

Feesten of Beesten 3

9 januari 2019

Voor u ligt het conceptrapport dat is opgesteld naar aanleiding van het verblijf van de ombudsman in de Sint Olofspoort. Over deze voorlopige bevindingen gaat de ombudsman op 13 januari 2019 in De Balie in debat met de burgemeester. Daarnaast verwachten wij nog reacties op enkele feitelijke vragen aan de gemeente en reacties van burgers en andere partijen. Aan de hand daarvan stellen wij een definitief rapport op.

reflectie

Amsterdammers klagen bij de Ombudsman over de binnenstad. Meestal noemen ze dan overlast en vervuiling. Een enkele keer klagen ze over de drugshandel. Zij beklagen zich over het gebrek aan handhaving. De als gebrekkig gevoelde handhaving en de ervaren vervuiling zijn voor de Amsterdammers de tastbare symptomen. Daaronder liggen de diepere oorzaken van hun klachten, zoals de rol die met name het wallengebied in het imago en de aantrekkingskracht speelt, maar ook de structuren waarbinnen de overheid haar beleid (waaronder handhaving, vergunningverlening en controles) voert. Tot slot zijn er de macro-economische, maatschappelijke en politiek bestuurlijke ontwikkelingen die een groot effect hebben op binnensteden; zeker op aantrekkelijke binnensteden met een grote cultuurhistorische waarde.

De economie is alweer vele jaren aan het groeien, wereldwijd, waardoor steeds meer mensen in staat zijn meermalen per jaar te reizen. In combinatie met de steeds goedkopere vlieguren, neemt het toerisme nog sterker toe dan dat de economie groeit. Dit geldt zeker voor Amsterdam. Door het ontstaan van social media, maar ook door de groei in wereldwijde platforms, zoals [Booking.com](https://www.booking.com), Airbnb en sites als Groupon, worden de prijzen per dag zelfs per klant zodanig aangepast, dat er een maximale bezettingsgraad ontstaat. Je koopt niet alleen een goedkoop vliegticket, je krijgt tegelijkertijd goedkoop verblijf en vermaak aangeboden. De neoliberale wind, die reeds dertig jaar in het Westen waait, heeft het vrij verkeer van kapitaal en goederen een enorme boost gegeven, waardoor geld en mensen zich makkelijk verplaatsen. Deze deterritorialisering en de toenemende digitalisering hebben de macht en de zeggenschap van de natiestaat doen afbrokkelen.

Criminele organisaties, zoals drugssyndicaten, maken hier maximaal gebruik van. Zij nestelen zich in gebieden die een open, goed functionerende infrastructuur hebben. Ze maken handig gebruik van financiële dienstverleners die bedreven zijn in het ontwerpen van belastingontwijkende constructies. De geldstromen worden complex gemaakt zodat wit, zwart en crimineel geld zijn gemengd, waardoor deze zeer moeilijk te herleiden en te controleren zijn. Door de open grenzen heeft een stad als Amsterdam ook nog eens een grote aantrekkingskracht op personen. Door de tolerante, open cultuur is iedereen hier welkom, hetgeen vaak resulteert in verrijking van de stedelijke cultuur. Tegelijkertijd trekt een dergelijke stad ook mensen aan, die het minder goed voor hebben met en die misbruik maken van de tolerante, open cultuur, en die bijdragen aan onveiligheid en afbreuk doen aan de noodzakelijke sociale cohesie.

De rechtsstaat is in wezen hopeloos gebiedsgebonden, en is door haar bureaucratische, papier gedreven karakter zo traag dat zij niet opgewassen is tegen de snelheid en complexiteit van de wereldwijde financiële stromen. Een opgaande economie met stijgende vastgoedprijzen maakt van Amsterdam nog eens een extra aantrekkelijke 'place to be'.

Tegen die achtergrond speelt zich in Amsterdam een 'Tragedy of the commons' af: een economische 'overbegrazing', waarbij de publieke ruimte door (internationale) economische krachten zodanig overmatig wordt geëxploiteerd dat de bewoners en bewonderaars van de stad het nakijken hebben, tenzij de stad een aantal fundamentele discussies voert, keuzen maakt en die ook daadkrachtig implementeert, om het tij te keren.

conclusie

De klachten over vervuiling en over de vele vormen van overlast zijn vaak gegrond. Het is niet zo dat het bestuur de klachten niet onder ogen ziet. Gemeentelijke organisaties doen hun uiterste best, maar de ontwikkelingen zijn snel en omvangrijk. In een periode van bezuinigingen en een terugtrekkende overheid heeft de overheid aan slagkracht verloren. Die overheid is sterk gefragmenteerd, opereert verkokerd, en richt zich op productsgewijze efficiency.

Niet alleen is efficiency voor de overheid niet de belangrijkste norm (een overheid dient immers te zorgen voor een rechtvaardige samenleving, met zorgplicht voor haar burgers en ondernemers, en erop toeziend dat het economische, juridische en sociale verkeer ordentelijk en eerlijk verloopt), maar de overheid is met haar productsgewijze efficiency ook penny-wise and pound-foolish.

Dat zie je in de dagelijkse praktijk als een vuilniswagen die bestemd is voor het legen van containers, geen losliggende vuilniszakken meeneemt, of als een 'doorzwaaiër'¹ van taxi's niet ook scooters die op de stoep rijden aanspreekt. Je ziet het ook als een agent tegen bezorgde ouders zegt, die eerste tekenen van drugshandel bij hun zoon constateren, dat ze bij de zorg moeten zijn, die vervolgens alleen maar kan helpen als de jongen zelf een zorgvraag heeft.

Klagers roepen niet om een 'Lunteren aan de Amstel' maar zij zien dat de overheid, ondanks al haar inzet, tekortschiet. Zij zien en ervaren de vervuiling en de overlast. De drukte, het lawaai en de vervuiling zijn voor hen zo groot, dat zij geen rust krijgen, en uitgeput raken. Regelmatig vertrekt een bewoner dan maar uit de binnenstad, met alle negatieve gevolgen voor de sociale cohesie van dien. De overheid heeft een zorgplicht, en daarin schiet de overheid tekort. Er zijn daarom drie zaken nodig, die tegelijkertijd door de overheid moeten worden ondernomen.

extra capaciteit

De groei van de economie, het aantal toeristen en het aantal economische activiteiten is dusdanig, dat er simpelweg extra capaciteit nodig is; capaciteit bij handhaving, bij de politie, maar ook bij vergunningverlening. De ombudsman constateert dat de gemeente op dit gebied al veel maatregelen heeft genomen en heeft er vertrouwen in dat het effect hiervan steeds meer merkbaar zal zijn in 2019.

innovatie en samenwerking als één overheid

Extra capaciteit zal de effectiviteit en productiviteit niet zodanig doen toenemen dat daardoor wordt voldaan aan de zorgplicht tegenover de burger, ondernemers en toeristen. Op een aantal gebieden is verregaande innovatie nodig.

Eenzijds is dit te bereiken door veel meer in netwerken en ketens, als één overheid samen te werken. Dit kan in RIEC-verband (Regionale Informatie en Expertise Centra), mits het RIEC meer actiegericht wordt, maar kan ook in LSI-verband (Landelijke Stuurgroep Interventieteams). Ook de samenwerking die de vier grote steden zoeken met Antwerpen, in hun strijd tegen ondermijning is hiervan een voorbeeld. Partijen als de rijksbelastingdienst, het ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport), het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau), het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverenigingen), de Kamer van Koophandel, maar ook de woningcorporaties moeten actief verbonden worden in concrete, op uitvoering gerichte projecten.

¹ 'doorzwaaiër': door de gemeente ingehuurde hosts die taxi's moeten aanspreken op het stopverbod dat op bepaalde plaatsen geldt.

De noodzakelijke verbeteringen kunnen niet door Amsterdam alleen gerealiseerd worden. Verbeteringen in overheidsnetwerken worden wel eens getypeerd als overheid 2.0. Daar is veel winst te behalen. Tegelijkertijd zijn er ook vormen van innovatie waarbij de overheid meer gebruik maakt van innovatieve krachten in de samenleving. Dit soort innovaties worden wel eens getypeerd als overheid 3.0. Burgernet en BurgerAED zijn daar mooie voorbeelden van. Ook het project om samen met burgers, in de vorm van Citizen Science, een netwerk van geluidsmetingen op te zetten is een voorbeeld. Een deel van de handhavingsvraagstukken kan worden opgelost door dit soort 3.0 innovaties te realiseren.

fundamentele keuzen, na stadsbrede debatten

Tot slot resten de vragen: 'van wie is de stad nu eigenlijk?' En 'wat voor stad willen we zijn, in de toekomst?' Deze vragen vergen veel debat, discussie en reflectie. Amsterdam zal hier veel tijd aan moeten wijden. Zij zal een toekomstvisie moeten ontwikkelen, die richtinggevend is voor een ontwikkeling op lange termijn. De ombudsman hoopt oprecht dat de signalen die hij opgetekend heeft door zijn verblijf in de binnenstad meegenomen worden in het debat over die langetermijnvisie.

Inhoud

I Samenvatting	6
2 Achtergrond	12
3 Schoon	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Bevindingen	15
3.3 Analyse	18
3.4 Gesuggereerde oplossingen	18
4 Overlast	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Bevindingen taxi's.....	19
4.3 Bevindingen horeca	21
4.4 Bevindingen te water	23
4.5 Analyse	25
4.6 Gesuggereerde oplossingen	25
5 (Verwarde) daklozen	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Bevindingen	27
5.3 Analyse	29
5.4 Gesuggereerde oplossingen	30
6 Sekswerk	31
6.1 Inleiding	31
6.2 Bevindingen	31
6.3 Analyse	33
6.4 Gesuggereerde oplossingen	34
7 Drugs	35
7.1 Inleiding	35
7.2 Bevindingen	35
7.3 Analyse	38
7.4 gesuggereerde oplossingen	38
8 Toerisme	39
8.1 Inleiding	39
8.2 Bevindingen	40
8.3 Analyse	42
8.4 Gesuggereerde oplossingen	42
9 Ondernijning	43
9.1 Inleiding	43
9.2 Bevindingen	43
9.3 Analyse	51

9.4 Gesuggereerde oplossingen	52
10 Ter afronding.....	53

I Samenvatting

Dit onderzoek is begonnen met klachten. Het betreft klachten van burgers over overlast. Deze klachten hebben primair betrekking op vuil, lawaai en wangedrag in de openbare ruimte. Maar ook over het feit dat de gemeente niet optreedt of te weinig handhaaft. Burgers die klagen voelen zich niet gehoord. Als zij een beroep doen op de overheid, dan geeft deze regelmatig niet thuis. Deze klagers krijgen vaak te horen dat ze dan maar niet in een grote stad moeten gaan wonen. Ze zouden Amsterdam willen veranderen in een soort 'Lunteren aan de Amstel'. Deze dooddoeners ervaren zij als extra bewijs dat ze niet gehoord worden. Geen van de klagers die de ombudsman gesproken heeft, past in het beeld dat van klagers wordt gegeven. Het zijn stuk voor stuk kosmopolieten, mensen die van Amsterdam houden en van de grote stad houden. Zij omarmen de culturele rijkdom en diversiteit, de enorme vrijheid in zowel denken als in handelen. Tolerantie als norm, waardoor iedereen in Amsterdam kan zijn wie hij of zij wil zijn. Waar klagers tegen vechten zijn de uitwassen die zij constateren en waarvan zij bang zijn dat deze juist het mooie karakter van Amsterdam bedreigen.

De ombudsman heeft deze klachten in behandeling genomen en besloten daar breder onderzoek naar te doen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er in de binnenstad zeven complexe problemen tegelijkertijd spelen. Het betreft vervuiling, overlast, overtoerisme, dak- en thuislozen, sekswerk, drugs en ondermijning. De bevindingen ten aanzien van deze zeven problemen worden hieronder kort weergegeven.

vervuiling

Ten aanzien van de vervuiling constateren we dat er in de binnenstad zoveel vuil wordt geproduceerd, dat er bijna niet tegen op te reinigen valt. Vuilnis wordt verkeerd aangeboden en grofvuil wordt ongelimiteerd op straat gegooid. Toeristen kopen massaal goedkoop fastfood, 'to go-maaltijden' of brood en drank bij de supermarktjes, waarna ze het eten in de publieke ruimte nuttigen. De etensresten en de verpakkingen daarvan worden vaak op straat achtergelaten. Airbnb-exploitanten zetten elke ochtend hun vuilnis aan de stoep en veel horecaondernemers zetten laat in de avond vuilnis op straat, terwijl er geen ophaaldienst meer is of nog gaat komen. Meeuwen en ratten zien hun kans schoon. Er zijn hotspots waar het illegaal dumpen dag in dag uit doorgaat.

Het is adembenemend om te zien hoe hard de reinigers dag en nacht werken om alle rotzooi op te ruimen. De gemeente heeft al veel extra maatregelen genomen en ook het laatste half jaar zijn er weer verbeteringen aangebracht. Het beeld van de straten is dan ook positief gewijzigd. Tegelijkertijd blijft het dweilen met de kraan open. De ophaaldiensten zijn sterk gespecialiseerd en de middelen die zij inzetten zijn daar helemaal op toegespitst. Dit betekent echter wel dat er soms drie of vier gespecialiseerde professionals langs komen voordat een straat echt schoon is. Als een van die specialisten niet langskomt, ervaart de burger de straat nog steeds als niet gereinigd. Het betrappen of beboeten van illegale dumpings is erg moeilijk en tijdrovend. Zo is bijvoorbeeld bij slechts 6% van de verkeerd aangeboden vuilniszakken een spoor van de dader – zoals adresgegevens - te vinden. Ook kunnen handhavers niet zien of aangeboden grofvuil aangemeld is of gewoon illegaal gedumpt. Daarnaast is voor hen niet duidelijk of ondernemers een vuilnisophaalcontract hebben of niet. Tot slot worden ondernemers niet aangesproken op de verplichting om in een straal van 25 m om hun pand de zaak schoon te houden.

Er zijn veel verbeteringen denkbaar. Het versterken van de informatiepositie van handhavers maakt het voor hen mogelijk om te constateren of op straat liggend grofvuil legaal is aangeboden (en dus spoedig opgehaald gaat worden). Ondernemers kunnen gecontroleerd

worden op het wel of niet hebben van een vuilnis ophaalcontract. Ook moeten zij aangesproken worden op het schoonhouden van hun stukje openbare ruimte. Op bekende hotspots kan met cameratoezicht vuilnis dumpen worden geconstateerd en beboet.. Dan moet niet alleen het vuilnis dumpen worden geconstateerd, maar tegelijkertijd worden nagegaan of er niet tevens sprake is van een illegale Airbnb, of van een onderneming zonder vuilnisophaal contract.

Tot slot zijn er voorbeelden van innovatie nodig, zoals de Haarlemse aanpak van bedrijfsafval ophalen door één bedrijf, en het ontwikkelen van een integrale vuilnisophaal methode (bijvoorbeeld door vuilniszakken ophalen, schoonvegen, grofvuil en bakken legen te laten doen door één ploeg). En innovatie is nodig van de nu toch echt achterhaalde methode van vuilnis in zakken langs de straat aanbieden.

overlast

Overlast is een veelkoppig monster. Het gaat om veel te veel taxi's, deels illegale snorders, die vaak toeterend in de nacht, leeg rondrijdend een 'vrachtje' proberen op te pikken. Het gaat om horecagelegenheden die de deuren wijd open houden en te luide muziek te lang laten horen, terwijl hun gasten drinkend en schreeuwend op verwarmde terrassen blijven zitten tot in het holst van de nacht. Het gaat om drugskopers die diep in de nacht een lijntje coke of pillen laten bezorgen voor de deur van de kroeg waar ze feest aan het vieren zijn. Het gaat om honderden boten waarop feestgangers met versterkte muziek rondvaren. Het gaat om (nep)dope dealers die de publieke ruimte opeisen. Het gaat om dronken toeristen die schreeuwend door de nacht trekken. Het gaat om bastonen van clubs en dancings, die tot diep in de huizen doordringen. Het gaat om slaapkamers waar meer dan 60 dB wordt geregistreerd, terwijl meer dan 25 dB niet goed is voor de nachtrust. Het gaat om straten die zo druk zijn dat bewoners er gek van worden en waarvan hulpverleners niet kunnen garanderen op tijd ter plaatse te zijn.

Maar het gaat ook om het gevoel dat handhavers afwezig zijn of niet optreden, en om horeca controleurs die slechts op een paar avonden in de week werken, om te weinig taxicontreoleurs die wel de vergunde taxi's controleren, maar niet de bevoegdheid hebben de 1.000 tot 2.000 snorders te controleren. Op sommige momenten is de norm dusdanig afwezig, dat bezorgde burgers de overlastgevers niet meer durven aan te spreken. Dan is sprake van 'dubbel verval': niet alleen de normstelling van de overheid is afwezig, maar ook de sociale controle valt weg.

Op het terrein van overlast heeft de burgemeester de handschoen al opgepakt. Met een serie directe maatregelen in augustus 2018 en recent een serie kortetermijnmaatregelen worden belangrijke stappen gezet. Voorbeelden hiervan zijn het handhaven van het alcoholverbod in de binnenstad, het verbieden van varen na elf uur 's avonds op de grachten en het afgrendelen van straten en grachten voor taxi's tijdens een aantal nachten.

Tegelijkertijd kan nog een aantal verbeteringen worden doorgevoerd. De samenwerking tussen hosts, portiers, handhavers en politie kan worden versterkt. Zonder hosts bevoegdheden te geven, kan van hen wél worden gevraagd dat ze schreeuwers aanspreken op hun wangedrag, dat ze mensen die vuil op straat gooien aanspreken, dat ze toeristen en bezoekers die sekswerkers respectloos bejegenen aanspreken etc.. Deze samenwerking moet vooral op buurtniveau gebeuren en wel zodanig, dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaat voor het goed functioneren van de publieke ruimte. Ook kunnen meer informatie-gestuurde controles worden opgezet, bijvoorbeeld doordat de gemeente zich concentreert op een top-tien of een top-honderd van ondernemingen die vaker in de fout gaan. De vergunningverlening is ook nog erg generiek, terwijl differentiatie naar straat en ook naar gedrag mogelijk is. De mate waarin klachten en overlastmeldingen doorwerken in een nieuwe ronde vergunningverlening is vooralsnog beperkt. Omdat veel klachten en meldingen geen opvolging kennen, worden deze signalen niet in de nieuwe vergunningverlening meegenomen.

Het zijn vooral lange termijnmaatregelen die de nodige discussies, experimenten en reflectie vergen. Taxitoezicht moet veel meer op een digitale leest worden geschoeid, met een vorm van tachografie in combinatie met gps- en blackboxtechnologie. Voor overlast door geluid geldt min of meer hetzelfde. Ook daar is innovatie mogelijk. Dit kan bijvoorbeeld door het aanleggen van permanente geluidsmeting-infrastructuren, die de handhavingscapaciteit overnemen van de professionals op straat. Waarom moet ter plekke geluidsoverlast worden geconstateerd, terwijl er voldoende digitale middelen zijn om dat op afstand te doen? Dezelfde digitalisering kan ook worden gebruikt om controle op te hard varen en verkeersovertredingen op het water te constateren. Digitalisering is voor alle ondernemers al heel normaal, of het nu om de werving en boeking van klanten gaat, om de bedrijfsvoering, of om hun primaire processen gaat. De handhavingsfunctie van de overheid is in dat licht bezien ouderwets, bureaucratisch en papier gedreven.

overtourisme

Steeds meer bewoners, zeker zij die in de binnenstad wonen, worstelen met het vraagstuk van toerisme. Iedereen houdt van Amsterdam en wil trots zijn op de stad. Maar de steeds groeiende stroom toeristen en ook de prognoses voor de komende jaren, baart velen zorgen. Er is sprake van overtourisme, en dat zorgt voor vele negatieve gevolgen. Naast de drukte is dat de verschroming, de vervuiling, verruwing en het verdwijnen van sociale cohesie. Steeds meer Amsterdammers mijden (delen van) de binnenstad. Tegelijkertijd is toerisme een cruciale bron van inkomsten, waar bijna 70.000 mensen hun boterham in verdienen. Maar als de toeristenindustrie te dominant wordt, wordt Amsterdam een industriegebied. De oorzaken van de groei in het toerisme zijn divers en slechts in beperkte mate beïnvloedbaar door de gemeente. De enorme economische groei van de laatste jaren, in combinatie met daling van de vlieg- en verblijfsprijzen (in de dal-perioden), zorgt voor een autonome groei. Internationale platforms, waar reizen en logies worden geboekt, nutten dit maximaal uit. Lokale ondernemers maximaliseren hun omzet door tegen betaling van provisie gebruik te maken van deze platforms. Door toepassing van verticale integratie (meerdere diensten aanbieden in een keten van diensten) vergroten ondernemers hun markt en hun winstmarges. Dit alles zorgt er voor dat er geen onderscheid meer is tussen hoog- en laagseizoen. Het is altijd zeer druk.

Het imago van Amsterdam trekt overigens een bijzondere doelgroep van toeristen aan. Amsterdam is de stad waar alles kan, waar drank en drugs min of meer vrij te verkrijgen zijn. Het Red Light District wordt als toeristische attractie wereldwijd aangeprezen, niet per se om naar de sekswerkers te gaan, maar wel om het gezien te hebben. 'Stag- en hen-parties', 'pub crawls', en overmatig drank- en drugsgebruik bij deze doelgroep van toeristen zijn een voorname bron van overlast, maar ook bron van belasting van het systeem, bijvoorbeeld bij de spoedeisende hulp.

Eenvoudige oplossingen voor het overtourisme zijn er niet. Natuurlijk kan het wangedrag enigszins worden bestreden (zie de hoofdstukken over overlast en drugs). Ook kunnen maatregelen als hotelstops en beperking van Airbnb-boeking bijdragen aan het indammen van het aantal toeristen. Maar om de trend fundamenteel bij te buigen is meer nodig. Om dat te doen zal Amsterdam een langetermijnvisie op de stad moeten ontwikkelen, zal bekeken moeten worden of en hoe het imago van de stad moet worden bijgesteld en zullen slimme interventies ontwikkeld moeten worden als antwoord op de manier waarop internationale platforms het toerisme in de stad exploiteren. In de tussentijd zijn echter ook maatregelen nodig. Te denken valt aan het introduceren van een aantal Venetiaanse maatregelen (bijvoorbeeld het verbod op eten en drinken in bepaalde publieke gebieden), het via het aandeelhouderschap in Schiphol beperken van het aantal goedkope vluchten, alsmede de maatregelen zoals die in de hoofdstukken over vervuiling, overlast en drugs staan beschreven.

dak- en thuislozen

De ombudsman was enigszins verrast toen hij op zijn ronden relatief veel dak- en thuislozen zag. In Amsterdam zijn veel goede voorzieningen zoals de winteropvang, het Stoelenproject en het vele goede werk dat bijvoorbeeld door het Leger des Heils wordt gedaan. En toch trof de ombudsman verrassend veel dak- en thuislozen in soms bar moeilijke omstandigheden aan.

In de gesprekken die hierover zijn gevoerd zijn verschillende verklaringen genoemd.

De handhavers stellen dat het om een vaste groep van ongeveer 30 tot 50 mensen gaat met een variabel aantal van enkele honderden personen. Er zijn verschillende redenen waarom deze mensen niet in de opvang zitten. Allereerst kiezen sommigen er bewust zelf voor om niet naar de opvang te gaan. Tegelijk zijn er dak- en thuislozen met een dusdanige problematiek dat ze voor onveiligheid in de opvang zorgen. Hierdoor krijgen ze voor kortere of langere tijd een ontzegging voor de opvang. Het is niet zozeer de extramuralisering die de dak- en thuisloosheid veroorzaakt, maar eerder het feit dat het geld dat nodig is voor de begeleiding van mensen met een zware problematiek niet is meegekomen met de extramuralisering.

Handhavers hebben veel te maken met dak- of thuislozen, omdat ze in de openbare ruimte dronken of verward gedrag vertonen, omdat ze slapen in de openbare ruimte, omdat ze voorbijgangers lastig vallen of omdat ze bedelen. Met geduld wordt een oplossing gezocht, maar die is er vaak niet. Een boete uitdelen of de dak- of thuisloze door de politie laten ophalen is, als wegsturen niet werkt, dan de enige optie. Deelnemers aan het Olofspoordiner over dit onderwerp geven aan dat Amsterdam een zekere aantrekkingskracht uitoefent. Amsterdam is barmhartig, de bevolking stoort er zich niet snel aan en er wordt niet hard opgetreden, hetgeen in andere Europese steden wel gebeurt.

Gevolg is dat mensen met psychiatrische problematiek vanuit het buitenland naar Amsterdam komen, als 'zorgtoerist'. Ook lijkt de relatief goede opvang gebruikt te worden als springplank, om vandaaruit (zwart) werk te vinden of aan een woning te komen.

Eenvoudige oplossingen zijn hier niet voor handen. Het barmhartige beleid is vanuit menselijk oogpunt toe te juichen, maar het doet wel een duivels dilemma ontstaan. Teveel barmhartigheid trekt zoveel extra mensen aan, dat de maatschappelijke opvang verstopt raakt en dat er wachtrijen ontstaan, bijvoorbeeld voor psychiatrische hulp. Als ombudsman heb ik op dit onderwerp geen baanbrekende oplossingen gehoord. Wel is duidelijk dat informatie en kennis over dit onderwerp schaars is en is verspreid over verschillende partijen. De gemeente zal moeten uitzoeken wat de oorzaken en gevolgen zijn, wat de verschillende partijen, waaronder politie en handhaving, kunnen en moeten doen en tot slot welke politieke keuzen gemaakt moeten worden in dit vraagstuk.

sekswerk

De Wallen zijn onlosmakelijk verbonden met sekswerk. Sekswerk is legaal en sekswerkers moeten hun werk veilig, hygiënisch en verantwoord kunnen doen. De 'Red Light District' is wereldberoemd en als zodanig onderdeel van het imago van Amsterdam. Het trekt wereldwijd toeristen aan. Al deze toeristen moeten zeker één keer de rosse buurt gezien hebben. Wat opvalt is dat velen verdienen aan dit imago en de aantrekkingskracht die daarvan uitgaat. Echter, veel van de sekswerkers zélf hebben eerder last van de enorme toestroom aan toeristen dan dat zij daar aan verdienen. Sekswerkers zijn niet de oorzaak van de overlast die de stroom aan toeristen teweegbrengt. Het beleid om een aantal ramen te sluiten en op die manier tot concentratie in de rosse buurt te komen, lijkt de drukte alleen maar versterkt te hebben, omdat het aantal toeristen nu op een kleiner gebied is geconcentreerd. De wereldwijde platforms, in combinatie met de schaalvergroting en concentratie van het aantal eigenaren van de panden waarin sekswerk wordt aangeboden, maximaliseren de verdiensten aan de stroom toeristen op de Wallen. Veel sekswerkers worden geconfronteerd met hinderlijk gedrag voor hun raam, waaronder het maken van foto's en video's, hetgeen tegen de codes van de sekswerkers indruist. Sekswerkers worden geconfronteerd met respectloos gedrag.

Het beeld dat uit de gesprekken over sekswerk, maar ook uit de onderzoeken naar voren komt, is dat zij vaak slachtoffer zijn van verschillende soorten geweld. Ook is het moeilijk voor sekswerkers om bijvoorbeeld bankrekeningen te openen. Ondanks het feit dat sekswerk legaal is, ondervinden zij in het werk en in de organisatie van hun werk veel barrières. Gevolg hiervan is dat zij zich toch vaak moeten verlaten op mensen uit minder betrouwbare milieus.

De overheid moet het voor sekswerkers mogelijk maken hun werk goed en ongestoord te doen, waarbij zoveel mogelijk van de verdiensten bij de sekswerkers zelf terecht komt. Nu lijkt het dat er veel partijen om de sekswerkers heen profiteren van hun werk.

Om dit mogelijk te maken, pleiten veel sekswerkers voor maximale decriminalisering van het sekswerk. De overheid moet in haar beleid zich richten op het bestrijden van de criminogene infrastructuur rondom het sekswerk. Niet de sekswerkers zelf, maar eerder de exploitanten en de eigenaren van de inrichtingen zouden aangrijpingspunt van het prostitutiebeleid moeten zijn. Daarvoor zal veel gesproken moeten worden met de sekswerkers zelf, en zal rekening moeten worden gehouden met de grote mate van verscheidenheid in dit beroep.

Ondertussen kan een aantal kleine verbeteringen de positie van sekswerkers versterken. Zo kan gedacht worden aan hosts die toeristen aanspreken als deze zich niet respectvol gedragen naar sekswerkers. Daarnaast kan worden overwogen om online bezoeken aan sekswerkers van via internet geworven klanten mogelijk te maken. En de gemeente kan door banken te benaderen, helpen realiseren dat sekswerkers voor hun financiële zaken als reguliere klant gebruik kunnen maken van bankfaciliteiten.

drugs

Amsterdam speelt een belangrijke rol in de drugshandel binnen Europa. De vrijheid ten aanzien van softdrugs, maar ook het schijnbare gemak waarmee cocaïne en XTC te verkrijgen zijn, maakt Amsterdam aantrekkelijk voor toeristen. De overlast waarover inwoners klagen wordt mede door dit imago veroorzaakt. Cocaïne en XTC zijn in Amsterdam zo eenvoudig te krijgen dat ze - hoewel formeel harddrugs - materieel een vergelijkbare positie hebben als softdrugs. Doordat het kopen van drugs relatief met rust wordt gelaten, wordt daarmee veel geld verdiend, dat uiteindelijk in handen komt van meedogenloze bendes van criminelen. Er is een groot netwerk van leveranciers die de drugs via de straathandel met taxi's, per fiets en scooter bij de gebruiker aflevert. Vooral op donderdag tot en met zaterdagavond komen drugsdealers naar het centrum om hun spullen aan de man te brengen. Handhavers geven aan dat het om circa 300 dealers gaat. De drugs kan zuiver zijn, maar er is ook handel in drugs van slechte of van gevaarlijke kwaliteit. Daarnaast is er sprake van nepdrugs. De ombudsman kreeg op zijn wandelingen op de Wallen regelmatig drugs aangeboden, vooral cocaïne. In Amsterdam wordt naar schatting 4 kg cocaïne per dag gebruikt. Ook XTC is erg populair. In 2017 gebruikte 35% van het uitgaanspubliek XTC.

Naast de aantrekkingskracht op toeristen, met alle overlast van dien, heeft de drugshandel nog twee gevolgen.

Enerzijds is er sprake van een ongekeerde hoeveelheid crimineel geld dat op allerlei manieren ontwrichtend werkt in de stad. Anderzijds heeft de drugshandel een aantrekkingskracht op een groep jonge mannen, die daardoor voor een carrière pad kiest dat bezaaid ligt met geweld en criminele activiteiten. Dit carrière pad lijkt voor deze jonge mannen aantrekkelijker en rationeler dan het klassieke carrière pad van opleidingen en werken. (Zie ook hoofdstuk 9 Ondernijning.)

De Kinderombudsman constateert dat er ouders van middelbare schoolleerlingen zijn die zich zorgen maken over drugsgebruik bij hun schoolgaande kinderen. Het begint vaak met het gebruik van softdrugs, en bij een aantal kinderen gaat het van kwaad tot erger. Ouders kunnen met dit probleem nergens terecht. De politie verwijst ze naar de zorg en de zorgverlening helpt alleen als het kind zelf een zorgvraag heeft, hetgeen vaak niet het geval is.

ondermijning

De vervuiling, de vele vormen van overlast die Amsterdammers ervaren, het overtoerisme en de drugshandel krijgen een extra dimensie door de ondermijnende krachten die er achter schuil gaan. Inmiddels staat ondermijning niet alleen meer in de grensgemeenten in de schijnwerpers, maar ook in de grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam. De kern van het probleem van ondermijning is dat er zulke grote sommen geld in criminele circuits rondgaan, dat de kracht die daarvan uitgaat de reële economie, de publieke sector en uiteindelijk ook de rechtsstaat bedreigt.

De grote hoeveelheid zwart geld of crimineel geld vindt via allerlei ingenieuze routes zijn weg naar de bovenwereld. Witwaspraktijken, financiering van vastgoedtransacties en financiering van horecagelegenheden en clubs zijn voorbeelden van dergelijke routes.

De vier grote steden hebben om extra bevoegdheden en middelen gevraagd in hun strijd tegen de ondermijning. Los daarvan kunnen gemeenten inmiddels wel het nodige zelf doen. Met name signalen rond de Basisregistratie Personen (BRP), zoals administratieve leegstand, of zogenoemde 'vow-ers' (vertrokken onbekend waarheen) en gesignaleerden, bieden aanknopingspunten voor onderzoek. Maar ook andere registraties, zoals die van Kadaster en Kamer van Koophandel, bieden aanknopingspunten. De informatiepositie van de gemeente moet hiervoor worden versterkt, en er is intelligence informatie nodig, die gedeeld kan worden via het RIEC-verband (Regionale Informatie en Expertise Centra), of via het LSI-convenant (Landelijke Stuurgroep Interventieteams).

Het RIEC is in Amsterdam nog te weinig actiegericht, en het LSI-convenant is nog niet door Amsterdam getekend, waardoor mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen overheidspartijen niet worden benut.

2 Achtergrond

eerste onderzoek en start Binnenstadoffensief (eind 2016)

Op 16 november 2016 komt de Ombudsman in '[Feesten of Beesten?](#)' tot de conclusie dat er sprake is van indringende, meervoudige en onaanvaardbare overlast voor de bewoners van de binnenstad en een onduidbare afwezigheid van de overheid bij de bestrijding hiervan. Het overlastprobleem is te complex en weerbarstig om door de beschikbare handhavers, die keihard werken om de ergste excessen te voorkomen, te worden opgelost.

Hiervoor is een samenhangend programma noodzakelijk waarbij de verkokering wordt overstegen en gebruik wordt gemaakt van slimme handhaving. Kort daarna start het Binnenstadoffensief, waarbij 140 formatieplaatsen aan handhaving en politie wordt ingezet.

binnenstadoffensief niet voldoende, het moet slimmer (januari 2017 - maart 2018)

De ombudsman gaat verder met zijn onderzoek en op 7 maart 2018 concludeert hij in '[Feesten of Beesten? deel 2: overlastaanpak moet fundamenteel anders](#)' dat de extra handhaving niet voldoende effect heeft gesorteerd. Dit wordt geïllustreerd door de korte film '[Urban Jungle](#)' die gemaakt is van beelden die ter plaatse, vanuit woningen van binnenstadbewoners, zijn opgenomen. Voor een werkelijk effect is slimmere, innovatievere en ontkokerde handhaving noodzakelijk. Tevens moeten politieke keuzes worden gemaakt bij de toekenning van middelen, maar bijvoorbeeld ook bij de weging van privacybelangen versus een effectievere handhaving.

gesprekken met fractievoorzitters (vanaf maart 2018)

Op 21 maart 2018 zijn gemeenteraadsverkiezingen gehouden. De ombudsman achtte het van belang dat er bij het te vormen coalitieakkoord voldoende aandacht komt voor de diepte en complexiteit van het overlastvraagstuk. Tevens is hij tijdens zijn jarenlange onderzoek tot de overtuiging gekomen dat er een verband bestaat tussen ondermijnende activiteiten en overlast. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vele snorders die de kwaliteit van de taximarkt naar beneden trekken en zwart en crimineel geld in de horeca en drugshandel. Omdat de ombudsman dienaangaande geen onderzoeksbevoegdheden noch capaciteit heeft, kan hij dit verder niet onderzoeken; dit vraagstuk maakt dan ook geen onderdeel van dit rapport. Wel achtte hij het van belang om zijn observaties dienaangaande te delen met de fractievoorzitters en heeft hij hen hiertoe persoonlijk uitgenodigd. Naar aanleiding hiervan heeft hij de daaropvolgende maanden met het merendeel van de fractievoorzitters en/of -specialisten elk afzonderlijk gesproken.

wonen op de Wallen (juli-december 2018)

Na de publicatie van 'Feesten of Beesten? deel 2' wordt de ombudsman door binnenstadbewoners en bewonersverenigingen benaderd om de overlastproblematiek nader te bespreken en gezamenlijk te schouwen. Omdat de ombudsman zijn inzicht wil verdiepen in wat zich in de leefwereld van de bewoners, bezoekers, ondernemers, handhavers etc. afspeelt, besluit hij tijdelijk een woning te huren in het Wallengebied. Van hieruit kan hij gedurende een lange periode en tijdens meerdere aaneengesloten dagen in de week, zowel overdag alsook 's nachts, de Wallen schouwen en mensen ontvangen voor een gesprek. Hij heeft over zijn ervaringen een aantal korte verhalen en tweets geschreven.

In de periode maart-november 2018 spreekt de ombudsman meer dan 100 bewoners, ambtenaren van gemeentelijke- en rijksoverheid, bestuurders, politici en ondernemers. Veel van deze gesprekken, die vaak vergezeld gaan door een schouw, vinden plaats in of vanuit de woning in de Sint Olofspoort.

dineren op de Wallen (november 2018)

Ter afronding van zijn verblijf in de Sint Olofspoort organiseert de Ombudsman in 2018 een zevental diners, 'de Olofspoortdiners', omtrent een aantal, steeds terugkerende, thema's.²

De diners zijn gericht op reflectie en het verkennen van denkbare oplossingen.

Omdat het belangrijk is dat men vrijuit kan spreken zijn tijdens de diners de *Chatham Rules* van toepassing. Deze houden in dat deelnemers de informatie die op tafel komt mogen gebruiken, maar dat er naar buiten toe geen namen worden genoemd van wie deze informatie afkomstig is. Voor de diners zijn binnenstadbewoners, belangenverenigingen, ambtenaren (op uitvoerend-, leidinggevend-, beleids- en directieniveau), medici, een straatmanager, een uitbater, sekswerkers, een hotelier, een spoedeisende hulp arts, een onderzoeker en een wetenschapper uitgenodigd.

Het zijn medewerkers van de gemeentelijke- en rijksoverheid, zoals GGD, Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte, DWI, Stadsdeel Centrum, Rekenkamer Amsterdam, Politie Amsterdam, Openbaar Ministerie en FIOD en medewerkers van organisaties als William Schrikkergroep, Leger des Heils en de Universiteit van Amsterdam.

In de hierna volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de betreffende thema's, de analyses en mogelijke oplossingen.

bestuurlijke ontwikkelingen en nadere maatregelen

In de periode na 'Feesten of Beesten? deel 2' is er veel gebeurd.

Er is een nieuw college en een nieuwe burgemeester aangetreden. In augustus 2018 heeft het college naast het Binnenstad Offensief verdere maatregelen getroffen om acute overlast in het Wallengebied terug te dringen, onder meer door het bestrijden van overlast op het water en maatregelen op het gebied van reinigen, handhaven en het direct innen van boetes.³

In de raadsbrief van 11 december 2018 benoemt de burgemeester 23 aanvullende korte termijnmaatregelen. Zo zal er meer handhaving op straat komen, zal de samenwerking met de politie worden verbeterd, het alcoholverbod zichtbaar worden gemaakt en de meeste overlast gevende horecazaken worden aangepakt. De burgemeester laat verder weten dat het college ook bezig is met een aanpak voor de middellange en lange termijn.

In een aparte brief, ondertekend door de burgemeesters van de vier grote steden, agendeert de burgemeester de ondermijning. Tot slot wijst de burgemeester erop dat ook andere stedelijke aanpakken kunnen bijdragen aan de vermindering van overlast en openbare orde problematiek in de binnenstad, zoals de ondermijningsaanpak en de beperking van vakantiehuis.

De ombudsman acht al deze stappen vruchtbaar en effectief mits de kortetermijnmaatregelen ook 'uitvoeringskracht' krijgen en op de middellange en lange termijn meer aandacht komt voor een ontkokerde en slimmere handhaving.

Feesten of Beesten 3

Net als bij de twee voorgaande 'Feesten of Beesten?-rapporten' richt de ombudsman zich ook nu weer op de overlast die de binnenstadbewoners ervaren en de vraag hoe de gemeente en andere overheidsinstanties de overlast kunnen bestrijden. Lag het zwaartepunt bij de eerste twee rapporten bij de Leidsepleinbuurt, nu is dat het Wallengebied.

Deze aandacht voor de binnenstad is juist maar neemt niet weg dat, zoals meerdere deelnemers aan de Olofspoortdiners benadrukten, ook buiten de ring moet worden gekeken.

participatief observerende onderzoeksmethode

De gehanteerde methode, participatief observerend onderzoek, is vóór 2018 niet eerder toegepast en is dus ook voor de organisatie van de Ombudsman in meerdere opzichten nieuw.

² Thema's die in afzonderlijke hoofdstukken worden behandeld: schoon, overlast, sekswerkers, verwarde (dakloze) personen, drugs, toerisme en ondermijning.

³ [raadsbrief college 8 oktober 2018](#).

Doordat ik me als ombudsman persoonlijk gevestigd heb in de wijk, en er vele uren met veel mensen heb gesproken, ervaar ik de genoemde problemen zelf. Ook ik werd regelmatig wakker van geschreeuw, moest een enkele keer over de kots heen springen om buiten te komen, trof regelmatig grote hoeveelheden vuilnis bij de achteruitgang, verbaasde me over de drukte, het lawaai, de drugs en de openheid waarmee dat te koop wordt aangeboden, de agressie, en de schier onmogelijke taak voor de overheid om hier wat aan te doen. Ook het proces van onderzoek doen is vernieuwend geweest, doordat ik - vooral via Twitter - al tijdens mijn onderzoek waarnemingen en persoonlijke interpretaties daarvan deelde. Dat lokte veel reacties uit, die vaak weer een bron voor een nieuw gesprek of een nieuw inzicht waren. De methode die ik als ombudsman heb gevolgd, is kwetsbaar en past niet in het traditionele, klassiek wetenschappelijke beeld. Dat gaat uit van een lineair onderzoeksproces dat via probleemstelling naar analyse, conclusie en aanbeveling gaat, zonder enige vorm van interactie. De ombudsman heeft in die traditie een geheel eigenstandig ontwikkeld beoordelingskader, waarna hij tot een eigen eindoordeel komt.

In dit onderzoek is veel meer interactief en iteratief gewerkt. In rondjes, scrum-achtig, interactief werkend naar een beeld, een gemeenschappelijke analyse en een meer gedragen conclusie. De ombudsman staat dan meer tussen de mensen dan boven de mensen. Zijn onafhankelijkheid bewaakt hij door telkens zelf de keuze te maken voor de vervolgstappen, voor de duiding, maar wel telkens in interactie. Veel bewoners hebben dit gewaardeerd. Zij voelden zich gehoord, serieus genomen en zagen een betrokken ombudsman die de tijd en het geduld had om naar hun problemen te luisteren. Ook de vele professionals die de ombudsman tijdens dit proces betrokken heeft, waardeerden deze methode van onderzoek. De vele gesprekken, de gezamenlijke schouwen en de gezamenlijke rondjes zorgden ervoor dat de ombudsman veel leerde van hoe de diverse professionals tegen de problemen aankeken en zorgden er ook voor dat er al tijdens de gesprekken nieuwe inzichten ontstonden. Veel professionals zeiden aan het eind van de gesprekken dat ze veel geleerd hadden en dat ze met de verworven inzichten gelijk aan de slag gingen. Hoe concreet dat is, en of dat ook daadwerkelijk gebeurt, is niet vast te stellen. In de door de ombudsman voorgestane methode, waarbij de interactie tot leren leidt, is dat ook niet het belangrijkste. Of, en hoe een professional en diens organisatie iets leert van interventies van de ombudsman is uiteindelijk hun verantwoordelijkheid. De ombudsman agendaert, reflecteert en biedt vanuit de leefwereld inzichten aan, waar de professionals mee aan de slag kunnen, als zij dat willen.

In dit rapport vraagt de ombudsman voor het eerst expliciet aandacht voor het samengaan van ondermijning en overlast. Minder ligt de nadruk in dit rapport, vergeleken met voorgaande rapporten, op het agenderen van het overlastprobleem. Ook heeft dit rapport meer aandacht voor het aandragen van mogelijke (slimme en ontkokerde) oplossingen.

Hierna zullen in 7 hoofdstukken de thema's 'schoon', 'overlast', '(verwarde) daklozen', 'sekswerkers', 'drugs', 'toerisme' en 'ondermijning' worden behandeld.

De ombudsman sluit af met zijn overwegingen en mogelijke oplossingen waarvan hij hoopt dat deze betrokken zullen worden bij het masterplan Handhaving en Reiniging dat naar verwachting in voorjaar 2019 verschijnt.

3 Schoon

binnenstadbewoners betalen het gelag

3.1 Inleiding

Dit deel handelt over een schone openbare ruimte. Dit is een breed begrip. De Ombudsman kijkt vooral naar de overlast die bewoners van de binnenstad ondervinden van (zwerf)vuil en afval en de wijze waarop dit wordt ingezameld. Andere bronnen van overlast in de openbare ruimte (zoals wildplassen, taxi's, horeca, pleziertochten te water) worden hierna beschreven. Voor bewoners is dit uiteraard een kunstmatig onderscheid; zij ondervinden immers de overlast op alle terreinen tegelijkertijd.

De ombudsman baseert zijn bevindingen over dit onderwerp, naast de klachten die bij hem zijn ingediend, op eigen waarnemingen en die van zijn medewerkers, op de vele gesprekken en schouwen met bewoners, uitbaters, handhavers, directeuren en medewerkers van betrokken gemeentelijke diensten en andere overheidsdiensten en op het Olofspoortdiner.

Olofspoortdiner 13 november 2018

Aanwezig bij het Olofspoortdiner van 13 november 2018 waren onder meer vertegenwoordigers van het Actie Service Centrum, de reiniging, een straatmanager uit het Wallengebied, Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) en een bewoner.

de reinigers

Voordat de ombudsman zijn bevindingen weergeeft, wil hij laten weten dat hij bewondering heeft voor de reinigingsmedewerkers die dagelijks de straat opgaan. Zij zijn onmisbaar voor de leefbaarheid van Amsterdam.

3.2 Bevindingen

grote hoeveelheden afval en (zwerf)vuil gedurende het hele jaar.

Er is sprake van grote drukte in het Wallengebied en de rest van de binnenstad. Met de drukte komt ook een grote hoeveelheid afval op straat terecht. Bewoners ondervinden overlast van zwerfvuil, verkeerd aangeboden afval en van dieren (meeuwen, ratten en katten) die afkomen op het afval⁴ en van de vele zware vuilniswagens die (bedrijfs)afval komen ophalen. Deze overlast is het hele jaar door, mede doordat ook in het laagseizoen toeristen met goedkope vluchten naar Amsterdam komen.⁵

Uit de buurtenquêtes Centrum Oost en Centrum West 2018 blijkt dat bewoners de binnenstad als vervuild ervaren en dat er nog een groot verschil is tussen de bestaande en de gewenste

⁴ Zo vertelde een bewoner uit het Wallengebied dat hij een keer erwtensoep at, toen door een openstaand raam een 'monstermeeuw' in zijn soep vloog.

⁵ Een deelnemer aan het Olofspoortdiner Schoon en Heel liet weten dat het 'alleen op 5 januari nog rustig is'.

situatie. Zo geven bewoners de huidige situatie wat betreft schone straten een 3,3, terwijl zij (op een schaal van 7) een 5,8 willen.⁶

kleine pakkans bij overtreding regels voor een schone straat

Bezoekers eten vaak 'take away' op straat of aan de gracht. Daarbij speelt dat de kades aantrekkelijker geworden zijn om te zitten sinds de reling is verwijderd. De preventieve werking van regels en handhaving is klein, zowel bij bezoekers als bij ondernemers. Zo is er een '25m-regel'⁷ die bedrijven voorschrijft hun stoep schoon te houden, maar dit voorschrift wordt niet gehandhaafd. Ook is de pakkans klein bij het achterlaten van zwerfafval en het dumpen van afval door Airbnb'ers en ondernemers.⁸ Tijdens een meeloopochtend op 1 september 2018 met een reinigingsploeg die zwerfafval opruimt in het Wallengebied valt het de ombudsman op dat er veel verpakkingen van 'fastfood/to-go' producten, flesjes, blikjes etc. op straat liggen en dat de 25m-regel niet wordt nageleefd.

Er is een aantal hotspots in de binnenstad waar het keer op keer misgaat en waar gedumpt afval weer nieuw afval aantrekt. Tijdens de meeloopochtend wordt de ombudsman op zo'n plek (hoek Nieuwmarkt/Kloveniersburgwal) gewezen door de medewerkers van de reiniging. Meerdere bewoners van de binnenstad wijzen de ombudsman op een aantal plekken waar steeds opnieuw afval wordt gedumpt, zonder dat de overtreder(s) worden aangepakt. Een van de bewoners van het Wallengebied registreert dat een illegaal gedumpte koelkast 28 dagen blijft liggen voordat deze wordt verwijderd.

Naast ondernemers die hun afval te vroeg of verkeerd aanbieden draagt ook de toename van (illegale) verhuur van woningen aan toeristen bij aan afvaldumping.⁹ Cameratoezicht en een betere informatiepositie van de verschillende handhavers (is hier sprake van airbnb? heeft de ondernemer een bedrijfsafvalcontract?) kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Los van het vervuilend effect concluderen de deelnemers aan het Olofspoortdiner dat van het opruimen alleen van onjuist aangeboden (gedumpt) afval, een verkeerd signaal uitgaat. Voorkomen moet worden dat bewoners en ondernemers afval verkeerd aanbieden. Het is naast het vervuilende effect ook duurder, omdat het niet wordt meegenomen in de reguliere ophaalronde.

bewoners belangrijk bij het signaleren verkeerd aangeboden afval

De aanwezigen bij het Olofspoortdiner zijn het erover eens dat (betrokken)burgers een belangrijke signaleringsfunctie hebben bij onjuist aangeboden afval, bijvoorbeeld als zij een vuilnisbak of een hotspot adopteren.¹⁰ Er kan beter gebruik gemaakt worden van digitale communicatie, zoals een buurtapp. Daarnaast is het zo dat overlastmeldingen van bewoners bij telefoonnummer 14020 'verdwijnen' of dat er niets mee gebeurt.

De gemeente werkt er aan om dit verbeteren. Om bewoners gemotiveerd te houden is het van belang dat er voortvarend op meldingen wordt gereageerd.

handhavers en hosts

Handhavers en hosts grijpen niet altijd in bij ongewenst gedrag en niet alle handhavers beschikken over de benodigde (communicatieve) vaardigheden. De ombudsman benadrukt dat dit de individuele handhaver niet aan te rekenen valt, maar dat hier wel winst is te behalen door

⁶ Zie buurtenquête OIS Centrum-Oost 2018 p. 8 en buurtenquête OIS Centrum-West 2018 p. 8.

⁷ Artikel 2.13 Activiteitenbesluit milieubeheer: <https://kenniswijzerzwerfafval.nl/document/de-25-meter-regel-achtergrond-en-toepassingen-de-praktijk>.

⁸ Een van de deelnemers aan het Olofspoortdiner Schoon liet weten dat in slechts 6% van de gedumpte vuilniszakken een adres zit dat is te herleiden tot de 'eigenaar' van de zak.

⁹ Aanvalsplan schoon Amsterdam 2017, p. 5.

¹⁰ <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/zelfbeheer/adopteer-prullenbak/>.

bijvoorbeeld meer aandacht te besteden aan het opleiden van de handhavers met betrekking tot het acteren op straat, of door de middelen waarmee zij werken te verbeteren. Zo kunnen handhavers nu niet zien of door hen aangetroffen grofvuil is aangemeld, en weten ze ook niet welke ondernemer een vuilnisophaalcontract heeft.

samenwerking professionals lonend

Tijdens het Olofspoortdiner komt ook het volgende naar voren.

In een buurt lopen veel professionals uit het publieke domein rond, zoals onder meer de buurtconciërge, de buurtregisseur, de gebiedsmakelaar, de straatmanager en medewerkers van de reiniging. Het zou goed zijn als deze functionarissen (beter/meer) zouden samenwerken. Zij hebben veel lokale kennis en kennen de ondernemers en bewoners, en ondernemers en bewoners kennen de professionals. Mede door deze persoonlijke contacten kunnen buurtconciërges en straatmanagers een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van het dumpen van afval. Het samen kantoor houden in één fysiek bureau in de buurt, waar ook bewoners terecht kunnen, kan bijdragen aan het (verder) verbeteren van de samenwerking. Meer hierover in het volgende hoofdstuk Overlast.

samenwerking bij het gezamenlijk ophalen van bedrijfsvuil: winst voor leefbaarheid én milieu

Het huishoudelijk- en bedrijfsafval en (zwerf)vuil wordt door veel verschillende partijen opgehaald en vaak door grote vuilniswagens. Deze werkwijze is een aanslag op de buurt en zorgt voor veel onnodige (geluids)overlast. De verschillende ophaaldiensten laten elkaars afval staan. Dit zorgt er soms voor dat (meerdere) vuilniswagens langs gedumpt afval rijden zonder dat de vuilnis wordt meegenomen.



foto genomen door bewoner binnenstad

Er kan veel winst worden behaald indien al het bedrijfsafval door één firma wordt opgehaald. Dan hoeft er maar één keer een wagen door de straat te rijden. In Haarlem wordt hiermee geëxperimenteerd. Het experiment heet 'Green Collecting Haarlem', en na een maand was er al sprake van 67% minder bedrijfsafvalritten. Naast een toename van de leefbaarheid is er ook sprake van minder CO₂-uitstoot en fijnstof.¹¹

verbeter de voorlichting aan expats

Tot slot merken meerdere deelnemers aan het Olofspoortdiner op dat niet iedereen weet hoe het afval moet worden aangeboden, onder meer omdat er veel expats wonen die geen Nederlands spreken.

¹¹ <https://www.haarlem.nl/nieuws/green-collecting-haarlem-veelbelovend-van-start/>

3.3 Analyse

Aan de hand van de gesprekken, wandelingen en observaties komen wij tot de volgende voorlopige analyse:

- vervuilende ondernemers verdienen geld, vervuilende bezoekers hebben plezier en de binnenstadbewoner en de gemeente betalen een hoge prijs;
- regels gericht op het voorkomen van (zwerf)vuil en afval worden niet gehandhaafd;
- samenwerking tussen de verschillende professionals in de openbare ruimte kan hechter waardoor operationele kennis van de buurt kan toenemen. Hierbij kan ook gedacht worden aan een gezamenlijk kantoor/bureau in de buurt;
- verdere scholing van handhavers heeft toegevoegde waarde;
- vuilnisophalen en schoonmaken bestaat uit vele, verkokerde en afzonderlijke, op efficiency gerichte activiteiten. Ook de ingezette middelen volgen deze verkokering (vuilniswagens die los vuil niet bezemen, vegers die een los slingerende vuilniszak niet meenemen, etc.).

3.4 Gesuggereerde oplossingen

- Prikkel het eigenaarschap/verantwoordelijkheidsgevoel voor de omgeving bij ondernemers door met hen in gesprek te gaan;
- vergroot de pakkans bij overtreding van regels ter bescherming van leefbaarheid én milieu;
- spreek bezoekers en ondernemers aan op hun gedrag;
- bouw buurtgerichte connecties op tussen de verschillende professionals en de professionals en bewoners;
- verbeter de informatievoorziening aan bewoners, bijvoorbeeld door bij inschrijving te vragen of zij digitaal (WhatsApp, e-mail etc.) geïnformeerd mogen worden in hun taal;
- onderzoek de mogelijkheid om statiegeld in te voeren voor het verpakkingsmateriaal van take away maaltijden.
- innovatie is belangrijk. Bijvoorbeeld door de mogelijkheden te onderzoeken van 'Green Collecting'. De gemeente Haarlem heeft er al ervaring mee. Maar ook door meer integraal werkende teams, met slimme middelen (bijvoorbeeld vuilniswagens die meer functies tegelijk ondersteunen).

4 Overlast

binnenstadbewoners en goede ondernemers betalen het gelag

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over overlast van taxi's, horeca en overlast te water. Het gaat dus over verschillende bronnen van overlast. Bewoners die aan een gracht wonen en in de buurt van horeca kunnen van alle drie bronnen tegelijkertijd overlast ondervinden. Met name als het geluidsoverlast betreft in de avond en nachtelijke uren, kan dat een behoorlijk impact hebben op het woongenot van bewoners.

De ombudsman baseert zijn bevindingen, naast de klachten die bij hem zijn ingediend, op eigen waarnemingen en die van zijn medewerkers, vele gesprekken en schouwen met bewoners, uitbaters, handhavers, directeuren en medewerkers van vele gemeentelijke diensten en andere overheidsdiensten.

Olofspoorddiner 14 november 2018

Aanwezig bij het Olofspoorddiner dat op 14 november 2018 over dit onderwerp ging waren onder meer een gebiedscoördinator van een uitgaansgebied in de binnenstad, een vertegenwoordiger van Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR), een uitbater die meerdere (horeca)gelegenheden in de binnenstad exploiteert, een bewoner van de binnenstad, een politiemann en een vertegenwoordiger van de afdeling Vergunningen, toezicht en handhaving

de handhavers

Voordat de ombudsman zijn bevindingen weergeeft wil hij aangeven dat hij bewondering heeft voor de individuele handhavers die dagelijks de straat opgaan. De handhavers hebben veel lokale kennis en zijn onmisbaar voor de leefbaarheid van Amsterdam. Met name zij worden hierbij veelvuldig met onacceptabele agressie geconfronteerd en ontvangen vaak weinig waardering voor hun werk.¹²

4.2 Bevindingen taxi's

inleiding

Er zijn verschillende soorten taxi's in de straattaximarkt in Amsterdam actief. De belangrijkste zijn de reguliere taxi's die aangesloten zijn bij een Toegelaten Taxi Organisatie (TTO), Uber en snorders¹³. De gemeente controleert het reguliere taxivervoer, en de Inspectiedienst Leefomgeving en Transport (ILT) controleert het illegale taxivervoer en de Uberchauffeurs. Aangezien er geen maximum aantal taxivergunningen is, is de druk op de taximarkt om een belegde boterham te verdienen groot.

Op en rond de populaire uitgaanspleinen zoals het Leidseplein, het Rembrandtplein en de Nieuwmarkt is er 's nachts meer autoverkeer (lees: taxi's) dan overdag. Er zijn teveel taxi's in

¹² ['Een verkenning naar agressie en geweld tegen handhavers, Magrita Geelen maart 2018'](#) en ['Geweld en agressie tegen handhavers'](#), Onderzoek, Informatie en statistiek, maart 2018.

¹³ Particulieren zonder taxivergunning en zonder taxikenteken.

verhouding tot de vraag naar taxi's. Om dit tegen te gaan, dient de (gemeentelijke) overheid het aantal taxi's te maximaliseren. De overheid treedt niet of nauwelijks op tegen de aanwezigheid van het grote aanbod van illegale taxichauffeurs, de snorders. De (verkeers)veiligheid is in gevaar omdat Uberchauffeurs en illegale taxichauffeurs heel veel uren op de weg moeten zijn om een minimum inkomen te verdienen. Ook nemen zij de rusttijden niet in acht, getuige recente ongelukken.

Chauffeurs rijden dikwijls eindeloos rond op zoek naar 'vrachtjes'. Er wordt in- en uitgestapt (waar dat vaak niet mag), op straat luid onderhandeld over bestemming en de ritprijs en er wordt onnodig getoeterd, terwijl dat een verkeersovertreding is (boete tot € 380,-). Er is een groot aantal bewoners dat hier horendol van wordt en veel te weinig nachtrust krijgt. Het is een algemeen bekend feit dat chronisch slaapttekort een ernstig gezondheidsrisico is.

De ombudsman heeft (deels) uit eigen onderzoek geconstateerd dat met een aanzienlijk deel van de taxi's iets niet in orde is. Zo rijden er in Amsterdam zo'n 190 taxi's onverzekerd rond, zijn er taxi's met valse kentekens, rijden er veel snorders en maken taxichauffeurs dagelijks veel verkeersovertredingen die niet of nauwelijks worden gesanctioneerd. Taxi's brengen niet alleen passagiers naar hun plaats van bestemming maar bezorgen ook drugs. Verder zijn er taxi's die de hele nacht leeg rondrijden en zwart geld witwassen. Taxitoezicht moet veel meer op een digitale leest worden geschoeid, met een vorm van tachografie, in combinatie met gps en Black Box technology. Een substantieel aantal klachten van geluidsoverlast en luchtverontreiniging kan verder worden weggenomen als alleen nog elektrische taxi's in Amsterdam worden toegelaten.

snorders

Taxichauffeurs die over alle vereiste papieren en vergunningen beschikken, netjes een bonnetje geven en zich aan de wettelijke rijtijden houden en met dit alles de nodige kosten maken, kunnen niet concurreren met snorders die dergelijke investeringen niet doen. De legale taxichauffeur vraagt zich af of het nog wel de moeite loont om zich aan alle regels te houden. Als de overheid niet of te weinig optreedt tegen illegale toestanden, werkt dat ondermijnend. In de 'Evaluatie Taxistelsel Amsterdam'¹⁴ staat dat TTO-chauffeurs gefrustreerd zijn omdat er wel aandacht is voor handhaving van TTO-chauffeurs, terwijl de grootste problemen veroorzaakt worden door snorders en door het illegale gebruik van de opstapmarkt door chauffeurs, die actief zijn op de markt voor besteld vervoer.

De goede taxichauffeurs die hun vak professioneel uitoefenen, lijden hier onder de beunhazen die ongestraft weg komen met hun gedrag. Het betreft hier zowel een ernstig, als ook een omvangrijk probleem. Ter illustratie kan de volgende ervaring dienen. De ombudsman en zijn medewerkers zijn de afgelopen jaren bij nachtelijke schouwen regelmatig door snorders benaderd. In één geval heeft de ombudsman hiervan, in het kader van zijn onderzoek, gebruik gemaakt. De betreffende snorder vertelde onderweg doodleuk en zonder enige vorm van schroom dat hij naast zijn werk als snorder ook nog een uitkering ontvangt.

Wat betreft het aantal snorders zijn bij de Ombudsman geen cijfers van de gemeente bekend. Hij moet zich hierbij dan ook baseren op andere bronnen. In een artikel van de NRC van 22 oktober 2017¹⁵ wordt door een senior inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport een getal van tussen de 1.500 en 2.000 snorders in Amsterdam genoemd. De ombudsman acht dit aantal niet onwaarschijnlijk. In een verkeersonderzoek naar autobewegingen 's nachts op de grachten, is geconstateerd dat 60% taxi's is, maar dat van de rest ongeveer de helft 'taxi-gedrag' vertoont. Dat restant is ruw een derde; bij extrapolatie gaat het dan om circa 2.000 snorders.

¹⁴ Evaluatie Taxistelsel Amsterdam, 27 februari 2018, p. 31.

¹⁵ [NRC 22 oktober 2017](#).

4.3 Bevindingen horeca

inleiding

In de binnenstad van Amsterdam bevinden zich de meeste horecazaken van de stad. Aan de ene kant maakt dat de binnenstad zeer aantrekkelijk voor iedereen die uit eten gaat of iets te vieren heeft in een café, club etc.. Bewoners ervaren ook de andere, negatieve kant van de horeca. Daar waar het uitgaansleven zich vroeger concentreerde in het weekend, op het Leidse- en Rembrandtplein en er nog sprake was van een zomer- en winterseizoen, ervaren groepen bewoners nu het hele jaar door, 's avonds en 's nachts, 24/7 (geluids)overlast op verschillende locaties in de stad.

Veel horecaondernemers proberen met alle vereiste vergunningen op een nette manier en met veel plezier te ondernemen. Veel zaken zijn een aanwinst voor de stad en bezorgen Amsterdammers en mensen van buiten, zoals toeristen, een heerlijke avond. In dit rapport gaat de aandacht van de ombudsman uit naar al die ondernemers die het niet zo goed voorhebben met de omgeving waarin zij opereren. Een indicatie dat een horecaondernemer het niet zo nauw neemt met zijn collega's en met zijn omgeving, is het weigeren zich aan te sluiten bij een bedrijfsvereniging, zoals de bedrijfsvereniging Uitgaansgebied Leidseplein of de bedrijfsvereniging Rembrandtplein Thorbeckeplein en omgeving.

Horecaondernemers worden niet alleen verantwoordelijk geacht voor de bedrijfsvoering binnen, maar zijn tot op bepaalde hoogte ook verantwoordelijk voor de situatie in de openbare ruimte in de nabijheid van hun café of club. Houden zij zich aan de geluidsnormen of sjoemelen zij met de begrenzer van hun geluidsinstallatie? Treden zij op tegen luidruchtige bezoekers van hun onderneming of laten zij wildplassers hun gang gaan? Omwonenden ondervinden in de regel veel overlast van te harde muziek en het gedreun van de bassen. Het ontbreekt aan capaciteit om na een melding van geluidsoverlast, handhavers direct ter plaatse te laten controleren. Van lik op stuk is geen sprake. De ombudsman acht een betere samenwerking tussen hosts, uitsmijters, politie en horecahandhavers noodzakelijk om de overlast op straat te bestrijden.

Bewoners storen zich ook aan de zogenaamde 'hen- en stag-parties'. Het betreft de hedendaagse variant van de vrijgezellenfeesten waarin een bonte stoet van aangeschoten of dronken vrienden van de bruid of bruidegom luidruchtig van café naar café trekken. Overvloedig alcoholgebruik staat hierin centraal. Commerciële partijen faciliteren deze 'feesten'. Ook organiseren zij 'pub crawls'.

Op dronkenschap in de openbare ruimte staat een boete van € 95,-, maar dit verbod werd niet gehandhaafd. Eind 2018 heeft de burgemeester aangekondigd het alcoholverbod in het Wallengebied actief te zullen handhaven. Verder mogen er 's avonds geen groepsrondleidingen op de Wallen meer worden gehouden.

'9 tot 5 versus 24/7'

Bewoners geven aan dat de overlast tegenwoordig 24/7 doorgaat. Een van de deelnemers aan de Olofspoortdiners zei gekscherend dat het alleen '5 januari' nog laagseizoen is. Het flex horecateam/stedelijke weekenddienst van de gemeente werkt op vrijdag- en zaterdagochtend van 19:30 t/m 04:00 uur. Hoewel de ombudsman er niet voor pleit om het horecateam (en ook andere handhavers) 24/7 op volle oorlogssterkte op straat te hebben, is het wel van belang dat de operationele aanwezigheid aansluit op wanneer 'het' gebeurt.

samen met de gemeenschap

Bij een door de Waag uit te voeren pilot¹⁶ ‘[Amsterdam Sounds](#)’ wordt geëxperimenteerd met citizen science-methoden om bewoners te betrekken bij metingen. Dit, niet met als doel om een extra handhavingsinstrument te creëren, maar om een gemeenschappelijk beeld te vormen van geluidsoverlast. Hierbij wordt naast het meten van het aantal decibels ook de bron van het geluid getraceerd. Het maakt immers uit of de overlast wordt veroorzaakt door joelend terraspubliek, toeterende taxi’s of muziek die te hard staat. Door de data te analyseren en te visualiseren wordt een gedeeld beeld over de situatie bij bewoners, ondernemers en de gemeente beoogd. Dit schept ruimte voor een ander gesprek tussen betrokkenen en nieuwe oplossingen. In 2019 zal de pilot van start gaan.

samen met andere instanties: noodzakelijk en lonend

Het is een feit van algemene bekendheid dat zwart geld zijn weg probeert te vinden in de horeca. Met misdaad verdiend geld, kan in de horeca gemakkelijk worden witgewassen. De Bibob-procedure is niet waterdicht.¹⁷ Eind 2018 heeft de gemeente succes geboekt en een horecaondernemer een vergunning geweigerd die niet kon aantonen waar zijn startkapitaal vandaan komt. Deze nieuwe werkwijze is ontwikkeld door het team IJgeld¹⁸ en is een samenwerkingsverband tussen de gemeente, het Openbaar Ministerie (OM), politie, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Financial Intelligence Unit.

De ombudsman ziet dit soort horizontale samenwerkingsverbanden als noodzakelijk om tot effectieve handhaving te komen. Juist ook de preventieve aanpak is nodig om de overlast terug te dringen en de eerlijke ondernemer te laten ‘winnen’ van de rotzooiende ondernemer.

Convenant Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) nog niet getekend door Amsterdam
Team IJgeld laat zien dat samenwerking loont. Bij het convenant LSI gaat de overheid gezamenlijk belasting-, premie-, toeslagen-, en uitkeringsfraude en overtredingen in de arbeidswetgeving tegen. In de LSI zitten de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Belastingdienst, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, Sociale Verzekeringsbank, Immigratie en Naturalisatiedienst, Openbaar Ministerie, politie en gemeenten. Amsterdam heeft het convenant LSI, in tegenstelling tot buurgemeenten als Amstelveen, Diemen, Haarlem, Haarlemmermeer en Zaanstad nog niet getekend.

top 10 overlast veroorzakende bedrijven

De ombudsman krijgt regelmatig van uitbaters het verwijt dat hij alle (horeca-)ondernemingen als bron van overlast over één kam scheert, en dat de goeden niet onder de kwaden moeten lijden. Hij wil hier (nogmaals) benadrukken dat dit niet zijn bedoeling is en dat hij beseft dat het merendeel van de ondernemers op een professionele wijze een boterham wil verdienen waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving.

Het is dan ook zaak om juist (horeca)ondernemingen die zich niet aan de regels houden en veel overlast veroorzaken als eerste aan te pakken, bijvoorbeeld door een selectie te maken op grond van (geluids)overlastmeldingen, dumpen van afval, uitwaaieren terras, overtredingen sluitingstijden, signalen uit de BIZ etc. Op deze wijze kan een top-10 worden opgesteld waarop

¹⁶ Deze pilot wordt door de Ombudsman ondersteund.

¹⁷ De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een vermoeden is dat een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

Na evaluatie van de Wet Bibob zijn, naast de horeca, meerdere branches – o.a. kansspelbranche – verplicht onderhevig aan een toets in kader van de Wet Bibob.

¹⁸ <https://www.om.nl/@104408/nieuw-middel-strijd/>.

kan worden ingezoomd. In het verlengde van het aanpakken van de meest overlast veroorzakende ondernemingen zal hier ook een preventieve werking vanuit gaan. In eerdergenoemde raadsbrief van 11 december 2018 laat de burgemeester weten dat bovengenoemde gerichte aanpak in 2018 is gestart in de Leidsebuurt en dat deze aanpak zal worden uitgebreid naar het Rembrandtplein en het Wallengebied.

samenwerking handhaving en vergunningverlening

Bij de (exploitatie)vergunningverlening worden 'de piketpaaltjes' geslagen. Zo maakt het bijvoorbeeld nogal wat uit of een horecagelegenheid om 23.00 uur of om 03.00 uur dicht moet. Het is dan ook van belang dat er bij het verlenen van een (exploitatie)vergunning goed wordt afgestemd tussen de afdeling Handhaving (die op de hoogte is of er in het verleden sprake van overlast is geweest) en de afdeling Vergunningverlening.

Zo speelde enige jaren geleden een zaak bij de Ombudsman waarbij een bewoner veel overlast ondervond van een onder hem gelegen horecagelegenheid. Toen de eigenaar de zaak verkocht werden de sluitingstijden door de gemeente aangepast en moest de zaak eerder dicht. De overlast is daarna substantieel afgenomen.

informatiepositie overheid schiet tekort

Een van de conclusies tijdens het Olofspoortdiner was dat een volledig beeld van (overlast)situatie ontbreekt. Veel aspecten worden niet geregistreerd of zijn moeilijk of niet toegankelijk voor verschillende betrokken partijen. Er is behoefte aan een betere informatiepositie. De ombudsman wees hier reeds op in Feesten of Beesten? deel 2. Ook in de 'Jaarevaluatie stedelijk Handhavingsprogramma 2017-2018'¹⁹ staat aangegeven dat de informatievoorziening op dit moment niet (overal) toereikend is. Stadsdelen en de betrokken Directies (voormalige 'rve's') beschikken over veel informatie, maar het is zeer lastig om die één op één te vertalen naar een gemeenschappelijke resultaatsverantwoording.

4.4 Bevindingen te water

inleiding

Het is druk op het water. De zomer van 2018 was prachtig en duurde eindeloos. Veel mensen vermaakten zich op verschillende manieren op het water. We kennen allemaal de grote rondvaartboten maar er zijn tegenwoordig vele grote en kleine commerciële partijen op het water actief met grote en kleine (salon)boten. Indien gewenst worden er hapjes en drankjes geserveerd. Sommige Amsterdammers met een eigen boot bieden ook rondvaartservices aan zonder zich aan de voorschriften daaromtrent te houden.

groeidend aantal overlastmeldingen

Zoals hierboven vermeld vermaken veel mensen zich op het water. Door de klachten van (woonboot)bewoners die de ombudsman bereiken, is hij ook bekend met de overlast die daarmee gepaard gaat. Boten varen dikwijls te snel en veroorzaken te hoge golfslag met schade aan woonboten en/of wallekant tot gevolg. Veel boten negeren het ingestelde eenrichtingsverkeer. Boten met (ouderwetse) dieselmotoren veroorzaken stankoverlast en luchtverontreiniging. Partyboten worden door verhuurbedrijven en particulieren zonder de vereiste vergunningen geëxploiteerd. De exploitanten brengen in strijd met wet- en regelgeving versterkte muziek ten gehore en passagiers zingen luidkeels of lallen.

¹⁹ Zie pagina 5 van de Jaarevaluatie.

Het luidkeels zingen onder bruggen is populair omdat het geluidseffect zeer wordt gewaardeerd aangezien het zo heerlijk galmt. De pakkans op het water is laag, het aantal overlastmeldingen is groot en in 2018 stijgt dit aantal fors.²⁰

Een concrete maatregel die Waternet eind 2018 heeft aangekondigd, betreft het verbod dat in de loop van 2019 zal worden ingevoerd om tussen 23:00 en 07:00 uur over de grachten te varen.

bootsnorders

Er zijn geen harde cijfers bekend over het totaal aantal bootsnorders. Eind november 2018 laat Waternet de Ombudsman desgevraagd weten, dat via Barqo en Marktplaats 149 illegale botenverhuurders zijn achterhaald. Het werkelijke aantal zal ongetwijfeld hoger zijn.

De vraag van de Ombudsman aan Waternet naar het aantal 'heterdaadjes' van bootsnorders staat nog uit.

bricks in de buurt

Halverwege 2018 is in de Lange Niezel 27 een tijdelijk buurthuis/informatiecentrum geopend in het kader van de campagne [I live here](#). Dit om de boodschap van bewoners 'I live here' extra kracht bij te zetten. Dit centrum kan alleen bestaan bij voldoende concrete inzet uit de buurt en wordt tijdelijk aangeboden door 1012 Inc. om te zien of dit levensvatbaar is.²¹

Tijdens zijn verblijf op de wallen is de ombudsman door vele tientallen bewoners, medewerkers van overheidsorganisaties en ondernemers benaderd om langs te komen, te schouwen en om de aanpak van overlastproblemen te bespreken. Het fysiek aanwezig zijn op de plek waar 'het' gebeurt heeft toegevoegde waarde en er bestaat blijkbaar behoefte aan. Het is van belang dat bewoners, bezoekers en bedrijven een fysiek aanspreekpunt hebben in de buurt waar zij hun melding, klacht of verhaal kwijt kunnen. Het kan gaan om dumping van vuil, geluidsoverlast, illegale verhuur van woonruimte, overlast van taxi's etc..

In een fysiek bureau kunnen professionals zoals handhavers, buurtconciërges, buurtmakelaars, straatmanagers, de wijkagent, zoeklicht etc. kantoor houden en (dagelijks) een gezamenlijk spreekuur organiseren voor de buurtbewoners. Daarnaast kunnen de uitvoerende professionals de buurt en de problemen goed leren kennen en signalen en problemen in samenhang met elkaar bespreken. Het lijkt dan ook zinvol dat de gemeente de mogelijkheden onderzoekt om een bureau te openen op de Wallen.

ernstige incidenten

De afgelopen jaren heeft zich een aantal ernstige incidenten voorgedaan bij clubs in de binnenstad, variërend van schietincidenten, zware mishandeling van een portier tot het ophangen van handgranaten aan de deur van de betreffende club.²² Naast de emotionele impact die dit soort incidenten heeft op de getroffen ondernemer en zijn personeel, heeft het ook zware financiële gevolgen omdat de onderneming (maandenlang) dicht moet.

In Amsterdam lopen verder duizenden mensen rond die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf maar nog niet zijn opgepakt.²³ Zij kunnen nu in principe ongestoord uitgaan en bijvoorbeeld 'showen' met een VIP-tafel in een club.

²⁰ Zie bijvoorbeeld [artikel](#) in Parool van 18 juli 2018. In de [grachtenmonitor 2017](#) (p. 4) staat dat er in 975 meldingen van geluidsoverlast zijn gedaan, desgevraagd laat Waternet de Ombudsman weten dat er tot eind oktober 2018 in de binnenstad 1104 meldingen gedaan zijn aangaande geluid. In de gehele stad zijn er dan 2564 meldingen ontvangen.

²¹ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/stadsdeel-centrum/drukte-balans/i-live-here/>.

²² Hierbij waren onder meer Club Abe en Suzy Wong betrokken. Zie bijvoorbeeld artikelen [Parool 3 maart 2016](#), [25 augustus 2017](#) en [29 mei 2018](#). De Ombudsman heeft meerdere keren gesproken met de betrokken ondernemers.

²³ Zie hoofdstuk Ondernijning.

Deze VIP-tafels hebben aantrekkingskracht op criminelen met de daarbij behorende geweldrisico's, rekrutering van jonge criminelen en witwassen, zoals valt op te maken uit de nieuwe regels van het college van burgemeester en wethouders aangaande het aanbieden van VIP-tafels en die 1 januari 2019 zijn ingegaan.²⁴ Zo kan de rekening van een VIP-tafel niet meer contant voldaan worden, moeten camerabeelden ten minste 9 dagen bewaard blijven en worden gasten bij de toegang gevisiteerd door gecertificeerde beveiligingsbeambten. Ook met deze regels is het nog mogelijk dat veroordeelde criminelen clubs binnenkomen. Om deze ongewenste gasten te weren is een innovatie van het deurbeleid noodzakelijk. Het is hierbij zaak dat veroordeelde criminelen geen toegang krijgen tot een club (of andere horecagelegenheden die met een portier werken) zonder dat dit de club in kwestie kan worden tegengeworpen door de crimineel. Gedacht kan worden aan de ontwikkeling van een systeem waarbij het legitimatiebewijs van een gast gescand wordt en er een check plaatsvindt met een door de overheid beheerd systeem. Indien er niets aan de hand is, wordt er (wellicht letterlijk) groen licht gegeven. Mocht het een voortvluchtige crimineel betreffen, dan volgt er geen groen licht en mag de betrokkene niet naar binnen. De medewerker van de club die het legitimatiebewijs scant krijgt slechts te zien dat er rood licht wordt gegeven, de reden daarvan wordt niet kenbaar gemaakt. Omdat alle clubs met een dergelijke voorcontrole moeten werken, zal een ongewenste gast nergens groen licht krijgen.

4.5 Analyse

Aan de hand van de gesprekken, wandelingen en observaties komen wij tot de volgende voorlopige analyse:

- de goede ondernemers (taxichauffeurs, bootverhuurders, horecaondernemingen etc.) en buurtbewoners lijden onder de slechte ondernemers. Het niveau van 'de markt' zakt naar beneden;
- het effectief aanpakken van de slechte ondernemers zal slechts lukken indien er wordt samengewerkt door alle overheidsorganisaties (gemeentelijk, landelijk, politie, OM, etc.);
- de gemeente heeft het convenant Landelijk Stuurgroep Interventieteams (LSI) niet ondertekend en mist hiermee een potentieel krachtig instrument bij bestrijding van snorders, overlast veroorzakende horecabedrijven, etc.
- het deurbeleid van clubs kan worden ingezet om ongewenste gasten te weren;
- er is (op de Wallen) geen fysiek bureau waar bewoners, bezoekers en bedrijven terecht kunnen en van waaruit de verschillende professionals gegroepeerd kunnen werken
- informatiepositie gemeente schiet tekort;
- innovaties zijn mogelijk en noodzakelijk, bijvoorbeeld bij het meten van (geluids)overlast.

4.6 Gesuggereerde oplossingen

- Analyseer en zoek oplossingen vanuit het probleem in de leefwereld, niet vanuit een beleidskoker en werk hierbij samen met de gemeenschap;
- werk ook samen met andere instanties en vergroot zo de slagkracht van de overheid;
- onderzoek de toegevoegde waarde van het convenant LSI en indien deze aanwezig is, onderteken het convenant dan zo spoedig mogelijk;
- onderzoek de mogelijkheden voor een fysiek bureau op de Wallen;

²⁴ [zie Besluit \(17 juli 2018\) van het van college burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam houdende nadere regels VIP-tafels in de horeca.](#)

- verbeter de gezamenlijke informatiepositie van de gemeente en andere betrokken partijen (politie, ambulance, etc.). Organiseer dienaangaande een hackathon waarbij handhavers, beleidsmakers, juristen, ict-deskundigen etc. van de verschillende organisaties met elkaar kijken wat mogelijk is;
- tot slot is wellicht een verre gaande innovatie waarover nagedacht kan worden, de innovatie deurbeleid, waarbij overheid en ondernemers samen ongewenste gasten weren.

5 (Verwarde) daklozen

hulp is geboden

5.1 Inleiding

Ook daklozen kunnen zorgen voor overlast in de openbare ruimte.

Hoewel de groep zeer divers is, leven er relatief veel mensen op straat die kampen met verslavings- en of psychiatrische problematiek (hierna: de verwarde daklozen genoemd). Dit resulteert niet zelden in (een gevoel van) onveiligheid en overlast (rommel, geluidsoverlast etc.) bij bewoners.

Het probleem van (verwarde- en niet verwarde) dakloze personen op straat is diffuus. Dakloosheid gaat vaak samen met een ingewikkelde problematiek die legio uitdagingen met zich meebrengt op het gebied van zorg, huisvesting en overlast. Een bijkomend probleem is dat de instanties geen compleet beeld hebben: over hoeveel mensen hebben we het en om wat voor groepen gaat het precies? Volgens handhavers houden zich in de binnenstad zo'n 100 tot 200 daklozen op. Wie zijn het en wat is hun verhaal? Er bestaan veel aannames over daklozen en er zitten *blind spots* in de (gemeentelijke) data. Zo zien we bepaalde groepen – bijvoorbeeld Oost-Europeanen - in de winteropvang, die niet in beeld zijn bij de betrokken instanties.

Olofspoordiner 15 november 2018

Het veldwerk is afgerond met een Olofspoordiner, waarbij de waarnemingen met belangrijke betrokkenen werden besproken. Bij het diner waren aanwezig de directeur GGD, het afdelingshoofd Inkomensbeheer en Bijzondere Doelgroepen van de Gemeente Amsterdam, een vertegenwoordiger van de Protestantse Diaconie en de directeur van het Leger des Heils.

5.2 Bevindingen

overlast

De aanwezigheid van met name verwarde personen op straat kan voor overlast zorgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om agressie, geluidsoverlast, afval, openbaar dronkenschap, wildplassen. Dit draagt bij aan een gevoel van onveiligheid bij bewoners.

Op stap met Handhaving

De ombudsman loopt op 2 avonden mee met handhavers in de binnenstad van Amsterdam. Ze vertellen dat er bij elkaar zo'n 100 tot 200 daklozen in de binnenstad verblijven. De harde kern bestaat uit circa 30 man. Handhavers kunnen overlast gevende daklozen sinds kort niet meer wegsturen omdat de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) die mogelijkheid niet meer biedt.

Handhavers en zorgverleners vertellen dat een gemis te vinden omdat ze daarmee een stok achter de deur kwijt zijn waarmee ze daklozen konden dwingen behandeling en hulp toe te staan. Tijdens het rondje komt de ombudsman een zwaar dronken Russisch sprekende dakloze tegen. Hij krijgt te horen dat als hij niet opstaat, hij een boete krijgt voor buiten

slapen.

Verderop ontmoet Handhaving een Frans sprekende dakloze die voor een paar dagen in Amsterdam is omdat het hier zo 'lekker ruig' is. Tot slot hoort de ombudsman een verhaal over een parkeergarage die *no go-area* is, omdat daar daklozen met messen en andere wapens zouden bivakkeren.

Handhaving heeft weinig in handen om de overlast aan te pakken. De lokale verordeningen, zoals de APV, zijn aangepast, waardoor handhavers geen gebiedsverboden meer kunnen opleggen. Hiermee is handhavers een instrument ontnomen. Boetes worden nog wel opgelegd, maar niet geïnd. Ze dienen als stok achter de deur om daklozen in een hulptraject te dwingen.

opvang

Amsterdam staat bekend als tolerante stad waar de armoedevoorzieningen goed zijn. Dit imago zorgt echter ook voor een aanzuigende werking. De druk op de voorzieningen is daarmee consequent groot. De toestroom brengt dus een dilemma met zich mee: enerzijds wil de stad geen mensen wegsturen, anderzijds kan niet iedereen toegelaten worden. Niet alleen vanwege de beperkte opvangplekken, maar ook omdat er te weinig huisvesting is om mensen weer te laten uitstromen. Dit betekent dat niet iedere dakloze opgevangen kan worden.

Om de instroom te reguleren worden er eisen gesteld aan het recht op opvang. Zo moeten mensen beperkt zelfredzaam zijn en moeten ze in principe binding hebben met Amsterdam (voor de winteropvang geldt een soepelere definitie van binding).

De ombudsman signaleert dat die criteria niet altijd op de juiste wijze worden gehanteerd, of dat de bestaande regels niet voor iedereen uitkomst bieden. Op die manier vallen er mensen tussen wal en schip. Zo ziet de ombudsman dat mensen soms te snel als 'zelfredzaam' worden beoordeeld of juist 'te zwaar' zijn voor de opvang en wegens wangedrag worden weggestuurd. Daarmee wordt het probleem op de openbare ruimte afgeschoven.

Ook het principe van regiobinding als voorwaarde voor het recht op opvang is niet onomstreden. Zo kijkt de gemeente bij de vraag of er binding bestaat vaak puur naar de BRP-inschrijving en niet naar de overige omstandigheden (feitelijk verblijf, netwerk, kans op herstel). Ook ontbreekt een warme overdracht naar andere gemeenten. Deze mensen blijven dak- of thuisloos.

Daarnaast heeft Amsterdam in toenemende mate te maken met mensen die nergens binding hebben. Ze komen terug uit het buitenland of krijgen hier een verblijfsstatus. Gemeenten werken hier niet samen, maar (ver)wijzen naar elkaar. Amsterdam is vaak de gemeente waar deze mensen het eerst terechtkomen en wordt daarmee geacht opvang te verlenen. Dat zorgt voor toenemende druk op het systeem.

zorg

Er zijn Amsterdamse dak- of thuislozen die vanwege (de aard van) hun psychiatrische problematiek niet de juiste zorg of geen zorg ontvangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen die niet in een vooraf vastgesteld traject zitten of niet in één diagnose zijn te vatten en/of niet geholpen willen worden. Ook mensen met een problematiek die te licht of juist te zwaar is, komen soms niet voor hulp in aanmerking.

Ons zorgstelsel leidt ertoe dat professionals vaak maar een deel van de problematiek op zich (kunnen) nemen. Extramuralisering wordt vaak als reden genoemd voor de toename van verwarde personen op straat. De toename heeft echter met name te maken met het gebrek aan financiering van de ambulante zorg die daarvoor in de plaats kwam. Hierdoor kunnen de echt zware gevallen, waar veel tijd en begeleiding voor nodig is, niet goed genoeg worden geholpen.

Daarnaast is er vanuit geïsoleerde trajecten te weinig oog voor de ontwikkeling van het individu op lange termijn. Er is niet één instantie verantwoordelijk voor het re-integratieproces als geheel. Door de grote hoeveelheid schakels in de keten is de kans groot dat het op een bepaald punt spaak loopt en iemand wegvalt of opnieuw moet beginnen. Daarom is er meer

samenwerking nodig tussen de instanties en een meer klantgerichte presentiebenadering. Een voorbeeld van zo'n integrale benadering is de afdeling Daderregie van de politie. Bij Daderregie krijgen de vaak dakloze veelplegers een briefadres, uitkering en toegang tot psychische hulp en maatschappelijk werk, met als voorwaarde dat ze niet weer de fout in gaan. Ook worden ze geholpen bij boetes en andere problemen met instanties.

Tot slot geven professionals aan dat ze relatief weinig tijd hebben om een persoonlijke band op te bouwen met klanten, terwijl ze daarmee hun werk effectiever zouden kunnen doen en een meer bevredigend resultaat zouden kunnen boeken. Zo zou er veel meer ingezet kunnen worden op containment: het voorkomen dat iemand ontspoot. Dit geldt met name voor de mensen die een aandoening hebben, waarbij herstel min of meer uitgesloten is. De huidige situatie is zowel voor dak- en thuislozen zelf, als voor de professionals niet wenselijk. Verwarde dakloze personen voelen zich vaak niet goed begrepen en gehoord door de instanties. Professionals willen graag mensen helpen maar de juiste opvangplekken ontbreken of de begeleidingsmogelijkheden zijn onvoldoende. Uiteindelijk rust bij hen de ondankbare taak om mensen toegang tot een opvangplek of zorg te weigeren.

zicht op de verschillende groepen daklozen

De ombudsman ontvangt signalen dat er grote groepen mensen van de opvang in Amsterdam gebruik maken, waarop nauwelijks zicht is. Zo wordt er gesproken over een groep Oost-Europeanen en een groep zogenaamde 'zorgtoeristen'. Deze laatste groep mensen ontvangen in hun thuisland niet de hulp die ze nodig hebben, bijvoorbeeld voor hun psychiatrische problemen. De ombudsman hoort dat de spoedeisende psychiatrie regelmatig vol zit door deze 'zorgtoeristen'.

Een andere groep komt specifiek voor de winteropvang naar Amsterdam. Ze vinden hier gratis onderdak van december tot en met april. Het is voor hen een springplank om een leven op te bouwen in Nederland. Dit leidt tot een instroom van tientallen personen per week, die daarmee de opvang verstoppen. Deze mensen treffen we overdag ook vaker op straat aan. Zij kunnen als Unieburgers vrij reizen. Het is echter de vraag of zij nog onder het Unierecht vallen, als ze niet zelf in hun bestaan kunnen voorzien. Het International Organization for Migration (IOM) helpt immigranten met terugkeer naar het land van herkomst door middel van een bijdrage aan de reis en de opvang aldaar. Burgers uit Europese landen die vallen onder het Schengenakkoord komen hier echter niet voor in aanmerking.

Om de problemen van en rondom (verwarde) dakloze personen in Amsterdam effectief aan te pakken is het belangrijk om een goed beeld te krijgen van de situatie in de stad. Er lijkt een discrepantie te bestaan tussen de papieren administratieve werkelijkheid en empirische werkelijkheid. We weten nog heel veel niet. Om welke mensen gaat het? Wat is hun problematiek? Waar bevinden zij zich? Wat is het verloop van in- en uitstroom gedurende het jaar? Het is aannemelijk dat afzonderlijke organisaties een deel van het probleem in beeld hebben. Te denken valt aan de politie, handhaving, GGD, organisaties als Het Leger des Heils, Arkin en De Volksbond, wijkteams en de directie Basisinformatie. Om uiteenlopende redenen wordt de informatie niet onderling uitgewisseld. Daardoor ontbreekt een goede (systeem) analyse van de situatie in Amsterdam voor een toch al ingewikkeld probleem.

5.3 Analyse

Aan de hand van de gesprekken, wandelingen en observaties komen wij tot de volgende voorlopige analyse:

- de goede voorzieningen van Amsterdam hebben een aanzuigende werking;

- druk op voorzieningen is consequent hoog: zorgtoeristen bij de crisisdienst en Oost-Europeanen in de winteropvang;
- er is weinig bekend over de omvang en samenstelling van de groep (verwarde) daklozen;
- op grond van de APV kunnen overlast gevende (verwarde) daklozen niet meer worden weggestuurd;
- het ontbreekt hulpverleners aan middelen om (verwarde) daklozen te dwingen hulp te aanvaarden;
- het vereiste van regiobinding en zelfredzaamheid wordt te beperkt gehanteerd, waardoor mensen soms tussen wal en schip vallen;
- er is geen warme overdracht naar andere gemeenten;
- (verwarde) daklozen komen niet altijd voor de juiste hulp in aanmerking: ze worden 'te licht' of juist 'te zwaar' bevonden;
- professionals kunnen maar een deel van de vereiste zorg bieden;
- er is een gebrek aan financiële middelen om de juiste zorg te kunnen aanbieden.

5.4 Gesuggereerde oplossingen

- Onderzoek de omvang en samenstelling van de groepen (verwarde) daklozen en breng hun verschillende problemen in kaart;
- bundel de versnipperde informatie over (verwarde) daklozen en gebruik de analyse als basis voor beleid;
- zorg voor betere samenwerking tussen de instanties en een meer klantgerichte presentiebenadering;
- zorg voor een betere financiering van de ambulante zorg;
- bied hulp bij terugkeer en opvang in het land van herkomst;
- zorg voor een bredere uitrol van initiatieven zoals daderregie: combinatie hulp/zorg en repressie;
- bekijk hoe de opvang van daklozen beter verdeeld kan worden tussen gemeenten: bijvoorbeeld door te verrekenen. De criteria van regiobinding en zelfredzaamheid moeten meer aansluiten op de leefwereld en dus het daadwerkelijke doel van opvang: herstel. Dat zou het eerste uitgangspunt moeten zijn bij het toewijzen van een plek. De financiering wordt daarop afgestemd in plaats van andersom. Overigens betekent dit niet automatisch dat iemand dan ook duurzaam in de gemeente zou moeten blijven wonen. Ook dat is maatwerk;
- bekijk als gemeente hoe er met andere gemeenten samengewerkt kan worden bij het duurzaam vestigen van dakloze mensen. Bijvoorbeeld via een zogenoemde uitstroommakelaar, die ook zorgt voor de overdracht van zorg- en inkomensvoorzieningen.

6 Sekswerk

garandeer rechten sekswerkers

6.1 Inleiding

Van oudsher vindt prostitutie op aanzienlijke schaal en op centrale plekken in de stad plaats. Inmiddels vormt de rosse buurt een belangrijk deel van het imago van Amsterdam. Op borden in de binnenstad wordt de locatie van het 'red light district' aangegeven naast andere grote Amsterdamse attracties als het Anne Frankhuis, het Rijkmuseum en de Dam. Prostitutie is dan ook een van de zeven thema's die bepalend zijn voor het klimaat in de (binnen)stad. Gedurende zijn verblijf op de Sint Olofspoort, heeft de Ombudsman vele wandelingen gemaakt en gesprekken gevoerd met kenners, hulpverleners, belangenbehartigers en enkele sekswerkers.

Olofspoortdiner 20 november 2018

Het veldwerk is afgerond met een Olofspoortdiner waarbij de waarnemingen met belangrijke betrokkenen werden besproken. Bij het diner waren aanwezig een programmamanager van de gemeente, de boekhouder van een groot aantal sekswerkers, een medewerker van het Leger des Heils, vertegenwoordigers van twee belangenverenigingen van sekswerkers, een medewerker van de afdeling Vergunningen en een vertegenwoordiger van de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Uit de gesprekken en het Olofspoortdiner blijkt dat de groep sekswerkers, wat betreft hun motivatie, beweegredenen en problemen, zo divers is, dat er weinig algemene uitspraken over mogelijk zijn. De insteek van de ombudsman is echter niet om kwantitatief onderzoek te doen. Enkele onderwerpen zijn daarentegen regelmatig terug gekomen of zijn zo indringend, dat daar in dit hoofdstuk nader op in zal worden gegaan.

Uitgangspunt is dat sekswerk een legaal beroep is en dat sekswerkers ondersteund moeten worden in de uitoefening van hun werk. De gemeente maakt zich hier sterk voor, maar de sterke regulering van de branche pakt – onbedoeld – regelmatig in het nadeel van de sekswerker uit. Uitgangspunt en effect zouden verdergaande gelijkstelling, decriminalisering en, waar nodig, bescherming moeten zijn.

6.2 Bevindingen

internationale aantrekking

Het red light district heeft een sterke aantrekkingskracht als toeristische attractie en is de afgelopen jaren, net als de rest van de stad, drukker geworden. Internationale platforms die overnachtingen en restaurants aanbieden en beoordelen, verleiden toeristen om ook naar de Wallen te komen. Ook is sprake van een verbreding van de ondernemers op de Wallen: waar zij zich in het verleden meer toelegden op één branche zijn tegenwoordig coffeeshops, toeristenwinkels, Airbnb's en panden vaak in dezelfde handen. Zij vormen een grote internationale business. Het aantal kleine exploitanten is beperkt, aldus een van de experts die wij spraken.

Een flink deel van de sekswerkers is niet uit Nederland afkomstig. Zij komen hier naartoe omdat de arbeidsmarkt groot is en vaak veiliger en lucratiever dan in het land van herkomst. Het toegenomen toerisme van de afgelopen jaren wordt wisselend onthaald. Sommige sekswerkers ervaren overlast van groepen toeristen die foto's en filmpjes maken, zich misdragen, voor de ramen hangen, wel kijken maar geen geld in het laadje brengen. Anderen ervaren dat de klandizie juist is toegenomen. Tijdens de vele rondes viel op dat er ook in de late avonduren nog veel toeristen en dagjesmensen met jonge kinderen over de Wallen lopen.

project 1012

In het onderzoek naar project 1012 heeft de Rekenkamer Metropool Amsterdam²⁵ geconcludeerd dat, naast de positieve resultaten die zijn behaald, het project niet heeft geleid tot een doorbraak van de criminele infrastructuur.

Bij het opkopen van de panden zijn ruimtelijke en pragmatische overwegingen leidend geweest, in plaats van strategische. Van de 470 ramen die er in 2007 waren, zijn er in 2017 nog 358 over. Ten aanzien van de sekswerkers is geconstateerd dat het sluiten van de bewuste ramen een negatief effect heeft gehad op hun positie ten opzichte van de raamexploitanten.

De belangrijkste reden hiervoor is dat vooral beschutte ramen zijn verdwenen, waardoor het moeilijker is om een goede werkplek te vinden. Bij het kiezen van de gebieden waar de raambordelen moesten sluiten, was het niet mogelijk om deze belangen van sekswerkers (en de branche) mee te wegen vanwege de spelregels van het bestemmingsplan, aldus de Rekenkamer. Een veelgehoorde klacht is ook dat de huurprijzen zijn gestegen door het teruggelopen aanbod, maar dit wordt door de exploitanten weersproken. Door het sluiten van ramen in rustige, beschutte straatjes is een verdere concentratie van drukte ontstaan.

positie sekswerkers

Uit recent onderzoek van Proud en Soaids Nederland²⁶ blijkt dat sekswerkers bovengemiddeld vaak geconfronteerd worden met agressie en geweld. Over de periode van een jaar ervaart 60% van de betrokken sekswerkers fysiek geweld en 93% sociaal emotioneel geweld.

Een sekswerker die de ombudsman sprak, vertelde hierover alsof het een geaccepteerd bedrijfsrisico is. Een klant had haar zo hard geslagen, dat haar borstimplantaten waren gaan lekken en zij even op en neer naar Zuid-Amerika moest voor een hersteloperatie.

De sekswerkers die wij hebben gesproken, lieten zich positief uit over de politie als daar een beroep op moest worden gedaan. Desondanks is de drempel om aangifte te doen hoog. In slechts 20% gaan sekswerkers hiertoe over, vooral uit angst om anonimiteit te verliezen, blijktens het Proud onderzoek.

Tijdens de schouwen ziet de ombudsman dat er veelvuldig op een intimiderende manier voor ramen werd gehangen, foto's werden gemaakt of dat er vervelende opmerkingen werden gemaakt. In geen van die gevallen zag de ombudsman de aanwezige hosts en handhavers daartegen optreden. Zij zouden zichtbaarder kunnen zijn in het uitdragen van respect als norm.

Prostitutie is sterk gereguleerd en sekswerkers (en ook exploitanten) moeten aan scherpe eisen voldoen. Zij ervaren dat zij veel plichten en weinig rechten hebben. Een zakelijke lening en bankrekening krijgen is moeilijk en de enige credit card leverancier die betaling via credit card mogelijk maakte, is gestopt met het aanbieden van deze faciliteit. Veelal wordt daarvoor de grote omloop van contant geld en kwetsbaarheid voor witwassen genoemd. De sekswerkers wijzen erop dat deze risico's ook voor veel andere sectoren gelden.

Het na werktijd over straat moeten met een grote hoeveelheid contant geld maakt hen bovendien kwetsbaar.

²⁵ <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/project-1012/>

²⁶ Sekswerk en geweld in Nederland, juli 2018

De openbare registratie met naam en woonadres in het Handelsregister is veel sekswerkers een doorn in het oog. Het maakt hen bovendien extra kwetsbaar voor stalkers en agressieve klanten.

Veel sekswerkers komen tegenwoordig online in contact met klanten. Thuisontvangst is in veel gevallen niet toegestaan en bij huur van een raam is het niet toegestaan om online met klanten af te spreken. Het algemene beeld bestaat dat de regelgeving onvoldoende aansluit op de ontwikkelingen in de praktijk.

risico's en verontrustende signalen

Van de omvang van gedwongen prostitutie zijn weinig cijfers beschikbaar. De schattingen lopen fors uiteen. De Rekenkamer Metropool Amsterdam heeft gekeken naar het aantal strafzaken over de periode 2005 – 2016 en komt uit op 119 slachtoffers van mensenhandel die aangifte hebben gedaan. Uit gesprekken is de ombudsman gebleken dat er sekswerkers zijn die willen uitstappen, maar tegengehouden worden omdat zij in het krijt staan bij hun bemiddelaars.

Ook het vinden van ander werk is moeilijk voor deze (veelal) vrouwen.

Exploitanten hebben met plotselinge huurstijgingen en verkorting van de huurtijd een fors machtsmiddel in handen. Overstappen naar een ander raam doen sekswerkers niet graag. Dit brengt het risico van verlies van vaste klanten mee en ook het verlies van vertrouwde collega's, die voor elkaar een oogje in het zeil houden.

Een ander signaal is dat pinbetalingen soms via buitenlandse rekeningen lopen en zich daarmee onttrekken aan toezicht in Nederland. De Belastingdienst is minder controles gaan uitvoeren op de boekhouding van sekswerkers en exploitanten.

6.3 Analyse

Aan de hand van de gesprekken, wandelingen en observaties komen wij tot de volgende voorlopige analyse:

- bij de Wallen is een sterke concentratie van ramen en bezoekers;
- er heerst een zekere normloosheid in het gebied die op sekswerkers en handhavers wordt uitgeleefd;
- de mate van geweld waar sekswerkers mee te maken hebben is onacceptabel. Zij verdienen respect, ondersteuning en voldoende bescherming;
- sekswerkers ervaren barrières die andere zelfstandigen niet ervaren, zoals de toegang tot financiële diensten en verzekeringen. Daardoor zijn zij juist meer overgeleverd aan en afhankelijk van het verkeerde circuit;
- het aangrijpingspunt om de branche op orde te krijgen wordt nu gevormd door de individuele sekswerkers en (in zekere mate) de exploitanten. Profiteurs en uitbuiters worden onvoldoende geraakt door deze maatregelen;
- het toezicht op de raamexploitanten brengt de wereld achter de papieren werkelijkheid niet in beeld, zoals ook de Rekenkamer Metropool Amsterdam concludeert. Het circuit eronder, van bemiddelaars en uiteindelijke belanghebbenden, blijft in grote mate onzichtbaar. Dit geldt eveneens voor mensenhandel;
- door de verbreding en schaalvergroting van de ondernemers op de Wallen, heeft een kleine groep een groot belang in de buurt. Zij bepalen voor een deel wat er gebeurt en hebben een sterk belang bij het toegenomen toerisme; zij gebruiken de wereldwijd beschikbare, social network voorzieningen om zoveel mogelijk toeristen naar de rosse buurt te lokken, en verdienen aan het imago.
- door de jaren heen zijn verschillende projecten opgezet die de ambitie hadden om criminele structuren te doorbreken. De slagkracht en aandachtspanne ervan is ontoereikend, wat wellicht inherent is aan de gekozen projectvorm;

- er moet meer nadruk worden gelegd op opsporing van de onderliggende criminaliteit. Effectief optreden tegen mensenhandel kan de gemeente niet alleen en vraagt o.a. samenwerking met vele niet gemeentelijke partijen;
- met de jaren is de rosse buurt als attractie erg aantrekkelijk en druk geworden, ook voor gezinnen met kinderen. Van een leeftijds-/toegangsbeleid zoals passend zou kunnen zijn in een 'adult industry' is geen sprake;
- regelgeving sluit onvoldoende aan op praktijk, bijvoorbeeld bij het online werven van klanten.

6.4 Gesuggereerde oplossingen

- Pak de achterliggende criminele structuren aan op de Wallen. Het aanpakken van criminele structuren vergt een integrale, langdurige, slagvaardige en data-gestuurde aanpak, waarbij de gemeente een regiefunctie vervult en samenwerkt met de Belastingdienst, FIOD, banken en justitie;
- laat hosts en handhavers actiever bijdragen aan het uitdragen van de norm van respectvolle bejegening van sekswerkers;
- dring contante betalingen en illegale geldstromen terug en maak pinpas- en creditcard betalingen bij sekswerkers mogelijk. De ombudsman juicht toe dat de gemeente dienaangaande in gesprek is met de banken;
- onderzoek de noodzaak en mogelijkheden van een leeftijds-/toegangsbeleid voor de rosse buurt;
- bezie of het mogelijk gemaakt kan worden om, bijvoorbeeld via My Red Light, online klantenwerving te faciliteren op de Wallen.

7 Drugs

Amsterdam drugs capital of Europe?

7.1 Inleiding

Amsterdam heeft internationaal een imago van vrijheid en tolerantie, ook als het gaat om het drugsbeleid. Amsterdam wordt door velen gezien als de stad waar alles kan en mag: feesten, zuipen, (betaalde) seks en drugs. Dit heeft een grote aantrekkingskracht op een bepaald soort toerist en gaat niet zelden gepaard met overlast voor de bewoners. Door het grote aanbod van drugs op straat lijkt het gebruik daarvan ook steeds meer normaal. Dit geldt in toenemende mate ook voor harddrugs.

Drugshandel heeft echter een duidelijk verband met wapenhandel, witwassen van het drugsgeld en liquidaties.²⁷ Handel in drugs gaat vaak gepaard met buitensporig geweld. Het is een wereld waar de overheid weinig zicht op heeft en het vormt een serieuze bedreiging voor de veiligheid en integriteit van de samenleving. Hierover meer in hoofdstuk 9 Ondernijning.

Olofspoortdiner 22 november 2018

Het veldwerk is afgerond met een Olofspoortdiner waarbij de waarnemingen met belangrijke betrokkenen zijn besproken. Bij het diner waren aanwezig vertegenwoordigers van de Amsterdamse recherche en de Sociale Recherche, een medewerker van Beleid, Werk en Inkomen, een medewerker Betrokken Aanpak (Nep)Dope en een bewoner van de binnenstad.

7.2 Bevindingen

een dubbele moraal

Harddrugs lijken in alle lagen van de bevolking een normaal, of in ieder geval, een geaccepteerd verschijnsel te zijn. Tijdens festivals lijken mensen die niet gebruiken een uitzondering. Toeristen komen in grote getalen naar Amsterdam om drugs te gebruiken en ook op de Zuidas lijkt drugsgebruik gemeengoed.

In 8 dagen de ring A10 rondgesnoven

Uit wetenschappelijk onderzoek van het KWR Watercycle Research Institute naar het rioolwater in Amsterdam blijkt dat er dagelijks gemiddeld 2.600 gram pure cocaïne in het rioolwater zit. Gemiddeld bestaat straatcocaïne uit 67% pure cocaïne. Dit betekent dat er in Amsterdam 3.900 gram straatcocaïne per dag wordt gebruikt.

Een gemiddeld lijntje is 1/20 gram. Als een gemiddeld lijntje 5 cm lang is, ligt er in Amsterdam elke dag een cocainelijn van 3.900 meter. Dat betekent dat je in 8 dagen de ring A10 Amsterdam (die 32 km lang is) rond bent met lijntjes coke.

²⁷ <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/veiligheid-in/feiten-cijfers/>

Hoewel er vanuit de politiek stemmen opgaan om bepaalde harddrugs (XTC) door de overheid te reguleren, is bezit, vervaardigen, handel, invoer en uitvoer van drugs nog altijd illegaal. Het gebruik van deze drugs is dat niet. Maar gebruik impliceert bezit en daarom staat in de richtlijnen met betrekking tot strafbare handelingen uit de Opiumwet, dat personen die een gebruikershoeveelheid harddrugs in bezit hebben niet vervolgd hoeven worden.

Als gevolg van deze richtlijnen wordt er door politie en justitie geen prioriteit gegeven aan het bestraffen van het bezit en de aanschaf van drugs. Hierdoor gaat er ook vanuit het strafrecht geen enkele afschrikwekkende werking uit. Daarmee is nu ook voor harddrugs de facto een gedoogbeleid ontstaan.

De eindgebruiker lijkt zich niet bewust van de criminele keten die hij hiermee in stand houdt. Aanpak van deze keten vraagt dan ook om een verandering van de morele norm.

Nederland is de grootste drugsproducent van Europa en een belangrijk overslagpunt voor drugshandel.²⁸ Deze handel vormt een groot onderdeel van de ondermijnende criminaliteit. De cocaïnehandel is volgens het trendbeeld van de politie zelfs twee tot drie keer groter dan de handel in andere synthetische drugs en cannabis.²⁹ Nu is gebleken dat dagelijks naar schatting zo'n 30.000 tot 40.000 lijntjes cocaïne worden gebruikt in Amsterdam, kunnen we gerust stellen dat de handel in drugs een miljarden business is geworden.³⁰

Ik houd hier de wacht

Bij een huiszoeking werden diverse kilo's synthetische drugs, € 300.000 en enkele vuurwapens in beslag genomen. Bizar genoeg werd het drugsgeld bewaakt door krokodillen.³¹

De grote Amsterdamse drugsbaronnen zouden naar schatting over honderden miljoenen euro's beschikken. Tijdens het Olofspoortdiner werd verteld dat de eerste drugsmiljardair zich al in de stad heeft gevestigd en dat de jonge nieuwkomer binnen de kortste keren € 40 miljoen in bezit heeft. De vraag is waar al dat geld naartoe gaat. We weten dat dit geld bijvoorbeeld weer wordt geïnvesteerd in vastgoed of wordt gebruikt om zich in te kopen in de gemeenschap.

nepdrugs

Naast de handel in echte harddrugs, worden er ook nepdrugs aangeboden, de zogenaamde nepdope.³² Deze stoffen worden vervolgens als echte drugs aangeboden. Omdat het om goedkope producten gaat met nauwelijks investeringskosten, levert dit veel winst op. Een complicerende factor is dat bij de verkoop van nepdrugs strafrechtelijke vervolging niet mogelijk is. Het komt namelijk niet voor op de opiumlijst. Het nepdrugsprobleem leidt echter wel tot (ernstige) verstoring van de openbare orde. Daarom heeft de gemeente Amsterdam verbods- en strafbepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) opgenomen. Een van de maatregelen die opgelegd kan worden is een verblijfsverbod.

²⁸ <https://hetccv.nl/onderwerpen/drugsbeleid/nieuws/nieuws-detail/article/nederland-marktleider-drugshandel/> en: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/04/nrc-checkt-wereldwijd-is-nederland-de-grootste-producent-van-xtc-al-605281>

²⁹ Trendanalyse Politie (maart 2018) 'Trends en ontwikkelingen in Eenheid Amsterdam'.

³⁰ <https://www.parool.nl/opinie/de-handel-in-drugs-is-een-miljardenbusiness-geworden~a4605650/>

³¹ <https://www.at5.nl/artikelen/153214/levensgrote-krokodillen-bewaken-drugsgeld-in-oost>

³² Nepdope is op het oog bijna niet van echte drugs te onderscheiden. In werkelijkheid gaat het vaak om bolletjes meel of wasmiddel, fijngestampde paracetamol of snoepjes. Ook verdovingsmiddelen in de vorm van een crème komen voor.

aanpak

De focus van de drugsbestrijding ligt niet op de aanpak van drugscriminaliteit, maar op de verstoring van de openbare orde. Zolang drugshandel de openbare orde niet verstoort, is er weinig aanleiding voor een strenge aanpak. Hierdoor heeft de drugscriminaliteit in de loop der jaren meer grip gekregen op de stad.

Een manier waarop de gemeente Amsterdam drugsdealers aanpakt is via de Participatiewet. Dealers met een bijstandsuitkering die door de politie worden betrapt, kunnen rekenen op een terugvordering en een eventuele boete. Groot nadeel is dat deze aanpak alleen werkt bij bijstandsgerechtigden.

toeristen

Een deel van de toeristen bezoekt Amsterdam vanwege drugs.³³ Een ander deel komt hier niet specifiek voor, maar wordt verleid om drugs te kopen. De binnenstad is bezaaid met coffeeshops en toeristenwinkels vol drugs *merchandise*. Daarnaast hoeft niemand lang over straat te lopen om harddrugs aangeboden te krijgen, zij het in codetaal: 'Wanna buy some chocolate?'

Opvallend is, dat dit in het algemeen in het Engels gebeurt, volledig inspelend op de internationale kopers in de binnenstad. Toeristen zijn niet alleen slachtoffer, maar ook aanjager van het probleem. De toename van het aantal toeristen heeft een aanzuigende werking op de dealers. Ze vervoeren hun drugs in taxi's, door middel van (fiets)koeriers en ook hotelportiers worden ingezet. De handel in (nep)drugs en de bijkomende criminele activiteiten drukken daarbij een extra stempel op het imago van de stad, wat weer wild feestende toeristen aantrekt.

Toeristisch drugsgebruik

Op de spoedeisende hulp zijn toeristen oververtegenwoordigd bij klachten als gevolg van drugsgebruik. Dat zijn vaak jonge mensen die niet gewend zijn aan de hoge percentages THC en angstig worden door de hallucinerende effecten van de stof.

Zo ziet OLVG-Oost jaarlijks 250 toeristen die te veel blowen en 1.000 patiënten (Nederlanders en toeristen) met alcohol- of drugsintoxicaties.³⁴

Heel soms leidt dit zelfs tot een repatriatie vanwege een psychose.

drugsgebruik door jongeren

Toenemend drugsgebruik onder jongeren is een probleem. Het begint meestal met blowen in de vroege middelbare schoolperiode. De vraag rijst wanneer ingrijpen nodig is. Er is een grijs gebied tussen de eerste jointjes en een harddrugsverslaving. Ouders kunnen hulp vragen van bijvoorbeeld het Ouder Kind Team (OKT) of de huisarts, maar die hebben niet veel te bieden als de jongere zelf geen hulpvraag heeft.

De Kinderombudsman ziet kinderen die steeds verder afzakken, helemaal niet meer naar school gaan en hun drugsgebruik financieren door zelf te gaan dealen. In de praktijk blijken politie en justitie niet tegen deze kleine dealers op te treden zolang deze geen overlast veroorzaken.

³³ Uit inventarisatie van Jellinek bleek dat 70% van de 3-daagse toeristen vooraf van plan is te gaan gebruiken.

Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/09/wijzig-je-koers-amsterdam-anders-blijft-drugsgeweld-1591672>

En: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zeventig-procent-van-de-drie-dagen-bezoekers-van-amsterdam-komt-voor-drugs-klopt-dit-wel-~bb7a7ddb/>

³⁴ <https://www.parool.nl/amsterdam/spoedeisende-zorg-onder-druk-door-blowende-toeristen~a4603533/>

Met mij alles oké

Een moeder die de wijkagent om raad vraagt nadat ze handelshoeveelheden softdrugs en enige honderden onverklaarbare euro's in cash geld op de kamer van haar zoon heeft gevonden, krijgt als antwoord dat ze voor dit opvoedingsvraagstuk zich tot de hulpverlening moet wenden. Haar zoon ziet het probleem niet, heeft geen behoefte aan hulp en dus ook geen hulpvraag.

Ligt er hier een rol voor de OKT's? Of wellicht voor de leerplichtambtenaar? En moet de invalshoek dan 'lik op stuk' zijn of juist die van een begripvolle hulpverlener? Kunnen rolmodellen op social media iets betekenen? Zo ja, hoe dan?

7.3 Analyse

Aan de hand van gesprekken, wandelingen en observaties komen wij tot de volgende voorlopige analyse:

- voor veel Amsterdammers is drugsgebruik 'part of life';
- het door eindgebruikers kopen van harddrugs wordt niet aangepakt, waarmee nu de facto ook voor harddrugs een gedoogbeleid is ontstaan, met alle criminaliteit en ondermijning aan de (virtuele) achterdeur tot gevolg;
- bewoners voelen zich onveilig door het dealen op straat;
- grote verdiensten door de verkoop van (nep)drugs in combinatie met een lage pakkans;
- drugshandel gaat gepaard met wapenhandel, witwassen en liquidaties en is een serieuze bedreiging voor de veiligheid en integriteit van de samenleving;
- overmatig drugsgebruik leidt tot overbelasting van de spoedeisende hulp;
- geen doorbraak voor de overheid op het gebied van de aanpak van drugscriminaliteit;
- Amsterdamse kinderen komen vroeg in aanraking met drugs.

7.4 Gesuggereerde oplossingen

- wijziging imago Amsterdam als drugshoofdstad van Europa door bijvoorbeeld voorlichting aan toeristen;
- uitbreiding van straatgerichte APV-maatregelen tegen drugs- en alcoholgebruik;
- neem maatregelen tegen goedkope vluchten;
- integrale aanpak (nep)drugsverkoop door politie, Sociale Recherche, UWV, Jeugdzorg, Jellinek;
- bestrijding/beperking verkoop drugs gerelateerde producten via gemeentelijke vergunningenstelsel;
- reguleer vestiging maatschappelijk gewenste ondernemingen via aankoop grond/panden, algemene erfpachtvoorwaarden en vergunningen;
- handhaaf alle ge- en verboden in de stad;
- neem passende maatregelen om het veiligheidsgevoel inwoners binnenstad te vergroten.
- gevaren drugsgebruik verankeren in lespakket, inclusief voorlichting door ex-verslaafden;
- ontmoedigingsbeleid gebruik drugs, gericht op scholieren op social media;
- sluitende aanpak/begeleiding van aan (soft)drugs verslaafde scholieren.

8 Toerisme

koekoeksjong van Amsterdam

8.1 Inleiding

'Toerisme is het koekoeksjong van de stad.'

Zo beschrijft een bewoner de verdringing van bewoners van de binnenstad door het toerisme. Het jong dat sommige bewoners van de binnenstad doet besluiten het nest te verlaten en te verhuizen naar een rustiger plek. Anderen weigeren zich te laten verdringen en hangen posters met *'Ik woon hier'* voor hun raam, in de hoop zichzelf daarmee zichtbaar te maken.

In hoeverre gaat de vergelijking met het koekoeksjong op? Hoe erg is de strijd om de ruimte in de Amsterdamse binnenstad anno 2018 nu echt?

Zoals we in de hoofdstukken hiervoor lizen, is voor veel bewoners van de binnenstad de toenemende drukte en overlast een doorn in het oog. Ze ervaren overlast van afval, 's nachts toeterende taxi's en dealers van (nep)drugs. Deze vormen van overlast zijn niet los te zien van het toenemende toerisme in de stad.

waarnemingen ombudsman

Deze toename komt overduidelijk in de cijfers naar voren. Het aantal toeristen dat in Amsterdamse hotels verbleef groeide van bijna 6 miljoen in 2012 naar bijna 8 miljoen in 2017.³⁵ Met gemiddeld zo'n twee overnachtingen per persoon is dat bijna 16 miljoen overnachtingen per jaar. In dezelfde periode steeg het aantal aangekomen passagiers op Schiphol van 26 miljoen (2013) naar 34 miljoen (2017).³⁶ In Europa groeide alleen in Florence en Brussel het aantal toeristen sneller.³⁷ Al die toeristen moeten op zijn minst 1 keer het 'red light district' bezocht hebben.

Bewoners van toeristische gebieden en hotels vertellen dat de traditionele pieken - weekenden, vakantieperiodes - bijna niet meer bestaan. Het is nu 'altijd druk'. Er zijn bezettingsgraden in de hotels en hostels van boven de 95%. Maar hostels en hotels zijn allang niet meer de enige plekken waar toeristen verblijven. Gewone woningen worden steeds vaker onttrokken aan de woningvoorraad en verhuurd via Airbnb en soortgelijke platforms. In 2018 waren er op Airbnb zo'n 20.000 Amsterdamse advertenties. Ter vergelijking, in 2014 waren dat er slechts 7.000.³⁸ En dat, terwijl de Amsterdamse woningmarkt zich al jaren in een overspannen toestand bevindt.

³⁵ Bron: OIS. Jaarboek Amsterdam in Cijfers (2018). Bronnen beschikbaar via:

<https://www.ois.amsterdam.nl/pdf/2018%20jaarboek%20amsterdam%20in%20cijfers.pdf>.

³⁶ Bronnen: Amsterdam airport Schiphol en OIS: Jaarboek Amsterdam in Cijfers (2018).

³⁷ Bron: OIS. Jaarboek Amsterdam in Cijfers (2018).

³⁸ Bron: <https://www.parool.nl/amsterdam/in-2017-huurden-800-000-mensen-bij-amsterdamse-airbnb~a4561631/>.

<https://www.at5.nl/artikelen/177144/airbnb-slaat-terug-met-eigen-cijfers-illegale-verhuur-is-fors-overdreven>.

Olofspoortdiner 26 november 2018

Het veldwerk is afgerond met een Olofspoortdiner waarbij de waarnemingen met belangrijke betrokkenen zijn besproken. Bij het diner waren aanwezig vertegenwoordigers van de politie, van de Wibautleerstoel voor grootstedelijke problematiek, Spoedeisende hulp OLVG, de voorzitter van WijAmsterdam, de directeur van een groot Amsterdams hotel, een manager Citymarketing van Economische Zaken en een inwoner van de binnenstad.

8.2 Bevindingen

Amsterdam; de stad waar alles kan/kon

Zoals hiervoor al opgemerkt heeft Amsterdam het imago van een stad waar alles kan en mag. De ombudsman noemde Amsterdam eerder een 'urban jungle'. Wie zich op een vrijdag- of zaterdagavond op een van de uitgaanspleinen of in het Wallengebied waagt, kan zich hier wel iets bij voorstellen.

Onvermijdelijk is een confrontatie met vele groepen jonge mannen of vrouwen uit het Verenigd Koninkrijk, die de stad bezoeken voor een 'hen- of stag-party'. Ze zijn herkenbaar aan het penispak, de Amsterdam-mutsen of witte sluiers. Ook Nederlandse jongeren 'uit de provincie' vieren het eind van hun vrijgezellenbestaan graag in Amsterdam.

Bijna een op de vijf hotelgasten in Amsterdam komt uit Nederland. 'Hen- of stag-party's' worden afgewisseld met luidruchtige groepen die meedoen aan 'pubcrawls' (kroegentochten), met gezinnen en jonge stellen, die behalve voor het Anne Frankmuseum ook voor de cannabis komen.

Toerisme brengt natuurlijk geld en werkgelegenheid met zich mee. In 2018 werkten er ruim 69.000 mensen in de toeristische sector, bijna 15.000 meer dan in 2014.³⁹ Amsterdamse musea, Artis en de horeca danken een groot deel van hun omzet aan de bezoekers van de stad. Deze geldstroom zorgt echter ook voor onwenselijke bijeffecten.

Zoals we hebben kunnen lezen in hoofdstuk 4 is er grote toename in het aantal illegale taxi's in Amsterdam. Ook ontstaat er in de toeristische gebieden van de stad een verschromping van het winkelaanbod en een verandering van de openbare ruimte. De neonverlichting en reclame-uitingen zijn vele liefhebbers van de prachtige binnenstad een doorn in het oog. Coffeeshops, souvenirwinkels, ijs-/wafelwinkels en kleine supermarktjes verdringen de oorspronkelijke huurders. En buiten al deze bijeffecten is de drukte op zichzelf een probleem.

Een gewone avond in het Wallengebied doet denken aan een Koningsdag met mooi weer. Dit vormt een probleem voor nood- en hulpdiensten. Zeker nu ook een aantal lokale politiebureaus is gesloten. Sommige bewoners stellen dat zij in de avond de deur niet meer uit gaan, omdat ze door de drukte hun huis niet meer makkelijk in of uit kunnen.

Er zijn ook mensen die vinden dat rafelrandjes, drukte en onvoorspelbaarheid nou eenmaal horen bij een grote stad, zo ook – en misschien wel vooral ook – de bewoners van de binnenstad. Maar excessen moeten worden bestreden.

Een 'yellow river' door je straat, vanwege wildplassers of straalbezopen toeristen midden in elke willekeurige nacht, maakt voor bewoners een vijandige omgeving. Permanente drukte, vervuiling en lawaai maakt de binnenstad onleefbaar.

In de sociale wetenschappen wordt de term 'Tragedy of the commons' gebruikt om een fenomeen te beschrijven waarbij publieke bronnen teveel worden gebruikt. De term stamt uit de tijd dat dorpen een gemeenschappelijke weide hadden voor hun vee. Die weide werd dan 'overbegraasd' en raakte uitgeput. De gehele gemeenschap leed onder het winstbejag van een

³⁹ Bron: Bron: OIS. Jaarboek Amsterdam in Cijfers (2018).

<https://www.ois.amsterdam.nl/pdf/2018%20jaarboek%20amsterdam%20in%20cijfers.pdf>

kleine groep. In de binnenstad (de 'common' in dit geval) is hetzelfde aan de hand. Overmatige exploitatie leidt letterlijk tot kaalslag en verarming. Maar de binnenstad is er voor iedereen: voor bewoners, bezoekers en toeristen en niet alleen nu, maar ook in de toekomst.

Zolang iedereen meeprofiteert van het succes van de binnenstad is er niets aan de hand. De tragedie ontstaat als bewoners wel de lasten ervaren van het toerisme, maar niet de baten. In de huidige situatie gaat het leeuwendeel van de winst naar uitbaters van de toeristenindustrie; bewoners profiteren nauwelijks mee, maar leven wel elke dag met de gevolgen van het massatoerisme en het almaar groeiende uitgaansgebied. Het gaat om een eerlijke balans. De gemeenschap moet niet alleen meeprofiteren, maar ook beschermd worden tegen overlast en verschraving van voorzieningen.

Het is dus belangrijk dat een gedeelte van de winst wordt geïnvesteerd in voorzieningen die voor bewoners belangrijk zijn. Zo kan iedereen meeprofiteren van het succes, en worden de lasten eerlijker verdeeld. Als de stad niet meer leuk is om in te wonen, het aantal bewoners afneemt en de voorzieningen verdwijnen, is de stad haar ziel definitief kwijt.

Dan wordt de binnenstad een openluchtmuseum⁴⁰; een angstbeeld voor de meeste Amsterdammers.

Ondanks de eerder benoemde maatregelen verandert de stad nog steeds in een rap tempo. De 'Tragedy of the commons' is nog steeds gaande en de subtiele balans nog lang niet bereikt. Er wordt een jaarlijkse verhoging van 5% van het aantal toeristen verwacht, de beschikbare ruimte per persoon wordt kleiner en het aantal voorzieningen en het winkelaanbod voor bewoners krimpt mee. Grote spelers, zoals boekingsfirma's, beheersen de markt. Hun aanpak is meer gericht op maximaliseren van de winst dan op het zoeken naar de balans tussen toerisme en de wensen van bewoners. Deze spelers zorgen via 'verticale integratie' dat de toeristen allemaal dezelfde route volgen in de stad. Ze hebben afspraken met organisaties, of kopen deze op. De klant gaat dan het rijtje af: een bezoek aan Madam Tussaud, een rondvaart, eten in het restaurant dat opgekocht is of dat provisie betaalt, en een ontbijt en een borrel verlopen via soortgelijke constructies. Behalve dat dit een overbelasting van de desbetreffende plekken tot gevolg heeft, levert dit soort 'rijtjes' de stad ook weinig op. Een fors deel van het geld stroomt (via provisieconstructies) de stad uit. De internationale toeristenindustrie, en de digitale platforms en middelen die daarbij horen, exploiteren de toeristische steden.

Aanpak van de excessen die overtoerisme met zich meebrengt, is een gedeelde verantwoordelijkheid; van bewoners, ondernemers en bezoekers. Van politie en handhaving. Van het lokale bestuur en ook van de nationale politiek.

Binnenstadbewoners moeten meeprofiteren van de schoonheid en het succes van de stad en burgers moeten worden beschermd tegen de macht, de nadelige bijeffecten en de grillen van de grootschalige toeristenindustrie.

Het vergt grootschalige maatregelen om de binnenstad voor bewoners toegankelijk te houden en de sociale cohesie voor bewoners in de binnenstad te bevorderen. Daarom beveelt de ombudsman aan om na te denken over het kader van toerisme in de politiek. Moet toerisme binnen het terrein van Economische zaken blijven of moeten we toe naar een aparte wethouder van toerisme? Toerisme is tenslotte een domein overstijgend vraagstuk, wat om een brede, planologische, ontkokerde, langetermijnvisie vraagt. Het omvat niet alleen economie, maar ook cultuur, publieke ruimte, openbare orde en veiligheid, demografie en duurzaamheid.

⁴⁰ Zie ook Floor Milikowski's 'Van wie is de stad?'

8.3 Analyse

Aan de hand van de gesprekken, wandelingen en observaties komen wij tot de volgende voorlopige analyse:

- veel toeristen in de binnenstad, en het aantal toeristen zal nog verder toenemen;
- door toerisme vervuiling, veel (overlast gevende) taxi's en levendige drugshandel;
- ('over'-)exploitatie van de binnenstad;
- leefomgeving binnenstadbewoners komt in het gedrang;
- onttrekking woningvoorraad ten gunste van Airbnb en B&B: ten koste van woningzoekenden;
- overlast van (commercieel georganiseerde) vrijgezellenfeestjes en kroegentochten;
- toename bezoeken spoedeisende hulp als gevolg van drugs- en alcoholgebruik;
- verschraling winkelaanbod, bijvoorbeeld door oververtegenwoordiging 'Nutella winkels';
- mensenmassa op de Wallen verhindert bereikbaarheid ambulances en brandweer;
- weinig politieposten/-bureaus in de binnenstad;
- onbetamelijk gedrag als gevolg van drugs- en alcoholgebruik;
- macht toeristenindustrie bij een beperkt aantal spelers;
- teloorgang sociale cohesie binnenstadbewoners;
- het ontbreken van een lange termijn visie op toerisme.

8.4 Gesuggereerde oplossingen

- Beter spreiding (Amsterdamse) toeristen over het hele land;
- beter luisteren naar de noden van binnenstadbewoners en beleid daarop afstemmen;
- beperking aantal overnachtingen Airbnb en B&B-overnachtingen en geactualiseerde normen en regels handhaven;
- maatregelen ter voorkoming oneigenlijk gebruik sociale huurwoningen;
- wijziging het imago van Amsterdam; drugs- en drankwalhalla van Europa;
- toeristen voorlichten dat in Amsterdam niet alles kan en mag;
- bepleit als grootaandeelhouder van Schiphol maatregelen tegen goedkope vluchten (uit Engeland);
- beheers (het aantal en de kwaliteit van) toeristenwinkels, via aankoop grond/panden, algemene erfpachtvoorwaarden en vergunningen;
- beperk/reguleer het aantal groepsrondleidingen op de Wallen en in de binnenstad;
- verwijder verwijzingen naar Wallengebied;
- overweeg instellen maximum aantal mensen in het Wallengebied;
- overweeg aanwijzing Wallengebied als evenemententerrein;
- overweeg Venetiaanse maatregelen, bijvoorbeeld het verbod op eten en drinken op bepaalde plekken in de openbare ruimte.

9 Ondermijning

Een veelkoppig monster

9.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is een aantal vraagstukken rondom overlast in de binnenstad aan de orde gekomen. Gedurende het onderzoek van de ombudsman komt naar voren dat overlast - en de oplossing hiervoor - niet los gezien kan worden van het vraagstuk van ondermijning. De Ombudsman heeft echter noch de middelen, noch de bevoegdheid om hier diepgravend onderzoek naar te doen, maar hij heeft als relatieve buitenstaander wél een aantal zaken waargenomen, die hij niet onbesproken kan laten.

Voor een effectief offensief tegen ondermijning heeft burgemeester Halsema minister Grapperhaus namens haar drie ambtgenoten van de G4 gevraagd om meer bevoegdheden, experimenteerruimte, informatiedeling en de mogelijkheid om hierin een coalitie aan te gaan met de gemeente Antwerpen. De ombudsman zal hieronder betogen, dat daarnaast ook effectiever gebruik gemaakt kan worden van reeds bestaande middelen.

Olofspoortdiner 27 november 2018

Bij het Olofspoortdiner op 27 november 2018 over ondermijning waren vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie, de ondermijningsaanpak van de gemeente Amsterdam, de FIOD en van de William Schrikkergroep.

9.2 Bevindingen

ondermijning

Ondermijning is lastig te definiëren omdat het een veelkoppig monster is.

Een veel gebruikte definitie van ondermijning komt uit het in 2009 verschenen rapport van de Politie Amsterdam-Amstelland: *'Ondermijning is het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt.'*⁴¹ Bij ondermijning treedt normvervaging op en vermengt de onderwereld zich met de bovenwereld. Naarmate de financiële macht van criminelen groeit, neemt hun invloed op ondernemingen, de politiek en de overheid toe.

adaptieve onderwereld versus verkokerde overheid

Tijdens het Olofspoortdiner wordt breed gedeeld dat de 'onderwereld' zich razendsnel aanpast aan veranderende omstandigheden en met veel geld en kennis haar activiteiten kan ontplooiën. De georganiseerde criminaliteit vormt (op tactisch-operationeel niveau) een dynamisch geheel dat voortdurend in beweging is. Op sommige terreinen neemt de professionaliteit van samenwerkingsverbanden toe en ontplooiën veel samenwerkingsverbanden op meer dan één gebied criminele activiteiten.⁴² De overheid heeft te maken met verkokerde wetgeving en organisaties, prioriteiten die elders liggen.

De overheid loopt bovendien regelmatig aan tegen bijvoorbeeld privacywetgeving.

⁴¹ <https://www.politieacademie.nl/actueel/Documents/sluispend%20gif.pdf>.

⁴² Nationaal dreigingsbeeld 2017, Dienst Landelijke Informatieorganisatie (onderdeel van de Landelijke Eenheid) p. 311.

drugsgeld

De omvang van het drugsgebruik en de drugshandel in Amsterdam is groot.⁴³

Er zijn schattingen dat de coffeeshops in het centrum gezamenlijk tussen de € 50 - € 100 miljoen aan omzet genereren.

De hoeveelheden geld die omgaan in de handel in harddrugs vormen een veelvoud daarvan.

Drugsgeld in de grote steden

Cocaïne uit Latijns-Amerika gaat het schip in voor € 800 tot € 1.000 per kilo.

Aangekomen in Antwerpen ligt de prijs op € 21.000 tot € 25.000. Een partij van 1.200 kilo die wordt uitgehaald is op dat moment zo'n € 30 miljoen waard.

Van groot- naar kleinhandel verdubbelt de prijs. De zuivere cocaïne wordt dan nog eens twee- tot driemaal versneden. De 1.200 kilo die voor nog geen € 1 miljoen Colombia verliet, brengt uiteindelijk op straat in Europa een bedrag tot € 180 miljoen op.

Volgens de politiediensten in Antwerpen gaat ongeveer 80% van de cocaïne die in Antwerpen aan land komt, direct door naar Nederland. De cash van de cocaïne wordt gebruikt om zich in de gemeenschap in te kopen.

Nederland, en met name Amsterdam, zijn aantrekkelijk voor drugshandel vanwege de goede infrastructuur. In de stadswijken worden jongens als 'soldaten' ingezet, gelokt door het grote geld, soms zonder precies te weten waar ze aan beginnen. Het gaat vaak om zich snel aanpassende (gelegenheids)structuren, gevormd door jongens die niet eerder in beeld waren bij politie en justitie, die razendsnel carrière maken binnen het 'milieu', maar net zo snel weer vervangen worden. Dit maakt dit fenomeen zeer ongrijpbaar.

De grote hoeveelheden geld die in het milieu omgaan, hebben ook een ander effect.

Hoewel Amsterdam volgens verschillende onderzoeken veiliger lijkt en het aantal geregistreerde misdrijven blijft dalen, vindt er binnen het milieu tegelijkertijd een verharding plaats, waarbij conflicten over drugs met grof geweld worden uitgevochten.

De ombudsman en de experts die hij spreekt, maken zich grote zorgen om de jongeren uit de stadswijken die bij de drugshandel en het dealen worden ingezet.⁴⁴ De overheid zou zich, naast de repressieve aanpak, veel meer moeten bezighouden met het voorkomen dat deze jongens het verkeerde pad kiezen.

Een ander bijverschijnsel van dit alles is het feit – en daar raakt dit fenomeen op een meer directe manier de overlastproblematiek - dat de georganiseerde criminaliteit in de stad nauw verbonden raakt met de kleine criminaliteit. Immers, verslaafden hebben geld nodig voor hun verslaving, maar ook de plekken waar drugs verhandeld en gebruikt worden én de mensen die vervolgens onder invloed zijn van deze drugs, zorgen voor overlast in de (binnen)stad.⁴⁵

vastgoed en horeca

Er is al veel geschreven over het feit dat criminaliteit en aantasting van de leefbaarheid in een buurt hand in hand gaan. Ten tijde van Emergo was al duidelijk dat in het Wallengebied een sterke verwevenheid bestaat tussen de onder- en bovenwereld.⁴⁶

⁴³ Volgens een onderzoek van de politieacademie bedraagt de uiteindelijke verkoopwaarde - in straatprijzen - van in 2017 in Nederland geproduceerde xtc en amfetamine wereldwijd 18,9 miljard euro. Zie: <https://www.politieacademie.nl/actueel/SiteAssets/Paginas/Nederland-toppositie-in-synthetische-drugsproductie/Waar%20een%20klein%20land%20groot%20in%20kan%20zijn.pdf>.

⁴⁴ zie ook Nationaal dreigingsbeeld 2017, p. 301. Dienst Landelijke Informatieorganisatie (onderdeel van de Landelijke Eenheid).

⁴⁵ <https://www.politieacademie.nl/actueel/Documents/sluiwend%20gif.pdf>.

⁴⁶ <https://www.politieacademie.nl/actueel/Documents/sluiwend%20gif.pdf>.

Criminelen gebruiken vastgoed en ondernemingen om crimineel geld wit te wassen en om andere criminele activiteiten onder een dekmantel uit te voeren.

Met name in de vastgoedsector bestaan misstanden. Onder meer illegale verhuur, illegale bewoning, speculatie en gebruik van vastgoed - als dekmantel - voor illegale activiteiten, waaronder mensenhandel en illegale prostitutie.⁴⁷ Geldstromen zitten vaak zo ingewikkeld in elkaar dat ze nauwelijks te herleiden zijn naar de daadwerkelijke investeerder.

Zo komt uit het Olofspoortdiner naar voren dat naar schatting € 9 miljard niet-herleidbaar geld in vastgoed is geïnvesteerd. Of dit verband houdt met de enorme hoeveelheden geld die in de drugshandel omgaan, laat zich raden. Maar ook in vanuit de horeca komen zorgwekkende signalen; zo hoort de ombudsman van het Openbaar Ministerie dat 90% van de horecaondernemingen wordt gefinancierd met onderhandse leningen.

Kat in de zak; keer op keer verkocht

Een vrouw wendt zich wanhopig tot de ombudsman.

Ze vertelt: ik wil graag een broodjeszaak beginnen in de binnenstad. Via Marktplaats neemt ze een pand en de inventaris over. Volgens de eigenaar is haar plan conform de bestemming. Maar wanneer de deal rond is, blijkt er van alles mis te zijn met het pand.

De vrouw neemt daarom contact op met de gemeente Amsterdam. De gemeente stuurt daarop een inspecteur langs. Het ventilatiesysteem blijkt niet vergund te zijn, de keuken mag niet volgens het bestemmingsplan, het pand voldoet niet aan de eisen voor de brandveiligheid en er wonen illegaal studenten, terwijl het pand niet brandveilig is en niet beschikt over een woonvergunning.

Als klap op de vuurpijl blijkt dat het volgens het bestemmingsplan helemaal niet mogelijk is om op die locatie een broodjeszaak te beginnen. De gemeente wil haar wel helpen met een aangepast plan, maar de eigenaar werkt niet mee. Hij bedreigt haar zelfs. De gemeente vertelt haar dat ze moet uitkijken omdat ze met een machtig man te maken heeft, maar geeft aan niets te kunnen doen. Uit navraag bij de Kamer van Koophandel (KvK) blijkt dat het ene na het andere bedrijf binnen korte tijd op het adres vertrekt of failliet gaat.

Na duizenden euro's extra investeringen is de vrouw uiteindelijk ook genoodzaakt haar faillissement aan te vragen. De eigenaar biedt het pand vervolgens onder dezelfde voorwaarden - maar nu met een geheim adres - aan via een makelaar en wederom via Marktplaats. Als de vrouw aangifte doet bij de politie, weet de pandeigenaar daar enkele uren later al van.

De gemeente weet dat deze ondernemer 'fout' is, toch kan hij ogenschijnlijk al jarenlang zijn gang gaan. Handhavers die belast zijn met de naleving van het bestemmingsplan kijken niet naar de brandveiligheid, niet naar zwartwerk, illegale inschrijvingen of verdachte patronen bij de KvK. Dit, terwijl de gemeente het deze ondernemer, met een veelvoud aan interventies, heel lastig zou kunnen maken.

toeristenwinkels, monocultuur en contant geld

Een handjevol ondernemers maakt slim gebruik van de toenemende toeristenstroom, veelal met kwalitatief laagwaardige producten. Zo wordt de gewone bakker vervangen door de ijs- en wafelzaak.⁴⁸ Op deze manier ontstaat er een monocultuur binnen het horeca en winkelaanbod, waarbij niet uit te sluiten is dat er partijen zijn die dergelijke winkels als dekmantel gebruiken voor bijvoorbeeld witwaspraktijken.

⁴⁷ Zie rapport Rekenkamer.

⁴⁸ In tien jaar is het aantal op toeristen gerichte winkels in het 1012 gebied (Nieuwmarkt- en Haarlemmerbuurt) met 49% gestegen.

Dit soort winkels (met relatief laagwaardige producten) zijn in de huidige situatie niet aan een Bibob-toets onderworpen; de gemeente heeft hierdoor geen basis om de herkomst van het geld te achterhalen.⁴⁹

Uit gesprekken met experts blijkt dat in bepaalde sectoren, o.a. horeca, toeristenwinkels en high-end kledingwinkels, veel met cash geld wordt betaald.

Handje contantje

De koper die € 18.000 neerlegde voor exclusieve spullen en bij een juwelier een glimmend 'klokke' (horloge) met 525 briefjes van € 20 betaalde, viel op. Hij blijkt veroordeeld voor het uit de haven halen van drugs.

Een naaste familielid van een van de meest gezochte criminelen van Nederland heeft een uitkering. Toch rijdt de 19-jarige met een vriend in een sportieve Porsche Cayenne de P.C. Hoofdstraat uit, waar hij bij Christian Louboutin voor € 1.200 contant een paar schoenen heeft afgerekend.⁵⁰

Winkeliers – zo vinden ook de Belastingdienst en politie - zouden dit soort sommen contant geld eigenlijk niet moeten aannemen. Op deze manier worden ze in feite deelgenoot van dit soort witwaspraktijken. Ze moeten hier tenminste melding van (kunnen) maken.⁵¹ Dat hoeft nu pas vanaf een bedrag van €10.000 (die grens lag tot de zomer van 2018 zelfs op €15.000). Dit bedrag zou substantieel omlaag kunnen. Daarnaast zou de wet ook van toepassing moeten zijn op contante betalingen van huurgoederen, zoals huurauto's.

ATM's

Tijdens zijn verblijf op de Wallen verwondert de ombudsman zich over het aantal Automatic Teller Machines (ATM's) die in winkels zijn geplaatst.

In 2016 bevonden zich er nog 30 in de Amsterdamse binnenstad, in juni 2018 zijn dit er al 150.

Hoewel de verklaring deels zou kunnen liggen in het feit dat er steeds minder reguliere betaalautomaten in de binnenstad te vinden zijn, vindt de ombudsman een dergelijke stijging opmerkelijk in een maatschappij, waarin cashless betalen steeds meer de trend is.

De grootste vraagtekens heeft hij bij het bijvullen van de ATM's. Zo kunnen bepaalde ATM's tot een bepaald bedrag per dag worden bijgevuld door de ondernemers zelf. Daarnaast is het toezicht op deze automaten (afkomstig van een buitenlandse onderneming) ingewikkeld geregeld en staat dit toezicht in elk geval op afstand (namelijk in het land waar de onderneming geregistreerd staat).

Van meerdere overheidsinstanties krijgt de ombudsman te horen dat er geen signalen zijn dat er op deze manier witwaspraktijken plaatsvinden. Maar onduidelijk is in hoeverre hier uitgebreid (empirisch) onderzoek naar is gedaan. Dat er geen signalen bekend zijn, hoeft natuurlijk niet te betekenen dat het niet gebeurt. Wel is bekend dat Australië en Canada negatieve ervaringen hebben met dit soort ATM's.

⁴⁹ De Burgemeester heeft de Gemeenteraad voorgesteld om bepaalde sectoren (winkels) ook aan een vergunningplicht te onderwerpen. Zij kunnen dan eventueel ook gescreend worden conform de Bibob-richtlijnen.

⁵⁰ <https://www.parool.nl/amsterdam/die-porsche-is-geleend-jagen-op-zwart-geld-in-de-pc-hoof-a4611020/>.

⁵¹ Ondernemers moeten in het geval van contante betalingen van meer dan €10.000 ingevolge de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) altijd een cliëntonderzoek doen. In bepaalde gevallen moeten ondernemers deze transacties ook melden aan de Financial Intelligence Unit (FIU). Doet een ondernemer dit niet, dan riskeert hij een flinke boete.

volg het afval!

Afval, hoe basaal ook, kan een aanwijzing zijn dat ergens meer aan de hand is. Ter illustratie kan de volgende casus dienen.

Geen boete voor pandeigenaar

Bij een pand treft de ombudsman een enorme hoeveelheid gedumpt afval aan. Door verschillende bronnen te raadplegen wordt duidelijk dat op het pand 4 bedrijven ingeschreven staan, zonder dat hij enige bedrijvigheid ziet. In de wandelgangen hoort de ombudsman dat het gerucht gaat dat het pand in het bezit is van de Egyptische maffia. De gemeente heeft geen idee wie aan te schrijven. Het afval wordt opgeruimd, maar er wordt niet gekeken naar andere meldingen/risicosignalen op het adres.

Kwaadwillende burgers/groeperingen hebben juist géén belang bij een schone leefomgeving. Zij floreren bij uitstek in een regelvrije zone. De normvervaging en chaos die hierdoor optreedt, geeft juist weer ruimte voor andere (criminele) activiteiten.

taxi's en snorders

Ook hier speelt ondermijning een rol. Veel taxi's rijden onverzekerd rond, voldoen niet aan vergunningseisen of aan het stop- en toeterverbod. Er zijn waarschijnlijk tussen de 1.500 en 2.000 snorders (illegale taxi's) actief in Amsterdam. Deze taxi's dragen geen premies af en hoeven op deze manier niet aan ingewikkelde en dure branchevoorwaarden en vergunningseisen te voldoen. Ook zijn er snorders die een uitkering ontvangen (zie ook hoofdstuk 4) en kunnen de ritjes gebruikt worden voor criminele activiteiten, zoals het vervoer en de verkoop van cocaïne.

Op de grachten zijn bootsnorders actief. Verhuurders bieden boottochtjes aan zonder de hiervoor verplichte exploitatievergunning en hoeven zo bezien zich dus ook niet aan de desbetreffende vergunningvoorschriften te houden.⁵² Ook hier geldt dat de legale taxibedrijven, chauffeurs en exploitanten van verhuurbedrijven die wel aan de voorwaarden voldoen de dupe worden van groepen die hun diensten op deze manier aanbieden. Kwaliteit kost immers geld. Normvervaging is het gevolg zoals blijkt uit de volgende waarneming van de ombudsman.

Pokkenherrie; blijkt nieuwe economie (zomer 2018)

Na de lunch lees ik wat en word opgeschrikt door een immens kabaal. De bron blijkt een groep mannen te zijn die uit een gehuurde VIP bus komt die op de Prins Hendrikkade geparkeerd staat. De bus heeft ingebouwde boxen, inclusief discolichten en een rookmachine. De boxen draaien op maximaal vermogen housemuziek. De mannen schreeuwen, drinken bier en dansen. Mijn geijkte geluidsmeter komt op 101,5 Db. Het apparaat raadt me aan niet te lang in deze herrie te blijven. Een handhaver staat er wat schaapachtig bij. Als ik hem vraag wat hij ervan vindt, noemt hij het 'pokkenherrie'. 'Maar, ik kan er niks tegen doen, ik ben maar een handhaver'. Omstanders, ogenschijnlijk allemaal toeristen, vinden het prachtig. Dat ze het fietspad bezetten en een gevaar vormen voor het doorgaand verkeer, lijkt niemand te deren.

Ik volg de mannen naar de overkant en ontdek een 'nieuwe economie'. Bootjes meren aan om klanten op te pikken. Drank en versnaperingen worden in grote hoeveelheden aangevoerd. Ik zie wel 20 mensen aan het werk en vraag me af of er ook maar eentje van hen loonbelasting, sociale premies en omzetbelasting betaalt. De mannen hebben hun sloep gevonden en ik zie een stapeltje biljetten van eigenaar wisselen. Intussen gaan het geschreeuw en de keiharde muziek, nu op het water, gewoon verder.

Ik zie meerdere boten met hetzelfde tafereel die hard hun best doen elkaar te overtreffen.

⁵² Uit cijfers van Waternet blijkt dat er minimaal 149 schippers hun boot illegaal aanbieden.

Basisregistratie Personen

Tops en Tromp noemen het loket Burgerzaken de nieuwe frontlijn in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit en fraude.⁵³

Amsterdam heeft volgens de BRP een inwoneraantal van ongeveer 816.000. Ongeveer 5% van de ingezetenen staan als 'vertrokken onbekend waarheen' (vow) geregistreerd. Dit betekent dat de overheid niet weet waar deze personen zich bevinden. Een ander onbekend percentage staat wel geregistreerd, maar woont op een ander adres.

Van criminelen weten we, dat zij zich uitschrijven uit het bevolkingsregister om niet vindbaar te zijn voor de overheid.⁵⁴ Soms wonen ze in panden die administratief leeg staan.

Hoewel er bij de politie en bij de Directie Wonen van de gemeente op projectbasis op leegstand wordt gecontroleerd, is er enkele jaren geleden flink bezuinigd bij de afdeling die gaat over de kwaliteit van de BRP. De buitendienst van deze afdeling is afgeschaft, waardoor er niet meer fysiek gecontroleerd kan worden op de juistheid van inschrijvingen of op risicosignalen, zoals bijvoorbeeld leegstand, over-bewoning of andere inschrijvingen die binnen een bepaald patroon passen (steeds wisselende inschrijvingen, inschrijvingen op 'risicopanden').

Controles die worden gedaan binnen de Landelijk Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Dat zo'n controle effectief kan zijn, blijkt uit de volgende casus.

Witwassen?

Een 24-jarige man is gisteren aangehouden nadat er tijdens een huiszoeking in Nieuw-West € 350.000 aan contanten is aangetroffen in de wasmachine.

De politie controleerde de woning aan het Oeverpad, waar volgens de gemeenteadministratie niemand woonde. Op het moment van de doorzoeking was een 24-jarige Amsterdammer aanwezig. Hij is aangehouden op verdenking van witwassen. Naast de vondst in de wasmachine, troffen de agenten ook een vuurwapen, een geldtelmachine en meerdere mobiele telefoons aan.⁵⁵

Andersom kunnen bepaalde signalen weer verrijkt worden met informatie uit de BRP.

Zo weten we dat er veel administratieve onjuistheden bestaan binnen de groep mensen die hoge schulden heeft bij het Centraal Administratie Kantoor (CAK).

Uit empirisch onderzoek blijkt verder dat een retour gestuurde boete vanuit het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) vaak een signaal is dat 'er meer aan de hand is'.

⁵³ J. Tromp en P. Tops, *De achterkant van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017, blz. 14.

⁵⁴ Om onvindbaar te blijven voor de overheid schrijven criminelen zich vaak dus bewust 'uit' naar het buitenland (terwijl vaak duidelijk is dat ze hier wel verblijven) of schrijven zich in op adressen zonder dat ze er wonen. Het is wenselijk dat de politie bij zo'n constatering een zogenoemde 'terugmelding' doet aan de gemeentelijke dienst die verantwoordelijk is voor het bijhouden van de BRP.

Het is de vraag of dit structureel gebeurt en of dit soort terugmeldingen ook geanalyseerd worden, zodat hier patronen in zijn te ontdekken waarop geacteerd kan worden. Dit geldt ook voor uitschrijvingen.

⁵⁵ <https://www.at5.nl/artikelen/188777/politie-doorzoekt-verlaten-woning-en-vindt-350000-euro-in-wasmachine>.

Baby gezocht

In het kader van een groot onderzoek naar de schuldenproblematiek leggen medewerkers van het bureau Ombudsman huisbezoeken af bij mensen die hoge schulden hebben bij het CAK. Op één van de adressen, een kleine sociale huurwoning, staan 4 volwassen mannen en twee baby's ingeschreven.

Hoe vaak medewerkers ook aanbellen: er wordt niet opengedaan. Beide baby's zijn niet in Nederland geboren en kort daarna in Nederland ingeschreven, zonder overkomst van moeder. Navraag in het geboorteland leert dat de baby's ook daar staan ingeschreven. De ombudsman verbaast zich over het feit dat deze gezinssamenstelling in combinatie met de bijkomende omstandigheden bij niemand een belletje doet rinkelen. Met name omdat een van de mannen begeleid wordt binnen de Top 600 aanpak. Allerlei scenario's zijn hier mogelijk, maar er is op z'n minst sprake van toeslag- en/of kinderbijslagfraude.

Dat de koppeling met de BRP-gerelateerde producten en voorzieningen nog niet vanzelfsprekend is, toont onderstaand voorbeeld. Dit onderzoek dateert van 2014, maar de pilot die in Amsterdam opgestart zou worden, is er nog steeds niet.

Geen gevangenisstraf, maar wel een paspoort via de gemeente

In Nederland bestaan 166.324 onherroepelijk veroordeelden van wie de straf nog niet is uitgevoerd. Het aantal 'Amsterdammers' dat in de periode 2012-2014 gesignaleerd stond, is 16.680. Van deze veroordeelden hebben 3.687 personen een vrijheidsstraf en/of een DNA-oproepplicht. 1.223 van deze veroordeelden blijken voorzieningen te hebben aangevraagd bij de gemeentelijke overheid. Dit gaat om 4.268 interacties.

Bij een specifieke steekproef van 260 personen die een vrijheidsstraf of DNA-oproep hebben, heeft bijna 10% (23 personen) tijdens de opsporingsperiode een paspoort en/of een rijbewijs gekregen. Extrapolatie laat zien dat door onherroepelijk veroordeelden gemiddeld elke werkdag '6 paspoorten en/of rijbewijzen worden aangevraagd en 45 mutaties bij gemeenten worden doorgegeven'.

schaduwwoners

Waar nog nauwelijks zicht op is, is het grote aantal mensen dat in Amsterdam woont, zonder dat zij bekend zijn bij het bevolkingsregister. Zo blijkt uit recent onderzoek van de politie dat er veel meer Albanese op Nederlands grondgebied aanwezig zijn dan er ingeschreven staan. Het zou gaan om 36.000 mensen in Nederland, terwijl er maar 800 zijn ingeschreven.⁵⁶ In Amsterdam zou het om 7.500 Albanese gaan.⁵⁷ Een aantal hiervan is actief in de zware georganiseerde criminaliteit. Zij gebruiken hierbij verschillende (valse) identiteiten wat de opsporing bemoeilijkt.⁵⁸ De criminele activiteiten van deze criminele Albanese vormen een groot veiligheidsrisico omdat zij een sterk ondermijnend karakter hebben. Ook staan er duizenden Brazilianen, Oost Europeanen en Ghanezen niet ingeschreven.

⁵⁶ Binnen operatie Eagle Eye is er door de politie een maand lang een meting van het aantal unieke mobiele telefoons gedaan dat vanaf Nederlands grondgebied surft op (populaire) Albanese websites. Zo kwam naar voren dat zich naar schatting 36.000 Albanese op Nederlands grondgebied bevonden. Door integraal samen te werken met het OM, SZW, Belastingdienst en de gemeente werd het fenomeen probleemgericht aangepakt. Door te verstoren, wordt het voor veel Albanese steeds onaantrekkelijker om zich in Amsterdam te vestigen.

Zie: <https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/verhalen-1/aanpak-criminele/>.

⁵⁷ <https://www.parool.nl/amsterdam/-buiten-albanie-wonen-inmiddels-meer-albanese-a4539169/>.

⁵⁸ Trendbeeld, Politie, Eenheid Amsterdam p. 4.

Het zou zomaar kunnen dat zij er samen met de vow'ers voor zorgen, dat de feitelijke bevolking van Amsterdam veel hoger uitvalt dan op basis van de overheidsstatistieken wordt gedacht.

Buiten het feit dat de stad feitelijk nog drukker is dan uit de cijfers blijkt, gaat het hier ook om mensen die niet op een legale manier aan hun geld kunnen komen. Als ze niet ingeschreven staan, mogen ze hier immers ook niet werken. Van een groep Albanezen weten we inmiddels dat ze diep verweven zijn in de internationale drugshandel. Van de andere groepen weten we niet hoe ze aan hun geld komen. Wel dat ze zwartwerken en kwetsbaar zijn voor uitbuiting, al dan niet binnen het criminele milieu.

prostitutie

Binnen Emergo constateren de deelnemende partijen dat er sprake is van illegale prostitutie en mensenhandel op de Wallen. Dit is ook een speerpunt van het RIEC. Het probleem hier is dat de omvang van mensenhandel en illegale prostitutie moeilijk in kaart te brengen is. De positie van slachtoffers is kwetsbaar en de aangiftebereidheid daarom laag.

De prostitutiesector op de Wallen is tegenwoordig in handen van een beperkt aantal grote spelers. Zij bezitten en exploiteren de panden. De sekswerkers zijn zzp-ers met een vergunning. De vrouwen worden ingeschreven op woningen waar vaak administratief nog veel meer vrouwen wonen. Door deze inschrijving kunnen de vrouwen een KvK-nummer aanvragen en daarmee een vergunning krijgen. Voor zo'n inschrijving wordt veel geld betaald.

Uit gesprekken die de ombudsman met betrokkenen heeft gevoerd, komt naar voren dat veel sekswerkers uit Oost-Europa en Zuid-Amerika komen. Ze spreken de taal niet en zijn daardoor in grote mate afhankelijk van pandjesbazen. Die afhankelijkheid is met de invoering van het vergunningsstelsel alleen maar groter geworden.⁵⁹

Net zoals elke andere zzp-er, zijn ook de sekswerkers omzetbelasting verschuldigd. Omdat de Rijksbelastingdienst niet over gaat tot het innen van dit geld, wordt de omzetbelasting nauwelijks meer opgegeven. Diegene die dat nog wel doen, geven vaak onder druk van de pandjesbazen, foutieve gegevens op. Tijdens zijn verblijf op de Wallen ziet de ombudsman dat niet alleen het vastgoed in de prostitutiesector, maar ook de overige sectoren soms in handen zijn van dezelfde spelers, bijvoorbeeld souvenirwinkels.

Het gaat om de hele keten: van de schoonmakers tot de dames die de sekswerkers maaltijden verkopen. Allemaal verdienen ze aan de sekswerkers. Wie de hele keten in handen heeft, heeft ook minder last van toezicht van buitenaf en heeft zo binnen de keten alle speelruimte om potentieel criminele activiteiten te ontplooiën.

geïntegreerde, langdurige (structurele) en flexibele aanpak ondermijning

Uit het Olofspoortdiner over ondermijning werd duidelijk dat een integrale aanpak door de overheid onontbeerlijk is voor het signaleren en bestrijden van ondermijnende activiteiten. Hierbij moeten onder meer de gemeente, politie, justitie, de Rijksbelastingdienst, het FIOD en UWV samenwerken. Ook moet nog meer de samenwerking gezocht worden met private partijen zoals banken en makelaars. De partijen moeten meer en sneller inspelen op criminele gelegenheidscoalities die zich snel weten aan te passen aan veranderlijke omstandigheden. Tijdens het Olofspoortdiner blijkt dat de overheid op dit moment nog een grote informatieachterstand heeft ten aanzien van wat er op bepaalde onderwerpen precies speelt (vastgoedhandel en drugshandel).

Het is verder van belang dat de overheid 'erop moet blijven zitten'. Op projectbasis vinden er veelbelovende acties plaats, die helaas vervolgens geen structureel vervolg krijgen.⁶⁰

Dat geldt in brede zin voor de hele stad: partijen blijven verkokerd werken.⁶¹

⁵⁹ <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/project-1012/>.

⁶⁰ Voorbeelden hiervan zijn de integrale acties in de Molensteeg en de Javastraat.

Op basis van zijn gesprekken met betrokken partijen komt de ombudsman tot de waarneming dat er ook binnen RIEC-verband nog regelmatig langs elkaar heen wordt gewerkt. Criminaliteit gedijt juist goed als controlerende partijen niet goed samenwerken. Om de effectiviteit te vergroten is het van essentieel belang om onderling af te stemmen welke partij binnen het RIEC voor een bepaalde aanpak de beste papieren heeft en in welke volgorde interventies moeten plaatsvinden. Ook zijn er partijen die de aanpak van fraude/crimineel handelen minder als een prioriteit zien, o.a. vanwege hun beperkte mankracht. Het lijkt zinvol om aan te sluiten bij reeds bestaande instrumenten, bijvoorbeeld bij het convenant LSI.

LSI

Het samenwerkingsverband bestaat inmiddels uit ketenpartners, waaronder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW, UWV, SVB, Belastingdienst (IB en Toeslagen), Ministerie van Justitie en Veiligheid, IND, politie en justitie en gemeenten. De partners werken op projectmatige basis samen in interventieteams ter voorkoming en ter terugdringing van belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude, overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden.

Een samenwerkingsverband dat ook in Amsterdam succesvol zou kunnen zijn om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Opvallend is echter dat Amsterdam tot op heden het convenant LSI niet heeft ondertekend. Dit in tegenstelling tot buurgemeenten. Zo heeft Diemen het convenant succesvol ingezet bij [operatie Scheerlicht](#).

gedragsspatronen

De Ombudsman ziet verder dat er vaak geacteerd wordt op verdenkingen en dat er minder pro-actief, informatiegestuurd geanalyseerd wordt. De partijen zouden veel meer dan nu het geval is patronen in kaart kunnen brengen en kunnen leren van casuïstiek, om ondermijnende activiteiten op grotere schaal en in een eerder stadium aan te pakken.

Informatie is er vaak wel, maar wordt niet gedeeld, waardoor patronen niet naar boven komen en de overheid achter de feiten aan blijft lopen.

9.3 Analyse

Aan de hand van de gesprekken, wandelingen en observaties komen wij tot de volgende voorlopige analyse:

- ondermijning heeft vele verschijningsvormen, zoals drugsdealers, taxisonorders, witwassen, zwart werken, mensenhandel etc.;
- overlast kan een signaal zijn van crimineel of ondermijnd gedrag;
- er worden grote hoeveelheden zwart en crimineel geld in de bovenwereld van Amsterdam geïnvesteerd, bijvoorbeeld in het vastgoed en de horeca;
- de informatiepositie van de overheid schiet tekort;
- criminele organisaties zijn adaptief, vormen gelegenheidscoalities terwijl de overheid verkokerd is;
- er wordt nog geen of te weinig gebruik gemaakt van beschikbare instrumenten, zoals het convenant LSI;

⁶¹ De gemeente erkent dat de criminaliteit nog steeds aanwezig is in het gebied. Deze vorm lijkt echter heimelijker geworden, waardoor de Bibob-toets en de Van Traa bepalingen niet meer afdoende zijn om dit aan te pakken of zichtbaar te maken. Zo concludeert ook de Rekenkamer in haar rapport over dit project. Toch heeft de gemeente ervoor gekozen te stoppen met het I012-project en de taakopdracht te leggen bij drie verschillende organisatieonderdelen. Deze versnippering en te verwachten verkokering lijken de doodsteek voor de integrale benadering die zo succesvol was en die zorgde voor slagkracht bij de aanpak van ondermijning in dit gebied.

- het RIEC werkt in Amsterdam nog te weinig actiegericht, ze werkt ook nog te weinig op basis van zogenoemde 'patronen';
- er wordt te weinig gebruik gemaakt van informatie die wél voorhanden is: de BRP (administratieve leegstand, vow-ers, bepaalde inschrijvingen), het Handelsregister, de KvK, maar ook van de kennis van de handhavers op straat.
- er wordt te weinig 'verstoring' gewerkt, zie bijvoorbeeld 'kat in zak keer op keer verkocht'.

9.4 Gesuggereerde oplossingen

- Focus op een structurele, integrale en flexibele aanpak van ondermijning. Het initiatief van de burgemeester met de G4-brief is in dit kader een goed initiatief. Onderzoek de mogelijkheid om de betrokken overheidspartijen ook fysiek bij elkaar te zetten;
- onderzoek de toegevoegde waarde van het convenant LSI en indien deze aanwezig is, onderteken het convenant dan zo spoedig mogelijk;
- verbeter de informatiepositie van de overheid, bijvoorbeeld door bestaande informatie beter te delen;
- kijk naar gedragspatronen en niet alleen naar verdenkingen;
- bedenk op basis van die gedragspatronen innovatieve oplossingen, bijvoorbeeld de inzet van sociale recherche en belastingdienst bij de bestrijding van snorders;
- onderzoek de mogelijkheden van een innovatieve en breed kijkende buitendienst die op grond van BRP-signalen (administratieve leegstand, over-bewoning, etc.) op pad gaat.

10 Ter afronding

Samenvattend concluderen wij dat bewoners zich niet gehoord voelen in hun klachten, die veelal gegrond zijn. Het probleem van drukte en overlast is complexer dan die thema's alleen en doet zich voor op meerdere terreinen, die elkaar versterken.

Om dit aan te pakken is meer capaciteit nodig bij handhaving, bij de politie, maar ook bij vergunningverlening, controles enzovoorts. Daarbij is op een aantal gebieden verregaande innovatie nodig. Enerzijds is dit te bereiken door veel meer in netwerken en ketens, als één overheid samen te werken. Tegelijkertijd zijn er ook vormen van innovatie nodig, waarbij de overheid meer gebruik maakt van innovatieve krachten in de samenleving.

Op deze manier kan het hoofd worden geboden aan de problemen op de zeven door ons geïdentificeerde thema's: de dermate grote hoeveelheid afval waar niet tegenop te veegen is; de niet-goedwillende horeca-, taxi- en bootondernemers die een disproportionele impact op het klimaat in de stad hebben; het overtoerisme; de maatschappelijke opvang die verstopt is geraakt; het sekswerk dat legaal is, maar nog lang niet veilig genoeg; de grote rol die Amsterdam speelt in de internationale drugshandel en de sterke invloed van zwart geld.

De vragen 'Van wie is de stad nu eigenlijk?' en 'Wat voor stad willen we zijn?' resten.

Deze vragen vergen veel debat, discussie en reflectie. Amsterdam zal hier tijd aan moeten wijden; zij zal een toekomstvisie moeten ontwikkelen, die richtinggevend is voor de lange termijnontwikkeling.

De ombudsman hoopt oprecht dat de signalen die hij opgetekend heeft, door zijn verblijf in de binnenstad, meegenomen worden in de discussie over die lange termijnvisie.