide ondernemers dezelfde producten aanbieden als bonafide ondernemers. Een laatste nadelig effect is de aantasting van het rechtsgevoel, als bonafide ondernemers ervaren dat de overheid hen wel controleert, maar malafide ondernemers niet worden aangepakt.

In dit laatste hoofdstuk staan we stil bij de consequenties van onze bevindingen voor de aanpak van de problematiek rond souvenir- en eetwinkels in de Amsterdamse binnenstad. Daarbij gaan we zowel in op het aspect van de ondermijnende criminaliteit als op de leefbaarheid en (ondernemers)kwaliteit van de binnenstad.

8.1 Werkzame principes uit de huidige aanpak

De gemeente Amsterdam (in samenwerking met haar partners) voert al ruim 25 jaar een specifiek beleid om de problematiek van (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse binnenstad te keren. Aanleiding was destijds de conclusie uit het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) dat de criminaliteit op de wallen *out of control* was. Het leidde enkele jaren later tot het aanstellen van een wallenmanager en weer later tot de gecoördineerde bestuurlijke aanpak. Terwijl aanvankelijk in werd gezet op gerichte en gecoördineerde handhaving, verschoof later de aandacht naar de economische infrastructuur in het wallengebied. Aanleiding was de conclusie uit het rapport *Grenzen aan de handhaving* (Gemeente Amsterdam, 2007) dat handhaving alleen onvoldoende was om de problematiek op te lossen. Er moest ook ingegrepen worden in de criminogene infrastructuur. In de jaren die volgden werkten de gemeente, politie en justitie en de rijksoverheid samen in de aanpak van de criminele structuren in het wallengebied. Dit gebeurde in het kader van het project Emergo, dat liep tot 2012 (Projectgroep Emergo, 2012). Deze samenwerking kan als voorloper worden beschouwd van de huidige

samenwerking in de aanpak van ondermijnende criminaliteit in RIEC-verband. Daarnaast werd in het kader van het project 1012 vanaf 2008 tien jaar lang gewerkt aan het 'opschonen' van de wallen. Het doel van 1012 was om de criminele infrastructuur te doorbreken door de aanwezigheid van overlastgevende en criminogene branches te verminderen. Tegelijkertijd stelde de gemeente zich ten doel het gebied economisch op te waarderen door in te zetten op een kwalitatief hoogwaardiger aanbod van winkels en voorzieningen. In 2018 concludeerde de Rekenkamer dat 1012 weliswaar het nodige succes had geboekt (112 prostitutieramen en 48 coffeeshops waren gesloten), maar dat de gemeente niet was geslaagd in haar ambitie om de kwaliteit van het 1012-gebied op te waarderen. In de laatste jaren wordt de aanpak gecontinueerd door het team Amsterdamse aanpak ondermijning van de gemeente. Sinds 2020 is er daarnaast de programmatische Aanpak Binnenstad, die primair gericht is op de leefbaarheid van de binnenstad. De ambitie is van de binnenstad een plek te maken waar bewoners graag wonen, waar Amsterdammers graag komen en waar creatieve ondernemers de ruimte krijgen.

Voorgaande beschrijving laat zien hoe de gemeente al lange tijd werkt aan de aanpak van de problematiek in de binnenstad. Over de jaren heen is de aard van de problematiek dynamisch gebleken. De specifieke problematiek rond souvenir- en eetwinkels die in dit onderzoek wordt behandeld, speelde bij de oorspronkelijke wallenaanpak nog niet of niet in deze mate. We zien dat de problematiek rond ondermijnende criminaliteit zich al lang niet meer beperkt tot het wallengebied, maar de hele stad raakt. In het kader van dit onderzoek vertelden respondenten over soortgelijke problematiek in andere delen van de stad. Uit hun verhalen blijkt ook dat de aanpak een lange adem vergt. Vooral continuïteit is van belang, omdat de problematiek anders weer de kop opsteekt.

Aan de interviews ontlenen wij de enkele werkzame principes uit de huidige aanpak:

- Respondenten benadrukken ten eerste het belang van samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties. Partijen hebben elkaar nodig en kunnen elkaar versterken. De ervaringen met de samenwerking in RIEC-verband zijn positief. Dat geldt ook voor de multidisciplinaire controleacties in het kader van de Ondermijningsbrigade.
- De rol van gemeentelijke deelnemingen als de NV Zeedijk en Stadsgoed is ook van belang. Zij creëren de condities waardoor bonafide ondernemers met een onderscheidend aanbod een kans maken in de binnenstad. Zij kunnen bovendien sneller schakelen dan de gemeente als er vastgoedposities beschikbaar komen die van strategisch belang zijn voor de kwaliteit van winkelstraten.
- Met het bestemmingsplan Winkeldiversiteit heeft de gemeente een instrument in handen om de groei van het aantal toeristenwinkels te remmen. De handhaving is echter arbeidsintensief, maar dat doet niet af aan het belang en de strategische waarde van dit instrument.
- Met het instellen van de vergunningplicht in de Hoogstraten heeft de gemeente bovendien een instrument in handen om ondernemers te screenen in het kader van de wet Bibob. Hiermee kunnen malafide ondernemers worden geweerd. Alhoewel ook dit een arbeidsintensieve aanpak is, is het zeker een instrument om voor de toekomst te behouden.

Over de hiervoor beschreven maatregelen en instrumenten tonen respondenten zich positief. Respondenten zijn echter ook kritisch. Meerdere respondenten wijzen erop dat de politie en de Belastingdienst c.q. FIOD meer werk zouden moeten maken van de aanpak van malafide ondernemers. Andere respondenten wijzen er echter op dat dergelijk onderzoek arbeidsintensief is, een lange doorlooptijd kent en dat er vaak sprake is van schaarse capaciteit bij een groot aantal opgaven.

Voorgaande leidt tot de constatering dat de huidige bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak nuttig en noodzakelijk is, maar uiteindelijk niet toereikend om de problematiek rond souvenir- en eetwinkels, en in bredere zin rond ondermijnende criminaliteit en de gevolgen daarvan voor de stedelijke economie, structureel op te lossen. Dit onderzoek laat bovendien zien dat de problematiek mede is ontstaan doordat het overheidsbeleid decennia lang is gericht op deregulering en het faciliteren van ondernemerschap, terwijl tegelijkertijd ingeboet is op het toezicht op ondernemers en de handhaving van wet- en regelgeving. Onbedoeld neveneffect van dit beleid is geweest dat malafide ondernemers de ruimte hebben gekregen – en genomen. De preventieve werking van toezicht is afgenomen, terwijl het zelfreinigende en zelfcorrigerende vermogen van de markt uit is gebleven. De overheid heeft daardoor maar zeer beperkt grip op de problematiek van ondermijnende criminaliteit en de malafide praktijken zoals die rond souvenir- en eetwinkels.

8.2 Aanvullende maatregelen en instrumenten

Als de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van de ondermijnende criminaliteit in de Amsterdamse binnenstad haar grenzen heeft bereikt, is de vraag welke aanvullende maatregelen en instrumenten denkbaar zijn om de structurele oorzaken van de problematiek aan te pakken. In interviews kwamen hiervoor enkele suggesties naar voren:

- De markt voor winkelvastgoed is weinig transparant. Het instellen van een **huurdersregisters** (incl. de huursom) zou hier verandering in kunnen brengen.
- Uitbreiden van de huidige **vergunningplicht Hoogstraten** naar andere gebieden.
- De Kamer van Koophandel zou effectiever op kunnen treden tegen malafide ondernemers als zij de bevoegdheid had om ondernemers met criminele antecedenten uit te schrijven uit het **handelsregister**.

Deze ideeën zijn in de interviews door respondenten geopperd als denkrichtingen. Het zijn ideeën die nadere uitwerking behoeven en die waarschijnlijk aanpassingen van bestaande wet- en regelgeving vergen. Daarmee zijn het ideeën die waarschijnlijk niet op heel korte termijn uitvoerbaar zijn. Dat laat onverlet dat ze wel de moeite van het overwegen waard zijn, omdat het ideeën zijn die een ander perspectief bieden op de aanpak van de malafide praktijken bij souvenir- en eetwinkels.

8.3 Kwalitatief ontwikkelperspectief

Tot besluit staan we ook stil bij het economisch perspectief van de binnenstad. Verschillende respondenten hebben erop gewezen dat veel aandacht uitgaat naar de aanpak van uitwassen van het toerisme en naar malafide praktijken. Maar wat zou daarvoor in de plaats kunnen komen? Respondenten pleiten ervoor om ook oog te hebben voor een kwalitatief ontwikkelperspectief voor de binnenstad. Welk soort ondernemingen wil je graag aan je binden? Als je de economische structuur wilt verstreken, waar richt je je dan op? Respondenten zijn zich ervan bewust dat dit raakt aan de ambities van de Aanpak Binnenstad, maar geven aan dat een scherpe invulling van met name de visie op de detailhandel en de rol van lokale ondernemers kan helpen om energie los te maken. De gemeente hoeft niet alles zelf te doen, maar zou de condities moeten creëren waardoor de gewenste ontwikkelingen op gang komen. Zij geven aan daar graag aan bij te willen dragen.

/ A Vraagstelling

1. **Hoe hebben de eisen aan en controle op ondernemers in ongereguleerde branches in de Amsterdamse binnenstad zich in de afgelopen vier decennia ontwikkeld?**

    a. Welke eisen werden er in vier decennia terug aan een startende ondernemer/winkelier gesteld?
    b. En welke eisen worden er anno 2023 gesteld aan een startende ondernemer/winkelier?
    c. Er is in de afgelopen decennia sprake geweest van een beleid om ondernemerschap te stimuleren en te faciliteren. Waaruit bestond dit beleid? Welke maatregelen zijn genomen?
    d. Hoe was het toezicht op ondernemers/winkeliers vier decennia terug ingericht?
    e. Hoe heeft het toezicht zich in de achterliggende decennia ontwikkeld?
        i. Waar het gaat om de beschikbare tijd en capaciteit voor fysiek toezicht bij ondernemers/winkeliers in de Amsterdamse binnenstad?
        ii. Waar het gaat om de toezicht- en handhavingsstrategieën? (Bijvoorbeeld keuzes voor thematisch of risicogestuurd toezicht?)
        iii. Zijn er nieuwe invullingen van toezicht en handhaving gekomen, in de plaats van fysiek toezicht op locatie?

2. **In hoeverre en op welke wijze leidt de aanwezigheid van malafide ondernemers in de binnenstad van Amsterdam tot oneerlijke concurrentie voor bonafide ondernemers?**

    a. Hoe heeft het winkelaanbod in de Amsterdamse binnenstad zich in het afgelopen decennia ontwikkeld? Welke type winkels/welke branches zijn opgekomen en welke juist afgenomen?
    b. Hoe heeft het toerisme in de Amsterdamse binnenstad zich in de afgelopen decennia ontwikkeld?
    c. Hoe hebben de huurprijzen voor winkels in de Amsterdamse binnenstad zich ontwikkeld in de afgelopen decennia?
    d. Wat zijn de voornaamste drijvers voor ontwikkelingen in de huurprijzen voor winkels?
    e. Hoe is de aanwezigheid van malafide ondernemers van invloed op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van winkelruimte?
    f. Welke voorbeelden van bonafide ondernemers zijn er die in staat zijn de hoge huurprijzen te betalen? Hoe kan worden verklaard dat zij daarin slagen, terwijl andere ondernemers dat niet kunnen?
    g. Zijn verhuurders van winkelpanden zich bewust van de mogelijkheid dat hun huurders hun pand benutten als dekmantel voor het witwassen van crimineel geld? Proberen zij dit te voorkomen?
    h. Welke vormen van oneerlijke concurrentie kunnen worden onderscheiden? Bijvoorbeeld waar het gaat om het personeel (zwart werk, arbeidstijden) of handelswaar (namaak van merkartikelen, houdbaarheid van etenswaren)?

/ B Respondentenoverzicht

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met deskundigen op het gebied van de lokale economie in de Amsterdamse binnenstad en/of de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Met respondenten is afgesproken dat de interviews worden geanonimiseerd en dat in het rapport geen naar personen herleidbare informatie zal worden verwerkt. Om die reden wordt hieronder volstaan met een globale omschrijving van de organisaties en functies van de respondenten.

Ondernemers en belangenbehartigers van ondernemers

1. Ondernemer in de souvenirbranche
2. Ondernemer in de zoetwarenbranche
3. Ondernemer in de modebranche
4. Ondernemer in de levensmiddelenbranche, tevens belangenbehartiger van ondernemers
5. Belangenbehartiger van ondernemers
6. Belangenbehartiger van ondernemers

Vastgoeddeskundigen

7. Vastgoedmakelaar
8. Vastgoedmakelaar
9. Vastgoeddeskundige gemeentelijke deelneming
10. Vastgoeddeskundige gemeentelijke deelneming
11. Vastgoeddeskundige gemeentelijke deelneming

Financieel analisten

12. Financieel analist, private partij
13. Financieel analist, gemeente Amsterdam
14. Financieel analist/financieel rechercheur, politie

Inspecties en opsporingsinstanties

15. Medewerker Belastingdienst
16. Medewerker Belastingdienst
17. Inspecteur Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)
18. Medewerker RIEC
19. Medewerker RIEC
20. Medewerker RIEC
21. Politiemedewerker

Beleidsadviseurs en juristen

22. Bestemmingsplanjurist, gemeente Amsterdam
23. Jurist, gemeente Amsterdam
24. Beleidsadviseur economie, gemeente Amsterdam
25. Beleidsadviseur, Kamer van Koophandel
26. Beleidsadviseur ondermijning, ministerie van Justitie en Veiligheid
27. Beleidsadviseur ondermijning, ministerie van Justitie en Veiligheid

/ C Eisen aan ondernemers

Onderstaand volgt een overzicht van de belangrijkste eisen die van overheidswege aan ondernemers in de detailhandel worden gesteld. Het overzicht is een samenvatting van de historische analyse van de ontwikkeling in de eisen die vroeger en nu aan ondernemers werden gesteld, zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Vestigingswet Bedrijven (1954)

1954 Vestigingswet Bedrijven treedt in werking.
Middenstandsdiploma vereist (240 studie-uren).
1989 Eisen van kredietwaardigheid worden ingetrokken.
1996 Diploma Algemene Ondernemers Vaardigheden (AOV) vereist (120 studie-uren).
2001 Diploma-eisen afgeschaft.
2007 Vestigingswet Bedrijven afgeschaft. Gemeenten kunnen overigens via bestemmingsplannen wel eisen stellen aan de vestiging van ondernemingen.

Winkeltijdenwet (1995) en Winkelsluitingswet (1976)

1976 Winkelsluitingswet aangenomen.
Winkels mogen max. 52 uur open, 1 koopavond per week.
1984 Invoering 4 koopzondagen per jaar.
1994 Winkeltijden opgerekt van 18.00 naar 18.30. Er komen 8 koopzondagen per jaar.
1996 Winkeltijdenwet aangenomen, opvolger van de Winkelsluitingswet.
Winkels mogen doordeweeks open van 6.30 tot 22.00 uur. 12 koopzondagen/jaar.
2008 Uitzonderingsgronden om op zondag open te gaan worden aangescherpt.
2013 Gemeenten kunnen winkels vrijstelling verlenen (ook op zondagen).

Handelsregister

1921 Wet Handelsregister treedt in werking.
Ondernemers zijn verplicht hun onderneming in te schrijven in het Handelsregister.
1964 Het wordt strafbaar om onjuiste informatie te verstrekken bij inschrijving in het Handelsregister. Inschrijven door gesprek met ambtenaar die gegevens controleert.
2008 Het Handelsregisterbesluit wordt vastgesteld, dat regelt welke gegevens in het Handelsregister moeten worden opgenomen. Het Besluit bevat gronden waarop de KvK een nieuwe inschrijving mag weigeren. Afhankelijk van welke rechtsvorm wordt ingeschreven, moeten een of meerdere eigenaren langskomen bij de KvK om de inschrijving definitief te maken. Bij een buitenlandse vennootschap met onderneming in Nederland kunnen gevolmachtigden, de dagelijkse leiding of een notaris de inschrijving doen.
2017 Handelsnaamwet van kracht, die eisen stelt aan de handelsnaam van een onderneming.
Indien je een buitenlandse ondernemer bent: machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en verblijfsvergunning nodig: hiervoor moet een ondernemer zich inschrijven bij de gemeente (Wet arbeid vreemdelingen).
2023 Anno 2023 is het bij inschrijving van sommige ondernemingen noodzakelijk een Verklaring Omtrent Gedrag voor rechtspersonen (VOG RP) te overleggen.
Voor buitenlandse ondernemer is een Machtiging tot Voorlopig Verblijf en een verblijfsvergunning vereist. Hiervoor moet een ondernemer zich inschrijven bij de gemeente (Wet arbeid vreemdelingen).

/ D Literatuur

Anti Money Laundring Center (AMLC) (2017/2020). *Witwasindicatoren.* De Bilt: AMLC.

Fedorova, T. & Klingen J. (2023). *Bezoekersprognose 2023-2025.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam / Onderzoek & Statistiek.

Fedorova, T. (2012). Toerisme in Amsterdam en regio 2011-2012. Amsterdam: Gemeente Amsterdam / Onderzoek & Statistiek.

Gemeente Amsterdam (2007). *Grenzen aan de handhaving. Nieuwe ambities voor de Wallen.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Hesselink, J., Van den Hoek, W. & Klein, Z. (2022). *Winkelhuren Amsterdam medio 2022.* Amsterdam: Cushman & Wakefield.

Huisman, W., Huikeshoven, M. & Van de Bunt, H. (2003). *Marktplaats Amsterdam, op zoek naar de zwakste schakel in de logistiek van criminele processen aan de hand van Amsterdamse rechercheonderzoeken.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Mehlbaum, S., Schoenmakers, Y. & Van Zanten, J. (2018). *Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Nijsen, A.F.M., Nooteboom, B., Croezen, C.W., Godschalk, J.J. & Buursink, J. (1987). *Op maat van het midden- en kleinbedrijf. Deel II: Preadviezen.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Staatsuitgeverij.

Projectgroep Emergo (2011). Emergo. De gezamenlijke aanpak van de (zware) georganiseerde misdaad in het hart van Amsterdam. Amsterdam: Boom.

RIEC Amsterdam-Amstelland (2022). *Kennisdocument ondergronds bankieren.* Amsterdam: RIEC Amsterdam-Amstelland.

RIEC Amsterdam-Amstelland (2023). *Souvenirwinkels en criminele geldstromen. Een analyse van aanwijzingen voor ondergronds bankieren en het verplaatsen van (crimineel) vermogen via souvenirwinkels in Amsterdam.* Amsterdam: RIEC Amsterdam-Amstelland.

Tops, P. & Tromp, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Van der Burgh, R. & Rotman, M. (2021). De hoofdstad is in verdachte handen. De ondermijning van Amsterdam. *De Groene Amsterdammer 145*(27), pp. 20-23.

Van der Burgh, R., Chavannes, E., Lafour, G., Rotman, M. & Van der Woude, A. (2020). 'Ze zijn hier zo lekker aan het witwassen.' Souvenirwinkels zijn kwetsbaar voor duistere praktijken. *De Groene Amsterdammer 144*(43), pp. 18-21

Verwoerd, F., Pustjens, M. & Elders, S. (2022). *Amsterdamse binnenstedelijke winkelmarkt.* Amsterdam: CBRE.