

Evaluatie vergunningplicht Hoogstraten

Lotje Krouwel & Oberon Nauta

Oktober 2024

Contactgegevens:
Lotje Krouwel
lkrouwel@dsp-groep.nl

Oberon Nauta
onauta@dsp-groep.nl

Met medewerking van: Aline Petersen & Tobias Gnimavo

Inhoud

Samenvatting		**4**
1	**Inleiding**	**5**
1.1	Aanleiding en doel van de evaluatie	5
1.2	Onderzoeksopzet	6
2	**Doel van de vergunningplicht**	**10**
2.1	Context en aanleiding inzet vergunningplicht	10
2.2	Reconstructie beleidslogica	12
2.3	Verwachte resultaten	14
2.4	Toetsing beleidslogica	15
3	**Uitvoering van de vergunningplicht**	**16**
3.1	Invoering van de vergunningplicht	16
3.2	Aanvraag en toetsing	17
3.3	Toezicht en handhaving	20
3.4	Deelconclusie	21
4	**Resultaten van de vergunningplicht**	**22**
4.1	Resultaten	22
4.2	(Verwachte) neveneffecten	25
4.3	Deelconclusie	26
5	**Conclusies en lessen**	**28**
5.1	Beantwoording van de hoofdvraag	28
5.2	Lessen voor de toekomst	29
Bijlagen		
Bijlage 1: Onderzoeksmethoden		31

Samenvatting

Aanleiding voor de evaluatie

In december 2021 heeft de burgemeester van Amsterdam het gebied 'de Hoogstraten' aangewezen als locatie waar detailhandel zonder exploitatievergunning verboden is. Dit besluit volgde op een bestuurlijke rapportage van het Stadsdeel Centrum, waarin signalen van ondermijnende activiteiten in het gebied werden gemeld. De vergunningsaanvraag omvat een toets van levensgedrag en bedrijfsvoering op basis van de APV en de Wet Bibob. De gemeente Amsterdam heeft opdracht gegeven om op basis van de resultaten en ervaringen uit de Hoogstraten na te gaan of de doelen zijn behaald en om lessen te leren voor mogelijke nieuwe vergunningplichten.

Opzet van de evaluatie

Om na te gaan in hoeverre de doelen van de vergunningplicht zijn behaald is in de zomer van 2024 een compacte effectevaluatie uitgevoerd. Daarvoor zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet, zoals (groeps)-interviews met een selectie van de betrokken professionals, ondernemers, pandeigenaren en bewoners, en zijn documenten en registratiegegevens van het vergunningstraject geraadpleegd.

Uitkomsten van de evaluatie

Het doel van de vergunningplicht in de Hoogstraten is het tegengaan van ondermijnende activiteiten door ondernemers in het gebied. Dit wordt bewerkstelligd door (1) screening van de vergunningsaanvraag en (2) toezicht en handhaving op de vergunningsvoorwaarden. Dit voorgenomen beleid is grotendeels uitgevoerd, al heeft er beperkt toezicht op de voorwaarden plaatsgevonden. De screening heeft om verschillende redenen meer tijd in beslag genomen dan van tevoren was verwacht. Dit is als negatief ervaren door de bevraagde ondernemers. Wel heeft de vergunningplicht de gewenste resultaten opgeleverd doordat de vereiste screening in het aanvraagtraject geresulteerd heeft in beter zicht op de ondernemingen in het Hoogstratengebied. Bovendien is voor een aantal ondernemingen op basis van de screening daadwerkelijk een exploitatievergunning geweigerd. Omdat de weigeringsgrond verband houdt met ondermijnende activiteiten kan worden aangenomen dat de vergunningplicht (indirect) bijdraagt aan een verbetering van de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat in Hoogstraten. Deze verbetering is echter niet direct meetbaar of merkbaar voor bewoners en ondernemers, aangezien de criminaliteit waar het instrument zich op richt weinig zichtbaar is voor buitenstaanders. Daarnaast hadden veel van de geïnterviewde ondernemers en bewoners een andere werking van het instrument verwacht en ervaren zij daarom niet de positieve resultaten die zij hadden voorzien. Hoewel enkele nieuwe bonafide ondernemingen zich hebben gevestigd in het gebied, is het onduidelijk of het vestigingsklimaat voor bonafide ondernemers aantrekkelijker is geworden. De lessen van deze vergunningplicht zijn dat de communicatie en informatievoorziening richting ondernemers en bewoners kan worden uitgebreid, en dat de rol van pandeigenaren verder kan worden benut.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie

Het gebied de Hoogstraten, bestaande uit de Damstraat, Oude Doelenstraat, Oude Hoogstraat, en Nieuwe Hoogstraat (hierna: de Hoogstraten) was voorafgaand aan de invoering van de vergunningplicht al verschillende jaren onder de aandacht van het stadsdeel Centrum. De leefbaarheid stond onder druk en tegelijkertijd kwamen signalen binnen over ondermijnende activiteiten in het gebied. Deze ontwikkelingen vonden plaats binnen een bredere context van verschraald winkelaanbod voor bewoners en hoge huurprijzen voor ondernemers. De directe aanleiding om de vergunningplicht in te voeren in de Hoogstraten kwam voort uit een bestuurlijke rapportage van het stadsdeel Centrum. In de rapportage is beschreven dat ondernemingen in de Hoogstraten kwetsbaar zijn voor ondermijnende criminaliteit en dat signalen bekend zijn over malafide bedrijvigheid binnen de detailhandel in deze straten, bijvoorbeeld signalen van verkoop van producten in strijd met de geldende wet- en regelgeving, illegale arbeid en witwassen.

Op 1 december 2021 heeft de burgemeester van Amsterdam, op grond van artikel 2.16A van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Hoogstraten aangewezen als gebied waarin het verboden is om zonder exploitatievergunning detailhandel te bedrijven. Met de vergunningplicht wil de gemeente ondermijnende activiteiten door ondernemers in de Hoogstraten tegengaan, om daarmee de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat in het aangewezen gebied te verbeteren. Om dit te bewerkstelligen dienen ondernemers die detailhandel exploiteren een vergunning aan te vragen. De ondernemer en diens bedrijfsvoering worden vervolgens getoetst op basis van de APV (levensgedrag en bedrijfsvoering) en op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Dit zijn bestaande toetsen die ook worden gebruikt in de vergunningprocedure voor bijvoorbeeld horecagelegenheden.

De Hoogstraten telden 62 ondernemingen die ten tijde van het aanwijzingsbesluit detailhandel exploiteerden. Medio augustus waren 69 vergunningsaanvragen ingediend.[1] De Directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV), het Stadsdeel Centrum en de Amsterdams gemeenteraad hebben de behoefte uitgesproken om de vergunningplicht in de Hoogstraten te evalueren. Het doel van deze evaluatie was om meer inzicht te krijgen in de resultaten en ervaringen van betrokkenen (professionals, ondernemers[2] en bewoners), om daarmee na te gaan in hoeverre de doelen van de vergunningplicht zijn behaald. Deze inzichten kunnen vervolgens worden benut voor eventuele nieuwe (gebiedsgerichte) vergunningplichten, elders in de stad.

[1] Dit aantal ligt hoger dan het aantal ondernemingen vanwege aanvragen die buiten behandeling zijn gesteld, of ingetrokken of geweigerd zijn, waarna in sommige gevallen nieuwe aanvragen zijn ingediend.
[2] Met 'ondernemers' wordt in dit rapport bedoeld: de exploitanten die de vergunningen hebben aangevraagd.

1.2 Onderzoeksopzet

Om na te gaan wat de resultaten zijn geweest van de vergunningplicht in de Hoogstraten is een compacte effectevaluatie uitgevoerd. Dit had onder meer tot doel de doeltreffendheid[3] van het beleidsinstrument inzichtelijk te maken. Omdat de doorlooptijd van deze evaluatie beperkt was en het niet mogelijk was om een effectevaluatie op gangbare wijze (zie tekstkader hieronder) uit te voeren, werd gekozen voor een alternatieve vorm van evalueren. Deze methode bestond uit een combinatie van een planevaluatie (reconstructie van de beleidslogica) en een procesevaluatie (beoordeling van de uitvoeringspraktijk) om zo de doeltreffendheid van de aanpak te bepalen. Hieronder wordt in het tekstkader toegelicht hoe de beleidslogica een alternatieve manier vormt om doeltreffendheid van beleid te evalueren. Vervolgens wordt beschreven welke onderzoekvragen en onderzoekmethoden binnen de evaluatie zijn ingezet.

De beleidslogica om doeltreffendheid te meten

De effecten van beleid ten opzichte van een situatie zonder dat beleid zijn vaak lastig vast te stellen, omdat ook andere factoren een rol kunnen spelen naast de effecten van het beleid zelf. Vaak wordt gesteld dat deze vraag pas betrouwbaar beantwoord kan worden wanneer het onderzoek qua opzet minimaal de vorm heeft van een quasi-experiment. Dit niveau wordt benaderd wanneer niet alleen de situatie van vóór de implementatie van het beleidsinstrument vergeleken wordt met de situatie er na, maar wanneer ook vergeleken wordt met een controlegroep waarbij het betreffende beleidsinstrument niet geïmplementeerd is. Een dergelijke onderzoeksopzet valt binnen de context van de Hoogstraten niet eenvoudig te realiseren. Daarmee is gelukkig niet gezegd dat de doeltreffendheid niet kan worden beoordeeld.

Door de logica van het beleid te expliciteren en te toetsen, kan alsnog de doeltreffendheid worden beoordeeld. Het mag namelijk worden aangenomen dat de beleidsmaatregel effectief is wanneer blijkt dat het beleid logisch en consistent is, de beoogde resultaten in de praktijk optreden en dat de geconstateerde resultaten volgens stakeholders ook te relateren zijn aan het gevoerde beleid. Hiervoor wordt nagegaan welke doelen met het beleid werden beoogd en wat de bijbehorende beleidstheorie van het beleid is (hoe wordt gedacht dat het instrument bijdraagt aan de geformuleerde doelen). Daarna wordt deze beleidslogica getoetst door eerst na te gaan of de aannames in het beleid theoretisch gezien logisch en consistent zijn. Vervolgens wordt nagegaan of de beoogde resultaten daadwerkelijk in de praktijk optreden en in hoeverre dit volgens betrokkenen verband houdt met de ingestelde beleidsmaatregel.

[3] Onder doeltreffendheid wordt doorgaans verstaan 'de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.'

1.2.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

> *In hoeverre zijn de doelen van de vergunningplicht in het gebied Hoogstraten behaald?*

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende thema's en deelvragen:

Doelstelling

1. Welke doelen heeft de vergunningplicht?

Uitvoering

2. In hoeverre is het voorgenomen beleid uitgevoerd zoals bedoeld?
3. Wat zijn de ervaringen van ondernemers met het vergunningstraject?
4. Hoe hebben bewoners de communicatie van de gemeente over de vergunningplicht ervaren?

Resultaten

5. In hoeverre heeft de uitvoering van de vergunningplicht bijgedragen aan de verwachte doeleinden?
6. In hoeverre hebben professionals die werkzaam zijn in de Hoogstraten, de ondernemers die sinds eind 2021 vergunningplichtig zijn, en de bewoners die wonen in de Hoogstraten (positieve) resultaten ervaren van de invoering van de vergunningplicht?
7. Welke neveneffecten heeft de implementatie opgeleverd (bijvoorbeeld verschraling van het winkelaanbod tegengaan)?

Lessen

8. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de invoering van deze vergunningplicht voor toekomstige vergunningplichten?

1.2.2 Onderzoeksmethoden

Om antwoord te geven op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Omdat het onderzoek zich deels richt op ervaringen en op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens geen causale verbanden kunnen worden vastgesteld,[4] is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet met een theoretische beoordeling van de effecten, ondersteund met data over het vergunningstraject. De kwalitatieve dataverzameling vond plaats in de periode juli-augustus 2024. Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksmethoden is te vinden in bijlage 1.

[4] Dit komt voort uit de onderzoekbeperking dat de vergunningplicht zich richt op verborgen vormen van criminaliteit in een klein gebied waardoor er maar zeer beperkte kwantitatieve gegevens beschikbaar waren om mee te nemen in het onderzoek en de beschikbare gegevens niet toereikend bleken. Op de volgende pagina wordt dit nader toegelicht.

Reconstructie beleidslogica

Om de doeltreffendheid van de vergunningplicht inzichtelijk te maken is eerst een reconstructie van de beleidslogica gedaan. Hiervoor is nagegaan welke doelen met de vergunningplicht worden beoogd, welke verwachte resultaten hier uit volgen en wat de bijbehorende beleidstheorie van de vergunningplicht is. Vervolgens is getoetst of de aannames in het beleid logisch en consistent zijn. Om de beleidslogica van de vergunningplicht te reconstrueren, zijn documenten geanalyseerd en interviews gehouden met drie medewerkers van de gemeente die betrokken waren bij de invoering van de vergunningplicht.

Beoordeling uitvoeringspraktijk

Om vervolgens na te gaan of de beoogde resultaten daadwerkelijk in de praktijk zijn opgetreden is data geraadpleegd en zijn interviews afgenomen.[5] Op basis van deze data is gekeken naar de uitvoering en resultaten van de vergunningplicht. Aan de hand van interviews met professionals (8), vergunde ondernemers (13), pandeigenaren (2) en een focusgroep met bewoners (6), waaronder vertegenwoordigers van bewonersverenigingen, is ook gekeken naar de ervaringen met de uitvoering en resultaten van de vergunningplicht. Op basis van deze gesprekken zijn uiteindelijk ook lessen getrokken.

Onderzoeksbeperkingen

Het onderzoek kent een aantal beperkingen:

- De vergunningplicht heeft tot doel het tegengaan van ondermijnende, vaak niet direct zichtbare, vormen van criminaliteit. Het verborgen karakter van het fenomeen maakt dat veranderingen in de incidentie van deze vorm van criminaliteit vaak niet rechtstreeks meetbaar is. Ook de beperkte geografische oppervlakte van het gebied, bestaande uit de vier kleine straten, maakt dat op basis van de (openbare) data – die veelal beschikbaar is op wijk- of buurtniveau – weinig kan worden gezegd over de uitkomsten van de invoering van de vergunningplicht in het specifieke gebied. Hierdoor waren er maar zeer beperkte kwantitatieve gegevens beschikbaar voor het onderzoek en bleek bovendien dat een deel van de wel beschikbare gegevens om bovengenoemde redenen niet voldoende toereikend was om mee te nemen in de analyse.
- Het verborgen karakter van het fenomeen maakt ook dat de gevolgen van de inzet van het bestuurlijke instrument niet altijd goed merkbaar zijn voor bewoners en ondernemers. Daarnaast maakt de complexiteit van het bestuurlijke instrument dat met name bewoners en ondernemers niet altijd een duidelijk beeld hebben van wat de vergunningplicht precies betekent. Bijvoorbeeld voor welke bedrijvigheden de vergunningplicht precies geldt en wat de reikwijdte van het instrument is. Dit onvolledige beeld kan van invloed zijn geweest op de uiteindelijke beoordeling van het beleidsinstrument door de ondernemers en omwonenden.

[5] In bijlage 1 is nader beschreven welke data is geraadpleegd en met welke respondenten interviews zijn afgenomen.

- De uitvoering van de vergunningplicht was op het moment dat de dataverzameling plaatsvond niet volledig afgerond. De uitvoering is namelijk een continu proces, waarbij bij overnames en/of wijzigingen in bedrijfsvoering een nieuwe aanvraag ingediend moet worden. Naast het toetsen van de aanvraag biedt de vergunningplicht ook de mogelijkheid om toezicht te houden op de voorwaarden in de afgegeven vergunningen en, indien nodig, de mogelijkheid om te handhaven. De focus van de gemeente lag, vanwege de fase van het project, op het toetsen waardoor alleen in beperkte mate toezicht en handhaving heeft plaatsgevonden. Hierdoor waren de effecten van het beleid mogelijk nog niet helemaal zichtbaar.
- De ervaringen in het onderzoek zijn gebaseerd op een selectie van ondernemers en bewoners in het gebied. Vanwege de zomerperiode is het mogelijk dat sommige potentiële respondenten door afwezigheid de oproepen om deel te nemen aan het onderzoek niet hebben kunnen beantwoorden. Daarnaast is bijna de helft van de bevraagde ondernemers afkomstig uit één van de vier straten. Deze selectiviteit houdt verband met het feit dat in deze straat zich de meeste detailhandel bevindt. Omdat er geen aanwijzingen zijn dat vanwege de zomermaanden bepaalde type ondernemers vaker dan andere deelnamen aan het onderzoek, en tijdens het verloop van de gesprekken duidelijke verzadiging in de informatie optrad (er werd in de later gehouden interviews geen nieuwe informatie meer naar voren gebracht), wordt aangenomen dat ten aanzien van de onderzoekperiode en selectie van ondernemers geen sprake was van een bias. Bij de gesprekken die met bewoners zijn gevoerd is mogelijk wel sprake van een kleine bias. De focusgroep bestond voornamelijk uit bewoners die al regelmatig in contact stonden met de gemeente en zich (via bewonersverenigingen) actief bezighielden met de buurt. Hierdoor zijn de perspectieven van minder betrokken bewoners minder vertegenwoordigd. Er zijn echter geen signalen dat minder betrokken bewoners anders oordelen dan degenen die mogelijk wat oververtegenwoordigd zijn in het onderzoek.

2 Doel van de vergunningplicht

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de reconstructie van de beleidslogica de doelstelling van de vergunningplicht beschreven. Allereerst wordt beschreven wat een vergunningplicht is.[6] Vervolgens wordt ingegaan op de context van het gebied de Hoogstraten en de aanleiding voor de vergunningplicht. Tot slot wordt toegelicht wat het doel is van de vergunningplicht, welke middelen het instrument biedt om dit doel te bewerkstelligen en welke resultaten dat naar verwachting oplevert.

Wat is een vergunningplicht?

Een vergunningplicht is een instrument dat kan worden toegepast door gemeenten ter bescherming van de openbare orde, veiligheid, het woon- en leefklimaat en om ondermijning tegen te gaan binnen de gemeente. Dit gebeurt op grond van een bepaling in de APV. Daarmee heeft de burgemeester de bevoegdheid om gebieden, branches of gebouwen aan te wijzen waar een vergunningplicht geldt voor bepaalde bedrijfsmatige activiteiten.

De burgemeester stelt een vergunningplicht voor een gebied, branche of gebouw in met een 'aanwijzingsbesluit'. Vervolgens moeten de ondernemers die hieronder vallen een exploitatievergunning aanvragen, waarbij de vergunningsaanvragen worden gescreend op basis van het APV (levensgedrag en bedrijfsvoering) en de Wet Bibob. Hierbij zijn grotendeels dezelfde weigeringsgronden van toepassing als bij bijvoorbeeld vergunningen voor de horecabranche. Daarnaast kunnen voorwaarden worden gesteld aan vergunningverlening en kan hierop worden gecontroleerd.

De noodzakelijkheid, gerechtvaardigdheid en proportionaliteit worden, ten aanzien van de aard en omvang van de problematiek, gewogen in de onderbouwing voor de inzet en reikwijdte van het instrument.

2.1 Context en aanleiding inzet vergunningplicht

Het gebied de Hoogstraten is gelegen in het toeristisch hart van Amsterdam. Hier stonden de leefbaarheid en veiligheid al langere tijd onder druk, onder andere door aantrekkingskracht van het gebied voor criminele en ondermijnende activiteiten. De afgelopen jaren is het gebied dan ook onderdeel geweest van verschillende brede gebiedsgerichte ontwikkelprogramma's vanuit de gemeente Amsterdam waaronder 'Stad in Balans' (sinds 2014), 'De Weerbare Stad' (sinds 2019)[7] en de 'Aanpak Binnenstad' (sinds 2020).[8] Deze programma's hebben als doel om (1) het evenwicht tussen gastvrijheid en leefbaarheid te bevorderen,[9] (2) financiële en

[6] Zie hiervoor: https://hetccv.nl/themas/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/veilige-vakantieparken/exploitatievergunning/#:~:text=De%20exploitatievergunning%20wordt%20ook%20wel,en%20leefklimaat%20in%20een%20gemeente en bijbehorende Handreiking APV en ondermijning (2020) van het Aanjaagteam Ondermijning.
[7] Notitie Pilot Hoogstraten (2020), Werkgroep Hoogstraten en Toelichting notitie Hoogstraten 2019 (2020), Werkgroep Hoogstraten.
[8] Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad (2024), gemeente Amsterdam. Beschikbaar van: https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/aanpak-binnenstad/
[9] Derde voorgangsbrief Stad in Balans en het onderzoek Prognose en scenario's bezoekers 2030. Beschikbaar van https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/toerisme/publicaties-programma-stad-balans/

economische ondermijning terug te dringen[10] en (3) de leefbaarheid voor de bewoners van de binnenstad te bevorderen.[11] Daarnaast richt het stadsdeel Centrum zich sinds 2006 specifiek op het tegengaan van ondermijnende activiteiten in en rondom het Wallengebied.[12]

In samenwerking met publieke en private partijen is vanaf 2018 een straatgerichte aanpak opgezet voor de Hoogstraten. Dit samenwerkingsverband bestaat onder andere uit de gemeente, vastgoedeigenaren en ondernemers, waaronder ook de Bedrijven Investeringszone (BIZ). De straatgerichte aanpak heeft als doel te komen tot een evenwichtig bedrijfsaanbod (versterken van de winkeldiversiteit) en een goede balans tussen levendigheid en leefbaarheid om daarmee het verblijfsklimaat en de bewoonbaarheid te bevorderen.[13] Hieruit voortvloeiend ontstond de behoefte voor een specifieke aanpak van ondermijning voor het gebied, die mede is vormgegeven aan de hand van het rapport Notoire Straten,[14] de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek naar Project 1012[15] en de doelstellingen van het programma Weerbare Stad.[16]

Stadsdeel Centrum, bewoners en ondernemers, de politie en overige ketenpartners bestaande uit de Belastingdienst, Openbaar Ministerie (OM), en de Nederlandse Arbeidsinspectie vormden gezamenlijk de werkgroep Hoogstraten.[17] Vanuit deze publiek-private samenwerking is, binnen de kaders van de wet, gestart met uitwisselen van informatie om signalen van ondermijning met betrekking tot panden, eigenaren, branches, spelers en fenomenen in deze straten in beeld te brengen.[18]

Uit deze informatie-uitwisseling bleek dat er sprake was van verschillende vormen van ondermijning in de Hoogstraten, waaronder concurrentievervalsing in de vorm van dubieuze verdienmodellen, en overtreding van wet- en regelgeving, zoals de inzet van illegale werknemers en signalen van illegale herkomst van middelen. Deze signalen gingen gepaard met informatie over de hoge huurprijzen in het gebied.[19] Op basis van deze informatie constateerde de werkgroep dat er sprake was van een neerwaartse spiraal in het gebied. Het stadsdeel beschikte op dat moment echter nog niet over concrete bestuurlijke instrumenten om daadwerkelijk in te grijpen. Ook had het stadsdeel onvoldoende zicht op de bedrijfsvoering van de verschillende ondernemingen, wat nodig was om effectief te reageren op de problematiek die naar voren kwam.

[10] Weerbare mensen, Weerbare wijken (2019), gemeente Amsterdam Beschikbaar van: https://openresearch.amsterdam/image/2019/11/19/weerbare_mensen_weerbare_wijken_programma_terugdringen_drugshandel.pdf
[11] Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad (2024), gemeente Amsterdam.
[12] Toelichting notitie Hoogstraten 2019 (2020), Werkgroep Hoogstraten.
[13] Convenant Hoogstraten Diversiteitsaanpak (2018).
[14] Mehlbaum, S., Schoenmakers, Y. en van Zanten, J. (2018). Notoire Straten: Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
[15] Rekenkamer Metropool Amsterdam (2018). Project 1012: Een onderzoek naar de aanpak van de Amsterdamse oude binnenstad.
[16] Toelichting notitie Hoogstraten 2019 (2020). Werkgroep Hoogstraten.
[17] Dit project is gestart in 2009 met als doel criminele infrastructuur in het postcodegebied te doorbreken en het gebied economisch op te waarderen. Zie het onderzoek van de Rekenkamer Metropool Amsterdam (2018). Project 1012: Een onderzoek naar de aanpak van de Amsterdamse oude binnenstad. Beschikbaar van https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012/
[18] Toelichting notitie Hoogstraten 2019 (2020). Werkgroep Hoogstraten.
[19] Notitie Pilot Hoogstraten (2020), Werkgroep Hoogstraten.

Op initiatief van het stadsdeel Centrum is in januari 2021 een bestuurlijke rapportage opgesteld om over te kunnen gaan tot het instellen van een vergunningplicht voor detailhandel in de Hoogstraten. In dit rapport is de noodzaak aangetoond op basis van gemeentelijke informatie en informatie van partners, waaronder overlastmeldingen, Meld Misdaad Anoniem-meldingen, politieregistraties en informatie van de Nederlandse Arbeidsinspectie.[20] De rapportage bevestigde het eerdere beeld en concludeerde dat er diverse signalen van ondermijning waren, zoals illegale arbeid, zwarte verloning en zwarte omzet, witwassen en verkoop van voorwerpen die bestemd zijn voor de handel in drugs. Veel van deze signalen hadden betrekking op de detailhandel in het gebied, en een deel specifiek op de bedrijven die zich binnen de detailhandel voornamelijk richten op toeristische bezoekers. Over overige nog niet vergunde sectoren in de Hoogstraten, zoals consumentverzorgende dienstverlening, bestonden destijds geen signalen van risico's voor de openbare orde en veiligheid. In de bestuurlijke rapportage is ook toegelicht welke gevolgen criminaliteit en ondermijning hebben voor de bonafide ondernemers in het gebied, waaronder oneerlijke concurrentie en het belemmeren van het ondernemerschap.

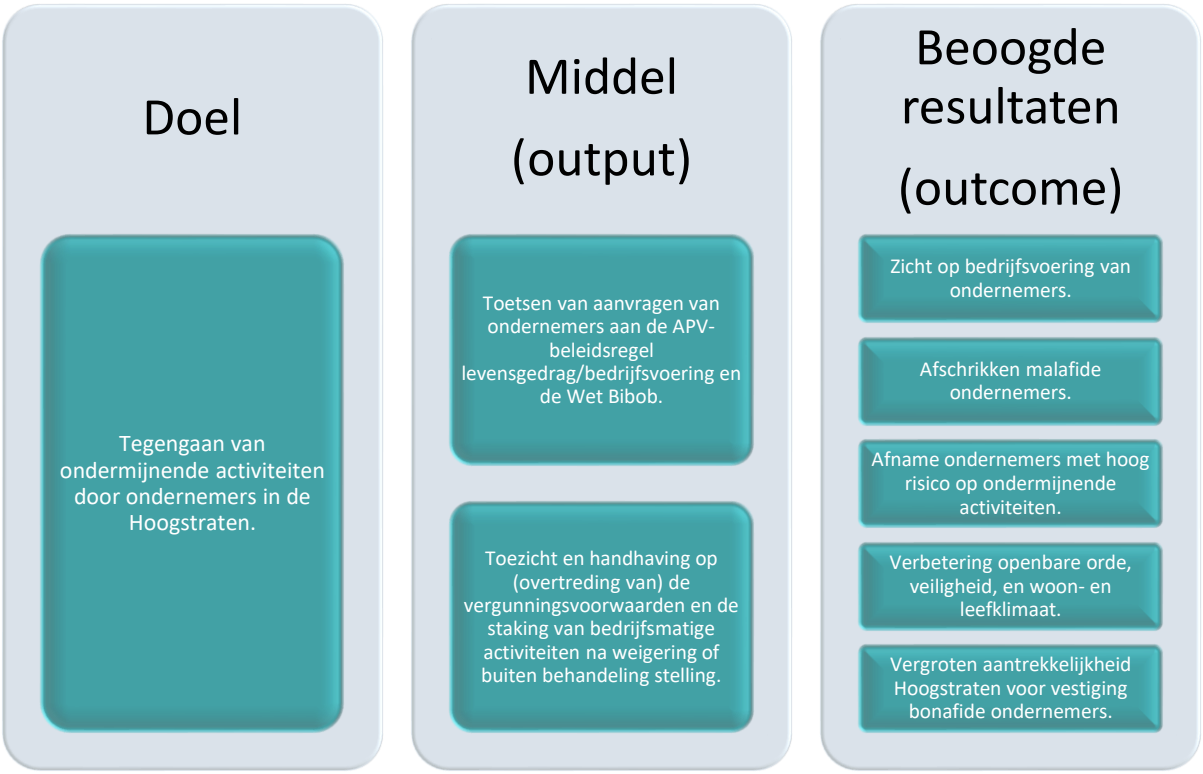
Op basis van bovenstaande informatie heeft de burgemeester van Amsterdam op 1 december 2021 op grond van artikel 2.16A van de APV de Hoogstraten aangewezen als gebied waarin het verboden is om zonder exploitatievergunning detailhandel te bedrijven.[21] Dit betreft dus een gebiedsgerichte vergunningplicht waarbij in de omschrijving van de bedrijfsmatige activiteiten een specificatie naar detailhandel is gemaakt. Het instellen van de vergunningplicht was volgens stadsdeel Centrum noodzakelijk om zicht te krijgen op het ondernemersklimaat, malafide ondernemers te weren, ondermijning tegen te gaan en op die manier de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat in de Hoogstraten te versterken.[22]

2.2 Reconstructie beleidslogica

Door de aanleiding, doelstelling en verwachte werking van de vergunningplicht expliciet te maken, wordt vervolgens bepaald of de theorie kan leiden tot de gewenste effecten, en of het beleid in theorie logisch en consistent is. Hieronder is eerst schematisch weergegeven wat de reconstructie van de beleidslogica is van de vergunningplicht in de Hoogstraten. Vervolgens worden het doel, het middel, de verwachte resultaten en de toetsing van de beleidslogica van de vergunningplicht nader toegelicht.

[20] Bestuurlijke Rapportage Aanwijzingsbesluit Hoogstraten (2021).– Veiligheid, stadsdeel Centrum.
[21] Aanwijzingsbesluit vergunningplicht voor de straten Oude Hoogstraat, Nieuwe Hoogstraat, Damstraat en Oude Doelenstraat (2021). Burgemeester van Amsterdam.
[22] Bestuurlijke Rapportage Aanwijzingsbesluit Hoogstraten (2021).– Veiligheid, stadsdeel Centrum. Aanwijzingsbesluit vergunningplicht voor de straten Oude Hoogstraat, Nieuwe Hoogstraat, Damstraat en Oude Doelenstraat (2021). Burgemeester van Amsterdam.

Figuur 1 – schematische weergave van de reconstructie van de beleidslogica van de vergunningplicht in de Hoogstraten



Doel

De inzet van de vergunningplicht geeft de gemeente een instrument waarmee opgetreden kan worden tegen ondermijnende activiteiten vanuit malafide ondernemingen in de Hoogstraten. In de gesprekken met de medewerkers, betrokken bij de invoering van de vergunningplicht, werd duidelijk dat het gaat om (ondermijnende) activiteiten die vaak niet direct zichtbaar of voelbaar zijn, maar die een negatieve doorwerking hebben op de veiligheid en uiteindelijk het ondernemersklimaat in het gebied. Voorbeelden van ondermijnende activiteiten die hierbij zijn gegeven zijn het ontduiken of negeren van wet- en regelgeving, zoals illegale verdienmodellen en illegale arbeid. Daarbij werd oneerlijke concurrentie genoemd als voorbeeld van de voelbare doorwerking van deze minder zichtbare vormen van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast was de aanname vanuit de beleidsmedewerkers dat bonafide ondernemers geldende regels (o.a. met betrekking tot afval en reclame) beter naleven.

Middel

Het tegengaan van ondermijnende activiteiten door malafide ondernemers kan met dit instrument worden bewerkstelligd door middel van (1) screening van de vergunningsaanvraag en (2) toezicht en handhaving op de vergunningsvoorwaarden:

1. Vergunningsaanvragen toetsen aan de APV (-beleidsregel) met betrekking tot levensgedrag en bedrijfsvoering en de Wet Bibob.[23] Dit leidt tot het vergaren van inzicht, het opsporen van mogelijke 'red

[23] Hiervoor wordt een vergelijkbare procedure en toets aangehouden als bij vergunningsaanvragen voor horecagelegenheden.

flags' die kunnen wijzen op ondermijnende activiteiten en het weigeren van malafide ondernemers voor wie er voldoende gronden zijn om een vergunning te weigeren. Ondersteunend aan het toetsen van de vergunningsaanvragen bestaat de mogelijkheid om controles uit te laten voeren door de Ondermijningsbrigade[24] en toezichthouders van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Deze controles kunnen bijdragen aan dossieropbouw voor de toetsing van de aanvragen.

2. Na vergunningverlening toezicht houden op naleving van de vergunningsvoorwaarden en het bedrijfsplan, waaronder de aanwezigheid van een leidinggevende en of het concept van de onderneming in lijn is met de afgegeven vergunning. Ook kan bij weigering van een vergunningsaanvraag of bij een aanvraag die buiten behandeling wordt gesteld worden gecontroleerd op de staking van bedrijfsmatige activiteiten. Tevens kan, indien nodig, handhavend worden opgetreden bij overtreding van de vergunningsvoorwaarden of op andere overtredingen. Hiermee wordt zicht op de (activiteiten van) ondernemingen gecontinueerd en kunnen ondernemers die de vergunningvoorschriften niet naleven worden geweerd.

2.3 Verwachte resultaten

Met het beleidsinstrument worden een aantal resultaten beoogd:

1. Meer zicht op de bedrijfsvoering van ondernemingen in de Hoogstraten door de toetsing en toezicht van de vergunningsaanvragen op grond van de APV en Wet Bibob.
2. Afschrikkende werking voor malafide ondernemers doordat het opwerpen van de toetsing- en toezichtbarrière het gebied voor hen onaantrekkelijk maakt om zich te vestigen.
3. Een feitelijke afname van malafide ondernemingen. Doordat ondernemers bij wie – blijkens de toetsing en/of het toezicht – sprake is van malafide bedrijfsvoering (met een hoog risico op ondermijnende criminele activiteiten) een vergunning wordt geweigerd, daalt het aantal dergelijke ondernemingen in de buurt en daarmee dalen ook de ondermijnende activiteiten in de buurt.
4. Een verbetering van de openbare orde en veiligheid, en het woon- en leefklimaat[25] in de Hoogstraten doordat (het risico op) ondermijnende criminele activiteiten afnemen.
5. Het wordt aantrekkelijker voor bonafide ondernemers om zich te vestigen in het gebied doordat het aantal malafide ondernemingen afneemt en de openbare orde en veiligheid verbeteren.

[24] De Ondermijningsbrigade is een samenwerkingsverband van verschillende overheidsorganisaties, waaronder de gemeente, politie, Douane, Nederlandse Arbeidsinspectie, Belastingdienst, FIOD, Koninklijke Marechaussee en het UWV. Vanuit dit samenwerkingsverband kunnen gezamenlijke controles worden uitgevoerd en kunnen, in geval van overtredingen, de controlerende organisaties maatregelen treffen. Zie ook: https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/aanpak-ondermijning/ en de Voortgangsrapportage Weerbaar Amsterdam (2022) Gemeente Amsterdam/Actiecentrum Veiligheid en Zorg: Amsterdam-Amstelland, pagina 16.

[25] Wat precies wordt verstaan onder 'aantasting van de openbare orde en veiligheid en het woon- leefklimaat' wordt niet expliciet gemaakt in artikel 2.16a APV, noch in het Aanwijzingsbesluit. Uit de gesprekken volgt dat het betrekking heeft op het veiligheidsaspect van de omgeving.

2.4 Toetsing beleidslogica

Binnen de evaluatie is de beleidslogica getoetst op logische consistentie. Op basis van deze toetsing wordt geconcludeerd dat de vergunningplicht effectief kan zijn.

Bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen wordt gedetailleerde en gevoelige (financiële) informatie over de ondernemers beoordeeld en gewogen, wat bijdraagt aan een beter zicht op deze ondernemers. Deze werkwijze zal hoogstwaarschijnlijk op ondernemers die te kwader trouw zijn een afschrikkende werking hebben omdat algemeen bekend is dat een toetsing op grond van de APV en Wet Bibob ervoor zorgt dat de aanvrager negatief in beeld kan komen bij de autoriteiten. Bovendien lopen malafide ondernemingen die toch een vergunning aanvragen een gerede kans dat hen de vergunning wordt geweigerd. Zij zullen hun onderneming moeten staken en kunnen daardoor hun (ondermijnende) activiteiten niet voortzetten. De vrijgekomen bedrijfsruimte kan vervolgens alleen worden ingevuld door een vergunningplichtige onderneming die wel te goeder trouw is, of die activiteiten ontplooit die niet vallen onder de vergunningplicht in zoverre dit binnen het bestemmingsplan past. Laatstgenoemde activiteiten hebben een lager risicoprofiel dan de activiteiten waarop wel een vergunningplicht rust. In beide gevallen mag worden aangenomen dat de kans op ondermijnende activiteiten aanzienlijk daalt. Dat de openbare orde, veiligheid, en het woon- en leefklimaat in de Hoogstraten door de inzet van de vergunningplicht verbeteren kan vanuit de beleidslogica niet rechtstreeks worden onderbouwd. Ondermijnende activiteiten zijn naar hun aard vaak onzichtbaar en daardoor moeilijk te meten. Een afname ervan als zodanig wordt bijvoorbeeld niet altijd direct beleefd door degene die in het gebied werken, wonen of passeren. Indirect mag wel worden aangenomen dat de vergunningplicht een bijdrage levert aan de openbare orde, veiligheid, en het woon- en leefklimaat. Bijvoorbeeld omdat ondermijnende activiteiten ook bepaalde personen aantrekken die niet bijdragen aan een algemeen veiligheidsgevoel of wanneer ondermijnende activiteiten ook leiden tot zichtbare vormen van criminaliteit. Minder malafide ondernemingen leiden daarmee in theorie tot minder van dergelijke ongewenste omstandigheden, maar hoe sterk dit effect in de praktijk zal zijn is lastig te bepalen.

3 Uitvoering van de vergunningplicht

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de implementatie en uitvoering van de vergunningplicht zijn verlopen. Eerst wordt ingegaan op de invoering van de vergunningplicht en hoe betrokkenen dit hebben ervaren. Vervolgens wordt de uitvoeringspraktijk van de aanvraag en het toetsen van de vergunningsaanvragen beschreven. Tot slot wordt kort ingegaan op de uitvoering van toezicht en handhaving op (overtredingen van) de vergunningsvoorwaarden.

3.1 Invoering van de vergunningplicht

Voorafgaand aan het Aanwijzingsbesluit had de gemeente op 25 januari 2021 het voornemen om een vergunningplicht in te voeren in de Hoogstraten gedeeld met de gemeenteraad en de ondernemers van de Hoogstraten. Deze informatieverstrekking door de gemeente bood belanghebbenden de mogelijkheid om te reageren op het voornemen door een zienswijze in te dienen.[26] Naast de formele aankondiging is het nieuws over de (voorgenomen) invoering van de vergunningplicht binnen de bestaande netwerkstructuren en (sociale) media ook op informele wijze gedeeld onder bewoners en ondernemers. Belangrijk om te vermelden is dat de aankondiging van de vergunningplicht en de eerste periode van de vergunningsaanvragen plaatsvonden in de Corona-periode, waardoor de mogelijkheden tot fysiek contact beperkt waren. Om ondernemers te informeren over de vergunningplicht en het indienen van de aanvraag, heeft de gemeente na de invoering online voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en een inloopspreekuur ingericht op een centrale locatie (*hub)* in de buurt.

De in dit onderzoek bevraagde ondernemers hadden wisselende ervaringen met de communicatie vanuit de gemeente over de invoering van de vergunningplicht. De meeste ondernemers gaven aan een brief te hebben ontvangen en een deel was voor de aankondiging al op de hoogte door middel van het netwerk in de buurt. Een deel van de ondernemers was redelijk positief over de informatievoorziening rondom de invoering van de vergunningplicht. Volgens hen was duidelijk wat de vergunningplicht inhield en waarom deze maatregel werd getroffen. Sommigen gaven daarbij aan vooraf al voorstander te zijn geweest van de invoering van de vergunningplicht en/of begrip te hebben dat de vergunningplicht werd ingevoerd. Voor een ander deel was het te lang geleden om concrete ervaringen te delen over de informatievoorziening ten tijde van de invoering. Een aantal andere ondernemers was negatief over de toon van de communicatie. Dit had met name betrekking op de online voorlichtingsbijeenkomsten en het inloopspreekuur. Zij benoemden hierbij een ongeïnteresseerde houding en het gebrek aan inlevingsvermogen van de ambtenaren tijdens de informatiebijeenkomsten.

De kleine groep bevraagde bewoners oordeelde neutraal over de informatievoorziening vanuit de gemeente over invoering van de vergunningplicht. Zij gaven aan dat het duidelijk was wat de vergunningplicht inhield en

[26] In totaal zijn bij de gemeente vijf zienswijzen ingediend op het voornemen voor het instellen van een vergunningplicht. Er is geen bezwaar ingediend tegen het Aanwijzingsbesluit.

waarom deze maatregel werd getroffen. Een deel van hen gaf aan betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming van het besluit om de vergunningplicht in de Hoogstraten in te voeren en had actieve contacten binnen de gemeente en binnen de buurt. Daardoor waren zij al op de hoogte van de (mogelijke) invoering van de vergunningplicht of hebben zij hier zelf actief informatie over opgehaald.

3.2 Aanvraag en toetsing

Hieronder wordt eerst de uitvoeringspraktijk van het vergunningstraject beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de ervaringen van de betrokken medewerkers en vergunde ondernemers met het aanvragen en toetsen van de vergunningen.

3.2.1 Uitvoeringspraktijk vergunningstraject

Met de invoering van het Aanwijzingsbesluit werden de ondernemers die op het moment van de aanwijzing al bedrijfsmatige activiteiten in de vorm van detailhandel uitoefenden in de Hoogstraten verplicht om binnen vier maanden na dato van het besluit een vergunning aan te vragen. Ten tijde van het aanvraagproces mochten deze ondernemingen open blijven. Voor het aanvragen van de verplichte vergunning werden en worden door de gemeente geen leges geheven. De eerste vergunningsaanvragen zijn binnengekomen in het voorjaar van 2022 en medio augustus 2024 zijn 69 aanvragen ingediend. Daarvan zijn er op het moment van schrijven vijf aanvragen nog in behandeling. Het vergunningstraject is een continu proces waar bij overnames en wijzigingen nieuwe aanvragen moeten worden ingediend. Tabel 1 geeft de informatie weer die medio augustus 2024 bekend was over de uitvoering van het vergunningstraject in de Hoogstraten.[27]

Tabel 1 – Overzicht vergunningstrajecten sinds begin 2022

Overzicht vergunningstrajecten	
Aantal vergunningplichtige ondernemingen in de Hoogstraten[28]	62
Aantal verleende vergunningen	52
Aantal geweigerde vergunningen	12
Aantal aanvragen nog in behandeling	5
Aantal vergunningsaanvragen	**69**
Aantal aanvragen buiten behandeling gesteld[29]	4

Bron: gemeente Amsterdam, medio augustus 2024

De ingediende vergunningsaanvragen worden getoetst aan de APV-eisen met betrekking tot levensgedrag en bedrijfsvoering en de Wet Bibob. Bij de aanvraag wordt van ondernemers verwacht dat zij documenten

[27] Vanwege de mogelijkheid om in bezwaar en in beroep te gaan tegen een weigering kunnen aantallen in dit overzicht op een later moment nog afwijken.
[28] Het aantal vergunningsaanvragen is hoger dan het aantal vergunningplichtige ondernemingen in de Hoogstraten doordat sommige ondernemers meerdere aanvragen hebben ingediend of door de komst van nieuwe ondernemers in het gebied. Een reden dat ondernemers meerdere aanvragen hebben ingediend is bijvoorbeeld omdat een eerdere aanvraag buiten behandeling is gesteld.
[29] Een vergunningsaanvraag wordt buiten behandeling gesteld als niet alle gevraagde gegevens door de ondernemer zijn aangeleverd en een aanvraag hierdoor niet volledig beoordeeld kan worden.

aanleveren over de financiën en bedrijfsvoering, waaronder een bedrijfsplan. Daarnaast kan de gemeente in bepaalde gevallen aanvullende informatie opvragen bij partners zoals de politie, het OM, de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ook kan het team bij gebrek aan informatie een advies vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Dit laatste is tot op heden niet gebeurd. Een vergunningsaanvraag kan worden geweigerd op grond van de APV-eis levensgedrag/bedrijfsvoering en op grond van de Wet Bibob. Voorbeelden van redenen om een vergunning te weigeren op grond van de Wet Bibob zijn wanneer de aanvrager geld gebruikt voor de onderneming dat voortkomt uit strafbare feiten, of wanneer de aanvrager eerder betrokken is geweest bij strafbare feiten (waaruit een risico wordt afgeleid dat de aanvrager door het verkrijgen van de vergunning nieuwe strafbare feiten kan plegen).

Het toetsen van de vergunningsaanvragen wordt uitgevoerd door een klein team met inhoudelijke expertise op het gebied van juridische zaken, vergunningverlening en financiën. Na het indienen van een volledige vergunningsaanvraag hanteert de gemeente een termijn van acht weken om een aanvraag te toetsen. Wanneer gegronde redenen aanwezig zijn om aanvullende informatie te onderzoeken kan deze termijn met acht weken worden verlengd en/of worden opgeschort. Deze opschorting komt dan bovenop de hiervoor genoemde beslistermijn.[30]

3.2.2 Ervaringen van betrokkenen met het vergunningstraject

Professionals

Medewerkers betrokken bij de uitvoering van de vergunningplicht gaven aan dat het vergunningstraject langer heeft geduurd dan zij vooraf hadden verwacht. Uit een toelichting vanuit het team bleek dat 60% van de vergunde aanvragen binnen een half jaar is afgehandeld. Overige vergunde aanvragen hebben meer dan een half jaar en soms tot meer dan een jaar geduurd. Ook zijn er uiteindelijk meer vergunningen aangevraagd (69) dan de ongeveer 50 die destijds met het schrijven van de bestuurlijke rapportage werden verwacht. Echter, de oorzaken voor de langere duur van het vergunningstraject komen voornamelijk voort uit de complexiteit van de aanvraag en toetsing, en niet uit de hoeveelheid vergunningsaanvragen.

Het feit dat de aangewezen medewerkers nog niet goed vertrouwd waren met het nieuwe instrument zorgde voor een langere doorlooptijd. Medewerkers betrokken bij de uitvoering van het vergunningstraject gaven bijvoorbeeld aan dat het vooraf nog niet helemaal duidelijk was wat ondernemers precies moesten aanleveren omdat dit voor iedere ondernemer afhankelijk was van de situatie van de onderneming. Ook waren ondernemers zelf nog onervaren met het instrument en de procedures, waardoor het in sommige gevallen veel tijd kostte om stukken aan te leveren. Vanwege de nieuwigheid van het instrument voor de ondernemers in de Hoogstraten hanteerde de gemeente coulance in de termijnen om stukken aan te leveren. Daarnaast

[30] De behandeltermijnen en gronden voor verlenging en uitstel zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2024-09-01

was vooraf niet bekend bij de betrokken professionals dat het opvragen van informatie bij partners veel tijd in beslag zou nemen. Dit laatste vereist namelijk veel capaciteit vanuit de betrokken organisaties.

Daarnaast leidde de complexiteit van een deel van de vergunningsaanvragen tot langere doorlooptijden. Voor de complexere dossiers is specifieke expertise nodig om bijvoorbeeld financiële documenten grondig te analyseren en duiden. Ook kennis over de context van de Hoogstraten bleek van belang. Het aantal beschikbare medewerkers dat deze aanvragen behandelde was echter beperkt en bovendien belast met andere reguliere werkzaamheden en verantwoordelijkheden.

Verdere vertraging in de aanvragen ontstond doordat in sommige gevallen – ter aanvulling op de dossiervorming – door het toetsingsteam moest worden aangestuurd op informatiegestuurd toezicht. Dit houdt in dat aan toezichthouders werd gevraagd om een bepaald informatiebeeld aan te leveren, bijvoorbeeld door te controleren op de aanwezigheid van een leidinggevende en mogelijk schijnbeheer. Ook werd, indien nodig, gecontroleerd op bijvoorbeeld het aanbod en de plattegrond, het bestemmingsplan of de aanwezigheid van verboden producten. Met name deze dossiers waar diepgaande toetsing moest plaatsvinden hebben volgens medewerkers uiteindelijk langere doorlooptijden gekend dan verwacht. Voor een deel betreffen dit overigens ook de aanvragen waarvan de vergunningen niet zijn verleend (zie verder hoofdstuk 4).

Ondernemers

Ook het merendeel van de bevraagde ondernemers gaf aan dat het vergunningstraject voor hen al met al lang duurde. Enerzijds kwam dit voort uit de onbekendheid met het aanvragen van een vergunning en het verzamelen van alle benodigde documenten. Anderzijds benoemden ondernemers hierbij ook dat het soms lastig was om een afspraak te maken met de medewerkers die de aanvragen behandelden. Het ontbreken van tussentijdse updates over de voortgang van het traject, inclusief de bevestiging van de ontvangst van aangeleverde documenten, en het afwachten van de uitkomst van de toets maakte dat sommige ondernemers dit als een onzekere periode hebben ervaren. Zij ervoeren dit als negatief voor zowel het ondernemerschap als het vertrouwen in de gemeente. Een enkele ondernemer oordeelde wel positief en vond dat het aanvraagproces snel en gemakkelijk doorlopen kon worden.

Naast de duur van het vergunningstraject gaf een deel van de ondernemers aan dat de vergunningsaanvraag (hoge) kosten en administratieve lasten met zich mee heeft gebracht. Voorbeelden van kostenposten die door het vergunningstraject zijn gemaakt zijn extra kosten voor een boekhouder en, specifiek voor nieuwe ondernemers, het betalen van huur terwijl ze in afwachting van de vergunning de onderneming nog niet konden openen.[31] Op het gebied van administratieve lasten noemden ondernemers voornamelijk het

[31] Als een vergunning was geweigerd of buiten behandeling was gesteld waardoor de zaak moest sluiten, kon de nieuwe opvolgende ondernemer de exploitatie niet voortzetten op de oude vergunning. De bij het instellen van de vergunningplicht reeds gevestigde ondernemers mochten wel open blijven tot zij het vergunningstraject hadden doorlopen.

opvragen, opstellen, uitzoeken en aanleveren van alle documentatie. Met name kleinere ondernemingen hebben dit als belastend ervaren omdat het bovenop hun reguliere werkzaamheden kwam.

Daarnaast gaven sommige ondernemers aan de vergunningsaanvraag als een inbreuk te hebben ervaren. Zij gaven bijvoorbeeld aan te zijn geschrokken van de hoeveelheid informatie die werd opgevraagd en dat ze zich als ondernemer daardoor gecontroleerd en gewantrouwd voelden. Ook werden een starre houding en onpersoonlijke benadering van de ambtenaren van de gemeente genoemd. Een aantal ondernemers voelde zich door het opleggen van de vergunningplicht, de hoeveelheid informatie die werd opgevraagd en soms ook de bejegening gecriminaliseerd.

Ook met de informatievoorziening rond de regels en gevolgen van de vergunningplicht had een deel van de ondernemers negatieve ervaringen. Zo gaf een aantal ondernemers aan in onzekerheid te verkeren doordat zij nog steeds niet alle regels begrijpen.[32] Vragen waar ondernemers nog mee zaten gaan bijvoorbeeld over het al dan niet opnieuw moeten indienen van de vergunningsaanvraag omdat de vergunningen zijn afgegeven tot eind 2024,[33] en de gevolgen voor het huurcontract wanneer het huurcontract langer loopt dan de afgegeven vergunning geldig is. Verder behoorden het wel of niet kunnen overdragen of verkopen van de onderneming (in het kader van het pensioen) tot de vragen die naar voren werden gebracht. Daarnaast gaf een deel van de ondernemers aan dat zij graag op de hoogte waren gehouden van de resultaten van de vergunningplicht, zodat het duidelijk was wat het voor hen opleverde. Deze ondernemers gaven aan dat het ontbrak aan één duidelijk aanspreekpunt waarbij zij laagdrempelig terecht konden en kunnen voor vragen en informatie.

Sommigen ondernemers zijn voorstander van de vergunningplicht maar zouden graag verbetering zien in de uitvoering, met name in de communicatie en strenge houding van de ambtenaren, de hoeveelheid informatie die wordt opgevraagd en de snelheid waarmee dit wordt behandeld. Een aantal andere ondernemers hebben twijfels en zorgen geuit over het voortzetten van hun bedrijf in de Hoogstraten in het geval dat zij het vergunningstraject opnieuw zouden moeten doorlopen.

3.3 Toezicht en handhaving

Naast de toetsing van de vergunningsaanvragen biedt de vergunningplicht ook de mogelijkheid om vergunningplichtige ondernemers door middel van toezicht te controleren op (overtreding van) de vergunningsvoorwaarden en de staking van bedrijfsmatige activiteiten na weigering van een vergunningsaanvraag, of als een aanvraag buiten behandeling is gesteld. Indien nodig kan vervolgens worden overgegaan op handhaving. Ten tijde van dit onderzoek waren er nauwelijks controles uitgevoerd op de

[32] De medewerkers betrokken bij de uitvoering gaven aan te hebben geïnvesteerd in de communicatie door altijd de mogelijkheid te bieden om persoonlijk het gesprek aan te gaan, maar herkennen dat ondernemers nog steeds met veel vragen zaten.
[33] Gedurende het evaluatieonderzoek zijn ondernemers door de gemeente geïnformeerd dat een verlengingsaanvraag voor de toepassing van het instrument niet noodzakelijk (en evenredig) is. Om extra administratieve lasten bij ondernemers te voorkomen, worden de verleende exploitatievergunningen ambtshalve verlengd. De verlenging is gekoppeld aan de duur van het Aanwijzingsbesluit.

naleving van de vergunningsvoorwaarden omdat de gemeente de uitvoering hiervan nog aan het vormgeven was. Door een toezichthouder zijn twee gerichte controles uitgevoerd op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Dit heeft geresulteerd in één waarschuwing en een gesprek met de ondernemer. Hierbij is het niet nodig geweest om over te gaan op handhaving. Daarnaast zijn volgens de betrokken medewerkers ongeveer zeven controles uitgevoerd op de staking van bedrijfsmatige activiteiten na weigering van de vergunning en om informatie op te halen met betrekking tot de vergunningsaanvraag (zie voorgaande paragraaf).

3.4 Deelconclusie

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het voorgenomen beleid rondom het toetsen van de vergunningsaanvragen van de ondernemers in de Hoogstraten voor een groot deel is uitgevoerd zoals bedoeld. Ondernemers en bewoners waren redelijk goed geïnformeerd over de invoering van de vergunningplicht en het toetsen van de vergunningsaanvragen heeft op grondige wijze plaatsgevonden. Echter, de toetsing heeft om verschillende redenen meer tijd in beslag genomen dan verwacht, onder meer vanwege de benodigde specifieke expertise en de complexiteit van verschillende vergunningsaanvragen. Dit is als negatief ervaren door de bevraagde ondernemers, waarvan het merendeel het vergunningstraject als traag en belastend heeft ervaren. Tot slot moet worden geconcludeerd dat nog nauwelijks toezicht en handhaving op de (naleving van de) vergunningsvoorwaarden heeft plaatsgevonden. Er is tot nu toe met name informatiegestuurd toezicht gehouden ter ondersteuning van de toetsing, en ter controle van de staking van bedrijfsmatige activiteiten na weigering en buiten behandeling stelling van een vergunningsaanvraag.

4 Resultaten van de vergunningplicht

In dit hoofdstuk komen eerst de resultaten van de vergunningplicht aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op de verwachte neveneffecten van de vergunningplicht. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 richt de vergunningplicht zich op vormen van criminaliteit die vanwege hun heimelijke karakter niet goed meetbaar zijn. Ook maakt de complexiteit van het instrument dat de werking en reikwijdte niet voor alle betrokkenen altijd goed duidelijk was. Dit maakt de resultaten van de vergunningplicht soms lastig te meten waren en dat betrokkenen niet altijd goed konden beoordelen welke resultaten het instrument heeft gehad.

4.1 Resultaten

Op basis van de cijfers van het vergunningstraject en wat respondenten hebben gedeeld worden per verwacht resultaat de uitkomsten toegelicht.

4.1.1 Zicht op bedrijfsvoering van ondernemers

Medewerkers betrokken bij de uitvoering van de vergunningstoets waren heel positief over het zicht dat door het toetsen op basis van de APV en de Wet Bibob, en het informatiegestuurd toezichthouden is verkregen op de bedrijfsvoering en ondernemers in de Hoogstraten. Zij gaven aan dat er vóór de invoering van het instrument voornamelijk vermoedens waren van misstanden. Die vermoedens konden door de invoering van het instrument in sommige gevallen worden bevestigd. Ook in algemene zin heeft het vergaarde inzicht in de bedrijfsvoering van de ondernemingen in de Hoogstraten volgens de medewerkers meerwaarde. Zo draagt dit bij aan het informatiebeeld over het gebied, en deze informatie kan, indien nodig, aanleiding vormen om verder onderzoek te doen naar mogelijke aanvullende bestuurlijke of integrale maatregelen.

4.1.2 Onaantrekkelijk voor malafide ondernemers om zich te vestigen

Het opwerpen van de toetsing- en toezicht barrière maakt het in theorie onaantrekkelijk voor malafide ondernemers om zich te vestigen in de Hoogstraten. Op basis van de data is het echter niet mogelijk om deze theoretische aanname ook empirisch te valideren. Uit een overzicht van uitschrijvingen bij de Kamer van Koophandel (KvK) van ondernemingen in de Hoogstraten valt bijvoorbeeld niet op te maken wat de reden voor het vertrek is geweest. Het is ook niet bekend of dit bonafide of malafide ondernemingen betroffen omdat ze het vergunningstraject niet hadden doorlopen of omdat de uitkomst vanwege de geheimhoudingsplicht niet bekend was.

Naast de barrière die de vergunningplicht opwerpt, gaf een aantal professionals aan dat ook een actieve screening van huurders door pandeigenaren zou kunnen bijdragen aan het preventief weren van malafide ondernemers in het gebied. Volgens deze professionals worden pandeigenaren momenteel nog onvoldoende gewezen op de verplichtingen en risico's rondom medeplichtigheid wanneer zij verhuren aan ondernemers die

de onderneming voor illegale activiteiten gebruiken. Ondanks dat verhuur een privaatrechtelijke aangelegenheid is waar de gemeente geen directe invloed op kan uitoefenen, kan de gemeente volgens de respondenten meer inzetten op bewustwording en samenwerking met pandeigenaren. De pandeigenaren die zijn bevraagd binnen dit onderzoek zagen hier ook een rol voor zichzelf, maar plaatsten er wel een aantal kanttekeningen bij. Volgens hen is het eigenaarschap in het gebied namelijk versnipperd, en blijft het binnen halen van de hoogste huur voor een groot deel van de pandeigenaren de belangrijkste motivatie.

4.1.3 Afname van malafide bedrijvigheid

Op basis van de twaalf geweigerde vergunningsaanvragen kan worden gesteld dat het aantal ondernemingen dat bedrijfsmatige activiteiten in de vorm van detailhandel uitoefenden en (een risico op) ondermijnende criminaliteit met zich meebrengen in de Hoogstraten is afgenomen. Ondanks dat precieze weigeringsgronden niet gedeeld kunnen worden voor dit onderzoek, gaven betrokken medewerkers aan dat een vergunning alleen werd geweigerd in geval van een (zeer) ernstig gevaar in het kader van de Wet Bibob of op grond van de APV. Voorbeelden van geconstateerde misstanden waren witwassen, overtredingen Wet arbeid vreemdelingen en fiscale fraude. Hiermee heeft het instrument direct bijgedragen aan het weren van malafide bedrijvigheid.

Het is volgens medewerkers betrokken bij de uitvoering op grond van de toetsing niet mogelijk om álle ondernemingen met signalen van malafide bedrijvigheid te weren. Wel kan na vergunningverlening toezicht worden gehouden op (risico's op) ondermijning. Er is bijvoorbeeld een klein aantal aanvragen geweest waar onvoldoende gronden waren om een vergunning te weigeren, maar waar wel signalen waren over malafide activiteiten. Op basis van de wet Bibob kunnen veel (financiële) stukken worden opgevraagd. Dit kan een grond bieden om – daar waar aan de orde – aan te tonen dat de onderneming wordt gefinancierd door of gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. Desondanks zijn medewerkers bij de toetsing afhankelijk van (de juistheid van) de informatie die door de aanvrager wordt aangeleverd. Daarnaast kan het zijn dat er (nog) onvoldoende gronden waren om aan te tonen dat er sprake was van ernstig gevaar omdat er nog aanvullende informatie of actie vereist was vanuit één van de partners, zoals een vervolging door het OM. Door middel van toezicht kan wel worden gemonitord op nieuwe of aanvullend signalen die de gemeente en partners kunnen onderzoeken. Signalen van misbruik van de verleende vergunning kunnen bijvoorbeeld een reden zijn om de bedrijfsvoering tussentijds te screenen op grond van de Wet Bibob.

Naast dat vermoedelijk dus niet alle malafide bedrijvigheid in het aangewezen gebied kan worden geweerd vereist de vergunningplicht vanuit de APV een proportionele afbakening. Hierdoor richt het instrument zich alleen op de detailhandel in de Hoogstraten en niet op, bijvoorbeeld, de consumentverzorgende dienstverlening. Mogelijke signalen van malafide bedrijvigheid in andere sectoren die al vergunningplichtig zijn (zoals horeca), sectoren die niet vergunningplichtig zijn, of signalen van malafide ondernemingen in aangrenzende zijstraten vallen daarmee buiten de reikwijdte van het instrument. Zo werden vanuit de bevraagde ondernemers en bewoners ook verschillende voorbeelden gedeeld van volgens hen malafide

ondernemingen die nog steeds actief zijn in de Hoogstraten, waarvan sommige niet onder de reikwijdte van de vergunningplicht vallen. Desondanks maakte de blijvende aanwezigheid van deze ondernemingen voor een deel van de bevraagde ondernemers en voor een deel van de bewoners dat de vergunningplicht niet heeft opgeleverd wat zij ervan hadden verwacht.

4.1.4 Verbetering openbare orde en veiligheid, en woon- en leefklimaat

De verbetering van de openbare orde, veiligheid, en het woon- en leefklimaat in het gebied zouden in eerste instantie vooral moeten blijken uit een afname van de vormen van ondermijnende criminaliteit die een negatieve doorwerking kunnen hebben op de veiligheid, en uiteindelijk de leefbaarheid, in het gebied. Echter, en zoals ook eerder toegelicht, gaat het hierbij om vormen van criminaliteit die vaak niet direct merkbaar zijn en die bovendien lastig zijn te meten. Hierdoor zijn beschikbare (openbare) gegevens, zoals politieregistraties en de geanonimiseerde overlastmeldingen niet toereikend om een beeld te geven van de resultaten van de vergunningplicht op de openbare orde, veiligheid en het woon -en leefklimaat. Wel is het zeer aannemelijk dat, gelet op de beleidslogica van de vergunningplicht (zie paragraaf 2.4), met het weigeren van een vergunning aan twaalf ondernemingen een wezenlijke bijdrage is geleverd aan dit resultaat. Deze ondernemingen hadden tenslotte een (zeer) hoog risico op ondermijnende activiteiten en dergelijke activiteiten kunnen negatieve gevolgen hebben voor de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat.

Hoe groot het positieve effect is geweest valt moeilijk kwantitatief te duiden. Ook het merendeel van de bevraagde bewoners en ondernemers signaleert geen merkbaar resultaat. Zo benoemden twaalf ondernemers dat zij geen verschil hebben opgemerkt in de veiligheid en/of criminaliteit in de straten. Een deel van hen ervoer voor de invoering van de vergunningplicht ook al geen onveiligheid of (ondermijnende) criminaliteit in het gebied en herkende zich daarmee ook niet in de problematiek of de aanleiding voor de invoering van de vergunningplicht. Dergelijke bevindingen hangen vermoedelijk samen met het feit dat de vormen van criminaliteit waar het instrument op is gericht voor buitenstaanders moeilijk zichtbaar zijn. Eén ondernemer gaf bijvoorbeeld aan dat criminele ondernemers onder de radar werken en dat je daar op straat niets van merkt. Eén andere ondernemer merkte tijdens het onderzoek op dat het feit dat bepaalde ondernemingen niet door de toetsing komen wel bijdraagt aan een gevoel van veiligheid.

4.1.5 Vergroten aantrekkelijkheid Hoogstraten voor vestiging bonafide ondernemers

De vergunningplicht an sich is geen middel om bonafide ondernemers aan te trekken. De gemeente voert in aanvulling op de vergunningplicht ook geen specifiek beleid uit om bonafide ondernemers aan te trekken. Wel worden volgens de professionals, als onderdeel van een bredere aanpak van het gebied, gesprekken met sommige pandeigenaren gevoerd waarin onder andere wordt geadviseerd over het screenen van huurders. Uit de KvK-inschrijvingen en het vergunningstraject valt verder op te maken dat er na de invoering van de vergunningplicht nieuwe bonafide ondernemingen zijn gevestigd in de Hoogstraten die vallen onder de

vergunningplicht. Ook volgt uit de gesprekken met professionals dat op een vijftal locaties waar eerder vergunningen zijn geweigerd nu door nieuwe ondernemers, met vergunning, bedrijfsmatige activiteiten worden uitgevoerd. Hieruit kan worden afgeleid dat er een aantal nieuwe bonafide ondernemingen zijn gevestigd in de Hoogstraten. Echter, er kan op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve informatie (nog) niet worden onderbouwd of het ook aantrekkelijker is geworden voor bonafide ondernemers om zich vestigen in de Hoogstraten.

4.2 (Verwachte) neveneffecten

Door de invoering van de vergunningplicht is een aantal beoogde resultaten opgetreden. Daarnaast is ook onderzocht of een aantal neveneffecten, die enkele betrokkenen van de aanpak verwachtten, daadwerkelijk optraden.[34] Zo waren de hoge huurprijzen en het verschraalde winkelaanbod[35] in het gebied onderdeel van de constatering dat het gebied zich in een negatieve spiraal bevond en dat er bestuurlijke maatregelen nodig waren om in te grijpen. Ook bleek uit de gesprekken dat onder een groot deel van de ondernemers en bewoners, en een aantal professionals, de verwachting leefde dat de vergunningplicht zou bijdragen aan de winkeldiversiteit (ook al werd bij de vergunningplicht zelf de verbetering van de huurprijzen en het winkelaanbod niet als doel gesteld). De vraag is of de vergunningplicht hier indirect wel invloed op heeft gehad. Daarnaast is het, theoretisch gezien, aannemelijk dat leegstand een mogelijk negatief neveneffect is van een vergunningplicht omdat het voor pandeigenaren lastiger is om panden snel opnieuw te verhuren in die gevallen dat een malafide onderneming vertrokken is.[36]

4.2.1 Huurprijzen

Huurprijzen zijn een privaatrechtelijke aangelegenheid waar de gemeente geen invloed op kan uitoefenen. Met het weren van malafide ondernemers die de hoge huurprijzen kunnen betalen door middel van illegale of op oneerlijke wijze verkregen middelen is het wel de vraag of de vergunningplicht indirect gevolgen heeft voor de huurprijzen in het gebied. Er is echter geen data beschikbaar waarmee dit kan worden onderzocht. Ook het merendeel van de bevraagde professionals gaf aan hier ofwel geen zicht op te hebben, ofwel geen aanleiding te zien om te kunnen stellen dat de huurprijzen in het gebied omlaag zijn gegaan of zullen gaan. Een medewerker die betrokken is bij de uitvoering kon één voorbeeld noemen van een pandeigenaar die uiteindelijk de huur heeft verlaagd om een nieuwe ondernemer aan te trekken. De twee bevraagde pandeigenaren gaven aan niet te verwachten dat door de vergunningplicht de huren in het gebied omlaag zijn gegaan of zullen worden verlaagd.

[34] Vanuit de doelstelling van de aanpak werden deze effecten overigens niet verwacht.
[35] Uit de bestuurlijke rapportage kwam bijvoorbeeld naar voren dat ondernemingen waar signalen waren van malafide bedrijvigheden zich vaak richtten op de toeristische bezoekers en daarmee bijdroegen aan een monotoon aanbod.
[36] Ook bleek uit gegevens van de gemeente dat in een beperkt aantal gevallen de (geweigerde) exploitant tevens de eigenaar is van het pand.

4.2.2 Winkelaanbod

Onder veel van de bevraagde ondernemers en bewoners, inclusief een aantal van de bevraagde professionals, bleek de verwachting te leven dat met het weren van malafide ondernemers en het aantrekken van nieuwe bonafide ondernemingen ook de winkeldiversiteit en het aanbod in het gebied zouden verbeteren. Deze respondenten gaven daarbij echter aan dat de verandering die zij op dit vlak hebben geobserveerd minimaal is. Dit komt volgens hen met name doordat op de locaties waar ondernemingen zijn geweigerd hetzelfde soort (toeristische) aanbod is verschenen. Vanuit de werking van de vergunningplicht (zie 2.3) bezien is het uitblijven van de verandering logisch. Het instrument heeft immers geen invloed op het al bestaande bestemmingsplan. Bonafide ondernemingen worden door middel van de vergunningplicht dan ook niet beperkt om hun aanbod te richten op, bijvoorbeeld, de toeristische bezoeker.

Uit de gesprekken met een aantal ondernemers, een paar van de professionals, en de twee pandeigenaren volgde wel dat pandeigenaren een sleutelrol (kunnen) vervullen in het verbeteren van het winkelaanbod. Het gaat dan met name om de pandeigenaren die al nauw samenwerken met de gemeente in de ontwikkeling van het gebied. Zo zijn er volgens de respondenten een aantal succesvoorbeelden van de rol die deze pandeigenaren hebben uitgeoefend in het aantrekken van nieuwe ondernemers die iets bijdragen aan het aanbod. Volgens hen zou deze rol in het vervolg nog beter kunnen worden benut door hier gezamenlijk actiever in op te trekken.

4.2.3 Leegstand

Met het weren van malafide ondernemers en het mogelijk moeten staken van bedrijfsmatige activiteiten als gevolg van de vergunningplicht, is het theoretisch gezien aannemelijk dat dit leegstand tot gevolg kan hebben. Er is geen data beschikbaar die eenduidig inzicht verschaft in het aantal leegstaande panden als gevolg van de vergunningplicht in de Hoogstraten. Uit de bezoeken aan het gebied en de gesprekken met de bevraagde ondernemers en een aantal van de professionals, bleek dat er ten tijde van het onderzoek een aantal panden leeg stonden of voor langere tijd dicht zijn. Het is echter niet duidelijk of de vergunningplicht hier de directe oorzaak van is. Hier kunnen namelijk ook andere redenen voor zijn. Wel gaven de twee pandeigenaren en een aantal andere professionals aan dat het door de vergunningplicht moeilijker is geworden om huurders aan te trekken en om leegstaande panden tijdelijk op te vullen, bijvoorbeeld met een pop-up store.

4.3 Deelconclusie

De invoering van de vergunningplicht heeft grotendeels de gewenste resultaten opgeleverd omdat beter zicht is verkregen op de bedrijvigheid in het gebied en met het weigeren van twaalf vergunningsaanvragen het aantal ondernemingen die (een risico op) ondermijnende activiteiten met zich meebrengt in het gebied is gedaald. Met de afname van (het risico op) ondermijnende activiteiten is waarschijnlijk bijgedragen aan een

verbetering van de openbare orde, veiligheid, en het woon- en leefklimaat in de Hoogstraten. Deze verbetering is voor bewoners en ondernemers niet tot nauwelijks merkbaar, mede doordat de criminaliteit waar de vergunningplicht zich op richt vaak verborgen is. Omdat deze verandering niet merkbaar is en omdat veel bewoners en ondernemers een andere verwachting hadden van de werking van het instrument, ervaren zij weinig tot geen directe positieve resultaten van de vergunningplicht. Tot slot is er een klein aantal nieuwe bonafide ondernemingen gevestigd in het gebied maar er valt niet te zeggen of sprake is van een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor bonafide ondernemers.

5 Conclusies en lessen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Tot slot wordt op basis hiervan een aantal lessen geformuleerd.

5.1 Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

> *In hoeverre zijn de doelen van de vergunningplicht in het gebied Hoogstraten behaald?*

Het doel van de vergunningplicht om ondermijnende activiteiten door ondernemingen in de Hoogstraten tegen te gaan is behaald doordat met het instrument een middel is gecreëerd waarmee zicht is verkregen op de bedrijfsvoering van ondernemingen in het gebied, en op basis daarvan meerdere malafide ondernemingen zijn gedwongen hun activiteiten te staken. Uiteindelijk zijn twaalf vergunningsaanvragen, waarbij op grond van de APV of de Wet Bibob sprake bleek van een (zeer) ernstig gevaar, afgewezen. In de vrijgekomen bedrijfsruimtes hebben zich ondertussen ondernemingen gevestigd die blijkens de toets wel bonafide zijn. Het is aannemelijk dat daarmee ook de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat in het gebied zijn verbeterd. Deze resultaten zijn voor de vergunde ondernemers en de bewoners in het gebied echter niet merkbaar. Dit komt doordat de criminaliteit waar de vergunningplicht zich op richt vaak niet zichtbaar is voor hen.

Daarnaast was vanuit het beleid de verwachting dat de vergunningplicht zou bijdragen aan het afschrikken van malafide ondernemers en aan het verbeteren van het vestigingsklimaat voor bonafide ondernemers. Het lijkt in theorie aannemelijk dat met een vergunningplicht malafide ondernemingen worden afgeschrikt maar binnen het onderzoek was het niet mogelijk dat ook empirisch te toetsen. Of het vestigingsklimaat verbeterd is, kon ook niet eenduidig worden vastgesteld.

Het instrument lijkt effectief. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat veel van de bewoners en ondernemers een andere werking van het instrument hadden verwacht. Hierdoor oordeelden zij mogelijk minder positief over de resultaten van de vergunningplicht dan dat de resultaten rechtvaardigen. Bovendien hadden de bewoners en ondernemers de informatieverstrekking en het uiteindelijk aanvraag- en beoordelingsproces lang niet altijd positief doorstaan. De grondige wijze van toetsen legde niet alleen druk op de beperkte capaciteit binnen de gemeente, maar zorgde er ook voor dat de ondernemers het traject als lang en belastend ervaarden. Het merendeel van de bevraagde ondernemers gaf aan dat de lange doorlooptijd van de toetsing samen met de hoeveelheid documenten die werd opgevraagd een negatief effect had op de ervaring met het

vergunningstraject. Ook ondernemers, die in eerste instantie positief stonden tegenover de invoering van de vergunningplicht, verloren hierdoor enthousiasme voor de maatregel.

5.2 Lessen voor de toekomst

Op basis van het onderzoek kan een aantal lessen voor de toekomst worden getrokken:

- **Communicatie en informatievoorziening richting ondernemers en bewoners kunnen worden verbeterd:** Uit de ervaringen van de ondernemers en bewoners komt naar voren dat, ondanks dat de gemeente actief heeft ingezet op communicatie en informatievoorziening, onder hen onjuiste verwachtingen leven over de werking van het instrument, en dat er onduidelijkheid bestaat over wat de vergunningplicht precies inhoudt en oplevert. Zo bestaat er bijvoorbeeld onduidelijkheid over hoe het vergunningstraject precies werkt, wat de reikwijdte van het instrument is en waarvoor de vergunningplicht wel of geen oplossing biedt. Een deel van de respondenten gaf bijvoorbeeld aan in de veronderstelling te zijn dat de vergunningplicht de gemeente een middel biedt om te sturen op het type (winkel)aanbod. Echter, het bestemmingsplan belet bonafide ondernemingen, ondanks de vergunningplicht, niet hun aanbod te richten op de toeristische bezoeker. Een meer divers winkelaanbod kan zodoende niet van de vergunningplicht verwacht worden. De meeste bewoners, een deel van de ondernemers en sommige professionals gaven daarbij aan dat het binnen de gemeente ontbreekt aan een vast en benaderbaar aanspreekpunt waar men terecht kan met vragen over de vergunningplicht en/of eventuele zorgen of om misstanden te melden.

  Om draagvlak te behouden voor het instrument kan het nuttig zijn om de ondernemers en bewoners te informeren over de werking van het instrument, uit te leggen wat verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit zijn en de daaruit voortvloeiende negatieve effecten. Ook kan het helpen om betrokkenen globaal op de hoogte te houden van de voortgang en resultaten en successen te delen. Dat mag en hoeft niet over individuele gevallen, maar kan wel in meer generieke termen zoals het aantal geweigerde en vergunde ondernemingen. Bij het informeren over de werking en resultaten kan dan ook worden uitgelegd waarom de afname van (het risico op) ondermijnende activiteiten een indicator voor succes is, en dat een meer divers winkelaanbod op een andere manier moet worden bewerkstelligd dan door een vergunningplicht.
- **Rol van pandeigenaren kan verder worden benut:** een aantal ondernemers en professionals hebben succesvoorbeelden aangedragen waaruit blijkt dat pandeigenaren een betekenisvolle rol kunnen hebben in het aantrekken van nieuwe (bonafide) ondernemingen. Indien hiervoor ruimte bestaat in het bestemmingsplan kan gekeken worden naar ondernemingen die een bijdrage kunnen leveren aan een meer divers winkelaanbod.
  Door in te zetten op actieve samenwerking met pandeigenaren kan meer invloed worden uitgeoefend op het type onderneming dat wordt aangetrokken naar het gebied. Bovendien geeft een aantal professionals aan dat de doelstelling om malafide ondernemingen te weren verder kan worden bevorderd door

pandeigenaren hier beter bij te betrekken. Bijvoorbeeld door hen te informeren over hun verplichtingen, de risico's én hun belangen bij de vergunningplicht.

Bijlage 1: Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek bestond uit een combinatie van een planevaluatie (reconstructie van de beleidslogica) en een procesevaluatie (beoordeling van de uitvoeringspraktijk) om zo de doeltreffendheid van de aanpak te bepalen. Onderstaand schema bevat een overzicht van de onderzoeksmethoden die hiervoor zijn ingezet. Daarna wordt voor de interviews en focusgroep nader beschreven hoe deze methoden zijn benut.

Overzicht onderzoeksmethoden

Kwalitatieve methoden	Kwantitatieve methoden
Reconstructie beleidslogica	
Documentanalyse: • Geanonimiseerd Convenant Hoogstraten Diversiteitsaanpak (2018). • Toelichting notitie Hoogstraten (2019). • Notitie Pilot Hoogstraten (2020). • Geanonimiseerde Bestuurlijke Rapportage Aanwijzingsbesluit Hoogstraten (2021). • Aanwijzingsbesluit vergunningplicht voor de Hoogstraten (2021).	
Interviews met: • 3 medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij het opstellen van het beleid.	
Beoordeling uitvoeringspraktijk en doeltreffendheid	
Interviews met professionals (8): • 5 medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. • 1 medewerker van de gemeente die betrokken is bij het gebied. • 1 externe professional die betrokken is bij het gebied. • 1 wijkagent van de politie.	**Data analyse**, aangeleverd door de gemeente Amsterdam[37]: • Overzicht actuele vergunningplichtige ondernemingen medio juni. • Overzicht vergunningstrajecten t/m medio augustus. • Overzicht (niet-)actieve KvK inschrijvingen vanaf 2018. • Overzicht meldingen openbare ruimte vanaf 2018. • Overzicht transacties panden bedrijvigheid.
Interviews met ondernemers & pandeigenaren (15): • 13 ondernemers waarvan 6 in de Nieuwe Hoogstraat, 3 in de Oude Hoogstraat, 2 in de Oude Doelenstraat en 2 in de Damstraat. • 2 pandeigenaren met meerdere panden in de Hoogstraten.	
Focusgroep met bewoners (6): • 6 deelnemers waarvan 4 vertegenwoordigers van bewonersverenigingen in de buurt en 2 bewoners van de Hoogstraten.	

[37] Alle data is geanonimiseerd of gepseudonimiseerd aangeleverd en beperkt zich tot het gebied de Hoogstraten

Interviews en focusgroep

Respondenten en werving

De respondentengroep bestond hoofdzakelijk uit professionals, ondernemers en bewoners. Daarnaast is gesproken met een tweetal pandeigenaren. Deze pandeigenaren hebben zich op eigen initiatief bij de opdrachtgever van de gemeente gemeld om deel te nemen aan het onderzoek.

Onder professionals wordt verstaan: medewerkers van de gemeente of partnerorganisaties die vanuit hun werkzaamheden betrokken zijn bij de vergunningplicht in de Hoogstraten. De professionals die deelnamen aan de interviews werden in afstemming geselecteerd door de opdrachtgever vanuit de gemeente Amsterdam.

Onder ondernemers wordt verstaan: de exploitanten in de Hoogstraten die de vergunningen hebben aangevraagd. Alle 62 vergunningplichtige ondernemingen zijn door middel van een brief vanuit de gemeente geattendeerd op het onderzoek en de mogelijkheid om hun ervaringen te delen door middel van een binnenloopinterview op twee middagen of een belinterview, waartoe vijf ondernemingen zelf hebben verzocht. In totaal zijn 50 ondernemingen bezocht.[38] Een deel van de ondernemingen is niet bezocht omdat er al een belinterview was ingepland, omdat de naam van de onderneming niet terug te vinden was in de straat, omdat de onderneming op moment van het bezoek niet open was, of omdat de onderneming op het moment van het bezoek te druk was. Een groot deel van de ondernemers was, bijvoorbeeld in verband met vakantie, niet aanwezig op het moment van de binnenloop-interviews en heeft niet gereageerd op de mogelijkheid voor een belinterview. Uit de interviews kwam naar voren dat er niet is gesproken met aanvragers aan wie geen vergunning is verleend.

Onder bewoners wordt verstaan: burgers die in of rondom de Hoogstraten wonen. Om bewoners te werven voor de focusgroepen heeft de gemeente uitnodigingsbrieven bezorgd op 136 adressen bij 236 ingeschreven bewoners van de Hoogstraten. Vervolgens zijn namens DSP-groep herinneringsflyers bezorgd. Ook heeft de gemeente verschillende bewonersverenigingen uit de buurt uitgenodigd om deel te nemen aan de focusgroep. Er zijn twee focusgroepen georganiseerd op een locatie in de buurt. Bij de eerste focusgroep was er geen opkomst en bij de tweede focusgroep waren zes deelnemers aanwezig.

Afname en verslaglegging

De interviews zijn deels telefonisch/online en deels op locatie afgenomen. De interviews met professionals duurden tussen de 60 en 90 minuten. De interviews met ondernemers en pandeigenaren duurden tussen de 15 en 30 minuten. De focusgroep met bewoners duurde 2 uur. De onderzoekers hebben tijdens de interviews en focusgroep aantekeningen gemaakt.

[38] Hiervoor is gebruik gemaakt van het overzicht actuele vergunningplichtige ondernemingen medio juni. Dit overzicht bevat een lijst van ondernemingen waar bedrijfsmatige activiteiten worden uitgevoerd die onder de vergunningplicht vallen. Dit is inclusief aanvragen die al zijn verleend, die zich nog in het vergunningstraject bevinden of die in afwachting zijn van een besluit op bezwaar.

Voor de interviews met professionals is voorafgaand aan het interview een interviewleidraad opgesteld. De onderwerpen waren enerzijds gericht op de uitvoering van de vergunningplicht, hierbij is onder andere gevraagd naar de toetsing, controles, samenwerking en communicatie. Anderzijds waren de onderwerpen gericht op de resultaten van de vergunningplicht. Hierbij is gevraagd naar malafide bedrijvigheid, het aantrekken van bonafide ondernemingen, de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat, en eventuele neveneffecten.

Voor de interviews met ondernemers is een vragenlijst opgesteld. In de vragenlijst kwamen vragen aan bod over de communicatie, waaronder de aankondiging van de vergunningplicht, het recht op zienswijze, en of ondernemers gebruik hebben gemaakt van het inloopspreekuur of andere vormen van informatievoorziening. Daarnaast zijn ondernemers gevraagd naar hun ervaringen met het vergunningstraject en de resultaten die zij al dan niet ervaren met betrekking tot veiligheid en criminaliteit, het winkelaanbod, het straatbeeld en mogelijke andere neveneffecten.

Tijdens de focusgroep met de bewoners kregen deelnemers vijf stellingen voorgelegd over de communicatie over de vergunningplicht en de resultaten op het gebied van veiligheid, het straatbeeld en het winkelaanbod. Per stelling volgde een discussie waarin nader werd ingegaan op ervaringen en voorbeelden.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

