









**Post**  
*Kamerverhuur*

A black rectangular sign is mounted on the upper part of a building facade. It features a red logo at the top, which consists of a stylized 'P' inside a circle. Below the logo, the word 'Post' is written in a bold, red, sans-serif font. Underneath 'Post', the word 'Kamerverhuur' is written in a smaller, red, italicized sans-serif font. The sign is positioned above a white-framed doorway. To the right of the sign, there is a small orange light fixture on the roofline. The building facade is dark grey or black, and the doorway is white. There are several black lantern-style light fixtures with glowing orange lights. One is on the right side of the building, and three are on the left side, flanking the doorway. The image is slightly out of focus, with some green leaves visible in the foreground.







**COLOMBIAN**  
20 gr  
€ 15.00



**THAI**  
20 gr  
€ 15.00

**MEXICAN**  
20 gr  
€ 15.00



**AMSTERDAM**  
**RED LIGHT DISTRICT**  
**HOLLAND**







# SOUVENIRS

TABAK FRANS VERSLUIS SOUVENIRS







PROJECTGROEP EMERGO

# EMERGO

De gezamenlijke aanpak van  
de zware (georganiseerde) misdaad  
in het hart van Amsterdam

- ▶ Achtergronden
- ▶ Ontwikkelingen
- ▶ Perspectieven

BOOM AMSTERDAM

© 2011 Gemeente Amsterdam, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Alle gebruik is toegestaan, mits met bronvermelding.

*All parts of this book may be reproduced with acknowledgement.*

© Fotografie Hollandse Hoogte, Amsterdam

Vormgeving René van der Vooren, Amsterdam

Druk Wilco, Amersfoort

ISBN 978 94 6105 606 1 | NUR 680

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)



## WOORD VOORAF

Dit rapport heeft betrekking op een bijzonder project: de gezamenlijke aanpak van zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam, in het bijzonder op de Wallen en het Damrak-Rokin, in de Spuistraat en aan de Nieuwezijds Voorburgwal. Dit project werd in augustus 2006 door de vorige burgemeester van de hoofdstad, mr. J. Cohen, geïnitieerd in het kader van een bijeenkomst over de toekomst van de binnenstad in het Bethaniënklooster waaraan onder meer ook de toenmalige minister van Justitie mr. P. H. Donner deelnam. Burgemeester Cohen vroeg bij die gelegenheid minister Donner om bijstand van het Rijk bij de bestrijding van de zware (georganiseerde) misdaad in het centrum van de stad. De minister zegde onmiddellijk toe dit verzoek te willen honoreren.

Deze belofte werd omgezet in een project — Emergo getiteld — dat zijn beslag kreeg in een convenant tussen het Rijk en Amsterdam dat op 11 juli 2007 werd ondertekend in de ambts-woning van de burgemeester. Dit project werd publiek gemaakt in het veiligheidsplan — *Veiligheid begint bij voorkomen* — dat in november 2007 werd gepubliceerd door de nieuwe minister van Justitie, dr. E. Hirsch Ballin, en de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dr. G. ter Horst. Onder het kopje ‘Emergo’ wordt in dit plan melding gemaakt van de oprichting van een samenwerkingsverband tussen het Rijk en de lokale autoriteiten in de binnenstad van Amsterdam:

[...] om de criminele machtsconcentraties, witwasconstructies en achterliggende gelegenheidsstructuren te bestrijden zoals die zich in de binnenstad van Amsterdam manifesteren en om meer inzicht te krijgen in succesvolle handhavings- en interventiestrategieën.<sup>1</sup>

Sindsdien is er veel gebeurd. Tal van diensten en personen hebben zich in de voorbije jaren moeite gegeven, veel moeite bij vlagen, om van Emergo een levende realiteit te maken. Wat er door hen werd verricht, waarom en hoe dat werd gedaan, onder welke omstandigheden en met welke uitkomsten, wordt hieronder uiteengezet. Op deze plaats is het vooral aangewezen om al die mensen te bedanken die weliswaar formeel geen rol hebben gespeeld in het project, maar die zich niettemin op de een of andere manier hebben ingespannen om dit project tot een goed einde te brengen. Hierbij gaat het evengoed om ambtenaren van de gemeente Amsterdam en medewerkers van de Politie Amsterdam-Amstelland als om leden van het Openbaar Ministerie en ambtenaren van de Belastingdienst.

Met dit rapport wordt de proefneming afgerond waarvoor Emergo symbool staat. De manier van werken die in het raam van dit project is ontwikkeld, gaat echter niet verloren. Er worden allerlei maatregelen genomen om deze rampspoed te voorkomen. Die werkwijze zal de komende tijd zo veel mogelijk worden ingebed in de reguliere werking van de betrokken diensten: gemeente, Openbaar Ministerie, politie en Belastingdienst.

In de tweede plaats wordt gewerkt aan borging van de werkwijze van Emergo in het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), dat door toedoen van het ministerie van Binnenlandse Zaken is opgezet om de kleinere gemeenten in Noord-Holland te ondersteunen bij de bestuurlijke of, ruimer, geïntegreerde aanpak van problemen zoals die op enigerlei schaal ook spelen in de binnenstad van Amsterdam.

Bovendien moet dit rapport worden gezien als een middel om de ervaring die met Emergo in de binnenstad van Amsterdam werd opgedaan te delen met diensten en personen die elders in de hoofdstad van het land of in Nederland proberen de geïntegreerde aanpak van zware (georganiseerde) misdaad ingang te doen vinden in het openbaar bestuur.

*Amsterdam, voorjaar 2011*



### **OPDRACHTGEVERS**

- ▶ De minister van Veiligheid en Justitie
- ▶ De burgemeester van Amsterdam

### **CONVENANTPARTNERS**

- ▶ De minister van Veiligheid en Justitie
- ▶ De burgemeester van de gemeente Amsterdam (mede namens het college van B&W)
- ▶ De staatssecretaris van Financiën
- ▶ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (tot 1 januari 2011)
- ▶ De hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Amsterdam
- ▶ De korpschef van de Politie Amsterdam-Amstelland
- ▶ De voorzitter van het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Amsterdam-Centrum (mede namens het dagelijks bestuur)

### **PROJECTLEIDING, ONDERZOEKERS, AUTEURS RAPPORT**

- ▶ Gemeente Amsterdam Directie Openbare Orde en Veiligheid, Van Traa-team
- ▶ Gemeente Amsterdam Stadsdeel Centrum, Coördinatie-team Wallen
- ▶ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechts-handhaving en Criminaliteitsbestrijding
- ▶ Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Amsterdam
- ▶ Politie Amsterdam-Amstelland
- ▶ Rijksbelastingdienst Regio Amsterdam
- ▶ Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen
- ▶ Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum

### **EXTERN ADVIES**

- ▶ Duthler Associates



# INHOUD

## 1 ALGEMENE INLEIDING

- I.1 De aanleiding van Emergo: de georganiseerde misdaad in het hart van Amsterdam 23
- I.2 De lokaal-bestuurlijke context van Emergo 24
  - I.2.1 Voor een ingrijpende inperking van de criminogene infrastructuur 24
  - I.2.2 Naar een hoogwaardig entreegebied voor Amsterdam Topstad 26
- I.3 De doelstelling, inrichting en looptijd van Emergo 31
- I.4 De verslaglegging over Emergo 34
- I.5 De aard en opbouw van dit rapport 37

## 2 POSTCODEGEBIED 1012: HET KLOPPEND HART VAN DE OUDE STAD

- 2.1 Inleiding 43
- 2.2 De geografie van 1012 44
- 2.3 De economie van 1012 44
- 2.4 De demografie van 1012 46
- 2.5 De bureaucratie van 1012 47
  - 2.5.1 Het postcodegebied 1012: een niemandsland 49
  - 2.5.2 De inrichting van de gemeente 51
  - 2.5.3 De inrichting van de politie 53
  - 2.5.4 De inrichting van het Openbaar Ministerie 54
  - 2.5.5 De inrichting van de Belastingdienst 55
  - 2.5.6 De stedelijke en nationale samenwerkingsverbanden 56
- 2.6 Besluit 57



### 3 DE CRIMINOGRAPHIE VAN 1012

- 3.1 Inleiding 61
- 3.2 De zware (georganiseerde) misdaad in (binnen)steden 63
- 3.3 De staat van het onderzoek inzake het vastgoed 67
  - 3.3.1 Het algemene beeld van malafiditeit in het vastgoed 67
  - 3.3.2 De zaak-Holleeder: een voorbeeld van afpersing in het vastgoed 71
- 3.4 De staat van het onderzoek inzake de prostitutie 72
  - 3.4.1 De opkomst van de seksbusiness in het Wallengebied 72
  - 3.4.2 De escortservices en het hotelwezen 75
  - 3.4.3 De (raam)prostitutie (in het Wallengebied) 79
    - » Een toonbeeld van de 'glocalisering' van de prostitutie 79
    - » De misstanden in de raamprostitutie: de Sneep-zaak 83
    - » De machtsstructuren in het Wallengebied 85
    - » De zaak-A en B: de (doorzichtige) verhulling van feitelijke criminele macht 91
    - » De effecten van de 'sluitingsstrategie' op de prostitutie 93
  - 3.4.4 De zaak-Yab Yum: een geval van afpersing? 95
- 3.5 De staat van het onderzoek inzake de coffeeshops 97
- 3.6 De staat van het onderzoek inzake de horeca 101
- 3.7 De sociale onveiligheid in het stadscentrum 103
- 3.8 Besluit 105

## 4 DE OPSTART, UITVOERING EN AFRONDING VAN EMERGO

- 4.1 Inleiding **III**
- 4.2 De opstart van het project **II3**
  - 4.2.1 Een moeizaam begin: de achtergronden **II3**
  - 4.2.2 De uitkomsten van de voorverkenning **II7**
    - » De problematiek van de zware (georganiseerde) misdaad **II7**
    - » De problematiek van de ongeorganiseerde overheid **II9**
    - » De voorstellen voor actie en onderzoek **121**
- 4.3 De uitvoering van Emergo **123**
  - 4.3.1 De formulering van een onderzoeks- en actiestrategie **123**
  - 4.3.2 Het oorspronkelijke samenstel van projecten **126**
  - 4.3.3 De aanvankelijke aansturing van de werkzaamheden **130**
  - 4.3.4 De bijstelling van de projecten en hun aansturing **131**
    - » De eerste tussentijdse opmaak van de balans: maart 2009 **132**
    - » Het aangepaste onderzoeks- en actieprogramma: juni 2009 **134**
    - » De tweede tussentijdse opmaak van de balans: november 2009 **137**
    - » Op weg naar het einde van Emergo: december 2010 **139**
- 4.4 De mogelijkheden en de complicaties in Emergo **140**
  - 4.4.1 De juridische mogelijkheden en complicaties **141**
    - » De regeling van de uitwisseling en het gebruik van informatie **142**
    - » De lastige overgang van toezicht en controle naar opsporing **144**
    - » De beperkingen van bevoegdheden tot uitoefening van toezicht en controle **146**
  - 4.4.2 De organisatorische mogelijkheden en complicaties **147**
    - » De aansturing van Emergo: een complex institutioneel verhaal **148**
    - » De bemensing van Emergo: een verhaal over aanhoudende schaarste **150**
  - 4.4.3 De technische mogelijkheden en complicaties **152**
    - » De meerwaarde van het gebruik van ICT-technologie **152**
    - » De haken en ogen van de geslaagde proefneming **153**
- 4.5 De afronding en voortzetting van Emergo **155**
- 4.6 Besluit **156**

## 5 DE KENSCHETSEN VAN DE AFZONDERLIJKE PROJECTEN

- 5.1 Inleiding 161
- 5.2 De doorlichting van drie straten 162
  - 5.2.1 De opzet, omvang en methode 162
  - 5.2.2 De inzichten omtrent de zware (georganiseerde) misdaad 165
    - » De uitkomsten in relatie tot de panden 165
    - » De uitkomsten in relatie tot de bedrijven 166
    - » De uitkomsten in relatie tot de bewoners 167
  - 5.2.3 De interventies op grond van de analyses 168
    - » De bestuurlijke en fiscale interventies 168
    - » De strafrechtelijke interventies 169
  - 5.2.4 De beoordeling van de uitkomsten 170
- 5.3 De doorlichting van de raamprostitutie 172
  - 5.3.1 De opzet, omvang en methode 172
  - 5.3.2 Het lopende beleid van de gemeente 173
  - 5.3.3 De inzichten uit de dossierstudie 174
    - » De relaties tussen pooiers en prostituees 174
    - » De gebruikelijke opsporing van gevallen van vrouwenhandel 176
  - 5.3.4 Het geïntegreerde onderzoek naar een hecht knooppunt van vrouwenhandel 178
  - 5.3.5 De facilitering van mensenhandel 181
  - 5.3.6 De beoordeling van de uitkomsten 185
- 5.4 De doorlichting van de coffeeshops 187
  - 5.4.1 De opzet, omvang en methode 187
  - 5.4.2 Het lopende beleid van de gemeente 187
  - 5.4.3 De doorlichting van de branche 189
    - » De eigendom, exploitatie en bedrijfsvoering van de coffeeshops 190
    - » De politieke en justitiële antecedenten van exploitanten en leidinggevendenden 193
    - » De connecties in de wereld van de zware (georganiseerde) misdaad 195
  - 5.4.4 Een eerste verkenning van de georganiseerde hennepcultuur 197

- 5.4.5 Een eerste verkenning van de growshops 199
- 5.4.6 De beoordeling van de uitkomsten 201
- 5.5 De doorlichting van de hotelsector 203
  - 5.5.1 De opzet, omvang en methode 203
  - 5.5.2 Het lopende beleid van de gemeente 204
  - 5.5.3 De doorlichting van de hotels 205
    - » De uitkomsten van het algemene onderzoek 205
    - » De uitkomsten van het diepteonderzoek bij 7 hotels 207
  - 5.5.4 Een geval apart: de hotels van de B-groep 208
  - 5.5.5 Het probleem van de illegale hotels 211
  - 5.5.6 De bevindingen van het ICT-project 211
  - 5.5.7 De beoordeling van de uitkomsten 213
- 5.6 De handhavingacties op speciale subjecten en objecten 215
  - 5.6.1 De opzet, omvang en methode 215
  - 5.6.2 De acties in relatie tot (sleutel)personen 217
  - 5.6.3 De acties in relatie tot (illegale) hotels 218
  - 5.6.4 De acties in relatie tot coffeeshops 219
  - 5.6.5 De acties in relatie tot massagesalons 220
  - 5.6.6 De acties in relatie tot horecazaken 222
  - 5.6.7 De beoordeling van de uitkomsten 223
- 5.7 Sleutelfiguren in het postcodegebied 1012: een overzicht 226
  - 5.7.1 De opzet, omvang en methode 226
  - 5.7.2 De uitkomsten van het handmatige onderzoek 228
  - 5.7.3 De uitkomsten van de ICT-projecten 231
    - » De sleutelfiguren in het postcodegebied 1012 231
    - » De ABC'ers in het postcodegebied 1012 232
  - 5.7.4 De beoordeling van de uitkomsten 233
- 5.8 De algemene doorlichting van het postcodegebied 1012 234
  - 5.8.1 De opzet, omvang en methode 234
  - 5.8.2 De uitkomsten van de gebiedsscan 236
    - » Het algemene beeld 236
    - » De risicoanalyse 237
  - 5.8.3 De beoordeling van de uitkomsten 238



## 6 ALGEMEEN BESLUIT

- 6.1 De organisatie en werking van de overheid in het kader van Emergo 242
- 6.2 Een beter beeld van de zware (georganiseerde) misdaad in postcodegebied 1012 246
- 6.3 De aanbevelingen voor de reguliere voortzetting van Emergo 250

Noten 257

Samenvatting 263

English summary 281

The image features a large, white, stylized number '1' centered on a solid orange background. To the left of the orange area is a vertical dark grey sidebar. This sidebar contains two thin, horizontal white lines: one near the top and one near the bottom. The number '1' is composed of a thick vertical stroke and a shorter, angled stroke at the top left, giving it a modern, geometric appearance.

1

1

2

3

4

5

6



# ALGEMENE INLEIDING

## 1•1 DE AANLEIDING VAN EMERGO: DE GEORGANISEERDE MISDAAD IN HET HART VAN AMSTERDAM

Zoals in het voorwoord al is gememoreerd is Emergo voortgevloeid uit overleg tussen mr. J. Cohen, de toenmalige burge-meester van Amsterdam, en mr. P. H. Donner, de toenmalige minister van Justitie, in augustus 2006 over de noodzaak om de samenwerking tussen Amsterdam en het Rijk bij de bestrijding van zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad te versterken. Deze afspraak werd in de loop van 2006–2007 omgezet in een project dat werd opgenomen in het veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* van het nieuwe kabinet. Dit programma werd in november 2007 bekendgemaakt.

In het bijbehorende speciale beleidsprogramma *Versterking aanpak georganiseerde misdaad*, dat op 13 december 2007 werd gepubliceerd, wordt nadrukkelijker en gedetailleerder verwoord dan in het algemene veiligheidsprogramma welke concreet de aanleiding van het project was:

[...] de grote zorg over vermenging van onderwereld en bovenwereld in het centrum van Amsterdam. Vooral in het Wallengebied en een deel van het Damrak baart het witwassen in vastgoed en bedrijven en betrokkenheid van georganiseerde misdaad bij branches als prostitutie, coffeeshops, smartshops en delen van de horeca zorgen.

Hieraan werd toegevoegd dat het bij de aanpak van deze toestanden een probleem was dat er weinig aangifte werd gedaan en dat het lastig was om het strafrechtelijk bewijs sluitend te krijgen. En ofschoon — zo werd gesteld — de gemeente Amsterdam:



## 1

## 2

## 3

## 4

## 5

## 6

[...] de laatste jaren de bestuurlijke aanpak heeft uitgebreid met de invoering van de Wet Bibob en gerichte handhavingsacties — waarbij er steeds sprake is van een wisselwerking tussen strafrechtelijke en fiscale onderzoeken en de bestuurlijke aanpak — is een extra investering nodig.<sup>2</sup>

Waarom een extra investering nodig was en om wat voor investering het ging, zal hieronder worden uiteengezet. Met het oog op een goed begrip van het project is het van belang om eerst kort stil te staan bij zowel de herkomst van de zorg van de lokale (bestuurlijke) overheid in Amsterdam omtrent de georganiseerde misdaad in het centrum van de stad, als bij haar opvatting over de verhouding tussen de aanpak van dit probleem en het beleid dat zij in het algemeen met betrekking tot de binnenstad wil voeren.

## 1.2 DE LOKAAL-BESTUURLIJKE CONTEXT VAN EMERGO

De zorg van het stadsbestuur over het probleem van de georganiseerde misdaad op de Wallen, het Damrak, de Nieuwezijds Voorburgwal et cetera was gebaseerd op de ervaringen van ambtenaren die dag in dag uit op uiteenlopende manieren — via vergunningverlening en handhavingsacties, maar ook via strafrechtelijke onderzoeken — worden geconfronteerd met negatieve ontwikkelingen in dit deel van de stad. Deze ervaringen werden in de zomer van 2007 door het Van Traa-team gebundeld in een document waarvan de (onder)titel twee verschillende, maar wel complementaire boodschappen uitdraagt: *Grenzen aan de handhaving; nieuwe ambities voor de Wallen*.<sup>3</sup>

### 1.2.1 VOOR EEN INGRIJPENDE INPERKING VAN DE CRIMINOGENE INFRASTRUCTUUR

De titel van het rapport is ontleend aan de conclusie dat het gebied een criminogene infrastructuur kent die alleen maar goed kan worden doorbroken als een aantal sectoren wordt teruggedrongen en hervormd. Met handhaving alléén kan dit volgens de auteurs niet lukken. Deze vaststelling wordt enerzijds terug-

gevoerd op een van de bevindingen in het rapport dat door C. Fijnaut en F. Bovenkerk in 1995–1996, in het kader van het onderzoek van de commissie-Van Traa, werd geschreven over de georganiseerde misdaad in Amsterdam en in het bijzonder op de Wallen, namelijk ‘dat criminele figuren en groepen hier, dankzij illegaal opgebouwde vermogens, een groot deel van de (economische) macht in handen hebben gekregen’. Zij voegden hieraan toe dat de situatie die op deze manier was ontstaan, veel gemeen heeft met toestanden die in landen als Italië en de Verenigde Staten voor brandhaarden van georganiseerde misdaad worden gehouden.<sup>4</sup>

Anderzijds is deze conclusie in *Grenzen aan de handhaving* gebaseerd op een beschrijving van drie belangrijke onderdelen van die criminogene infrastructuur (de horeca, de coffeeshops en de prostitutie):

- ▶ Met betrekking tot de horeca wordt onder meer opgemerkt dat achter een flink aantal horecagelegenheden opvallend vaak criminele eigenaren of financiers zitten en dat met enige regelmaat horecagelegenheden worden gesloten omdat er bijvoorbeeld wapens en drugs worden aangetroffen; bovendien gaan er hardnekkige geruchten over overnames die deels met zwart of crimineel geld worden gefinancierd of die in wezen neerkomen op afpersing.
- ▶ Waar het gaat om de coffeeshops wordt erop gewezen dat er rond de coffeeshops een ‘enorme illegale toeleverings-industrie’ is ontstaan waarin heel veel wordt verdiend, maar dat de toeleveranciers fiscaal aan de achterdeur niet (kunnen) worden gecontroleerd en dus over ruime middelen beschikken om te investeren in vastgoed en de horeca; de auteurs benadrukken hierbij wel dat ‘niet alle coffeeshops crimineel of in handen van criminelen zijn’.
- ▶ In relatie tot de (raam)prostitutie wordt onder verwijzing naar een nog steeds beruchte vrouwenhandelzaak — de Sneep-zaak — aangegeven dat de afschaffing van het ‘bordeelverbod’ in 2000 echt geen einde heeft gemaakt aan excessen in het Wallengebied en dat dit vanzelfsprekend veel te maken heeft met het feit dat er met deze vorm van prostitutie veel

1

2

3

4

5

6

geld te verdienen valt: op jaarbasis zou de omzet — met 143 panden en 451 ‘ramen’ in het hele postcodegebied 1012 — ongeveer 70 miljoen euro kunnen bedragen. Dat in de raamprostitutie behoorlijk geld kan worden verdiend, heeft veel te maken met het feit dat de drempel om in deze sector te werken zo laag is: wie een raam huurt, kan beginnen.

Enkele maanden later zette burgemeester Cohen deze beschrijving van de ernst van de situatie in de gemeenteraad en in de media kracht bij door te melden dat op grond van de Wet Bibob, en speciaal op basis van de adviezen van het Landelijk Bureau Bibob, in de genoemde sectoren 37 vergunningen werden geweigerd waar grote criminelen bij waren betrokken.

Om een einde te maken aan de wantoestanden in het gebied pleitten de auteurs van onderhavig rapport ervoor om niet langer alleen te blijven dweilen, maar om ook de kraan zélf dicht te draaien: ‘Het is de infrastructuur zelf die moet worden aangepakt, door te snijden in criminogene branches en bestemmingen.’ En met ‘infrastructuur’ doelden zij niet alleen op de (451) ‘ramen’, de honderden horecagelegenheden en de (76) coffeeshops, maar ook op de (19) smartshops, de (38) headshops, de (10) speelautomatenhallen, de (12) belhuizen, de (10) geldwisselkantoren en de (19) minisupermarktjes.

## 1•2•2 NAAR EEN HOOGWAARDIG ENTREEGEBIED VOOR AMSTERDAM TOPSTAD

De ondertitel van het rapport over de grenzen van de handhaving (*Nieuwe ambities voor de Wallen*) sluit op deze slotsom aan. Immers, door de criminogene infrastructuur in te perken kan de ‘functiemix’ in het gebied verbeteren en ‘krijgen ook kwalitatief betere en hoogwaardige functies een kans’. De ambities die Amsterdam met de binnenstad en dus met de Wallen, het Damrak en het Rokin, de Nieuwezijds Voorburgwal et cetera koestert, zijn neergelegd in de stukken van de Bestuurlijke Coalitie 1012, het samenwerkingsverband tussen het college van burgemeester en wethouders enerzijds en het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Centrum anderzijds. In het besluit van deze coalitie d.d. 21 november 2007 wordt onomwonden

gesteld dat zij in het postcodegebied 1012 een 'grootschalige en ingrijpende functieverandering' nastreeft:

Amsterdam moet een kwalitatief hoogwaardig en attractief entreegebied krijgen dat past bij de ambities van Amsterdam Topstad en waar geen ruimte is voor criminele activiteiten, zoals witwassen, vrouwenhandel en mishandeling.

Dit doel moet onder meer worden bereikt door een substantiële vermindering van het aantal raamprostitutiepanden respectievelijk het aantal 'ramen', via de verwerving van het betreffende vastgoed en de beëindiging van hun functie, en door de formulering van veel strakkere voorwaarden aan de manier waarop de raamprostitutie wordt geëxploiteerd. Verder zal — ook in relatie tot de andere criminogene branches en functies — een aantal straten worden 'opgeschoond', zodat zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de diversificatie van functies in het gebied. Het Damrak en het Rokin moeten op een hoogwaardige manier worden heringericht tot een 'Rode Loper'. Het monumentale karakter van de panden aan deze as door de stad moet in ere worden hersteld.

De ambities van de coalitie werden op 17 december 2007 met een persbericht concreet vertaald voor de buitenwacht. Op diezelfde dag werd een persbericht uitgebracht waarin wordt meegedeeld dat zekere Ch. Geerts onlangs 51 'ramen' aan de Oudezijds Achterburgwal en omgeving had verkocht aan NV Stadsgoed en dat dit een reductie van 10 procent betekende van het totale aantal van 497 'ramen' op de diverse locaties in de stad. In samenhang hiermee wordt er in dit bericht op gewezen dat op dat moment dagelijks ruim 1000 prostituees achter een 'raam' of in een seksclub actief waren. Verder werd er geschat dat jaarlijks in totaal (dus ook de 100 escortservices meegeteld) ongeveer 8000 prostituees in Amsterdam werkzaam waren.

Met deze berichten liet de coalitie duidelijk zien dat het haar menens was met de sanering van het postcodegebied 1012. In de loop van 2008 en 2009 werden de voornemens uitgewerkt in concrete beleids- en actieplannen voor dit gebied. Het sleutelstuk in dit verband is de Strategienota Coalitieproject 1012, getiteld *Hart van Amsterdam*, die in november 2008 werd gepubliceerd en op 25 juni en 2 juli 2009 werd vastgesteld door de Stadsdeel-

1

2

3

4

5

6

raad respectievelijk de Gemeenteraad.<sup>5</sup> Hoe de eerdergenoemde Rode Loper er concreet zou uitzien, werd in een aparte Nota van uitgangspunten omschreven.<sup>6</sup> In de loop van februari en maart 2011 hebben het College van Burgemeester en Wethouders en het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Centrum via inspraak-bijeenkomsten belanghebbenden en belangstellenden in staat gesteld om hun mening kenbaar te maken over het Voorlopig Ontwerp van de Rode Loper.

In een persbericht d.d. 8 februari 2011 is nog eens in alle duidelijkheid gesteld dat de coalitie ernaar streeft om 40 procent van de raambordelen in het 1012-gebied de bestemming prostitutie te ontnemen, waardoor er buiten de prostitutiezones geen raambordelen meer kunnen worden geëxploiteerd. Het bestemmingsplan omvat 52 panden in het middeleeuwse stadshart en 10 panden in het aangrenzende deel van de westelijke grachten-gordel. Op dit moment zijn — zo gaat het persbericht verder — 30 van de in totaal 62 panden verworven door corporaties en nv's. In deze panden is al geen raamprostitutie meer. Van de oorspronkelijke 477 bordeelramen zullen er 293 overblijven. Zij zullen gegroepeerd zijn in twee overzichtelijke gebieden: enerzijds rondom de Oude Nieuwstraat en directe omgeving anderzijds op de Oudezijds Voorburgwal en aanliggende stegen.

Opmerkelijk aan de eerdergenoemde nota's is met name dat — anders dan in de stukken uit 2007 over de transformatie van de binnenstad — niet enkel nadrukkelijk wordt ingegaan op de problematiek van de (raam)prostitutie en de problemen in sommige sectoren van de horeca, in het bijzonder de hotels, maar dat hierin ook de kwestie van de coffeeshops expliciet wordt aangesneden.

Wat de hotels aangaat wordt gesteld dat de kwaliteit van de 111 hotels in postcodegebied 1012 zeer uiteenloopt. De coalitie is, zo schrijft zij, niet uit op uitbreiding van het aantal hotels, maar wel op 'een verbetering van bestaande, kwalitatief slechte hotels', hetzij door kwaliteitsverbetering van minder goede hotels, hetzij door het (laten) opkopen van slechte hotels door bonafide investeerders. In een recentere nota over het hotelbeleid wordt evenwel gesteld dat er tot 2015 weliswaar behoefte is aan 9000 nieuwe hotelkamers in de gemeente, maar dat hiervan maar 4500 kunnen worden gerealiseerd, waarvan 1000 in



de binnenstad, voor een deel liefst in twee hotels van absolute topklasse.

In relatie tot de coffeeshops wordt er ten eerste aan herinnerd dat het hier — uit het oogpunt van wettelijke regulering — om een heel andere sector gaat dan de prostitutie. Waar de laatstgenoemde sector door de opheffing van het bordeelverbod in 2000 een legale status heeft verworven, geldt voor de coffeeshops een gedoogstatus. Via het bijbehorende beleid is het mogelijk om het aantal coffeeshops te limiteren. Zo gold en geldt bijvoorbeeld in ‘overconcentratiegebieden’ de regel dat een coffeeshop niet kan worden overgedragen aan een andere exploitant. Door de toepassing van dit uitsterfbeleid, maar ook door de weigering respectievelijk intrekking van vergunningen — op grond van het levensgedrag en/of verwijtbaar handelen van de exploitant dan wel op grond van verstoring van de openbare orde — is het aantal coffeeshops in heel Amsterdam tussen 1997 en 2009 teruggelopen van 350 shops naar 226 shops (in twaalf jaar 125 minder!). In september 2010 waren er in de hele gemeente nog 223 coffeeshops, waarvan 74 in het postcodegebied 1012.

De coffeeshops in het centrum zouden, aldus het rapport *Grenzen aan de handhaving*, jaarlijks gemiddeld een omzet van 840.000 euro hebben. Hun totale omzet met betrekking tot softdrugs (wiet en hasj; dranken en etenswaren dus buiten beschouwing gelaten) zou volgens formele opgaven op jaarbasis 28 miljoen euro bedragen. Omdat er echter van moet worden uitgegaan dat de geregistreeerde omzet slechts twee derde tot een derde van de daadwerkelijke omzet betreft, zou het evenwel reëel zijn om de werkelijke omzet van alle coffeeshops in postcodegebied 1012 te schatten op een bedrag tussen de 42 en 84 miljoen euro per jaar. Hieraan wordt de conclusie verbonden dat:

... [...] een zeer groot deel van de zwarte omzetten die gegeneerd worden in de toelevering aan coffeeshops toevalt aan het criminele circuit. Coffeeshops vormen zodoende niet zelden de legale afzetkanalen voor de georganiseerde misdaad in softdrugs.

1

2

3

4

5

6

Aansluitend hierop wordt eraan herinnerd dat in het 1012-gebied:

[...] een wel heel grote dichtheid aan coffeeshops is. Die grote dichtheid staat niet in verhouding tot de groep lokale gebruikers die woont in het centrum van Amsterdam, maar is veel-  
eer een gevolg van de enorme aantrekkingskracht van de  
coffeeshops op toeristen, zowel binnenlandse als buitenland-  
se. In het al kwetsbare 1012-gebied, waar nog vele andere  
criminogene functies aanwezig zijn, draagt het aantal coffee-  
shops in belangrijke mate bij aan de criminele infrastructuur.  
Een derde van alle coffeeshops in Amsterdam is in het post-  
codegebied 1012 gevestigd. Op grond van deze constaterin-  
gen komen wij tot de conclusie dat het aantal coffeeshops in  
het postcodegebied significant moet verminderen.

De methode die zal worden gebruikt om deze doelstelling te halen, zo gaat de strategienota verder, bestaat in de ontneming van de gedoogstatus. Het aantal coffeeshops dat deze status in postcodegebied 1012 zou worden ontnomen, zou 26 bedragen, waarmee het totale aantal coffeeshops in dit gebied zou afne-  
men tot 50 (er waren er op dat moment 76 en op moment van schrijven nog 74). Deze doelstelling zou moeten worden ge-  
haald binnen een periode van drie tot zes jaar. Als het te moei-  
zaam zou gaan, zou de vermindering van het aantal coffeeshops  
desnoods worden afgedwongen met 'planologische en juridi-  
sche middelen'.<sup>7</sup>

Voor alle duidelijkheid moet bij het bovenstaande worden onderstreept dat het instrument dat de gemeente in dit verband wil inzetten, dus het instrument van de ruimtelijke ordening is. De keuze van dit instrument is op haar beurt gestoeld op de wens van de gemeente tot opwaardering en (daarmee) een betere verbinding tussen delen van de binnenstad en het doorbreken van de monocultuur. Hierom werd gekozen voor transformatie van een aantal belangrijke doorgaande straten in het gebied, waaronder de Damstraat en de Warmoesstraat. In deze straten is volgens de gemeente sprake van een grote concentra-  
tie van criminogene activiteiten en een opeenhoping van laag-  
waardige functies.

Overigens mag onder de aandacht worden gebracht dat in het Programmakkoord 2010–2014, dat de coalitiepartijen GroenLinks, D66 en PvdA in het Stadsdeel Centrum in april 2010 hebben gesloten, is opgenomen dat het stadsdeel de vastgestelde doelstellingen van het Project 1012 onderschrijft:

Het bestrijden van vrouwenhandel, het doorbreken van criminele en criminogene infrastructuur, het bestrijden van overlast, het doorbreken van monocultuur en een economische opwaardering van het gebied. Zo moet de criminele infrastructuur ontmanteld worden en de verloedering gekeerd. De middelen mogen echter geen doel op zichzelf worden, en daarom zal het stadsdeel het beleid regelmatig evalueren. Aandacht gaat uit naar de positie en het welzijn van de prostituees.<sup>8</sup>

### **1.3 DE DOELSTELLING, INRICHTING EN LOOPTIJD VAN EMERGO**

De samenwerking tussen het Rijk en Amsterdam bij de terugdringing van de zware (georganiseerde) misdaad werd — na het nodige overleg tussen vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en van de gemeente Amsterdam in het voorjaar van 2007 — vastgelegd in een *Convenant inzake het project versterking preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in het Wallengebied te Amsterdam (PROJECT EMERGO)*. Dit convenant werd op 11 juli 2007 te Amsterdam ondertekend door de minister van Justitie, de burgemeester van Amsterdam, de staatssecretaris van Financiën, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de hoofdofficier van justitie, de korpschef van politie en de voorzitter van het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Centrum.

In dit convenant (artikel 1) wordt Emergo een tweeledige doelstelling toegeschreven:

- Enerzijds moeten partijen ‘in nauwe samenwerking en gesteund door onderzoek en analyse zicht krijgen op de

1

2

3

4

5

6

criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren in postcodegebied 1012'.

- Anderzijds moeten partijen 'op basis van verkregen informatie [...] door middel van concrete acties bestaande uit een combinatie van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke interventies de mogelijkheden aangrijpen om deze problematiek te bestrijden en in de toekomst te voorkomen'.

In de startnotitie die bij het convenant is gevoegd, wordt het nodige herhaald van hetgeen hierboven reeds werd geciteerd met betrekking tot de situatie in het postcodegebied 1012. Wat specifiek de doelstelling van het project betreft wordt deze hier op drie manieren geconcretiseerd. Ten eerste zal de huidige situatie in dit gebied 'door middel van een gebiedsscan en een inventarisatie van de beschikbare kennis en ervaring' worden geanalyseerd. Ten tweede zullen er 'gecoördineerde acties door bestuur, politie, openbaar ministerie, belastingdienst en anderen, ondersteund door analyse en onderzoek' worden georganiseerd. En ten derde zal worden geëvalueerd wat 'het gehele proces, inclusief de acties' feitelijk heeft opgebracht. Deze driedelige formulering van de doelstelling van Emergo is overigens overgenomen in het *Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad* zoals dat in december 2007 werd gepubliceerd.

Bovenstaande uiteenzetting laat zien dat voor de coalitiepartijen in Amsterdam de terugdringing van zware (georganiseerde) misdaad in het hart van de stad een van de doeleinden van hun bestuurlijk-politieke samenwerking is en dat zij de realisering van dit specifieke doel met name willen bevorderen door inperking van de criminogene infrastructuur in het centrum. De doelstelling van Emergo sluit natuurlijk ten volle aan op deze doelstelling van het Coalitieproject 1012. Ondanks deze inhoudelijke overeenkomst mogen de verschillen tussen beide projecten echter niet uit het oog worden verloren. Ten eerste is Emergo een project waaraan meer instellingen en diensten deelnemen dan de gemeente Amsterdam en het Stadsdeel Centrum. Ten tweede gaat het in Emergo niet om de herinrichting van het stadshart van Amsterdam, maar om geïnformeerde en geïntegreerde interventies in criminele machtsposities en gelegenheidsstructuren in het centrum van de hoofdstad.

Om de doelstelling van Emergo te kunnen realiseren worden in artikel 2 van het convenant de taken en bevoegdheden van de genoemde partijen omschreven en wordt in artikel 3 de organisatie van het project geregeld.

Kort gezegd komen de taken en bevoegdheden erop neer dat elke partij niet alleen de andere partijen toegang moet verlenen tot relevante gegevensbestanden, maar ook dat de partijen — door de terbeschikkingstelling van medewerkers, door de verzameling van informatie, door de verlening van ontheffingen en vergunningen, en door de medewerking aan daadwerkelijke interventies — elkaar over en weer bijstand moeten verlenen.

De regie over het onderzoeksprogramma wordt toevertrouwd aan de minister van (Veiligheid en) Justitie, de zorg voor de bestuurlijke handhavingacties vanzelfsprekend aan de burgemeester van Amsterdam en de verantwoordelijkheid voor interventies op het gebied van de strafrechtelijke rechtshandhaving natuurlijk aan de hoofdofficier van justitie.

Meer concreet wordt de besturing van het project in handen gegeven van een stuurgroep en een projectgroep. De stuurgroep krijgt, zoals gebruikelijk bij een dergelijke inrichting van een project, de verantwoordelijkheid om het project op hoofdlijnen te leiden en om te bemiddelen tussen partijen als er problemen in de samenwerking mochten ontstaan. De projectgroep moet zorg dragen voor de dagelijkse leiding en de coördinatie van het project.

Daarnaast wordt volgens het convenant een onderzoeksteam gevormd dat wordt gecoördineerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, daartoe bijgestaan door één externe wetenschappelijk adviseur. Dit team zou worden samengesteld uit 'ervaren en gekwalificeerde onderzoekers' en, wanneer daartoe aanleiding zou bestaan, zou het worden uitgebreid met 'analisten en specialisten' uit de betrokken diensten.

De financiering van het project komt op rekening van het ministerie van Justitie en de gemeente Amsterdam. Voor de jaren 2008–2009 werd door deze opdrachtgevers een bedrag van in totaal 450.000 euro ter beschikking gesteld voor Emergo.

Verder wordt in het convenant en de startnotitie duidelijk bepaald dat het project zou lopen tot 31 december 2010 en dat het dan zou worden afgerond met een rapport dat in beginsel open-



1

2

3

4

5

6

baar zou zijn. Het rapport waarop hier wordt gedoeld, is onderhavig rapport. De looptijd van het project is evenwel verlengd. In plaats van 31 december 2010 is 1 juli 2011 de einddatum geworden. Deze verlenging was om verschillende redenen nodig, meer bepaald ter wille van de redactie van dit rapport, de afronding van bepaalde onderzoeken, de tijdelijke instandhouding van de ICT-infrastructuur en de borging van de werkwijze bij de betrokken diensten en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum.

Tot slot mag worden onderstreept dat het Emergo-project niet alleen vanwege de doelstelling maar ook vanwege de geïntegreerde aanpak en het gebied waarin het wordt uitgevoerd, kan worden betiteld als een — ook voor Nederland — innovatief project: een dergelijke concentratie van overheidsmacht om op een samenhangende manier zware (georganiseerde) misdaad te bestrijden werd in Nederland niet eerder op touw gezet. Het unieke karakter van dit project moet vooral ook hierom worden uitgelicht omdat met deze bijzonderheid is gegeven dat dit project onwillekeurig iets had van een waagstuk. Haast proefondervindelijk moest worden geprobeerd de nodige samenwerking te organiseren rond de analyse en aanpak van de problemen. In de jaren voordien hadden de gemeente Amsterdam, in het bijzonder via het Van Traa-team, de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst ook wel samengewerkt in bepaalde projecten, maar zij hadden dit nimmer gedaan voor zo'n lange periode en op zo'n strategische, structurele en intensieve manier als deze keer per convenant werd afgesproken.

#### **1•4 DE VERSLAGLEGGING OVER EMERGO**

Het convenant en ook de bijbehorende startnotitie laten er geen misverstand over bestaan dat Emergo een operationeel project van de betrokken instellingen en diensten is om meer greep te krijgen op het probleem van de zware (georganiseerde) misdaad in het oude centrum van de hoofdstad van dit land. Dit verklaart waarom in artikel 4 van het convenant is bepaald dat er geen actieve informatieverstrekking over het project plaatsvindt. Hiermee is bovendien gezegd dat — in een rapport als dit — geen volledige opening van zaken kan worden verschaft over

de gegevens die werden vergaard, de analyses die werden vervaardigd, en de acties die werden ondernomen. In het verlengde hiervan ligt dat ook over de feitelijke werking van Emergo slechts binnen grenzen kan worden gerapporteerd: volledige openheid van zaken zou immers met zich meebrengen dat indirect onverantwoord veel zicht op operationele aangelegenheden wordt geboden, met het risico dat er schade wordt berokkend aan opsporingsonderzoeken en/of schade wordt berokkend aan personen en bedrijven. De vraag is natuurlijk: binnen welke grenzen wordt hier dan wel gerapporteerd?

Voor een antwoord op deze belangrijke vraag is aansluiting gezocht bij het arrest van de Hoge Raad van 28 juni 2002 inzake de aansprakelijkheid van (een van de) leden van de onderzoeksgroep-Fijnaut bij de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden voor de inhoud van door hen geschreven rapporten. Naast een aantal kwesties in dit arrest die betrekking hebben op de rechtspositie van deskundigen bij parlementaire onderzoekskommissies, gaat het in deze uitspraak met name om de vraag van de herleidbaarheid van gegevens in publieke rapporten tot individuele personen. De Hoge Raad nam het standpunt in dat in het concrete geval om diverse redenen op dit punt kon worden gesproken van een zekere onzorgvuldigheid, onder meer om de reden dat er een zekere discrepantie bestond tussen het feitenmateriaal en bepaalde interpretaties van iemands gedrag.

Dit oordeel heeft ertoe geleid dat in dit rapport nagenoeg geen persoonsgegevens zijn opgenomen en dat er verregaand voor is gewaakt dat gegevens kunnen worden herleid tot individuele personen. Dezelfde regel is gehanteerd voor rechtspersonen: ook zij worden in beginsel niet met naam en toenaam vermeld en ook in hun geval is heel veel gedaan om indirecte herleidbaarheid van gegevens te vermijden. Deze belangrijke vuistregels zijn op het eerste gezicht vrij simpel. In het kader van een rapport als dit bezorgt de toepassing ervan niettemin veel hoofdbrekens. Waarom het zo moeilijk is, kan met enkele voorbeelden makkelijk worden gedemonstreerd.

Sommige deelprojecten binnen Emergo hebben betrekking op de doorlichting van bepaalde (kleine) straten in de Wallen. Wanneer nu — zelfs in algemene bewoordingen — publiekelijk verslag moet worden uitgebracht over de uitkomsten van hun

1

2

3

4

5

6

doorlichting, is het haast onvermijdelijk dat kenners van deze straten elke beschrijving van wat zich daar afspeelt, (kunnen) koppelen aan bepaalde (rechts)personen, bedrijvigheden of panden. Hetzelfde geldt voor welke beschrijving dan ook van het deel van het Damrak dat in officiële stukken van de gemeente Amsterdam overduidelijk in verband wordt gebracht met (het probleem van) de georganiseerde misdaad in de binnenstad. Elke beschrijving van wat zich in dat stukje Amsterdam afspeelt of heeft afgespeeld, kan door menigeen direct of indirect worden geassocieerd met bepaalde panden, bedrijven, families en/of personen, ook al omdat in de voorbije jaren in *Het Parool* en in andere kranten veelvuldig is bericht over wat zich daar aan crimineels afspeelt, althans zou afspelen.<sup>9</sup>

Deze voorbeelden laten zien dat, wanneer men in een publiek rapport als dit de Hoge Raad voor de volle honderd procent zou moeten volgen, er eigenlijk geen inzichtelijk rapport kan worden gepubliceerd. Dat dit allerlei ongewenste, zeker ook onbedoelde gevolgen heeft, moge duidelijk zijn. Het belangrijkste gevolg is dat op deze manier niet alleen een geïnformeerde publieke discussie over de problemen met zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012 onmogelijk wordt gemaakt; het wordt zo ook héél moeilijk om de ervaringen en inzichten die in *Emergo* zijn opgedaan, over te dragen op projectgroepen die elders in het land problemen van zware (georganiseerde) misdaad op een georganiseerde manier proberen aan te pakken.

Om deze en andere onwenselijke gevolgen zo goed en zo kwaad als het kan te voorkomen, is een compromis gesloten tussen de verschillende beginselen en belangen die in dit verband een legitieme rol spelen. Dit compromis komt erop neer dat de directe of indirecte herleidbaarheid van gegevens tot (rechts)personen wordt vermeden voor zover de toepassing van dit uitgangspunt een voor derden begrijpelijke kenschets van de misdaadproblemen en de aanpak ervan niet in de weg staat. Waarbij onmiddellijk dient te worden aangetekend dat dit rapport zodoende op het omstreden punt véél en véél zwijgzamer blijft dan menige journalistieke publicatie over deze problemen in het postcodegebied 1012. In veel krantenberichten en boeken over wat zich in dit gebied afspeelt, worden (rechts)personen, bedrijven en panden immers veelvuldig met naam en toenaam genoemd.<sup>10</sup>

Vanzelfsprekend zou het mogelijk zijn geweest om — ter onderbouwing of ter illustratie van bepaalde bevindingen — direct of indirect beroep te doen op de betrokken publicaties. Hiervan is echter om twee redenen afgezien. De eerste reden is dat deze berichten wel betrouwbaar (kunnen) zijn, maar dat als gevolg van journalistieke bronbescherming hun betrouwbaarheid vaak niet valt te controleren. De tweede reden is dat van een overheid — bij de redactie van bevindingen en stellingen — grotere zorgvuldigheid moet worden verlangd dan van journalisten. De jurisprudentie van de Hoge Raad, hoe schaars ook, laat óók op dit punt niets aan duidelijkheid te wensen over.

Tot slot dient hier te worden vermeld dat naast dit rapport nog één enkel ander rapport wordt gepubliceerd in relatie tot Emergo: het rapport over het deelproject met betrekking tot gevallen van vrouwenhandel in het postcodegebied 1012 die in de voorbije jaren via strafrechtelijke onderzoeken aan het licht zijn gebracht. Dit rapport is vervaardigd door medewerkers van het WODC en is — conform de geldende richtlijnen van dit instituut — opgenomen in een van zijn publicatiereeksen. Hieronder wordt vanzelfsprekend ook verslag uitgebracht over de voornaamste uitkomsten van dit deelproject.

## **1.5 DE AARD EN OPBOUW VAN DIT RAPPORT**

Hierboven werd reeds gemeld dat de opdrachtgevers ervan uitgingen dat over Emergo een rapport zou worden geschreven waarin zowel het verloop van het project als de acties die in dit kader zijn ondernomen, worden geëvalueerd. Dit rapport lost deze verwachting in. Het vormt het verslag van de evaluatie die de deelnemers zowel tussentijds als op het einde op een gestructureerde manier gezamenlijk hebben gemaakt. Met recht en reden kan dus worden gesproken van een zelfevaluatie.

Veel mensen menen te weten wat er allemaal loos is in het centrum van Amsterdam, maar eigenlijk bestaat er grote onwetendheid over het oude hart van de stad. Deze onwetendheid vormt een belangrijk obstakel voor een goed begrip van de problematiek van de georganiseerde misdaad in het centrum, om de eenvoudige reden dat inzicht in deze problematiek de nodige voorwetenschap veronderstelt over de maatschappelijke con-

## 1

## 2

## 3

## 4

## 5

## 6

text waarin die misdaad en haar bestrijding is ingebed. Om deze reden wordt in het volgende hoofdstuk — hoofdstuk 2 — een algemene beschrijving gegeven van de complexe realiteit van het postcodegebied 1012.

In de startnotitie bij het Emergo-convenant wordt gesteld dat de doelstelling van dit project onder meer zal worden nagestreefd via een inventarisatie van de beschikbare informatie en ervaring. Hierom wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de misdaadproblemen die volgens het Coalitieproject 1012 (kunnen) spelen in het centrum. Enerzijds wordt aan de hand van de algemene literatuur een schets gegeven van de problemen die in (binnen)steden als het postcodegebied 1012 aan de orde (kunnen) zijn. Anderzijds is in deze schets de literatuur opgenomen die specifiek betrekking heeft op deze problemen zoals zij zich in dit gebied concreet stellen. Op deze manier wordt niet alleen het criminografisch vertrekpunt van de deelprojecten in Emergo in grote lijnen omschreven, maar wordt tevens een referentiepunt geschapen voor de beoordeling van de situatie zoals die in deze projecten naar voren komt. Voor alle duidelijkheid moet hieraan worden toegevoegd dat deze analyse van de problemen losstaat van de probleemstelling zoals die in de stukken van het Van Traa-team en het Coalitieakkoord 1012 is gegeven. Deze probleemstelling is dus niet gebaseerd op de zojuist genoemde analyse.

Hoofdstuk 4 bevat een uiteenzetting over de opstart en de voortgang van Emergo. Juist omdat het hier gaat om een innovatief proefproject, is het belangrijk om inzicht te geven in de manier waarop het van de grond werd getild, en de manier waarop het in de voorbije jaren is verlopen. Waar het gaat om de beschrijving van de opstart van het project, staat de strategie centraal die werd gehanteerd om met de beschikbare middelen de dubbele doelstelling van Emergo zo goed mogelijk te halen. Bij de bespreking van de voortgang van het project wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de opeenvolgende inhoudelijke stappen die in het project werden gezet, en anderzijds de complicaties die zich onderweg hebben voorgedaan bij de implementatie van het projectplan.

In hoofdstuk 5 wordt een beeld gegeven van de afzonderlijke deelprojecten die in het kader van Emergo ter hand zijn genomen. Het gaat hierbij enerzijds om vijf specifieke projecten: de

doorlichting van straten, de doorlichting van de raamprostitutie, de doorlichting van de coffeeshops, de doorlichting van de hotel-sector, en de speciale handhavingsacties op objecten en subjecten. Anderzijds zijn er twee algemene projecten uitgevoerd. Het ene project was gericht op het maken van een dwarsdoorsnede van sleutelfiguren en sleutelposities in de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012, het andere project behelsde een algemene doorlichting van dit gebied aan de hand van een aantal indicatoren die wijzen op de mogelijke aanwezigheid van belangrijke misdaadproblemen.

In hoofdstuk 6, in het algemeen besluit, zijn de uitkomsten van Emergo samengebracht in enkele vaststellingen omtrent de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012 en omtrent de ervaringen met de analyse en aanpak daarvan in het kader van dit project. Deze vaststellingen worden vervolgens omgezet in een aantal aanbevelingen.

In aansluiting hierop is het tot slot belangrijk om erop te wijzen dat — hoewel het Wallengebied bij velen erg tot de verbeelding spreekt — in dit rapport nadrukkelijk is gepoogd de feiten zo veel mogelijk voor zich te laten spreken. De schrijvers van dit rapport zijn zich terdege bewust van de grote maatschappelijke belangen die met Emergo gemoeid zijn. Hierom hebben zij heel bewust behoedzaam geschreven over hun ervaringen en inzichten. Deze behoedzaamheid moet evenwel niet worden uitgelegd als een gebrek aan betrokkenheid bij het wel en wee van postcodegebied 1012.





A large, white, stylized number '2' is centered on a dark gray background. The number has a thick, rounded top and a sharp, angled bottom. On the left side of the image, there is a vertical orange bar with two white horizontal stripes near the top and bottom.

2

1  
2

3

4

5

6



# POSTCODEGEBIED 1012: HET KLOPPEND HART VAN DE OUDE STAD

## 2.1 INLEIDING

Het werd in de algemene inleiding reeds gezegd: veel mensen menen te weten wat er te doen is in het postcodegebied 1012, maar zij weten het eigenlijk niet of in elk geval niet goed. Natuurlijk hoeft in dit rapport niet te worden uitgespeld hoe dit gebied in allerlei opzichten feitelijk in elkaar zit. Maar met het oog op een goed begrip van de problematiek van de (bestrijding van de) zware (georganiseerde) misdaad in het centrum van de stad is het wel van groot belang om in hoofdlijnen te schetsen welke de situatie is.

De beschrijving die hieronder wordt gegeven, bestaat uit vijf onderdelen. Eerst zal in geografische termen worden aangegeven om welk gebied het concreet gaat. Vervolgens zal een en ander worden gezegd over de economie van het stadshart. Ten derde wordt kort ingegaan op de voor de hand liggende vraag: wie wonen, werken en recreëren eigenlijk in het centrum van de hoofdstad? Hieronder wordt ten vierde ingegaan op de organisatie van de overheid in het gebied of, in vraagvorm: welke overheid moet er eigenlijk meer en beter worden georganiseerd om daadwerkelijk meer greep te (kunnen) krijgen op de zware (georganiseerde) misdaad in het stadshart van Amsterdam?

# 2

## 2.2 DE GEOGRAFIE VAN 1012

Het postcodegebied 1012 omvat het oudste deel van Amsterdam, met de bekende winkelstraten Nieuwendijk en Kalverstraat, alsmede de Nieuwezijds en Oudezijds Voorburg- en Achterburgwallen. Tevens behoren de Spuistraat, het Spui, de Nes, de Dam en de westzijde van de Nieuwmarkt tot dit postcodegebied. Het Damrak en het Rokin — het eerste deel van de toekomstige Rode Loper — vormen de as die vanaf het Centraal Station tot aan de Munttoren dwars door het gebied loopt.

Dit postcodegebied, dat wordt omsloten door de roemruchte grachtengordel en samen met deze gordel het centrum van Amsterdam vormt, kan worden onderverdeeld in vier kwartieren, met elk een eigen identiteit en dynamiek. De twee zuidelijke kwartieren liggen het verst van de toegang tot de stad; zij vormen van oudsher de vestigingsplaatsen voor de grote religieuze, maatschappelijke en universitaire complexen. De twee noordelijke kwartieren liggen als het ware in de entree van de stad en worden — met hun straten en stegen — nog steeds gekenmerkt door de fijnmazige middeleeuwse ordening van de schaarse ruimte. In de Wallen ligt Chinatown, een van de oudste Chinese wijken in Europa.

Het zwaartepunt van het Coalitieproject 1012 ligt op het noordoostelijke kwartier, de Wallen, ook wel aangeduid als de 'rosse buurt' — gezien vanaf het Centraal Station meteen links — en op het Damrak-Rokin. Vele panden in dit kwartier zijn de voorbije jaren in handen gekomen van de gemeente respectievelijk semipublieke instellingen als de nv Zeedijk, Woningbouwvereniging Het Oosten en Stichting Ymere. De meeste panden waarin raamprostitutie wordt bedreven, waren in het voorjaar van 2009 de eigendom van ruim tien ondernemers.<sup>11</sup>

## 2.3 DE ECONOMIE VAN 1012

Volgens de rapporten van het stadsbestuur uit 2008–2009 kent de middeleeuwse kern van de binnenstad nog altijd een omvangrijke criminogene infrastructuur. In de genoemde jaren

bestond zij uit 137 raambordelen en 3 besloten prostitutieclubs, 45 seksinrichtingen en 12 sekswinkels, 76 coffeeshops, 32 massagesalons, honderden horecagelegenheden (287 cafés, 227 restaurants, 113 snackbars/lunchrooms), 81 headshops/souvenirwinkels, 22 smartshops, 10 speelautomatenhallen, tientallen supermarktjes, 16 geldwisselkantoren en 12 belwinkels. Deze aantallen mogen echter niet uit het oog doen verliezen dat het postcodegebied 1012 ook een gebied is waarin allerlei andere vormen van bedrijvigheid voor veel werkgelegenheid en inkomsten zorgen: de uitgebreide detailhandel, nogal wat hotels, tal van culturele instellingen, de Universiteit van Amsterdam en de kantoren van belangrijke financiële instellingen en beoefenaren van vrije beroepen. Van de 357 hotels die Amsterdam per 1 juli 2008 telde, waren er 232 gelegen in de binnenstad. Zij hadden gezamenlijk rond de 10.500 kamers en ruim 23.000 bedden. Per 1 juli 2010 telde het centrum 238 hotels (64 procent van alle hotels in Amsterdam), waarvan 110 met 1 ster, 53 met 2 sterren, 46 met 3, 22 met 4, en 7 met 5 sterren.

De economische veelzijdigheid van het postcodegebied 1012 is volgens het bestuur van het Stadsdeel Centrum — in het *Trendrapport 2008/2009* — prototypisch voor de functiemix die de hele binnenstad van Amsterdam kenmerkt: de binnenstad is woongebied, werkgebied, cultuurgebied en winkelgebied. En deze functiemix wil het stadsbestuur ook in dit gebied absoluut behouden en daar waar zij is verstoord, zoals in de Wallen, met daadkracht herstellen.<sup>12</sup>

In de *Economische visie Amsterdam 1012* wordt voor het Wallengebied het volgende ‘streefbeeld’ neergezet:<sup>13</sup> het moet een meer gemengd gebied worden, met een grotere combinatie van winkels en bedrijfsruimten ten behoeve van zakelijke dienstverlening, van ICT-bedrijven, van mediabedrijven, van modebedrijven en andere vormen van creatieve industrie. Het gebied moet mede door deze evenwichtiger mix van bedrijven een veel internationaler profiel krijgen en meer gaan lijken op stadscentra als het Quartier Latin in Parijs en Westend/Soho in Londen. De ‘rosse buurt’ — met seks en erotisch vermaak, maar wel ‘vermenselijkt’ — wordt in deze visie teruggedrongen tot het centrale deel van de Oudezijds Achterburgwal.

Het Damrak-Rokin, de Rode Loper van de toekomst, moet in deze visie wordt opgewaardeerd tot een stadsboulevard van



# 1 2 3 4 5 6

internationale allure met vestigingen van toonaangevende winkelbedrijven en hotelketens als vlaggenscheppen voor de Topstad die Amsterdam wil zijn, en evenzo met aansprekende gezichtsbepalende architectuur, al dan niet via de herontwikkeling van bestaande monumentale panden. De uitbreiding van De Bijenkorf aan het Damrak en de vestiging van NRC Handelsblad in het voormalige gebouw van de Optiebeurs aan het Rokin demonstreren overigens dat de Rode Loper reeds wordt uitgerold. De aankoop van de panden van de zogenaamde B-groep op het Damrak door NV Stadsgoed draagt vanzelfsprekend ook bij aan de verwerkelijking van dit ambitieuze plan.

Op deze manier kan het postcodegebied 1012 volgens de opstellers van het Toekomstbeeld 1012: Hart van Amsterdam worden ontwikkeld tot een 'stadshart met een evenwichtige mix van grotendeels nieuw chic en bestaand louche'.<sup>14</sup>

## 2.4 DE DEMOGRAFIE VAN 1012

Volgens het eerdergenoemde *Trendrapport Amsterdamse binnenstad 2008/2009* wonen er in het postcodegebied 1012 7831 mensen in 4774 woningen. Op en rondom de Oudezijds Voorburgwal — de Wallen — zijn daaronder relatief veel een- en tweepersoonshuishoudens in de leeftijdscategorie van 20 tot 34 jaar. Het aandeel hoogopgeleiden is naar verhouding klein; het gaat in belangrijke mate om studenten. Bijna driekwart van de woningen behoort tot de particuliere huursector; een kwart daarvan heeft een huurprijs boven de 510 euro.

Daarnaast is er vanzelfsprekend de niet-honkvaste bevolking in de vorm van stromen toeristen. Er bestaan volgens hetzelfde *Trendrapport* geen specifieke cijfers over het toerisme in de binnenstad, laat staan in het postcodegebied 1012 als zodanig. Omdat een groot deel van de vrijetijdsvoorzieningen en twee derde van alle hotels in de binnenstad zijn gevestigd, geven de algemene cijfers voor Amsterdam echter wel een sterke indicatie voor de aantallen mensen die het stadshart bezoeken.

Het aantal bezoekers aan Amsterdam bedroeg in 2008 ruim 11 miljoen en het aantal bezoeken ruim 49 miljoen. Het aantal dagjesmensen werd voor dat jaar op bijna 5 miljoen geschat en het aantal verblijfsbezoekers op ruim 6 miljoen. Voor 7,3 pro-

cent van de bezoekers (dat zijn er rond de 800.000) zijn coffee-shops en drugs de belangrijkste reden voor een bezoek aan Amsterdam. Hoeveel er precies komen voor de ‘rosse buurt’ zegt het rapport niet.

## **2•5 DE BUREAUCRATIE VAN 1012**

Omdat in Emergo de bouw van een eendrachtiger en daadkrachtiger organisatie van de overheid in het postcodegebied 1012 centraal staat, is het bepaald niet overbodig enige aandacht te schenken aan de instellingen en diensten die in dit gebied de overheid vormen, de samenwerking die aan Emergo vooraf is gegaan, en de wijze waarop afspraken worden gemaakt over de inzet van capaciteit.

Emergo is te beschouwen als een forse stap voorwaarts, die past binnen een ontwikkeling die de laatste jaren al was ingezet, namelijk de integrale samenwerking tussen politie, justitie, Belastingdienst en de gemeente op het gebied van criminaliteitsbestrijding. Soms was deze samenwerking structureel, zoals bij het Horeca Interventie Team (politie, Belastingdienst en Openbaar Ministerie) en het project Vrijplaatsen (Belastingdienst, gemeente, OM en politie) en soms in losse projecten, zoals de vele Van Traa-projecten op het gebied van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarbij de samenstelling van de deelnemende partijen van project tot project verschilden. Ten aanzien van het postcodegebied 1012 ontbrak het tot aan Emergo echter aan de opbouw van een stevige, gezamenlijke informatiepositie ten aanzien van de criminaliteit in het gebied. De samenwerking ten aanzien van het postcodegebied 1012 was hierdoor veelal fragmentarisch.

Alle bij Emergo betrokken partners hebben te maken met een omvangrijk werkgebied, waarbinnen voortdurend keuzes gemaakt moeten worden over de toedeling van capaciteit. Deze keuzes worden voor de middellange en lange termijn gemaakt in meerjarenprogramma's, zoals het Regionaal Veiligheidsplan (RVP), dat door de Amsterdamse driehoek en het Regionaal College wordt vastgesteld, of het meerjarenprogramma van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), waarbij naast de driehoekspartners ook de Belastingdienst betrokken is.

# 2

3

4

5

6

In het algemeen geldt dat samenwerkingsprojecten alleen worden aangegaan als die binnen het meerjarenprogramma passen. Zo viel Emergo onder het Regionaal Veiligheidsplan 2007–2010, waarin het Wallengebied als aandachtsgebied was opgenomen. Slechts in het geval van een (ernstig) incident, zoals de zedenzaak in de kinderdagverblijven of de nood-situatie met betrekking tot gewapende overvallen in de stad, wordt afgeweken van de eerdere afspraken in de meerjaren-programma's.

Onvoorziene gebeurtenissen en beleidsintensiveringen zijn gedurende de looptijd van het project van invloed geweest op de voortgang en de diepgang van Emergo. Zo speelde bijvoorbeeld bij de discussie over het al dan niet opstarten van het coffeeshopproject nadrukkelijk mee dat de georganiseerde hennepteelt niet als onderwerp was genoemd in het RVP 2007–2010. Hoe dan ook, dat er in een context als deze voortdurend keuzes gemaakt moeten worden, is onvermijdelijk, want er zal nooit genoeg capaciteit zijn om elk incident, elke topic of elk probleem direct op te pakken. Onderwerpen moeten worden geagendeerd en gewogen. De mogelijkheden voor onderzoek in postcodegebied 1012 waren en zijn talloos en de hoeveelheid onderzoeksmateriaal maakte een strakke en duidelijke prioritering noodzakelijk.

Ook als is afgesproken om een onderwerp op de agenda te zetten, is niet zonder meer gegarandeerd dat alle gewenste interventies betreffende dat onderwerp ook daadwerkelijk kunnen worden gepleegd. Zo dienen besluiten over het al dan niet instellen van een strafrechtelijk onderzoek in laatste instantie te worden genomen in het zogenaamde Justitieel Overleg (JO). In dit overleg kennen politie en Openbaar Ministerie prioriteit toe aan de aangedragen onderzoeksvoorstellen en wegen deze af naast andere prioriteiten. Daarbij speelt uiteraard ook haalbaarheid van de zaak — in juridische of organisatorische zin — een rol. Het gaat dus, kort gezegd, om een afweging van inspanningen versus reële kans op resultaat.

Formeel beslist de officier van justitie op basis van het opportuniteitsbeginsel. Ook besluiten over het al dan niet instellen van strafrechtelijke onderzoeken in het kader van Emergo werden in laatste instantie in het JO genomen. Hoewel aan Emergo-voorstellen zware prioriteit werd toegekend, kon het toch ge-

beuren dat andere zwaarwegende prioriteiten tot keuzes voor onderzoeken buiten Emergo leidden. De overige partners hadden overigens geen inzage in de overwegingen die hebben geleid tot de genomen besluiten, noch in de overige onderzoeksvoorstellen waarmee de Emergo-voorstellen moesten concurreren.

Dat alles betekende dus dat, hoewel Emergo als prioriteit was aangemerkt op grond van het Regionaal Veiligheidsplan 2007–2010, voor het project een speciaal convenant was afgesloten en er speciaal budget voor was vrijgemaakt, en dat de beslissingen omtrent het oppakken van onderzoeksonderwerpen of het instellen van controles of vervolging in laatste instantie werden gemaakt in de reguliere overlegorganen, waarbij de Emergo-zaken concurrentie ondervonden van andere belangrijke prioriteiten.

Behalve bureaucratische overwegingen waren er ook overwegingen van meer praktische aard die een allesomvattende aanpak in Emergo in de weg stonden. Schaarste aan cruciale specialismen maakte het noodzakelijk om zeer stringente afspraken te maken over de inzet van capaciteit. Zo is er binnen de meeste (recherche)onderzoeken behoefte aan analisten, financieel rechercheurs en ICT-specialisten, alsmede aan ervaren personeel in het algemeen, en ook binnen Emergo moest over de inzet van deze specialisten dus vaak stevig worden onderhandeld tussen de betrokken organisaties.

In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op de organisatiestructuur van de afzonderlijke lokale organisaties die in postcodegebied 1012 opereren.

## **2•5•1 HET POSTCODEGEBIED 1012: EEN NIEMANDSLAND**

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het postcodegebied 1012 als zodanig geen territoriale eenheid vormt van welke instelling of dienst dan ook, niet voor de gemeente of het Stadsdeel Centrum, niet voor de Politie Amsterdam-Amsteland, niet voor het Openbaar Ministerie en ook niet voor de Belastingdienst. Dit wil zeggen dat, als zij gericht rond de misdaadproblemen in dit gebied willen (samen)werken, deze instellingen zich hier intern speciaal op moeten organiseren. Dat dit

# 2

geen sinecure is, spreekt welhaast voor zich in de gebureaucratiseerde samenleving waarin wij leven. Een dergelijke organisatie vraagt van hoog tot laag in deze organisaties om veel overleg: over de inzet, aanschaf en verdeling van schaarse goederen als geld, mankracht, huisvesting en technologie, over prioriteiten in de besteding van deze middelen, over de aard, de vorm, de schaal en de duur van operationele samenwerking, over de daadwerkelijke aansturing van de eigen medewerkers et cetera.

Hier komt in de tweede plaats bij dat de misdaadproblemen die in postcodegebied 1012 aan de orde zijn, zich lang niet alleen binnen de geografische grenzen van dit gebied afspelen. Nederlandse of buitenlandse vrouwen die op het ene moment in de Amsterdamse ‘rosse buurt’ worden uitgebuit, zijn het volgende moment slachtoffer van vrouwenhandel in andere Nederlandse steden of in steden over de Nederlandse grens in België, Duitsland, Frankrijk of Denemarken.<sup>15</sup> Ongebruikelijke of verdachte transacties met onroerend goed in het postcodegebied 1012 kunnen goed worden verricht door (rechts)personen die niet alleen elders in Amsterdam, maar ook elders in Nederland of in het buitenland in vastgoed handelen.

Deze voorbeelden laten enerzijds zien dat de beheersing van de misdaadproblemen in postcodegebied 1012 makkelijk de macht van de plaatselijke overheid te boven gaat en alleen mogelijk is met de medewerking van overheden en (afdelingen van) diensten in andere delen van Nederland of de wereld hieromheen; zij weten op basis van hun eigen gegevens of onderzoeken over bepaalde subjecten — personen, bedrijven en panden — soms meer dan de autoriteiten in Amsterdam. Anderzijds maken deze voorbeelden ook begrijpelijk waarom buitenlandse en andere Nederlandse overheden en diensten veelvuldig zijn betrokken bij onderzoeken die (ook) betrekking hebben op situaties of ontwikkelingen in de binnenstad van Amsterdam: die onderzoeken kunnen zij vaak alleen met hulp van de Amsterdamse overheid, in een van haar vele gedaanten, uitvoeren of voltooien.

Met deze situatie is overigens ook gegeven dat diensten in andere delen van Nederland, bijvoorbeeld de politie of de Belastingdienst, soms beslissingen nemen ten aanzien van personen of bedrijven die (ook) in het postcodegebied 1012 opereren,

zonder dat zij volledig op de hoogte zijn van de lokale situatie en terwijl zij ook niet direct betrokken zijn bij het beleid dat de lokale overheid of de betrokken (lokale afdelingen van die) diensten ten aanzien van dit gebied voeren. Het voorkomen of rechtzetten van dit soort van tegenstrijdigheden vraagt in termen van overleg een grote inspanning van met name de Amsterdamse vertakkingen van nationale overheden of diensten als de Belastingdienst.

## **2•5•2 DE INRICHTING VAN DE GEMEENTE**

Tegen deze achtergrond is het ten eerste van belang om te weten dat de lokale overheid in Amsterdam op twee niveaus meer speciaal haar aandacht gericht houdt op de problemen met zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012. Waar de Centrale Stad in het bijzonder de ontwikkeling van het beleid voor haar rekening neemt, is het Stadsdeel Centrum vooral belast met de uitvoering van het beleid.

Op het niveau van de Centrale Stad hebben met name de volgende drie onderdelen van de Directie Openbare Orde en Veiligheid veel bemoeienis met het postcodegebied 1012.<sup>16</sup>

Ten eerste het Expertise Team, dat instaat voor de beleidsontwikkeling ten aanzien van onder meer de horeca, de coffeshops en de prostitutie.

Ten tweede gaat het om het eerdergenoemde Van Traa-team, dat zich in diverse projecten in de stad richt op het bedenken en uitproberen van bestuurlijke instrumenten om de georganiseerde misdaad te bestrijden, waaronder de aankoop van panden op de Wallen. In de schoot van dit team is trouwens in 2003 het Coördinatiebureau Bibob ondergebracht, dat — het spreekt voor zich — is belast met de toepassing van de Wet Bibob en in deze hoedanigheid veel contacten onderhoudt met bijvoorbeeld het Landelijke Bureau Bibob bij het ministerie van Justitie.

Ten derde was er tot voor kort het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak (SBA). Dit bureau screende potentiële zakenpartners van de gemeente Amsterdam met als voornaamste doel te voorkomen dat de gemeente zaken doet met criminele

# 1 2 3 4 5 6

organisaties. Deze taak is nu gedeeltelijk toevertrouwd aan de Dienst Werk en Inkomen en gedeeltelijk aan het Coördinatie-team Bibob bij het Van Traa-team.

Hiernaast is enkele jaren geleden, in 2006, op het niveau van het Stadsdeel Centrum het Coördinatieteam Wallen geformeerd. Dit team heeft hoofdzakelijk tot doel om zowel door de behoedzame verlening van vergunningen, in het bijzonder via de toepassing van de Wet Bibob, als door verbreding en intensivering van toezicht en handhaving de invloed van criminele functies en actoren in het gebied te doen verminderen. In 2008 werd het Team Veiligheid bij het Coördinatieteam Wallen gevoegd. Het Team Veiligheid richt zich met name op de veiligheid 'voor de gevels', en het Coördinatieteam met name op de veiligheid 'achter de gevels'.

Naast de zedencontroleurs van de politie, onder meer bij Bureau Beursstraat, zijn sinds begin 2010 gemeentelijke toezichthouders aangesteld om via controle op de naleving van de voorwaarden die zijn opgenomen in de exploitatievergunning, misstanden in de raamprostitutie beter te kunnen bestrijden. Sinds maart 2011 is het team compleet.

Verder mag niet uit het oog worden verloren dat in de voorbije jaren de Centrale Stad en het Stadsdeel Centrum een heel samenstel van maatregelen hebben getroffen om de sociale veiligheid in de binnenstad, en met name in het Wallengebied, te vergroten door allerlei vormen van criminaliteit en overlast terug te dringen, in het bijzonder (nep)drugshandel en drugs-overlast, maar ook bijvoorbeeld overvallen, berovingen, vechtpartijen, zakkenrollerij en tippelarij. Hierbij moet worden gedacht aan de bevoegdheid van de politie om bezoekers een gebiedsverbod van 24 uur op te leggen en aan de bevoegdheid van de burgemeester om iemand voor drie maanden en eventueel voor zes maanden te verbannen uit het Wallengebied, aan de oprichting van de Vliegende Brigade met het oog op de toeleiding van verslaafden naar zorgvoorzieningen, aan de frequente toepassing van de ISD-maatregel voor de geharnaste veelplegers, en aan de installatie van meer camera's.<sup>17</sup> Een aantal van deze maatregelen past in de zogenaamde persoons-gerichte aanpak van — vaak verslaafde — veelplegers door politie, gemeente, verslavingszorg et cetera.



## 2.5.3 DE INRICHTING VAN DE POLITIE

De inrichting van de politie met betrekking tot postcodegebied 1012 is als volgt. Dit postcodegebied valt volledig onder District I, District Centrum, van de Politie Amsterdam-Amstelland. Binnen dit district is het postcodegebied 1012 verdeeld over zes wijkteams, waarvan in verband met Emergo het Wijkteam Beursstraat en het Wijkteam Nieuwezijds Voorburgwal de voornaamste zijn. Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is de politie aangewezen als toezichthouder in de raamprostitutie. Deze aanwijzing betreft alleen de bestuurlijke en niet de strafrechtelijke handhaving. De politie beperkt zich daarbij tot detecteren van illegaliteit, gedwongenheid en minderjarigheid. Indien misstanden aangaande de vergunningvoorwaarden worden aangetroffen, wordt dit aan het bestuur teruggekoppeld. De politie draagt uiteraard ook de pet van algemeen opsporingsambtenaar en wordt geacht om direct te kunnen optreden bij constatering van strafbare feiten. Juist om die reden is het bestuurlijke toezicht opgedragen aan de politie.

Daarnaast is er natuurlijk de Dienst Regionale Recherche, die in het bijzonder via het Bureau Jeugd- en Zedenpolitie te maken heeft met de misdaadproblemen in dit gebied. Maar ook andere onderdelen van de Dienst Regionale Recherche moeten hier worden vermeld, zoals het Bureau Financiële en Economische Recherche. Medewerkers van dit bureau worden ook ingeschakeld voor onderzoeken naar witwaspraktijken in de binnenstad, al dan niet in het vastgoed, vaak samen met rechercheurs van het Bureau Zware Criminaliteit en de Vreemdelingenpolitie.

De binnenstad van Amsterdam is evenwel ook onderdeel van het territorium van de Bovenregionale Recherche Amsterdam-Amstelland. Deze recherche richt zich met name op de aanpak van ernstige gevallen van fraude en van milieucriminaliteit, en op de bestrijding van de meer professionele en/of gewelddadige overvallen.<sup>18</sup>

Tot slot is er het Korps Landelijke Politiediensten, dat zowel via de Dienst Nationale Recherche als via de Dienst IPOL op allerhande fronten — al dan niet samen met de wijkteams, de Dienst Regionale Recherche en de Bovenregionale Recherche —

# 1 2 3 4 5 6

in actie kan komen in de Amsterdamse binnenstad. Het kan gaan om gevallen van drugshandel of mensenhandel, maar ook om gevallen van financieel-economische misdaad.

## 2•5•4 DE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

De interne organisatie van het Openbaar Ministerie brengt met zich mee dat ook verschillende onderdelen van deze instelling van doen (kunnen) hebben met de misdaadproblemen die in het postcodegebied 1012 spelen. Net als de Politie Amsterdam-Amstelland kent ook het Arrondissementsparket Amsterdam territoriale en functionele onderdelen. In dit geval zijn met name het (gebiedsgebonden) Team Centrum/Zuid en het Team Specialistische Maatwerkzaken van groot belang. De officieren bij dit laatste team krijgen vaak een speciale deeltaak toegewezen, bijvoorbeeld vrouwenhandel, financiële criminaliteit et cetera. Ook het Team Beleid en Strategie is van belang, gelet op de rol die deze afdeling speelt bij de territoriale en functionele (sub)driehoeken waar keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld en dus sturing wordt gegeven aan opsporing en vervolging, evenals bij de totstandkoming van de 'informatieproducten' die nodig zijn om keuzes te kunnen maken.

Daarnaast kan het Landelijk Parket, dat is belast met het gezag over het Korps Landelijke Politiediensten en dus ook over de Dienst Nationale Recherche en de Dienst IPOL, al dan niet samen met eenheden van het Amsterdamse parket, betrokken raken bij strafzaken die zich geheel of gedeeltelijk afspelen in het postcodegebied 1012.

Bovendien is er het landelijke Functioneel Parket, dat in beginsel via een van de bijzondere opsporingsdiensten, bijvoorbeeld de FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) of de SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst), in het postcodegebied 1012 strafrechtelijke onderzoeken kan instellen naar allerlei vormen van fraude, zoals 'gewone' belastingontduiking, maar bijvoorbeeld ook 'witwassen' van crimineel geld.

## 2.5.5 DE INRICHTING VAN DE BELASTINGDIENST

De Belastingdienst Amsterdam is een van de grotere eenheden van de Belastingdienst. Deze eenheid is competent voor ondernemingen die zijn gevestigd in de gemeenten Amsterdam en Diemen, alsmede voor alle financiële instellingen in Nederland. Gegeven de economische functiemix van het postcodegebied 1012 ligt het voor de hand dat veel onderdelen van deze dienst op de een of andere manier te maken hebben met personen en bedrijven in dit gebied.

Waar het gaat om de fiscale behandeling van de criminogene branches in het hart van Amsterdam, is een aantal onderdelen van belang. Een van de gespecialiseerde onderdelen is belast met het toezicht op de horeca, de prostitutie, de coffeeshops en de opruiming van vrijplaatsen. Dit onderdeel wordt hierbij ondersteund door fiscale surveillanten, die dagelijks het ambtsgebied verkennen, en door taxateurs, die vertrouwd zijn met de vastgoedsituatie in Amsterdam. De aanpak van zogenaamde ABC'ers (Amsterdamse beroepscriminelen), de bestrijding van 'witwassen', informatie-uitwisseling met andere overheidsinstanties en de aanpak van bijzondere fraudepatronen zijn geconcentreerd in het Team Bijzondere Aanpak (TBA). Dit team heeft intensief contact met medewerkers van de gemeente Amsterdam, opsporingsinstanties (veelal de FIOD, SIOD en Arbeidsinspectie) en het Openbaar Ministerie.

De Belastingdienst Amsterdam maakt ook bij de uitoefening van fiscaal toezicht op de hotels een onderscheid tussen horizontaal toezicht (gebaseerd op vertrouwen in de maatregelen die de betrokken bedrijven samen met hun accountants en fiscaal adviseurs hebben genomen) en verticaal toezicht (een oplopend gamma van repressieve maatregelen). Horizontaal toezicht wordt met name toegepast in het hogere segment van de hotelsector.

Bovendien is er een organisatieonderdeel — het Vastgoedkenniscentrum (VKC) — dat gespecialiseerd is in de wereld van het vastgoed. Het adviseert de Belastingdienst in de fiscale behandeling van bijzondere fiscale constructies in het onroerend goed en bij taxaties van bijzondere objecten.

# 2

3

4

5

6

Tot slot moet erop worden gewezen dat het natuurlijk goed mogelijk is dat onderdelen van de Belastingdienst van buiten Amsterdam zich bezighouden met bedrijven die ook zijn vertakt in het Wallengebied. Deze vertakking houdt vanzelfsprekend het risico in dat bij de fiscale behandeling van dergelijke bedrijven onvoldoende rekening wordt gehouden met de wetenschap die bij Amsterdamse onderdelen van de Belastingdienst aanwezig is over hun filialen in het Wallengebied.

## 2•5•6 DE STEDELIJKE EN NATIONALE SAMENWERKINGS-VERBANDEN

Verder moet worden gewezen op het bestaan van allerhande vormen van permanente samenwerking tussen de genoemde instellingen en diensten. Voor het postcodegebied 1012 zijn er twee op regionaal niveau rechtstreeks van groot belang.

Ten eerste betreft het hier de Regionale Stuurgroep Vrijplaatsen, die in 2005 op basis van een convenant d.d. 20 december 2004 is gevormd door de Belastingdienst, de gemeente Amsterdam, de Politie Amsterdam-Amstelland en het Openbaar Ministerie. De acties tegen vrijplaatsen in de binnenstad worden gecoördineerd en administratief ondersteund door het Coördinatieteam Wallen. Bij daadwerkelijke controles berust de coördinatie evenwel bij de politie; zij heeft veel ervaring met actief optreden in de binnenstad en kan tevens de veiligheid van alle medewerkers waarborgen.

In 2008 werd door het 'vrijplaatsenoverleg' met betrekking tot de binnenstad een speciaal 'prostitutievrijplaatsenoverleg' ingesteld met als doel de informatie van alle partijen over de prostitutie — en speciaal informatie over mensenhandel — beter en sneller te delen. Bij dit overleg zijn niet alleen het Stadsdeel Amsterdam Centrum, de Belastingdienst en de Politie Amsterdam-Amstelland — in het bijzonder de Jeugd- en Zedenpolitie — betrokken, maar ook de SIOB, de Dienst Wonen en de Dienst Persoonsgegevens van de gemeente. In 2010 is dit overleg met het oog op een stadsbrede toepassing en uitbreiding van het toezicht op de prostitutie in handen gegeven van de Directie Openbare Orde en Veiligheid.

Ten tweede is er het regionale Horeca Interventie Team, dat wordt bemand door vertegenwoordigers van de Politie Amsterdam-Amstelland en de Belastingdienst. Dit team richt zich met name op de coffeeshops in Amsterdam, dus ook die in de binnenstad: de eigenaar en het personeel worden geïdentificeerd, de omzet wordt vastgesteld, de voorraad drugs wordt gewogen, de prijzen worden vastgelegd et cetera. Waar het gaat om de vergunning of verlening van vergunningen, zou het wenselijk zijn dat ook de gemeente of ten minste het Stadsdeel Centrum zou participeren.

Er bestaan evenwel ook belangrijke samenwerkingsverbanden op nationaal niveau. Hierbij dient met name te worden gedacht aan het Vastgoed Intelligence Centre (VIC), dat is opgericht door de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de politie. Dit centrum kan belangrijke gegevens produceren over de transacties in het onroerend goed: de wisseling van eigenaren, de (wisseling van) waarde van panden, het betrokken notaris kantoor, de tijdstippen waarop panden werden verhandeld et cetera. Verder heeft dit centrum voor zijn analyses ook toegang tot strafrechtelijke en fiscale gegevensbestanden.

## 2.6 BESLUIT

De binnenstad van Amsterdam wordt niet voor niets betiteld als het hart van Amsterdam. Dit gebied speelt in meerdere opzichten een cruciale multifunctionele rol in de hoofdstad van dit land. Is de besturing van dit stadshart dus alleen al vanwege haar maatschappelijke complexiteit een ingewikkelde opgave, zij is dit des te meer omdat dit stadshart geen eenheid van territoriale organisatie vormt voor de meeste instellingen en diensten die er op allerlei manieren mee van doen hebben.

Wanneer bepaalde problemen ertoe nopen dat het openbaar bestuur *pour le besoin de la cause* toch op de schaal van het stadshart wordt georganiseerd, dan brengt deze territoriale verdichting van het bestuur — omdat zij gepaard gaat met de oprichting van operationele hulpstructuren — onvermijdelijk nog meer bestuurlijke complexiteit in de aanpak van die problemen met zich mee. Het convenant dat met betrekking tot het project

# 2

Emergo werd gesloten, is hier — net als het Coalitieproject 1012 overigens — een toonbeeld van. Hierbij komt nog dat er, zoals in dit geval, reeds diverse operationele samenwerkingsverbanden bestaan die ten dele ook zijn bedoeld voor de beheersing van de problemen waar het in dit project om gaat. Hoe verhouden deze samenwerkingsverbanden zich dan tot het nieuwe samenwerkingsverband? Dit vraagt altijd om het nodige overleg, tenzij men ogenblikkelijk zou (kunnen) besluiten om al die vormen van samenwerking in elkaar te schuiven. Om allerhande — ook goede — redenen gebeurt dit gewoonlijk echter niet, bijvoorbeeld omdat de staatkundige positie en taakstelling van sommige betrokken instellingen zich daartegen verzet. In het geval van het Openbaar Ministerie is dit heel duidelijk.

Hoe ingewikkeld een en ander werkelijk is, wordt reeds gedemonstreerd door bovenstaande schets van de inrichting van instellingen en diensten. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet voldoende is om instellingen op een bepaald niveau via vertegenwoordigers of contactpersonen in contact te brengen met elkaar, maar dat het juist de kunst is om te bewerkstelligen dat de operationele diensten en eenheden van deze instellingen daadwerkelijk met elkaar samenwerken rond de vraagstukken waarom het gaat. Het is een heuse opgave hun samenwerking tot een zekere vorm van operationele eenheid te brengen.

De uitdaging van Emergo is verder niet alleen gelegen in de opbouw van een werkbare operationele netwerkstructuur, maar met name ook in de instandhouding van deze structuur op een langere termijn. Hierbij gaat het om verschillende dingen. Ten eerste vraagt dit dat vrijwel constant weerstand moet worden geboden aan de druk vanuit de moederinstellingen om (onderdelen van) zo'n structuur op te geven dan wel af te breken omdat er andere belangrijke prioriteiten opspelen. Ten tweede vraagt het ook dat diezelfde instellingen regelmatig bereid moeten zijn om de nodige gekwalificeerde capaciteit te leveren aan het samenwerkingsverband voor de daadwerkelijke aanpak van de problemen waarvoor het werd opgericht. Anders kunnen in een project als Emergo onmogelijk de gestelde doelen worden bereikt.

3



1

2

3

4

5

6



# DE CRIMINOLOGIE VAN 1012

## 3.1 INLEIDING

Anders dan men zou kunnen verwachten — gelet op de beschrijving van de situatie in de analyses van het Coalitieproject 1012 — is er sinds het rapport van Fijnaut en Bovenkerk uit 1995–1996 over de binnenstad van Amsterdam en in het bijzonder het Wallengebied geen nieuw omvattend empirisch onderzoek naar de misdaadproblemen in dit gebied verricht. Ook de liquidatie van een aantal personen in het begin van deze eeuw, van wie enkelen in de media worden geassocieerd met deze problemen, is geen stimulans geweest voor het verrichten van een dergelijk uitgebreid onderzoek.

Wat geldt voor het onderzoek dat normaal door universiteiten of onderzoeksbureaus wordt verricht, geldt tot op grote hoogte ook voor het (vertrouwelijk) onderzoek dat normalerwijze door de politie in de vorm van criminaliteitsbeeldanalyses wordt gedaan. Bij de opstart van Emergo had de Politie Amsterdam-Amstelland — alleen of in samenwerking met bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam of de Belastingdienst respectievelijk de FIOD — geen min of meer uitgebreid onderzoek in relatie tot het postcodegebied 1012 of, enger, de ‘rosse buurt’ verricht, ook niet in de vorm van analyses door de Criminele Inlichtingen Eenheid. Alleen op het punt van de vrouwenhandel in het Wallengebied werd enkele jaren geleden de beschikbare politie-informatie in een beknopt rapport bij elkaar gebracht. Een en ander wil vanzelfsprekend niet zeggen dat er vóór 2008 in Amsterdam geen opsporingsonderzoeken werden ingesteld die ook zicht boden op de problemen en ontwikkelingen in de binnen-

1  
2  
3  
4  
5  
6

stad. Men denke aan het onderzoek-Holleeder, de onderzoeken met betrekking tot de liquidaties her en der in de stad, het onderzoek naar de Hells Angels, en diverse fraudeonderzoeken in de sfeer van het vastgoed. Ook hadden ambtenaren van het Van Traa-team en het Coördinatieteam Wallen via hun werkzaamheden zicht op de criminogene bedrijvigheid in het gebied. Maar het totaalbeeld was al met al fragmentarisch.

Het feit dat er bij de opstart van Emergo geen algemeen onderzoek omtrent het postcodegebied 1012 voorhanden was, is de reden waarom hier eerst kort iets wordt gezegd over het onderzoek dat in het recente verleden elders in de wereld werd verricht naar de rol die georganiseerde misdaad op allerlei manieren en op allerlei terreinen kan spelen in het leven van grote steden. Zo wordt in elk geval een referentiepunt verschaft voor de beoordeling van de situatie in het hart van Amsterdam, voor zover die via onderhavig project zichtbaar is geworden.

In de voorbije jaren werd er in Amsterdam wél heel wat onderzoek gedaan naar een fenomeen dat juist ook in postcodegebied 1012 als een groot probleem wordt gezien: de prostitutie, en met name de raamprostitutie. Op dit punt kon binnen Emergo dus wel worden voortgebouwd op de inzichten die vroeger werden verworven aangaande dit probleem in de (binnen)stad. Om deze reden wordt dit onderzoek hieronder op hoofdlijnen besproken.

Voor de andere problemen — de coffeeshops en de horeca — die een belangrijke rol spelen in de plannen van de gemeente en van het Stadsdeel Centrum met betrekking tot het postcodegebied 1012, moet bij gebrek aan onderzoek in belangrijke mate worden volstaan met verwijzingen naar onderzoek dat elders in Nederland is verricht. Het is echter wel belangrijk om dit te doen. Zodoende wordt enerzijds immers verduidelijkt welk onderzoek in de praktijk van Emergo op de achtergrond enige rol in deelprojecten heeft gespeeld en wordt anderzijds eveneens op deelgebieden een referentiepunt geboden waartegen, verderop in dit rapport, de eigen bevindingen kunnen worden afgezet.

Omdat problemen als illegale kansspelen in Emergo geen nadrukkelijke rol spelen, wordt de literatuur hieromtrent in dit rapport buiten beschouwing gelaten.<sup>19</sup>

### **3•2 DE ZWARE (GEORGANISEERDE) MISDAAD IN (BINNEN)STEDEN**

Het gebrek aan meer systematisch en diepgaand strafrechtelijk en wetenschappelijk onderzoek aangaande de problematiek van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van de hoofdstad moge in de Nederlandse context opmerkelijk lijken of zijn, bekeken in internationaal verband is het niet zo vreemd: in de voorbije decennia werd zo goed als nergens ter wereld dergelijk onderzoek in grote steden gedaan.<sup>20</sup> Natuurlijk spelen in alle mogelijke studies over de drugshandel, de vrouwenhandel, de wapenhandel, illegale kansspelen et cetera steden een belangrijke rol: zij vormen als het ware de draaischijven in de logistieke processen waarmee het bedrijven van deze misdaden gepaard gaat. Het probleem is echter dat het hier bijna altijd gaat om onderzoek naar die ene kwestie en dat — mede als gevolg van deze fragmentarische en dus eenzijdige kijk op de problemen — gewoonlijk ook wordt voorbijgegaan aan de stedelijke sociale, economische en demografische infrastructuur op grond waarvan deze vormen van misdaad met meer of minder succes (kunnen) worden bedreven. Ook zogenaamde transnationale misdaad kan in steden slechts floreren als zij lokaal is ingebed, dit wil zeggen aansluiting weet te vinden bij personen en bedrijven die thuis zijn in het stedelijke milieu waarin de betrokken (illegale) diensten en goederen worden geproduceerd dan wel op de (witte of zwarte) markt worden gebracht.<sup>21</sup>

Het onderzoek dat nog het meest gemeen heeft met het onderzoek waarop hierboven wordt gedoeld, is het onderzoek dat in de voorbije jaren werd gedaan naar de organisatie en het optreden van de verschillende maffia's in het zuiden van Italië respectievelijk over de maatschappelijke inbedding van La Cosa Nostra in een aantal grote steden in de Verenigde Staten. Daarnaast worden er af en toe soortgelijke studies gepubliceerd over onder meer de rol die de georganiseerde misdaad speelt in Russische steden, maar die zijn door hun kleine aantal niet zo concludent als die over de Italiaanse maffia's in de westerse wereld.<sup>22</sup> Het onderzoek dat is verricht naar de totale controle die drugsbendes uitoefenen op het maatschappelijk leven in (de sloppenwijken van de) Argentijnse en Braziliaanse groot-

# 1

## 2

### 3

#### 4

##### 5

###### 6

steden laten we verder helemaal buiten beschouwing, aangezien de situatie in deze wijken in alle opzichten hemelsbreed verschilt van die in de stadsdelen van Amsterdam.

Waar het gaat om de rol van de Italiaanse maffia — in haar diverse verschijningsvormen — in stedelijke gebieden is het, met het oog op een goed begrip van wat volgt, van belang om erop te wijzen dat haar rol — naast allerlei tussenvormen — twee hoofdvarianten kent.

Ten eerste is er de ‘Italiaanse’ variant, die (kort gezegd) behelst dat de betrokken maffioze ‘broederschappen’ met geweld of de dreiging met geweld de volstrekte macht in een bepaald territorium opeisen en zich op dan wel vanuit dit grondgebied op diverse manieren schuldig maken aan zowel de stelselmatige afpersing van de legale economische sectoren, als de productie en de distributie van illegale goederen en diensten op witte dan wel zwarte markten. Om te begrijpen wat dit concreet betekent, leze men de studies van onder meer A. Blok, D. Gambetta, L. Paoli en R. Saviano.<sup>23</sup> Recent publiceerde R. Sciarrone een artikel over de verstikkende greep van de ‘ndrangheta op het maatschappelijk leven in Calabria.<sup>24</sup>

Ten tweede is er de ‘Amerikaanse’ variant, die er (kort gezegd) op neerkomt dat de maffioze ‘families’ weliswaar niet de macht in een (bepaald deel van een) stad voor zich opeisen, maar — zoals hun Italiaanse tegenhangers — hier evengoed betrokken (kunnen) zijn bij zowel de levering van illegale goederen en diensten op witte en zwarte markten, als vormen van illegale controle op legale economische sectoren zoals de afvalverwerking, de sociale woningbouw of de voedselvoorziening. Met name de onderzoeken van J. Jacobs over de situatie in New York geven een bijzonder goed inzicht in hoe verweven met het maatschappelijk leven zulke ‘families’ in een dergelijke metro-pool kunnen opereren.<sup>25</sup>

De aanklachten die behoren bij de recente arrestaties van bijna 130 maffiosi in New York en omgeving, laten dit overigens op een voortreffelijke manier zien: de leden van de bekende criminele clans in New York (de families Bonanno, Colombo, Gambino, Genovese en Luchese) maken zich aan alle mogelijke delicten schuldig: illegaal gokken, incidentele en stelselmatige afpersing in de bouwnijverheid, drugshandel, woekerleningen, overvallen, heling et cetera. Geweld en dreigen met geweld

tegen personen en goederen is hun handelsmerk. Hun illegale activiteiten werden deels blootgelegd door een criminele burgerinfiltrant ('proactive cooperating witness') die bijna vier jaar lang heimelijke opnamen maakte van gesprekken.<sup>26</sup>

In aansluiting op deze tweedeling is het van belang te wijzen op het onderzoek naar de manier waarop georganiseerde misdaad van Chinese origine in westerse steden opereert. Zeker voor zover dit gebeurt binnen de grenzen van Chinatowns vormt deze georganiseerde misdaad als het ware een combinatie van de beide varianten. In dit geval is er immers sprake van een speciaal gemarkeerd deel van het (binnen)stedelijk grondgebied waarop de betrokken organisaties alle mogelijke illegale activiteiten kunnen ontplooien, gaande van dubieuze investeringen in vastgoed en stelselmatige afpersing van bedrijven tot vrouwenhandel en drugshandel. De beste kenners van Chinese georganiseerde misdaad in het Westen, S. Zang en K.L. Chin, wezen er niet zo lang geleden op dat in Chinatowns nieuwe transnationale netwerken gemakkelijk naast gevestigde criminele organisaties kunnen opereren.<sup>27</sup>

Met deze kenschets van de rollen die Italiaanse maffia's of Chinese bendes kunnen spelen in grote steden is natuurlijk niet gezegd dat in Amsterdam een dergelijke maffia of dergelijke bendes opereren, van eigen bodem dan wel van buitenlandse origine. Maar het is wel nuttig om deze kenschets als referentiepunt in het achterhoofd te hebben bij de beoordeling van de situatie in Amsterdam. Zoals het ook aangewezen is om het oog te houden op de enkele behoorlijk omvangrijke enquêtes die in het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland zijn gehouden onder ondernemers in (bepaalde buurten van) steden met betrekking tot hun ervaringen en inzichten in relatie tot vormen van georganiseerde misdaad zoals stelselmatige afpersing. De uitkomsten van deze studies laten zien dat men — in elk geval in Noordwest-Europa, in tegenstelling tot in Zuid-Italië — erg moet oppassen met 'grote verhalen' in de media over dit soort misdaadproblemen. De concrete ervaringen van de betrokken ondernemers wezen er in het algemeen immers op dat hier meer sprake is van incidentele voorvallen of een zeer beperkt probleem dan van stelselmatige praktijken in hele branches of buurten.<sup>28</sup>

In aansluiting op het bovenstaande is het van groot belang om op te merken dat de beschrijving van de stelselmatige rol die

# 3

maffia's (kunnen) spelen in (economische sectoren dan wel etnische gemeenschappen in) steden of stedelijke gebieden, bepaald niet uit het oog mag doen verliezen dat er reeds in de studies van de onderzoeksgroep-Fijnaut voor de commissie-Van Traa in 1996 op werd gewezen dat georganiseerde misdaad vandaag de dag, binnen en buiten Nederland, in belangrijke mate niet bestaat uit hiërarchische criminele organisaties die hele territoria dan wel markten op illegale manieren beheersen, maar wordt gevormd door grensoverschrijdende netwerken en/of meer plaatselijke samenwerkingsverbanden van personen en groepen die hoofdzakelijk uit winstbejag opereren op zwarte markten en/of witte markten en die bereid en in staat zijn om zich bij de behartiging van hun belangen niet alleen met geweld te keren tegen concurrenten, medestanders, ondersteuners, klanten en slachtoffers, maar ook tegen de overheid in de persoon van politiemensen, officieren van justitie, belastingambtenaren, bestuurders en rechters.

En dit beeld van de situatie is sindsdien niet wezenlijk veranderd. Integendeel, het werd in tal van publicaties steeds weer bevestigd en op diverse manieren verder uitgewerkt. Hierbij kan worden verwezen naar de drie opeenvolgende rapporten over georganiseerde criminaliteit die sinds 1996 — met behulp van een monitor van relevante strafzaken — door het WODC zijn gemaakt, maar ook naar allerlei studies omtrent bijvoorbeeld de productie et cetera van synthetische drugs en nederwiel, en naar de onderzoeken omtrent de grensoverschrijdende zware (georganiseerde) misdaad.<sup>29</sup> In combinatie met wat hierboven werd opgemerkt over de lokale inbedding van transnationale georganiseerde misdaad, betekent dit voor een project als Emergo dat het van uitermate groot belang is om de personen en bedrijven in beeld te brengen die plaatselijk een sleutelrol spelen in die netwerken en/of die sleutelposities innemen in de logistiek van de misdaad die door die netwerken ter plaatse wordt bedreven.<sup>30</sup>

Ten slotte moet worden gewezen op de veelvormige rol die motorbendes als de Hells Angels in grote steden kunnen spelen in de sfeer van de georganiseerde misdaad. Deze rol werd halverwege de jaren negentig voor Amsterdam al belicht in het onderzoek voor de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Niet zo lang geleden heeft C. Morselli minutieus uit de doeken gedaan



hoe (leden van) dit soort bendes in Montréal op allerlei niveaus en op allerlei manieren verwickeld waren en zijn in illegale activiteiten zoals de distributie van drugs, de wapenhandel, de witwassen en de overvallen. De laatste jaren is in Duitsland uitvoerig bericht over de machtsstrijd tussen motorbendes in een aantal grote steden (Berlijn, Hannover, Hamburg et cetera) om de hegemonie in rosse buurten en de controle over de drugs-handel.<sup>31</sup>

### **3•3 DE STAAT VAN HET ONDERZOEK INZAKE HET VASTGOED**

#### **3•3•1 HET ALGEMENE BEELD VAN MALAFIDITEIT IN HET VASTGOED**

Vastgoed, althans de verwerving respectievelijk de verkoop ervan en/of de controle erover en/of het gebruik ervan, speelt een belangrijke rol in georganiseerde misdaad. Vastgoed, en meer bepaald de handel in vastgoed, leent zich voor duurzame en profijtelijke investeringen van zwart/crimineel geld. En wie vastgoed bezit, heeft als vanzelf invloed op de legale en/of illegale exploitatie ervan, in welke vorm dan ook: of het nu gaat om legale verhuur van woonruimte, om de teelt van nederwiet, of om vergunde dan wel gedoogde bedrijvigheid. Dit is ook de ratio achter het beleid van de gemeente Amsterdam om vastgoed in de binnenstad uit malafide handen te halen en in bonafide handen te brengen. Geïnspireerd door de sanering van de Zeedijk, waarbij namens de gemeente 60 procent van de Zeedijk is opgekocht en opgeknapt door de nv Zeedijk, zijn in de voorbije jaren met dit doel ruim honderd panden van eigenaar gewisseld.

Hierbij moet voor de goede orde wel meteen onderscheid worden gemaakt tussen aankopen die werden gedaan in de periode 1997–2007, en die welke in de periode na 2007 hebben plaatsgevonden. In de eerstgenoemde periode zijn een kleine honderd panden voornamelijk gekocht om ze uit handen van criminelen te houden, om een einde te maken aan de ongewenste rol die ze in het Wallengebied speelden, dan wel om ze te restaureren. In de laatstgenoemde periode is — te beginnen met

1  
2  
3  
4  
5  
6

de aankoop van ‘de panden van Geerts’ — een aantal panden gekocht in het kader van de functionele herordening van de binnenstad; de persoon in wiens handen die panden zich bevonden, deed er niet toe.

Dat er alle reden is voor zorg omtrent de handel in vastgoed, is in de voorbije jaren niet alleen gebleken in de grootschalige zwendel met vastgoed aan de top van het bedrijfsleven, maar is — in relatie tot georganiseerde misdaad — met name ook gedemonstreerd in het rapport van B. Unger e.a. uit 2006: *The amounts and the effects of money laundering*.<sup>32</sup> In dit rapport wordt namelijk geschat dat er jaarlijks voor 18,5 miljard wordt witgewassen in Nederland en dat investeringen in vastgoed een van de belangrijkste kanalen vormen waarlangs dit gebeurt. Van die 18,5 miljard zou 14,7 miljard afkomstig zijn van in het buitenland gepleegde criminaliteit en 3,8 miljard van Nederlandse criminaliteit. Het overgrote deel van dit geld (70 procent) zou afkomstig zijn van de een of andere vorm van fraude, 20 procent van allerlei vormen van drugscriminaliteit en 10 procent van onder meer prostitutie en illegale kansspelen.

Juist omdat de onderzoekers ook zelf aangaven dat er toch wel de nodige onduidelijkheid bestond over de schaal en de manieren waarop er wordt witgewassen in de Nederlandse vastgoedsector, is op dit punt door Unger e.a. in de voorbije jaren in twee steden — Maastricht en Utrecht — aanvullend onderzoek gedaan.<sup>33</sup> In dit onderzoek is aan de hand van zeventien indicatoren voor ongebruikelijke transacties in onroerend goed nagegaan in hoeveel gevallen er in deze steden mogelijk van zulke transacties sprake was tussen 2002 en 2006. De onderzoekers kwamen in eerste instantie uit op het (geringe) aantal van in totaal 150 verhandelde panden waarmee blijkens meerdere van de gebruikte criteria wellicht ‘iets’ aan de hand kon zijn. Deze 150 panden werden ter wille van het onderzoek gemixt met 50 ‘normale’ panden. Nader onderzoek van de transacties met betrekking tot die 200 panden leidde tot de bevinding dat in totaal 36 panden inderdaad ‘opmerkelijk’ waren. De beschikbare bronnen lieten echter niet toe om uit te maken in welke gevallen nu precies sprake was geweest, of niet, van criminele investeringen. Om dit te kunnen zeggen zou meer diepgaand fiscaal en strafrechtelijk onderzoek moeten worden gedaan.

De noodzaak om dergelijk diepergaand onderzoek in te stellen om erachter te komen hoe het werkelijk zit met bepaalde investeringen, is ook duidelijk gebleken uit de studies die in de voorbije jaren zijn verricht naar malafide praktijken in de sector van het vastgoed, in het bijzonder de deelsector van de woningbouw. In de eerste belangrijke studie, die van H. Ferwerda e.a., werd aan de hand van tal van voorbeelden, geplukt uit de praktijk in de vier grote steden, dus ook Amsterdam, uiteengezet waaruit die malafiditeit kan bestaan:

- ▶ Bij de exploitatie van vastgoed: onrechtmatige bewoning of onregelmatige verhuur, bijvoorbeeld onder- of doorverhuur aan (te grote groepen) illegale vreemdelingen, maar ook herbestemming van panden, bijvoorbeeld door verbouwing tot illegaal pension, gebruik van panden voor criminele activiteiten zoals de productie of distributie van drugs en huisvesting van verhandelde prostituees, en gebruik van panden als dekmantel voor illegale activiteiten: op het eerste gezicht een bonafide onderneming, een hotel of een supermarkt, maar in feite een kanaal voor het witwassen en/of het verplaatsen van geld.
- ▶ Bij de speculatie met vastgoed: verkoopcarroussels, hypotheekfraudes, loan-back-constructies, renovatie van panden met zwart geld, woekerleningen et cetera.

Opmerkelijk is dat bij de meeste vormen van deze malafiditeit legale oftewel reguliere actoren een cruciale rol spelen, onder meer makelaars, notarissen, taxateurs, veilingmeesters en bemiddelingsbureaus. Met andere woorden: die malafiditeit is in hoge mate ingebed in de normale structuur van de vastgoedbranche. In hoeverre deze structuur zélf georganiseerde criminele netwerken de gelegenheid biedt zich te nestelen in de “bovenwereld” kan op basis van deze studie niet worden beantwoord’. Dat vastgoed als zodanig een belangrijke logistieke grondslag vormt voor hun illegale activiteiten, kan vanzelfsprekend wél worden afgeleid uit een aantal voorbeelden in deze studie. Maar deze vaststelling bevat op zich niets nieuws. Zij vormt immers de grondslag van het aankoopbeleid dat Amsterdam al vele jaren met betrekking tot vastgoed voert in het postcodegebied 1012.<sup>34</sup>

1  
2  
3  
4  
5  
6

Uit de vervolgstudie die het WODC op basis van twaalf strafrechtelijke onderzoeken deed naar illegale en criminele praktijken in de woningsector, komt niet een wezenlijk ander beeld naar voren dan in de zojuist besproken studie wordt gepresenteerd.<sup>35</sup> Wel krijgt dat beeld in deze vervolgstudie — door de grotere beschikbaarheid van belangrijke gegevens — meer scherpte en diepgang. Waar het gaat om de laakbare praktijken zelf is er in veel gevallen sprake van kleinere en grotere netwerken van personen en bedrijven die (ook) door middel van vernieling en intimidatie ten overstaan van huurders het vastgoed dat ze bezitten of waar ze controle over uitoefenen, zo winstgevend mogelijk proberen te exploiteren. Deze netwerken of in elk geval de centrale figuren hierbinnen kunnen echter tegelijkertijd ook belangrijke rollen spelen in de bedrijvigheid van heuse criminele groeperingen, bijvoorbeeld door hand-en-spandiensten te leveren bij de illegale verhuur van panden of de aanmaak van valse hypotheekaktes.

Bovendien blijkt uit deze vervolgstudie dat de meeste hoofdverdachten primair opereren vanuit een legale, wettige positie: zij zijn handelaren in onroerend goed, verdienen hun kost in de financieel-administratieve sfeer of treden op als notaris. Hun wettige positie vormt dus het vertrekpunt voor hun illegale activiteiten. En deze activiteiten nemen vervolgens een structurele plek in de bedrijfsvoering in: meer en meer gaan legaal handelen en illegaal optreden hand in hand. Hun malafide activiteiten hebben dan geen incidenteel karakter meer, maar worden systematisch en routinematig binnen de 'normale' bedrijfsvoering ontplooid. Wanneer zij plaatsgrijpen in het kader van criminele organisaties, is zonneklaar sprake van de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld waarnaar twee jaar geleden een werkgroep van de Tweede Kamer onderzoek deed.<sup>36</sup> Dat het ook met behulp van strafrechtelijke onderzoeken niet altijd eenvoudig is om dergelijke verwevenheid — ook als zij de vorm aanneemt van 'verwijtbare betrokkenheid' — aan te tonen, bemoeilijkt de publieke discussie over dit vraagstuk echter aanzienlijk, zeker in het geval van beroepsbeoefenaren die qualitate qua beschikken over een beroepsgeheim, zoals notarissen.<sup>37</sup>

In aansluiting op het bovenstaande moet worden gewezen op het onderzoek naar het mogelijk misbruik van buitenlandse rechtspersonen door criminele groeperingen om in Nederland

allerlei illegale dingen te doen, zoals investeringen in vastgoed met ‘gewit’ crimineel geld. Dit onderzoek heeft aangetoond dat het hier niet enkel gaat om een theoretische mogelijkheid, maar om een werkelijk bestaande praktijk. Er moet dus serieus rekening mee worden gehouden dat dit ook in de binnenstad van Amsterdam gebeurt. Waarbij wel meteen moet worden aangetekend dat het vanwege allerhande complicaties, onder meer in de sfeer van de internationale strafrechtelijke samenwerking, gewoonlijk niet eenvoudig is om zulk misbruik aan te tonen.<sup>38</sup>

### **3•3•2 DE ZAAK-HOLLEEDER: EEN VOORBEELD VAN AFPERSING IN HET VASTGOED**

Tot slot mag niet voorbij worden gegaan aan de mogelijkheid van afpersing in de wereld van het vastgoed. Het beruchtste voorbeeld hiervan in Amsterdam vormen ongetwijfeld de afpersingen ten aanzien van W. Endstra, C. Houtman en R. Friedländer door W. Holleeder, waarvoor deze laatste door het Amsterdamse gerechtshof op 3 juli 2009 werd veroordeeld tot negen jaar gevangenisstraf.<sup>39</sup> Inmiddels heeft de HR de uitspraak van het gerechtshof op 12 oktober 2010 bevestigd.<sup>40</sup> Dit is evenwel niet het enige voorbeeld van afpersing in de vastgoedsector; het komt meer voor.<sup>41</sup> Een zeker zo duidelijk voorbeeld in het postcodegebied 1012 betreft de afpersing — met list en (geloofwaardige dreiging met) zwaar geweld door een professionele afperser — van een zakenman voor wellicht 4 miljoen maar in elk geval circa 2,5 miljoen gulden met betrekking tot de transactie van een pand in de Spuistraat. De dader werd voor onder andere deze afpersing op 6 december 2006 veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht jaar. Bij de oplegging van deze straf woog voor de rechtbank ‘de meedogenloze en structurele wijze waarop verdachte zich van criminele activiteiten bedient’ zwaar mee. Verder wees de rechtbank in de strafmotivering terecht op het feit dat ‘de praktijken van de verdachte een verloederende werking hebben op het zakenverkeer’.<sup>42</sup>

In de voorbije jaren hebben zich in Amsterdam nog diverse andere (bewezen) gevallen van afpersing voorgedaan, maar die staan — voor zover zichtbaar — niet (ook) rechtstreeks in relatie tot het vastgoed dan wel de bedrijvigheid in het postcodegebied

# 1

## 2

### 3

#### 4

##### 5

###### 6

1012. Hierbij kan worden gedacht aan algemeen bekende zaken als de zaak-De Vlieger, de zaak-Melchior en de zaak-1KFA, maar er hebben zich — afgezien van de overvallen waarvan de daders werden veroordeeld voor afpersing — ook minder bekende gevallen voorgedaan van regelrechte en onversneden afpersing. Ook bij al deze gevallen is het evenwel opmerkelijk dat de afpersing beperkt bleef tot één familie en/of één bedrijf. Bij de (voorgeselecteerde!) afpersingen die sinds 2003 zijn opgenomen in Rechtspraak.nl zit in elk geval geen geval waarin sprake was van afpersing op een bepaald stuk van het grondgebied van Amsterdam of waarin (een deel van) een bepaalde economische sector stelselmatig werd afgeperst, waar dan ook in Amsterdam.<sup>43</sup>

Overigens kunnen niet alleen handelaren in vastgoed of projectontwikkelaars worden geconfronteerd met afpersingsproblemen. Het kan ook beoefenaren van vrije beroepen treffen, in die zin dat zij met (dreiging van) geweld worden geprest om ter wille van de begunstiging van criminele activiteiten misbruik te maken van hun bevoegdheden en privileges.<sup>44</sup>

### 3•4 DE STAAT VAN HET ONDERZOEK INZAKE DE PROSTITUTIE

In het nabije verleden werd bij herhaling een beeld geschetst van de prostitutiesector in Amsterdam.<sup>45</sup> Hieronder wordt vervolgens sprekend de aandacht geconcentreerd op de prostitutie in het postcodegebied 1012. Gegeven de bestaande toestand van het onderzoek brengt dit met zich mee dat enerzijds met name de raamprostitutie in het Wallengebied wordt besproken, en anderzijds vooral de escortprostitutie in relatie tot het hotelwezen in het postcodegebied als zodanig.<sup>46</sup>

#### 3•4•1 DE OPKOMST VAN DE SEKSBUSINESS IN HET WALLENGEBIED

Bij tijd en wijle wordt er met een zekere nostalgie gesproken en geschreven over de wereld van de Wallen.<sup>47</sup> De fijnmazige structuur van het gebied, de grachten, de afwisselende bebouwing en de vele kleurrijke bewoners ervan werken dit mede in de hand.

De politieliteratuur die over de prostitutie in dit gebied bestaat, laat van het nostalgische beeld echter niet veel heel. Dat is één lang verhaal van armoede, uitbuiting, geweld en bedrog.<sup>48</sup> En de analyse die de officier van justitie F. Hartsuiker nog in 1965 in zijn proefschrift maakte van de verschillende types souteneurs in Amsterdam, biedt geen ander beeld van de situatie vóór de jaren vijftig.<sup>49</sup> Ook andere insiders dan politiemensen en officieren van justitie, bijvoorbeeld de huisarts J. Groothuyse, keken evenwel zo tegen de toestand in het Wallengebied aan.<sup>50</sup>

Deze laatste heeft trouwens scherper dan politiemensen beschreven hoe vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw de organisatie van de prostitutie in dit gebied stap voor stap op een andere leest werd geschoeid. Waar zij traditioneel kleinschalig — verspreid over wat pandjes, cafés en hotelletjes — werd bedreven en bovendien verregaand was verweven met het alledaagse sociaal-economische leven in het gebied, werd zij toen meer en meer grootschalig uitgebouwd tot een zelfstandige bedrijfstak die het hele leven in buurten, straten en straatjes domineert. Groothuyse beschrijft deze ingrijpende, structurele transformatie van de rosse buurt in 1970 in zijn proefschrift over de arbeidsstructuur van de prostitutie in het Wallengebied als volgt:

..... Nu de kleine bedrijfjes in de binnenstad, de winkeltjes en wat dies meer zij, langzaam maar zeker vervangen worden door prostitutie-adresjes, moeten we ons verder nog afvragen hoe de conventionele buurtbewoners reageren op het milieu om hen heen. Om een voorbeeld te noemen: de Molensteeg was vroeger een neringstraatje van de middenstand, de ene zaak na de andere is verdwenen en het zijn kleine 'publieke huisjes' geworden. Vraagt men nu aan de overgebleven bewoners, wat zij ervan vinden dat plotseling een zaak tot een 'kast' wordt omgebouwd, dan is de reactie ongeveer: 'Op de meiden valt niet veel aan te merken, maar de rust, de vanzelfsprekendheid van het dagelijks contact met de buurt en de gemoedelijkheid gaan verloren, omdat het geheel tot een drukke uitgaanswijk is ontaard.' Tot diep in de nacht dreunen de jukeboxen, worden deuren open en dicht gesmeten, komen er claxonnerende auto's langs, zitten er 'kerels' van allerlei nationaliteiten op de stoep of doen hun plasje tegen de deuren aan. 'Import-pooiers' zitten te gokken op een stoeprand en blijven

# 1

## 2

### 3

#### 4

#### 5

#### 6

dat de hele nacht volhouden. Per vitrine (per raam) en per deur zijn er langzamerhand te veel prostituees gekomen, d.w.z. een pandje waar aanvankelijk slechts één meisje werkte, wordt door verdere kamerverdeling omgebouwd in een adresje, waar wel drie 'peesbedden' kunnen staan met als gevolg dat het lawaai en het aantal klanten verdrievoudigd wordt.<sup>51</sup>

Heel anders dan de journalist B. Middelburg eind jaren tachtig zou doen met zowel de uitbouw van de seksbusiness als de gokbusiness in het Wallengebied, besprak Groothuyse in zijn proefschrift dus niet welke de drijvende krachten achter deze seksuele commercialisering van het Wallengebied waren of welke partijen daar op welke manieren belang bij hadden of er in elk geval het meest van profiteerden.<sup>52</sup> De Engelse socioloog M. Punch, die zich in die jaren als geen ander vertrouwd had gemaakt met het politiewerk in het Wallengebied, ging eveneens voorbij aan de ontwikkeling van structurele en persoonlijke machtsposities in het gebied. Als geen ander beschreef hij wél de enorme sociale onveiligheid waaraan het hele gebied sedert de jaren zestig in termen van criminaliteit en overlast ten prooi was gevallen. Het hart van de oude stad leed als het ware aan een permanent hartinfarct.<sup>53</sup>

Hoe de uitbouw van de seksindustrie in Amsterdam in de jaren zeventig enerzijds mogelijk werd door de veranderende opvattingen over seksualiteit en anderzijds werd bevorderd door de toestroom van toeristen van over de hele wereld, werd in de tweede helft van de jaren tachtig voor het eerst grondig empirisch onderzocht door S. van der Poel. In haar proefschrift over allerlei vormen van professionele jongensprostitutie in de stad (straatprostitutie, callboys) besteedde zij de meeste aandacht aan de georganiseerde vorm van dergelijke prostitutie, dat wil zeggen de prostitutie in seksclubs van mannen voor mannen die in veel opzichten functioneren als 'aannemersbedrijven'.<sup>54</sup> De exploitant neemt aan de ene kant mensen aan die bepaalde vaste taken in het bedrijf verrichten (barkeeper, bedrijfsleider) en schakelt aan de andere kant allerlei dienstverleners in om het bedrijf te kunnen runnen (boekhouder, schoonmaakbedrijf, taxichauffeur). De prostituees werken in dit bedrijf als waren zij 'kleine zelfstandigen': zij verdienen alleen wat als er klanten



van hun diensten gebruikmaken, en van wat zij dan verdienen moeten zij een deel aan de exploitant afstaan.

L. van Mens, die in dezelfde jaren een proefschrift schreef over 'vrouwelijke' seksclubs en over privéhuizen voor mannen in Rotterdam, kwam op dit punt overigens tot soortgelijke bevindingen als die van Van der Poel. Interessant met het oog op wat volgt zijn met name opmerkingen over de economische concentratie in dit deel van de seksindustrie: de eigendom van een groot deel van de betrokken bedrijven was in handen van een beperkt aantal rechtspersonen; bijna de helft van de dertig seksclubs was zelfs het eigendom van een en dezelfde persoon. Deze concentratie van bedrijven gebeurde vrijwel altijd via overname van bestaande seksbedrijven en had vooral tot doel om de markt te beschermen tegen meer concurrenten. Soms gebeurde dit laatste ook op een andere manier: door bedreiging van nieuwkomers op de markt.<sup>55</sup>

### 3•4•2 DE ESCORTSERVICES EN HET HOTELWEZEN

In de studie van Van der Poel spelen hotels en hotelletjes in het centrum van Amsterdam een belangrijke rol. De 'uurhotelletjes' zijn belangrijk voor bepaalde soorten straatprostituees. De betere hotels zijn zowel belangrijk voor de seksclubs (omdat een belangrijk deel van hun klandizie daarvandaan komt, liggen ze in hun buurt) als voor de callboys: hun klanten zitten vaak op een hotelkamer. En hotels zijn nog steeds belangrijk, namelijk voor allerlei vormen van escortprostitutie. Dit blijkt uit de twee studies die in de voorbije jaren zijn verricht omtrent de escortbranche in Amsterdam.

De eerste studie werd in 2000 gepubliceerd door het Bureau Eysink Smeets en Etman. Zij vormde de neerslag van een onderzoek dat het jaar daarvoor op verzoek van de toenmalige Wallenmanager was ingesteld.<sup>56</sup> In dit rapport wordt duidelijk aangegeven dat het om allerlei redenen niet eenvoudig is om een goed beeld te krijgen van de samenstelling van de escortbranche, maar dat er goede redenen zijn om aan te nemen dat achter de ruim honderd aanbieders een veel kleinere groep van maximaal vijftien (middel)grote eigenaren schuilgaat. Deze aanbieders verzorgen tezamen een aanbod dat reikt van de top in onder meer

# 3

vijfsterrenhotels (10 procent) en dat gaat tot op de bodem: seks in toiletten en in parkeergarages (20 procent) — met alles wat daar aan hogere en lagere middenmoten tussen zit. Het hogere segment van de markt bedient vooral buitenlandse en Nederlandse zakenmensen, ‘bekende Nederlanders’, Amsterdammers met geld en ook wel wat toeristen. Hoe lager het niveau, hoe meer er overigens wordt gewerkt met vrouwen dan wel mannen die illegaal werken en/of illegaal in Nederland zijn.

Opmerkelijk is dat vijf grote escortbureaus zich met name richten op de hotelmarkt. En hun bedrijvigheid schept in de hotels normaal geen problemen: ‘Volgens escorts is het bij de meeste hotels niet moeilijk binnenkomen.’ Een belangrijke voorwaarde is dat je netjes gekleed bent en dus niet opvalt tussen de gasten. ‘De escort meldt eventueel aan de receptie dat hij/zij komt voor een persoonlijke afspraak — inschrijving is niet nodig — waarna de escort de klant bezoekt.’ Daarnaast opereren er in het hogere segment van de hotelsector ook zelfstandige escorts. Zij leggen bijvoorbeeld in de disco’s van hotels contact met klanten en gaan vervolgens mee naar hun kamer. Zolang de gasten dit leuk vinden, doet het hotelpersoneel er gewoonlijk niet moeilijk over. Escortexploitanten denken daar natuurlijk anders over en worden soms ook wel getipt door hotelpersoneel over deze praktijk.

Bijna elke exploitant die wordt gevraagd naar banden tussen escortservices en het criminele milieu in Amsterdam, ontkent dat die banden bestaan. Andere informanten van de onderzoekers spreken dit echter tegen. Het zou met name in het lage segment van de branche zijn dat ‘criminelen en klungels’ de markt verpesen. Het geld dat hier wordt verdiend, zou echter niet interessant zijn voor serieuze criminele organisaties.

De tweede studie werd in 2007 gepubliceerd door M. Eysink Smeets e.a. en behelsde als het ware een update van de eerste studie.<sup>57</sup> Ook toen was het nog niet eenvoudig om een beeld te krijgen van dit deel van de Amsterdamse seksmarkt. Niettemin wijst alles erop dat de piramidale structuur van de branche nog steeds bestaat, met twee kanttekeningen deze keer. De eerste is dat er nu ook aanbieders uit het buitenland in het hogere segment van de markt opereren; zo blijkt een van de bekendste aanbieders van ‘hotelwerkers’ te opereren vanuit Oost-Europa. De tweede kanttekening is dat er aan de onderkant van de

piramide nu een groep van lieden is aangetroffen die in het rapport wordt omschreven als 'faciliteerders, pimps en mensenhandelaren'.

Hierbij sluit de bevinding aan dat volgens de onderzoekers het louche deel van de escortbranche in de voorbije jaren groter was geworden dan het niet-louche deel. Bij dat louche deel moeten zowel in termen van legaliteit als in termen van menselijke zorgvuldigheid (zorg voor de escorts en soms ook gedrag jegens klanten) naar hun mening duidelijk vraagtekens worden geplaatst. Een deel van de ondernemers maakte er tegenover de onderzoekers trouwens zelf ook geen geheim van dat zij criminele antecedenten hadden in de sfeer van vals geld, oplichting, geweld en, minstens in één geval, mensenhandel.

Van hieruit was de stap naar de vraag van criminele verwevenheid van (delen van) de escortbranche niet groot. Deze vraag moet in een aantal opzichten met ja worden beantwoord: incidenteel is er sprake van witwassen, de rol van buitenlandse, met name Roemeense bemiddelaars, faciliteerders en mensenhandelaren is toegenomen (en dus is het geen wonder dat op het laagste niveau vooral vrouwen uit de Balkan, in het bijzonder Roemenië, werkzaam zijn), en enkele escortondernemers die wegens 'zeer zware delicten' in de gevangenis zaten, leken van daaruit hun bureau via tussenpersonen te kunnen voortzetten.

Overigens is het in dit verband opmerkelijk dat de onderzoekers — om een idee te krijgen van het aantal escorts dat actief in Amsterdam opereert (naar schatting tussen de 350 en 500) — hotelportiers in een aantal hotels hebben gevraagd hoeveel escorts zij in één week in hun hotel signaleren. Dit wil immers zeggen dat in elk geval voor de onderzoekers een aantal hotels in Amsterdam kennelijk behoort tot de infrastructuur voor het bedrijven van deze vorm van prostitutie. En dit blijkt ook uit de schattingen die zij hebben gemaakt van de aantallen klanten naar de plaatsen die het meest in aanmerking komen voor een afspraak. De plaats van afspraak is in gelijke mate verdeeld over hotels en privéadressen, waarbij het natuurlijk vooral de buitenlandse klanten zijn (zakenlieden en toeristen) die gebruikmaken van hotels.

In het recente rapport van A. van Wijk e.a. over de prostitutie in Amsterdam wordt aangegeven dat er momenteel III namen

# 1

## 2

### 3

#### 4

##### 5

###### 6

van escortbureaus in Amsterdam circuleren en dat hierachter al met al 39 exploitanten schuilgaan, van wie een minderheid overigens nog steeds op de rand van de illegaliteit opereert (zonder de vergunning die sinds 2008 verplicht is). De piramidale structuur in de branche bestaat nog steeds: een beperkt aantal bedrijven bezet het topsegment en hogere midden-segment, vele zogenaamde hit-and-runbedrijven vormen de absolute onderkant.

De georganiseerde escortbranche bestrijkt echter maar een deel van de markt. Het totale aantal actieve vrouwelijke escorts dat in Amsterdam (en omgeving) opereert ('vrouw voor man'), wordt door deze onderzoekers immers geschat op 736 à 930 en van hen werken er weliswaar 536 tot 580 in het kader van een bureau, maar opereren er 200 tot 350 zelfstandig (een groot deel van de vrouwelijke escorts die aan een bureau zijn verbonden, heeft overigens een Oost-Europese achtergrond). Bovendien zijn er nog 478 escorts 'man voor man', van wie er slechts 78 zijn gelieerd aan bureaus en 400 zelfstandig werken.

De plaatsen waar de seksuele diensten door escorts worden verleend, zijn nog altijd ofwel de eigen woning van de escort — en in dit geval is sprake van illegale prostitutie — dan wel de woning van de klant ofwel een hotelkamer.<sup>58</sup> In het laatste geval is er alleen sprake van illegale prostitutie indien er door de escort of door de escortservice een kamer wordt gehuurd en daar klanten worden ontvangen. Van illegale prostitutie is dus geen sprake als de escort een klant op zijn of haar kamer opzoekt.

A. van Wijk e.a. suggereren in hun rapport — zonder dat zij op een duidelijke manier het zojuist genoemde onderscheid maken — enerzijds dat de illegale hotelprostitutie toeneemt en dat de medewerkers van hotels op de hoogte zijn van deze praktijk maar haar niettemin faciliteren als de seksuele dienstverlening niet te opzichtig gebeurt, en anderzijds dat het blijken hun eigen onderzoek evenwel nog altijd de vraag is op welke schaal illegale hotelprostitutie nu werkelijk plaatsvindt en of er ondertussen niet al weer een verschuiving plaatsvindt naar vakantiehuisjes en dergelijke.<sup>59</sup> Het Coördinatieteam Wallen en ook de politie ontvangen overigens geen signalen dat illegale prostitutie (in de formele zin van het woord) voorkomt in hotels in de binnenstad. Zij hebben de indruk dat deze vorm van pros-

titutie vanwege de bereikbaarheid veelal plaatsvindt in hotels aan de rand van Amsterdam.

Bij het bovenstaande dient meteen te worden aangetekend dat de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar laatste rapport ook veel aandacht heeft gevraagd voor het fenomeen van de 'illegale prostitutie in hotels'. Het is voor haar evenwel nog een vraag in hoeverre het hotelpersoneel op de hoogte is van deze prostitutiepraktijk respectievelijk eraan meewerkt door tegen betaling actief te bemiddelen. Als dit laatste het geval is, functioneert het betrokken hotel ook volgens haar in feite regelrecht als een bordeel en zou het hier dus een vergunning voor moeten aanvragen.<sup>60</sup>

### **3•4•3 DE (RAAM)PROSTITUTIE (IN HET WALLENGEBIED)**

#### **» EEN TOONBEELD VAN DE 'GLOCALISERING' VAN DE PROSTITUTIE**

Hoezeer ook de illegale kant van de plaatselijke seksbusiness, in de vorm van uitbuiting van (buitenlandse) prostitué(e)s, meer en meer onderdeel is geworden van de globalisering van de wereldgemeenschap, kan makkelijk worden opgemaakt uit de (zevende) rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel over 2008. De meeste (mogelijke) slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie hier te lande zijn niet alleen afkomstig uit Nederland, maar komen uit alle windstreken van de wereld, uit Oost-Europa, met name Roemenië en Bulgarije, en ook uit China, Nigeria en Sierra Leone.<sup>61</sup> In het Jaarverslag 2009 van het Belgische Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding wordt eenzelfde beeld van de situatie in België geschetst. Ook hier worden op enigerlei schaal zowel kwetsbare vrouwen uit eigen land en andere Europese landen, als vrouwen uit andere werelddelen stelselmatig seksueel uitgebuit.<sup>62</sup> Deze 'glocalisering' — wereldwijde (globale) ontwikkelingen manifesteren zich ook altijd op bepaalde locaties — van de vrouwenhandel wordt met name zichtbaar in de raamprostitutie.<sup>63</sup>

Een belangrijke vaststelling in laatstgenoemd jaarverslag is evenwel dat de criminele organisaties die zijn betrokken bij deze vorm van mensenhandel, zich gedragen als lerende organisaties

# 1 2 3 4 5 6

en er dus van alles aan doen om die zichtbaarheid te beperken. De prostitutienetwerken reageren met andere woorden op de strengere vormen van toezicht en repressie die de laatste jaren zijn geïntroduceerd en proberen dus de gewelddadige uitbuiting van de vrouwen te maskeren en hun eigen positie in het criminele systeem af te schermen. De camouflagetechnieken die zij inzetten, bestrijken een heel gamma: vrouwen officieel tot (schijn)zelfstandigen maken, het huren van een 'raam' voorstellen alsof het gewoon een vorm van kamerhuur is, het inzetten van stromannen in exploitatiebedrijven en via ogenschijnlijke win-winsituaties vrouwen in de waan brengen dat ze niet worden uitgebuit en dus geen reden hebben om zich te beklagen bij politie en justitie.

Bekijkt men tegen deze achtergrond de raamprostitutie in het postcodegebied 1012, en met name in de Wallengebied, dan is het niet verwonderlijk dat zij op het niveau van de prostituees als het ware een microkosmos vormt: afgezien van een straatje met Zuid-Amerikaanse travestiete prostitué(e)s staan en zitten er — naast Nederlandse vrouwen — vrouwen uit alle eerdergenoemde delen van de wereld 'achter de ramen'. In het recente, hierboven al eerder geciteerde rapport van Van Wijk naar de prostitutiebranche wordt op basis van gegevens van de GGD over de periode 2005–2007 gemeld dat de meeste vrouwen in de hele Amsterdamse raamprostitutie (dus inclusief de raamprostitutie in het Singelgebied en ook die buiten het 1012-gebied in het gebied rond de Ruysdaelkade) uit Centraal/Oost-Europa (529) en Latijns-Amerika (487) komen, en voor het overige vooral uit Nederland (286), andere EU-landen (246), Noord-Afrika (199) en Azië (59).

Zij tekenen hier wel bij aan dat het buitengewoon moeilijk is om over langere periodes aan de hand van verschillende bronnen — politie, GGD, gemeente, Belastingdienst — juiste cijfers te produceren over het aantal vrouwen in de raamprostitutie.<sup>64</sup> De politie bijvoorbeeld registreert de prostituees niet, en al helemaal niet op etniciteit. Hoe dan ook, uitgaand van het huidige aantal 'ramen' in het Wallengebied (290), het aantal shifts (2), het aantal werkplekken (aantal 'ramen' maal aantal shifts: 580), de bezettingsgraad (70 procent), het aantal shifts (4) dat een prostituee gemiddeld per week werkt, komen de onderzoekers op 410 vrouwen die dagelijks minimaal op enig moment in dit

gebied ‘achter het raam’ staan, en op jaarbasis 710; maximaal zouden het er dagelijks eveneens 410 zijn, maar op jaarbasis 3000. In het Singelgebied zouden dagelijks 100 vrouwen ‘achter het raam’ staan, en op jaarbasis 240. Verder blijkt uit hun onderzoek dat ruim de helft van de prostituees in het Wallengebied jonger is dan 26 en dat met name de Zuid-Amerikaanse prostituees gemiddeld een stuk ouder zijn: 38 jaar. Laatstgenoemde prostituees — die trouwens vooral uit de Dominicaanse Republiek komen — vormen evenwel een minderheid in het Wallengebied. Een groot aantal van de prostituees in dit gebied (59 procent) komt uit Oost-Europa (niet alleen uit Hongarije, maar, zoals eerder gezegd, ook uit Bulgarije en Roemenië), 17 procent zou in Nederland zijn geboren en bijna 13 procent in een ander West-Europees land.<sup>65</sup>

In dit rapport wordt niet zo diep ingegaan op de verschillende groepen prostituees die in de raamprostitutie van de Wallen actief zijn. Toch zijn in het recente verleden verschillende groepen bestudeerd.

Hierbij kan in de eerste plaats worden verwezen naar de studie van F. Bovenkerk e.a. omtrent de zogenaamde loverboys, ook wel aangeduid als pooierboys.<sup>66</sup> Uit de interviews die zij hebben gevoerd met een beperkt aantal van hen komt het beeld naar voren van mannen van met name Marokkaanse, Turkse en Antilliaanse afkomst die weliswaar hun handen in onschuld (proberen te) wassen door alle schuld voor wat er is gebeurd bij de (vaak Nederlandse) meisjes te leggen, maar die vervolgens wel uitvoerig uiteenzetten hoe zij er door middel van vleierijen en beloften maar ook met gebruik van allerlei dwangmiddelen en soms regelrecht geweld in geslaagd zijn om die meisjes de prostitutie in te krijgen en hen er ook een tijdlang in te houden. De Marokkaanse pooiers vormen overigens een betrekkelijk los netwerk en kennen elkaar, tot in België toe, betrekkelijk goed, soms nog uit de tijd dat ze opereerden als drugsrunners. Zodoende kunnen zij betrekkelijk vlot van alles en nog wat regelen in de bekende prostitutiebuurten: huren van een ‘raam’, regelen van een slaapplek, vinden van ‘oppassers’ voor ‘hun’ meisjes et cetera.

In de tweede plaats heeft M. L. Janssen in 2007 haar proefschrift gepubliceerd over Latijns-Amerikaanse vrouwen (met name uit de Dominicaanse Republiek) in de Europese pros-

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

titutie, die onder meer ook in het Wallengebied geld proberen te verdienen.<sup>67</sup> Uit haar veldstudie blijkt dat deze sekswerkers steeds vaker zelfstandig en op eigen initiatief naar Europa reizen, waarbij zij gebruikmaken van transnationale sociale netwerken:

... Twee derde van de vrouwen uit mijn onderzoeksgroep is gemigreerd met de hulp van een familielid of de aanmoediging van een vriendin die al in de Europese prostitutie werkzaam was. Deze, grotendeels door vrouwen gedomineerde, netwerken van (ex-)sekswerkers motiveren en faciliteren de migratie naar Europa en de toetreding tot de prostitutiemarkt door middel van het verstrekken van informatie, financiële ondersteuning en/of het bieden van hulp bij het vinden van een werkplek. Dit brengt een kettingmigratie teweeg. [...] Prostitutie in Europa wordt hierdoor tot een belangrijke economische huishoudstrategie gemaakt, die soms door meer vrouwelijke leden binnen dezelfde familie wordt toegepast.

Vanzelfsprekend wil het feit dat veel van deze sekswerkers een bewuste, rationele keuze maken om in de prostitutie te werken, niet zeggen dat zij niet worden geconfronteerd met misstanden, 'zoals afhankelijkheidsrelaties ten opzichte van bordeelhouders, dwangsituaties en uitbuiting'; een aantal van hen was zeker naar Europese maatstaven aanvankelijk ongetwijfeld slachtoffer van vrouwenhandel. Desondanks beschouwen veel van deze vrouwen sekswerk in Europa — mede in het licht van hun ervaringen met seksueel geweld in hun land van herkomst — vaak niet alleen als een middel om in dat land in sociaaleconomische zin hogerop te komen, maar ook als een middel om 'meer zelfbeschikking over hun lichaam en seksualiteit te krijgen. Prostitutie wordt hier aangewend als middel tot persoonlijke autonomie en kan in die zin beschouwd worden als een belangrijk instrument in hun emancipatieproces,' schrijft Janssen.

Van Wijk e.a. besteden in hun rapport wél enige aandacht aan het vraagstuk van de prostitutie in de (22) Thaise en Chinese massagesalons die de stad in 2009 vooral in postcodegebied 1012 rijk was. Bepaalde soorten massage die vaak in Thaise salons worden toegepast, kennen een seksuele component, maar ook in sommige Chinese massagesalons kan desgewenst geslachts-



verkeer plaatsvinden. Of deze salons hiermee prostitutiebedrijven zijn, is met het oog op de verlening respectievelijk weigering van een vergunning een belangrijk strijdpunt. Enerzijds speelt hier de vraag — ook voor klanten van deze salons — of de seksuele diensten die worden verleend (tot en met een ‘happy ending’), vallen onder de dienstverlening die in dergelijke inrichtingen gewoonlijk plaatsgrijpt. Anderzijds is er onduidelijkheid over het antwoord op de vraag of het al dan niet verlenen van verregaande seksuele diensten een kwestie is waarover elke masseuse zelfstandig beslist of niet (en waarin dus de exploitant het voor het zeggen heeft). Hoe dan ook, zodra in een salon seksuele handelingen plaatsgrijpen, is er volgens het bestemmingsplan geen sprake van ‘consumentverzorgende dienstverlening’ en wordt er geen vergunning verleend. In het rapport wordt overigens gemeld dat volgens sommigen vooral de Thaise vrouwen erg worden uitgebuit. Zij maken lange uren en krijgen slechts een schijntje betaald.<sup>68</sup>

In aansluiting op deze laatste opmerking past het tot slot om erop te wijzen dat, net als elders in Nederland, het in het algemeen moeilijk is gebleken om de geldstromen in de (illegale) prostitutie goed in kaart te brengen. In het geval van Zuidoost-Europese verdachten bijvoorbeeld is dit heel lastig omdat zij niet bankieren, zelden gebruikmaken van *money transfers* en het geld kennelijk meestal in klinkende munt over de grens brengen. Als het geld mogelijk wel in hun land van herkomst is geïnvesteerd, kan het niet worden ontnomen omdat de eigendomsverhoudingen veelal niet voldoende transparant (te maken) zijn.

## » DE MISSTANDEN IN DE RAAMPROSTITUTIE: DE SNEEP-ZAAK

Het laatste brengt ons bij de algemene vraag naar wat Van Wijk e.a. ‘misstanden’ in de Amsterdamse prostitutie noemen. Zij richten hun aandacht in dit verband evenwel goeddeels op vrouwenhandel, ook in relatie tot het Wallengebied. Officiële cijfers zeggen in dit verband niet zo heel veel. Politie en justitie hebben de afgelopen jaren de aanpak van mensenhandel weliswaar fors hoger op de prioriteitenlijst gezet, maar opgemerkt dient te worden dat in Amsterdam pas vanaf 2009 een apart (recherche)-

# 3

Team Mensenhandel bestaat en een officier van justitie volledig vrijgemaakt is voor dit onderwerp. Maar voor zover er zulke (hoogst omstreden) cijfers zijn, laten die volgens hun rapport zien dat de politie tussen 2006 en begin 2009 in héél Amsterdam 48 gevallen van vrouwenhandel registreerde, waarbij vooral vrouwen uit Nederland, Centraal- en Zuid-Europa en landen als Thailand en China waren betrokken. Nederland en landen als Turkije en Marokko waren de landen van herkomst van de handelaren.

Kenners van de Wallen stellen dat er praktisch geen vrouwen in de raamprostitutie werkzaam zijn die géén pooier hebben. In theorie hoeft dit niet per definitie een probleem te zijn. In de praktijk komen er naar hun ervaring geen goede pooiers voor. Hun optreden verwordt evenwel pas tot een probleem van uitbuiting als zij vrouwen al dan niet met geweld dwingen tot betaling voor 'bescherming' en/of een (zeer) groot deel van de inkomsten opeisen en/of hen in abominabele omstandigheden laten werken. In hoeverre hiervan sprake is, is — bij gebrek aan diepgaand onderzoek — een twistpunt. Exploitanten stellen dat er geen grote misstanden zijn, omdat zij er belang bij hebben dat die zich niet voordoen in hun bedrijven; die zouden namelijk kunnen leiden tot intrekking van de vergunning. Cynici zouden hierom meteen zeggen dat zij er dus ook geen enkel belang bij hebben om te erkennen dat er in het Wallengebied, op welke schaal dan ook, sprake is van uitbuiting. Respondenten van de onderzoekers beweren trouwens ook dat er sprake is van misstanden: met name pooiers van Nederlandse vrouwen en van vrouwen uit Centraal- en Oost-Europa houden — zelf of via 'oppassers' — niet alleen doorlopend toezicht op de vrouwen, maar passen in allerlei gradaties ook allerlei vormen van psychische dwang en fysiek geweld op hen toe, ook al zullen deze vrouwen dit niet gemakkelijk tegenover de politie toeven.<sup>69</sup>

J. Vocks en J. Nijboer hebben overigens al eind jaren negentig uitgezocht wat voor middelen tegen vrouwen uit het andere deel van Europa werden aangewend. Zij maakten hierbij onderscheid tussen slachtoffers die in hun land van origine gewoon worden ontvoerd en hier zonder pardon in de prostitutie worden gestopt, slachtoffers die in hun thuisland al in de prostitutie

werkzaam zijn en door hun souteneurs worden doorverkocht aan souteneurs die in West-Europa opereren, slachtoffers die worden overgehaald om hun land te verlaten, niet vermoedend dat ze hier onder abominabele condities in de prostitutie moeten werken, en slachtoffers die weten dat ze in de prostitutie zullen gaan werken maar hier vervolgens worden uitgebuit.<sup>70</sup>

Dat zich op dit vlak in de voorbije jaren, ook op de Wallen, schandelijke toestanden hebben voorgedaan, werd door de rechter onomstotelijk vastgesteld in het alom bekende Sneep-onderzoek naar de beruchte Turkse bende van mensenhandelaren rondom de broers B. In het vonnis van de rechtbank Utrecht, zetelend in Almelo, d.d. 11 juli 2008, betreffende de handel en wandel van de oudste broer Saban B. (in de periode 1 oktober 2000 tot 31 december 2004 en in de periode 1 januari 2005 tot en met 7 februari 2007, de dag waarop hij werd aangehouden), maar ook in bijvoorbeeld de analyse die B. van Gestel en M. Verhoeven in 2009 hebben gemaakt van deze casus belli, komen 77 vrouwen voor die als mogelijke slachtoffers van de betrokken pooiers kunnen gelden. Uiteindelijk zijn in de tenlastelegging 31 vrouwen opgenomen. Deze vrouwen werkten allemaal in de raamprostitutie en moesten per dag — hoe dan ook — 1000 euro afdragen.

Tot het dwang- en geweldsrepertoire van deze criminele organisatie hoorden achterhouding van paspoorten en visa, constante controle op het doen en laten van de vrouwen, het afpakken van vrijwel alle inkomsten, aframmeling met een honkbalknuppel, tatoeages, borstvergrotingen, ijskoude douches, oplegging van 'schulden' en 'boetes', ernstige bedreigingen aan het adres van familieleden in het thuisland et cetera. Het is dus niet gek dat de rechtbank in de conclusie stelt: 'Kenmerkend voor de organisatie was de nietsontziende en gewelddadige wijze waarop werd gehandeld.'<sup>71</sup>

## » DE MACHTSSTRUCTUREN IN HET WALLENGEBIED

De zojuist genoemde controverse over uitbuiting in de raamprostitutie in het Wallengebied en ook de eerder vermelde Sneep-zaak roepen de vraag op hoe in dit gebied de (raam)-prostitutiebranche is gestructureerd, en met name de vraag hoe hier feitelijk de verhoudingen liggen tussen:

# 3

- ▶ de eigenaren van panden,
- ▶ de exploitanten van de 'ramen',
- ▶ de pooiers dan wel de criminele organisaties,
- ▶ de dienstverleners in de sector van het vervoer, de huisvesting, het verblijf, het geld en de verzorging, maar ook in de sfeer van de opstelling van bedrijfsplannen en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel,
- ▶ en, last but not least, natuurlijk de vrouwen zelf, en vooral de vrouwen die zijn ingebed in de losse netwerken van pooierboys of die worden geknecht in de netwerken van Oost-Europese (en andere) criminele groepen die zich uitstrekken van hun landen van herkomst tot op de Wallen en de andere 'rosse buurten' in dit deel van West-Europa.

Om te kunnen begrijpen wat hieronder wordt geschreven over deze verhoudingen in Amsterdam, moet men weten dat de prostitutiebedrijven tot in de jaren negentig in het algemeen zeer overzichtelijk waren georganiseerd. De ondernemer was pandeigenaar en tevens exploitant van een onderneming waarin bedrijfsmatig kamers werden verhuurd aan prostituees; deze prostituees werden als zelfstandig ondernemer beschouwd.<sup>72</sup> Als gevolg van een wijziging van de fiscale wetgeving met ingang van 1 januari 2001 waardoor de belastbaarheid van huuropbrengsten in de inkomstenbelasting ingrijpend werd veranderd door de introductie van het boxensysteem, hebben de meeste grote prostitutiebedrijven hun organisatiestructuur evenwel onmiddellijk gewijzigd. Enkele uitgezonderd hebben zij het vastgoed uit de sfeer van het ondernemingsvermogen naar het privévermogen overgebracht en de exploitatie overgedaan aan een exploitatiemaatschappij. Deze maatschappij huurt het vastgoed van de voormalige prostitutieondernemer en verhuurt de kamers aan de prostituees. Het effect van deze verandering is dat de feitelijk betaalde huur aan de pandeigenaar voor deze eigenaar fiscaal gezien irrelevant is omdat er op basis van een fictief rendement 4 procent van de woz-waarde wordt belast tegen een tarief van 30 procent. In deze constructie is het fiscaal risico gelegen in de positie van de exploitatiemaatschappij. Indien deze (vrijwel) alle opbrengsten uit verhuur doorstoot naar de pandeigenaar, is er sprake van een aanmerkelijk tariefs-

voordeel voor de eigenaar van een pand dat in het Wallengebied tegen extreem hoge huren wordt verhuurd. Bovendien zijn de administratieve verplichtingen voor ondernemers die vastgoed bezitten zwaarder dan voor particulieren die een box 3-inkomen genieten.

Verder is in dit fiscale kader belangrijk dat er in theorie sprake is van een zakelijke respectievelijk onafhankelijke relatie tussen pandeigenaar en exploitatiemaatschappij, die is vastgelegd in een reëel huurcontract. In de praktijk wordt door de Belastingdienst echter geconstateerd dat exploitatiemaatschappijen worden bestuurd door familieleden of oud-werknemers van de pandeigenaar en in een enkel geval door een stroman, dat huurcontracten vaak voor heel korte termijn (bijvoorbeeld een jaar) worden afgesloten of dat de verschuldigde huren aan pandeigenaren afhankelijk zijn gesteld van de opbrengsten uit het resultaat van verhuur van ramen aan prostituees. Het is dus duidelijk dat in bepaalde gevallen kan worden getwijfeld aan de zakelijkheid en realiteit van bepaalde constructies. De Belastingdienst is inmiddels verwickeld in een aantal juridische procedures op dit punt.

Deze twijfel wordt ook gevoed door sommige respondenten in het onderzoek van Van Wijk.<sup>73</sup> Een van hen illustreert:

[...] de mate van organisatie met het voorval dat er regelmatig bussen met Oost-Europese vrouwen aankomen in Amsterdam. De vrouwen worden hier opgevangen, binnen een dag worden de papieren in orde gemaakt, ze worden gehuisvest en in de prostitutie tewerkgesteld.

De onderzoekers gaan evenwel voorbij aan bovengenoemde vraag naar de machtsstructuren in het Wallengebied. Zij laten het bij de opmerking dat er (ten tijde van hun onderzoek) op de Wallen 290 'ramen' waren en dat die grotendeels in handen waren/zijn van 6 grotere exploitanten (tussen de 20 en 45 'ramen') en 26 kleine(re). Ze voegen hier wel aan toe dat opvallend genoeg 'de meeste kleinere exploitanten na de legalisering [in 2000] werden overgenomen door de grotere exploitanten'. In het Singelgebied waren op dat moment 74 'ramen', waarvan 30 tot 35 werden/worden verhuurd door 1 exploitant en de ove-

# 3

rige 40 'ramen' door 11 kleine(re). Een exploitant(e) kocht het pand op waarin ze zelf jaren had gewerkt. De vraag wie op de Wallen de panden bezit waarin raamprostitutie wordt bedreven, blijft echter buiten beschouwing, evenals de vraag naar de mogelijke financiële, commerciële of sociale banden tussen de eigenaren en de exploitanten, de vraag naar de mogelijke feitelijke relaties tussen eigenaren, exploitanten en professionele of georganiseerde pooiers, en de vraag naar de daadwerkelijke samenwerking tussen eigenaren, exploitanten, pooiers en dienstverleners.

Ook het rapport van het Korps Landelijke Politie Diensten over de mensenhandel in Nederland waarnaar eerder werd verwezen, schept op dit belangrijke punt geen duidelijkheid. Wel wordt met enige twijfel het verhaal van exploitanten in de raamprostitutie geciteerd dat zij sinds de opheffing van het bordeelverbod uitsluitend nog een dienstverlenende functie hebben (werkruimten verhuren aan zelfstandige ondernemers). Deze twijfel is met name gebaseerd op voor een deel succesvolle strafrechtelijke onderzoeken naar de rechtstreekse betrokkenheid van Turkse dan wel Bulgaarse horecabazen bij de uitbuiting van Bulgaarse vrouwen door Bulgaarse pooiers. Vandaar de waarschuwing in de richting van de exploitanten in de raamprostitutie dat zij zich onder omstandigheden in strafrechtelijke zin schuldig kunnen maken aan de uitbuiting van vrouwen aan wie zij zogezegd alleen maar 'ramen' verhuren.<sup>74</sup>

Dat deze waarschuwing soms zeker hout snijdt, kan worden opge maakt uit de studie van Bovenkerk e.a. over de zogenaamde pooierboys in het Wallengebied.<sup>75</sup> Hierin schrijven zij dat de exploitanten (door hen soms, opmerkelijk genoeg in dit verband, 'beheerders' genoemd) natuurlijk graag zo veel mogelijk 'ramen' voor langere periodes verhuren en dat het:

[...] in de praktijk gemakkelijker [blijkt] om zo'n deal voor een hele week te sluiten met een souteneur die meer meisjes controleert dan met vrouwen afzonderlijk. De prostituee vervoegt zich in het kantoor (haalt de sleutel, enz.), maar de huurafpraak wordt telefonisch met de souteneur gemaakt. Dit blijkt ook uit de telefoongesprekken die door de politie zijn afgeluisterd.

Een andere reden om op deze manier ‘ramen’ te verhuren is volgens deze onderzoekers de intimidatie die sommige zeer agressieve pooiers tegen hen uitoefenen. Maar de allerbelangrijkste reden is waarschijnlijk gewoonweg dat zich tussen exploitanten en souteneurs ‘symbiotische relaties’ ontwikkelen, waardoor de eerstgenoemden eigenlijk weinig reden hebben om de pooiers te weren. Ze voegen hier — heel belangrijk in het kader van dit rapport — ter toelichting aan toe dat dit wellicht anders zou liggen wanneer:

[...] de pooiers eropuit zouden zijn eigendom te verwerven in de buurt of een machtspositie in de prostitutiebranche op te bouwen. Dat is voor zover wij kunnen nagaan nog niet gebeurd. Oost-Europese mensenhandelaren zouden misschien wel willen, maar die zijn er niet in geslaagd en Nederlandse pooiers en loverboys hebben geen ambitie in die richting.

Deze toevoeging is om twee redenen belangrijk.

Ten eerste omwille van het feit dat het op zich — theoretisch z gezegd — inderdaad niet uitgesloten is dat een en dezelfde persoon in een en hetzelfde prostitutiegebied de rollen van eigenaar, exploitant en pooier in zich verenigt. Een goed voorbeeld hiervan betreft E. Neven, die van 1999 tot 2003, toen hij werd opgepakt, op deze manier — en met de steun van de Italiaanse onderwereld en van een aantal dienstverleners, onder wie volstrekt dubieuze advocaten — absolute macht uitoefende over de Luikse rosse buurt. De rechter kwam tot het oordeel dat Neven aan het hoofd had gestaan van een criminele organisatie die tientallen meisjes — en op een gegeven moment waren het er zelfs rond de 200 uit alle delen van de wereld — in 29 bordelen voor hem liet werken.<sup>76</sup>

Maar wat — in het licht van dit voorbeeld — te denken van Saban B. uit de Sneep-zaak? De rechtbank schrijft in haar vonnis over zijn criminele organisatie in relatie tot het Wallengebied onder meer het volgende:

Verdachte en zijn mededaders hebben gedurende lange tijd op gewelddadige wijze de dienst uitgemaakt binnen de prostitutiewereld en dan met name op de Amsterdamse Wallen.

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

De rechtbank is zich bewust van het feit dat er binnen deze wereld mogelijk andere regels en normen gelden dan in de kring daarbuiten. De wijze waarop door verdachte en zijn mededaders gedurende lange tijd hun normen en regels werden gesteld, gehandhaafd en aan anderen opgedrongen, is onaanvaardbaar en verwerpelijk.

Bij deze conclusie verwees de rechtbank niet alleen naar de gewelddadige seksuele uitbuiting van vele vrouwen, maar ook naar de ‘vele geweldsincidenten waarbij geweld en intimidatie wordt toegepast in de richting van prostituees, klanten en concurrerende pooiers’. De reden van deze geweldsstrategie was voor de rechtbank zonneklaar: deze strategie werd doelbewust ingezet ‘omwille van marktprotectie’.

Deze conclusie van de rechtbank impliceert enerzijds onomwonden dat de legalisering van de prostitutie in de jaren na 2000 in een prostitutiegebied als de Wallen een van haar voornaamste doeleinden niet heeft bereikt. Van een normalisering van de prostitutiebranche was totaal geen sprake. Integendeel, veeleer was er juist sprake van gewelddadige criminalisering op dit gebied. En deze bevinding vormt een concrete bevestiging van wat H. van de Bunt e.a. in 2007 schreven over de schone schijn van de vergunde prostitutiesector:

Zij [onderzoeken zoals Sneep] maken duidelijk dat de legalisering van de exploitatie van bordelen verdere commerciële uitbuiting van prostituees heeft gefaciliteerd; naast de pooiers en de exploitanten verdienen ook uiteenlopende beroepsgroepen zoals bodyguards, financiële adviseurs en borstvergrotingsklinieken aan de prostitutie. Ook zij hebben geen belang bij het onthullen van misstanden.<sup>77</sup>

Anderzijds roept de conclusie van de rechtbank de vraag op hoe het kan dat de bende van B. in het Wallengebied zoveel jaren de baas kon spelen. Was dit omdat de overheid — van hoog tot laag en van links tot rechts — de ontwikkelingen in het gebied in die jaren veel te veel op hun beloop liet, zoals niet alleen rechercheurs, maar ook lokale en Haagse politici in 2005 beweerden in de roemruchte reportage over *Slavenhandel op de Wallen*?<sup>78</sup> Maar dan nog: wisten de pandeigenaren, de exploitanten en de dienst-



verleners dan niet wat er op grote schaal onder hun ogen in en rondom hun eigen bedrijven gebeurde? Dit is niet erg aannemelijk voor mensen die als geen ander in dit gebied thuis zijn en dag in dag uit werken in de seksindustrie.

Ten tweede roept de toevoeging van Bovenkerk e.a. over de (symbiotische) relaties tussen pooiers, pooierbendes en exploitanten, en in het bijzonder de Sneep-zaak, nog meer de vraag op hoe de machtsverhoudingen in het Wallengebied concreet liggen, de vraag met andere woorden die eigenlijk ten grondslag ligt aan Emergo. Moet het antwoord op deze vraag worden gezocht in de richting van degenen die de panden bezitten die worden verhuurd voor het bedrijven van raamprostitutie? Zij bepalen uiteindelijk immers of die panden — gegeven het bestemmingsplan — al dan niet feitelijk voor dit doel worden gebruikt en vervolgens ook wie ze onder welke voorwaarden daadwerkelijk voor dit doel mag gebruiken. En welke zijn dan feitelijk en formeel hun relaties met zowel de exploitanten als de pooiers, en met alle mogelijke dienstverleners? Of is juist het omgekeerde het geval en houden eigenaren en exploitanten zich — in elk geval voor het oog — liefst zo veel mogelijk weg van de pooiers, omdat zij zo veel mogelijk willen vermijden zelf betrokken te raken bij uitbuitingspraktijken of zelfs maar de schijn te wekken dat zij op de een of andere manier dergelijke praktijken mogelijk maken?

## » **DE ZAAK-A EN B: DE (DOORZICHTIGE) VERHULLING VAN FEITELIJKE CRIMINELE MACHT**

Dat deze vragen volstrekt legitiem zijn, wordt aangetoond door de uitspraak van de Amsterdamse rechtbank d.d. 21 januari 2011 in de zaak tussen de bv's La Vie en Proost en La Vie en Rose en de burgemeester plus het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Centrum aangaande de weigering (in november 2006 op grond van de Wet Bibob) van een exploitatievergunning en drank- en horecavergunning voor een sekstheater en de weigering van exploitatievergunningen voor raamprostitutiebedrijven die zijn gevestigd in panden die toebehoren aan twee personen, die hier worden aangeduid als A en B.

Onder verwijzing naar vonnissen respectievelijk arresten van de rechtbank Amsterdam respectievelijk het gerechtshof Am-

# 1

## 2

### 3

#### 4

##### 5

###### 6

sterdam in 1986, 1989 en 1994–1996 inzake de betrokkenheid van A respectievelijk B bij handel in softdrugs, het bezit van een vuurwapen en het bezit van harddrugs, naar uitspraken van dezelfde rechterlijke colleges in 1998–1999 betreffende de deelname van A en B aan ‘een criminele organisatie die grootschalig in softdrugs handelde’, naar informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid in het advies van het Landelijk Bureau Bibob dat A en B tot 2005 respectievelijk 2006 waren betrokken bij drugshandel, naar de uitspraak van de meervoudige belastingkamer van het gerechtshof Den Haag over aan A opgelegde aanslagen over de jaren 1994–1996, en naar de melding in het eerdergenoemde advies van drie verdachte transacties ten voordele van A, van een geval van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel bij B en van een lening door A bij een stichting die wordt beheerd door een trustkantoor op Curaçao, concludeert de rechtbank onder meer dat:

[...] verweerders voorts op goede gronden [hebben] geoordeeld dat eiseressen in relatie staan tot de strafbare feiten gepleegd door A en B als bedoeld in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob. De rechtbank acht in dit verband van belang dat A en B betrokken zijn geweest bij de oprichting van eiseressen. Ze zijn middels Les Deux Vies Holding BV ten tijde van belang de enige aandeelhouder van eiseressen en zij hebben de panden waarin eiseressen zijn gevestigd in eigendom. Tegen deze achtergrond kan naar het oordeel van de rechtbank niet met succes worden gesteld dat A en B geen zeggenschap hebben [gehad] over de bedrijfsvoering van eiseressen. [...] Ten aanzien van eiseres 2 overweegt de rechtbank dat de bestuurder van eiseressen, de heer C, de panden huurde van A en B en deze exploiteerde op grond van een bemiddelingsovereenkomst met A en B. De rechtbank is van oordeel dat verweerders, gelet op de tekst van een bemiddelingsovereenkomst, zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat A en B reële zeggenschap hebben over eiseres 2. Uit de bemiddelingsovereenkomst blijkt dat met huurders te treffen betalingsregelingen in alle gevallen de voorafgaande schriftelijke toestemming van de opdrachtgevers, zijnde A en B, behoeven [...], de begroting uitdrukkelijk door de opdrachtgevers diende te worden goed-

gekeurd [...] en dat de opdrachtgevers te allen tijde nadere aanwijzingen kunnen geven omtrent de wijze van afrekening van huur, leveringen en diensten en omtrent de afdracht daarvan [...]. De rechtbank acht dan ook een zakelijk samenwerkingsverband tot eiseres 2 ten tijde van belang aanwezig.

In het verlengde hiervan komt de rechtbank:

[...] gelet op alle hiervoor genoemde feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang bezien, tot de conclusie dat eiseressen in relatie staan tot strafbare feiten die verband houden met handel in drugs en witwassen welke feiten in het meer recente verleden zijn gepleegd. Aangezien dergelijke delicten er naar hun aard op gericht zijn om op geld waardeerbare voordelen voort te brengen, hebben verweerders zich op het standpunt mogen stellen dat ernstig gevaar bestaat dat de door eiseres 1 aangevraagde exploitatie en DHW-vergunning en de door eiseres 2 aangevraagde exploitatievergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten.

De beroepen tegen de beslissingen van de (deel)gemeente werden door de rechtbank dus ongegrond verklaard. Haar vonnis werd evenwel niet bij voorraad uitvoerbaar gesteld. De eiseressen hebben hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Overigens moet worden opgemerkt dat in het verleden wel meer gevallen bekend zijn geworden waarin sprake was van het witwassen van criminele gelden via panden waarin raamprostitutie werd bedreven.

## » DE EFFECTEN VAN DE 'SLUITINGSSTRATEGIE' OP DE PROSTITUTIE

Met deze vraag wordt in elk geval ook geraakt aan de ratio achter het gemeentelijk beleid van de laatste jaren om het vastgoed in het Wallengebied waarin raamprostitutie mag/mocht worden bedreven, uit malafide handen te (laten) halen en — ook via wijziging van het betrokken bestemmingsplan — in bonafide

1  
2  
3  
4  
5  
6

handen te brengen en zo de criminogene infrastructuur van het gebied stap voor stap in te perken. Want hoe de verhoudingen tussen eigenaren, exploitanten en pooiers ook precies mogen liggen, de materiële inperking van die criminogene infrastructuur beperkt in elk geval de feitelijke mogelijkheden om in de raamprostitutie de seksuele uitbuiting van vrouwen te organiseren.

Bij de werking van deze 'sluitingsstrategie' kan tot slot worden opgemerkt dat zij allerlei effecten sorteert. Van Wijk e.a. hebben die in hun rapport in kaart proberen te brengen.<sup>79</sup> Volgens hun eigen samenvatting komen de effecten erop neer dat de prostituees na sluiting van 'ramen' 'over het algemeen werkzaam blijven in de prostitutie'. De reden hiervan is niet alleen dat zij het geld nodig hebben, maar ook dat het hun feitelijk ontbreekt aan alternatieven. En om verwarring uit te sluiten: zij blijven bij voorkeur actief in de raamprostitutie en gaan niet of nauwelijks over naar thuisprostitutie of clubs/privé-huizen. Voor een aantal van hen is de escort wel een optie, maar die is toch met name een optie voor vrouwen 'die in samenspel met of onder druk van een pooier in de ramen werkten'. Een enkeling stapt er toch uit; de sluiting van 'ramen' vormt wellicht een reden temeer om dit te doen. Heel belangrijk is ten slotte ook dat niets erop wijst dat prostituees als gevolg van de sluiting van 'ramen' op grotere schaal ondergronds in de prostitutie gaan.

Het feit dat veel raamprostituees na sluiting van een aantal 'ramen' het liefst raamprostituee blijven, pakt overigens goed uit voor de overblijvende exploitanten 'in termen van betere bedrijfsresultaten', maar niet voor deze vrouwen. Voor hen is de ontwikkeling 'minder gunstig in termen van hogere huurprijzen en minder zeggenschap over de wijze waarop ze willen werken en andere arbeidsomstandigheden'. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld het feit dat zij voor langere tijd 'ramen' moeten huren teneinde verzekerd te zijn van een werkplek. Dit houdt op zijn beurt in dat zij 'over de benodigde financiële middelen moeten beschikken om voor langere tijd te huren en [...] tegelijkertijd minder vrijheid [hebben]'.<sup>80</sup>

Overigens kan de vraag worden opgeworpen — maar nu niet beantwoord — in hoeverre de 'sluitingsstrategie' er op den duur niet toe leidt dat de toestroom van pooiers en prostituees uit

bepaalde bronlanden (Hongarije, Bulgarije, Roemenië et cetera) afneemt. Het is best voorstelbaar dat als het lastiger wordt om in Amsterdam een werkkamer te bemachtigen, zij besluiten niet hierheen te komen.

### **3•4•4 DE ZAAK-YAB YUM: EEN GEVAL VAN AFPERSING?**

In het Wallengebied wordt slechts op kleine schaal prostitutie bedreven in seksclubs of privéhuizen. Hierom wordt in dit rapport niet speciaal aandacht geschonken aan deze geleding van de prostitutiebranche. Om verschillende redenen kan evenwel niet voorbij worden gegaan aan de roemruchte seksclub Yab Yum, die enige tijd geleden de deuren heeft moeten sluiten. De voornaamste reden is dat de (vorige) eigenaar van deze club voordien hoogstwaarschijnlijk het slachtoffer is geweest van afpersing, zodat dit geval de vraag oproept in hoeverre er in de prostitutie in het Wallengebied verder sprake is van afpersing, een akelig verschijnsel dat — al dan niet in relatie tot ‘bescherming’ — ook de kop kan opsteken in de werelden van het vastgoed en de horeca. Of afpersing dan wel ‘bescherming’ in deze kringen al dan niet verweven is met minder frisse of ronduit illegale praktijken aan de kant van degene die wordt afgeperst, is hier vers twee.

De sluiting van de Yab Yum begon met de weigering van een exploitatievergunning aan Yab Yum en de intrekking van de drank- en horecavergunning ten aanzien van hetzelfde prostitutiebedrijf door de burgemeester respectievelijk het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Centrum op 12 november 2007. Het bedrijf tekende hier beroep tegen aan en legde de zaak eerst voor aan de rechter in Amsterdam en vervolgens aan de Raad van State.

De rechtbank verklaarde op 4 november 2008 het beroep ongegrond.<sup>80</sup> Wat een heel belangrijk punt in de argumentatie van de gemeente betreft — kort gezegd: dat Yab Yum een aantal jaren geleden door de Hells Angels of althans een van haar leden met geweld was overgenomen en dat mede hierom moest worden gevreesd voor ernstig gevaar dat de vergunningen mede zouden worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten — stelde de rechtbank dat niet in het geding was dat de eigenaar

# 1

## 2

### 3

#### 4

#### 5

#### 6

was bedreigd en dat hij uiteindelijk Yab Yum verkocht om daar- van af te zijn. Wel stond voor haar ter discussie of er een verband bestond tussen enerzijds de (mogelijke) afpersing en verkoop van Yab Yum door onder meer het genoemde lid van de Hells Angels en anderzijds de Hells Angels zelf. Er waren voor haar in elk geval onvoldoende concrete aanwijzingen om te kunnen beweren dat 'de Hells Angels de eigenaar zijn van, dan wel de baas zijn van Yab Yum'. Wat niet wil zeggen dat de rechtbank in haar beslissing uiteindelijk geen rekening hield met het feit dat deze '(vermoede) strafbare feiten van [...] respectievelijk de Hells Angels een aanzienlijke gewelds- of intimiderende component kennen'.

Vervolgens werd de zaak voorgelegd aan de Raad van State. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad oordeelde in hoogste en laatste instantie op 8 juli 2009 dat de genoemde autoriteiten (samengevat):

[...] aan het complex van aannemelijke feiten het redelijke vermoeden [mochten] ontlelen dat de Hells Angels betrokken zijn geweest bij de overname van Yab Yum, dat Yab Yum door die overname binnen de invloedssfeer is gebracht van een crimineel circuit waarvan de Hells Angels en zwager als exponent van die organisatie deel uitmaakten en dat dit is gemaskeerd door de betrokkenheid van bestuurder en de oprichting van Devagarden B.V. Bovendien heeft het gemeentebestuur zich op het standpunt mogen stellen dat zwager een belangrijke, ook leidinggevende functie bekleedde bij en aldus zeggenschap heeft gehad over en leiding heeft gegeven aan de exploitatie van het prostitutiebedrijf Yab Yum door Devagarden. Of hierbij sprake is van een bestaand zakelijk samenwerkingsverband laat de Afdeling in het midden. Op basis hiervan concludeert de Afdeling met het oog op art. 3, lid 1 en lid 4 onder c van de wet, dat Devagarden in relatie staat tot de vermelde (aannemelijke) strafbare feiten van zwager en andere betrokken Hells Angels. Hieruit blijkt dat ook de Afdeling uitgaat van een stromanconstructie van Yab Yum na de gedwongen overname hiervan van de vorige eigenaar, waarbij zwager, al dan niet namens de Hells Angels, opereerde als eigenlijke exploitant, anders dan bestuurder, die geen feitelijke zeggenschap zou hebben.<sup>81</sup>

Het woord ‘afpersing’ komt in bovenstaand citaat niet voor. Het wordt wel gebezigd door ‘de vorige eigenaar’, naar wie in de tekst wordt verwezen. In zijn memoires meldt deze immers zélf aan gaande de verkoop van Yab Yum dat hij — gegeven de uiterst gewelddadige druk van afpersers — geen andere keuze had dan de zaak van de hand te doen.<sup>82</sup>

In hoeverre elders in het Wallengebied eveneens sprake is van soortgelijke incidentele of stelselmatige afpersingspraktijken, is al vele jaren het onderwerp van discussie. Omdat er nog slechts een enkele keer met succes een strafrechtelijk onderzoek naar deze praktijken werd ingesteld, valt deze vraag hier niet te beantwoorden.

### **3•5 DE STAAT VAN HET ONDERZOEK INZAKE DE COFFEESHOPS**

Met het oog op de vervaardiging van het Nationale Dreigingsbeeld 2008 werd een apart onderzoek ingesteld naar de cannabissector. De resultaten hiervan werden door het Korps Landelijke Politiediensten niet voor niets gepubliceerd onder de titel *Het groene goud*.<sup>83</sup> Uit dit rapport blijkt namelijk wederom wat velen al vermoedden of wisten: dat het bij de productie, handel en distributie van nederwiet om een — nationaal en internationaal — breed vertakte en lucratieve vorm van illegaliteit gaat. Eerder al was dit in onderzoeken van F. Bovenkerk e.a. over de *Hennepteelt in Nederland* en van A. Spapens e.a. naar *De wereld achter de wietteelt* trouwens overduidelijk gebleken.<sup>84</sup>

In 2006 waren er in Nederland tussen de 12.000 en 20.000 hennepkwekerijen en -stekkerijen (met meer dan vijf planten) in bedrijf, waarvan zo’n 6000 werden ontmanteld. De totale omzet van deze ‘bedrijfstak’ in dat jaar lag tussen de 182 en 424 miljoen. Een belangrijk deel van de productie gaat naar het buitenland. De binnenlandse consumptie — inclusief de verkoop aan buitenlandse kopers (‘toeristen’) — ligt tussen de 37 en 54 ton.

De productie en distributie van nederwiet is deels nog altijd in handen van kleinere telers, handelaren en smokkelaars. Hele delen van deze logistieke keten worden evenwel gecontroleerd door criminele groepen, die vaak ook in andere criminele activi-

# 3

teiten verwikkeld zijn (diefstal en heling, overvallen, handel in harddrugs, koppelbazerij, vuurwapenhandel, mensenhandel, inclusief witwassen van inkomsten) en deze activiteiten op allerlei manieren afschermen, ook met geweld dus. Waarbij de verwachting wordt uitgesproken dat wanneer de ruiming van kwekerijen onverminderd doorgaat maar de aanpak van de criminele groepen alsnog geen prioriteit krijgt, deze groepen een steeds belangrijker rol in de cannabissector zullen spelen. Bovendien wordt er in deze rapporten op gewezen dat de bloei van de cannabissector gepaard gaat met een groeiende verwevenheid met de 'bovenwereld'. Het risico dat vastgoedhandelaars, advocaten en notarissen, met in hun kielzog bestuurders, gewild dan wel ongewild van doen krijgen met kleine en grote spelers in de cannabissector, is in elk geval reëel.

Zowel in de productie als in de distributie van nederwiet zijn de growshops een spilfunctie gaan spelen; zij staan zowel in voor de inrichting van kwekerijen, als voor de afname van de opbrengst. Het is vanzelfsprekend geen wonder dat deze shops meer dan eens ook in handen zijn van criminele groepen. Op deze manier kunnen zij het hele logistieke proces in de cannabissector controleren. Even vanzelfsprekend is dat het coffeeshopbeleid zélf het raakvlak schept tussen wettelijkheid en illegaliteit. De gedoogde coffeeshops vormen als het ware de klapdeuren tussen de klanten aan de voordeur en de (georganiseerde) misdaad aan de achterdeur.

Het eerste omvangrijke onderzoek naar het fenomeen van de coffeeshops als zodanig in Nederland werd in 2004 uitgevoerd door J. Snippe e.a.<sup>85</sup> In dit onderzoek wordt — in het verlengde van een evaluatie van het Amsterdamse coffeeshopbeleid uit 1999 — ook de nodige specifieke aandacht geschonken aan de coffeeshops in de hoofdstad, dus niet specifiek aan de coffeeshops in postcodegebied 1012. Volgens dit onderzoek waren er eind 2003 in totaal 307 vestigingen in de cannabissector, waarvan 259 coffeeshops en voor het overige growshops, smartshops en combinaties hiervan. Volgens de gegevens van de Kamer van Koophandel waren in deze sector ruim 300 vestigingen bijna 1100 personen werkzaam, gemiddeld 3,6 per vestiging.

Het overgrote deel van de coffeeshops vormde op dat moment — juridisch gezien — een eenmanszaak (78 procent). Daarnaast was er een twintigtal ondernemers die volgens de Kamer van



Koophandel twee vestigingen — overwegend coffeeshops — hadden. Verder waren er toen vijf ketens met drie bedrijven, drie met vier bedrijven en eentje met zes bedrijven. De meeste ondernemers werden geboren in Nederland (55 procent). Verder ging het met name om ondernemers afkomstig uit Marokko (22 procent) en Suriname (7 procent).

Volgens de justitiële documentatie had 78 procent van deze ondernemers (296) een justitieel verleden. 33 procent van hen werd veroordeeld voor het lidmaatschap van een criminele organisatie, een geweldsmisdrijf of een Opiumwetmisdrijf, en dit in de periode waarin zij actief waren in de cannabisbranche. Het aantal strafzaken waarin zij in totaal verwikkeld waren (geweest), varieerde van 1 tot 23, met gemiddeld 6 misdrijven per ondernemer. Onder hen bevond zich dus een aantal veelplegers (10 ondernemers werden veroordeeld voor 134 delicten).

47 coffeeshopondernemers die vóór 1997 in aanraking waren gekomen met justitie, kregen sinds dit jaar toch een vergunning voor het openen van een coffeeshop. Negen van hen waren veroordeeld voor zware mishandeling dan wel doodslag, zeven voor handel in harddrugs, acht voor overtreding van de Wet wapens en munitie. Dat deze personen toch een gedoogvergunning konden krijgen, zou het gevolg zijn geweest van het feit dat de gemeente op dat moment niet de bevoegdheid had om justitiële gegevens op te vragen bij de behandeling van de vergunningaanvraag.

Ondanks al deze behoorlijk belastende gegevens over het soort ondernemers in de Amsterdamse coffeeshopbranche durfden de onderzoekers geen uitspraak te doen over hun betrokkenheid bij georganiseerde misdaad in de branche. Daarvoor ontbrak het aan de nodige informatie. Wel concludeerden zij dat:

... [...] de grote aantallen criminele antecedenten van de ondernemers en met name het aantal ernstige delicten waarvoor zij zijn veroordeeld [...] het vermoeden van betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit in de branche [versterkt].

De coffeeshop zelf mag dan een onschuldige plek lijken, de personen die er de scepter zwaaien, zijn — in elk geval in Amsterdam — meestal minder onschuldig. Maar als waar is wat de betrokken

# 3

onderzoekers suggereren, namelijk dat in een deel van de gevallen de ondernemers lidmaten zijn van criminele organisaties, dan zijn de coffeeshops zelf ook niet onschuldig. Dan zijn het deels gewoon outlets waar gewelddadige criminele groepen op een gedoogde manier de revenuen kunnen plukken van hun grootschalige illegale praktijken. Het feit dat er — al dan niet in het kielzog van het gedoogbeleid; hierover kan men twisten — in de voorbije jaren niet of nauwelijks diepgaande strafrechtelijke onderzoeken zijn ingesteld naar de criminele groepen die mogelijk niet alleen de achterdeur van een aantal coffeeshops controleren, maar ook hun volledige inboedel, maakt het echter onmogelijk om deze gevolgtrekking hier te testen. De afwezigheid van strafrechtelijk onderzoek als gevolg van de jarenlange keuze van het Openbaar Ministerie om geen prioriteit te geven aan de aanvoer van softdrugs naar de Amsterdamse coffeeshops, brengt ook met zich mee dat tot nu toe niet duidelijk is in hoeverre coffeeshops niet indirect zijn betrokken bij de distributie van zogenaamde harddrugs, in die zin dat exploitanten deze drugs weliswaar niet verkopen in de winkel, maar ze wel buiten de winkel aan hun klanten (kunnen) leveren.

Meer stelligheid kan worden betracht in relatie tot de zogenaamde overlast die mede door de aanwezigheid van het grote aantal coffeeshops in het stadshart wordt veroorzaakt. Deze overlast wordt — met name in vergelijkingen met de overlastproblemen in de zogenaamde grensgemeenten (is Rotterdam ook nog een grensstad?)<sup>86</sup> — in de publieke discussie voor het Amsterdamse nogal eens als niet zo problematisch voorgesteld. En deels is dit ook te begrijpen. Anders dan in grensgemeenten als Breda, Venlo en Maastricht komen veel bezoekers van coffeeshops in Amsterdam niet alleen naar de hoofdstad met het oogmerk om hier gedoogd rookgerei te kopen. Maar dit belangrijke verschil mag niet de ogen doen sluiten voor de volgende twee zaken.

Ten eerste opereren in het centrum, en met name in het Wallengebied, evenals in Maastricht en andere steden in het Belgisch-Duits-Nederlandse grensgebied, tal van drugsrunners die verslaafden, toeristen et cetera in contact proberen te brengen met dealers, die zowel op straat als in (horeca)panden actief zijn en die niet alleen harddrugs maar ook cannabis pogen te slijten.<sup>87</sup>

Ten tweede heeft Amsterdam in de binnenstad een groot probleem met een fors aantal nep(dope)dealers, dit wil zeggen personen die aan (drugs)toeristen, verslaafden en andere bezoekers van de binnenstad op drugs gelijkende waar (suggereren te) verkopen en zich hierbij niet alleen schuldig maken aan oplichting, maar vaak ook aan beroving, al dan niet met geweld. In 2008 heeft de politie 1453 APV-overtredingen voor nepdope uitgeschreven. In 2009 waren het er 1489. In 2010 was hun aantal volgens de politie gezakt naar 1006.

De overlast die al deze runners, dealers en nep(dope)dealers in de binnenstad veroorzaken, werd en wordt door de stedelijke overheid stevast 'onaanvaardbaar hoog' genoemd.<sup>88</sup> Hierom is het niet verbazingwekkend dat er de laatste jaren maatregelen zijn getroffen om dit probleem onder controle te brengen. Zo is in 2009 een artikel ingevoegd in de Algemene Plaatselijke Verordening dat het mogelijk maakt om zowel dealers als nepdope-dealers voor een periode van in beginsel drie maanden uit een gebied te weren. Per 1 oktober 2010 is het Wallengebied door de burgemeester aangemerkt als een gebied waarin deze maatregel kan worden toegepast.

### **3•6 DE STAAT VAN HET ONDERZOEK INZAKE DE HORECA**

De horeca — in al zijn gedaanten — kan op tal van manieren te maken krijgen respectievelijk van doen hebben met allerlei vormen van zware (georganiseerde) criminaliteit. Cafés kunnen worden overvallen, maar zij kunnen — net als disco's — ook worden gebruikt als distributiepunten voor verboden drugs en/of seksuele uitbuiting van vrouwen. Restaurants kunnen — al dan niet stelselmatig — worden afgeperst, maar zij kunnen ook fungeren als vaste verkooppunten voor illegale loterijen of voor gestolen spullen. Hotels kunnen te maken krijgen met gewelddadige klanten, maar zij kunnen ook dienen als werkplek voor illegale en/of uitgebuite prostituees en — als het stelselmatig gebeurt in afspraak met de eigenaar of exploitant — uitgroeien tot een bordeel. Coffeeshops kunnen in theorie alleen bedoeld zijn voor de verkoop van softdrugs, maar zij kunnen achter de voordeur of in hun nabije omgeving ook het loket vor-

# 3

men voor de illegale verkoop van cannabis of de verkoop van harddrugs.

Bovenstaande combinaties zijn geen verzinsels. Zij zijn geput uit de onderzoeken die met name in de jaren negentig op dit gebied zijn ingesteld. Hierbij kan onder meer worden verwezen naar de studie van J. de Vries e.a. omtrent de relatie tussen horeca en criminaliteit in Friesland uit 1996 en naar het onderzoek van Th. Van Dijk en B. Hoogenboom naar horeca en criminaliteit in Gelderland-Midden uit 1998.<sup>89</sup> Sindsdien zijn jammer genoeg niet meer van dergelijke indringende en omvattende onderzoeken naar de veelvoudige en dus complexe relaties tussen horeca en criminaliteit gedaan. Jammer genoeg, omdat men graag zou weten of er belangrijke veranderingen zijn opgetreden in deze verhouding op een aantal punten. Hierbij kan worden gedacht aan de toenemende inzet van professionele bewakingsbedrijven in de horeca en het mogelijke effect hiervan op de afpersingen of de drugshandel in horecagelegenheden. Een ander vraagpunt betreft of de stringenter handhaving van de openbare orde in en rond coffeeshops ook positief heeft doorgewerkt op de verkoop van harddrugs binnen en buiten deze shops.

Een van de weinige voor deze vragen relevante studies die in een recenter verleden is gepubliceerd, heeft betrekking op de afpersing van het bedrijfsleven.<sup>90</sup> Deze studie laat zien dat de horeca, althans sommige delen ervan, om een aantal redenen gevoelig is voor afpersingspraktijken: er zijn traditionele verbandingen met criminele groepen, er gaat veel cash in om, ze zijn per definitie laagdrempelig voor buitenstaanders en er is veel concurrentie tussen ondernemingen. Voor allochtone (Turkse, Chinese et cetera) sectoren van de horeca komt hier zeker bij dat de betrokken ondernemers als het ware opgesloten zitten in de beslotenheid van hun eigen etnische groepen en zich dus nog moeilijker kunnen verweren tegen hun belagers. En net zoals afpersing vele verschijningsvormen kent — van niet-betalen voor diensten of goederen tot en met de gedeeltelijke verkoop van een bedrijf — zo zijn er ook afpersers in alle maten en soorten. Zij variëren van individuen die van tijd tot tijd met list of geweld hun doel trachten te bereiken tot en met motorbendes of Chinese criminele groepen die stelselmatig (segmenten van) de horeca laten betalen voor 'protectie'.<sup>91</sup>

Waar het gaat om de situatie in Amsterdam respectievelijk de Amsterdamse binnenstad respectievelijk de ‘rosse buurt’ als zodanig, werd in de voorbije jaren evenmin een studie gewijd aan de rol van de horeca in de sfeer van de zware (georganiseerde) misdaad.<sup>92</sup> In de opeenvolgende onderzoeken naar de prostitutiebranche werd wel steeds naar het hotelwezen verwezen als een belangrijk onderdeel van de infrastructuur voor de escort-business, maar een grondig onderzoek naar de rol die (sommige?) hotels spelen in relatie tot de criminogene branches werd nimmer verricht. Wel werd nader onderzoek ingesteld naar het (uitgaans)geweld op het Rembrandtplein en Leidseplein, maar dit onderzoek is hier niet direct relevant: het gaat alleen over sociale (on)veiligheid op straat en bovendien liggen de beide pleinen buiten het postcodegebied 1012. Geweld als bijverschijnsel van afpersing is in dit onderzoek trouwens ook niet aan de orde.<sup>93</sup>

Overigens mag in dit verband niet uit het oog worden verloren dat volgens ambtenaren van het Stadsdeel Centrum in de binnenstad op vrij grote schaal sprake is van illegaal gebruik van woningen. Veel woningen in de binnenstad worden namelijk illegaal gebruikt als hotel of als *short stay*. Daarnaast is er — eveneens in strijd met de regelgeving inzake huisvesting — sprake van kamerverhuur of onderhuur aan toeristen, prostitué(e)s, studenten en anderen.

### **3•7 DE SOCIALE ONVEILIGHEID IN HET STADSCENTRUM**

De sociale veiligheid in het stadshart — objectief en subjectief — wordt niet alleen behoorlijk onder druk gezet door het omvangrijke fenomeen van de runners, dealers en nep(dope)dealers die met name tijdens de weekenden, vaak op een agressieve manier, op zoek zijn naar klanten dan wel slachtoffers. In het Veiligheidsplan Centrum 2007–2010 wordt enerzijds ook gewezen op het probleem van het grote aantal (zeer actieve) veelplegers, zowel in strafrechtelijke zin als in gemeenterechtelijke zin, dat actief is in het centrum van de stad (naar schatting zijn dit er rond de 560 in 2007). Anderzijds wordt in dit plan ook een prioriteit gemaakt van problemen op straat die de prostitutie en de horeca met zich meebrengen: intimidatie door pooiers en geweld-

# 1 2 3 4 5 6

plegingen. Bovendien is er een serieus probleem van zakkenrollerij en berovingen in het centrum, en vooral in het gebied dat wordt bestreken door de wijkteams van de politie Beursstraat, Nieuwezijds en Lijnbaansgracht; het postcodegebied 1012 met andere woorden. In 2005 werden in dit gebied ruim 418 straatroven aangegeven (van de 647 in het hele district 1).<sup>94</sup> Daarnaast heeft het centrum nog te maken met de criminele activiteiten dan wel de overlast van jeugdgroepen die in dit deel van de stad thuis zijn dan wel vanuit andere stadsdelen naar de binnenstad komen.

Wat het Wallengebied betreft wordt er in het Veiligheidsplan overigens geen geheim van gemaakt dat de problemen van criminaliteit en overlast juist ook in dit 'kwetsbaar gebied' cumuleren als gevolg van alle (winkel)voorzieningen. Die oefenen als vanzelf een grote aantrekkingskracht uit op allerlei mensen, zowel van goede als van kwade wil.

Het is dan ook geen wonder dat op dit moment het centrum in de Objectieve Veiligheidsindex van Amsterdam in het algemeen als 'relatief onveilig' te boek staat, maar waar het gaat om 'drugs', 'overlast' en 'geweld' rondt als 'onveilig' wordt gekenschetst. Dat in de Subjectieve Veiligheidsindex van Amsterdam ook het centrum als betrekkelijk 'veilig' wordt ervaren, is met het bovenstaande niet zonder meer in strijd; het gaat hier tot op zekere hoogte om twee verschillende grootheden. Dat het in (delen van het) Wallengebied bij momenten bepaald niet veilig is, blijkt nog het best uit de aantallen incidenten die in de periode 1 januari 2009 tot en met 8 juli 2010 door camera's werden geregistreerd. In de Warmoesstraat/Lange Niezel ging het om 218 incidenten, in de Molensteeg/Oudezijds Achterburgwal om 187 incidenten en op de Zeedijk/Nieuwmarkt/Monnikensteeg om 167 incidenten.<sup>95</sup>

Dit neemt niet weg dat de geregistreerde criminaliteit in het gelijknamige politiedistrict en de deelgebieden ervan sedert 2003 met ongeveer de helft (50 procent) is afgenomen, en in het Wallengebied bijvoorbeeld zelfs met 68 procent.<sup>96</sup> De maatregelen die werden getroffen om de sociale onveiligheid in de binnenstad te vergroten, staan opgesomd in het genoemde Veiligheidsplan. Dit plan omvat zowel tal van algemene maatregelen als maatregelen naar bepaalde doelgroepen toe, bijvoorbeeld de verslaafden; deze maatregelen zijn op hun beurt weer

uitgewerkt in gedetailleerde actieplannen.<sup>97</sup> De maatregelen werden eerder in dit rapport ook al aangestipt: de Vliegende Brigade, de gebiedsverboden, de bewakingscamera's, de toepassing van de ISD-maatregel et cetera.

Deels loopt het beleid om de sociale onveiligheid in het gebied terug te dringen vanzelfsprekend parallel aan het beleid dat valt onder het Coalitieakkoord 1012. En zoals laatstgenoemd beleid een beleid voor de lange termijn is, zo zal ook het beleid inzake sociale onveiligheid duurzaam moeten worden volgehouden om zijn doelen te kunnen bereiken. Het heeft niet zoveel zin om de bedoelde maatregelen steeds opnieuw te nemen voor korte termijn. Ze moeten worden ingeweven in de permanente socialecontrolestructuur van de binnenstad.

### **3.8 BESLUIT**

Wanneer bovenstaande schetsen van de zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam worden afgezet tegen de voordien opgeroepen algemene beelden van zware (georganiseerde) misdaad in (binnen)steden, dan kan met reden worden beweerd dat in deze binnenstad geen sprake is van een of meer criminele groepen die hier het hele maatschappelijk leven op een maffiose manier controleren. Evenmin zijn er naar het zich laat aanzien aanwijzingen, laat staan bewijzen, dat enkele of meerdere van zulke groepen hier in de vorm van een kartel bepaalde gedoogde of legale economische sectoren in hun greep hebben. Wel doen zich bij tijd en wijle ernstige gevallen van afpersing voor, maar die strekken zich niet uit tot hele territoria of sectoren; zij blijven voor zover bekend beperkt tot individuele gevallen.

Het beeld dat veeleer uit de beschrijvingen naar voren komt, zeker die betreffende de raamprostitutie, is een beeld van personen en groepen die al dan niet beroepsmatig en/of bedrijfsmatig op operationeel dan wel op infrastructureel niveau sleutelrollen spelen dan wel sleutelposities innemen in het bedrijven van zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad; zij vormen als het ware belangrijke lokale knooppunten in (trans)nationale criminele netwerken of, enger, samenwerkingsverbanden. Met 'operationele sleutelrollen' wordt hier bedoeld op personen dan

1  
2  
3  
4  
5  
6

wel groepen die al dan niet bedrijfsmatig op de een of andere manier zelf rechtstreeks deelnemen aan de uitvoering van strafbare feiten, bijvoorbeeld de pooiers in de vrouwenhandel en de wiettelers in de branche van de coffeeshops. Bij infrastructurele sleutelrollen gaat het om personen of groepen van personen die al dan niet bedrijfsmatig op de een of andere manier de uitvoering van de strafbare feiten rechtstreeks mogelijk maken: de eigenaar of exploitant van een raambordeel, of de eigenaar of exploitant van een coffeeshop.

Bij dit beeld moet ten eerste worden aangetekend dat het, wanneer het wordt toegepast op de criminogene branches, belangrijke variaties kent. Waar het gaat om (de vrouwenhandel in) de raamprostitutie heeft het er veel van weg dat in het algemeen functioneel een relatief grote afstand bestaat tussen de pooiers enerzijds en de eigenaren en exploitanten van de raambordelen anderzijds. De pooiers maken in beginsel gebruik van de infrastructuur die de bordeelhouders hun bieden; zij spelen zelf geen rol in die structuur, ook al hebben ze goede relaties met exploitanten of eigenaren. In concrete gevallen kan het evenwel best anders liggen en kunnen er tussen hen nauwe relaties bestaan, zoals het hierboven gegeven voorbeeld aantoont. Het is dus zaak om elk geval op zichzelf te bekijken.

Niettemin lijkt er in de branche van de coffeeshops in het algemeen meer samenhang te bestaan tussen de actoren op het operationele en het infrastructurele niveau dan in andere branches. Een aantal telers van cannabis is — zij het ook niet altijd persoonlijk en direct, maar indirect, namelijk via de growshops — gelieerd aan de eigenaren en/of de exploitanten van de coffeeshops waar (een deel van) hun oogst wordt verkocht. De branche van de coffeeshops is met andere woorden logistiek meer geïntegreerd dan de branche van de raamprostitutie. Waarmee niet gezegd wil zijn dat die integratie in beide gevallen altijd even sterk doorwerkt in de verhouding tussen eigenaren, exploitanten en leveranciers. In de branche van de raamprostitutie bestaat soms ongetwijfeld een nauwe relatie tussen de genoemde drie partijen, ook al wordt die relatie juridisch gemaskeerd. Hoe het in de branche van de coffeeshops zit, valt bij gebrek aan onderzoek en aan de hand van de bestaande literatuur niet te zeggen.



In aansluiting op het bovenstaande moet ten tweede worden opgemerkt dat er op dit moment niet of nauwelijks zicht bestaat op de aard, de omvang, de ontwikkeling en de vorm van de malafiditeit in de materiële infrastructuur van de beide criminogene branches in de Amsterdamse binnenstad. Gegeven de algemene bevindingen van recente onderzoeken naar malafiditeit in het vastgoed kan het niet anders dan dat dit verschijnsel zich in allerlei gedaanten ook voordoet in de binnenstad van Amsterdam. Dit kan gaan van investeringen van zwart of crimineel geld in de aankoop of verbouwing van panden tot dubieuze vormen van exploitatie van vastgoed: onrechtmatige bewoning, illegale huisvesting van prostituees of gebruik voor de productie of distributie van drugs.

Waar het gaat om de branche van de coffeeshops is een bijkomende overweging dat een belangrijk deel van de ondernemers in deze branche een justitieel verleden heeft in de drugsbusiness en dus wellicht beschikt over, respectievelijk toegang heeft tot zwarte of criminele financiële middelen om zich in deze branche in te kopen. In verhouding tot de raamprostitutie — waar de exploitanten wel op grond van de Wet Bibob worden gescreend — valt hier op dit punt evenwel niet veel te melden: tot nu toe is het justitieel verleden van eigenaren en exploitanten in deze sector niet stelselmatig onderzocht, omdat de regelgeving het niet mogelijk maakt ten aanzien van coffeeshops het strafregister te raadplegen op lokaal niveau. Wel is het plan opgevat om samen met het Openbaar Ministerie in het kader van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum een gefaseerde doorlichting van de coffeeshops op te pakken. Per 1 januari 2012 treedt de aanpassing van het Besluit justitiële gegevens en de Wet justitiële gegevens bij aanpassing van de Wet Bibob in werking, wat het opvragen van justitiële gegevens moet vergemakkelijken. Ook in de sfeer van de horeca kan er bij gebrek aan onderzoek op dit punt geen beeld van de situatie worden geschetst.

Een derde belangrijke kanttekening is dat er indirect natuurlijk meer personen en bedrijven zijn die meeprofiteren van de (raam)prostitutie en de branche van de coffeeshops. Waar het gaat om prostitutie moet met name worden gedacht aan de hotelsector; die profiteert kennelijk op grote schaal van de escortprostitutie, ook al is hij formeel niet betrokken bij de orga-

1

2

3

4

5

6

nisatie ervan. Met betrekking tot de coffeeshops kan niet worden voorbijgegaan aan degenen die hun panden laten gebruiken als wietkwekerij of als bergplaats.

Overigens staat het buiten kijf dat de enorme druk op de sociale onveiligheid in het hart van Amsterdam veel te maken heeft met de grootschalige concentratie van de seksbusiness, de gedoogde drugsverkoop en de horeca in dit deel van de stad. De gewelddadigheden, de dieverijen en de talrijke (nep)dope-dealers vormen het beste bewijs hiervan.

4

1

2

3

4

5

6



# DE OPSTART, UITVOERING EN AFRONDING VAN EMERGO

## 4•1 INLEIDING

Emergo was een waagstuk. Er was geen voorbeeld. Hoe dit project zou lopen en aflopen moest proefondervindelijk worden ontwikkeld. Achteraf gezien kunnen in de opstart, de uitvoering en de afronding van het project vier fasen worden onderscheiden.

De eerste fase, de opstartfase, bestrijkt de periode van de zomer van 2007 tot het voorjaar van 2008. In deze fase werd stapsgewijs invulling gegeven aan de strategie die in Emergo ligt besloten.

De tweede fase omvat het eerste deel van de uitvoering van Emergo in termen van deelprojecten. Zij liep van het voorjaar van 2008 tot juni 2009, toen door middel van een tussentijdse evaluatie niet alleen werd besproken hoeveel van de plannen was gerealiseerd, maar ook langs welke wegen moest worden voortgegaan.

De derde fase heeft betrekking op het tweede deel van de uitvoering van Emergo. Deze fase begon in juni 2009, toen opnieuw onder ogen werd gezien wat er was bereikt en wat er nog te doen was met het oog op de afronding van het project tegen het einde van 2010.

De vierde fase beslaat de eerste helft van 2011, met andere woorden de zes maanden waarmee het project werd verlengd.

1

2

3

4

5

6

Deze periode is aan de ene kant gebruikt voor de daadwerkelijke afronding van de doorlichting van het Wallengebied die in het convenant wordt aangekondigd. Aan de andere kant is zij gebruikt voor de redactie van dit rapport. Bovendien was die verlenging ook van belang met het oog op de afronding van de lopende strafrechtelijke onderzoeken. Tot slot zijn in deze periode de maatregelen besproken die de doorontwikkeling van Emergo mogelijk moeten maken in zowel de staande organisatie van de betrokken instellingen en diensten, als in het Regionaal Informatie en Expertise Centrum.

Bovenstaande fasering vormt de rode draad in dit hoofdstuk. Per fase zullen de kwesties worden besproken die belangrijk zijn voor niet alleen een goed begrip van de uitkomsten van Emergo, maar ook voor de overdracht van de lessen uit dit project naar andere projecten.

Bij de opstart van het project, de eerste fase dus, zal worden uiteengezet waarom de feitelijke opstart van Emergo al met al moeizaam verliep en hoe een impasse kon worden vermeden door een voorverkenning van de problemen in postcodegebied 1012.

Waar het gaat om de tweede en de derde fase van het project zal enerzijds het samenstel van projecten worden besproken die aanvankelijk en gaandeweg het project vanuit een weloverwogen strategie werden opgezet, en zal anderzijds worden ingegaan op de interne organisatie van Emergo die werd ontwikkeld en op een gegeven moment ook weer aangepast om die projecten aan te kunnen sturen. In het verlengde van deze tweeledige uiteenzetting zal worden ingegaan op de belangrijke juridische, organisatorische en technische mogelijkheden en complicaties van Emergo. De bespreking hiervan biedt een realistisch inzicht in de omstandigheden waarin het project werd uitgevoerd en is hierom erg belangrijk voor een herhaling van dit project op een andere plaats.

Bij de bespreking van de vierde en laatste fase, de afronding van het project, zal zowel aandacht worden geschonken aan de manier waarop een aantal voorzieningen wordt gehandhaafd die speciaal voor Emergo werden ontwikkeld, als aan de manier waarop Emergo wordt ingebed in de reguliere werking van de overheid in Amsterdam.

Tot slot is het van belang om erop te wijzen dat bij de daad-

werkelijke opstart van Emergo in 2008 een aantal kwesties die in hoofdstuk 3, de criminografie van 1012, zijn besproken, in dat jaar hetzij nog niet bekend kon zijn bij de initiatiefnemers van Emergo omdat de onderzoeken of rechtszaken van later dateren, of niet steeds even bekend was bij alle deelnemers aan dit initiatief, al was het maar doordat er in de loop van het project nogal wat wisselingen in de bezetting van het team zijn opgetreden. Dit wil nog niet zeggen dat de beschikbare literatuur niet heeft meegespeeld in de opstart en uitvoering van Emergo. Zij werd zowel bij de periodieke beraadslagingen van het team als in de discussies omtrent concrete deelprojecten bij herhaling aan de orde gesteld.

## **4•2 DE OPSTART VAN HET PROJECT**

### **4•2•1 EEN MOEIZAAM BEGIN: DE ACHTERGRONDEN**

In het convenant dat op 11 juli 2007 werd ondertekend om ‘criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren’ in het postcodegebied 1012 terug te dringen, wordt er tot op zekere hoogte van uitgegaan dat er eerst meer zicht moet worden verkregen op de situatie in dit gebied en dat op basis hiervan geïntegreerde preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke acties moeten worden ondernomen om de genoemde problemen aan te pakken. Deze voorstelling van zaken klinkt op zichzelf logisch, maar is — zoals al doende is gebleken — niet zomaar in een werkbare strategie om te zetten doordat zij voorbijgaat aan twee belangrijke punten.

Aan de ene kant wordt in dit uitgangspunt over het hoofd gezien dat het — zeker in een situatie als die op de Wallen, waarin er geen sprake is van een doorwrochte analyse van de toestand — niet eenvoudig is voor instellingen en diensten die tot dan toe slechts op onregelmatige basis in projecten en gerichte acties en dus niet op structurele voet en op een geïntegreerde manier hebben samengewerkt, om alle beschikbare informatie bij elkaar te leggen en zo met elkaar het broodnodige inzicht op te bouwen. Dit was in onderhavig project in elk geval om verschillende, elkaar versterkende redenen niet eenvoudig. Ten eerste omdat bij de start van het project de juridische voorwaarden

1  
2  
3  
4  
5  
6

waaronder informatie kon worden gedeeld nog niet waren uitgekristalliseerd. Alle partners zijn immers gebonden aan een wettelijke geheimhoudingsplicht die informatie-uitwisseling strak inkadert. Ten tweede omdat de afwezigheid van een algemeen gemeenschappelijk beeld van de situatie, en dus een gemeenschappelijk vertrekpunt, niet werd gecompenseerd door analyses van de situatie die politie, Openbaar Ministerie, gemeente en Belastingdienst, elk vanuit zijn of haar perspectief, zou hebben gemaakt: zulke analyses waren er niet. Ten derde omdat de betrokken vertegenwoordigers van de deelnemende partijen eigenlijk helemaal niet gewend waren om over de hele linie met elkaar op een openhartige manier gevoelige informatie uit te wisselen over personen en bedrijven, over situaties en ontwikkelingen in postcodegebied 1012 en bovendien ook lang niet altijd zomaar wisten welke informatie er binnen hun instelling of dienst voorhanden was over deze onderwerpen. En ten vierde omdat partijen er in een grijs verleden over en weer vaak van uit waren gegaan dat de andere instelling of dienst wel belangrijke dingen over bepaalde problemen zou weten, maar deze wetenschap om uiteenlopende redenen niet wilde (mee)delen aan / met de ander en het gewoon vrij veel tijd kostte voordat alle partijen gewend waren aan de gedachte dat deze veronderstelling blijkbaar niet klopte; de andere partijen wisten het vaak ook niet of wisten in elk geval minder dan werd aangenomen.

Bij dit laatste sluit, aan de andere kant, nauw de tweede valse veronderstelling in het uitgangspunt aan, namelijk dat interventie volgt op informatie. In deze voorstelling van zaken wordt volstrekt gemist dat vaak juist bestuurlijke, strafrechtelijke en/of fiscale interventies nodig zijn om meer en betere informatie te verkrijgen voor de organisatie van adequatere interventies et cetera. Interventie en informatie zijn dus wederzijds afhankelijk van elkaar en moeten in een project als dit worden gebracht tot dynamische interactie om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Dit brengt met zich mee dat de deelnemers aan een dergelijk project moeten accepteren dat veel onbekend is omtrent de onderwerpen die in een dergelijk project centraal staan, en dat zelfs niet valt te zeggen wat er eigenlijk niet geweten wordt ('We weten niet wat we niet weten'). Dit is vooral ook hierom een moeilijk punt omdat in deze omstandigheden niet zomaar valt te zeggen op welke kwesties de aandacht bij voor-



rang moet worden gericht en vaak pas veel later, of zelfs achteraf, kan worden vastgesteld welke keuzes gelukkiger waren dan andere. In een tijd waarin de aansturing hangt op zogenaamde prioriteitstelling is dit een moeilijke boodschap; haar 'verteren' kost tijd en energie. Het sprak — gegeven deze omstandigheden — bij de opstart van Emergo in de zomer van 2007 dus echt niet voor zich welk soort interventies het best waarop konden worden gericht.

De vraag hoe operationele keuzes het best zouden kunnen worden gemaakt, was in dit project om twee redenen trouwens gewichtiger dan in willekeurig welk ander project. De eerste reden is dat Emergo een belangrijke bijdrage levert aan het beleid om de binnenstad van de hoofdstad van dit land sociaal-economisch, architecturaal en cultureel naar een hoger niveau te tillen. Dit wilde immers zeggen dat in Emergo zo methodisch mogelijk te werk moest worden gegaan en in elk geval alles in het werk moest worden gesteld om te voorkomen dat door ondoordachte keuzes en dus twijfelachtige uitkomsten de grondslagen van het grotere project worden ondermijnd. De tweede reden is dat Emergo door de initiatiefnemers ook wordt beschouwd als een leerproject voor een geïntegreerde aanpak van zware (georganiseerde) misdaad elders in Nederland, zowel in de grote(re) steden als op bovenregionaal niveau door middel van de Regionale Informatie en Expertise Centra. Dit brengt immers met zich mee dat Emergo zo moest worden opgezet en uitgevoerd dat de methoden, ervaringen, technieken en inzichten op een doorzichtige en praktische manier kunnen worden overgedragen aan andere taskforces in het land.

Het laat zich denken dat bovenstaande overwegingen niet bevorderlijk waren voor een snelle opstart van Emergo in termen van interventies. Dit kwam in september en oktober 2007 meteen tot uitdrukking in het feit dat op het niveau van de projectgroep de nodige discussie plaatsvond over de manier waarop een beeld van de situatie in het postcodegebied 1012 kon worden gecreëerd dat door de instellingen en diensten die hadden getekend voor Emergo, zou worden aanvaard als een adequaat gemeenschappelijk vertrekpunt voor passende interventies. Twee opvattingen stonden in deze discussie tegenover elkaar.

De ene opvatting was dat het — gegeven de heersende onwetendheid omtrent de feitelijke situatie in het Wallengebied

1  
2  
3  
4  
5  
6

op dat moment — aangewezen was om een vrij uitvoerige voorverkenning uit te voeren bij de ondertekenaars van het convenant en in functie van deze voorverkenning gezamenlijk te beslissen hoe het project verder handen en voeten zou worden gegeven. Hierbij werd in het midden gelaten of dit laatste zou moeten in termen van diverse specifieke projecten en/of in termen van een algehele doorlichting van het gebied met inzet van eigentijdse ICT-middelen. In het verlengde hiervan werd gesteld dat ter wille van de eenheid van onderzoek ook de eventuele uitvoering van een gebiedsscan zou moeten gebeuren in de schoot van de onderzoeksgroep die in het kader van Emergo door het WODC zou worden geformeerd, en in het bijzonder door haar onderafdeling SIBA (afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse) en niet door een extern onderzoeksbureau of een consulting firma. De andere opvatting was dat de beoogde gebiedsscan niet alleen parallel aan de bedoelde voorverkenning zou kunnen plaatsvinden, maar dat zij ook door een andere instantie dan SIBA van het WODC zou worden uitgevoerd.

Dit strijdpunt werd begin oktober 2007 ten gunste van de eerstgenoemde opvatting beslist. Niet zozeer om de formele reden dat er in het convenant geen ruimte was gemaakt voor een parallelonderzoek door een extern bureau, maar vooral ook om de materiële reden dat de opzet van een adequate gebiedsscan vroeg om een inhoudelijke voorverkenning van de situatie; alleen op die manier zou duidelijk kunnen worden welke de vraagpunten en mikpunten in de beoogde doorlichting zouden moeten zijn en aan de hand van welke bronnen bij welke diensten die scan zou kunnen worden uitgevoerd. In functie van deze beslissing werd door de onderzoeksgroep een opzet gemaakt voor de voorverkenning, die — kort gezegd — zou bestaan uit twee belangrijke componenten: enerzijds een inventarisatie van alle onderzoeken en rapporten bij de betrokken instellingen en diensten die te maken hebben met de problemen van zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012, anderzijds open gesprekken met alle ambtenaren die op de een of andere manier betrokken waren bij de aanpak van die problemen, met een driedig doel: welke zijn concreet de misdaadproblemen, welke belemmeringen hebben tot nu toe hun (ge-

meenschappelijke) aanpak gehinderd, en op welke manieren kunnen knelpunten het best worden opgelost?

#### **4•2•2 DE UITKOMSTEN VAN DE VOORVERKENNING**

De voorverkenning vond plaats tussen eind november 2007 en begin januari 2008. De resultaten ervan werden in februari 2008 onder het motto 'Meer eenheid, meer daadkracht' gepresenteerd. Zij hadden enerzijds natuurlijk betrekking op de problematiek van de zware (georganiseerde) misdaad in het post-codegebied 1012 en anderzijds op de problematiek van de overheid in dit gebied: in hoeverre was de overheid daadwerkelijk voorbereid op de beheersing van die misdaad? Op basis van deze tweeledige analyse werden voorstellen gedaan om de overheid meer en beter te organiseren tegen de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam. Dat de uitkomsten van deze voorverkenning deels overeenkwamen met de vaststellingen en de stukken van het Van Traa-team en het Coalitieproject 1012 is natuurlijk niet zo gek. De schrijvers van die stukken behoorden tenslotte ook tot de kring van zegsliden die in de voorverkenning werden geraadpleegd.

##### **» DE PROBLEMATIEK VAN DE ZWARE (GEORGANISEERDE) MISDAAD**

Bij de uitvoerende diensten wordt de opvatting gedeeld dat in de binnenstad de onderwereld vergroeid is geraakt met de bovenwereld. Hierbij wordt niet alleen verwezen naar de problematiek van de coffeeshops en de prostitutie, maar ook naar de problematiek van de grijze economie die zich op allerlei manieren en in allerlei vormen in de binnenstad heeft genesteld: twijfelachtige hotels en hotelvoorzieningen, wisselkantoren en belwinkels, te veel laagwaardige supermarkties en cadeau-shops, onbestemde cafés en restaurants.

Dit beeld is gebaseerd op talrijke ervaringen en indrukken, in de loop der jaren opgedaan in alle mogelijke vormen van bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke handhaving, maar het werd nimmer door de betrokken diensten (in eigen kring of in onder-

# 4

linge samenwerking) op een samenhangende manier op papier gezet. Niet alleen hierom is het voor derden moeilijk om een adequaat beeld te krijgen van wat er in termen van zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad aan de hand is. Dit is ook moeilijk als gevolg van de eenzijdige, versnipperde en tegenstrijdige berichtgeving vanuit de diensten en in de media over het gebied: waar door de ene instantie wordt gesproken van een toeristisch paradijs van wereldformaat, wordt door de andere instantie het ene na het andere verhaal over vrouwenhandel of witwaspraktijken opgedist. Hierom alleen al is het van groot belang dat geprobeerd wordt om aan de hand van publieke, semipublieke en vertrouwelijke schriftelijke bronnen en databanken een zo realistisch en evenwichtig mogelijk beeld van het postcodegebied 1012 te construeren.

Hier komt bij dat door het gebrek aan stelselmatig en doortastend onderzoek diepgaand inzicht in de meeste van de hierboven genoemde branches ontbreekt. Zo is er geen goed inzicht in de wereld van de coffeeshops: wie drijven die shops nu eigenlijk, wie zijn eigenaar van de panden waarin zij zijn gevestigd, hoe en door wie worden de wiet en de hasj aangevoerd, wat gebeurt er met de inkomsten? Soortgelijke vragen gelden voor de talrijke bedrijven en bedrijfjes in de grijze economie: wie runt ze, wie bezit ze, wat is hun omzet, is er sprake van witwaspraktijken en, zo ja, op welke schaal? Ook is er zo goed als niets bekend over de (mogelijk dubieuze financiering van) transacties in het vastgoed in de binnenstad, het gebruik dan wel misbruik van buitenlandse rechtspersonen hierbij en de eventuele twijfelachtige rol van makelaars, notarissen en banken. Overigens was tijdens het Emergo-project de Belastingdienst betrokken bij het Nokvorst-onderzoek, waarbinnen ook nadrukkelijk aandacht is geweest voor opvallende vastgoedtransacties en mogelijke dubieuze financieringen in postcodegebied 1012. Een probleem bij het opsporen van criminaliteit met vastgoedfraude is echter dat vastgoed niet alleen via reguliere verkoop van eigenaar wisselt, maar ook door aandelenoverdracht binnen rechtspersonen die niet via de openbare registers bekend worden gemaakt. En wat ook speelt, is de vraag naar de schaal waarop er feitelijk sprake is van intimidatie respectievelijk afpersing ten opzichte van ondernemers.

Het zicht van de overheid is in wezen beperkt tot de sector van de raamprostitutie. En dit zicht is bepaald niet fraai. De beschikbare politiegegevens wijzen erop dat met name het Wallengebied in verregaande mate afzetgebied is geworden voor vooral vrouwenhandelaren uit Centraal-, Zuid- en Oost-Europa en dat de materiële basis van hun uitbuitingspraktijken op de Wallen wordt gevormd door de soms complexe eigendomsverhoudingen in het onroerend goed en de bijbehorende vergunningen voor raamverhuur. Het is dan ook niet te veel gezegd dat de raamverhuurbedrijven onwillekeurig de logistieke schakel vormen tussen de eigenaren van het betrokken vastgoed en de pooiers respectievelijk pooierbendes die zich op grote schaal aan seksuele uitbuiting schuldig maken.

## » **DE PROBLEMATIEK VAN DE ONGEORGANISEERDE OVERHEID**

De organisatie van de overheid in de binnenstad van Amsterdam weerspiegelt de infrastructurele, de demografische, de sociaaleconomische en de culturele complexiteit van dit gebied. Postcodegebied 1012 vormt geen eenheid van territoire in termen van overheidsorganisatie. Voor geen enkele instelling of dienst is dit gebied als zodanig een/het uitgangspunt voor zijn/haar interne territoriale organisatie en werking. Bergt dit feit alleen al het risico in zich dat het gebied niet voldoende de geconcentreerde en geïntegreerde aandacht krijgt die het uit het oogpunt van rechtshandhaving nodig heeft, dit risico is des te groter omdat de meest betrokken instellingen en diensten (gemeentebestuur, politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst) intern en operationeel ook nog eens heel gelaagd en zeer verschillend zijn ingericht.

Hierbij komt dat er tot aan de start van Emergo geen eenheid van beleid en dus geen eenheid van uitvoering en al helemaal geen eenheid van informatie(deling) bestond tussen — en ook niet binnen — de betrokken instellingen en diensten wat betreft de aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in dit gebied. Met als gevolg dat belangrijke onderdelen en kanten van deze misdaad sinds lang in wezen ongemoeid zijn gelaten en dat mede hierdoor de overheid geen goed, dat wil zeggen compleet

# 4

en gefundeerd beeld heeft van wat er in dit opzicht feitelijk allemaal aan de hand is. En de kennis die er bij de instellingen en diensten over bepaalde personen en bedrijven wel is, wordt niet systematisch met elkaar gedeeld en dus weten betrokkenen over en weer niet wat de andere diensten weten of niet weten. En evenmin weten zij wat men bij bundeling van krachten zou kunnen weten en wat men met vereende krachten het beste zou kunnen doen. Kortom: de grote functionele complexiteit van het postcodegebied 1012 komt ook tot uitdrukking in de zeer complex georganiseerde en verdeeld functionerende overheid. Hierom valt te begrijpen dat er rond de aanpak van de zware georganiseerde misdaad in bepaalde opzichten een patstelling is gegroeid en dat er een Emergo nodig is om die te doorbreken door het optreden van de overheid eendrachtiger en daadkrachtiger te maken. Dit initiatief mag echter niet uit het oog doen verliezen dat in de voorbije jaren de rechtshandhaving in het postcodegebied 1012 op een aantal punten wel al enigszins over de grenzen van de eigen organisaties heen is georganiseerd. Hierbij kan worden gewezen naar de samenwerking bij de uitvoering van de Wet Bibob, de samenwerking in het kader van het Horeca Interventie Team en van het rechtsherstel op de zogenaamde vrijplaatsen, en de samenwerking in het kader van het project Zoeklicht — een initiatief van de gemeente en de woningbouwcorporaties om misstanden in de huisvesting tegen te gaan.

Niettemin is er — in verhouding tot de aard, de omvang en de ontwikkeling van de misdaadproblemen — sprake van een groot tekort in de daadwerkelijke rechtshandhaving waar het gaat om de problematiek van de georganiseerde misdaad. Op het terrein waarop er door de overheid na verloop van jaren wel werd ingegrepen — dat van de prostitutie annex vrouwenhandel — is weliswaar met name door de gemeente, zowel via de aankoop van panden door het Van Traa-team als via de toepassing van de Wet Bibob, weliswaar ferm opgetreden, maar van doelgericht gezamenlijk optreden van de overheid tegen vrouwenhandel was in de voorbije jaren slechts in beperkte mate sprake; de geschiedenis van de Sneep-zaak laat dit duidelijk zien. Waar men dus — gelet op de concentratie, de verwevenheid en de ernst van de problemen — de opperste eenheid van optreden zou verwachten, is juist de grote verdeeldheid ervan troef.

Deze verdeeldheid manifesteert zich onder meer in de grote onduidelijkheid bij de uitvoerende diensten omtrent het beleid van de gemeentelijke overheid met betrekking tot het postcodegebied 1012 (tot het Coalitieakkoord 1012), in het gebrek aan algemene sturing van toezicht en controle in het postcodegebied en dus in de versnippering van de bestuurlijke rechtshandhaving, in de diepe kloof tussen de diensten/dienstonderdelen die zijn belast met de uitoefening van toezicht en controle, en de diensten/dienstonderdelen die strafrechtelijke en fiscale onderzoeken kunnen instellen, en dus in het grote gebrek aan wisselwerking tussen de bestuurlijke aanpak van de misdaadproblemen en hun strafrechtelijke aanpak, onder meer bij de toepassing van de Wet Bibob. Deze verdeeldheid legt ook een zware hypotheek op de functionele verhoudingen en operationele relaties tussen de diverse diensten en dienstonderdelen. Zij leidt tot gebrek aan inzicht in wat diensten in termen van bevoegdheden en middelen werkelijk (kunnen) doen, en zo doende tot valse verwachtingen, misvattingen en soms scherpe verwijten over elkaars optreden of het tekort hieraan.

## » DE VOORSTELLEN VOOR ACTIE EN ONDERZOEK

De combinatie van bovenstaande analyses leidt tot maar één conclusie: er zal een robuuste inzet van alle partijen bij Emergo nodig zijn om de toestand in de binnenstad niet alleen meer inzichtelijk te maken, maar ook, waar nodig, beter daadwerkelijk onder controle te brengen. In de kern komt dit neer op een vertaling van de missie van Emergo in meer eenheid binnen de overheid in de binnenstad om zo met meer daadkracht de rechtshandhaving te kunnen verzekeren.

Hiertoe wordt ten eerste voorgesteld om het bestuurlijk toezicht in de binnenstad gericht en krachtiger te organiseren door — op basis van de bestaande samenwerkingsverbanden — interventieteams te vormen voor de drie grote domeinen (prostitutie, coffeeshops en horeca/hotels) die in het Coalitieproject 1012 centraal staan, en de beleidsmatige aansturing hiervan toe te vertrouwen aan een ‘cockpit’ van beslissingsgerechtigde ambtenaren uit de betrokken diensten (gemeente, politie en Belastingdienst). Dit ambtelijke beleidsteam zou een actieprogramma moeten formuleren dat in de tweede helft van 2008 proefonder-

# 4

vindelijk rond een aantal objecten wordt uitgevoerd en vanaf 2009 wordt omgezet in een jaarlijks actieprogramma.

Ten tweede wordt voorgesteld om voor de opsporing van de zware georganiseerde misdaad een gemeenschappelijk informatiecentrum te maken waarin specialisten en analisten van alle betrokken diensten, met toegang tot alle relevante informatiebronnen, nauw samenwerken bij de analyse van de misdaadproblemen in de binnenstad. Dit centrum zou moeten worden aangestuurd door de recherchechefs bij de deelnemende diensten en gekwalificeerde officieren van justitie. En wellicht is er ook voldoende reden om een kleine hoogwaardige en slagvaardige groep van rechercheurs te formeren die alle belangrijke vormen van zware (georganiseerde) misdaad aan kan pakken en, wanneer dit nodig is, via de leiding van het centrum ook een beroep kan doen op opsporingscapaciteit van elders. Verder zou de leiding een opsporingsprogramma voor het postcodegebied 1012 moeten formuleren, in eerste orde nog voor de resterende maanden in 2008 en — in functie van de ervaringen die hierbij worden opgedaan — voor 2009 en de volgende jaren.

Ten derde wordt voorgesteld om sowieso onderzoekers te verbinden aan de beide 'centra' en hen bovendien dieptestudies te laten maken — samen met de specialisten en analisten bij deze beide actie-'centra' — van enkele van de problemen die in de binnenstad aan de orde zijn. Welke problemen meer bepaald aan nader onderzoek zouden worden onderworpen, zou in gezamenlijkheid worden bepaald. Bovendien wordt het van belang geacht om interviews te houden met sleutelpersonen buiten de overheid, bijvoorbeeld in de advocatuur en het notariaat, in het bankwezen, in werkgeverskringen en bij bewonersorganisaties.

Overigens wordt er nadrukkelijk op gewezen dat het — gegeven alle privacy- en beveiligingsregelingen rond relevante informatiebestanden — absoluut nodig is om een regeling uit te werken voor de uitwisseling van gegevens, zowel tussen de ambtelijke medewerkers van de beide 'centra' onderling, als tussen deze medewerkers en de betrokken onderzoekers.

Hieronder zal blijken dat deze voorstellen niet allemaal zijn overgenomen. Zo is er wel — zij het ook in afgezwakte vorm —



een gemeenschappelijk informatie- en analysecentrum gevormd, maar is er gezien de beschikbare capaciteit niet voor gekozen om, naast een team dat is ingezet voor de onderzoeken naar mensenhandel, ook nog een vrij inzetbaar rechteam voor Emergo samen te stellen. Het voorstel om het bestuurlijk toezicht te versterken door samenvoeging van de bestaande samenwerkingsverbanden is evenmin uitgevoerd. Wel zijn er na de opstart van het project twee verschillende teams gevormd, het ene gericht op de bestuurlijke handhaving en het andere op de opsporing in de binnenstad. Ook het punt dat er een regeling moest komen om de uitwisseling van informatie te bevorderen, is gerealiseerd. Waarom bepaalde voorstellen wel werden overgenomen en andere niet, zal blijken uit hetgeen volgt.

### **4.3 DE UITVOERING VAN EMERGO**

Zoals in de inleiding uiteen werd gezet, beslaat deze paragraaf de stapsgewijze realisering van het project in de jaren 2008–2010. Hierbij wordt niet alleen een onderscheid gemaakt tussen het samenstel van deelprojecten dat in het kader van Emergo tot stand is gekomen, en de manier waarop de uitvoering hiervan in de loop van Emergo werd aangestuurd, maar worden ook de aanvankelijke beslissingen op deze beide punten en de bijstellingen ervan in de loop van Emergo uit elkaar gehouden. Om te beginnen wordt evenwel de ontwikkeling van de onderzoeks- en actiestrategie van Emergo uit de doeken gedaan; zij vormt immers de grondslag van hetgeen werd verricht.

#### **4.3.1 DE FORMULERING VAN EEN ONDERZOEKS- EN ACTIESTRATEGIE**

Het lag voor de hand dat de uitkomsten van de voorverkenning de nodige vragen oproepen in de kring van de betrokken partijen. Vond er niet meer samenwerking plaats dan werd gesuggereerd? Was het werkelijk nodig om twee complementaire operationele centra te vormen om de doeleinden van het project te kunnen halen? Konden er niet direct operationele onderzoeken rond

# 4

bepaalde thema's worden opgestart? Waren er wel de mensen en middelen om de operationele samenwerking voor langere tijd daadwerkelijk handen en voeten te geven?

Deze en andere vragen werden in een vergadering van de Stuurgroep in maart 2008 gedeeltelijk beantwoord. Er zouden twee deelprojectgroepen worden gestart, één voor de strafrechtelijke aanpak van zware criminaliteit (Zwacrigroep) en één voor de stroomlijning van toezicht en controle (Handhavingsgroep); dat een lid van het Openbaar Ministerie de eerstgenoemde werkgroep zou leiden lag voor de hand, net zoals het voor zichzelf sprak dat een vertegenwoordiger van de gemeente/Stadsdeel Centrum zou fungeren als trekker van de tweede werkgroep. Verder spraken alle diensten nogmaals de bereidheid uit om informatie te verzamelen en te delen, in onderling overleg operationele projecten op te zetten en voor zover mogelijk de mankracht te leveren om ze uit te voeren. Verder werden afspraken gemaakt met betrekking tot de voorwaarden die moesten worden vervuld om de feitelijke werking van Emergo mogelijk te maken, in het bijzonder de uitwerking van een juridisch kader voor de uitwisseling van gegevens en de inventarisatie van de geautomatiseerde informatiesystemen die zouden kunnen worden benut om de problematiek in het postcodegebied 1012 te analyseren. Een vraag die niet kon worden beantwoord, was de vraag naar de problemen die bij voorrang zouden moeten worden aangepakt. Waarom dit niet kon, werd hierboven al uitgelegd.

Deze vraag werd ook in de daaropvolgende weken niet beantwoord. Wel werd toen voortgang geboekt bij de aanduiding van leden voor de beide werkgroepen, bij de aantrekking van enkele onderzoekers om de werkgroepen bij te staan, bij de zoektocht naar een vaste werkplek voor de medewerkers van Emergo (inclusief aansluiting op sommige databestanden van de onderscheiden diensten) en bij de formulering van proefprojecten met het oog op de vervaardiging van een geautomatiseerde gebiedsscan; het ene project zou worden gericht op een bepaalde straat in het Wallengebied, het andere op zogenaamde Amsterdamse beroepscriminelen (ABC'ers) met belangen dan wel verbindingen in de binnenstad. De eerste versies van een 'bronnenboek' lieten overigens zien dat er bij de onderscheiden diensten tal van minder en meer relevante informatiebestanden zijn,

maar ook dat het technisch en operationeel een enorm karwei zou zijn om uit al deze gegevensbronnen zowel op een handmatige manier als op een geautomatiseerde manier gericht de informatie te halen die nuttig zou zijn voor de projecten. Hier wreekte zich — achteraf gezien althans — dat bij de formulering van Emergo onvoldoende was voorzien welke complicaties zich zouden voordoen tijdens de totstandbrenging van de nodige technische voorzieningen.

De bevinding dat de vergaring van relevante informatie een hele klus zou worden, was een reden temeer om zo nauwkeurig mogelijk te bepalen welke operationele projecten in Emergo bij voorrang daadwerkelijk ter hand zouden worden genomen. Maar hoe die projecten te kiezen? Op grond van welke informatie en inzichten? Stonden de partijen die deelnamen aan Emergo — bij gebrek aan een geïntegreerde misdaadanalyse van het post-codegebied 1012 — eigenlijk niet voor de opgave om zichzelf aan de eigen haren uit het moeras te trekken? Na vooroverleg tussen alle partijen werd besloten dat dit laatste inderdaad het geval was en dat de impasse op dit punt slechts op een overtuigende manier zou kunnen worden doorbroken als alle partijen zou worden gevraagd welke problemen om welke redenen in hun ogen prioritair zouden moeten of kunnen worden aangepakt. Deze aanpak van de impasse leidde begin juni tot een buitengewoon openhartige brainstormsessie, waarop alle partijen hun beredeneerde keuzes naar voren brachten.

De uitkomst van deze sessie was dat vanuit drie verschillende invalshoeken proefondervindelijk zou worden geprobeerd om door middel van analyse en actie een zo adequaat mogelijk zicht te krijgen op de feitelijke toestand in het post-codegebied 1012. Hiertoe zouden ten eerste enkele kleinere operationele projecten worden opgestart om ervaring op te doen met de geïntegreerde en de geïnformeerde aanpak van problemen in dit gebied. Op basis van de ervaringen en uitkomsten van deze proefprojecten zouden ten tweede ICT-projecten worden opgezet om niet alleen uit te zoeken in welke mate de bevindingen van de proefprojecten eveneens geautomatiseerd konden worden behaald, maar om ook uit te vinden in welke mate het mogelijk zou zijn om met behulp van ICT-technologie een adequate gebiedsscan van met name het hele Wallengebied te maken.

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

Het maken van zo'n scan zou de derde en laatste fase in het project zijn. Hoe die scan eruit zou zien, werd in dit stadium natuurlijk nog in het midden gelaten. Wel werd aangenomen dat op grond van de uitkomsten van de proefprojecten gaandeweg een lijst van belangrijke sleutelfiguren zou kunnen worden samengesteld die in aanmerking komen voor nader onderzoek. Het eerdergenoemde voorstel om langs geautomatiseerde weg meteen te proberen de informatie over relevante ABC'ers in kaart te brengen, zou een onderdeel kunnen uitmaken van deze exercitie. De uitkomsten van de ICT-projecten zouden om redenen van bescherming van persoonsgegevens niet voor dit doel (mogen) worden gebruikt.

De onderzoeks- en actiestrategie in Emergo was dus als het ware een drietrapsraket.

## 4•3•2 HET OORSPRONKELIJKE SAMENSTEL VAN PROJECTEN

De drie proefprojecten waarvoor definitief werd gekozen om Emergo actiegericht van start te laten gaan, waren de volgende projecten.

Ten eerste zou er — zoals eerder is geopperd — inderdaad een territoriaal gericht project worden gestart, dit wil zeggen een project gericht op een straat in het Wallengebied die in vele opzichten alle mogelijke bedrijvigheden in heel dit gebied representeert. De achterliggende gedachte hierbij was natuurlijk dat op deze manier als vanzelf alle criminele en criminogene problemen van het Wallengebied in beeld zouden komen en dus kon worden geleerd hoe die er in heel dit gebied feitelijk uit zouden kunnen zien en daadwerkelijk het best zouden kunnen worden aangepakt. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat het Van Traa-team in het verleden reeds soortgelijke projecten had uitgevoerd met betrekking tot bepaalde straten en sectoren in Amsterdam.

Ten tweede werd in aansluiting op de probleemstelling in het Coalitieproject 1012 en de prioriteitstelling bij de politie en het OM gekozen voor een project dat betrekking had op de vrouwenhandel in de raamprostitutie in het Wallengebied. Ook de reden hiervoor was niet ver te zoeken: deze vorm van mensenhandel

stond al jaren centraal in de publieke discussie over de toestand en toekomst van de Wallen. Met dit project werd dus overduidelijk een criminogene branche op de korrel genomen. Overigens zou in dit project niet alleen naar de vrouwenhandel als zodanig worden gekeken, maar ook naar de rol die vastgoed speelt in het bedrijven van deze handel.

Ten derde werd gekozen voor een project aangaande een probleem dat in de voorverkenning prominent naar voren was gekomen: de hotels in het postcodegebied 1012, en met name de hotels in de laagste drie prijsklassen (1 tot 3 sterren). Met de keuze van deze op zich niet criminogene sector werd de mogelijkheid geschapen om na te kijken in hoeverre er al dan niet sprake was van problemen van georganiseerde misdaad in een van de belangrijke legitieme economische sectoren in het postcodegebied 1012.

Verder werd afgesproken welke dienst welk project zou trekken. De Belastingdienst zou het voortouw nemen in het hotelproject, de politie en het Openbaar Ministerie in het vrouwenhandelpject, en de gemeente in het straatproject. In het verlengde hiervan werd besproken welke rol de Zwacrigroep respectievelijk de Handhavingsgroep zou spelen in elk van deze projecten. Om de uitvoering van de proefprojecten te stroomlijnen werd door onderzoekers een analyseschema ontwikkeld. Dit schema moest — ook met het oog op de vergelijkbaarheid van de resultaten — zo veel mogelijk de leidraad vormen bij de verzameling van informatie over de desbetreffende onderzoeksobjecten. Complementair hieraan werden de voorbereidingen getroffen voor de inrichting van een projectruimte voor het geautomatiseerde onderzoek. Dit onderzoek zou in eerste instantie aansluiten bij twee van de drie proefprojecten: bij het meer objectgeoriënteerde straatproject (panden en bedrijvigheden) en bij het meer subjectgeoriënteerde hotelproject (financiers en exploitanten). Met name in verband met het straatproject en het hotelproject zou tevens beroep worden gedaan op het Vastgoed Intelligence Centre om informatie te verkrijgen over de transacties in het betrokken vastgoed. Ondertussen liep de algemene inventarisatie van publieke en (half)gesloten geautomatiseerde gegevensbronnen gewoon door.

Al deze afspraken werden — na te zijn afgestemd en uitgewerkt in de Projectgroep — eind juni 2008 geaccordeerd door de

# 1

## 2

### 3

# 4

## 5

## 6

Stuurgroep. Hierbij moet worden opgemerkt dat op een paar punten werd afgeweken van het voorstel dat in de voorverkenning was ontwikkeld. Het eerste punt is dat werd afgezien van de formatie van een aparte onderzoeksgroep voor Emergo. De reden hiervan was niet alleen dat er niet onmiddellijk strafrechtelijke onderzoeken konden worden opgestart, maar ook dat het niet paste in het lopende beslissingsmodel van politie en justitie met betrekking tot de toedeling van opsporingscapaciteit om zulke capaciteit vrij te maken voor onderzoeksmatige projecten. Het tweede punt is dat ook werd beslist om voorlopig geen interviews te houden met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de vrije beroepen, de makelaardij. De reden hiervan was dat dergelijke gesprekken — waarvan de waarde, zeker op dat moment, toch al moest worden betwijfeld — zeker geen toegevoegde waarde zouden hebben ten aanzien van de gekozen proefprojecten.

Bij deze keuze van projecten valt — zeker tegen de achtergrond van het Coalitieproject 1012 — vanzelfsprekend op dat de coffeeshops, in dit stadium in elk geval, buiten beeld bleven. De voornaamste reden hiervoor was dat er als gevolg van het feit dat er al gedurende langere tijd niet was gerechercheerd op ‘de achterdeur’ van de coffeeshops, niet direct aanknopingspunten waren voor strafrechtelijk onderzoek en de opbouw van een behoorlijke informatiepositie op dit punt — bijvoorbeeld via een (strafvorderlijk) verkennend onderzoek (hoe gecompliceerd de machtiging hiervoor ook moge zijn) — dus enorm veel tijd en energie zou kosten.<sup>98</sup> Op een later moment zou worden gezien of alsnog een project zou worden gestart ten aanzien van deze belangrijke criminogene branche in het post-codegebied 1012.

Hier staat tegenover dat kort na de zomer van 2008 twee nieuwe projecten onder de werking van Emergo werden gebracht. Ten eerste werd beslist dat de Handhavingsgroep — naast voortzetting van haar deelname aan de hierboven genoemde proefprojecten — ook een eigen project zou opstarten rond personen, panden en bedrijven die mogelijk op de een of andere manier waren betrokken bij vormen van zware (georganiseerde) criminaliteit in het Wallengebied. Dit initiatief werd enerzijds genomen op grond van de overweging dat op een aantal plaatsen met enige urgentie meer indringende hand-

havingsacties waren geboden dan in het kader van het Convenant Vrijplaatsen mogelijk waren. Anderzijds werd dit initiatief gebaseerd op de vaststelling dat de activiteiten in de Zwacri-groep, zeker als die zouden uitmonden in strafrechtelijke onderzoeken, vrij lange doorlooptijden zouden kennen en dus de werkzaamheid van de Handhavingsgroep zouden kunnen verlammen.

De Handhavingsgroep kwam op 12 november 2008 voor het eerst samen om afspraken te maken over de (nieuwe) samenstelling van de groep en over de opstart van haar acties. Met het oog op de concretisering van de taakstelling werd besloten om de werkwijze te volgen die vóór de zomer 2008 voor Emergo in zijn geheel was gehanteerd: alle deelnemers stellen op grond van de ervaringen en inzichten in de respectieve diensten een lijst van mogelijke probleemgevallen op — speciaal in de criminogene branches — waarna alle lijsten tezamen in onderling overleg worden teruggebracht tot één gemeenschappelijke actielijst. Deze actielijst werd in december 2008 voor het eerst vastgesteld. Aan de ene kant telde zij een aantal panden en bedrijven, aan de andere kant stond er een aantal personen en categorieën van personen op. Het spreekt voor zich dat de namen van sommige personen en bedrijven — bijvoorbeeld hotels en bordelen — ook voorkwamen op de agenda van sommige andere proefprojecten. Later werd deze lijst door toedoen van nieuwe informatie of in het verlengde van acties bij herhaling gewijzigd, dit wil zeggen ingekort, aangevuld of verfijnd.

Ten tweede werd door een van de wijkteams in het postcodegebied 1012 voorgesteld om het straatproject aan te vullen met een project aangaande een kleine straat in zijn werkgebied met nogal wat bewoners en ondernemers van wie het reilen en zeilen om uiteenlopende redenen als mogelijk verdacht mocht worden gekenschetst. Met dit initiatief werd gretig ingestemd omdat het helemaal paste in de strategie van Emergo, zeker naar de toekomst toe, met het oog op haar inbedding in de reguliere werkwijze van de overheid in de binnenstad. De enige echte voorwaarde was dat de werkwijze zo volledig mogelijk moest worden afgestemd op die van het proefproject inzake de eerste straat. Daarnaast werden niettemin de nodige zorgen uitgesproken over de mogelijkheid om de politie de benodigde gegevens te laten verzamelen en te analyseren; analysecapaciteit is schaars

1

2

3

4

5

6

en deze opdracht vergde een forse inspanning, temeer doordat er veel overleg met de andere organisaties bij kwam kijken. Ook was er zorg over de personele mogelijkheden van het OM om dit onderdeel onder haar hoede te nemen, mocht het komen tot strafrechtelijke onderzoeken.

#### **4.3.3 DE AANVANKELIJKE AANSTURING VAN DE WERKZAAMHEDEN**

Deze laatste opmerking brengt ons als vanzelf bij de aanvankelijke aansturing van de werkzaamheden. Zoals hierboven moge zijn gebleken, kwamen — zoals voorzien in het convenant — de Projectgroep en de Stuurgroep in de loop van 2008, en vanzelfsprekend ook in 2009 en 2010, op gezette tijdstippen samen om de voortgang van Emergo te bespreken en eventuele obstakels zo goed, zo veel en zo snel mogelijk uit de weg te ruimen.

Daarnaast werden voor de zomer van 2008 — zoals hierboven is aangegeven — deelprojectgroepen ingesteld om de uitvoering van de respectieve projecten binnen Emergo op gang te brengen en aan de gang te houden. Deze beide groepen — de Zwacri-groep en de Handhavingsgroep — spraken meteen een stevig vergaderschema af. Gemiddeld kwamen zij eens per maand voltallig samen om de voortgang van de werkzaamheden te bespreken. Het spreekt evenwel haast voor zich dat leden van de deelprojectgroepen ook tussendoor onderling veel overleg pleegden om concrete acties op een adequate manier voor te bereiden, uit te voeren of af te handelen, en dat naarmate Emergo vorderde de onderlinge contacten steeds meer toenamen.

Het was overigens niet alleen voor de goede operationele werking van Emergo noodzakelijk dat er twee deelprojectgroepen als het ware midden in het postcodegebied 1012 werden opgericht. De noodzaak hiervan was ook gegeven met het feit dat de Projectgroep in Den Haag bij het voormalige ministerie van Justitie was geposteerd en dat deze Projectgroep verder deels was samengesteld uit mensen met meer beleidsmatige verantwoordelijkheden in de respectieve diensten. Zij konden zich dus niet bezighouden met de details van zaken, hoe belangrijk ook.



De Projectgroep werd daardoor meer en meer de instantie die zich moest inzetten voor de realisering van de juridische, organisatorische, technische voorwaarden voor het welslagen van Emergo.

Bij het bovenstaande moet overigens worden aangetekend dat ter wille van de eenheid van informatie en van actie binnen Emergo de trekkers van de Zwacrigroep en de Handhavingsgroep in beginsel deelnamen aan de vergaderingen van beide groepen. Voor zover nodig namen ook andere leden van de werkgroepen deel aan de vergaderingen van de beide deelprojectgroepen.

Verder namen ook de onderzoekers die behoorden tot de onderzoeksgroep, in beginsel deel aan de reguliere vergaderingen van de werkgroepen. In de loop van 2008 en 2009 beraadslaagden zij op gezette tijden evenwel ook in eigen kring over de voortgang van hun werkzaamheden in de projecten waarbij zij betrokken waren. Dit overleg is gaandeweg teloorgegaan, vooral doordat de afzonderlijke onderzoekers meer en meer werden opgenomen in de 'clubjes' die specifiek waren belast met de uitvoering van een of meer proefprojecten. De onderlinge coördinatie van werkzaamheden werd dus meer en meer tussen de bedrijven door besproken.

#### **4•3•4 DE BIJSTELLING VAN DE PROJECTEN EN HUN AANSTURING**

Het is in het kader van deze rapportage niet nodig om precies de voortgang van Emergo te reconstrueren. Voor een goed begrip hiervan is het wel onontbeerlijk dat men een goed inzicht heeft in de verschillende stappen die tussen het najaar van 2008 en het najaar van 2010 werden gezet. Hier worden deze stappen gemarkeerd aan de hand van de balanssen die twee keer tussentijds werden opgemaakt, en van de bijbehorende bijstellingen van de projecten.

# 4

## » DE EERSTE TUSSENTIJDSE OPMAAK VAN DE BALANS: MAART 2009

Conform de wens die de Stuurgroep in juni 2008 had geuit, werd in maart 2009 de eerste balans van Emergo opgemaakt. De deelnemers kwamen tot twee algemene conclusies.

De ene algemene conclusie was dat de systematiek van een-drachtig overheidsoptreden die in Emergo vervlochten zat, goed had gewerkt: de vrijelijke uitwisseling en analyse van informatie tussen alle partijen genereerde inderdaad niet alleen meer inzicht in relevante situaties en ontwikkelingen, maar stelde hen ook in staat om stap voor stap meer relevante informatie te verzamelen en zodoende steeds gericht op te treden. Anders dan in het recente verleden hadden partijen nu een goed zicht op de gegevens waarover zij beschikten, en op de mogelijkheden van elke partij om door middel van optreden nadere gegevens te verwerven. Van apert wanbegrip, valse verwachtingen of scherpe verwijten omtrent elkaars informatieposities of bereidheid om informatie te delen was geen sprake meer.

De andere algemene conclusie kwam erop neer dat als gevolg van een aantal problemen op strategisch niveau de vlotte voorbereiding en uitvoering van de acties binnen Emergo aanzienlijk was vertraagd. Een van die problemen was dat het om allereerste redenen meer tijd dan gedacht had gekost om op een passende plek de technische infrastructuur op te bouwen die nodig was voor de geautomatiseerde zoek- en analyseacties. In december 2008 werd dit probleem dankzij grote inzet van de politie evenwel opgelost. De medewerkers van SIBA, alsmede de ICT-specialisten van de politie, konden hierdoor weliswaar in maart 2009 daadwerkelijk aan de slag gaan, maar het duurde nog tot in de zomer van 2009 totdat de technische infrastructuur volledig gebruiksklaar was. Een zeker zo groot probleem was dat er over de hele linie een groot tekort aan personele capaciteit bestond om projecten en acties voor te bereiden, uit te voeren en af te handelen. Niet een gebrek aan capaciteit in absolute termen, maar wel een relatief tekort, doordat in de prioriteitstelling in de bevoegde gremia niet altijd voorrang werd verleend op andere projecten. Het duurde bijvoorbeeld tot in maart 2009 eer er huisvesting was gevonden en een team was geformeerd om een onderzoek te starten in de sfeer van de vrouwenhandel, dat al kort

na de zomer 2008 op de rol was gezet. Zonder omwegen kon dus worden vastgesteld dat bij de opzet van Emergo niet was voorzien dat dit project bij momenten heel wat aan extra mensen en middelen zou (kunnen) vergen wanneer het eenmaal op gang was gekomen. En waar moesten die dan vandaan komen?

De laatstgenoemde algemene conclusie werd nog aangescherpt door de vaststelling — op grond van de lopende projecten naar straten en hotels — dat het volstrekt ondoenlijk zou zijn om binnen een beperkt tijdbestek op een soortgelijke stelselmatige, maar in hoge mate handmatige manier het hele postcodegebied 1012 of enkel het Wallengebied door te lichten. Hiervoor zouden op een structurele manier geautomatiseerde analyses de hand moeten bieden — wel wetend dat deze analyses op hun beurt ongetwijfeld ook weer zouden moeten worden gevolgd door nader handmatig onderzoek om ze op het punt te kunnen brengen waarop ze geschikt zouden zijn voor hetzij gerichte, meer grootschalige toezicht- en controleacties, hetzij voor diepgaande strafrechtelijke onderzoeken. Emergoachtige projecten zijn met andere woorden geen vluggertjes. Zij vragen niet alleen om middellangetermijnvisies op de beheersing van zware (georganiseerde) misdaad, maar ook om langetermijninvesteringen in mensen en middelen. In Emergo wreekte zich met name dat het project niet over voldoende eigen analysecapaciteit en afzonderlijke opsporingscapaciteit beschikte en keuzes voor andere prioriteiten in bijvoorbeeld de driehoek het project gemakkelijk uit zijn ritme en voortgang konden halen.

Het bovenstaande laat overigens zien — en het is voor de toekomst van belang om dit hier te onderstrepen — dat het capaciteitsprobleem waarmee Emergo bij tijd en wijle heeft gekampt, niet zomaar een probleem van kwantiteit is geweest. Het ligt een stuk ingewikkelder. Enerzijds gaat het hier om de beschikbaarheid van voldoende kwaliteitsvolle onderzoekscapaciteit bij de betrokken diensten op momenten dat de ontwikkelingen van projecten binnen Emergo voor kortere of langere tijd vroegen om de inzet van zulke capaciteit. Anderzijds manifesteerde het capaciteitsprobleem zich op een meer kwalitatieve manier, met name in de vorm van scherpe behoefte aan hoogwaardige ICT-kennis om databases te integreren en te bevragen.

Tegen deze achtergrond lag het voor de hand dat werd voorgesteld om een kleine werkgroep te formeren, met vertegen-

1

2

3

4

5

6

woordigers van alle partijen, die tot taak kreeg om in concept een werkplan voor 2009–2010 op te stellen, waarin gemotiveerd zou worden aangegeven welke projecten en acties met welke prioriteit daadwerkelijk ter hand zouden kunnen worden genomen en welke capaciteiten nodig waren om ze tot een goed einde te brengen. Dit voorstel werd in maart 2009 door de Projectgroep en de Stuurgroep aangenomen.

#### » **HET AANGEPASTE ONDERZOEKS- EN ACTIEPROGRAMMA: JUNI 2009**

De grondslagen en bouwstenen voor een werkplan voor 2009–2010 werden gelegd tijdens een eendaagse brainstormsessie voor de sleuteldeelnemers aan Emergo. Vervolgens werden de contouren van dit plan door enkele deelnemers stapsgewijs geconcretiseerd tot het concept van een werkplan waarin op een overzichtelijke manier de onderscheiden deelprojecten werden voorgesteld: doel en inhoud, mankracht en middelen, looptijd et cetera. Dit plan werd in april en in mei 2009 voorgelegd aan de Projectgroep.

Op de betrokken vergaderingen werd bij vlagen hard gediscussieerd over de grondslag, de omvang, de voortgang, de kosten, het rendement et cetera van Emergo. Grote punten in die discussie waren dat het zo lang, te lang, duurde voordat er op grotere schaal concrete acties konden worden ondernomen en dat er door de keuzes in de bevoegde gremia geen mankracht was om allerlei projecten en acties uit te voeren.

Nadien kostte het, begrijpelijk, vrij veel moeite om onder de directe medewerkers de motivatie voor de voortzetting van Emergo weer op peil te brengen. Vervolgens werd het werkplan alsnog in een vorm gegoten waarin het kon worden voorgelegd aan de Stuurgroep. Deze stemde eind juni 2009 met het definitieve voorstel in. In dit voorstel werden de lopende en nieuwe projecten binnen Emergo gegroepeerd in twee pijlers.

De ene pijler behelsde het zogenaamde operationele gedeelte van het project, dat wil zeggen de operationele proefprojecten waarin vertegenwoordigers van de verschillende diensten, al dan niet samen met een onderzoeker, door middel van analyse en actie handmatig inzicht en overzicht probeerden te krijgen

ten aanzien van de misdaadproblemen in de desbetreffende straten en branches:

- ▶ Het stratenproject
- ▶ Het hotelproject
- ▶ Het vrouwenhandelproject
- ▶ Het sleutelfigurenproject
- ▶ Het coffeeshopproject

Dit lijstje was niet volledig omdat het voorbijging aan de activiteiten van de Handhavingsgroep. Het liet wel zien dat er in het voorjaar 2009 was besloten om — ondanks alles — toch uitvoering te geven aan een project met betrekking tot de coffeeshops en aan het project waarbij niet alleen op basis van een dwarsdoorsnede van de andere projecten, maar ook met behulp van informatie uit andere bronnen een zo goed mogelijk beeld zou worden geschetst van de sleutelfiguren respectievelijk figuren met sleutelposities in het postcodegebied 1012. Verder werd in deze pijler ook geen melding gemaakt van het project Zoeklicht, waarbij, nog in de loop van 2009, door een divers samengesteld gemeentelijk team op basis van het Convenant Vrijplaatsen in een aantal straten in het Wallengebied zou worden gekeken naar het gebruik van (vergunningplichtige) woningen.

De andere pijler omvatte de ICT-projecten die zo goed als allemaal moesten worden beschouwd als tweelingprojecten met de operationele projecten. Hierbij ging het enerzijds om objectgeoriënteerde projecten: de twee projecten met betrekking tot de straten en het project in het verlengde van het hotelproject. Anderzijds betrof het hier de subjectgeoriënteerde projecten met betrekking tot sleutelfiguren en sleutelposities en aangaande de ABC'ers voor zover die ook actief waren in 1012. De beide soorten ICT-projecten vormden als het ware de voorboden van de algehele gebiedsscan die tot besluit van Emergo zou worden gemaakt.

Aan beide pijlers hing vanzelfsprekend een prijskaartje. Bij de eerstgenoemde pijler was dit nog redelijk simpel en ging het vooral om algemene analysecapaciteit ten behoeve van het coffeeshopproject. De politie was in eerste orde bereid die te leveren voor een proefneming op een beperkt aantal coffee-

# 4

shops, zodat al doende kon worden geleerd hoe het best de analyse van de hele branche in de binnenstad kon worden aanpak; deze proefneming zou in december 2009 worden afgerond.

Bij de laatstgenoemde pijler was het prijskaartje niet alleen ingewikkelder, maar ook heel wat prijziger. Hier ging het erom dat er vrij veel specialistische analysecapaciteit moest worden geleverd door zowel het WODC als de politie en de Belastingdienst om twee dingen te kunnen doen: aan de ene kant het verzamelen en prepareren van gegevens en het verwerken daarvan in een geïntegreerde dataset, aan de andere kant de daadwerkelijke uitvoering van ICT-pilots. In het najaar werd door de opdrachtgevers zes ton op tafel gelegd om ICT-specialisten te kunnen aantrekken die deze beide taken zouden kunnen uitvoeren.

Verder werd in de loop van de onderscheiden besprekingen gesuggereerd dat er op grond van de afgelopen en nog lopende projecten reden was om wellicht al in de loop van 2010, maar in elk geval na 2010 drie projecten aan te pakken. Zonder omhaal van woorden werden hierbij genoemd: de hele prostitutiesector in het postcodegebied 1012, de horeca (inclusief de kansspel-sector) en de grijze economie in het gebied (nachtwinkels, belwinkels, supermarktjes et cetera).

Tot slot werden enkele voorwaarden benoemd om Emergo succesvol voort te kunnen zetten. Bij deze voorwaarden werd in de eerste plaats gewag gemaakt van de wenselijkheid om onder leiding van de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie, ondersteund door een beleidsmedewerker van het parket, een tweewekelijks Projectleidersoverleg (PLO) op te starten, dat zou kunnen fungeren als een soort van dagelijks bestuur van Emergo. De oprichting van dit overleg bracht niet met zich mee dat de bestaande overleggen werden afgeschaft; die gingen ook gewoon door, zij het in een lagere frequentie. Het PLO ging begin juni 2009 voor het eerst van start.

In de tweede plaats werd gewezen op de noodzaak om de aansturing van de ICT-voorzieningen vanwege hun complexiteit tijdig in handen te geven van de diensthoofden van de deelnemende organisaties. Zij zouden dan de ruimte hebben om te beslissen over de handhaving van die voorzieningen dan wel de afschaffing ervan. Het overleg omtrent deze kwestie resul-

teerde in het besluit dat de politie — meer vertrouwd dan andere partners met de uitvoering van zulke complexe processen — de leiding over de inzet van de ICT-voorzieningen op zich zou nemen.

In de derde plaats werd met de analisten de afspraak gemaakt dat zij bij de afronding van Emergo beschrijvingen zouden maken van de projecten waarbij zij betrokken waren geweest. Dit zowel met het oog op een vrije discussie over hun opzet, uitvoering en uitkomsten, als met het oog op de overdracht van de kennis en ervaring die bij de uitvoering van die projecten waren opgedaan.

## » **DE TWEEDE TUSSENTIJDSE OPMAAK VAN DE BALANS: NOVEMBER 2009**

Veel meer dan de eerste tussentijdse balans kon in de tweede tussenbalans worden ingegaan op de stand van zaken bij de onderscheiden operationele projecten en ICT-projecten.

Wat de eerste categorie van projecten betreft kan in het algemeen worden gesteld dat in diverse projecten op een aantal punten zeker wel daadwerkelijk vooruitgang was geboekt, maar dat er om uiteenlopende redenen ook sprake was van soms aanzienlijke vertraging. Deze redenen kwamen vaak neer op onvoldoende prioritering en daardoor een gebrek aan capaciteit om analyses te maken en aan capaciteit om opsporingsonderzoeken te starten dan wel (verder) voor te bereiden.

In een van de twee stratenprojecten bijvoorbeeld kon de doorlichting worden afgerond, kwamen ook de gerichte toezicht-acties van de grond, maar werden beslissingen omtrent de opstart van een of meer strafrechtelijke onderzoeken bij herhaling uitgesteld. In het andere stratenproject kon de analyse van de situatie pas eind 2009 worden voltooid. De discussie over de mogelijke operationele consequenties van de uitkomsten ervan moest begin 2010 worden opgestart. De eerste grote actie die mede in het kader van het project Zoeklicht zou worden uitgevoerd in een aantal doorgaande straten in het Wallengebied, was in november 2009 administratief zo ver voorbereid dat zij in december 2009 van start kon gaan.

Het hotelproject boekte op diverse fronten zeker vooruitgang. In een aantal hotels werden — mede op grond van gege-

1

2

3

4

5

6

vens van het Vastgoed Intelligence Centre over eigendom, financiering en exploitatie die eerder waren verzameld — bedrijfs-gesprekken gevoerd. De uitkomsten hiervan werden ter discussie gesteld in een analysegroep. Zij leidden enerzijds tot nadere onderzoeken bij een aantal hotels respectievelijk tot afspraken met de exploitanten over de verbetering van de administratie, en anderzijds tot voorbereidingen voor de uitvoering van strafrechtelijke onderzoeken.

In het onderzoek naar vrouwenhandel was men ondertussen overgegaan tot de aanhouding van een aantal verdachten. Verder was er capaciteit vrijgemaakt om een nader onderzoek in te stellen naar de infrastructuur die de uitbuiting van vrouwen in dit en in andere gevallen mogelijk maakt. De analyse van de onderzoeken die in de periode 2006–2009 werden ingesteld naar gevallen van vrouwenhandel die zich geheel of ten dele in het Wallengebied hadden afgespeeld, was toen ook goed op gang gekomen. Naar het zich liet aanzien zou de opsporing in het eerstbedoelde geval in het voorjaar van 2010 kunnen worden afgerond.

Wat het project met betrekking tot de coffeeshops betreft bleek uit een proefneming van enkele politieanalisten en analisten van de gemeente ten aanzien van enkele coffeeshops dat een handmatige gegevensverzameling van alle coffeeshops niet goed mogelijk was, gewoon doordat het er erg veel waren: op dat moment 75. Deze boodschap leidde tot de beslissing dat zij zouden proberen een selectie van coffeeshops te maken die — gelet op onder meer het justitiële doopceel van eigenaren en/of exploitanten en de criminogeniteit van hun shops — in aanmerking zouden komen voor meer diepgaand onderzoek. In maart 2010 werd hier een beredeneerd voorstel voor gedaan.

Met betrekking tot de tweede categorie van projecten, de ICT-projecten, werd gemeld dat de voltooiing van de technische infrastructuur zowel om personele redenen als om technische redenen nogal wat vertraging had opgelopen: gebrek aan capaciteit bij het WODC, specifieke ICT-kennis die moest worden ingehuurd door de politie, gebrek aan personeel bij de organisaties om databronnen te ontsluiten en te leveren aan het project, waardoor nog niet alle relevante gegevensbestanden naar het analysecentrum waren overgebracht, en een moeizamere verzameling en voorbereiding van sommige gegevens dan verwacht.



Bovendien doemde er in de vorm van een conflict tussen de Belastingdienst en het (enkele jaren geleden geprivatiseerde) Kadaster over de betaling van de gegevens die door de Belastingdienst werden opgevraagd, een fors financieel en operationeel conflict op. Omdat dit conflict niet ten gunste van Emergo kon worden opgelost — de levering van gegevens kostte te veel geld — zouden bepaalde analyses minder goed kunnen worden uitgevoerd.

Ondanks deze tegenslag liepen de subjectgeoriënteerde proefprojecten, uitgevoerd door analisten van de politie, vlotter. In het geval van de ABC'ers was de verzameling van gegevens toen afgerond; in het geval van de sleutelfiguren zag de prognose voor 2010 er gunstig uit. Als gevolg van technische, personele en nu ook financiële knelpunten bij de inrichting van de geïntegreerde dataset en de ontsluiting van gegevensbestanden waren met name de objectgeoriënteerde projecten aanzienlijk vertraagd. Dit was mede reden om te beslissen dat de subjectgerelateerde ICT-projecten en het ICT-hotelproject in beginsel zouden worden uitgevoerd door analisten die met extra middelen van de opdrachtgevers door de politie zouden worden ingehuurd. SIBA zou zich met name concentreren op de ICT-projecten met betrekking tot de straten en op de algehele doorlichting van het gehele postcodegebied.

## » OP WEG NAAR HET EINDE VAN EMERGO: DECEMBER 2010

Aan het slot van de tweede tussentijdse balans werd opgemerkt dat vrij duidelijk was wat er in 2010 diende te gebeuren.

Ten eerste zou alles op alles moeten worden gezet om tegen het einde van 2010 een geïntegreerd beeld van de situatie in het postcodegebied 1012 te kunnen vervaardigen. Complementair hieraan moest ernaar worden gestreefd om tegen die tijd via een aantal acties een wezenlijke bijdrage te leveren aan de inperking van de criminogene structuren en verhoudingen in het Wallengebied.

Ten tweede werd gesteld dat de inrichting van een gemeenschappelijk informatie- en analysecentrum ook na 2010 van groot belang was voor de samenwerking tussen alle partijen in het postcodegebied 1012 en dat er dus voor moest worden ge-

1

2

3

4

5

6

zorgd dat de verworvenheden van Emergo werden geborgd in de staande organisaties, in het bijzonder bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland (RIEC-NH), dat op dat moment in een pilotfase verkeerde.

Ten derde werd aanbevolen om tijdig na te denken over de structuur en de inhoud van het rapport over het hele project, zoals in het Emergo-convenant was afgesproken. Dit kwam neer op de redactie van een opzet voor dit rapport die enerzijds voldoende zou weerspiegelen hoe er van begin tot einde uitvoering was gegeven aan dit convenant, en die anderzijds een middel zou vormen om vooruit te kijken naar 2010: wat moest er tegen die tijd nog worden verricht om dat einde in functie van het project zo goed mogelijk te halen?

Het eerste concept van deze opzet werd in oktober 2009 ingestuurd bij het PLO en werd sindsdien tot laat in 2010 bij herhaling bijgesteld onder invloed van discussies in het PLO, de Handhavingsgroep en de Zwacrigroep, de Projectgroep en de Stuurgroep over de opzet en inhoud van onderhavig rapport. De leden van Emergo die het meest van doen hadden met de opmaak van het rapport, werden gerekend tot de Schrijfgroep. Zij vormden ook het forum waarop de eerste aanzetten tot dit rapport zijn besproken. Later hebben leden van het Projectleidersoverleg en de Projectgroep zich bij hen gevoegd.

#### 4.4 DE MOGELIJKHEDEN EN COMPLICATIES IN EMERGO

Voor een evenwichtige beoordeling van het verloop en de uitkomst van Emergo is het niet voldoende om onder andere te weten welke projecten wanneer werden opgestart en afgerond, maar moet men ook inzicht hebben in zowel de mogelijkheden die dit project bood voor onderzoek en actie, evenals in de complicaties die de voortgang van dit project in zijn geheel of op onderdelen hebben belast. Gaandeweg is hiervoor wel een aantal stevige knelpunten benoemd, maar het is belangrijk om die hieronder in een wat ruimer verband meer thematisch uit te werken.

Allereerst wordt ingegaan op de mogelijkheden die Emergo in juridisch opzicht tot samenwerking bood, maar ook gewezen op de complicaties die zich in dit verband hebben voorgedaan.

Juist omdat de uitwisseling van informatie de doorslaggevende strategische voorwaarde vormt voor een samenwerkingsverband als Emergo, wordt deze kwestie hieronder als eerste punt behandeld: hoe was de uitwisseling van informatie geregeld? Ten tweede wordt in dit verband speciaal gewezen op het probleem van de voortgezette toepassing van bevoegdheden in een samenwerkingsverband als Emergo en op het probleem van de proactieve bestuurlijke aanpak van heimelijke, wellicht illegale activiteiten.

Vervolgens wordt enige aandacht geschonken aan de organisatorische mogelijkheden en complicaties die zich in het kader van Emergo hebben gemanifesteerd. Hierbij gaat het enerzijds om de aansturing van zo'n omvangrijk en ingewikkeld project. Anderzijds is er de belangrijke kwestie van de adequate bemensing van een dergelijk gecompliceerd en meerjarig initiatief. Welke ervaringen werden in Emergo op deze beide punten opgedaan in de voorbije jaren?

Tot slot worden de technische mogelijkheden en complicaties besproken die zich voordeden bij de ICT-projecten van Emergo. Het is belangrijk dat hieraan speciaal aandacht wordt geschonken, aangezien het innovatieve gehalte van dit project immers alles te maken heeft met het streven om uitvoerende en ondersteunende strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale onderzoeken naar zware (georganiseerde) misdaad in stedelijke gebieden dan wel meer landelijke regio's en/of in bepaalde legale, gedoogde en illegale sectoren van de samenleving zo veel mogelijk te automatiseren. De punten die hieronder speciaal worden aangestipt, zijn zowel de meerwaarde van het gebruik van ICT-technologie bij het doorlichten van territoria, branches en groepen personen, als de technische haken en ogen die vastzitten aan zulke analyseactiviteiten.

#### **4•4•1 DE JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN EN COMPLICATIES**

Het convenant waarop de organisatie en werking van Emergo is gebaseerd, geeft op het eerste gezicht alle ruimte voor verregaande samenwerking tussen instellingen en diensten die traditioneel lang niet allemaal gewend zijn om samen met andere instellingen en diensten op te trekken. En zoals op allerhande

# 1

## 2

### 3

# 4

## 5

## 6

plaatsen in dit rapport blijkt hebben zij gaandeweg geleerd om die ruimte steeds meer te benutten voor het gemeenschappelijk welslagen van Emergo. In de loop van het project zijn zij echter ook geconfronteerd met de juridische beperkingen die vastzitten aan samenwerking tussen zulke heel verschillende soorten actoren. De twee voornaamste complicaties hebben enerzijds te maken met de regeling van de uitwisseling en het gebruik van informatie, en anderzijds met de overgang van toezicht en controle naar opsporing. Daarbij komen, zoals in de inleiding reeds werd aangestipt, de complicaties die te maken hebben met de beperkingen van bestuurlijke bevoegdheden bij een proactieve aanpak van heimelijke, wellicht illegale activiteiten, zoals die (kunnen) plaatsgrijpen in massagesalons.

#### » DE REGELING VAN DE UITWISSELING EN HET GEBRUIK VAN INFORMATIE

Reeds in de startnotitie die is gevoegd bij het Emergo-convenant, wordt nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de noodzaak om de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken partijen apart te regelen. Enerzijds wordt hierbij verwezen naar de belangrijke verschillen — met name op het punt van de privacy — tussen de wettelijke regimes die bij elk van hen de vergaring, de opslag, de analyse, het gebruik et cetera van gegevens beheersen. Anderzijds wordt aandacht gevraagd voor het mogelijke probleem van onrechtmatige verwerving, opslag, gebruik et cetera van gegevens wanneer niet wordt voorzien in een sluitende overeenkomst tussen alle partijen op dit punt. Bovendien, zo wordt opgemerkt, zal een dergelijke regeling moeten voorzien in de voorwaarden waaronder informatie die ter beschikking wordt gesteld voor wetenschappelijk onderzoek, zou kunnen leiden tot de opstart van een opsporingsonderzoek of andere interventies.

Het moge duidelijk zijn dat de totstandkoming van de bedoelde regeling cruciaal was voor het welslagen van het hele project; de zo vrij mogelijke uitwisseling van informatie vormt als het ware de bloedsomloop in een dergelijk samenwerkingsverband. Hierom is er — toen er eenmaal meer duidelijkheid kwam omtrent de inhoudelijk oriëntatie en praktische organisatie van het project — sedert begin 2008 uitvoerig beraadslaagd met deskun-

digen over het juridische kader waarbinnen de informatieve samenwerking tussen de verschillende partijen in Emergo gestalte moest krijgen. De definitieve duidelijkheid over dit kader ontstond pas in juli 2008. Toen kwam niet alleen precies vast te staan welke vormen van samenwerking op grond van de bestaande wet- en regelgeving wél en niet mogelijk zijn, maar ook welke maatregelen aanvullend (zouden) moeten worden getroffen om de bestaande mogelijkheden tot samenwerking daadwerkelijk te kunnen benutten.

Het besluit van deze tijdrovende exercitie was, ten eerste, dat de verschillende convenantpartners, voor wat betreft het beheer en gebruik van de in hun organisatie aanwezige persoonsgegevens, te maken hebben met vaak zelfstandige wetgeving op het terrein van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en zelfs te maken kunnen hebben met duidelijk onderscheiden wetten en regelingen die van toepassing zijn op verschillende, binnen dezelfde organisatie aanwezige verwerkingen. Desalniettemin werd, ten tweede, geconcludeerd dat er (bijna) geen juridische belemmeringen zijn in wet- en regelgeving om vanuit de onderscheiden convenantpartners persoonsgegevens te verstrekken aan het samenwerkingsverband. Ten derde kwam duidelijk vast te staan welke besluiten moesten worden genomen om een vlotte verstrekking van persoonsgegevens tussen de deelnemende partijen te verzekeren.<sup>99</sup>

Nadat deze besluiten waren genomen, zijn de afspraken die in Emergo werden gemaakt omtrent de uitwisseling en benutting van informatie, door de minister van Justitie per brief van 8 september 2008 gemeld aan het College Bescherming Persoonsgegevens. Pas vanaf dat moment — ruim een jaar na de ondertekening van het convenant — kon de samenwerking op dit belangrijke punt voluit van de grond komen. Omdat zij zou (kunnen) leiden tot allerlei operationele onderzoeken, werd trouwens een samenvatting van de afspraken vervaardigd, die — ter informatie van de rechtsprekende macht en de advocatuur — kan worden opgenomen in strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke dossiers.

Bij het bovenstaande moet tot slot de belangrijke kanttekening worden geplaatst dat de uitwisseling van persoonsgebonden informatie binnen dit project niet totaal vrij was. In het bijzonder gegevens die in het kader van de ICT-projecten door onder-

# 4

zoekers van het WODC werden geanalyseerd, mochten niet in de vorm van persoonlijke gegevens of van tot personen herleidbare gegevens worden doorgegeven aan de vertegenwoordigers van de betrokken uitvoerende diensten in de operationele projecten: de politie, de gemeente, de Belastingdienst of het Openbaar Ministerie. De uitkomsten van de betrokken analyses konden op dit punt slechts in de vorm van abstracte profielen, tabellen of figuren worden gedeeld met alle partijen die waren betrokken bij Emergo. De Registratiecommissie van de gemeente Amsterdam had overigens soortgelijke restricties opgelegd aan het gebruik van persoonsgegevens uit de Gemeentelijke Basis Administratie. Wel was er ruimte voor de uitvoering van operationele kwaliteitstoetsen op de resultaten.

Dat deze belangrijke restrictie bij tijd en wijle heeft geleid tot pittige discussies binnen Emergo, ligt voor de hand. Dit project beoogde immers niet alleen de verwerving van meer inzicht in de criminogene structuren en verhoudingen in het Wallengebied, maar was juist ook gericht op de uitvoering van acties om deze structuren en verhoudingen in te perken. En dit laatste werd nu juist door die inperking van de vrije ruimte binnen Emergo ernstig bemoeilijkt. Deze beperking brengt als het ware vanzelf met zich mee dat de betrokken diensten dankzij die analyses wel wisten dat er reden was om nader onderzoek te doen, maar dat zij dat onderzoek niet meteen konden toespitsen op de personen of objecten die hier het meest voor in aanmerking komen. Integendeel, zij moesten de analyses als het ware op eigen kracht en onder eigen vlag overdoen om te kunnen achterhalen om wie of wat het ging.

## » DE LASTIGE OVERGANG VAN TOEZICHT EN CONTROLE NAAR OPSPORING

De tweede juridische complicatie heeft bovenal te maken met het feit dat het in de praktijk lang niet altijd zo eenvoudig is om op grond van de resultaten van acties in de sfeer van toezicht en controle de overstap te maken naar de opsporing van strafbare feiten. Een dergelijke gang van zaken is niet problematisch wanneer het gaat om gedragingen die in de betrokken wet (ook) strafbaar zijn gesteld, een dergelijke overstap kan daarentegen

wél problematisch zijn indien hij de vorm aanneemt van voortgezette toepassing van bevoegdheden, dat wil zeggen ‘indien de oorspronkelijke bevoegdheidsuitoefening leidt tot toepassing van andere bevoegdheden tot andere doeleinden’, zoals G. Corstens het formuleert in zijn handboek over Nederlands strafprocesrecht.<sup>100</sup>

Corstens werkt niet uit wat in dit verband zoal de problemen kunnen zijn. Emergo leert evenwel dat het niet altijd makkelijk is om het moment te kiezen waarop met vrucht de overstap van toezicht en controle naar opsporing kan worden gemaakt. Wanneer immers zijn in voldoende mate die feiten en omstandigheden voorhanden die krachtens artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering een voorwaarde vormen om iemand aan te kunnen merken als verdachte? Of, anders gezegd, wanneer wordt iemand die iets verdachts of, nog minder, iets ongebruikelijks doet, verdachte? Toen per 1 maart 2009 een officier van justitie werd aangesteld als OM-projectcoördinator voor Emergo, werd een centrale ingang geschapen om die vraag in concrete gevallen te laten beantwoorden. Deze officier van justitie kreeg verder tot taak om Emergo niet alleen binnen het Parket Amsterdam, maar ook binnen het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en het Parket-Generaal te begeleiden en te coördineren.

Maar met deze beslissing was onderhavig probleem materieel natuurlijk nog niet opgelost. Die officier zou immers met recht en reden kunnen vragen om aanvullend onderzoek naar feiten en omstandigheden, en dan zou wederom de vraag rijzen naar geschikte mensen om dit onderzoek uit te voeren. En als die niet beschikbaar waren? Dan was de kans groot dat de voortgang van een bepaald project zou stokken, en dit was dan ook wat er in een enkel project feitelijk gebeurde; bij gebrek aan voldoende inzicht werd een beslissing alsmaar uitgesteld.

De omgekeerde route — van opsporing naar toezicht en controle — is minder stenig. Het bewijs dat in strafzaken wordt vergaard, kan op diverse manieren snel en gemakkelijk worden aangewend in bestuurlijke beslissingen. Een van de bekendste manieren betreft natuurlijk de aanwending van zulk bewijs in Bibob-procedures bij de weigering of de intrekking van vergunningen voor de exploitatie van bedrijven in de sfeer van de prostitutie.

# 4

## » DE BEPERKINGEN VAN BEVOEGDHEDEN TOT UITOEFENING VAN TOEZICHT EN CONTROLE

In het algemeen hebben zich bij de toepassing van controle- en toezichtbevoegdheden in het kader van Emergo geen juridische problemen voorgedaan. Op speciale terreinen blijkt evenwel dat de bevoegdheden te beperkt zijn om bij sommige bedrijven op een open manier te controleren wat zich achter voorgevels afspeelt. Het opmerkelijkste voorbeeld hiervan is het probleem van de controle op massageshops in het postcodegebied 1012. Zolang in deze shops inderdaad enkel massage wordt gegeven, is er niet direct een probleem. Zodra die massage echter de vorm aanneemt van seksuele dienstverlening, kunnen de betrokken shops worden aangemerkt als prostitutiebedrijven en zijn zij vergunningplichtig.

Omdat zowel de exploitanten van deze shops als de vrouwen die er werkzaam zijn veelal ontkennen dat in hun winkel seksuele diensten worden verleend, is het aan de bevoegde ambtenaren om zich ervan te vergewissen of dit al dan niet het geval is. Omdat dit vergewissen via de gebruikelijke open toepassing van de beschikbare controlebevoegdheden niet goed mogelijk is — juist door zulk gebruik ervan kan het bewijs of tegenbewijs van een en ander niet worden geleverd — dringt zich in de praktijk de noodzaak op om op een proactieve manier de grenzen van die bevoegdheden op te zoeken, bijvoorbeeld door de inzet van een ambtenaar als een pseudoklant. Het is wel de vraag of van de ambtenaren die toezicht houden op het gebruik van panden geen politieke vaardigheden worden gevraagd waarover zij voorheen niet hoefden te beschikken. De nieuwe vormen van toezicht kunnen worden gebruikt voor de controle op massage-salons, maar ook voor bijvoorbeeld de opsporing van illegale hotels. Ook is het vanzelfsprekend de vraag hoe ver de inzet van de bevoegdheden van de toezichthouders kan gaan.

Deze vragen zijn des te meer onontkoombaar omdat in zulk soort situaties — de praktijk in de binnenstad heeft dit aangetoond — veelal ook niet direct de feiten en omstandigheden voorhanden zijn om bijzondere strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden in te zetten. Het is wenselijk om te kijken naar de mogelijkheden om de leemte te vullen die bestaat tussen enerzijds toezicht en handhaving en anderzijds strafrechtelijk onderzoek.



#### 4•4•2 DE ORGANISATORISCHE MOGELIJKHEDEN EN COMPLICATIES

Wanneer men zware (georganiseerde) misdaad op een eigentijdse, geïntegreerde manier doeltreffend wil beheersen, dan is nauwe samenwerking noodzakelijk tussen ongelijksoortige instellingen en diensten die niet in een hiërarchisch verband staan tot elkaar. Emergo maakte nauwe samenwerking tussen de Centrale Stad en het Stadsdeel Centrum, de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst, en de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën mogelijk op een schaal die niet eerder is vertoond in Nederland. Maar binnen dit samenwerkingsverband werden de vertegenwoordigers van de genoemde instanties natuurlijk ook geconfronteerd met de gevolgen die hun verscheidenheid en (in de meeste gevallen) onafhankelijkheid als vanzelf met zich meebrengen en die al sedert lang in de literatuur worden voorgeschoteld.<sup>101</sup> In dit geval gaat het dan niet om het bekende probleem van de onderlinge uitwisseling van informatie, maar wel om de even bekende problemen van aansturing en bemensing.

Alvorens wat dieper in te gaan op deze twee problemen moet worden opgemerkt dat binnen Emergo de samenwerking op het niveau van de uitvoering over het algemeen heel goed verliep. Al doende ontstond er meer en meer persoonlijk vertrouwen tussen de deelnemers aan de beide 'actiegroepen' en kregen deze over en weer meer inzicht in de organisatie van elkaars diensten, in het gevoerde beleid, in de bevoegdheden en werkwijzen, in de gegevensbronnen et cetera. Hierom vormden de uitwisseling en het gebruik van informatie door de bank genomen geen probleem, zoals ook de afstemming van elkaars optreden bij concrete acties in het algemeen geen grote moeilijkheden opleverde. Voor zover er al sprake was van fikse discussies of strubbelingen, hadden die dikwijls veel te maken met de adequate toedeling van schaarse middelen hogerop in elkaars diensten, door beleidsmakers die buiten het gezichtsveld van Emergo opereerden, maar die door hun beslissingen indirect wel zeer grote invloed uitoefenden op de voortgang van dit project.

Maar dan nog: elke vergelijking tussen de toestand van de onderlinge samenwerking vóór de daadwerkelijke start van

1

2

3

4

5

6

Emergo en haar toestand zoals die gaandeweg in Emergo is gegroeid, zal positief uitpakken. Iets wat trouwens ook tot uitdrukking komt in het feit dat de vertegenwoordigers van de betrokken instellingen en diensten elkaar sindsdien ook buiten het verband van Emergo veel gemakkelijker vinden dan vroeger het geval was. Voor de aanvang van Emergo was men soms nagenoeg vreemden voor elkaar. Inmiddels is er veel meer inzicht in elkaars organisatie, beschikbare specialisten en relevante informatiesystemen.

#### » **DE AANSTURING VAN EMERGO: EEN COMPLEX INSTITUTIONEEL VERHAAL**

De vele positieve ervaringen met de onderlinge samenwerking in Emergo nemen niet weg dat de aansturing van dit project als gevolg van het aantal verschillende instellingen en diensten, en dit in een aantal gevallen ook nog eens op twee niveaus, toch wel complex was. Er waren een Stuurgroep en Projectgroep, die door het ministerie van Justitie in Den Haag werden georganiseerd, en op lokaal niveau waren het Projectleidersoverleg en de twee actiegroepen, de Zwacrigroep en de Handhavingsgroep, ingesteld. Tot slot was er nog het Opdrachtgeversoverleg tussen vertegenwoordigers van de burgemeester en de minister van Justitie. Vooral tussen de Projectgroep met een secretariaat in Den Haag en de lokale overleggen in Amsterdam dreigden voortdurend en haast onvermijdelijk overlappingsen op te treden, met als gevolg dat veelvuldig afstemming moest plaatsvinden tussen beide groepen, ook al waren zij voor een belangrijk deel uit dezelfde mensen samengesteld. In het licht van het voorgaande heeft binnen de gekozen organisatiestructuur, na de — langdurige — opbouwperiode, geleidelijk aan een accentverschuiving van 'Den Haag' naar het lokale niveau in Amsterdam plaatsgevonden, waar immers het operationele werk werd gedaan. Conform de wens van de deelnemers heeft die accentverschuiving uiteindelijk geleid tot de instelling van het Projectleidersoverleg (PLO), onder voorzitterschap van de officier van justitie die door het parket als projectleider was aangewezen. De projectgroepleiding in Den Haag concentreerde zich hierna gedurende de rest van het traject, in samenspraak met de op-

drachtgever in Amsterdam, op het faciliteren van het proces, met name waar het juridische en overige knelpunten betroffen — last but not least — het verwerven van fondsen.

Ondanks de soepelheid waarop werd ingespeeld op veranderde behoeften, verliep het proces soms behoorlijk gecompliceerd en kostte het flink veel tijd doordat bijvoorbeeld voor bepaalde beslissingen — omtrent de inzet van mensen of de aanschaf van middelen — moest worden teruggekoppeld op de leiding van een dienst en/of de uitvoering van beslissingen in handen was van andere dienstonderdelen, die ook weer hun eigen prioriteiten en problemen kennen. Het had, zoals gezegd, ook moeilijk anders gekund met instanties die niet gebonden zijn door onderlinge gezag- en beheersrelaties en het dus van doelgebonden onderlinge samenwerking moeten hebben. Hierom was het ook belangrijk dat de Stuurgroep op tijd en stond de vinger aan de pols hield en strategische knopen doorhakke. Zodoende werd ook op het hoogste niveau door de betrokken partijen telkens weer de nodige verknochtheid aan Emergo gedemonstreerd.

Deze complexe aansturing bracht echter wél met zich mee dat over alles steeds moest worden gezocht naar consensus, soms heel lang, ondanks het intensieve e-mail- en telefoonverkeer dat zich gaandeweg tussen alle deelnemers ontwikkelde. En dan speelt natuurlijk de behoefte op aan een ervaren en deskundig projectleider op lokaal niveau die door de betrokken partijen welhaast fulltime verantwoordelijk wordt gemaakt voor de daadwerkelijke uitvoering van een dergelijk project, en die het hierom uiteindelijk ook voor het zeggen heeft en dus redelijk snel knopen kan doorhakken. Een dergelijke figuur kan in elk geval het nodige tegenwicht bieden tegen de verdeeldheid en de traagheid die bij zulk soort van projecten altijd op de loer liggen — en ook wel de onwetendheid, want het is niet altijd voor iedereen even gemakkelijk om te allen tijde precies te weten welke de stand van zaken in bepaalde projecten en/of onderzoeken is. Een dergelijk gezaghebbend algemeen projectleider is er echter niet gekomen. Zo'n figuur paste niet in de opzet van Emergo waarvoor door de betrokken autoriteiten was gekozen.

1

2

3

4

5

6

## » DE BEMENSING VAN EMERGO: EEN VERHAAL OVER AANHOUDENDE SCHAARSTE

Men kan zo veel projecten bedenken als men wil, uiteindelijk valt het mislukken of het slagen ervan in hoge mate bij de bemensing. Welnu, die was in Emergo op meerdere momenten niet gemakkelijk en tijdig voor elkaar te krijgen. Hier werd in het voorgaande af en toe ook al op gewezen, maar het is beslist niet overbodig om er in dit verband nog eens dubbel en dik aandacht voor te vragen.

Al in juni 2008 — toen de proefprojecten waren vastgesteld — rees onmiddellijk de vraag naar de capaciteit om informatie te verzamelen en te analyseren. In het convenant was voorzien dat het WODC weliswaar met enkele externe onderzoekers zou meedoen, maar dit groepje was bijlange niet voldoende om alleen het vele werk te verrichten en dit ook nog eens op kwalitatief hoog niveau te doen. Voor het overige zouden — volgens het convenant — ook ICT-specialisten en analisten uit de diensten een deel van dit belangrijke werk voor hun rekening nemen — niet in de laatste plaats omdat deze personen over de juiste domeinkennis beschikken. Het hele project door was het — nu eens meer, dan weer minder — evenwel een serieuze opgave om vanuit sommige betrokken diensten voldoende ICT-specialisten voor de ontsluiting van gegevens uit de bedrijfssystemen beschikbaar te kunnen stellen en om voldoende gekwalificeerde analysecapaciteit bij elkaar te brengen en te houden.

Niet voor niets moesten er tegen het einde van Emergo dus extra financiële middelen worden gefourneerd voor de inhuur van specialisten door de politie om enkele wezenlijke ICT-projecten goed en op tijd te kunnen uitvoeren. Evenzo heeft het WODC extra onderzoekscapaciteit moeten vrijmaken om een belangrijk project te kunnen afronden. En mede omdat de analysecapaciteit aan de kant van het SIBA slechts op beperkte schaal — met één onderzoeker in de loop van 2010 — kon worden vergroot, ontstonden al vlug grote verschillen in het tempo waarin, en de schaal waarop de beide groepjes analisten hun respectieve analyses konden maken, met allerhande vervelende discussies tot gevolg. Het spreekt dus haast voor zich dat in mogelijke toekomstige projecten tijdig heel duidelijke en harde

afspraken moeten worden gemaakt over de toedeling van analysecapaciteit — het is nu eenmaal een schaars goed.

Hetzelfde is het geval met de opsporingscapaciteit. In allerlei projecten was die op momenten hard nodig voor strafrechtelijke onderzoeken — hetzij om de haalbaarheid ervan nader te bekijken, hetzij om ze metterdaad uit te voeren. Er werd echter niet voor gekozen om de nodige rechercheurs op tijd vrij te maken voor onderzoeken in het kader van Emergo. De redenen hiervan onttrokken zich goeddeels aan het zicht van de meeste leden van de Zwacrigroep binnen Emergo, omdat beslissingen omtrent de toedeling van capaciteit worden genomen in driehoeken of tweehoeken (Openbaar Ministerie, politie en bestuur) die zich bedienen van weegploegen om prioriteiten te stellen. Dit is niet alleen bepaald nadelig geweest voor een algehele vlotte voortgang van Emergo op zichzelf, maar het heeft ook meer dan eens geleid tot scherpe discussies tussen de betrokken partijen en was bij vlagen in elk geval heel frusterend voor de medewerkers aan het project. Want zonder researchcapaciteit dreigden belangrijke onderdelen van Emergo in de kern verlamd te raken. Dit probleem was in zekere zin voorzien. In de voorverkenning werd niet voor niets aangedrongen op de detachering van een vaste groep rechercheurs bij Emergo.

Tot slot past het om erop te wijzen dat in Emergo, ook al omdat het een vrij langdurig project is geweest, de afvaardiging van sommige diensten bij herhaling van samenstelling werd veranderd. Zulke veranderingen zijn niet erg bevorderlijk voor een project als Emergo, omdat zij niet alleen de continuïteit van het hele project onder druk zetten, maar ook de kwaliteit ervan. Zeker als men hierbij bedenkt dat de werkzaamheden die de meeste directe deelnemers in het kader van Emergo verrichtten, toch al regelmatig onder druk stonden vanwege het feit dat zij in hun instelling of dienst van oorsprong ook nog ander en even belangrijk werk moeten doen. In de toekomst is er dus alle reden om vóór de start van zulke grote projecten als Emergo ook op dit punt helderder en steviger afspraken te maken.

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

## 4.4.3 DE TECHNISCHE MOGELIJKHEDEN EN COMPLICATIES

In de strategie die schuilgaat achter de uitvoering van Emergo was uitdrukkelijk een grote rol voorzien voor ICT-technologie om zowel territoria en sectoren in het Wallengebied door te lichten, als in het postcodegebied in zijn geheel. De rol van deze technologie is hierboven vrij omstandig beschreven, ook in relatie tot de in eerste instantie handmatige projecten. Hierom is het van groot belang om hieronder te bespreken in welke mate en in welke opzichten het gebruik van de ICT-technologie aan de verwachtingen heeft voldaan. Evenzeer is natuurlijk van belang dat wordt aangegeven welke haken en ogen er in de praktijk allemaal aan het gebruik van deze technologie vastzitten. Al was het maar om lichtvaardige besluiten op dit punt in toekomstige projecten tegen te gaan.

### » DE MEERWAARDE VAN HET GEBRUIK VAN ICT-TECHNOLOGIE

De evaluatie door de betrokken technici, analisten en onderzoekers van hun ervaringen met de inzet van ICT-instrumenten in Emergo valt over de hele linie positief uit. De inzet van deze technologie beantwoordde met andere woorden zonder meer aan de verwachtingen. Waar bestond haar meerwaarde algemeen gesproken uit?

In de eerste plaats werd in onderhavig kader een methodiek ontwikkeld die een oplossing biedt voor het op grote schaal koppelen van gegevensbestanden die om allerlei redenen op zich moeilijk te koppelen zijn. Deze methodiek maakt het voor de toekomst mogelijk om veel meer gegevens te combineren en uiteenlopende onderwerpen te analyseren. Zij is in haar algemeenheid met name erg geschikt voor de geautomatiseerde koppeling van gegevensbestanden over personen en adressen.

In de tweede plaats krijgen partijen door de toepassing van deze methodiek in een dergelijk project over en weer veel meer en veel beter zicht op de gegevens waarover zij met z'n allen beschikken. Hierdoor kunnen zij niet alleen, maar ook in onderling verband hun taken beter uitvoeren.

In de derde plaats biedt de ontwikkelde methodiek vele mogelijkheden tot herhaald snel updaten van reeds uitgevoerde analyses en controles. De geautomatiseerde koppeling, verwerking en analyse kan zo worden ingericht dat deze in de toekomst snel opnieuw kunnen worden uitgevoerd.

In de vierde plaats is ondervonden dat de onontbeerlijke domeinkennis het best kan worden verkregen door met specialisten afzonderlijk te praten. De organisatie van workshops is een minder geslaagde methode om dit doel te bereiken.

Bij het bovenstaande moet verder worden opgemerkt dat de meerwaarde van de ICT-technologie zich ook op allerlei manieren heeft bewezen in de afzonderlijke projecten. Hierop in te gaan zou te ver voeren. Maar een helder voorbeeld is dat ten behoeve van de analyse van de hotelbranche de informatiepositie van het plaatselijk bestuur en de Belastingdienst aanzienlijk kon worden versterkt. In het geval van het project rond ABC'ers was het mogelijk om profielen op te stellen van degenen die tot deze groep zware misdadigers worden gerekend.

## » **DE HAKEN EN OGEN VAN DE GESLAAGDE PROEFNEMING**

Het is echter niet zo dat de toepassing van de ontwikkelde methodiek niet haar zwakheden kent. Wil die haar volle rendement kunnen opleveren, dan moet er veel energie en tijd worden gestoken in de voorbereiding van de analyses.

In dit geval moest ten eerste een forse inspanning worden geleverd om de beoogde databestanden op tijd bij elkaar te krijgen en ook op tijd startklaar te maken voor de aanmaak van de analyses. Dit klinkt als een vanzelfsprekendheid, maar in een project als dit vergt dit het maken van afspraken met een groot aantal partijen over onder meer de aard en omvang van bestanden, over de voorwaarden waaronder bestanden mogen worden uitgewisseld, en over de ondersteuning door domein-deskundigen bij het maken van analyses. Waarbij zeker niet uit het oog mag worden verloren dat het beheer van informatiesystemen niet in handen is van de diensten of dienstonderdelen in Amsterdam, maar van landelijke diensten, en dat instanties in dit geval — anders dan ze gewoon zijn — niet specifieke sets

# 1

## 2

### 3

# 4

## 5

## 6

van gegevens dienen aan te leveren, maar volledige of gedeeltelijke afslagen van databases.

Ten tweede was het een tijdrovende bezigheid om de geleverde bestanden kwalitatief op orde te brengen. Dit wil onder meer zeggen dat het nogal wat moeite kostte om te achterhalen hoe ze precies zijn opgebouwd, omdat er lang niet altijd adequate beschrijvingen van bestaan, en om hun inhoud tot op detailniveau te harmoniseren en, waar nodig en mogelijk, aan te vullen. Dit betekent dat er vaak veel verregaande domeinkennis nodig is om bestanden geschikt te maken voor het uitvoeren van analyses. En dan nog: gegevens in bestanden beantwoorden lang niet altijd aan de behoeften die zijn geformuleerd, gewoon omdat ze onvolledig zijn of niet consequent zijn ingevoerd. Open bronnen zijn overigens nuttig, maar als gevolg van de onduidelijkheid omtrent de kwaliteit van de gegevens moet er voorzichtig mee worden omgegaan.

En wat — ten derde — ook niet moet worden onderschat, is dat de koppeling zelf van bestanden vaak ook nog op allerlei moeilijkheden stuit. Een van de redenen is dat er geen of slechts enkele gezamenlijke identificerende kenmerken worden gehanteerd. Een andere reden is dat elk object, bijvoorbeeld een pand, niet in alle bestanden op eenzelfde manier is geregistreerd. De opruiming van deze en andere obstakels vraagt eveneens een grote inspanning.

In het verlengde van deze drie kanttekeningen moet worden opgemerkt dat gaandeweg ook moest worden geleerd welke analysemethodieken geschikt zijn (of ongeschikt) om gebieden of branches door te lichten. Zo werd er in het stratenproject weliswaar van uitgegaan dat het mogelijk zou zijn om bepaalde risicofactoren te kwantificeren, maar uiteindelijk bleek het aantal gekwantificeerde factoren onvoldoende voor de ontwikkeling van betekenisvolle profielen met behulp van datamining. Hetzelfde probleem manifesteerde zich toen werd geprobeerd om risico-indicatoren met behulp van waarschijnlijkheden te kwantificeren; deze aanpak bleek complex en tijdrovend. Mede om zulke redenen heeft het de nodige energie gekost om te achterhalen op welke manier de algehele doorlichting van het Wallengebied het best zou kunnen worden gerealiseerd. Hier staat tegenover dat het uitproberen en toepassen van de verschillende analysemethoden ook een schat aan waardevolle ervaring



heeft opgeleverd die, zowel wat de voor- als de nadelen betreft, goed zijn gedocumenteerd en opnieuw van grote waarde kunnen zijn in de toekomst.

Verder moet hier nog eens worden onderstreept dat ook voor de ICT-analyses wegens de te hoge kosten geen gebruik kon worden gemaakt van de gegevens bij het Kadaster en de Kamer van Koophandel. Dit heeft de kwaliteit van de ICT-analyses ongetwijfeld nadelig beïnvloed.

Tot slot moet worden gemeld dat het niet altijd lukte om de ICT-analyses volgens planning uit te voeren omdat de uitvoering van de voorafgaande operationele analyses om een of meer redenen in meerdere of mindere mate was vertraagd. Het leiden van complexe projecten als Emergo in een consensuele bestuurlijke setting is geen sinecure.

#### **4.5 DE AFRONDING EN VOORTZETTING VAN EMERGO**

Al in het sluitstuk van de (tweede) tussentijdse balans in november 2009 werd een blik geworpen in de toekomst: wat met Emergo na 2010? Moest de technische infrastructuur niet worden behouden? Kon Emergo worden overgeheveld naar het Regionaal Informatie en Expertise Centrum? En zo ja, hoe dan? In de loop van 2010 werd het vanzelfsprekend alsmaar belangrijker om op deze en andere vragen een antwoord te formuleren. Hiertoe stelden in de zomer van 2010 vertegenwoordigers van de opdrachtgevers een lijst van punten op die in dit verband de aandacht verdienden.

De uitkomst van het beraad was ten eerste dat het convenant zou moeten worden verlengd tot 1 juli 2011 zowel om enkele projecten af te ronden die om eerdergenoemde redenen enige vertraging hadden opgelopen, als om de redactie van onderhavig rapport te kunnen voltooien. Parallel hieraan zouden niet alleen allerlei materiële voorzieningen moeten worden getroffen om de technische infrastructuur tot die datum in stand te houden, maar zouden ook de financiële middelen moeten worden gefourneerd om deze gedeeltelijke verlenging van het project te kunnen betalen.

Ten tweede werd voorgesteld om de samenwerking zoals die in het kader van Emergo gestalte had gekregen en door alle be-

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

trokken partijen heel positief werd beoordeeld, overeind te houden op grond van het convenant dat zou worden gesloten omtrent de oprichting van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum, inclusief een regeling voor de bescherming van persoonsgegevens bij de uitwisseling en het gebruik van informatie. Om deze samenwerking ook in de praktijk te kunnen laten gedijen werd tevens naar voren gebracht dat er wellicht op permanente voet een multidisciplinaire projectvoorbereidingsgroep zou moeten worden gevormd, die kan beschikken over een werkruimte waar analisten van alle betrokken diensten aansluitingen hebben op de relevante informatiesystemen.

## 4•6 BESLUIT

Zoals in de aanvang van dit hoofdstuk werd gesteld: Emergo was een waagstuk. Het formele vertrekpunt was duidelijk, maar het materiële vertrekpunt niet — bij gebrek aan een panklare misdaadanalyse — en dus ook niet het eindpunt waarnaar dit project zou leiden, laat staan de weg die hierbij zou worden gevolgd. Als men niet weet wat men wel en niet weet, is het immers per definitie onmogelijk om reeds bij het begin de beste marsroute te bepalen. Maar juist ook hierom was het zo belangrijk dat de uitvoering van Emergo zo methodisch mogelijk werd aangepakt. Alleen dan zouden op het einde van de rit de uitkomsten van het project op een behoorlijke manier kunnen worden verantwoord — iets wat voor hun aanvaardbaarheid en aanvaarding zeer belangrijk is.

Dit betekende dat op grond van de beschikbare kennis en ervaring bij de deelnemende partijen een zo deugdelijk mogelijk vertrekpunt werd geschapen in de vorm van een strategie die de mogelijkheid bood om vanuit drie verschillende invalshoeken (territorium, criminogene branche, legitieme sector) op een relevante manier het postcodegebied 1012 stap voor stap door te lichten, eerst waar mogelijk door middel van beperkte handmatige, operationele analyses, daarna zo mogelijk met behulp van beknopte geautomatiseerde analyses, om ten slotte te kunnen uitmonden in een analyse van het hele gebied. Al doende is deze strategie enkele keren op grond van nieuwe inzichten en ervaringen enigszins aangepast en verfijnd door nieuwe projec-

ten op stapel te zetten (eigen acties van de Handhavingsgroep; doorlichting van coffeeshops). Net zoals al doende allerhande juridische en technische complicaties in de effectuering van Emergo moesten worden overwonnen. Hierbij moet met name in herinnering worden geroepen dat pas in september 2008 de zo belangrijke afspraken omtrent de uitvoering konden worden gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens en dat pas laat in 2009 de zo belangrijke technische infrastructuur gebruiksklaar was. Ook deze beide ervaringen laten zien hoezeer Emergo een proefproject was. Gelukkig was de opzet ervan zodanig flexibel dat behoorlijke vertragingen, tussentijdse accentverschuivingen, koerswijzigingen en zelfs extra uitgaven mogelijk waren.

Bij het bovenstaande moet nadrukkelijk worden onderstreept dat er veel aan is gedaan om het tweesporenbeleid dat zit ingebakken in Emergo, zo veel mogelijk vast te houden in de uitvoering van dit project. Dat wil zeggen dat enerzijds op allerlei manieren is gepoogd om de kennis en het inzicht in het post-codegebied 1012 zo veel mogelijk te vergroten en te verbeteren. Anderzijds is bij herhaling heel nadrukkelijk gepoogd om waar mogelijk actie te ondernemen ter terugdringing van de zware (georganiseerde) misdaad in de bekende verschijningsvormen van onregelmatigheden en strafbare feiten. Het idee om dit tweesporenbeleid inhoud en vorm te geven door middel van twee deelprojectgroepen — een Zwacrigroep en een Handhavingsgroep — heeft op zich goed gewerkt. Met de kanttekening weliswaar dat het — juridisch gezien — vaak moeilijk, zo niet onmogelijk is om in één vloeiende beweging van toezicht en controle over te stappen op opsporing, omdat er wel feiten en omstandigheden zijn om te denken dat er iets bepaald niet goed zit, maar onvoldoende redenen — in strafvorderlijke zin — om te kunnen spreken van een verdachte.

Dat niet alles zonder slag of stoot is gegaan, heeft ook te maken met het feit dat zo veel verschillende partijen niet vanuit één vast punt kunnen worden gedirigeerd. Vandaar ook dat onderweg de operationele aansturing van Emergo moest worden bijgesteld. Dat niet alles werd bereikt wat in het begin voor mogelijk werd gehouden, hoeft ook niet te verwonderen. In het begin was echt niet duidelijk wat er allemaal te gebeuren stond en welke complicaties zouden moeten worden opgelost. En toen

1

2

3

4

5

6

daar wat meer zicht op kwam, ontbrak het geregeld aan de capaciteit om problemen verder uit te zoeken dan wel om meer actie te ondernemen. Maar deze institutionele en capacitaire beperkingen hebben evenmin verhinderd dat de betrokken instellingen en diensten in het kader van Emergo enkele jaren met elkaar hebben samengewerkt met een intensiteit en diepgang die vóór Emergo niet mogelijk was geweest.

Dit wapenfeit heeft natuurlijk met meer te maken gehad dan met het feit dat er stap voor stap een kader werd geschapen dat die samenwerking mogelijk maakte. Het valt op z'n minst ook aan twee andere dingen toe te schrijven. Enerzijds is dat het gevoel bij veel deelnemers dat het ging om een project dat er maatschappelijk toe deed. Anderzijds is dat de ervaring dat er met samenwerking beleidsmatig meer te bereiken valt dan zonder. Hierom is het trouwens goed dat het verloop van Emergo hierboven op een vrij openhartige manier is opgetekend. Zo wordt niet alleen een realistisch beeld gegeven van wat er in het kader van Emergo is voorgevallen, maar komt dit project ook als leerproject het best tot zijn recht.

Welke concreet de uitkomsten van Emergo zijn, wordt in het volgende hoofdstuk uit de doeken gedaan.

5

1  
2  
3  
4  
**5**  
6



# DE KENSCHETSEN VAN DE AFZONDERLIJKE PROJECTEN

## 5•1 INLEIDING

Nu vrij uitvoerig in algemene lijnen de opstart, het verloop en de afloop van Emergo zijn geschetst, is het mogelijk om concreter in te gaan op de specifieke projecten die in dit kader werden opgezet en uitgevoerd.

Hierbij zal zo veel mogelijk een vast stramien worden gehanteerd. In alle gevallen — of het nu gaat om een handmatig operationeel project of een geautomatiseerd analyseproject — zal telkens eerst iets worden gezegd over de opzet, de omvang en de methode van het project. Vervolgens zal worden ingegaan op de uitkomsten van het project, zowel in relatie tot de kennis die werd verworven omtrent het betrokken onderzoeksobject, als in relatie tot de mogelijke acties die op basis van de bevindingen werden uitgevoerd. Tot slot zullen de uitkomsten van het project op hun waarde worden beoordeeld.

In het geval waarin een geautomatiseerd onderzoeksproject werd gekoppeld aan een handmatig project, zullen de opzet en cetera van beide projecten — de logica van hun koppeling volgend — in onderlinge samenhang worden besproken.

De projecten waarom het hieronder gaat, zijn enerzijds vijf specifieke projecten. Zij hebben betrekking op bepaalde onderdelen van de doorlichting van het postcodegebied 1012: de doorlichting van drie straten, de vrouwenhandel in de raamprostitutie, de doorlichting van de coffeeshops, de doorlichting

# 5

van de hotelsector, en de handhavingsacties ten aanzien van bepaalde subjecten en objecten.

De kenschetsen van deze vijf projecten hebben vanzelfsprekend belangrijke bouwstenen gevormd voor de vervaardiging van het algemene beeld van de situatie in het hele postcodegebied 1012 zoals dat op het einde van Emergo op twee manieren is gecomponeerd. De ene manier bestond uit de vervaardiging van een overzicht van de bekende sleutelfiguren en sleutelposities in het postcodegebied 1012. De andere manier was een poging om aan de hand van een beperkt aantal indicatoren voor de (mogelijke) aanwezigheid van ernstige misdaadproblemen dit postcodegebied in zijn geheel met behulp van ICT-technologie door te lichten.

## 5.2 DE DOORLICHTING VAN DRIE STRATEN

### 5.2.1 DE OPZET, OMVANG EN METHODE

In het voorgaande hoofdstuk werd reeds gemeld dat bij de uitwerking van de strategie van Emergo onmiddellijk werd gekozen voor een territoriaal project: de kwalitatieve analyse van een straat die model staat voor het hele postcodegebied 1012, althans het Wallengebied. Enerzijds gebeurde dit om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van de zware (georganiseerde) misdaad in dit gebied, anderzijds om in actie te kunnen komen waar dit mogelijk zou zijn. Bij de keuze van de ‘proefstraat’ was daarnaast van belang dat de analyse — die noodzakelijkerwijze handmatig moest gebeuren — wat doorlooptijd en menskracht betreft doenbaar moest zijn. Het oog viel dus op een relatief kleine straat in het hart van het Wallengebied. Op aangeven van een wijkteam werd later een tweede kleine ‘proefstraat’ in het middeleeuwse stadshart toegevoegd aan dit operationele project.

Juist omdat het niet mogelijk is om het hele Wallengebied, laat staan het postcodegebied 1012, op een handmatige manier door te lichten, ging het er bij de doorlichting van deze beide straten meer concreet om indicatoren te vinden die duiden op de aanwezigheid van zware (georganiseerde) criminaliteit. Kennis hiervan is immers onmisbaar om te kunnen bepalen



of zulke indicatoren ook kunnen worden gevonden wanneer de betrokken bronnen niet handmatig worden nageplozen, maar op een geautomatiseerde manier met behulp van geavanceerde analysetechnieken zoals datamining. Om te testen of dit ook werkelijk het geval is, werden in de loop van het project niet alleen de eerste twee straten geautomatiseerd doorgelicht, maar ook een derde straat, die tevoren niet handmatig was geanalyseerd. En het moge voor zichzelf spreken dat de indicatoren waarop hier wordt gedoeld, evenzovele aanknopingspunten kunnen vormen voor bestuurlijke, fiscale en/of strafrechtelijke interventies. De verwerving van inzicht en de uitvoering van acties gaan hier dus hand in hand. Zij vormen — zou men ook kunnen zeggen — de twee kanten van dezelfde medaille.

De operationalisering van deze beide doelstellingen kwam erop neer dat de betrokken straten aan de hand van een analysemodel zijn doorgelicht in termen van panden (de eigendom en de transacties daarvan), bedrijvigheid (al dan niet door natuurlijke personen of rechtspersonen) en bewoners (wie met welke achtergrond). Het spreekt voor zichzelf dat in dit analysemodel in het bijzonder plaats was ingeruimd voor de vastlegging van gegevens die zouden kunnen wijzen op vormen van criminaliteit rond deze drie eenheden van analyse. Hieronder zal eerst worden besproken welke resultaten de handmatige analyses van de eerste twee straten en de ICT-matige analyse van de derde straat hebben opgeleverd. Vervolgens zal worden uiteengezet welke acties door de Handhavingsgroep dan wel door de Zwacrigroep op basis van de handmatige analyses werden ondernomen. De uitkomsten van de ICT-analyses konden geen vertrekpunt voor acties vormen omdat de betrokken persoonsgebonden gegevens conform de gemaakte afspraken niet mochten worden gedeeld tussen de onderzoekers en de uitvoerende diensten.

Ten behoeve van de handmatige analyses werd een veelheid van informatiebronnen aangeboord. Hierbij moet vanzelfsprekend worden gedacht aan de Gemeentelijke Basisadministratie, een aantal registratiesystemen bij de Politie Amsterdam-Amsteland en de Belastingdienst, maar ook aan diverse gemeentelijke registratiesystemen (horeca, feitelijk gebruik panden, monumenten), het registratiesysteem van het Kadaster, het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel en de vergunningen-

1  
2  
3  
4  
5  
6

dossiers bij het Stadsdeel Centrum. Bij de ICT-analyses werd eveneens beroep gedaan op diverse registratiesystemen bij de Politie Amsterdam-Amstelland en de Belastingdienst. Verder werd bij de ICT-analyse van twee straten gebruikgemaakt van het bestand met verdachte transacties bij de Financial Intelligence Unit van het Korps Landelijke Politiediensten. Ook werden in dit verband open bronnen op het internet geraadpleegd.

Wat de werkwijze in dit proefproject betreft moet worden opgemerkt dat er geen mogelijkheid was om een team van analisten te formeren dat op één enkele plaats in nauwe onderlinge samenwerking de relevante gegevens kon verzamelen, analyseren en beoordelen. Het was, zeker in het begin, meer een kwestie van *working apart together*: op gezette tijden kwamen de betrokken analisten samen om hun bevindingen, problemen en vervolgstappen te bespreken. Hun bijeenkomsten werden regelmatig bijgewoond door ambtenaren die zeer vertrouwd zijn met het reilen en zeilen in het Wallengebied. Nadat de gegevensverzameling op gang was gekomen werden deze overlegvergaderingen meer en meer toegespitst op individuele panden, bedrijvigheden en (rechts)personen. In het verlengde hiervan werden gaandeweg lijsten opgesteld van mogelijke bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale interventies, zowel met het oog op de beëindiging van onregelmatigheden dan wel de opsporing van strafbare feiten als met het oog op de verrijking van de kennis van het gebied.

Tot slot is het — gezien het verloop van het Emergo — van belang om te weten dat de handmatige analyse van de eerste straat werd uitgevoerd tussen oktober 2008 en maart 2009. De handmatige analyse van de tweede straat kon als gevolg van tekort aan analysecapaciteit pas in het najaar van 2009 starten en pas in juni 2010 worden afgerond. De ICT-matige analyse van de eerste straat werd in de eerste helft van 2010 uitgevoerd, die van de tweede en derde straat in de periode september 2010-december 2010. Dus pas in januari 2011 kon een begin worden gemaakt met de evaluatie van dit ICT-deel van het hele proefproject.

## **5•2•2 DE INZICHTEN OMTRENT DE ZWARE (GEORGANISEERDE) MISDAAD**

Uitgaande van de driedeling van het onderzoeksobject in panden, bedrijven en (rechts)personen kunnen de uitkomsten van de analyses ten aanzien van criminogeniteit en criminaliteit als volgt worden omschreven.

### **» DE UITKOMSTEN IN RELATIE TOT DE PANDEN**

In relatie tot de panden leverden de handmatige analyses van de twee eerste straten aandachtspunten ten aanzien van elf privé-eigenaren op. Deze aandachtspunten bestrijken een brede waaier van (combinaties van) feitelijkheden en ongewisheden. Zij betreffen enerzijds vooral transacties bij de aan- en verkoop van panden die om uiteenlopende redenen (duistere herkomst van het geld, onverklaarbare waardestijgingen, aangiftegedrag van de eigenaren) fiscaal de nodige vragen oproepen en mogelijk verband houden met de witwas van inkomsten die uit misdaad (vooral drugshandel) verkregen zijn. Anderzijds gaat het met name om stevige relaties van deze privépersonen met personen in het Amsterdamse misdaadmilieu, in het bijzonder het milieu van de Hells Angels. Bovendien is er in één geval duidelijk sprake (geweest) van hennepkweek en van de mogelijke levering van wiet aan een of meer coffeeshops in de (binnen)stad.

Waar het gaat om panden in de twee eerste straten die eigendom zijn van besloten vennootschappen en stichtingen, zijn er zes waarbij sprake is van (vermoedens van respectievelijk verhalen over) verdachte dan wel ongebruikelijke activiteiten en/of relaties in heden en verleden. Hierbij kan worden gedacht aan herhaalde fiscaal twijfelachtige transacties met vastgoed, smokkel van veel geld en van een portie hasj, nauwe banden met zware criminelen, intimidatie ten opzichte van huurders bij de aankoop en renovatie van panden, een wirwar van rechtspersonen in relatie tot wietteelt, drugshandel en witwas van drugsgelden, relaties met een illegaal hotel, het bezit van voertuigen die her en der in het land door de politie op verdachte plaatsen worden gesignaleerd (bij het 'afleggen' van panden en bedrijven

1  
2  
3  
4  
5  
6

met het oog op overvallen en drugstransacties) en de aanwezigheid van een stash voor coffeeshops in de buurt.

In het ICT-project werden ten aanzien van de derde straat eveneens de nodige verdachte en/of ongebruikelijke feitelijkheden vastgesteld. In dit geval moet worden gedacht aan politieke antecedenten van eigenaren, aan nauwe relaties van eigenaren met enkele ABC'ers en aan een aantal panden die worden genoemd in MOT-meldingen (vijf panden met meer dan tien verdachte transacties, één — een coffeeshop — met vele tientallen verdachte transacties). Niet onbelangrijk is ook dat voor deze derde straat in de voorbije vijf jaren 7616 incidenten werden geregistreerd door de politie. Hierbij gaat het om eenvoudige diefstallen, overvallen en berovingen, handel en bezit van harddrugs en nepdope, en verstoringen van de openbare orde. Deze cijfers laten iets zien van het indirecte verband tussen sociale onveiligheid en zware (georganiseerde) misdaad waarop in hoofdstuk 3 reeds werd gewezen. Georganiseerde misdaad is niet (alleen) een geheim fenomeen dat zich over de hele linie aan het oog onttrekt maar maakt zich (ook) op allerlei manieren breed in de samenlevingen waarin het genesteld is. Het zit even goed verweven in alledaagse publieke voorzieningen en legale structuren als dat het zich openbaart in intimidatie van groepen mensen of ondernemingen en onveiligheid op straat. Georganiseerde misdaad is dan wellicht geen slachtofferloos delict in de gebruikelijke betekenis van het woord, zij maakt op uiteenlopende niveaus direct en indirect wel degelijk slachtoffers.

## » DE UITKOMSTEN IN RELATIE TOT DE BEDRIJVEN

Wanneer de bedrijven in deze drie straten worden onderworpen aan een nadere analyse, dan springt eveneens een heel aantal verdachte en/of ongebruikelijke dingen in het oog. Deze vaststellingen zijn in deze analyses ondergebracht in drie categorieën: directe betrokkenheid bij strafbare feiten en criminele relaties, optreden van stromannen en onduidelijke financiering en merkwaardige punten in de bedrijfsvoering.

Met betrekking tot de directe betrokkenheid van bedrijven en bedrijfsleiders bij strafbare feiten en criminele relaties in de drie straten, laten de (handmatige en ICT-matige) analyses zien dat een betrakkelijk groot aantal bedrijven en bedrijfsleiders

daadwerkelijk betrokken is (geweest) bij onder meer omvangrijke drugshandel en/of zich in het (nabije) verleden (de laatste vijf jaar) schuldig heeft gemaakt aan (andere) strafbare feiten als diefstal, fraude of doodslag. Vele van deze bedrijven en/of bedrijfsleiders zijn actief in de wereld van de coffeeshops en behoren tot en/of hebben nauwe banden met het criminele milieu in Amsterdam en/of criminele groepen elders in Nederland. In een aantal gevallen is sprake van overtreding van de vergunningsvoorwaarden in relatie tot een coffeeshop.

Waar het gaat om het optreden van stromannen in combinatie met vormen van onduidelijke financiering kunnen in de eerste straat bij vier bedrijven vraagtekens worden geplaatst. Deze vraagtekens gelden zowel de financiering van (de overname van) de exploitatie door onbemiddelde personen, als de financiering hiervan uit het buitenland, al dan niet in de vorm van particuliere leningen. In de tweede straat is eveneens sprake van een geval van onduidelijke financiering van de overname van een bedrijf.

In relatie tot mogelijke problemen in de bedrijfsvoering gaat het in de eerste twee straten om een aantal gevallen waarin de opgave en/of verantwoording van omzetten in de boekhouding en de jaarrekening nader onderzocht zullen moeten worden. Er is hier ook sprake van gevallen waarin een illegaal hotel c.q. illegale kamerverhuur wordt geconstateerd. De duiding van de inkomsten hieruit is een taak voor de inkomstenbelasting en toeristenbelasting is een taak voor de Belastingdienst respectievelijk Dienst Gemeentebelastingen.

## » DE UITKOMSTEN IN RELATIE TOT DE BEWONERS

Over het algemeen zijn ten aanzien van bewoners in de eerste straat die staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie, geen concrete aanwijzingen gevonden van betrokkenheid bij ernstige strafbare feiten. Dit heeft mede te maken met het feit dat er — op papier — althans veel panden of verdiepingen leegstaan. De praktijk is soms anders. Zo werden in maart 2009 in drie panden Oost-Europese prostituees aangetroffen die werkzaam waren op de Wallen, en in één pand een pooier die volgens politiegegevens in een andere politieregio samenwerkt met een verdachte van mensenhandel. Bij drie panden werd in het ver-

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

leden illegale kamerverhuur vastgesteld. En rond een ander pand spelen vermoedens van illegale kamerverhuur of van een illegaal hotel.

## 5.2.3 DE INTERVENTIES OP GROND VAN DE ANALYSES

Conform de tweedeling in de operationele organisatie van Emergo tussen de Handhavingsgroep en de Zwacrigroep wordt hieronder onderscheid een gemaakt tussen bestuurlijke en/of fiscale interventies en strafrechtelijke interventies.

### » DE BESTUURLIJKE EN FISCALE INTERVENTIES

De analyses gaven in het voorjaar en najaar van 2009 aanleiding tot de uitvoering van vrij grootschalige waarnemingen ter plaatse door (deel)gemeente, politie en Belastingdienst in zestien panden van de eerste straat. Bij elf van deze panden werden feiten vastgesteld die noopten tot nadere actie.

De belangrijkste constatering was dat in vijf panden een illegaal hotel werd gedreven. Dit leidde ertoe dat de pandeigenaren werden gemaand om de panden terug te brengen tot woningen en eventuele verhuur van kamers aan te tonen met huurcontracten. Vanzelfsprekend was niet iedere eigenaar het eens met deze kwalificatie dan wel deze gang van zaken. Een van de eigenaren zei dat hij nergens van wist omdat hij de verhuur van het pand in handen had gegeven van een bedrijf, een ander stelde dat het ging om gewone kamerverhuur.

In de andere panden van de eerste straat ging het met name om de uitvoering van bouwtechnische veranderingen zonder vergunning en soms ook wel om achterstallig onderhoud. De eigenaren werden gesommeerd om een en ander reglementair in orde te brengen.

Er werden geen gezamenlijke controles ter plaatse uitgevoerd in de tweede straat. Wel werden onder meer twee pandeigenaren aangeschreven in verband met een illegaal hotel en/of de illegale verhuur van kamers. Verder werd één bedrijf gevraagd duidelijk te maken of het al dan niet illegale producten verkocht.

De Belastingdienst van zijn kant heeft ten aanzien van 10 pandeigenaren en 24 bedrijven in de eerste straat nadere acties onder-

nomen. Deze acties bestonden enerzijds uit waarnemingen ter plaatse en anderzijds uit (enkele) boekenonderzoeken. Verder is er een diepgaande analyse uitgevoerd naar de vastgoedconstructie waarbij het vermoeden bestaat dat er mogelijk sprake is van een witwassituatie. Met betrekking tot de tweede straat ging het om nadere fiscale acties ten aanzien van vijf panden dan wel bedrijven. Bij deze acties ging het ook om waarnemingen ter plaatse en boekenonderzoeken. Tevens is het VIC benaderd voor het uitvoeren van een nadere analyse van het gehele vastgoedbezit van een aantal pandeigenaren.

## » DE STRAFRECHTELIJKE INTERVENTIES

In eerste instantie leverde de analyse van de eerste straat de namen, bedrijvigheden en relaties van zes eigenaren en/of exploitanten op die om een nadere bestudering van de Zwacrigroep vroegen. Dit onderzoek van de beschikbare gegevens resulteerde echter niet in verdenkingen van een of meer ernstige zware strafbare feiten.

In de loop van 2009–2010 bereikte de Zwacrigroep in drie gevallen echter nieuwe informatie over het doen en laten van de betrokken personen en bedrijven. Deze informatie had onder meer betrekking op een strafrechtelijk onderzoek in het buitenland en op een gerede verdenking van witwassen in Nederland.

Op grond van deze informatie werd in twee gevallen een strafrechtelijk onderzoek gestart; deze onderzoeken lopen op dit moment nog. Een derde zaak is in voorbereiding.<sup>102</sup> In enkele andere gevallen was de uitvoering van strafrechtelijk onderzoek op zich wel geïndiceerd, maar werd er geen prioriteit aan toegekend en is ervoor gekozen om geen onderzoek te starten.

In relatie tot de tweede straat waren de analisten van mening dat er in drie gevallen voldoende reden was voor nader onderzoek in de Zwacrigroep. Dit nadere onderzoek heeft in één geval geleid tot de daadwerkelijke opstart van een strafrechtelijk onderzoek in de tweede helft van 2010. Ook dit onderzoek loopt nog.

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

## 5.2.4 DE BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN

De handmatige en geautomatiseerde doorlichting van de drie straten laat er geen misverstand over bestaan dat in deze straten allerhande onregelmatigheden aan de orde van de dag zijn. In een beperkt aantal gevallen levert zij concrete aanwijzingen op voor mogelijke betrokkenheid bij ernstige strafbare feiten, in het bijzonder de productie en/of distributie van verdovende middelen, dan wel voor mogelijke betrokkenheid bij de witwas van inkomsten via de aankoop van onroerend goed respectievelijk de overname van bedrijven respectievelijk de valse aangifte van inkomsten. Mede gegeven het justitiële doopceel van de personen om wie het in veel van deze gevallen gaat, en, niet te vergeten, hun nauwe relaties met (andere) bewoners van het criminele milieu en/of hun nauwe verbindingen met de wereld van de coffeeshops, gaat het niet te ver om te (veronder)stellen dat in deze straten diverse knooppunten van criminele netwerken als het ware infrastructureel zijn verankerd.

Verder laat onderhavig deelproject van Emergo zien dat het via een actief en stipt bestuurlijk en/of fiscaal controlebeleid mogelijk is om paal en perk te stellen aan allerhande direct of indirect zichtbare onregelmatigheden. Dit betekent dus dat niet kan worden volstaan met papieren controles op het stadhuis, in een belastingkantoor of op een politiebureau, maar dat evenzeer moet worden geïnvesteerd in toezicht en controle buiten op straat en in de bedrijven. De mate waarin deze aanpak kan worden toegepast in het hele Wallengebied, is evenwel een moeilijk punt. Dit vraagt in elk geval om de permanente inzet van betrekkelijk veel geschoolde mankracht en dus ook om goed gecoördineerde acties van alle partijen op de langere termijn. Om deze ongetwijfeld zware bestuurslast enigszins te kunnen verlichten zou onder meer moeten worden onderzocht of het niet mogelijk is om met name in het Wallengebied met behulp van het bestaande camerastelsel gegevens te verzamelen voor strafrechtelijk, bestuurlijk en fiscaal onderzoek. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vaststelling van de werkelijke aantallen bezoekers van coffeeshops en supermarktjes.

Waar het gaat om de aanpak van de daadwerkelijke betrokkenheid van personen bij bepaalde vormen van zware (georgani-



seerde) misdaad, stelt zich niet alleen het juridische probleem van de gerede verdenking en van de daaropvolgende bewijslivering, maar, in nauw verband hiermee, ook de (on)mogelijkheid aan de gewenste opsporing binnen Emergo zonder meer prioriteit te geven om eventueel die verdenking en dat bewijs te kunnen construeren. Het feit dat slechts in enkele gevallen daadwerkelijk tot opsporing kon worden overgegaan, maakt duidelijk dat prioriteitstelling een proces is waarbij soms pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden tussen grote (opsporings)belangen die van meerdere kanten worden aangedragen bij politie en justitie. De gemaakte keuzes konden helaas niet altijd uitvallen ten gunste van Emergo. Er is echter geen reden om te twijfelen aan de zin van een doorlichting zoals hier is uitgeprobeerd. Het demonstreert alleen maar dat de doorlichting van stukken of stukjes van een zo complex gebied als de Wallenbuurt slechts de eerste stap kan zijn op de lange weg naar behoorlijk bestuur op die plekken. Het is met andere woorden niet mogelijk om 'alles ineens' te weten of te doen. Wie wil weten hoe het werken in opsporingsonderzoeken waarvan de uitkomsten zonder problemen kunnen worden verzilverd in klinkende bestuurlijke en fiscale maatregelen.

En gesteld dat de stukken van het Wallengebied waar het hier om gaat, een min of meer adequaat beeld verschaffen van dit gebied in zijn geheel of van belangrijke andere delen daarvan, dan gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat het van alle partijen die bij Emergo zijn betrokken, een zeer grote inspanning zal vragen — in de zin van opsporing, gevolgd door bestuurlijke maatregelen, et cetera — om de misdaadproblemen in dit hele gebied duurzaam beter beheersbaar te houden. Wat als vanzelf de vraag oproept of het niet aangewezen is om hun samenwerking in het postcodegebied 1012 voor langere tijd veel hechter te organiseren dan nu het geval is. Waarom zou niet een samenwerkingsverband wordt gevormd waarvan de vaste kern voor jaren op een en dezelfde plek zou worden geposteerd, voorzien van aansluitingen op de meest relevante databanken?

In aansluiting op deze laatste vraag kan tot slot worden gesteld dat, ook al was de ICT-matige analyse in dit deelproject al met al beperkt, zij niettemin heeft laten zien dat het ook in dit verband mogelijk is om ondanks allerlei technische en operatio-

nele complicaties risico-indicatoren te ontwikkelen en toe te passen op panden, bedrijven, personen en plekken. Dit is een waardevol hulpmiddel bij de identificatie van subjecten en objecten die prioriteit moeten krijgen in de uitoefening van toezicht en controle of in de toedeling van opsporingscapaciteit.

### **5.3 DE DOORLICHTING VAN DE RAAMPROSTITUTIE**

#### **5.3.1 DE OPZET, OMVANG EN METHODE**

Bij de operationalisering van de strategie die ten grondslag ligt aan de uitvoering van Emergo werd reeds bij het begin gekozen voor het doen van een proefproject in relatie tot de raamprostitutie dat mogelijkheden zou bieden voor een geïntegreerde bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke aanpak van vrouwenhandel in deze gelegaliseerde sector. Hieronder zal worden uiteengezet dat zich begin 2009 een mogelijkheid voordeed om zo'n project uit te voeren en waartoe die aanpak heeft geleid.

Complementair aan de uitvoering van dit (tweeledige) strafrechtelijk onderzoek werd een analyse opgezet van de tien strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot vrouwenhandel in het Wallengebied die in de jaren 2006–2010 zijn uitgevoerd. In hoofdstuk 3 werd reeds uitvoerig ingegaan op de literatuur over de ontwikkeling, de structuur en de misstanden in de raamprostitutie op de Wallen. In deze literatuur wordt weliswaar frequent verwezen naar strafrechtelijke onderzoeken betreffende vrouwenhandel die zich geheel of ten dele in het postcodegebied 1012 heeft afgespeeld, maar een stelselmatige analyse van een aantal van zulke onderzoeken werd tot nu toe niet gemaakt, laat staan dat onderzoeken van af het begin door onderzoekers konden worden gevolgd. Mede hierom vult een stelselmatige en uitvoerige analyse van twaalf onderzoeken werkelijk een belangrijk gat in de onderzoeksliteratuur.

De vraagstelling in deze dossierstudie werd heel duidelijk gedomineerd door het verlangen naar inzicht in de verwevenheid van vrouwenhandel en prostitutie in het postcodegebied 1012. Om deze verwevenheid voor zover mogelijk zichtbaar te kunnen maken werd bij de start van de analyse de volgende hoofdvraag geformuleerd: welke is de aard van mensenhandel

en hoe wordt mensenhandel opgespoord in dit postcodegebied 1012? Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke zijn de kenmerken en achtergronden van verdachten van mensenhandel en hun slachtoffers?
- 2 Op welke wijze worden slachtoffers uitgebuit?
- 3 Hoe wordt mensenhandel opgespoord?
- 4 Kunnen er opsporingsstrategieën onderscheiden worden en, zo ja, welke?

Hieronder worden eerst de uitkomsten van de dossierstudie besproken en vervolgens de uitkomsten van het project dat hierboven werd aangestipt. Voor een goed begrip van de lokaal-bestuurlijke context waarin die studie en dat project zijn verricht, wordt evenwel eerst het lopende beleid van de gemeente inzake (raam)prostitutie geschetst.

### 5•3•2 HET LOPENDE BELEID VAN DE GEMEENTE

Wat de inrichting van de prostitutiesector betreft hoeft hier niet te worden herhaald wat hieromtrent reeds in hoofdstuk 3 werd geschreven. Wel is het hier relevant om naar voren te halen dat in het beleid dat door de gemeente Amsterdam in 2007–2008 omtrent de prostitutie werd geformuleerd, de bestrijding van vrouwenhandel een voorname plaats inneemt. Dit gebeurde in twee complementaire beleidsnota's.

In de nota *Oud beroep, nieuw beleid* werd voor de periode 2007–2010 uitgesproken dat prostitutie een sector vormt die erg gevoelig is voor criminaliteit en dus een criminogene branche vormt: criminelen investeren in deze sector om geld wit te wasen en voorts is er op grote schaal sprake van gedwongen prostitutie. De aanpak van deze (vorm van) prostitutie neemt dan ook een centrale plaats in deze nota in: via een aaneenschakeling van (juridische, economische, financiële en andere) maatregelen moet de overheid dit fenomeen zo veel mogelijk zien terug te dringen. Bij deze maatregelen gaat het evenzeer om voorlichting van jonge vrouwen als om zaaksgericht overleg met politie en Openbaar Ministerie. In het bijzonder wordt er gepleit voor de

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

verhoging van de leeftijdsgrens voor prostituees van 18 naar 21 jaar en voor de ontwikkeling van een weerbaarheidsprogramma voor prostituees.<sup>103</sup>

Complementair aan deze nota werd in 2008 een nota gepubliceerd over de verbetering van de positie van prostituees.<sup>104</sup> Zij moesten meer zelfstandig en onafhankelijk kunnen werken. Dit wil met andere woorden zeggen dat de aanpak van uitbuiting en vrouwenhandel in de prostitutiesector cruciaal is. Hiertoe werden niet alleen maatregelen genomen om prostituees beter voor te lichten over hun positie en om hun positie te versterken via de opname van extra voorwaarden omtrent de arbeidsomstandigheden in exploitatievergunningen. Ook zou het gemeentelijk toezicht worden versterkt (met vier toezichthouders), zou het overleg met de bonafide exploitanten structureel worden gemaakt en zou het rijk worden gevraagd om aanvullende maatregelen te nemen, bijvoorbeeld inzake de opvang van slachtoffers van mensenhandel in Nederland en de terugkeer van prostituees naar hun land van herkomst.

## 5.3.3 DE INZICHTEN UIT DE DOSSIERSTUDIE

In het rapport waarin deze studie is opgenomen, worden in relatie tot deze zaken vier kwesties aangesneden: de relaties tussen pooiers en prostituees, de modus operandi van pooiers/mensenhandelaren in het gebied, de opsporing van vrouwenhandel en de facilitering van mensenhandel. Voorafgaand aan de bespreking van deze punten moet worden onderstreept dat het in de betrokken onderzoeken ging om gevallen van vrouwenhandel die varieerden van gevallen waarin één enkele pooier en een of meer vrouwen figureerden, tot gevallen waarin kleine en grotere groepen van, vooral buitenlandse, pooiers in de loop van de tijd grotere aantallen (buitenlandse) vrouwen uitbuiten in het Wallengebied.

### » DE RELATIES TUSSEN POOIERS EN PROSTITUEES

Uit de twaalf betrokken dossiers blijkt dat het voornamelijk mannen zijn die op de Wallen vrouwen uitbuiten. Vrouwen spelen in een aantal onderzoeken evenwel ook een rol, soms

op een zelfstandige manier. De gemiddelde leeftijd van de verdachten is 30 jaar en hun land van herkomst is meestal Turkije, Hongarije, Nederland of Duitsland. Zij hebben gewoonlijk een justitieel verleden, maar slechts een enkeling is eerder voor mensenhandel veroordeeld. De verdachten leven meestal van het geld dat door de vrouwen wordt verdiend.

De slachtoffers zijn allemaal vrouwen. Hun leeftijd loopt uiteen van 17 tot 35 jaar. Gemiddeld bedraagt hij 23 jaar. Ongeveer een derde van de vrouwen is onder de 21 jaar of jonger op het moment dat zij naar voren komen in de dossiers. Het gaat bovenal om vrouwen uit Nederland en uit Oost-Europa, in het bijzonder Hongarije. Een deel van deze vrouwen heeft een problematische jeugd gekend. Een deel van hen heeft al in de prostitutie gewerkt op het moment waarop zij de verdachte(n) leren kennen.

Een deel van de vrouwen leert de verdachten kennen in prostitutiegebieden. Anderen kennen elkaar uit uitgaansgelegenheden, in het land van herkomst of via het internet. De relatie die zij vervolgens met elkaar ontwikkelen, ligt gewoonlijk complex. Soms wordt van begin af aan een (valse) liefdesrelatie opgebouwd, soms is sprake van een afpersingsrelatie, soms worden zakelijke afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over de betaling van protectie en huisvesting.

De uitbuiting van de vrouwen wordt gewoonlijk op een van de volgende manieren op gang gebracht en aan de gang gehouden. Nu eens worden vrouwen regelrecht misleid omtrent de geldzaken, dan weer worden zij door de verdachten zelf of door hun handlangers constant onder controle gehouden, bijvoorbeeld door toezicht op het bordeel of door middel van de telefoon. Maar geweld en de dreiging met grof geweld zijn zeker ook belangrijke manieren waarop wordt geprobeerd de uitbuiting in stand te houden.

Het regelen van huisvesting is ook een manier om greep te houden op de vrouwen. Hun huisvesting kan langs reguliere weg worden georganiseerd — via een woningbouwvereniging, makelaar of vakantiepark — maar kan ook op irreguliere manieren gebeuren, bijvoorbeeld via onderverhuur van anderen. In twee onderzoeken woonden de slachtoffers in het postcodegebied 1012, in vijf onderzoeken buiten dit gebied, maar wel in Amsterdam. Soms worden de woningen op naam van de vrou-

wen gezet, onder meer omdat de daders dan anoniem kunnen blijven. De daders en de slachtoffers wonen dikwijls bij elkaar in.

» **DE GEBRUIKELIJKE OPSPORING VAN GEVALLEN VAN VROUWENHANDEL**

De voorgaande paragraaf laat zien dat vrouwenhandel om allereerste redenen een complexe vorm van misdaad is: de relaties tussen daders en slachtoffers, het verloop van het delict in de tijd en naar plaats, de inbedding in heel diverse gelegenheidsstructuren en de samenloop van het lokale en het (regio)grensoverschrijdende karakter van de uitbuiting. Dit brengt met zich mee dat de opheldering van dit soort delicten op haar beurt ook complex is en dus om de nodige tijd, expertise en mankracht vraagt. Het hoeft dus niet te verbazen dat de politie en Openbaar Ministerie, zeker wanneer er voortdurend keuzes gemaakt moeten worden bij de recherche, niet altijd onmiddellijk kiezen voor een strafrechtelijk onderzoek als de eerste tekenen van een mogelijk geval van vrouwenhandel binnenkomen. Ze beseffen heel goed dat het om arbeidsintensief onderzoek gaat, dat heel wat tijd in beslag kan nemen.

Mede hierom is het niet zo vreemd dat de onderzoeken die in dit verband zijn bekeken, nu eens een soort van 'een korte klap' waren, die gericht was op de aanpak van bepaalde verdachten of bepaalde situaties, dan weer getuigden van 'de lange haal' om een hele organisatie stil te leggen. In Amsterdam opereert sinds 2009 een speciaal mensenhandelteam, enerzijds om steeds te kunnen beschikken over een bepaald minimum aan capaciteit, anderzijds om de expertise en de ervaring te kunnen vasthouden en zodoende de continuïteit van de bestrijding te kunnen waarborgen. De instelling van zo'n team maakt het vanzelfsprekend mogelijk om met de nodige kwaliteit in elk geval 'korte klappen' uit te delen. Voor 'lange halen' is het betrokken team niet geschikt.

De onderzoeken die werden geanalyseerd, zijn ten dele uitgevoerd door de districtrecherche, ten dele door de regionale recherche en door bovenregionale teams. De keuze voor een bepaalde recherche wordt in hoge mate bepaald door de sociaal-geografische schaal waarop de vrouwenhandel wordt bedreven. De meeste onderzoeken beginnen met zogenaamde start-

informatie: meldingen van de Criminele Inlichtingen Eenheid, mutaties van medewerkers van een wijkteam, aangiftes, zogenaamde restinformatie uit andere onderzoeken, geweldsincidenten of meldingen van overlast. Soms versterken deze berichten over en weer het signaal dat er wellicht sprake is van vrouwenhandel.

Wanneer eenmaal is besloten om een onderzoek daadwerkelijk te starten, wordt de opsporing gewoonlijk langs verschillende wegen opgebouwd. Heel belangrijk is en blijft de beluistering van telecommunicatie om inzicht te krijgen in de organisatie en ondersteuning van de handel, de samenwerking en verdeling van taken, de verblijfplaatsen van de betrokken personen, de controle over de inkomsten. Ook kan het heel nuttig zijn om leden van wijkteams in te schakelen bij de vergaring van informatie en bewijs omtrent de betrekkingen tussen personen, over hun verblijfplaatsen en vervoermiddelen et cetera. Verder moet vaak op basis van rechtshulpverzoeken worden samengewerkt met buitenlandse politiediensten en parketten. Een gewichtig onderdeel is dikwijls ook het financieel onderzoek, zowel binnen het opsporingsonderzoek als in het kader van een apart strafrechtelijk financieel onderzoek. En op een gegeven moment komt het dan tot het (ver)horen van slachtoffers, verdachten en getuigen.

In relatie tot Emergo is het van belang om te onderstrepen dat — let wel: dus voordat dit proefproject van start ging — in de betrokken tien onderzoeken wel werd gesproken over het belang van samenwerking met de gemeente, maar dat hier in de praktijk eigenlijk niet veel van terecht kwam. Naar aanleiding van twee grote opsporingsonderzoeken werd achteraf wel een bestuurlijke rapportage gemaakt, maar deze rapportages waren om verschillende redenen vooral een bron van problemen tussen politie en justitie aan de ene kant en het Amsterdamse stadsbestuur aan de andere kant. Politie en justitie gaven weliswaar adviezen aan het bestuur om in te grijpen, maar zonder feitelijke informatie over personen uit het strafdossier kon het bestuur de adviezen geen bestuursrechtelijk gevolg geven. Politie en justitie beschikten echter vaak weer niet over informatie die bestuursrechtelijk relevant was, of meenden deze informatie wegens het lopende strafproces niet te kunnen verstrekken. Dit conflict vloeide dan ook in belangrijke mate voort uit een

1

2

3

4

5

6

wederzijdse onwetendheid omtrent de behoefte aan en het bezit van informatie. Waar de gemeente meende dat politie en justitie bepaalde gegevens niet wilden verstrekken, bijvoorbeeld over kamerverhuurders, vonden politie en justitie dat de gemeente vroeg om informatie die er niet was. De samenwerking met de Belastingdienst stelde naar verhouding nog minder voor. Zij bleef beperkt tot het opvragen van gegevens over de inkomens van verdachten.

#### **5•3•4 HET GEÏNTEGREERDE ONDERZOEK NAAR EEN HECHT KNOOPPUNT VAN VROUWENHANDEL**

Zoals in de inleiding van deze paragraaf al werd aangegeven deed zich begin 2009 de kans voor om een geïntegreerd proefproject te kunnen maken met betrekking tot vrouwenhandel in het Wallengebied. Op dat moment was er voldoende informatie voorhanden voor de opstart van een onderzoek dat in eerste instantie zou worden gericht op de drie, later de vijf, betrokken (Hongaarse) pooiers (onder wie enkele vrouwen die zelf vroeger in Amsterdam ook als prostituee hadden gewerkt). Dit onderzoek zou in tweede instantie worden gericht op vier faciliteerders van deze pooiers, die in een straatje in het Wallengebied een café en een kamerverhuurbedrijf runden. In zijn geheel zou het onderzoek moeten leiden tot een antwoord op de vraag of de faciliteerders al dan niet samen met de pooiers 'een gestructureerd samenwerkingsverband' vormden voor het bedrijven van vrouwenhandel.

Als gevolg van allerlei perikelen, onder meer het probleem van de huisvesting van het vijftienkoppige politieteam, ging het onderzoek feitelijk pas in mei 2009 van start. Uiteindelijk kon onder meer aannemelijk worden gemaakt dat een van de vier faciliteerders zowel de werkelijke exploitant van het café als die van het kamerverhuurbedrijf was, dat de man op wiens naam het kamerverhuurbedrijf stond in feite als katvanger fungeerde, net zoals de man die het bedrijf dagelijks beredderde, en dat deze beheerder rechtstreeks met pooiers zaken deed bij de verhuur van kamers aan prostituees. Geweld, verplichte seks, verkrachting en dubbele huur behoorden tot het handelingsrepertoire



van de uitbuiters. In totaal werden tien slachtoffers (Hongaarse vrouwen) getraceerd.

Dankzij Emergo — en dus heel anders dan in voorgaande onderzoeken — was het deze keer wél mogelijk om vanaf het aller-eerste begin informatie uit te wisselen tussen politie, Openbaar Ministerie, gemeente, Stadsdeel Centrum en Belastingdienst over de betrokken personen, over de vergunningverlening, over de constructies van schijnbeheer et cetera. Verder bood Emergo hun de mogelijkheid om onderling afspraken te maken over de verdere vormen van samenwerking bij de uitvoering van het onderzoek. De samenwerking klonk vanzelfsprekend ook door in de formulering van de doelstellingen van het onderzoek. Het ging nu heel duidelijk niet alleen om strafrechtelijke doelstellingen (doen stoppen van de uitbuiting, vervolging van verdachten et cetera), maar ook om bestuurlijke doelstellingen (misbruik van vergunningen en schijnbeheer, aanpak van illegale onderhuur en /of uitkeringsfraude et cetera) en fiscale doelstellingen (onderzoek naar inkomens en vermogens, opleggen van belastingaanslagen bij pooiers en onderzoek naar inkomsten en belastingen van betrokken bedrijven).

In dit onderzoek werden op zich de gebruikelijke opsporingsmethoden gebezigd, zoals de directe af luistering van gesprekken en de indirecte beluistering van telecommunicatie, de inzet van observatieploegen, de grensoverschrijdende politiere en justitiële samenwerking en natuurlijk het verhoor van de slachtoffers en de verdachten. Deze methoden waren ook in dit geval soms wel en soms niet succesvol. Zo kwam deze keer met name niet veel terecht van de opname van vertrouwelijke informatie, onder meer omdat het te lang duurde voordat de benodigde apparatuur kon worden geplaatst. De aanhouding van enkele pooiers en de daaropvolgende verhoren met hun slachtoffers leverden daarentegen wel veel gegevens op, met name over de feitelijke machtsverhoudingen tussen alle partijen in het betrokken straatje.

Anders dan anders was evenwel — zoals hierboven al werd aangestipt — dat bij de toepassing van deze methoden nu voor het eerst vanaf het begin operationeel kon worden samengewerkt met het Stadsdeel Centrum om bewijs te verzamelen. Deze samenwerking heeft zich dubbel en dwars uitbetaald, doordat

# 5

opsporingshandelingen en bestuursrechtelijk optreden op elkaar konden aansluiten en belangrijke informatie voor elkaar opleverden. Door strafrechtelijke en bestuursrechtelijke acties af te stemmen op elkaar werd bijvoorbeeld voorkomen dat de gemeente het opsporingsonderzoek frustreerde door te vroeg over te gaan tot het intrekken van de exploitatievergunning.

Terwijl de samenwerking tussen het Stadsdeel Centrum enerzijds en de politie en het Openbaar Ministerie anderzijds zowel op informatief niveau als op operationeel niveau direct heel vruchtbaar was, kunnen de uiteindelijke resultaten uit de samenwerking met de Belastingdienst nog niet worden vastgesteld.

De Belastingdienst verschaftte informatie uit zijn systemen, stelde medewerkers beschikbaar voor de analyse, en verrichtte een boekenonderzoek voorafgaand aan het politieonderzoek bij het kamerverhuurbedrijf over de boekjaren waar aangiften voor waren ingediend. Op grond van diverse bevindingen corrigeerde de Belastingdienst de aangegeven omzetcijfers zeer substantieel. Op basis van in beslag genomen documenten tijdens huiszoeken is het vermoeden ontstaan van schijnbeheer. Afhankelijk van de uitkomst van de gerechtelijke procedure en een mogelijke hierop volgende ontnemingsprocedure zal een definitief fiscaal standpunt kunnen worden ingenomen ten opzichte van de verdachten. Lopende het onderzoek is de Belastingdienst benaderd om op grond van de beschikbare onderzoeksinformatie een onderzoek naar verdachte geldstromen uit te voeren, omdat tijdens het onderzoek niet duidelijk werd waar de verdiende geldbedragen zijn gebleven. In samenspraak met medewerkers van de FIOD zijn de onderzoeksdossiers beoordeeld op het aspect van witwassen van crimineel verdiend en/of belegd vermogen. Mede afhankelijk van de uitkomsten van financiële analyses door financiële experts van de politie die in het kader van het onderzochte misdrijf nadeelberekeningen maken, de uitkomst van informatie die is opgevraagd in het buitenland en het vonnis van de rechtbank zal fiscale duiding plaatsvinden van alle bevindingen en zullen nadere acties van de Belastingdienst en/of de FIOD volgen.

Tot slot is belangrijk om te melden dat twee van de verdachten inmiddels zijn veroordeeld. Een van de pooiers werd door de rechtbank tot 2 jaar vrijheidsstraf veroordeeld, en in hoger be-

roep door het Hof Amsterdam tot 2,5 jaar; het Hof wees overigens ook de vordering tot ontneming van 25.000 euro toe. De tweede verdachte werd door de rechtbank veroordeeld tot een gevangenisstraf van 12 maanden voor het meenemen van vrouwen van Hongarije naar Nederland om hen op de Wallen als prostituee te laten werken.

### 5•3•5 DE FACILITERING VAN MENSENHANDEL

Tot slot is van belang aan te geven welke kennis tijdens de opsporingsonderzoeken naar boven is gekomen over faciliteerders van mensenhandel.<sup>105</sup> Informatie over faciliteerders en gelegenheden is in de voorgaande paragrafen al de revue gepasseerd — soms impliciet, soms heel expliciet. Inzicht in de gelegheidsstructuur kan een begin zijn voor preventieve maatregelen tegen mensenhandel. Zo wordt zichtbaar welke structurele drempels kunnen worden opgeworpen, zodat pooiers en andere betrokkenen minder gemakkelijk hun criminele gang kunnen gaan. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen enerzijds bedrijven en personen die een rol spelen als faciliteerders en bovendien profiteren van de mensenhandel (en dus als verdachten zouden kunnen worden gekenschetst), en anderzijds personen, instanties of gelegenheden die de mensenhandel faciliteren. Zoals hieronder zal blijken, is het niet altijd helder of er sprake is van doelbewuste medewerking of van medewerking zonder dat mensen zich daar bewust van zijn.

De faciliteerders die het prominentst naar voren komen in deze casus, zijn zelf onderwerp van het strafrechtelijke onderzoek, namelijk de personen die het kamerverhuurbedrijf beheren, en de personen die de leiding hebben over het café in de steeg. In de opsporingsonderzoeken die onder de paraplu van Emergo werden uitgevoerd, is, voor het eerst in de opsporing van mensenhandel, een raamexploitant expliciet als object van de opsporing meegenomen. Onderzocht is in hoeverre en op welke wijze de exploitant betrokken is bij de mensenhandel en deze faciliteert. Het onderzoek laat onder meer zien dat de betreffende kamerbeheerder soms rechtstreeks zaken doet met pooiers die een kamer voor een prostituee willen boeken, en dat het niet nodig is dat de prostituee zelf haar werkkamer regelt.

# 5

Verder komt in het onderzoek naar voren dat de kamerverhuur feitelijk in handen is van de eigenaar van het café. Het café biedt pooiers de mogelijkheid om op een onopvallende en gecamoufleerde wijze dicht in de buurt van prostituees te verblijven en van daaruit gemakkelijk en snel naar hen toe te kunnen lopen. Daarnaast speelt het café een faciliterende rol door de beveiligingscamera die aan de buitenkant van het café hangt. Deze camera maakt het mogelijk dat mensen binnen aan de bar van het café via een monitor zicht hebben op de straat en op een deel van de prostitutieramen. Verder bevindt de raamexploitant zich zeer geregeld in het café. Vooral in de avonduren is hij daar te vinden. Afspraken over kamerhuur worden ten dele in deze horecagelegenheid gemaakt. Een deel van de omzet van het kamerverhuurbedrijf wordt gebruikt om het café en de overige kosten van de caféleiding te betalen. Kortom: het café en kamerverhuurbedrijf, beide draaiende dankzij een exploitatievergunning van de gemeente, zijn nauw verweven met de criminele activiteiten van pooiers uit de steeg en lijken daarvan te profiteren.

Het Stadsdeel Centrum heeft tijdens het opsporingsonderzoek middels het bestuursrecht dusdanig kunnen optreden, dat de verdachten niet langer beschikken over de benodigde vergunningen. Zowel het café als het kamerverhuurbedrijf heeft zijn deuren (vooralsnog) moeten sluiten. Het stadsdeel heeft informatie uit het opsporingsonderzoek kunnen gebruiken ter onderbouwing van bestuurlijke beslissingen om de vergunningen te weigeren dan wel in te trekken. De uitwisseling van informatie tussen politie en Stadsdeel Centrum die zich tijdens de onderzoeken voordeed, stelde het bestuur in staat om met meer achtergrondkennis naar de aanvraag van een vergunning te kijken en meer oog te hebben voor criminele (neven)activiteiten van vergunningaanvragers. Maar de vraag hier is wel hoe duurzaam de drempels zijn die door sluiting van het café en het verhuurbedrijf zijn opgeworpen. Wanneer het opsporingsonderzoek is afgerond, loopt het bestuurlijke traject ten aanzien van de vergunning voor de raamexploitatie namelijk nog door. De gemeente beschikt dan echter niet meer over de uitvoerende politie-informatie op grond waarvan een volgende aanvraag voor een vergunning goed tegen het licht kan worden gehouden. Hier doet zich een probleem voor, dat nieuwe kansen biedt voor

katvangers en (faciliteerders van) mensenhandel in de steeg. De boekhouding voor het kamerverhuurbedrijf en het café wordt verzorgd door een administratiekantoor dat op steenworp afstand van de steeg ligt. Het opsporingsteam is diverse keren gestuit op de bemiddelende rol van de boekhouder. De boekhouder speelt een faciliterende rol voor de raamexploitanten en de leiding van het café, door hen te adviseren over administratieve constructies en te ondersteunen bij het behouden of verkrijgen van vergunningen. Ook bestaat het vermoeden dat hij meewerkt aan de 'schaduwboekhouding' van de raamexploitant. De betreffende boekhouder is niet als verdachte in het opsporingsonderzoek meegenomen, wel als getuige. De vraag is in hoeverre hij zich bewust is van zijn faciliterende rol bij de criminele praktijken in de steeg.

De eigenaren van de panden waar de raamprostitutie plaatsvindt, wonen een deel van de tijd in het buitenland en hebben de prostitutiepanden ooit geërfd. De huur voor de raambordelen wordt door tussenkomst van de café-eigenaar betaald aan de pandeigenaren. Voor betaling van de huur wordt soms gebruikgemaakt van money transfers. Tijdens het opsporingsonderzoek kwam de vraag op of de pandeigenaren betrokken zouden zijn bij de schijnconstructies in de steeg. In hoeverre zouden zij een sturende rol vervullen bij de facilitering van de mensenhandel? Of zijn ze zich niet bewust van het feit dat hun huurinkomsten afkomstig zijn van de verdiensten uit mensenhandel? In het opsporingsonderzoek zijn de vastgoedbezitters evenwel niet als verdachten meegenomen.

De verblijfplaatsen van pooiers en prostituees uit het strafdossier zijn door de politie aan de gemeente doorgegeven. Het betreft zonder uitzondering huurwoningen die buiten het Wallengebied liggen, en bijna allemaal ook buiten het centrum van de stad. Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake was van een 'huisjesmelker' die woonruimte beschikbaar stelde. Verdachten en slachtoffers woonden zowel in huurwoningen van particulieren als in huurwoningen van woningcorporaties. Er was sprake van (illegale) onderhuur en soms van legale huur in de vrije (dure) huursector. De slachtoffers in deze onderzoeken betaalden geen apart bedrag voor de huur, maar droegen (een groot deel van) hun dagelijkse inkomsten af voor 'kost en inwoning'.

1  
2  
3  
4  
5  
6

De Kamer van Koophandel is in de betreffende opsporingsonderzoeken ook aan de orde gekomen. In de eerste plaats in relatie tot raamprostitutees die zich in het Handelsregister inschrijven als eenmanszaak, een handeling die ook door de Belastingdienst wordt gevraagd. Baliemedewerkers van de Kamer van Koophandel vertelden in gesprekken met het opsporings-team dat de vrouwen uit Oost-Europa bij hun bezoek aan het kantoor regelmatig vergezeld worden door mannen. De auto wordt dan geparkeerd op het terrein van de Kamer van Koophandel en de mannen blijven in de auto zitten terwijl de vrouwen naar binnen gaan. Als medewerkers van de Kamer van Koophandel twijfelen aan de 'zelfstandigheid' van de vrouw en vermoeden dat er pooiers in het spel zijn, wordt de vrouw toch ingeschreven. Bij mogelijke signalen van mensenhandel wordt de politie niet gebeld.

Deze constatering sluit aan bij de bevindingen uit het rapport *Schone schijn* van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), waarin staat dat de Kamer van Koophandel voornamelijk een registrerende functie heeft. Het paspoort van de vrouwen wordt gecontroleerd op echtheidskenmerken, maar als de papieren in orde zijn, wordt de betreffende vrouw gewoon ingeschreven. De vraag die hier gesteld kan worden is of de Kamer van Koophandel geen gelegenheid biedt voor uitbuiting van prostitutees door bij de inschrijvingsprocedure nauwelijks onderzoek te verrichten naar de mate waarin vrouwen zelfstandig werken.

Deze 'passieve' werkwijze werd tijdens de opsporingsonderzoeken zichtbaar toen de boekhouder van de raamexploitant de vof weer wilde omzetten in een eenmansbedrijf, omdat de kamerverhuurder anders niet meer zou beschikken over een exploitatievergunning. Het overleggen van een aangifte van loonheffing was voor de Kamer van Koophandel voldoende om de gewenste wijziging gewoon door te voeren, ondanks het feit dat de betreffende medewerker het idee had 'dat er iets niet klopte'. Door deze manier van werken bestaat er voor pooiers en faciliteerders van mensenhandel nauwelijks een drempel om zich in te schrijven bij de Kamer van Koophandel.

## 5.3.6 DE BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN

Bovenstaande beschrijving van twaalf onderzoeken naar vrouwenhandel in het Wallengebied laat zien dat de zogenaamde legalisering van prostitutie in een gebied als dit bepaald geen einde heeft gemaakt aan de vrouwenhandel. Dit werd voor de jaren 2000–2007 al in hoofdstuk 3 gesteld. Hierboven is gedemonstreerd dat het ook geldt voor de jaren daarna. Nog altijd doen zich kleinschalige en grootschalige vormen van (binnenlandse en buitenlandse) vrouwenhandel in dit gebied voor. In de jaren 2006–2010 werden minstens twaalf gevallen van deze zware vorm van (georganiseerde) misdaad aangepakt. Hoeveel gevallen het er in feite waren, weten we niet. Het *dark number* is op dit vlak echt duister.

Strafrechtelijke bestrijding van vrouwenhandel is ongetwijfeld nodig om vrouwenhandel repressief en preventief tegen te gaan. Met toezicht alleen is dit niet mogelijk. Dit bewijst het geval dat zojuist is besproken. Wie infrastructurele vormen van vrouwenhandel op een doeltreffende manier wil bestrijden, heeft informatie nodig die vrijwel alleen via de inzet van strafrechtelijke methoden en technieken kan worden vergaard. Maar het omgekeerde is ook waar: de succesvolle strafrechtelijke bestrijding van vrouwenhandel kan slechts duurzaam worden verzilverd door middel van bestuurlijke en fiscale maatregelen. Pas dan is het immers mogelijk om ook de infrastructuur te ontmantelen die de vrouwenhandel mogelijk maakt en bevordert.

Dit betekent dat de structurele terugdringing van vrouwenhandel in het Wallengebied vraagt om een aanhoudende geïntegreerde aanpak door gemeente, politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst in de vorm van een eenheid, of een onderdeel hiervan, waarvan de harde kern de expertise en de ervaring heeft om niet alleen gevallen van vrouwenhandel te beëindigen met ‘korte klappen’ en ‘lange halen’, maar die ook de ruimte krijgt om de bijbehorende gelegenheidsstructuren te ontmantelen. Hoe belangrijk dit laatste is, kan makkelijk worden afgeleid uit het geval dat in het kader van Emergo werd aangepakt. De opheldering van dit geval vormt in elk geval ook een begin van antwoord op de vraag die in hoofdstuk 3 werd opgeworpen: hoe liggen fei-

1  
2  
3  
4  
5  
6

telijk de machtsverhoudingen tussen pooiers, exploitanten en eigenaren in het Wallengebied? Welnu, het laatste voorbeeld laat overduidelijk zien dat zij soms onderling zeer hechte onderlinge relaties hebben en infrastructureel eigenlijk helemaal met elkaar verknoot zijn, over de hoofden van de betrokken vrouwen heen. Verhalen dat er scherpe scheidingen bestaan tussen eigenaren, exploitanten en pooiers of dat exploitanten alleen rechtstreeks met vrouwen zakendoen, en niet met hun pooiers, zijn dus niet altijd geloofwaardig. Zeker de exploitanten — het werd al eerder geschreven — hebben op zich redenen om ver weg te blijven van de pooiers en alleen rechtstreeks zaken te doen met de vrouwen. Maar zij kunnen evengoed met pooiers wederzijdse belangen ontwikkelen bij de geregelde aanvoer en de stelselmatige uitbuiting van vrouwen. Het is zaak om van geval tot geval hun onderlinge verhoudingen in de diepte te analyseren.

Vanzelfsprekend blijft daarnaast de inperking van de gehele criminogene infrastructuur als zodanig in het Wallengebied ook een heel belangrijk middel om de terugdringing van vrouwenhandel te bereiken. Hoe minder infrastructuur er is waarop deze handel zich kan enten, hoe beter in zekere zin. Maar men zou daarnaast ook kunnen zeggen: er is slechts zo veel infrastructuur aanvaardbaar als met behulp van een geïntegreerde aanpak terdege kan worden gecontroleerd. Maar er zijn ook nog andere dingen nodig en nuttig. Dit vond niet alleen het vorige kabinet, maar ook het bestuur in Amsterdam: de landelijke registratie van (de leeftijd van) prostituees en de verhoging van hun leeftijd naar 21, de regelmatige afdracht van inkomstenbelasting door prostituees, een landelijk register van 'foute exploitanten' en van 'foute eigenaren' zodat zij ook niet elders in het land door bijvoorbeeld Bibob-screenings kunnen glippen, de versterking van de positie van prostituees door in de exploitatievergunningen voor seksinrichtingen voorwaarden op te nemen rond gezondheid, veiligheid en zelfbeschikking, en de bestraffing van klanten die gebruikmaken van illegale prostitutie.<sup>106</sup>



## **5.4 DE DOORLICHTING VAN DE COFFEESHOPS**

### **5.4.1 DE OPZET, OMVANG EN METHODE**

Bij de bespreking van de tussenbalans die in november 2009 werd opgemaakt, werd gemeld dat in maart 2010 door analisten van de politie en de gemeente (Van Traa-team) een voorstel op tafel is gelegd voor coffeeshops die wellicht in aanmerking kwamen voor nader onderzoek. Omdat de betrokken politie-analisten het aantal te analyseren coffeeshops te groot vonden en er geen extra capaciteit kon worden vrijgemaakt, heeft het Van Traa-team de leiding over de analyse genomen en haar uitgevoerd met ondersteuning van een zeer ervaren politieanalist en een analist van het parket Amsterdam-Amstelland. Deze hebben vervolgens in opeenvolgende stappen gewerkt aan een minutieuze verzameling van gegevens over de toen nog 74 coffeeshops in het postcodegebied 1012. Dit monnikenwerk werd in september 2010 afgerond met een analyse van de gegevens over 35 geselecteerde coffeeshops in het postcodegebied 1012.

### **5.4.2 HET LOPENDE BELEID VAN DE GEMEENTE**

In hoofdstuk I werd uiteengezet welk beleid in het kader van het Coalitieproject 1012 ten aanzien van de coffeeshops (toen 76) wordt voorgestaan. Kort gezegd komt dit erop neer dat 26 coffeeshops in drie jaar tijd stap voor stap de gedoogstatus zal worden ontnomen. Volgens dit plan zullen er dus 50 coffeeshops in de binnenstad overblijven. In het verlengde van dit plan, maar ook onder invloed van de landelijke politieke discussie over de toekomst van de coffeeshop heeft de Commissie Algemene Zaken en Financiën van de Gemeenteraad op 2 december 2010 de vijf kernpunten in het Amsterdamse coffeeshop-beleid vastgelegd.

Het eerste kernpunt is dat de coffeeshop een kleinschalig bedrijf is met een transparante bedrijfsvoering en administratie waarin de AH/OJG-criteria strikt worden nageleefd — niet Afficheren, geen Harddrugs verhandelen, geen Overlast veroorzaken,

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

Jongeren onder 18 weren en geen Grote hoeveelheden verkopen (niet meer dan 5 gram per transactie) of in voorraad hebben (niet meer dan 500 gram). Het tweede kernpunt sluit hier nauw bij aan: de coffeeshop moet een bescheiden geveelandering kennen en moet zich commercieel zo terughoudend mogelijk opstellen (met als absolute nullijn: geen merchandise en internet-site, geen loterijen en kortingsacties). In de derde plaats moeten de coffeeshophouder en zijn personeel verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van de bezoekers en de directe omgeving van de shop, voorlichting geven over de risico's van hun product, waken over de kwaliteit ervan en de drempel voor minder-jarigen verhogen.

Dan volgt een vierde kernpunt, dat in dit verband van bijzonder belang is:

Zolang landelijk geen oplossing wordt geboden voor de achterdeurproblematiek zal Amsterdam de risico's van criminele inmenging in de coffeeshop op lokaal niveau zoveel mogelijk tegengaan. Dit betekent dat er geen ruimte zal zijn voor coffeeshophouders en personeel die zich bezighouden / verbonden zijn met aanvoer, opslag, transport en teelt van softdrugs dan wel antecedenten hebben in de Opiumwet-sfeer.

Het vijfde en laatste kernpunt is dat Amsterdam met financiële steun van het Rijk een pilot zal uitvoeren die bestaat uit een stadsbreed onderzoek om overlast en beeldvorming rond de coffeeshops te toetsen en om nadere criteria te ontwikkelen voor een kleinschalige, transparante en beheersbare branche, die verantwoordelijkheid neemt voor de omgeving en het risicovol gebruik van softdrugs. Deze proefneming moet uitmonden in een experiment waarin de mogelijkheid wordt geschapen voor het vestigen van enkele kleinschalige coffeeshopetablisementen op een vrijgevalle of nieuwe locatie. Bij een succesvol resultaat kan de pilot leidraad zijn voor de beoogde evenwichtige spreiding van coffeeshops.

In kringen van Emergo wordt hierbij aangetekend dat een en ander nog niet zo gemakkelijk te verwezenlijken is, in de wetenschap bijvoorbeeld dat de softdrugsmarkt even crimineel is als de harddrugsmarkt. Hierom is het niet zo eenvoudig om

de bokken en schapen van elkaar te scheiden als soms wel wordt geponeerd. Bovendien moet onder ogen worden gezien dat het gebruik van softdrugs ook riskante gevolgen kan hebben. Voorlichting en preventie zijn dus belangrijker dan ooit. Meer specifiek voor de Wallenbuurt wordt er ook in dit kader op gewezen dat de coffeeshops 'deel uitmaken van een criminogene infrastructuur vanwege hun niet gedoogde achterdeur'.

De 26 coffeeshops die op korte termijn moeten verdwijnen, hebben in juli 2009 een brief ontvangen van de burgemeester waarin staat dat de huidige exploitatievergunning na afloop van de vigerende exploitatievergunning nog eenmaal kan worden verlengd. De peildatum voor de verlenging ligt op 1 september 2009. In de praktijk betekent dit dat sommige coffeeshops al in 2012 dicht moeten, en andere pas in 2015.

### **5•4•3 DE DOORLICHTING VAN DE BRANCHE**

Zoals hierboven al werd aangegeven, betreft de concrete doorlichting van de coffeeshopbranche in het postcodegebied 1012 35 van de 74 coffeeshops in dit gebied. 31 coffeeshops werden in eerste orde enerzijds geselecteerd op grond van de antecedenten van hun eigenaren respectievelijk exploitanten, en anderzijds op grond van hun directe en indirecte connecties met Amsterdamse beroepscriminelen (ABC'ers: personen van wie recent is vastgesteld dat ze crimineel actief zijn in Amsterdam) dan wel Amsterdamse Criminelen (AC'ers: personen die op een monitorlijst van de politie staan). In tweede orde is bij hun selectie gekeken of er gerede twijfel bestond aan de bedrijfsvoering en/of de levensvatbaarheid van een coffeeshop. Om te bezien hoe deze selectie van 31 coffeeshops zich verhoudt tot het totale aantal coffeeshops, is een steekproef van 4 coffeeshops getrokken. Het resultaat van deze exercitie was dat de 31 geselecteerde coffeeshops een redelijk goede afspiegeling vormen van de 74 coffeeshops.

Voor de doorlichting van de 31 coffeeshops werd beroep gedaan op een veelheid van bronnen die berusten bij onder meer de gemeente, het Kadaster, de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst. Concreet gaat het om gegevens als de eigendom en de hypothecaire situatie van het pand, de woz-

# 1 2 3 4 5 6

waarde, de onroerendezaakbelastingen, de Gemeentelijke Basisadministratie, politieantecedenten en vervolgingen van eigenaren en exploitanten, justitiële gegevens omtrent leidinggevend in de shops, omzetgegevens en rapporten van het Horeca Interventie Team. Ook de relaties en incidenten in de verschillende politiesystemen zijn in kaart gebracht. Dit enorme puzzelwerk heeft waardevolle informatie opgeleverd, die anders onzichtbaar zou zijn gebleven.

De voorbije jaren zijn evenwel niet alleen de coffeeshops meer en meer in beeld gebracht. Hetzelfde is gebeurd voor de aanpalende sectoren: die van de georganiseerde hennepcultuur en die van de growshops. De uitkomsten van de verkenningen die ten aanzien van deze sectoren zijn doorgevoerd, worden hieronder ook gepresenteerd, zodat een volledig beeld ontstaat van de logistieke keten in de hele cannabissector in en rond Amsterdam: van de georganiseerde hennepcultuur tot de gedoogde coffeeshops.

## » DE EIGENDOM, EXPLOITATIE EN BEDRIJFSVOERING VAN DE COFFEESHOPS

26 van de onderzochte panden waarin een coffeeshop zit, zijn eigendom van een natuurlijk persoon; 6 panden zijn in handen van meerdere eigenaren. Enkel van de natuurlijke personen (10) bezitten een (groot) aantal andere panden in de stad; dit aantal varieert tussen de 5 en 125. 6 panden met een coffeeshop zijn in het bezit van een bv. Van deze bv's zijn er 3 zeer actief in het Amsterdamse vastgoed en hebben een grote vastgoedportefeuille. De gemeente en een woningbouwvereniging bezitten ook een pand waarin een coffeeshop is gevestigd.

De meeste panden waarin een coffeeshop is gevestigd, zijn belast met een hypotheek; enkele panden met meerdere hypotheek. De financiers zijn doorgaans bekende algemene en gespecialiseerde banken. Twee coffeeshops zijn gefinancierd door een bv uit het eigen circuit. In enkele gevallen is uit de kadastrale gegevens niet goed op te maken wie de werkelijke hypotheekverstrekkers of -houders zijn.

De exploitatie van de coffeeshops is overwegend in handen van een persoon (12) of van een bv (12). Bij 8 coffeeshops zijn er meerdere exploitanten (2 tot 4).

Zo te zien is er in de branche niet direct sprake van opvallende constructies bij de eigendom en exploitatie van een coffeeshop. Hierbij dient te worden aangetekend dat er geregeld sprake is van financiering uit onderhandse (contante leningen) en de kwijtschelding van schulden: wordt hier echt geleend en afgelost, of gaat het hier om witwassen?

Hierbij sluit aan dat de coffeeshops weliswaar detailhandelsbedrijven zijn en dus een administratie moeten voeren die aan een aantal eisen moet voldoen, maar dat zij van normale bedrijven onder meer afwijken op het punt dat zij niet bekend hoeven te maken van wie zij cannabis kopen. Coffeeshops moeten met behulp van een gedetailleerde en sluitende kas- en voorraad-administratie (in hoeveelheden) aantonen dat wat er aan voorraad softdrugs is verkocht ook feitelijk door de onderneming is ingekocht. Namen van leveranciers worden om moverende redenen niet bekendgemaakt. Omdat in de praktijk bij de in- en verkoop van softdrugs alleen contant wordt betaald voor de handelsgoederen, is de fiscaal aangegeven omzet van coffeeshops, bij gebrek aan bankafschriften en facturen van de inkoop, in principe lastig controleerbaar op juistheid en volledigheid. Coffeeshops hoeven over de verkoop van softdrugs trouwens geen omzetbelasting te betalen, omdat het Hof van Justitie in 1988 oordeelde (*Happy Family*) dat er geen omzetbelastingverplichtingen zijn bij de levering van verdovende middelen aangezien er sprake is van in principe illegale activiteiten. Over de verkoop van goederen als frisdrank en koffie betalen zij wel btw (6 procent), net zoals over de verkoop van cannabisgerelateerde producten als vloeitjes en hasjpijpjes (19 procent).

Coffeeshops moeten de inkoop en verkoop van cannabis wel vastleggen in dagstaten, zodat de Belastingdienst inzicht kan krijgen in de dagomzet die wordt gerealiseerd met de verkoop van cannabis. Deze dagstaten worden regelmatig beoordeeld door medewerkers van de Belastingdienst die deel uitmaken van het Horeca Interventie Team. Bij controles door dit team wordt ook het aanwezige kasgeld geteld, wordt de voorraad geteld en worden de in- en verkoopprijzen vastgelegd. Op deze manier is het mogelijk om een theoretische dagomzet te bepalen en de werkelijke dagomzet en brutowinst te beoordelen. Over de aangegeven jaarwinst wordt inkomstenbelasting dan wel vennootschapsbelasting betaald. Maar dit alles neemt niet weg

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

dat — omdat de Belastingdienst noch de volledige omvang van de inkoop, noch de hoogte van de inkooprijzen kan checken bij betrouwbare leveranciers — het zicht op de winst van de coffeeshops fragmentarisch is. Hierbij komt dat er redenen zijn om te vermoeden — zie hieronder — dat een aantal eigenaren van coffeeshops betrokken is bij de teelt van cannabis of hier in elk geval invloed op uitoefent en dus waarschijnlijk niet de volle prijs betaalt voor de cannabis die wordt ingekocht.

Verder is er weinig zicht op de hele infrastructuur rond de coffeeshops, omdat er ook kosten die gemaakt worden voor transport en opslag van voorraden geanonimiseerd zijn of ontbreken. Recentelijk heeft de Belastingdienst bekendgemaakt dat binnen de coffeeshopbranche in Nederland op grote schaal gebruik wordt gemaakt van software die aan het einde van de dag de omzetgegevens manipuleert.<sup>107</sup>

Ondanks alles bestaan er wel schattingen van de omzetten van de coffeeshops in het postcodegebied 1012. Van 52 coffeeshops is de fiscaal aangegeven omzet van 2007 bekend. Hun gezamenlijke omzet bedroeg 26.787.821 euro; gemiddeld 515.150,40 euro per coffeeshop. Omgerekend naar 74 coffeeshops wil dit zeggen dat er in 2007 voor 38.121.130 euro aan cannabis werd omgezet in het postcodegebied 1012. Naar schatting zou het hierbij voor een kwart zijn gegaan om hasj en voor driekwart om wiet. De gemiddelde verkoopprijs van hasj bedroeg in 2007 7,30 euro per gram; de verkoopprijs van wiet ligt in dezelfde orde. Omgerekend (7,30 op 38.121.130) naar het aantal kilo's hasj en wiet dat in 2007 werd omgezet, zou het in dat jaar moeten zijn gegaan om 52.221 kilo. Ervan uitgaand dat klanten per keer maximaal 5 gram wiet of hasj mogen kopen, betekent dit cijfer dat er dagelijks 2861 klanten voor de coffeeshops in het postcodegebied waren, oftewel ongeveer 39 klanten per coffeeshop. Wanneer tot slot wordt berekend hoeveel wiet er moet worden gekweekt voor de bevoorrading van de coffeeshops in het postcodegebied 1012, dan blijkt dat het gaat om een grote hoeveelheid van naar schatting 138.884 planten. Om deze planten te kunnen zetten is een oppervlakte van 9259 vierkante meter nodig. Deze vele meters worden met vrucht bewerkt door naar schatting 380 professionele kwekerijen (gemiddeld beslaan die 24 vierkante meter).

De Belastingdienst kan overigens wel een diepgaand onderzoek instellen naar de administratie van een coffeeshop. Indien een controle leidt tot een verwerping van de boekhouding omdat deze niet aan de vereisten voldoet, kan omkering van de bewijslast worden gesteld en zal de Belastingdienst een redelijke schatting van de winst maken op basis van in de branche gebruikelijke data. Jaarlijks wordt in Amsterdam bij ongeveer zes (van de 225) coffeeshops een dergelijk boekenonderzoek ingesteld. Dit gebeurt voornamelijk als er specifieke risicosignalen zijn. Het feit dat bij nagenoeg al deze controles de administratie ernstige gebreken vertoont, geeft aan dat aan de inkoop- en/of de omzetcijfers die vanuit de branche worden geproduceerd, voor discussie vatbaar zijn. Bij een coffeeshop waarvan de boekhouding wordt verworpen, wordt in principe gecorrigeerd op de inkomsten, tenzij kan worden aangetoond dat ook de omzet onvolledig is verantwoord. Dat enig ongeloof over de aangeleverde cijfers meer dan gerechtvaardigd is, blijkt trouwens ook uit het feit dat in het nabije verleden bij vijf exploitanten grote hoeveelheden contant geld werden aangetroffen, onder meer bij verkeerscontroles, bij grenscontroles en bij huiszoekingen. In drie gevallen leverde dit — in combinatie met de vondst van grote hoeveelheden softdrugs — sluiting van de coffeeshop op (zie ook hieronder).

Uit het bovenstaande kan eveneens worden afgeleid dat er feitelijk weinig zicht bestaat op de aanvoer van softdrugs aan de achterdeur. Het gedoogbeleid, het grote aantal coffeeshops en de prioriteitenstelling bij het Openbaar Ministerie zorgen ervoor dat de researchcapaciteit gewoonlijk niet wordt besteed aan de problematiek van de achterdeur. Zoals hieronder zal blijken, lijkt het er dan ook sterk op dat Amsterdamse criminelen zich zeker ook toeleggen op het in georganiseerd verband telen van wiet, omdat de opbrengsten van deze illegale business heel hoog zijn, en de risico's om te worden gepakt heel klein.

## » DE POLITIËLE EN JUSTITIËLE ANTECEDENTEN VAN EXPLOITANTEN EN LEIDINGGEVENDEN

In aansluiting op deze laatste opmerking worden hier de uitkomsten gepresenteerd van de gegevensverzameling omtrent de politieke en justitiële antecedenten van exploitanten en

1  
2  
3  
4  
5  
6

leidinggevend van de coffeeshops in postcodegebied 1012. Waar het gaat om de justitiële antecedenten, is per persoon over de voorbije 25 jaar het aantal delicten, de aard van de delicten en het aantal veroordelingen bekeken (boven een bepaalde ondergrens: geringe geldboetes en lage werk- of vrijheidsstraffen zijn buiten beschouwing gelaten).

Het Openbaar Ministerie heeft onderzoek gedaan naar de antecedenten van alle exploitanten en leidinggevend die in juni 2010 werkzaam waren in een of meer coffeeshops in postcodegebied 1012. Van de in totaal 560 personen die werkzaam zijn in de betrokken coffeeshops hebben er 243 (43 procent) geen antecedenten volgens de betrokken databanken. 172 personen hebben wél antecedenten, maar die halen de eerdergenoemde ondergrens niet. Blijven er 145 personen over die wél relevante veroordelingen op hun naam hebben staan. Die veroordelingen hebben betrekking op 1036 delicten. Hiervan zijn er 221 druggerelateerd (21 procent). Verder gaat het met name om wegenverkeersdelicten (17,2 procent) en geweldsdelicten (10,3 procent). Voor het overige moet onder meer worden gedacht aan overtreding van de wapenwetgeving, deelname aan een criminele organisatie, en witwassen.

Omgerekend naar het aantal coffeeshops komt men tot de vaststelling dat bij 52 coffeeshops meer dan de helft van de exploitanten en leidinggevend een strafblad heeft, en bij 6 coffeeshops iedereen. 2 coffeeshops hebben beide 5 medewerkers in dienst die respectievelijk 71 en 28 delicten pleegden. Maar ook bij grotere coffeeshops komen zulke forse aantallen delicten voor: 16 medewerkers van een grotere coffeeshop pleegden gezamenlijk 92 delicten. Opmerkelijk bij dit alles is dat een aantal exploitanten en leidinggevend recente antecedenten heeft in de sfeer van eenvoudige mishandeling of belediging van een ambtenaar.

Wat de druggerelateerde delicten betreft past het om hier te melden dat in 2009 twee coffeeshops werden gesloten omdat zij niet alleen een veel te grote handelsvoorraad softdrugs in huis hadden, maar ook nog eens zeer grote hoeveelheden contact geld. Bovendien bleek uit het onderzoek van de Belastingdienst dat zij veel meer omzet genereerden dan zij hadden aangegeven. De exploitant van een andere coffeeshop werd in de voorbije jaren trouwens onherroepelijk veroordeeld voor grootschalige



hennepsteelt buiten Amsterdam. En er zijn meer exploitanten en leidinggevendenden die een rol spelen in de hennepsteelt. Zo werd een leidinggevende van een coffeeshop door de politie aangetroffen in een hennepkwekerij. Een ander was aan het werk in een ruimte die ook werd gebruikt voor de bereiding van softdrugs. Weer een andere medewerker werd gepakt voor de bereddering van vier hennepkwekerijen. En in een (ander) pand van een pandeigenaar is onlangs een hennepkwekerij aangetroffen.

Zeker zo opmerkelijk is dat het niet alleen gaat om delicten die zijn verbonden aan de productie et cetera van softdrugs. Het gaat ook om delicten in de sfeer van de harddrugs (56; 4,4 procent) of delicten waarin beide soorten drugs figuren (17; 1,6 procent). In 40 gevallen werd iemand veroordeeld vanwege een delict in de sfeer van de harddrugs, soms tot een taakstraf, maar soms ook tot een geldboete of een gevangenisstraf. En men moet niet zonder meer denken dat deze delicten niets te maken hebben met de coffeeshops. In het recente verleden werd iemand opgepakt met een groot aantal bolletjes cocaïne in zijn maag, die korte tijd later als leidinggevende in een coffeeshop werkte.

Overigens is het niet onbelangrijk dat kan worden vastgesteld dat het aantal drugsgerelateerde delicten dat exploitanten en leidinggevendenden pleegt, afneemt naarmate ze langer in een coffeeshop werken. Een verklaring voor dit fenomeen zou kunnen zijn dat zij er veel belang bij hebben de exploitatie te kunnen voortzetten en in dezen dus geen risico's meer willen nemen. Een andere verklaring is dat zij — mede onder druk van de invoering van de Wet Bibob en de toename van de fysieke controles — zo veel mogelijk van de achterdeur willen wegblijven en het risicovolle werk aan de achterkant aan medewerkers overlaten. Zo werd nog niet zo lang geleden een werknemer van zo iemand aangehouden bij een hennepkwekerij.

## » **DE CONNECTIES IN DE WERELD VAN DE ZWARE (GEORGANISEERDE) MISDAAD**

Exploitanten en leidinggevendenden in de coffeeshopbranche hebben veel contact met (andere) criminelen, in het bijzonder criminelen die zijn opgenomen in het zogenaamde Zwacri-

1  
2  
3  
4  
5  
6

register van de politie en daarbinnen weer speciaal met ABC'ers en AC'ers. Hoezeer zij deel uitmaken van criminele netwerken komt ook naar voren in de analyses van de netwerken rond coffeeshops. Enkele voorbeelden maken dit duidelijk. Een van de coffeeshops wordt regelmatig gebruikt door Engelse criminelen om besprekingen te voeren. Zeker twee andere exploitanten staan in nauw contact met sleutelfiguren in de handel in harddrugs. Soortgelijke relaties bestaan er ook tussen diverse pandeigenaren en zware misdadigers. Ook in de kring van (voormalige) werknemers van coffeeshops verkeren trouwens de nodige criminelen. Zo werden in een van de coffeeshops medewerkers aangetroffen die een grote hoeveelheid harddrugs bij zich hadden. In een andere coffeeshop werkte iemand die buiten de exploitant om kilo's softdrugs verkocht aan toeristen.

Gegeven deze verwevenheid van een belangrijk aantal (eigenaren en exploitanten van) coffeeshops met de criminele netwerken is het niet merkwaardig dat heel geregeld ook familieleden worden ingezet voor de verlening van hand-en-spandiensten. Op hen kan men immers bij uitstek vertrouwen wanneer het gaat om de afdekking van illegale activiteiten. Zo zijn er voorbeelden van familieleden van wie de woning fungeert als de opbergplaats voor de voorraad softdrugs (stash), contant geld of andere waardevolle goederen. Familieleden spelen ook de rol van transporteur van softdrugs en geld van en naar coffeeshops. Daarnaast zijn er voorbeelden van familieleden die op hun beurt contacten onderhouden met zware criminelen in de stad en/of allerlei hand-en-spandiensten voor hen verrichten.

Het omgekeerde komt ook voor: familieleden van zware criminelen die actief zijn in de coffeeshopbranche. En dan gaat het bijvoorbeeld om exploitanten die echtelijke relaties onderhouden of onderhielden met notoire misdadigers. Er is echter ook het geval waarin de zoon van een bekende crimineel als leidinggevende optreedt in een coffeeshop, en eveneens het geval waarin een exploitant eigenaar van een coffeeshop werd in de tijd dat zij nauwe contacten onderhield met een grote drugs crimineel.

Overigens valt het op dat veel exploitanten en eigenaren ook bedrijven hebben in andere sectoren: in het vervoer, in de reisbranche, in speelautomatenbusiness, in de horeca, in het vastgoed et cetera. Zeker zo opmerkelijk is evenwel dat uit het onder-

zoek is gebleken dat er weinig kruisverbanden bestaan tussen coffeeshops en raamprostitutie. In slechts één geval is een coffeeshop eigendom van personen die ook prostitutiepanden bezitten. Wat af en toe ook voorkomt, is dat exploitanten van coffeeshops voordien werkzaam zijn geweest als beheerder van een of meer bordelen.

Tot slot moet worden vermeld dat exploitanten en medewerkers van de coffeeshops in het postcodegebied 1012 niet alleen veelvuldig voorkomen in kleinere en grote recherche-onderzoeken van de Politie Amsterdam-Amstelland en van andere Nederlandse politieregio's, maar dat zij ook buitensporig vaak buiten de Amsterdamse regio door de politie worden gecontroleerd in het bijzijn van personen die de aandacht hebben van de desbetreffende regio. Hun relaties strekken zich dus tot ver buiten Amsterdam uit. Probleem is evenwel dat deze relaties in onderzoeken gewoonlijk buiten beeld blijven. En het omgekeerde is ook waar. Meestal worden de Amsterdamse connecties van criminelen in andere delen van het land gelaten voor wat ze zijn, ook waar het gaat om de productie en distributie van cannabis.

#### **5•4•4 EEN EERSTE VERKENNING VAN DE GEORGANISEERDE HENNEPTEELT**

Bij de schatting van de omzet van de coffeeshops werd reeds becijferd dat er tegen de 400 professionele kwekerijen nodig zijn om te kunnen voldoen aan de jaarlijkse vraag naar wiet van de coffeeshops in het postcodegebied 1012. De vraag ligt dan ook voor de hand: wat is er bekend over de productie van wiet in en rond Amsterdam?

Een eerste antwoord op deze vraag is het aantal kwekerijen dat in de regio Amsterdam-Amstelland is opgerold. In 2005 waren dit er 417, in 2006 471, in 2007 432, in 2008 388 en in 2009 310. In totaal ging het in 2009 om 98.914 planten, gemiddeld 361 planten per ruiming. Het aantal kwekerijen — de heel kleintjes buiten beschouwing gelaten — met minder dan 100 planten bedroeg 90, met tussen de 100 en 500 planten 127, met meer dan 500 planten 57. Het merendeel van de (kleinere) kwekerijen zat in een woning, geregeld in een woning van een woning-

1  
2  
3  
4  
5  
6

corporatie. Een op de acht meldingen van een kwekerij kwam binnen via Misdaad Anoniem. Bij de 310 ontruimingen in 2009 waren in totaal 479 verdachten betrokken. 74 verdachten waren werkeloos en/of hadden een uitkering. Anderen waren werkzaam in middenstandsbedrijven, in de horeca, in de hennepcultuur of in de bouw.

In 12 gevallen gaf de verdachte aan dat hij een relatie had met een met name genoemde coffeeshop. Andere verdachten gaven aan dat ze via een coffeeshop in de kwekerij terecht waren gekomen. Bij 20 kwekerijen erkende de verdachte dat hij de spullen had betrokken van een growshop. Maar in de meeste processen-verbaal over de ontruimingen wordt aan deze relaties geen aandacht geschonken. Waarbij wel moet worden gezegd dat het erop lijkt dat veel verdachten is ingeprent om zo veel mogelijk geen antwoord of slechts een vaag antwoord te geven op vragen omtrent de herkomst van de planten of de aanleg van de kwekerij.

De bovenstaande gegevens moeten wel worden gezien in het licht van de aanpak van de hennepcultuur in Amsterdam. Die is reactief, varieert van wijkteam tot wijkteam en is gericht op het oprollen van kwekerijen. Hij is helemaal niet afgestemd op de opsporing van de personen die de kweek organiseren. Wel komt langzamerhand meer en meer samenwerking van de grond tussen politie, Openbaar Ministerie, gemeente en Belastingdienst. Niettemin moet men niet verbaasd zijn over het feit dat in 2008 in een rapport van de Politie Amsterdam-Amstelland werd aangetekend dat wellicht maar 10 procent van de kwekerijen daadwerkelijk werd opgerold. Dit zou betekenen dat er in dit jaar op z'n minst  $10 \times 388$  kleine en (middel)grote kwekerijen in de regio draaiden: 3880 kwekerijen in totaal.

Vermeldenswaard is ook dat de kwekerijen weliswaar over de hele stad verspreid zaten, maar dat sommige stadsdelen er toch aanzienlijk meer telden dan andere. Deze stadsdelen kennen buurten waarvoor op het gebied van vernieuwing en veiligheid een speciale wijkaanpak geldt.

Al met al is dus het beeld dat de hennepcultuur ook in Amsterdam een forse impact heeft op de samenleving in met name de zwakke wijken van de stad. Een aantal — ook jonge — bewoners zoekt hier hun heil in deze illegale economie en niet in de schuldhulpverlening. Zij zijn het ook die worden gepakt bij de ontrui-

mingen. Degenen die het organiseren blijven echter goeddeels buiten schot. Hen op de korrel nemen vraagt om de inzet van een schaars goed: researchcapaciteit. Omdat die tot nu toe niet of nauwelijks werd aangewend om de georganiseerde criminaliteit in de hennepcultuur aan te pakken, wordt ook niet tegengegaan dat de revenuen van de hennepcultuur worden teruggeploegd in de legale economie en dat de structurele verwevenheid tussen boven- en onderwereld verder toeneemt.

#### **5.4.5 EEN EERSTE VERKENNING VAN DE GROWSHOPS**

Zoals in hoofdstuk 3 al werd besproken spelen de growshops meer en meer de rol van draaischijf in de productie en distributie van nederwiet. Zij verkopen de spullen die nodig zijn voor de kweek van cannabis, kopen van de kwekers de oogst(en) op en leveren die geheel of ten dele weer door aan coffeeshops. Voor zover deze growshops worden gecontroleerd door criminele groepen, is het dan ook niet te veel gezegd dat deze groepen, omdat zij de essentiële tussenschakel in handen hebben, in feite de hele wietsector beheersen. Dat dit alles gemeen heeft met de manier waarop maffiagroepen in andere landen legale en illegale economische sectoren beheersen, behoeft niet veel uitleg. Ook hier is het patroon immers steeds hetzelfde: om een legale of niet zo legitieme economische sector onder controle te brengen en uit te buiten wordt met (de dreiging met) geweld een monopolie op een vitale schakel in het logistieke proces tot stand gebracht, en vervolgens ook met (dreiging met) geweld verdedigd.

In de eerste verkenning van de growshops in Amsterdam die in 2009 is doorgevoerd, wordt er ook van uitgegaan dat in deze sector de growshops vaak de spinnen vormen in het web van de criminele samenwerkingsverbanden. In dit jaar draaiden er in Amsterdam 23 growshops die op een samenhangende manier (haast *turnkey*) daadwerkelijk alle bouwmaterialen leverden voor het opzetten van een hennepplantage. Van de 36 eigenaren waren er 27 bekend bij de politie, van wie een aantal (17) ten dele in verband met delicten in de sfeer van softdrugs en ten dele wegens delicten in de sfeer van de soft- én de harddrugs.

Dit beeld komt overeen met een inventarisatie die de politie enkele jaren geleden al maakte. Toen bleek dat het grootste deel

1  
2  
3  
4  
5  
6

van de aandeelhouders, bestuurders en directieleden van de growshops politieantecedenten had (van de 28 slechts 6 niet), variërend van bedreigingen tot illegaal vuurwapenbezit en drugsdelicten. Deze inventarisatie leverde ook 8 growshops op met MOT-meldingen, in één geval tot een bedrag van ten minste 291.025 euro.

De eigenaren van 3 growshops hebben ook een aantal coffeeshops in bezit. In 7 growshops zijn mensen actief die voorheen werkten in coffeeshops. Een directe link tussen de voordeur van een coffeeshop en de achterdeur via de eigenaren komt in 14 procent van de growshops voor, een indirecte link via het personeel in 30 procent van de growshops.

De bovenstaande gegevens moeten overigens worden gezien in het licht van het feit dat zowel de politie als de Belastingdienst de growshops in de voorbije jaren nagenoeg volledig met rust heeft gelaten. Slechts in enkele gevallen werd er actie ondernomen.

In één geval werd in de loop van een onderzoek tegen ABC'ers vastgesteld dat velen van hen vaak een basisinkomen uit de hennepeteelt halen en werden er — door het volgen van klanten — nauwe relaties vastgesteld tussen drie growshops en hennepplantages. Bij invallen in deze growshops werd in een van deze shops 600 kilo hasj/wiet aangetroffen, en 200.000 euro in contanten. In de andere twee growshops ging het niet om zulke hoeveelheden wiet, maar toch nog altijd om 1,5 kilo respectievelijk 12 kilo hennep.

In een actie tegen een andere growshop werd een proefopstelling met planten en stekken opgeruimd en werden diverse tonnen met wietafval verwijderd. Opmerkelijk is dat in het eerstgenoemde onderzoek betrokkenen geen verklaringen durfden af te leggen en waarschijnlijk werden geïntimideerd. Incidenten als gijzelingen in of rond growshops moeten ook in dit licht worden gezien.

Op dinsdag 19 oktober 2010 heeft in de regio Amsterdam-Amstelland onder de naam van Tuincentrum II een handhavingsactie plaatsgevonden waarbij 15 growshops werden gecontroleerd. Sinds de ondertekening van het convenant met betrekking tot het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland was dit (voor zover bekend) de eerste regionale actie die op grond van dit convenant plaatsvond. Deze actie werd

uitgevoerd onder regie van de Politie Amsterdam-Amstelland en de Belastingdienst Amsterdam, in samenwerking met de gemeenten Amsterdam, Aalsmeer en Diemen, Belastingdienst Hollands-Midden en het Openbaar Ministerie Amsterdam. Het inzicht in de growshopsector is door deze actie dus verruimd van de gemeente Amsterdam naar de hele regio Amsterdam-Amstelland. De in het eerdere evaluatieverslag genoemde inzichten zijn door toedoen van deze actie versterkt en blijken nog steeds te gelden:

- ▶ Bijna alle growshops zijn gericht op professionele en groot-schalige teelt. De inventaris van de winkels bestaat uit grote koolstoffilters, grote lampen, enorme voorraden bestrijdings- en groeimiddelen, *canna-cutters*, grote watertonnen en cetera.
- ▶ De growshops verkopen spullen die niet noodzakelijk zijn voor wietteelt, zoals zwarte sporttassen, grote stomerijtassen (in de volksmond wel turkentassen genoemd), sealbags en strijktzakken.
- ▶ De zwarte kweekkasten die worden verkocht (en waarin een hele plantage kan worden aangelegd) zijn dusdanig ingericht dat verborgen moet blijven wat erin wordt gekweekt. Dit impliceert dat growshops meewerken aan het bewust afschermen van de illegale wietteelt.
- ▶ Ook verkopen growshops omschakelborden voor electriciteit die grootschalige teelt mogelijk maken.
- ▶ Bijzonder was het komen en gaan van klanten gedurende de actiedag. Bijna alle klanten vertrokken spoorslags zodra ze merkten dat er politie in de winkel was.
- ▶ De administratie was bijna nergens op orde.

#### **5•4•6 DE BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN**

Het is natuurlijk een groot probleem dat er niet of nauwelijks gericht diepgaand strafrechtelijk onderzoek is ingesteld naar de criminelen, de criminele groepen en de criminele netwerken die zich kennelijk meer en meer meester hebben gemaakt van belangrijke schakels in respectievelijk belangrijke segmenten van de productie, de handel en de distributie van wiet in Amsterdam en meer bepaald in postcodegebied 1012. Hierdoor kon

1  
2  
3  
4  
5  
6

de — op zich toch tijdrovende — doorlichting van de branche van de coffeeshops niet anders dan redelijk elementair zijn en ontbreekt nog altijd het diepteperspectief in deze — deels door criminelen beheerste — gedoogde branche.

Zo'n perspectief zou men niettemin graag hebben om bijvoorbeeld beter te weten welke geïntegreerde gemeenschappelijke acties van gemeente, politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst het best met vrucht zouden kunnen worden ondernomen om de criminele controle op deze branche terug te dringen. In het kader van dit deelproject konden zulke acties helaas niet plaatsvinden.

In de breedte en in de lengte van deze markt wordt echter zichtbaar dat — en dit is ook een belangrijke vaststelling — het naar alle waarschijnlijkheid niet zo is dat enkele groepen al dan niet via logistieke monopolies de hele branche in handen hebben en haar als het ware vanaf de top over de volle breedte en lengte beheersen. Het heeft er veel meer van dat een aantal criminelen en criminele groepen zich in de loop van de tijd een kleiner of groter deel van deze branche of delen van de bijbehorende logistieke voorzieningen heeft kunnen toe-eigenen, elkaar deze machtsposities ook niet echt of vaak benijdt — de markt biedt kennelijk voldoende kansen aan iedereen — maar deze posities zo nodig wel verdedigt met het wapen bij uitstek van de georganiseerde misdaad: geweld en de bedreiging met geweld, ook in eigen kring, bijvoorbeeld naar de vele sociaal zwakke telers toe. Hierom zal een overheid die de machtsposities in de wietmarkt wil doorbreken, zich moeten prepareren op een hard en lang gevecht.

Goed nieuws is er daarentegen ook: de vaststelling namelijk dat de wereld van de coffeeshops in zeer hoge mate gescheiden is van de wereld van de (raam)prostitutie. Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat eigenaren of exploitanten van coffeeshops stelselmatig ook eigenaren of exploitanten van bordelen zijn. Slechts in enkele gevallen is er — en dit dan nog op individueel niveau — sprake van infrastructurele of personele verbindingen tussen beide sectoren.



## **5.5 DE DOORLICHTING VAN DE HOTELSECTOR**

### **5.5.1 DE OPZET, OMVANG EN METHODE**

In hoofdstuk 3 werd genoegzaam uitgelegd waarom in het kader van Emergo ook de branche van de hotels speciale aandacht heeft gekregen. Het was meer bepaald de vraag om te onderzoeken of de georganiseerde criminaliteit op de een of andere manier invloed uitoefent op de exploitatie van hotels dan wel direct of indirect in het bezit is van vastgoed waarin hotels worden geëxploiteerd. Daarnaast is eerder in dit hoofdstuk aan de orde geweest dat hotels, of althans hotelkamers, een belangrijke rol spelen in de escortprostitutie van Amsterdam. Deze vorm van prostitutie speelt zich nu eenmaal al jaren voor een belangrijk deel in hotels af, ook in hotels in de binnenstad.

Bij de doorlichting van deze sector werd oorspronkelijk uitgegaan van de 90 hotels in de drie lagere prijsklassen (1, 2 en 3), ook omdat de hotels in de prijsklassen 4 en 5 bij de Belastingdienst reeds individueel worden behandeld. Met behulp van het Vastgoed Intelligence Centre werd het aantal hotels dat in aanmerking zou kunnen komen voor nader onderzoek, in eerste instantie van 90 teruggebracht tot 30. Na ruggespraak in Emergo met praktijkdeskundigen werd dit aantal later opgehoogd tot 45.

Hierbij moet evenwel worden vermeld dat de hotels die in handen waren van een familie op het Damrak, niet in deze selectie werden meegenomen omdat rond deze hotels reeds uitvoerig allerlei onderzoek was gedaan en ook nog onderzoek gaande was in relatie tot de weigering en intrekking van vergunningen. Bovendien liepen er onderhandelingen over de verkoop van de betrokken panden aan een partner van de gemeente (die in 2009 succesvol werden afgerond). De problematiek van de betrokken hotels wordt hieronder aan de hand van officiële stukken echter wel kort apart besproken omdat zij goed laat zien hoe zich ook in de hotelsector zware (georganiseerde) misdaad kan innestelen.

Verder is het zo dat in de maanden januari tot en met april 2009 de Belastingdienst samen met het Stadsdeel Centrum en de Politie Amsterdam-Amstelland op een achttal adressen in

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

de binnenstad heeft onderzocht of er mogelijk sprake was van een illegaal hotel. Hetzelfde is op enkele (andere) plekken gebeurd naar aanleiding van de bevindingen in een van de straten die een rol spelen in het stratenproject. Deze parallelle onderzoeken zullen ter wille van het overzicht hieronder worden behandeld in een aparte subparagraaf.

Heel belangrijk in het kader van dit project was vanzelfsprekend dat in het verlengde van de operationele onderzoeken in een ICT-pilot is bekeken of de methodiek die in de loop van die onderzoeken was gehanteerd, met de hulp van automatisering zou kunnen worden versneld. De resultaten van dit proefproject worden ter wille van de duidelijkheid deze keer afzonderlijk besproken.

Evenals in het geval van de raamprostitutie en van de coffee-shops zal hieronder evenwel eerst het beleid in herinnering worden gebracht dat de gemeente met betrekking tot de hotel-sector voert.

## 5.5.2 HET LOPENDE BELEID VAN DE GEMEENTE

In hoofdstuk 1 werd al aangegeven dat de gemeente streeft naar een stapsgewijze verbetering van het hotelaanbod, deels door de vestiging van hotels in de hogere en hoogste prijsklassen te bevorderen en deels door de hotels in de lagere en laagste prijsklassen op te schonen. In 2010 telde Amsterdam in totaal 370 hotels, waarvan 81 zonder ster, 229 in de prijsklassen 1, 2 en 3, en 60 in de prijsklassen 4 en 5. In het postcodegebied 1012 zijn circa 110 hotels gevestigd.

Omdat de vraag naar hotelkamers sterk zal groeien in de komende jaren — er wordt gesproken van een behoefte aan 9000 nieuwe bedden tot 2015 — is een actief beleid op dit gebied nodig. In dit beleid gaat het niet alleen om meer en betere hotels, maar ook om — deels in elk geval — andere hotels: lifestylehotels, congresshotels en echte tophotels. Daarnaast wordt gestreefd naar meer ruimte voor andere vormen van verblijf in de stad zoals short-stayaccommodatie en appartementenhotels. Veel van deze nieuwe en andere hotelcapaciteit moet in het postcodegebied 1012 worden gerealiseerd. Het centrum van Amsterdam is om allerlei voor de hand liggende redenen nu eenmaal

een gewilde locatie voor hotels. En dit niet alleen, want hotels dragen ook bij aan de functiemenging die het stadsbestuur voor dit gebied wenst.

Juist omdat de hotelsector zo'n stormachtige ontwikkeling doormaakt, is het zaak om onder ogen te zien hoe het is gesteld met de integriteit van de sector en van de investeringen die hierin werden gedaan.

### **5•5•3 DE DOORLICHTING VAN DE HOTELS**

#### **» DE UITKOMSTEN VAN HET ALGEMENE ONDERZOEK**

De doorlichting startte met de behoefte aan meer inzicht in de eigendom, de financiering, de exploitatie en het gebruik van de hotels. Inzicht dat op zijn beurt zou kunnen leiden tot bestuurlijke, fiscale en/of strafrechtelijke acties. Hiertoe selecteerde het Vastgoed Intelligence Centre in het najaar van 2008 30 hotels en leverde er de gegevens bij waaruit kon worden opgemaakt waarom deze hotels nader onderzoek verdienen.

Na de nodige instructies hebben controleurs van de Belastingdienst in de maanden januari en februari 2009 bij deze 30 hotels op een reguliere manier — dit wil zeggen: na aankondiging — bedrijfsgesprekken gevoerd waarbij de opzet van de administratie en de wijze van exploitatie zijn beoordeeld. Verder gingen zij de eigendom en financiering van de betrokken hotels na. Tevens hebben zij de bijbehorende dossiers beoordeeld op signalen van witwassen. Hierbij werd ook gebruikgemaakt van de uitkomsten van de controles die eerder waren uitgevoerd door de Dienst Gemeentebelastingen van Amsterdam.

De punten waarop bij de bedrijfsonderzoeken speciaal werd gelet, waren de volgende: witwasconstructies, ondoorzichtige eigendom en financiering van vastgoed, ondoorzichtige financiering van exploitatie, kwaliteit van de administratieve organisatie, beoordeling van de omzetverantwoording, beoordeling van de bezettingsgraad, volledigheid van de personeelsadministratie, signalen van afpersing respectievelijk bescherming, en signalen van escortdiensten in het hotel. Deze aandachtspunten werden vastgelegd op basis van een questionnaire. Daarnaast was er voldoende ruimte om op basis van eigen professioneel oordeel bepaalde bevindingen nader uit te zoeken. Om onaan-

1  
2  
3  
4  
5  
6

genome verrassingen te voorkomen is er voorafgaand aan de controles door de politie een veiligheidsanalyse van de betreffende hotels uitgevoerd. De resultaten van deze controles werden herhaalde malen ingebracht in een groep van analisten uit de verschillende diensten die bij Emergo zijn betrokken. De discussie in deze kring leidde eigenlijk tot drie conclusies.

De eerste conclusie luidde dat het was geboden om in de loop van 2009 nog een aantal andere hotels te controleren. Zo'n aanvullende actie was goed mogelijk omdat de controleurs waren ingewerkt, maar was ook wenselijk met het oog op meer inzicht in de hotelsector bij Emergo. Dit aantal werd uiteindelijk 15, zoals hierboven al werd gemeld. In totaal werden dus 45 hotels aan een nader onderzoek onderworpen.

De tweede conclusie was dat in 10 gevallen nadere afspraken moesten worden gemaakt met de exploitanten over de verbetering van administratieve vastleggingen. Dit is ook gebeurd.

De derde conclusie was dat er bij 7 hotels nader onderzoek moest worden ingesteld. Hierbij moet meteen worden aangetekend dat het niet altijd eenvoudig is om zulk onderzoek te doen, omdat de bezochte hotels vaak een onderdeel zijn van een grotere entiteit, waarbinnen meerdere activiteiten plaatsvinden (bijvoorbeeld de combinatie met andere hotels, de verhuur van vastgoed, een coffeshop, een bioscoop et cetera) en dat de winstaangiften vaak in een uitsteltraject zitten en niet ingediend zijn. Ook kan het zijn dat de competentie van de fiscale behandeling niet ligt bij de Belastingdienst in Amsterdam, maar bij de Belastingdienst elders in het land, waar de medewerkers minder goed op de hoogte zijn van de feitelijke situatie in de Amsterdamse binnenstad.

Overigens werd gedurende het project vastgesteld dat de FIOD-ECD langs heel andere weg al gestart was met een strafrechtelijk onderzoek naar een mogelijk geval van witwassen bij de financiering van een hotelaccommodatie.

Tot slot moet worden opgemerkt dat in geen van de onderzoeken een contract werd aangetroffen met een escortbureau. Evenmin kregen de controleurs in de betrokken hotels signalen die zouden kunnen wijzen op illegale activiteiten in de sfeer van de escortprostitutie. Waarbij — wellicht ten overvloede — dient te worden aangetekend dat geen van de onderzochte hotels voorkomt op de lijst van hotels die in 2008 werd samengesteld

door de Vereniging van Exploitanten Relaxbedrijven als bewijs van haar stelling dat althans een deel van het hotelwezen op een illegale manier is betrokken bij het prostitutiebedrijf. Wel wordt in dit kader een hotel in het luxere segment genoemd.

## » **DE UITKOMSTEN VAN HET DIEPTEONDERZOEK BIJ 7 HOTELS**

Het diepteonderzoek dat bij 7 van de eerste 30 hotels werd gedaan, was heel verschillend van aard. Het is nuttig hier die 7 gevallen te presenteren omdat zij een beeld geven van wat er op onderdelen in de hotelsector gaande is of kan gebeuren. Ook laten zij iets zien van de verbinding tussen deze sector en de prostitutie, althans de huisvesting van (buitenlandse) prostitutees.

Een van de onderzoeken had betrekking op de aankoop van een hotelpand door een hotelketen als laatste schakel in een ABC-transactie. In de tussenliggende schakels waren personen actief met opvallende antecedenten. Het onderzoek naar het mogelijke witwassen van gelden heeft met betrekking tot deze aankoop tot op heden geen bewijsbare delicten opgeleverd. De tussenschakels zijn ondertussen fiscaal aangepakt en de zaak heeft aanleiding gegeven tot onderzoek naar andere vastgoedtransacties, zowel binnen als buiten postcodegebied 1012. De vervolgonderzoeken hebben een zorgelijk beeld opgeleverd over investeringen in onroerend goed met vermogen uit het buitenland, waarvan de herkomst in de meeste gevallen niet te achterhalen is, maar waarvan het vermoeden rijst dat er sprake is van omvangrijke witwaspraktijken. Bij deze investeringen worden personen ingeschakeld, waarvan wordt vermoed dat zij optreden als stromannen en -vrouwen. Er waren binnen het tijdsbestek van Emergo nog geen feitelijke uitkomsten beschikbaar om te kunnen beschrijven in deze rapportage.

Bij het bezit en de exploitatie van een hotel met een lage bezettingsgraad in de binnenstad waren personen gesignaleerd met antecedenten/contacten in het criminele milieu. Het nadere onderzoek naar de verantwoording van de omzet is nog gaande.

De eigenaar van een sjofel hotel was in het verleden betrokken bij het witwassen van crimineel vermogen. Sindsdien heeft hij vastgoed verworven waar voor kortere periodes woonruimte

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

wordt verhuurd aan buitenlanders die veelal werkzaam zijn in de seksbranche. Bij een bezoek ter plaatse bleek de administratie van het hotel aan de eisen te voldoen, maar werden in de andere panden wel bouwkundige gebreken, opvallend hoge huursommen en waarborgsommen geconstateerd. De bevindingen worden nog nader uitgewerkt. Op de dag dat de betreffende panden door de handhavingsdiensten werden bezocht, werd de betrokken eigenaar elders in de stad in zijn woonhuis neergeschoten.

Bij een eigenaar/exploitant van een aantal hotels rezen vragen omtrent de financiering. Omdat er vermoedens waren van criminele nevenactiviteiten in de drugssfeer, is er een strafrechtelijk onderzoek naar witwassen gestart. De uitkomst hiervan is nog onbekend.

In één geval is geconstateerd dat een voormalige door de gemeente uitgekochte bordeeleigenaar een lening heeft verstrekt aan een eigenaar/exploitant van een hotel in de binnenstad.

Tijdens een bedrijfsbezoek aan een pand in het Wallengebied werd vastgesteld dat er ter plaatse geen sprake was van hotel-exploitatie, maar van verhuur van kamers aan Thaise masseuses. In het daaropvolgende fiscale onderzoek werd vastgesteld dat er niet werd voldaan aan de fiscale verplichtingen op het gebied van loonheffing en omzetbelasting. Dit leidde tot forse naheffingen. Mogelijk is de betrokkene slechts een stroman.

Tot slot stelde de FIOD al een onderzoek in naar de financiering van de investering in een hotel door een familiebedrijf in het oosten van het land. Nader onderzoek leverde het vermoeden van witwassen en het ontduiken van de overdrachtsbelasting op. Het onderzoek van de FIOD is afgerond en de zaak komt binnenkort ter zitting.

## 5•5•4 EEN GEVAL APART: DE HOTELS VAN DE B-GROEP

De zogenaamde B-groep had in het verleden op in het oog springende locaties op het Damrak een machtspositie in de hotelsector opgebouwd. In het kader van het Coalitieproject 1012 kocht een partner van de gemeente in 2010 de meeste panden van deze groep op. De exploitatie van de hotels door de groep is inmiddels grotendeels gestaakt. Er wordt onderhan-

deld over de verkoop van laatste panden die in haar bezit zijn. Resteren nog de exploitatieactiviteiten in de souvenirbranche die zich afspelen in door de groep gehuurde panden.

In 2004 startte de SIOB tegen deze groep een groot strafrechtelijk onderzoek op, dat binnenkort ter zitting komt. Ondertussen zijn er echter al weer andere — wellicht strafwaardige — kwesties gaan spelen, zoals een faillissementskwestie waarbij een groot aantal crediteuren gedupeerd zijn als gevolg van het plotseling stoppen van de hotelexploitatie in de verkochte panden.

Het zou veel en veel te ver voeren om hier de complexe formele en feitelijke verhoudingen binnen deze groep uit de doeken te doen. Hetzelfde geldt voor de kluwen van onderzoeken en procedures die rond (leden van) deze groep zit. Relevant zijn hier vooral de (ernstige vermoedens van) zware strafbare feiten die in hun kring zijn gepleegd en die de voorbije jaren langs verschillende wegen aan het licht zijn gekomen, met name via een onderzoek dat de SIOB in 2004 instelde, een advies van Landelijk Bureau Bibob uit januari 2008 en een advies van hetzelfde bureau uit augustus 2009 aan de burgemeester en het Stadsdeel Centrum in verband met het bezwaar dat de B-groep had aangetekend tegen:

- 1 de weigering van de burgemeester een exploitatievergunning te verlenen voor een hotel aan het Damrak en de gelijktijdige intrekking van de bijbehorende drank- en horecavergunning door het Stadsdeel Centrum;
- 2 de weigering van de burgemeester om een exploitatievergunning te verlenen ten behoeve van een restaurant aan het Damrak en de weigering van het Stadsdeel Centrum om voor datzelfde restaurant een drank- en horecavergunning te verlenen.

Het onderzoek van de SIOB vond plaats terwijl een van de leden van de B-groep al was veroordeeld tot een forse geldboete respectievelijk 18 maanden gevangenisstraf (waarvan 6 voorwaardelijk) wegens handelingen in strijd met de wetgeving op arbeid door vreemdelingen en met belasting- en socialeverzekeringswetgeving. Dit onderzoek wettigde het vermoeden dat onder de leiding van een van de leden van de B-groep misdrijven werden

# 1 2 3 4 5 6

gepleegd door personen die tot zijn familie behoren. Bij deze misdrijven ging het om 'handelen in strijd met de belastingwetgeving, de sociale verzekeringswetgeving, witwassen en deelname aan een criminele organisatie'. Deze beschuldiging werd met zoveel woorden overgenomen in de concepttenlastelleggingen uit het najaar van 2009. Deze misdrijven werden gepleegd 'om de werkelijke omzet van de hotels van de familie te verhullen, dat er omzetfraude werd gepleegd en dat de aldus vrijgekomen gelden werden weggesluisd'.

Hier kwamen tussen november 2009 en juni 2010 nog nieuwe feiten bij, zoals ernstige bedreigingen door een lid van de familie aan het adres van een ander familielid, mogelijke schuld-eisersbenadeling in het kader van faillissementen en brandstichting in een woning. Eerder al was in de media bekend geworden dat er eind 2008 en in maart 2009 in Tel Aviv aanslagen waren gepleegd op een onderneming van een familielid omdat een lening niet zou zijn terugbetaald. Verder was gebleken uit de media dat twee familieleden zaken zouden doen met een man 'die in verband wordt gebracht met de zware georganiseerde criminaliteit in Israël'. Deze man verstrekke in de loop van 2009 drie hoge hypotheekleningen aan een lid van de familie.

Op grond van al deze vaststellingen concludeerde de commissie die zich halverwege 2010 boog over het bezwaarschrift van de familie tegen de weigering respectievelijk intrekking van bovengenoemde vergunningen, dat er niet alleen in het verleden, maar ook recenter nog sprake was geweest van onwettige handelingen door diverse personen in de B-groep. Zij meende dan ook dat het stadsbestuur terecht een groter gewicht had toegekend:

[...] aan het algemeen belang, dat is gediend met het weren van horeca-inrichtingen die mede zijn gebruikt om uit strafbare feiten verkregen voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen, dan aan het belang van bezwaarde. De genomen beslissingen zijn proportioneel.



### 5.5.5 HET PROBLEEM VAN DE ILLEGALE HOTELS

Langs diverse kanalen is het probleem van de illegale hotels onder de aandacht gekomen van Emergo. Via de politie, die wees op hotelrunners die op het Centraal Station toeristen aanspreken die op zoek zijn naar hotelruimte, maar ook via het stratenproject, kwam dit fenomeen nadrukkelijk boven water. Waarbij meteen moet worden aangegeven dat het niet altijd zo eenvoudig is om te bepalen wat een illegaal hotel is, omdat de verschillen tussen een hotel, bed and breakfast, short stay en kamerverhuur niet altijd zo groot zijn. Voor de fiscale duiding is het echter wel belangrijk te constateren of in de voorkomende gevallen sprake is van bedrijfsmatige exploitatie, resultaat uit overige werkzaamheden of verhuur van kamers.

Surveillanten van de Belastingdienst hebben in het kader van onderhavig onderzoek de adressen geobserveerd die door hotelrunners op het Centraal Station worden aangeboden. Deze adressen bleken geen binding te hebben met de hotels die bij de Belastingdienst bekend zijn.

### 5.5.6 DE BEVINDINGEN VAN HET ICT-PROJECT

Het eerste doel van dit ICT-proefproject was om proefondervindelijk vast te stellen of het selectieproces dat nu grotendeels handmatig was uitgevoerd, en de methodiek die in de loop van het onderzoek was gehanteerd, met de hulp van automatisering zouden kunnen worden versneld en verbeterd, en in elk geval ondersteund. Hiertoe werden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- 1 Zijn er hotels die bij de ene partner van Emergo wel in beeld zijn en bij de andere niet, en welke zijn de verschillen hier-tussen?
- 2 Zijn er — mede gegeven de bevindingen van de operationele pilot — kenmerken te bepalen waarmee de overige nog te controleren hotels zijn in te delen, zodat hier een gerichtere selectie uit kan worden gemaakt voor nader onderzoek?

# 5

- 3 Zijn er, met behulp van gegevens uit diverse bronnen van partners en openbare bronnen, anonieme hotels te ontdekken waar illegale kamerverhuur plaatsvindt?
- 4 Kunnen er kenmerken van hotels worden gevonden die duiden op criminele praktijken?

Om deze vier vragen te kunnen beantwoorden werd om te beginnen een lijst van 145 panden in het postcodegebied 1012 samengesteld waarin op de een of andere manier logies worden verstrekt: 108 hotels in diverse sterrenklassen, 30 bed-and-breakfastgelegenheden, 9 verhuurde appartementen en 0 short-stayruimten. Vervolgens werden uit talrijke databestanden bij de gemeente, politie en Openbaar Ministerie en Belastingdienst gegevens verzameld over deze 145 panden, onder meer in relatie tot transacties in het vastgoed, eigenaren en exploitanten, aangiften van strafbare feiten, omzet en belastingafdracht, en ongebruikelijke financiële transacties. Deze gegevens werden tot slot met behulp van dataminingmethoden en -technieken zodanig geanalyseerd dat een zo goed mogelijk antwoord zou kunnen worden gegeven op de gestelde vragen.

Ten aanzien van vraag 1 luidde het antwoord dat er geen eenduidige lijst van logiesverstreckende bedrijven beschikbaar is. Om een adequaat overzicht te krijgen moeten gegevens uit diverse bronnen worden gecombineerd. Met een dergelijk overzicht zou meer zicht ontstaan op de mate waarin de betrokken bedrijven al dan niet voldoen aan hun verplichtingen.

Het antwoord op vraag 2 is dat het goed mogelijk is om op basis van de beschikbare gegevens uit de operationele pilot niet alleen profielen op te stellen voor vervolgacties, maar ook indicaties te vinden voor de keuze van bedrijven waarop die acties bij voorrang moeten worden gericht.

Waar het gaat om vraag 3 leverde de ICT-pilot 11 adressen op die in aanmerking komen voor de kwalificatie 'illegaal hotel'. Vooral ook omdat exploitanten van zulke hotels allerlei vormen van misleiding toepassen om de ware aard van hun bedrijf te verhullen, is het aangewezen om heel verschillende maar wel complementaire bronnen te raadplegen: internet, politietoezicht et cetera. Over 5 van deze adressen bestonden bij het Stadsdeel Centrum al vermoedens dat daar sprake was van een illegaal hotel. Bij 6 dus niet.

In relatie tot vraag 4 werd vastgesteld dat enkele hotels op meerdere punten afwijken van het gangbare patroon. Bij 2 hotels is sprake van merkwaaardige incidenten en van verdachte dan wel ongebruikelijke financiële transacties. Bij 4 andere hotels is mogelijk sprake van (andere) criminele praktijken, bijvoorbeeld drugshandel, maar of dit werkelijk zo is, moet nader worden uitgezocht.

Deze proefneming laat dus zien dat het goed mogelijk is om een risicoanalyse van de hotelsector te maken, die bovendien prima kan fungeren als een aanvankelijk stuurmiddel voor een gerichte toepassing van bevoegdheden ten aanzien van hotels die dat het meest ‘verdienen’. Om dit middel beter te kunnen hanteren zouden de partners van Emergo de aanbevelingen moeten uitvoeren die uit deze pilot kunnen worden gedestilleerd omtrent de inrichting en de kwaliteit van hun registratiesystemen.

### 5•5•7 DE BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN

Het lijkt geen twijfel dat, door de krachten — en met name de datasystemen — van de bij Emergo betrokken instellingen en diensten te bundelen en bovendien deskresearch te koppelen aan veldonderzoek, zowel het overzicht van, als het inzicht in de hotelsector aanzienlijk kan worden verbeterd. En op deze manier kan zeker niet alleen het inzicht in de formele samenstelling en feitelijke werking van deze toonaangevende branche in het centrum van Amsterdam worden vergroot, maar kan ook de toepassing van bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke bevoegdheden meer worden gericht op mogelijke problemen. Hierbij moet met name worden onderstreept dat dit project heeft laten zien dat de strategie van Emergo op het punt van de koppeling tussen operationeel handmatig onderzoek en succesief ICT-onderzoek prima heeft uitgepakt. Wanneer zo’n soort koppeling wordt gemaakt tot het vertrekpunt van een geïntegreerde handhavingstrategie voor het postcodegebied 1012 is er voor de toekomst veel gewonnen.

Net als bij de sector van de (raam)prostitutie en de branche van de coffeshops is ook hier niet het beeld dat een of enkele criminele groepen deze sector of belangrijke delen hiervan op

1  
2  
3  
4  
5  
6

een illegale manier in handen hebben of controleren. Evenmin is tijdens de onderzoeken geconstateerd dat meerdere individuele hotels — voor wat betreft hun exploitatie, financiering of pandeigendom — direct in handen zijn van misdaadorganisaties. Een en ander neemt niet weg dat er ook in deze sector sprake is van op zichzelf staande gevallen die te relateren zijn aan min of meer ernstige misdaad. Deze misdaad neemt — zo lijkt het voorlopig in elk geval — veelal de vorm van financieel-economische misdaad aan, maar mogelijk spelen ook andere vormen van misdaad een rol, met name witwassen van drugsgelden. Daarnaast hebben diverse exploitanten kennelijk goede connecties in het criminele milieu. In één geval kan evenwel worden gezegd dat zij — gelet op onder meer het gebruik van geweld en de nauwe connecties in het criminele milieu — kan worden beschouwd als een sprekende uitingvorm van georganiseerde misdaad. Hierom is het goed dat veel bestuurlijke energie is gestopt in de aanpak van dit probleem.

Gelet op het grote economische belang van de hotelsector voor Amsterdam zou het evenwel goed zou zijn om ook die andere bedenkelijke gevallen strafrechtelijk en/of fiscaal tot op de bodem uit te zoeken en hiervoor bij de betrokken diensten ruimte te creëren. In het verlengde hiervan ligt de aanbeveling om — waar voor het drijven van een hotel geen vergunning nodig is (tenzij er sprake is van horeca-activiteiten) — de hotels in de binnenstad van Amsterdam in het belang van de integriteit van de branche toch onder de werking van de Wet Bibob te brengen.

Complementair aan bovenstaande bevindingen dient uitdrukkelijk te worden vermeld dat — niettegenstaande de probleemgevallen in het lagere segment van de hotelbranche in de binnenstad — de Belastingdienst tot de conclusie is gekomen dat het merendeel van de hotels op een transparante wijze wordt geëxploiteerd. De administratieve organisatie is bij vrijwel alle bezochte hotels redelijk tot goed op orde.

Verder moet erop worden gewezen dat de controles van de Belastingdienst niet hebben geleid tot de vaststelling dat in de betrokken hotels — al dan niet op basis van een contract met een escortbureau — illegale escortprostitutie wordt bedreven. Het onderzoek heeft wel aan het licht gebracht dat er in de binnenstad hotels zijn die — al dan niet door middel van dependances —

via de verhuur van kamers aan prostituees een wezenlijke component vormen van de logistiek voor de raamprostitutie in het postcodegebied 1012. Voor zover deze vormen van (bijna-)prostitutie moeten worden gerekend tot de fenomenologie van de georganiseerde misdaad in dit deel van Amsterdam, maken in elk geval de betrokken hotels daar in ondersteunende zin ook deel van uit.

In dezelfde trant kan worden gesproken over het verschijnsel van de illegale hotels. Voor zover het hier gaat om de verstrekking van logies aan toevallige passanten of overtollige klanten van reguliere hotels, is er op kleinere of grotere schaal mogelijk sprake van financieel-economische misdaad. Maar wanneer deze zelfde illegale hotels gericht worden gebruikt voor de huisvesting van slachtoffers van vrouwenhandel, is het volkomen gerechtvaardigd om ze te rekenen tot de logistieke voorzieningen voor de vrouwenhandel in Amsterdam.

Wanneer men dus de seksuele uitbuiting van vrouwen in Amsterdam wil bestrijden is het van wezenlijk belang om probleemgericht operationeel toezicht te organiseren op de hotelsector (in enge zin) in de (binnen)stad en op het feitelijk gebruik van panden in dit gebied.

## **5•6 DE HANDHAVINGACTIES OP SPECIALE SUBJECTEN EN OBJECTEN**

Met deze laatste opmerking komen we bij het laatste specifieke project dat in dit hoofdstuk moet worden besproken: de activiteiten van de Handhavingsgroep. In hoofdstuk 4 werd reeds vermeld hoe deze deelprojectgroep tot stand kwam en hoe zij in het algemeen inhoud en richting gaf aan haar werkzaamheden.

### **5•6•1 DE OPZET, OMVANG EN METHODE**

De opzet van de Handhavingsgroep was gericht op de daadwerkelijke bestuurlijke en fiscale aanpak van urgente probleemgevallen in het postcodegebied 1012. In de ruim twee jaar dat de Handhavingsgroep actief is, heeft zij zich ten eerste gebogen over een vijftientigtal objecten, dat wil zeggen bedrijven (en

# 1 2 3 4 5 6

de panden waarin zij zijn gevestigd); bij deze objecten gaat om coffeeshops, seksinrichtingen, cafés en hotels. Ten tweede heeft zij zich verdiept in een vijftiental (sleutel)personen, gewoonlijk in relatie tot hun bedrijvigheden in de wereld van het vastgoed, de prostitutie, de coffeeshops, de cafés en de (illegale) hotels. Ten derde heeft zij bij herhaling aandacht geschonken aan drie à vier categorieën van personen, zoals leden van motorclubs en 'windhappers' (mensen die geen zichtbaar inkomen genieten, maar wel vermogen hebben opgebouwd).

Zoals in de andere deelprojecten bestonden de activiteiten van de Handhavingsgroep eerst en vooral uit het bij elkaar brengen en up-to-date houden van de informatie over de gekozen objecten en (categorieën van) subjecten. Op grond van die informatie werd telkens onder ogen gezien wie op welke manier wat kon doen om nog meer zicht op situaties te krijgen, dan wel hoe het best met vereende krachten een einde kon worden gemaakt aan ongewenste of regelrecht illegale toestanden.

De acties die de Handhavingsgroep vervolgens heeft ondernomen, gingen in meerdere richtingen. In sommige gevallen is het gebleven bij de doorlopende monitoring van situaties of ontwikkelingen, die wel zorgwekkend zijn, maar — bij gebrek aan een deugdelijke grondslag — (nog) niet kunnen worden aanpak. In andere gevallen is de vergaring van informatie overgedragen aan de Zwacrigroep, omdat nader strafrechtelijk onderzoek mogelijk en ook wenselijk was. In nog weer andere gevallen is de zaak hoofdzakelijk in handen gegeven van de Belastingdienst. Vanzelfsprekend zaten en zitten er in de portefeuille van de Handhavingsgroep ook gevallen waarin in goed onderling overleg zowel bestuurlijk als strafrechtelijk en fiscaal is opgetreden.

Verder hebben leden van de groep deelgenomen aan acties die in een ander kader dan Emergo werden georganiseerd, maar volledig te rijmen waren met de doelstellingen van dit project. Hierbij gaat het om de doorlichting van panden in het kader van het project Zoeklicht en om het programma Flock met betrekking tot mogelijke mensenhandel (zeg: gedwongen prostitutie) in Chinese en Thaise massagesalons.

Overigens hebben leden van de Handhavingsgroep dikwijls ook een belangrijke rol gespeeld in de verwezenlijking van

deelprojecten die hierboven reeds werden besproken, in het bijzonder in de doorlichting van de raamprostitutie, de hotels en de coffeeshops.

## **5•6•2 DE ACTIES IN RELATIE TOT (SLEUTEL)PERSONEN**

In het verleden hebben meermaals personen een vergunning gekregen om in het Wallengebied, bijvoorbeeld in de sfeer van de horeca of de prostitutie, een eigen bedrijf op te starten of een leidinggevende positie te vervullen. De gemeente had indertijd om allerlei redenen weliswaar geen goed gevoel bij de verlening van de vergunning, maar zij had geen goede gronden — informatie van de zijde van de Belastingdienst of de politie bijvoorbeeld — om haar te weigeren.

Dankzij Emergo is er nu veel meer informatie beschikbaar om bij verlenging van die vergunning te kunnen bekijken of die al dan niet gerechtvaardigd is. Hetzelfde is sinds Emergo vanzelfsprekend mogelijk bij de eerste aanvraag voor een soortgelijke vergunning. In de voorbije jaren is diverse keren gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

In het Wallengebied opereren ook personen die al dan niet bedrijfsmatig een dienstverlenende sleutelrol spelen in branches als de prostitutie. Zij zijn bijvoorbeeld betrokken bij de regeling van huisvesting voor prostituees, bij de borgstelling voor nieuwe horecazaken en bij de verzorging van de administratie voor exploitanten in de prostitutiesector of de branche van de coffeeshops. Zorgvuldige vergaring en deling van informatie leverde het inzicht op dat er eigenlijk geen grond(en) zijn om strafrechtelijk of bestuurlijk in actie te kunnen komen tegen dienstverleners in deze sector. In enkele gevallen is de zaak wel fiscaal aangepakt.

Ten slotte zijn er nogal wat (categorieën van) mensen actief in het Wallengebied van wie men zich afvraagt wat zij daar daadwerkelijk doen. Hierbij kan natuurlijk worden gedacht aan de Hells Angels, maar ook aan de eerdergenoemde categorie van de ‘windhappers’ of aan de categorie van personen die ambtshalve aanslagen krijgen (en betalen). Er zijn vrij grote inspanningen geleverd om te achterhalen om wie het concreet gaat en wat zij

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

of hij uitvoert in het Wallengebied. Deze categorische benadering heeft in die zin vrucht afgeworpen dat nu kan worden bepaald tegen wie om welke reden bij voorrang strafrechtelijk dan wel fiscaal onderzoek kan worden opgestart. Tot nu toe ontbraken met name bij de Belastingdienst evenwel de tijd en de gelegenheid om met voldoende mankracht op te treden tegen de tientallen personen die zijn opgenomen in deze inventarisaties. Het is dus wachten tot op het moment dat die capaciteit er wel is.

## 5.6.3 DE ACTIES IN RELATIE TOT (ILLEGALE) HOTELS

Een recente actie in het postcodegebied 1012 die het kader van het project Zoeklicht plaatsvond, bracht aan het licht dat op veel van de adressen waar door middel van huisbezoeken een onderzoek naar woonfraude werd ingesteld, van alles en nog wat mis was: onrechtmatige bewoning, short stay terwijl dit verboden is, onttrekking van woonruimte aan deze bestemming et cetera. Ook werden er twee illegale hotels getraceerd en met succes gesloten.

Dat dergelijke hotels werden aangetroffen, was ook voor de leden van de Handhavingsgroep geen verrassing. Zij wisten uit de andere Emergo-projecten dat nogal wat woningen in het postcodegebied 1012 als illegaal hotel in gebruik zijn, hetzij als zelfstandige onderneming, hetzij als overloop van hotels met een vergunning. Bovendien is het zo dat de politie het Stadsdeel Centrum bij herhaling inseint dat ergens vermoedelijk een illegaal hotel zit, gewoon op grond van de waarnemingen die politiemensen doen wanneer ze surveilleren in het Wallengebied en praten met toeristen, exploitanten, buurtbewoners et cetera.

In een vrijplaatsenactie die onder de vlag van Emergo werd doorgevoerd op een pand waarvan werd vermoed dat het op vrij grote schaal werd gebruikt voor de huisvesting van veel (Oost-Europese) prostituees, bleek dat de hogere verdiepingen inderdaad waren opgedeeld in appartementjes en dat deze appartementjes tegen exorbitante prijzen werden verhuurd aan bedoelde prostituees. Bij de inval werden bovendien twee partijen drugs aangetroffen.



Het spreekt voor zich dat op allerlei manieren actie werd ondernomen tegen deze toestand. Het Stadsdeel Centrum nam maatregelen op grond van het feit dat een monument zonder vergunning was verbouwd, en het feit dat er sprake was van woningonttrekking, de Dienst Wonen trad op omdat er geen huisvestingsvergunning was aangevraagd, en de Belastingdienst zal mogelijk een boekenonderzoek beginnen.

Daarnaast heeft de koppeling en vergelijking van de bestanden van verschillende partners en diensten in het ICT-onderzoek duidelijk gemaakt dat diverse bedrijven in de hotelsector, en met name bed-and-breakfastvoorzieningen, niet voldoen aan alle wettelijke verplichtingen. Dit heeft geleid tot meer coördinatie tussen de betrokken gemeentelijke diensten, in het bijzonder het Stadsdeel Centrum en de Dienst Gemeentebelasting. Sinds enige tijd informeren deze diensten elkaar wederzijds beter over meldingen dat er ergens een hotel of een bed and breakfast is geopend respectievelijk gevestigd.

#### **5•6•4 DE ACTIES IN RELATIE TOT COFFEESHOPS**

In het kader van de Handhavingsgroep is met name aandacht geschonken aan de verlening dan wel de intrekking van de vergunning aan coffeeshops. Coffeeshops waar een strafrechtelijk onderzoek tegen liep — een tweetal — werden door de politie of door de Belastingdienst aangemeld bij het Stadsdeel Centrum. Het Stadsdeel heeft van de gegevens gebruikgemaakt om de vergunningen in te trekken. De Belastingdienst heeft in veel van deze gevallen informatie geleverd ter aanvulling van het dossier van het Stadsdeel. De Belastingdienst op zijn beurt heeft dan weer gebruikgemaakt van de informatie uit het strafrechtelijk onderzoek om fiscale claims te leggen bij de exploitanten van de betrokken coffeeshops wegens de verzwijging van omzet.

Een voorbeeld om dit te illustreren:

Er worden grote hoeveelheden drugs en geld aangetroffen bij een coffeeshophouder thuis. Het Stadsdeel krijgt deze informatie van het Openbaar Ministerie en trekt de vergunning in. Het Stadsdeel vraagt deze informatie niet meer speciaal op bij het Landelijk Bureau Bibob. Op deze manier

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

wordt dit bureau niet verder belast en kan de vergunning sneller worden ingetrokken dan anders het geval is. De overtreder wordt nu tegelijk strafrechtelijk en bestuurlijk aangepakt. En de Belastingdienst legt niet alleen beslag op het geld, maar zal ook een forse naheffing opleggen.

In een soortgelijk geval is evenwel een probleem aan het licht gekomen dat op rijksniveau nader overleg omtrent de gedoogde verkoop van cannabis zal vergen. Niet alleen in de coffeeshop, maar ook in de woning van de exploitant werd een hoeveelheid cannabis aangetroffen die in beide gevallen ver uitging boven de gedoogde voorraad (500 gram in de coffeeshop en ruimten daaromheen) en die ook niet in verhouding stond tot de omzet die hij bij de Belastingdienst had opgegeven. Zijn verweer was dat die hoeveelheid cannabis nodig was om zijn coffeeshop te kunnen runnen en dat hierom zijn vergunning niet kon worden ingetrokken. De gemeentelijke bezwaarschriftencommissie stemde niet in met dit verweer. Er moet worden afgewacht of de rechtbank de bezwaarschriftencommissie zal volgen. De Belastingdienst heeft echter wel een forse naheffing opgelegd.

## 5.6.5 DE ACTIES IN RELATIE TOT MASSAGESALONS

In de voorbije jaren zijn overal in de stad, maar met name ook in de binnenstad, vooral massagesalons van Chinese origine geopend. Op dit moment zijn er in totaal 30 in de binnenstad. Omdat er gereede vermoedens waren van allerlei misstanden, zoals illegale tewerkstelling en seksuele dienstverlening, startte het Handhavingsteam al in de zomer van 2009 acties tegen deze massagesalons. Naderhand heeft het Landelijk Expertisecentrum voor Mensenhandel en Mensensmokkel het programma Flock opgezet om niet alleen in Amsterdam, maar ook in Rotterdam en Den Haag samen met politie, Arbeidsinspectie en Belastingdienst handhavingsacties te ondernemen in de Chinese beauty-branch.<sup>108</sup>

Dit heeft ertoe geleid dat tussen november 2009 en november 2010 17 salons zijn bezocht waar (ook) massage wordt gegeven. Deze acties hebben aan het licht gebracht dat er in deze branche veel mis is, maar ook dat het erg lastig is om misstanden

in deze branche aan te pakken. Bij misstanden kan onder meer worden gedacht aan illegale tewerkstelling, een gebrekkige kas-administratie, huisvesting van masseuses in de salons en overtreding van het bestemmingsplan. Maar het gaat ook om ontduiking van het minimumloon voor de masseuses (10 euro per klant voor een uur).

In één geval was bijna overgegaan tot een strafrechtelijk onderzoek. Een vrouw die zich had verstoep onder een massage-tafel, vertelde schichtig dat zij voor haar overtocht van China naar Nederland 30.000 euro had betaald en dat haar identiteitskaart bij aankomst op Schiphol was afgenomen. Zij zou werken om haar schuld terug te betalen. In een later gesprek met de Vreemdelingenpolitie trok zij echter haar verklaring in, ofschoon haar een B9-procedure werd aangeboden (langer verblijf in Nederland onder de voorwaarde van een getuigenverklaring).

In hoofdstuk 4 werd al ingegaan op de reden waarom het — vanuit de overheid gezien — moeilijk is om mensenhandel in deze sector aan te pakken: terwijl de bestuurlijke controle-bevoegdheden in de praktijk tekortschieten is er veelal nog geen grond voor de opstart van een strafrechtelijk onderzoek. En gezien vanuit de mensen die deze salons exploiteren of erin werken, is dit moeilijk omdat zij geen ter zake doende verklaringen willen afleggen. De verklaringen zijn trouwens vaak stereotiep van aard of spreken elkaar op wezenlijke punten tegen.

De tussenweg die nu wel wordt gevolgd, is de inzet van een pseudoklant in de persoon van een politiemann (in burger!) die vraagt om een voetmassage en die — als duidelijk is door wie hij zal worden gemasseerd — zich bekendmaakt als politiemann. Langs deze weg is het wel mogelijk om illegale tewerkstelling te traceren, maar bijvoorbeeld niet de mogelijke seksuele dienstverlening door de betrokken masseuses (hier mocht tijdens de acties niet naar worden gevraagd). Slechts bij één actie werd een situatie aangetroffen die liet vermoeden dat er kort voordien mogelijk seksuele handelingen werden verricht. De enige manier waarop duidelijkheid kan ontstaan over wat zich werkelijk in deze salons afspeelt, is de vaststelling daarvan met behulp van bijzondere opsporingsmethoden. Dit is niet zo lang geleden trouwens bewezen in een strafrechtelijk onderzoek naar de handel en wandel binnen een 'legale' massagesalon en een massagesalon aan huis (buiten het postcodegebied 1012).

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

Het gebruik van de genoemde bevoegdheden resulteerde in de vaststelling op heterdaad van seksueel verkeer met drie 'masseuses'. De eerstgenoemde salon werd door het lokaal bestuur onmiddellijk gesloten.

In de praktijk is het overigens ook moeilijk om deze salons op enige schaal doeltreffend te controleren omdat de salons elkaar onderling direct waarschuwen als er een actie is geweest. Ook dit draagt ertoe bij dat de animo om stelselmatig controles te houden in deze tak van de beautybranche niet erg groot is. In de gegeven omstandigheden is het 'rendement' van deze controles in verhouding tot de inzet van mensen en middelen betrekkelijk gering.

## 5•6•6 DE ACTIES IN RELATIE TOT HORECAZAKEN

De uitwisseling van informatie in het kader van Emergo met betrekking tot de horeca heeft zonder meer het beeld versterkt dat ook deze sector een criminogene functie in het Wallengebied vervult. In dit kader werd het immers mogelijk om ook buiten het Landelijk Bureau Bibob op een voortvarende manier informatie uit te wisselen tussen Stadsdeel Centrum, politie en Belastingdienst, waardoor heel goed een vergunningaanvraag voor bijvoorbeeld een café geweigerd of een vergunning in deze sector alsnog ingetrokken kon worden.

Hoe belangrijk dergelijke uitwisseling van informatie is, wordt gedemonstreerd door het feit dat op dit moment criminelen graag gebruikmaken van vlekkeloze stromannen om een vergunning in de horecasector in handen te krijgen. Dankzij Emergo werd het evenwel gemakkelijker om te onderzoeken of er tussen de betrokken crimineel en de boogde exploitant geen sterke zakelijke band bestaat. Dit onderzoek heeft er in het kader van Emergo één keer toe geleid dat een vergunning werd ingetrokken.

Iets soortgelijks is dankzij Emergo staande praktijk geworden in relatie tot strafzaken die in de horeca spelen. Aan de ene kant is het nu beter mogelijk om informatie van het Coördinatieteam Wallen over te hevelen naar strafrechtelijke onderzoeken of als team mee te doen aan dergelijke onderzoeken. Aan de andere kant krijgt dit team tegenwoordig onder voorwaarden veel snel-

ler en gemakkelijker toegang tot informatie die voortvloeit uit strafzaken. Zo is het natuurlijk beter mogelijk om vergunning-aanvragen te screenen.

## 5•6•7 DE BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN

De activiteiten van de Handhavingsgroep — men zou bijna zeggen: haar prikacties in het Wallengebied — demonstreren na alles wat hierboven reeds werd opgedist, haast ten overvloede dat er zeker in de ‘van nature’ criminogene sectoren, de horeca inbegrepen, soms sprake is van ernstige strafbare feiten. Bij een tekort aan indringende en stelselmatige strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke handhaving valt er echter weinig te zeggen over de schaal waarop die strafbare feiten zich voordoen. Daarnaast springt het natuurlijk in het oog dat om die harde kern van strafbare feiten heen alle mogelijke bestuurlijke onregelmatigheden worden gepleegd. Over de schaal waarop die onregelmatigheden zich voordoen, valt op grond van de uitgevoerde acties van de Handhavingsgroep echter evenmin veel te zeggen.

Dat er van alles mis bleek te zijn op plaatsen waar er alle reden was om dit te vermoeden, zegt immers op zich niet zo veel over de omvang van de problemen in het Wallengebied of, ruimer, het postcodegebied 1012. Het zegt meer dat, wanneer stelselmatig actie tegen iets wordt ondernomen, er op tal van punten van alles mis blijkt te zijn, of het nu een straat, een bedrijf of een sector betreft. Deze ervaring voedt in elk geval bij de handhavers in het postcodegebied 1012 het soms wat cynische gevoel dat er ‘niets’ klopt in het Wallengebied, zeker niet ‘achter de voordeuren’. Of anders gezegd: er lijkt achter de voordeuren sprake te zijn van een papieren werkelijkheid en een echte werkelijkheid (‘paper world versus real world’), waarbij velen onder de radar van de handhavingsorganisaties door opereren. En dan laten we de strafbare feiten en/of onregelmatigheden die waarschijnlijk op grote schaal worden gepleegd door ‘windhappers’ en andere categorieën van mensen nog buiten beschouwing.

De betekenis van de bevindingen van de Handhavingsgroep in relatie tot het probleem van de zware (georganiseerde) misdaad is belangrijk. Zij wijzen niet alleen op bedrog in de sector van de

1  
2  
3  
4  
5  
6

coffeeshops, maar ook op mensenhandel en -smokkel in de massagesalons en op witwaspraktijken in de horeca. Daarnaast mag niet over het hoofd worden gezien dat er ook nu weer allerlei voorzieningen aan het licht komen die erg belangrijk zijn voor het bedrijven van vrouwenhandel. Hierbij kan evengoed worden gedacht aan de behartiging van de administratie van raambordelen waar bij misstanden de andere kant op wordt gekeken, als aan de huisvesting van buitenlandse prostituees tegen exorbitante prijzen.

Dat maar een deel van deze problemen echt aan het licht kan worden gebracht langs de weg van indringend strafrechtelijk en fiscaal onderzoek moge na lezing van bovenstaande casus duidelijk zijn. Maar ook zulk soort onderzoek start gewoonlijk bij vaststellingen die door de toepassing van toezicht en controle worden gemaakt. Dit wil dus zeggen dat wanneer men de 'sanering' van met name het Wallengebied grootschalig wil aanpakken, stevige investeringen in de rechtshandhaving noodzakelijk zullen zijn, zowel in bestuurlijke als in strafrechtelijke en fiscale richting. Hierbij moet zeker worden gedacht aan een doorlopende bundeling van krachten van de diverse samenwerkingsverbanden. Een blijvende focus op de ontwikkelingen en sleutelfiguren in het Wallengebied is noodzakelijk om greep te houden op dit gebied. Hoe dat organisatorisch vorm moet krijgen, hangt mede af van de andere prioriteiten die bij de gemeente, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie of de politie liggen. Binnen het kader van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland (RIEC-NH) en de Amsterdamse driehoek zullen hierover afspraken moeten worden gemaakt en bij voorkeur worden vastgelegd in het Regionale Meerjarenplan 2011-2015.

In een discussie over de wenselijkheid van bovenstaande maatregelen moet in elk geval ruim aandacht worden geschonken aan de ervaringen die de Handhavingsgroep, dankzij de afspraken over de uitwisseling van informatie binnen Emergo, heeft opgedaan met versterking van de samenwerking tussen het Stadsdeel Centrum, de politie en de Belastingdienst. Kort gezegd komen die ervaringen erop neer dat er door de intensivering van de gemeenschappelijke verzameling van informatie over objecten en subjecten in kwalitatief opzicht veel strategi-

scher keuzes in de rechtshandhaving kunnen worden gemaakt dan tot op heden het geval was. Deze andere aanpak van de rechtshandhaving kost vanzelfsprekend niet alleen door de langere voorbereiding van het daadwerkelijke optreden meer tijd, maar ook door de uitvoering van bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale maatregelen die voortvloeien uit ondernomen acties. Hier staat echter tegenover dat er gericht, indringender en veelzijdiger kan worden opgetreden tegen misstanden in het Wallengebied dan anders het geval is. De aanduiding van vaste contactpersonen bij de onderscheiden instellingen, diensten of bureaus dan wel teams is eigenlijk een voorwaarde om die nieuwe strategie met succes te kunnen toepassen.

De introductie van deze andere rechtshandavingsstrategie heeft met zich meegebracht dat de vertegenwoordigers van de betrokken instellingen en diensten — omdat ze veel beter dan vroeger weten over welke bevoegdheden en voorzieningen iedereen beschikt en ook hierdoor allerhande vormen van onderling wantrouwen zijn geweken — sneller bij elkaar informatie verzamelen die van belang is voor het eigen optreden, veel eerder en veel beter gemeenschappelijke acties plannen of specifieke acties van de ene of de andere dienst daadwerkelijk ondersteunen, en andere diensten natuurlijk ook ongevraagd voorzien van informatie die relevant lijkt te zijn voor hun functioneren in het Wallengebied. In het licht van deze ervaringen hoeft het niet te bevreemden dat in het kader van Emergo voor het eerst sinds jaren de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst vanaf het begin daadwerkelijk samen zijn opgetrokken in (strafrechtelijke) onderzoeken tegen vrouwenhandel.

Ten slotte is eveneens bezinning aangewezen op beperkingen van de bestuurlijke bevoegdheden en op het 'gat' in de voortgezette toepassing met strafrechtelijke bevoegdheden. Hoe kunnen deze 'gaten' worden gedicht om een robuuste rechtshandhaving in het hart van Amsterdam mogelijk te maken? Een van de problemen is dat van de inzet van anonieme controles, zoals dit hierboven werd uiteengezet. Een ander is dat van de beperkte rechtstreekse toegang tot politieke en justitiële gegevens bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Dit probleem manifesteert zich onder meer in het feit dat in het geval van vergunning-

# 5

aanvragen in relatie tot de exploitatie van coffeeshops en (andere) alcoholvrije horeca-inrichtingen geen justitiële antecedenten kunnen worden opgevraagd ter beantwoording van de vraag of er al dan niet sprake is van 'goed levensgedrag' van de aanvrager.

## 5.7 SLEUTELFIGUREN IN HET POSTCODEGEBIED 1012: EEN OVERZICHT

### 5.7.1 DE OPZET, OMVANG EN METHODE

Het uiteindelijke streven van Emergo was om — uitgaande van de probleemstelling — een algemene doorlichting te maken van het hele postcodegebied 1012, en in het bijzonder van het Wallengebied, die niet alleen het inzicht in het probleem van de zware (georganiseerde) misdaad in dit gebied zou vergroten, maar die ook mogelijkheden zou bieden voor interventies om dit probleem kleiner te maken. Gelet op het feit dat een van de manieren om dit te kunnen bereiken bestaat in het in beeld brengen en indien noodzakelijk aanpakken van personen en bedrijven die operationeel of infrastructureel een sleutelrol spelen dan wel een sleutelpositie innemen in deze misdaad, lag het voor de hand om ter afronding van Emergo zo veel mogelijk sleutelfiguren in dit gebied te identificeren. Met hun identificatie werd reeds halverwege 2009 een begin gemaakt.

Om dit overzicht te kunnen maken werd in de eerste plaats een handmatig onderzoek ingesteld. Het spreekt voor zich dat in dit onderzoek ten eerste werd teruggegrepen op de uitkomsten van de vijf specifieke projecten die hierboven werden besproken: wie en wat kwamen hierin als sleutelfiguren naar voren? Ten tweede werd aan de medewerkers van Emergo, die zeer vertrouwd zijn met het postcodegebied 1012, gevraagd om aan te geven welke personen en bedrijven in hun ogen werkelijk een sleutelrol spelen dan wel een sleutelpositie innemen in de zware (georganiseerde) misdaad in dit gebied. Ten derde werd een aantal bronnen aangeboord om een zo passend mogelijk beeld te krijgen van de figuren die er operationeel dan wel infrastructureel in het postcodegebied 1012 kennelijk toe doen waar het gaat om zware (georganiseerde) misdaad. Een van deze bronnen waren de vergunningendossiers die bij de gemeente berusten.



Wie zijn sleutelfiguren? Er zijn vier indicatoren gebruikt om in de gegeven omstandigheden een zo passend mogelijk antwoord te geven: een zichtbare (machts)positie in de onderscheiden criminogene branches, een zakelijk gedrag dat afwijkt van wat gebruikelijk is in de betrokken branches, nauwe zakelijke en/of sociale relaties met bekende leden van het grotere Amsterdamse respectievelijk Nederlandse criminele netwerk en betrokkenheid bij relatief lichte strafbare feiten die even zovele indicaties (kunnen) zijn voor betrokkenheid bij zware (georganiseerde) misdaad.

De sleutelfiguren die met behulp van deze indicatoren in het handmatige project werden geïdentificeerd, hebben vervolgens het uitgangspunt gevormd voor een ICT-project dat op 1 augustus 2010 van start ging en op 1 december 2010 werd afgerond. In dit project zijn de kenmerken van de sleutelfiguren gebruikt om een aantal gegevensbestanden van de politie, de gemeente en de Belastingdienst te doorzoeken. Aan de ene kant is hierbij — met het oog op de ontwikkeling van de methode — nagegaan of de betrokken zoektermen accuraat genoeg waren om de sleutelfiguren die in het handmatige onderzoek waren geïdentificeerd, ook door middel van dataminingtechnieken in die gegevensbestanden terug te vinden. Aan de andere kant zijn de aldus samengestelde profielen ook gebruikt om de beschikbare databases te doorzoeken op (rechts)personen die aan dezelfde criteria voldoen en die dus mogelijk ook als sleutelfiguur kunnen worden getypeerd.

Hierbij moet meteen worden opgemerkt dat de verschillen in uitkomst tussen het handmatige en het ICT-project deels het gevolg zijn van het feit dat voor het ICT-project diverse belangrijke bronnen niet konden worden geraadpleegd. Hierbij ging het onder meer om de gegevens die bij de Kamer van Koophandel voorhanden zijn. De raadpleging daarvan zou gewoon te veel geld hebben gekost.

Parallel aan voorgaand ICT-project liep nog een ander ICT-project, namelijk dat naar ABC'ers, de zogenaamde Amsterdamse beroepscriminelen. Dit project bestreek vanzelfsprekend alle ABC'ers in Amsterdam, waar en hoe ze ook werkzaam waren. Hier worden alleen de resultaten van dit project besproken voor zover het gaat om ABC'ers die banden hebben met de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012. In dit project

# 1

# 2

# 3

# 4

# 5

# 6

werd in eerste instantie gebruikgemaakt van de gangbare bronnen bij de politie, de gemeente en de Belastingdienst. In tweede instantie werden daar bronnen aan toegevoegd als de Gemeentelijke Basisadministratie van de gemeente Amsterdam en het MOT-meldingensysteem bij de Financial Intelligence Unit van het Korps Landelijke Politiediensten.

Het spreekt voor zichzelf dat het bij een aantal ABC'ers om personen gaat die ook al figureren in de andere projecten.

## 5•7•2 DE UITKOMSTEN VAN HET HANDMATIGE ONDERZOEK

Het handmatige, meer kwalitatieve onderzoek bracht enkele tientallen sleutelfiguren in beeld. Een aantal van deze figuren speelt een sleutelrol of heeft een sleutelpositie in de specifieke sectoren die in het kader van Emergo speciaal werden onderzocht: het vastgoed (in een aantal straten), de prostitutiesector, de coffeeshopbranche, de hotelbranche en — voor deze gelegenheid — de horeca. Complementair hieraan zijn er figuren die een sleutelrol spelen dan wel een sleutelpositie innemen in de financiering, en (andere vormen van) de dienstverlening, zoals administratieve hulp, huisvesting (voor prostituees) en notariële bijstand.

Het aantal sleutelfiguren dat hierboven wordt genoemd, vormt overigens slechts een zo goed mogelijke schatting van het werkelijke aantal. In een paar gevallen is nader onderzoek nodig om uit te kunnen maken of iemand wel of niet kan worden gerekend tot de sleutelfiguren in het postcodegebied 1012.

Bij de eerstgenoemde categorie van sleutelfiguren gaat het meer bepaald om een zestal vastgoedbezitters, een tweetal figuren in de hotelsector, een zestal figuren in de coffeeshopbranche, een elftal in de prostitutiesector en een zestal in de horeca.

In het geval van de sleutelfiguren in het vastgoed gaat het om (rechts)personen die tientallen en soms zelfs honderden panden bezitten in Nederland, waaronder ook panden in Amsterdam, dan wel het postcodegebied 1012. Diverse van deze sleutelfiguren kunnen in persoon worden aangemerkt als crimineel of zijn in elk geval figuren met zeer bedenkelijke politieantecedenten. De meesten van hen onderhouden dan ook zélf nauwe relaties met

(andere) Amsterdamse beroepscriminelen (ABC'ers) of anders worden dergelijke relaties in elk geval onderhouden door de exploitanten van bedrijven waaraan zij panden hebben verhuurd. Bij sommige sleutelfiguren is bepaald niet transparant hoe de verwerving van panden werd gefinancierd en/of (ook) niet hoe de eigendom van de panden juridisch in elkaar zit. Er zijn diverse maskeringsvormen gesignaleerd, zoals de stichting en de commanditaire vennootschap met buitenlandse commandieten. In andere gevallen wordt op een gewelddadige manier in panden gehandeld of is sprake van verhuur van panden die op z'n minst grote vragen oproept.

Met betrekking tot de sleutelfiguren in de hotelsector gaat het met name om de financiering van de aankoop van een of meer hotels. De vraag die hier met name speelt is of er geen sprake is van enigerlei vorm van witwassen.

De sleutelfiguren in de coffeeshopbranche zijn in bijna alle gevallen personen met zeer nauwe banden met de criminele milieu in Amsterdam. In enkele gevallen kunnen met reden vragen worden gesteld bij de financiering van de aankoop van een of meer coffeeshops dan wel bij de financiering van de aankoop van andere panden. Overigens heeft het er veel van dat de screening van de vergunningaanvragen met betrekking tot coffeeshops ertoe heeft geleid dat bekende Amsterdamse criminelen zich formeel hebben teruggetrokken uit de coffeeshopbranche en de exploitatie van de shops officieel overlaten aan familieleden of zeer goede bekenden.

Bij de sleutelfiguren in de prostitutiesector gaat het in enkele gevallen om personen die ofwel in het verleden zelf vermoedelijk betrokken waren bij het plegen van ernstige zware feiten, ofwel ook vandaag de dag nog goede relaties onderhouden met belangrijke figuren in het criminele milieu.

In de horeca gaat het om sleutelfiguren die in financieel opzicht op een weinig transparante manier in deze sector opereren en/of die in nauwe verbinding staan met personen die zich schuldig hebben gemaakt aan ernstige strafbare feiten. In enkele gevallen wordt met recht en reden vermoed dat de betrokken sleutelfiguur ook actief is in de drugsbusiness.

In de laatstgenoemde categorie van sleutelfiguren gaat het om een tweetal financiers, een zevental adviseurs op het vlak

1  
2  
3  
4  
5  
6

van de administratieve dienstverlening, om twee sleutelfiguren in de sfeer van de huisvesting en om enkele notarissen die regelmatig optreden voor dezelfde sleutelfiguren.

Bij de financiers moet worden gedacht aan personen van wie de naam in Bibob-onderzoeken opduikt en/of in politiekringen wordt geassocieerd met het zware criminele milieu in Amsterdam.

De administratieve adviseurs zijn actief op diverse gebieden. Sommige adviseurs zijn gespecialiseerd in de prostitutiesector, andere adviseurs werken bovenal voor bedrijven in de horeca en/of de coffeeshopbranche. Enkele adviseurs verlenen op allerlei terreinen verregaande administratieve diensten aan met name buitenlandse prostituees en/of (in feite) aan hun pooiers. De meeste van deze adviseurs hebben nauwe contacten in het criminele milieu van de hoofdstad.

De sleutelfiguren in de sfeer van de huisvesting spelen een belangrijke rol in de huisvesting van prostituees. Zij worden door de politie op grond van allerlei meldingen en vaststellingen verdacht van betrokkenheid bij ernstige strafbare feiten, zoals witwassen en drugshandel.

De enkele notarissen op wie hierboven wordt gedomd, zijn notarissen die in beeld kwamen via analyse van de vergunningdossiers. Opmerkelijk is overigens dat er met regelmaat notarissen van buiten Amsterdam worden ingeschakeld voor de afhandeling van transacties in het postcodegebied 1012. Dit kan een goede (zakelijke) reden hebben, maar roept niettemin de vraag op of deze notarissen wel altijd weten met wie zij eigenlijk zakendoen en wat voor zaken zij doen.

Tot slot is van belang om hier op te merken dat in het kader van Emergo niet specifiek onderzoek is uitgevoerd naar de Hells Angels. Wel is geconstateerd dat gelieerde motorclubs uit de hele wereld de Hells Angels op de Wallen bezoeken. Er zijn bijeenkomsten waargenomen waarop ook Hells Angels uit het buitenland aanwezig waren. De Hells Angels hebben vele contacten op de Wallen, zijn werkzaam als portier (niet op de Wallen overigens) en lijken nauw betrokken bij diverse ondernemingen. Zij zijn bovendien verwikkeld geweest in een aantal vechtpartijen/mishandelingen, waarvan een deel voor rekening komt van buitenlandse Hells Angels. In het algemeen valt het op dat sinds 2007 — het jaar waarin de rechtbank de Hells Angels niet

heeft verboden als stichting omdat de club geen ‘criminele organisatie’ vormt — de Angels zichtbaarder (in colors) in het Wallengebied aanwezig zijn.

### **5•7•3 DE UITKOMSTEN VAN DE ICT-PROJECTEN**

Zoals hierboven reeds werd gemeld, gaat het hier om twee ICT-projecten: het ene naar sleutelfiguren in het postcodegebied 1012 in het algemeen, en het andere naar ABC’ers die in crimineel opzicht banden hebben met dit gebied. Omdat het om twee verschillende projecten gaat, zullen hun uitkomsten hieronder apart worden weergegeven.

#### **» DE SLEUTELFIGUREN IN HET POSTCODEGEBIED 1012**

In het ICT-onderzoek is een lijst van 69 natuurlijke personen opgesteld die in het handmatige onderzoek werden gekenschetst als sleutelfiguur. Op basis van de gegevens die binnen het ICT-onderzoek beschikbaar waren, kon voor 62 van deze 69 een relatie met het postcodegebied 1012 worden vastgesteld; de overige 7 zijn daarom verder buiten beschouwing gelaten. De meesten van deze sleutelfiguren bleken gemiddeld inderdaad een grotere zichtbare machtspositie te hebben dan andere personen in het postcodegebied 1012, gemiddeld meer relaties te onderhouden met criminelen en gemiddeld meer betrokken te zijn bij de voor sleutelfiguren specifieke strafbare feiten. Minder duidelijk kwam in dit project naar voren dat zij zich ook bedienen van afwijkende zakelijke constructies en/of dat zij beschikken over meer bezit dan hun inkomen billijkt.

Voor 24 van de 62 sleutelfiguren konden in dit project trouwens in het geheel geen aanwijzingen worden gevonden dat zij een sleutelrol spelen dan wel een sleutelpositie innemen in het postcodegebied 1012. Opvallend daarbij was dat van de 20 sleutelfiguren die zich volgens de operationele pilot vooral bezighouden met vastgoed, bij 13 niet voldoende indicaties konden worden gevonden om hun aanduiding als sleutelfiguur te rechtvaardigen.

Hier staat tegenover dat sleutelfiguren gemiddeld veel vaker dan anderen zelf verdachte zijn (geweest) van geweld dan wel

# 5

verdacht worden van betrokkenheid bij alcohol- of drugsgerelateerde incidenten. Zij zijn eveneens vaker dan anderen betrokken bij bedreigingen waarvan geen aangifte wordt gedaan.

De bekende sleutelfiguren spelen een prominente rol in het vastgoed en de vergunningplichtige bedrijven in de prostitutiesector. Zij bezitten bijna de helft van het vastgoed in deze branche en zij zijn betrokken bij de exploitatie van ruim een derde van de bedrijven.

Sleutelfiguren blijken bovendien een duidelijk herkenbare rol te spelen in hun sociale netwerken. Zij hebben daarin de meeste relaties en hebben de belangrijkste positie in het sociale netwerk. In het ICT-onderzoek kon deze rol via geautomatiseerde netwerkanalyses duidelijk worden herkend.

Bij dit alles moet onder ogen worden gezien dat in dit project 6 sleutelfiguren zijn getraceerd die — wellicht als gevolg van definitieproblemen — niet werden gevonden in het handmatige project. Ook werden 54 personen geïdentificeerd die zeer sterk lijken op de bekende sleutelfiguren. 21 van deze personen lijken zelfs in voldoende mate te beantwoorden aan de criteria die in het handmatige onderzoek zijn gebruikt om sleutelfiguren op te sporen.

## » DE ABC'ERS IN HET POSTCODEGEBIED 1012

De politie beschikt over een lijst waarop in totaal 173 huidige en voormalige ABC'ers worden vermeld. Binnen het ICT-project kon voor 103 van hen een relatie met postcodegebied 1012 worden vastgesteld (de overigen zijn in het ICT-onderzoek dus buiten beschouwing gelaten). Van hen werden op 1 augustus 2010 57 als 'structureel' en 'actief' aangeduid, dat wil zeggen dat zij zich — niet langer dan twee jaar geleden — samen met een of meer personen bezighouden/-hielden met strafbare feiten waarvan de voorbereiding of de afscherming een bepaalde mate van professionaliteit veronderstelt. Een eerste verkennende analyse van de 103 ABC'ers liet zien dat zij vooral rond de Achterburgwal delicten hebben gepleegd. Dit is niet toevallig het gebied waar zich de meeste coffeeshops en bordelen bevinden.

In dit ICT-project werden in eerste instantie evenwel 277 personen met een binding met het postcodegebied 1012 geïdentificeerd die lijken op een ABC'er. Na de uitbreiding van het

project op het niveau van de gegevensbestanden en de toepassing van een aantal specifieke dataminingtechnieken om met de hoogste graad van betrouwbaarheid de echte ‘harde kern’ van de ABC’ers te kunnen identificeren, bleven 35 personen over die sterk lijken op bekende ABC’ers, maar tot nu toe nog niet waren opgemerkt.

#### 5•7•4 DE BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN

Bovenstaande projecten tonen aan dat het goed mogelijk is om door middel van diepgravend en hoogwaardig onderzoek een belangrijk aantal operationele en infrastructurele sleutelfiguren of bijna-sleutelfiguren in het postcodegebied 1012 te identificeren. Althans wanneer dit onderzoek gebeurt op de manier die hier is toegepast: datamining in een groot aantal bestanden aan de hand van de bevindingen van eerder handmatig bronnenonderzoek omtrent sleutelfiguren in een bepaald aantal sectoren.

De uitkomsten van zulk gefaseerd onderzoek zijn niet absoluut. Aan de ene kant is het nog altijd mogelijk dat ondanks alle onderzoek sleutelfiguren worden gemist die er als het ware in geslaagd zijn om — net als *stealth*-vliegtuigen — onder de radar van de gemeente, de politie en de Belastingdienst door te vliegen. Aan de andere kant bieden de geraadpleegde bronnen niet altijd voldoende duidelijkheid omtrent iemands rol of positie en is het desgewenst nodig om nader onderzoek in te stellen.

Maar deze beperkingen vormen bepaald geen belemmering voor daadwerkelijk optreden van de overheid in het postcodegebied 1012. Integendeel, zij kan nu op een zeer geobjectiveerde manier betrekkelijk gericht bepalen tegen welke sleutelfiguren in welke sectoren bij voorrang actie moet worden ondernomen.

Dat dit een enorme stap vooruit is ten opzichte van de toestand die bestond op het ogenblik waarop Emergo van start ging, moge duidelijk zijn. Op dat moment was het volstrekt onmogelijk om op zulk hoog niveau verantwoorde operationele keuzes omtrent onderzoek en actie te maken. Dankzij de hardnekkige toepassing van de inductieve strategie die toen werd ontwikkeld, behoort dit nu wel tot de mogelijkheden.

# 1

## 2

### 3

#### 4

# 5

## 6

## 5.8 DE ALGEMENE DOORLICHTING VAN HET POSTCODEGEBIED 1012

### 5.8.1 DE OPZET, OMVANG EN METHODE

In paragraaf 1.3 werd reeds vermeld dat in de concretisering van de doelstelling van Emergo, zoals opgenomen in de startnotitie, wordt aangekondigd dat de situatie in het postcodegebied 1012 onder andere zal worden geanalyseerd door middel van een gebiedsscan. Deze gebiedsscan zou worden uitgevoerd door middel van ICT-matige analyses, aangezien het gebied te groot is om in zijn geheel handmatig systematisch door te lichten.

De ICT-analyses bouwen voort op de ICT-analyses betreffende de doorlichting van drie straten, die is beschreven in paragraaf 5.2. Voor de gebiedsscan is gebruikgemaakt van de reeds verzamelde informatiebronnen op bestuurlijk, fiscaal en strafrechtelijk gebied, die ook als basis hebben gediend voor de overige ICT-analyses in Emergo. Eveneens is gebruikgemaakt van de risico-indicatoren die in het kader van de doorlichting van de straten zijn geformuleerd. In deze risico-indicatoren worden, door gebruik te maken van de cijfermatige gegevens uit de verschillende informatiebronnen, aanwijzingen over risicovolle situaties betreffende de panden in het postcodegebied 1012 en de daaraan gerelateerde personen en bedrijven opgenomen.

De gebiedsscan van het postcodegebied bestaat uit twee delen. Allereerst wordt een algemeen beeld van de situatie in 1012 geschetst met behulp van beschrijvende statistieken. Hiermee wordt een aantal kenmerken van de panden, bedrijven en bewoners beschreven. Daarnaast is met behulp van specialistische statistische methoden een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot de panden in 1012. Daarbij is aan de panden een risicoklasse 'hoog', 'midden' of 'laag' toegekend. Hieronder wordt nader toegelicht hoe zo'n risicoanalyse in haar werk gaat.

Uitgangspunt van de gebiedsscan zijn de panden; het gaat immers om gebiedsgerichte analyses. Allereerst is daarom precies afgebakend wat onder een pand wordt verstaan, zodat kan worden bepaald hoe per pand waarden aan de risico-indicatoren



kunnen worden toegedeeld. Hiervoor is het nodig dat informatie over personen en adressen aan elkaar wordt gekoppeld, aangezien soms informatie uit verschillende bronnen moet worden gecombineerd. Stel bijvoorbeeld dat een van de aanwijzingen op risicovolle situaties in het gebied de risico-indicator 'eigenaar van vastgoed is verdacht van een misdrijf' betreft, dan moet informatie uit een registratiesysteem met betrekking tot vastgoed worden gekoppeld aan informatie uit de registratiesystemen van de politie. Wanneer vervolgens wordt gekeken van welk pand de betreffende persoon eigenaar is, kan aan dit pand een waarde worden toegekend voor de risico-indicator 'eigenaar van vastgoed is verdacht van een misdrijf'. Dit proces wordt uitgevoerd voor alle panden in postcodegebied 1012, en alle geformuleerde risico-indicatoren. Uiteindelijk zijn in de analyses voor de gebiedsscan bijna 300 risico-indicatoren meegenomen.

Vervolgens kunnen de panden met behulp van statistische classificatietechnieken worden ingedeeld in verschillende risicoklassen: 'hoog-risico', 'midden-risico' en 'laag-risico'. Hiervoor is een methode gebruikt die, op basis van een kleine verzameling panden waaraan al een risicoklasse is toegekend, een grote hoeveelheid panden kan classificeren waarvoor de mate van risico nog onbekend is. Dit is precies de situatie die zich in Emergo voordoet: uit de handmatige analyse van een kleine straat kan voor een klein aantal panden worden vastgesteld in welke risicoklasse ze vallen. Vervolgens wordt op basis van deze informatie aan de rest van de panden in het postcodegebied 1012 eveneens een risicoklasse toegekend.

Een eerste resultaat van deze risicoclassificatie is vervolgens voorgelegd aan analisten van de verschillende Emergo-partners, die beschikken over veel domeinkennis. Op basis van hun expertise hebben zij verbeteringen aangebracht in de risicoclassificatie. Vervolgens zijn de statistische classificatietechnieken, die inmiddels 'leren' op basis van de informatie van domeinexperts, nogmaals uitgevoerd. Zo is een uiteindelijke indeling van panden in risicoklassen verkregen.

De gebiedsscan is uitgevoerd in de periode januari 2011–maart 2011.

**5•8•2 DE UITKOMSTEN VAN DE GEBIEDSSCAN****» HET ALGEMENE BEELD**

Van de huidige eigenaren van vastgoed in 1012 is meer dan de helft een natuurlijke persoon. Gemiddeld hebben zij 8 panden in Amsterdam in hun bezit. In 2009 stond 3 procent van hen als verdachte van een misdrijf geregistreerd. Gemiddeld vonden vanaf 1980 per pand in het postcodegebied 6,5 vastgoedtransacties plaats. In 2 procent van de gevallen werd een pand op dezelfde dag nog doorverkocht.

In ruim 2000 panden in 1012 zijn in totaal bijna 4000 bedrijven gevestigd. In meer dan de helft van de panden is slechts één bedrijf gevestigd. Meer dan driekwart van de bedrijven heeft minder dan 10 werknemers in dienst. In 16 procent van de panden waarin een bedrijf is gevestigd, betreft dit een crimino-gene branche. De meest voorkomende zijn bordelen (32 procent), coffeeshops (22 procent), seksinrichtingen/automatenhallen (18 procent) en headshops/souvenirshops/minisupermarkten (15 procent). Van de bedrijven is 22 procent vergunningplichtig, ongeveer de helft daarvan betreft horeca. Aan de helft van de vergunningplichtige bedrijven zijn in de afgelopen jaren sancties opgelegd in verband met overtreding van de vergunning(en).

In driekwart van de vergunningplichtige bedrijven is slechts 1 exploitant actief. Het aantal leidinggevenden per bedrijf is hoger, bij 9 procent zelfs hoger dan 10. Onduidelijk is echter in hoeverre de registratie van leidinggevenden overeenkomt met de werkelijkheid. Exploitanten van een derde van de vergunningplichtige bedrijven zijn ook actief als exploitant van een ander vergunningplichtig bedrijf in Amsterdam. Bij bordelen bedraagt dit percentage 60. De meeste exploitanten zijn in het postcodegebied 1012 zelf actief. Leidinggevenden van bijna 60 procent van de vergunningplichtige bedrijven zijn ook actief als leidinggevende van een ander vergunningplichtig bedrijf in Amsterdam. Voor de criminogene branches is dit percentage nog iets hoger. Ook hier zijn de meeste leidinggevenden in het postcodegebied 1012 zelf actief.

Bij 18 procent van de vergunningplichtige bedrijven heeft een of meer exploitanten criminele antecedenten, bij 49 procent van de bedrijven geldt dat voor een of meer leidinggevenden.

Bij coffeeshops zijn deze percentages veel hoger. Kanttekening hierbij is dat ook lichtere vergrijpen zijn meegeteld. Voor de coffeeshops is een analyse uitgevoerd die zich richt op zwaardere misdrijven, zoals te lezen is in paragraaf 5.4.3.

In 5 procent van de vergunningplichtige bedrijven heeft ten minste één exploitant een verdachte transactie op zijn naam staan, in 13 procent geldt dit voor leidinggevendenden. In criminogene branches, met name coffeeshops, zijn de percentages meestal hoger. Ongeveer de helft van de panden in 1012 wordt (gedeeltelijk) gebruikt om te wonen, met gemiddeld 2 woningen per pand en 1,7 bewoners per woning. In 13 procent van deze panden staan volgens de Gemeentelijke Basisadministratie geen bewoners geregistreerd. In 5 procent van de panden in 1012 staan in de GBA bewoners ingeschreven, terwijl het pand volgens de gemeente niet wordt gebruikt om te wonen.

## » DE RISICOANALYSE

Op basis van de risicoclassificatie van panden in een kleine straat en aanvullende input van domeinexperts is via statistische technieken een risicoanalyse van de panden in postcodegebied 1012 uitgevoerd. Iets meer dan de helft van de panden die als 'hoog-risico' is aangemerkt, is door domeinexperts ook als zodanig geclassificeerd. De rest is zelfstandig door het algoritme aangebracht. De uitkomst van de risicoanalyse wordt niet sterk gestuurd door één of slechts enkele risico-indicatoren, maar door een samenspel daarvan.

Ruim de helft van de 'hoog-risico'-panden bevindt zich in het oude hart van het postcodegebied, bestaande uit de buurten Kop Zeedijk, Oude Kerk en omgeving, en Burgwallen Oost. Wanneer wordt ingezoomd op de criminogene branches in deze eerste analyse, behoort meer dan de helft van de coffeeshops tot de panden die als 'hoog-risico' zijn geclassificeerd. Ten aanzien van de bordelen en seksinrichtingen/automatenhallen geldt dit voor bijna de helft.

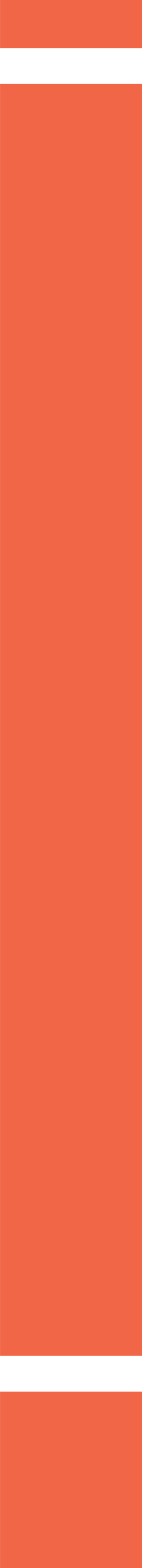
Verder omvat de verzameling 'hoog-risico'-panden de panden waarbij een ABC'er is betrokken, en ook een groot deel van de panden waarbij via de bedrijfsvoering verdachte transacties in beeld komen. Of de risicoklassen terecht aan de panden zijn toegekend, kan pas worden vastgesteld na verdiepende analyse.

1  
2  
3  
4  
5  
6**5•8•3 DE BEOORDELING VAN DE UITKOMSTEN**

Vanwege de lange aanloop van het ICT-project en uitloop in eerdere fasen van de ICT-pilots, die eerst moesten worden doorlopen alvorens de gebiedsscan kon plaatsvinden, had de uitvoering van de gebiedsscan haar beslag in de laatste maanden van het project Emergo. De analyse is daarom nadrukkelijk een 'scan', waarbij de mogelijkheden werden verkend om voor een grote hoeveelheid panden een risicoclassificatie uit te voeren.

Een eerste toets op kwaliteit van de uitkomsten was ingebouwd in de analyse, via de beoordeling van de eerste resultaten door domeinexperts. Deze beoordeling had nadrukkelijk ten doel om de analysemethode te helpen 'leren', en kon geen startpunt zijn voor actie of verdere operationele analyse op strafrechtelijk, bestuurlijk of fiscaal gebied met betrekking tot specifieke panden of personen. De juridische randvoorwaarden van het project zijn dusdanig dat dit niet toegestaan is op basis van de resultaten uit de ICT-matige gebiedsscan, dus ook niet op basis van het uiteindelijke resultaat van de risicoanalyse.

De uitvoering van de gebiedsscan geeft echter wel inzicht in de haalbaarheid van een dergelijke operatie, en de resultaten van de risicoanalyse bieden globale aanknopingspunten voor verdere analyse. Dat een dergelijk onderzoek in korte tijd kon worden uitgevoerd nadat het voorbereidende werk van gegevensverzameling, gegevensbewerking en implementatie van risico-indicatoren al grotendeels in eerdere ICT-pilots was gedaan, biedt goede perspectieven voor toekomstig onderzoek waarin het risicogehalte van objecten of subjecten moet worden bepaald. Om echt inzicht te krijgen in de risicovolle panden in het postcodegebied 1012 is het noodzakelijk om de risicoanalyse in een operationele setting uit te voeren, waarin het ook mogelijk is om verdiepende analyses uit te voeren. Benadrukt wordt echter dat de uitvoering daarvan zeer specialistische expertise vereist.



6

---

1  
2  
3  
4  
5  
6



# ALGEMEEN BESLUIT

De doelstelling van Emergo, zoals geformuleerd in het bijbehorende convenant, was tweeledig. Enerzijds moest dit project, onder meer door middel van een gebiedsscan, het zicht vergroten op de criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren in het postcodegebied 1012, anderzijds moest het concreet leiden tot geïntegreerde interventies om deze problematiek te bestrijden en in de toekomst te voorkomen. In de startnotitie die het vertrekpunt vormde van het convenant, werd bovendien verwoord dat zou worden geëvalueerd wat 'het gehele proces, inclusief de acties' feitelijk heeft opgebracht.

Het moge duidelijk zijn dat in de voorgaande hoofdstukken reeds volop is gepoogd om te verwoorden wat van deze driedelige doelstelling terecht is gekomen. Hieronder zullen de voornaamste uitkomsten van het project evenwel worden samengevat. In de eerste plaats zullen de ervaringen worden opgesomd die zijn opgedaan met de organisatie en werking van de overheid in het kader van Emergo. In de tweede plaats zal het algemene beeld van de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012 worden gepresenteerd zoals dat in de loop van dit project via de deelprojecten op een aantal punten vanzelfsprekend veel meer profiel heeft gekregen dan in beleidsstukken van het Van Traa-team en het Coalitieakkoord 1012 en in de bestaande criminografie van dit gebied.

Tot slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor de voortzetting van Emergo in de reguliere organisatie van de overheid in (de binnenstad van) Amsterdam.

1

2

3

4

5

6

## **6•1 DE ORGANISATIE EN WERKING VAN DE OVERHEID IN HET KADER VAN EMERGO**

Emergo kan worden beschouwd als een poging om verkokering in de aanpak van criminaliteit op te heffen door de overheden en diensten in de binnenstad van Amsterdam op basis van een convenant projectmatig in staat te stellen meer eenheid van actie te organiseren ten aanzien van ernstige misdaadproblemen in het postcodegebied 1012. In hoofdstuk 4 werd omstandig beschreven dat deze bundeling van krachten niet op stel en sprong kon worden gerealiseerd. Vooral het feit dat er geen gedeelde min of meer operationele analyse van die problemen bestond en ook niet meteen duidelijk was hoe zo'n analyse kon worden vervaardigd, bracht met zich mee dat het relatief veel tijd kostte om een onderzoeks- en actiestrategie te ontwikkelen die kon worden beschouwd als een adequate operationalisering van de doelstelling van Emergo.

Het feit dat deze strategie in de loop van het project tot twee keer toe werd bijgesteld, vormt bepaald geen bewijs voor mogelijke zwaktes van deze strategie, maar is een demonstratie van het lerend vermogen dat gaandeweg het project tot ontwikkeling kwam. Iets soortgelijks geldt trouwens voor het feit dat alle deelprojecten die in het kader van Emergo werden ontwikkeld in meerdere of mindere mate ook zijn afgerond. Dit bewijst immers dat bij alle betrokken partijen doorlopend de overtuiging heeft geheerst dat dit project te belangrijk was om het hier of daar los te laten. Al doende groeide trouwens het onderlinge vertrouwen, dat zo belangrijk is voor de goede dagelijkse werking van een zo gevoelig project als Emergo.

Hiermee is niet gezegd dat het eenvoudig was om de doelstelling van Emergo stap voor stap in praktijk te brengen. De benutting van de belangrijke juridische, organisatorische en technische mogelijkheden die in dit project werden geboden, verliep gecompliceerder dan op voorhand was bedacht. Het kostte behoorlijk veel tijd om uit te dokteren onder welke voorwaarden welke informatie kon worden gedeeld tussen de deelnemers aan Emergo. Verder duurde het vrij lang voordat de voorzieningen waren geïnstalleerd om — in aansluiting op de



handmatige onderzoeken — geautomatiseerde zoekacties te kunnen uitvoeren in (afslagen van) de gegevensbestanden van politie, gemeente en Belastingdienst. De noodzaak om de beschikbare middelen en mensen telkens opnieuw te prioriteren hadden onvermijdelijk consequenties voor de slagkracht binnen het project. En bij dit alles mag niet uit het oog worden verloren dat de aansturing van Emergo tot op zekere hoogte toch ook gecompliceerd was omdat de betrokken instellingen en diensten nu eenmaal niet in een bepaalde gezagsverhouding tot elkaar staan. Niet voor niets werd ook zij onderweg bijgesteld.

Uiteindelijk werden vijf specifieke deelprojecten en twee algemene deelprojecten gerealiseerd. De eerstbedoelde deelprojecten behelsden de doorlichting van drie straten, de doorlichting van de raamprostitutie, de doorlichting van de coffee-shops, de doorlichting van de hotelsector en de acties op bepaalde subjecten en objecten. De laatstbedoelde deelprojecten hadden betrekking op de identificatie van sleutelfiguren in het postcodegebied 1012 en op de doorlichting van dit gebied in haar geheel. Bovendien moet worden onderstreept dat diverse van deze deelprojecten eigenlijk dubbelprojecten waren: een handmatig project gevolgd door een ICT-project. Deze koppeling van projecten had tot doel om na te gaan of en, zo ja, hoe het mogelijk is om op geautomatiseerde wijze deugdelijke analyses te maken van misdaadproblemen in het postcodegebied 1012. Het is niet te veel gezegd dat deze proefneming heeft uitgewezen dat dit laatste inderdaad kan. Zij het met de niet onbelangrijke kanttekening dat ook in zulke gevallen nader handmatig onderzoek onontbeerlijk is om tot resultaat te kunnen komen.

In 6.2 wordt uiteengezet wat Emergo heeft opgeleverd aan inzicht in de misdaadproblemen in het postcodegebied 1012. Dit grotere inzicht is vanzelfsprekend een zeer belangrijke strategische voorwaarde om gericht een actieprogramma tegen de zware (georganiseerde) misdaad in dit gebied te kunnen opstellen. Hier past het om op te schrijven wat Emergo concreet heeft betekend voor de aanpak van deze misdaad in de voorbije jaren.

Het project heeft de betrokken overheden en diensten geleerd om op een (bestuurlijk, strafrechtelijk en fiscaal) geïntegreerde

1  
2  
3  
4  
5  
6

manier concrete criminele problemen in kaart te brengen en ze in goed onderling overleg en met wederzijdse bijstand doeltreffend op te lossen. Anders dan voorheen weten zij elkaar nu bij wijze van spreken blind te vinden, zowel bij de vergaring en uitwisseling van informatie als bij de planning en uitvoering van acties. Als gevolg van de eerdergenoemde beperkingen die de noodzaak tot prioriteren met zich meebrengt, zijn er op dit moment wel minder (strafrechtelijke en fiscale) acties afgerond dan aanvankelijk voor mogelijk werd gehouden.

In het kader van Emergo zijn tot op heden (april 2011) zes grote strafrechtelijke onderzoeken gestart, naar onder meer witwassen, drugshandel en mensenhandel. Hiervan zijn twee onderzoeken naar mensenhandel voor het verschijnen van het eindrapport afgerond en in het rapport beschreven. Daarnaast zijn tientallen controle- en handhavingsacties gehouden, onder meer in een aantal straten en onder massagesalons in het gebied. Los van de rechtstreeks uit het samenwerkingsverband gestarte onderzoeken in postcodegebied 1012 is er in het kader van het samenwerkingsverband ook informatie gedeeld in andere strafrechtelijke onderzoeken die, middels de verdachte of het object van onderzoek, een binding hadden met postcodegebied 1012. Zo is onder meer informatie gedeeld inzake een onderzoek naar een (inmiddels veroordeelde) witwasser, alsmede een opsporingsonderzoek naar witwassen gestart onder de vlag van Emergo, dat uiteindelijk om strategische redenen vooral buiten het 1012-gebied zijn beslag gaat krijgen.

De verwachting is dat binnenkort nog meer vergunningen ingetrokken zullen worden. Veel informatie wordt gestapeld, zodat in een later stadium de gevolgen pas zichtbaar zullen worden (in cijfers uit te drukken zijn). Bovendien begint de manier van werken van Emergo steeds meer in de organisaties van de grond te komen, waardoor informatie eerder wordt doorgegeven. Dit betekent ook een gezamenlijke inzet ten behoeve van toezicht die een preventieve werking heeft. Deels staat Emergo nog aan het operationele begin van de mogelijkheden.

Deze opsomming roept wellicht de vraag op wat deze interventies te maken hebben met de reductie van de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012. In sommige gevallen, zoals dit van de vrouwenhandel, is deze verbinding

duidelijk. In andere gevallen is zij minder direct en minder opzichtig, bijvoorbeeld bij de acties tegen de illegale en sommige legale hotels, tegen bepaalde coffeeshops en cafés, en tegen de massagesalons. Wat niet wil zeggen dat zij hierom in dit verband onbelangrijk zijn. Niet alleen worden op deze manieren de mogelijkheden ingeperkt om zware (georganiseerde) misdaad te bedrijven, maar ook de mogelijkheden om van die misdaad de vruchten te plukken.

In de ogen van sommigen gaat het hier wellicht niet om majeure interventies ten overstaan van de zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam. Mede als gevolg van de omstandigheden waarin Emergo moest worden opgestart en uitgevoerd, is dit tot op zekere hoogte zeker het geval; daarvoor waren deze interventies te beperkt in aantal en te zeer gericht op individuele gevallen. Mocht Emergo evenwel op de een of andere manier worden gecontinueerd, dan ligt de aanbeveling voor de hand om meer collectieve of stelselmatige acties te blijven uitvoeren.

Bij het bovenstaande moet verder worden aangetekend dat de zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam niet het massieve probleem vormt dat met enkele welgemikte zware interventies uit de wereld kan worden geholpen. Integendeel, zoals hieronder ook zal worden onderstreept: het is een veelvorming verschijnsel dat operationeel en infrastructureel door een hecht netwerk van personen en groepen in leven wordt gehouden en dat op tal van manieren is ingebed in het hart van de stad. Het is met andere woorden een fenomeen dat alleen kan worden overwonnen door een overheid die op vele actiefrenten niet versaagt, maar juist bereid is om langdurig en stelselmatig haar bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale middelen in te (blijven) zetten.

Hierbij moet bovendien in het oog worden gehouden dat de bestrijding van de zware (georganiseerde) misdaad in het kader van Emergo aansluit op de langetermijnstrategie van het stadsbestuur om door middel van de ruimtelijke herinrichting van de binnenstad een Topstad te maken van Amsterdam. En vanuit Emergo gezien kan het stadsbestuur alleen maar worden aangemoedigd om langs deze weg ook de criminogene infrastructuur voor georganiseerde misdaad in te perken, met name in de

# 6

sfeer van de prostitutie en de sfeer van de gedoogde verkoop van softdrugs, door vermindering van het aantal raambordelen en het aantal coffeeshops. Hoe beperkter en dus overzichtelijker deze infrastructuur wordt, des te minder gelegenheid voor georganiseerde misdaad en des te meer mogelijkheid om deze misdaad preventief en repressief op een doeltreffende manier onder controle te houden.

## 6•2 EEN BETER BEELD VAN DE ZWARE (GEORGANISEERDE) MISDAAD IN POSTCODEGEBIED 1012

De doorlichting van het postcodegebied 1012 vanuit een vijftal specifiekere deelprojecten en twee algemene projecten laat enerzijds zien hoe gevarieerd de problemen van criminogeniteit en criminaliteit in dit gebied zijn, en biedt anderzijds de mogelijkheid om de bevindingen die in het ene deelproject zijn gedaan te vergelijken met de uitkomsten in het andere deelproject. Met als resultaat dat weliswaar niet een volledig beeld wordt verkregen van alle misdaadproblemen in postcodegebied 1012, maar wel een doorsnede die inzicht biedt in de aard van die problemen en ook tot op individueel niveau houvast geeft voor operationele acties.

Deze doorsnede scherpt dus aanzienlijk het algemene beeld aan dat in hoofdstuk 3 op grond van de bestaande literatuur werd verschaft van de misdaadproblemen in het postcodegebied 1012, namelijk dat de zware (georganiseerde) misdaad zich hier operationeel in vele vormen manifesteert en/of infrastructureel is verankerd in vastgoed, bedrijven en personen. De veelvormigheid van die misdaad reikt inderdaad van vrouwenhandel, frauduleuze coffeeshops en illegale hotels tot wietteelt, belastingontduiking en witwasoperaties. Deze vormen van misdaad gaan soms samen, soms ook worden zij los van elkaar bedreven. Hun infrastructurale verankering is deels direct — bijvoorbeeld via de eigendom van prostitutiepanden en via de vergunningen voor raamverhuurbedrijven — en deels indirect — bijvoorbeeld via administratieve dienstverlening, via verberging van drugs in panden van derden of via doorsluizing van crimineel geld via bankkantoren.

Bekijkt men deze misdaad niet uit het oogpunt van de delicten die worden gepleegd, maar uit het oogpunt van degenen die ze begaan, dan heeft het er veel van dat de zware (georganiseerde) misdaad in postcodegebied 1012 — zeker in de wereld van de raamprostitutie en de branche van de coffeeshops — hoofdzakelijk wordt bedreven door personen en groepen die van Nederlandse origine zijn of die althans reeds geruime tijd in Nederland wonen. Met name in de vrouwenhandel is het beeld gevarieerder; hier zijn op operationeel niveau dikwijls zeker ook niet-Nederlanders bij betrokken. Duidelijk is dat met name personen en groepen uit Midden- en Oost-Europa hier geregeld in operationele zin bij betrokken zijn. Het is overigens niet uitgesloten dat de Chinese georganiseerde misdaad de hand heeft in (een deel van) de massagesalons.

Een belangrijke nuancerings van bovenstaand beeld is wel dat niet iedereen die op de een of andere manier is betrokken bij de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012, er evenveel toe doet. In de raamprostitutie, en zeker in de branche van de coffeeshops, zijn er personen en groepen die op uiteenlopende manieren (operationeel) sleutelrollen spelen dan wel (infrastructureel) sleutelposities innemen in deze sectoren. Zowel in de hotelsector als in het vastgoed zijn er evenwel ook personen en groepen actief die (mogelijk) langs illegale wegen sterke posities hebben verworven. Zoals al in hoofdstuk 3 werd opgetekend: zulke personen en groepen fungeren als spinnen in de criminele webben van Amsterdam, Nederland en de wereld. Waarbij het er overigens veel van heeft dat machtsposities gewoonlijk beperkt blijven tot de een of andere sector. Wie een machtspositie inneemt in de raamprostitutie, is niet meteen ook groot in de wereld van de coffeeshops of de hotelsector. Wat niet wil zeggen dat hier en daar geen overlappingen bestaan of verbindingen lopen. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat inkomsten uit de drugshandel via buitenlandse rechtspersonen worden geïnvesteerd in de aankoop van een Amsterdams hotel. En zo moet men ook willen zien dat in hotels escortprostitutie wordt bedreven, ook al is er op dit vlak geen sprake van contracten tussen escortbureaus en hotelexploitanten.

Hoe dan ook, de zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam is een probleem in veelvoud. Of nog

1

2

3

4

5

6

anders gezegd: een probleem met vele gezichten. Het probleem is dus niet dat een of enkele criminele groepen op een maffiose manier de illegale markten in de binnenstad domineren of illegale controle uitoefenen op de legale economische sectoren in haar schoot. Dit werd in het besluit van hoofdstuk 3 reeds verondersteld en deze stelling hoeft nu — na afloop van Emergo — niet te worden losgelaten. En het is om diverse redenen belangrijk om dit hier in alle duidelijkheid te poneren. Een van de redenen is dat het bewijs van het tegendeel een verstikkende doem zou leggen op het maatschappelijk leven in Amsterdam. Een andere reden is dat de veelvoudigheid van het probleem betekent dat het alleen kan worden tegengegaan met een strategie die even veelvoudig is. Simpele voorstellen om het probleem snel op te lossen sluiten niet aan op de realiteit ervan en bieden dus geen enkel soelaas.

Ter vermijding van misverstanden dient aan het bovenstaande in de eerste plaats te worden toegevoegd dat niet alle onregelmatigheden die in het kader van Emergo zijn getraceerd, moeten of kunnen worden gezien als evenzovele uitingen van zware (georganiseerde) misdaad. Dit zou getuigen van een al te extensieve interpretatie van dit begrip. Men denke bijvoorbeeld aan gebrekkige boekhoudingen in een aantal hotels of verbouwingen zonder vergunning in sommige panden. Maar omgekeerd is het wel zo dat zware (georganiseerde) misdaad — omdat die altijd is ingebed in plaatselijke samenlevingen — zich gewoonlijk ook manifesteert via op het eerste gezicht ‘gewone’ onregelmatigheden. Denk bijvoorbeeld aan de huisvesting van slachtoffers van vrouwenhandel in illegale woonsituaties.

Bij deze kanttekening sluit in de tweede plaats aan dat de branches die hierboven de revue zijn gepasseerd, niet allemaal in dezelfde mate te kampen hebben met problemen van zware (georganiseerde) misdaad. Waar deze problemen structureel inherent zijn aan de branche van de coffeeshops omdat zij uiteindelijk de gedoogde logistieke verkooppunten vormen van een overigens illegale branche, vormen zij in de raamprostitutie meer een endemisch verschijnsel en zijn zij in de hotelsector veeleer (soms zware) incidenten. En wat speciaal de branche van de coffeeshops betreft dient aan het bovenstaande te worden toegevoegd dat voor zover de growshops in de achterliggende wietsector worden gecontroleerd door criminele groe-

pen, ook de werking van deze branche maffieuze trekken vertoont.

In de derde plaats moet in alle duidelijkheid worden erkend dat in het kader van Emergo nog geen goed zicht is verkregen op de aard en omvang van de malafiditeit in het onroerend goed in de binnenstad. In diverse deelprojecten zijn zaken vastgesteld bij de financiering van vastgoed die argwaan wekken omdat zij rieken naar of lijken op witwassen; in een enkel geval is dit overigens ook aangetoond. Grote zorgen bestaan er ten aanzien van investeringen in onroerend goed vanuit China — geld waarvan de herkomst volstrekt onduidelijk is en dat wordt geïnvesteerd door personen van wie de antecedenten niet zijn na te gaan. Wat zorgen baart, zijn de opmerkelijk hoge bedragen die worden neergelegd voor aankopen, en de constructies die worden gebruikt om aan te kopen, namelijk via personen die bij nadere bestudering de schijn wekken slechts stroman te zijn. Maar deze voorbeelden vormen onvoldoende grondslag voor algemene uitspraken over de werkelijke toedracht in het postcodegebied 1012 op dit punt. Hiervoor is meer stelselmatig en diepgaand onderzoek nodig.

Dat hier met enige reserve wordt gerapporteerd over de aard van de zware (georganiseerde) misdaad in postcodegebied 1012 heeft vanzelfsprekend alles te maken met het feit dat niet alle relevante sectoren (horeca, kansspelen et cetera) in dit project zijn betrokken en dat in de mate waarin zij hierin wel zijn doorgelicht, niet alle mogelijke operationele acties werden uitgevoerd, en in de mate waarin ze wel werden opgestart, de acties nog niet zijn afgerond. Hiermee is meteen onderstreept dat de rechtshandhaving in postcodegebied 1012 niet altijd de prioriteit krijgt van de bevoegde gremia die ze nodig heeft, zowel waar het gaat om de analyse van problemen als waar het gaat om hun daadwerkelijke (bestuurlijke, strafrechtelijke en/of fiscale) aanpak. Een ander probleem dat in tweede orde heeft gespeeld, is het probleem van de te beperkte bevoegdheden. Dit heeft zich op een heel herkenbare manier met name voorgedaan in de controles van de massagesalons. Meer verborgen speelt het evenwel ook, zoals al in hoofdstuk 4 werd geconstateerd, in het aanverwante probleem van de voortgezette toepassing van bevoegdheden. Geregeld bleek het niet mogelijk om — ondanks de vaststelling van omstandigheden die te denken gaven over

# 1 2 3 4 5 6

wat er werkelijk aan de hand was — de overstap te maken van toezicht en/of controle naar een verdachte dan wel een verdenking in de strafvorderlijke zin van het woord.

Bovenstaande problemen mogen overigens niet het beeld oproepen dat zij grotelijks ten nadele van Emergo zijn gegaan. Het tegendeel is in zekere zin het geval, want het is juist dankzij Emergo dat die problemen hier met zo veel klem naar voren kunnen worden gebracht. Juist de versterking van de samenwerking tussen de betrokken instellingen en diensten maakte het mogelijk om meer te zien en ook om meer te doen dan normaal. Verder moet in dit verband worden onderstreept dat met name het ICT-project in relatie tot bepaalde categorieën hotels, tot bepaalde straten en tot sleutelpersonen en ABC'ers de meerwaarde van geautomatiseerde onderzoeken — voorafgegaan en gevolgd door handmatige onderzoeken — heeft laten zien. Deze aanpak moet dus ook in de toekomst worden volgehouden.

## 6.3 DE AANBEVELINGEN VOOR DE REGULIERE VOORTZETTING VAN EMERGO

De afronding van Emergo per 1 juli 2011 is één, de voortzetting ervan na dit tijdstip in het kader van de staande organisaties is twee. Er zijn zeer goede redenen om deze tweede stap ook te zetten. Hoewel drie jaar een lange looptijd lijkt voor een project, is het om redenen die uitgebreid in dit rapport zijn beschreven erg kort gebleken om grote (strafrechtelijke) onderzoeken te kunnen opstarten en af te ronden. Onderzoeken die essentieel zijn om lacunes in de kennis over de criminaliteit in het gebied verder in te vullen. Nog lopende onderzoeken zullen niet voor het verschijnen van dit rapport zijn afgerond, waardoor de resultaten helaas niet konden worden beschreven. Er is ook veel materiaal verzameld dat vervolgonderzoek verdient, zowel strafrechtelijke als bestuurs- of fiscaalrechtelijk. Tot slot zijn, om redenen die uitgebreid zijn beschreven, nog veel zaken en branches niet onderzocht, zoals de toevloed van buitenlands vermogen van onduidelijke herkomst of de horeca in het gebied. De problemen met zware (georganiseerde) misdaad in het hart van de stad, laat staan in de stad als zodanig, heeft men dan ook



bepaald nog niet onder de knie. Het zou kortzichtig zijn om de voorzieningen, de ervaringen en de inzichten die in Emergo zijn verzameld, niet verder structureel te benutten om die problemen meer en beter de baas te worden. De hamvraag is natuurlijk hoe dit zou moeten of zou kunnen of zou moeten kunnen.

Ten eerste moet de mogelijkheid om informatie te delen en geïntegreerd samen te werken op de wijze waarop dat binnen Emergo mogelijk was, worden gecontinueerd, gelet op de enorme meerwaarde die Emergo daarin heeft laten zien. Daartoe zou de werkwijze van Emergo onder de werking van het convenant van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland (RIEC-NH), waar de belangrijkste Emergo-partners bij zijn aangesloten, moeten worden ondergebracht. Dit moet uiterlijk per 1 januari 2012, als het nieuwe RIEC-convenant in werking zal treden, zijn geregeld. Tot die tijd zal het huidige RIEC-convenant, al dan niet met aanpassingen, of, als dat niet blijkt te kunnen, een voortzetting van het huidige Emergo-convenant tussen de lokale partners uitkomst moeten bieden.

Structurele borging van de Emergo-werkwijze maakt het mogelijk om in voorkomende gevallen de werkzaamheden uit te breiden tot Amsterdam in zijn geheel. Het feit dat de criminele en/of legale nering van een aantal sleutelfiguren in het Wallengebied zich uitstrekt over de hele stad, pleit hier in elk geval erg voor. Een even goed argument voor structurele implementatie van de werkwijze is natuurlijk dat zich in andere delen van de stad evenzeer ernstige problemen (kunnen) voordoen die enkel met een Emergoachtige aanpak op een doeltreffende manier kunnen worden aangepakt.

Ten tweede zouden binnen het kader van het RIEC-NH en de Amsterdamse driehoek afspraken gemaakt moeten worden voor bijvoorbeeld de komende vier jaar, bij voorkeur binnen de prioriteitsafspraken van het RIEC-NH en het Regionaal Veiligheidsplan 2011–2015. Totdat er uitgewerkte afspraken zijn gemaakt voor voortzetting, maar uiterlijk tot 1 januari 2012, zal het huidige projectteam in onderlinge samenspraak de werkzaamheden waar mogelijk blijven voortzetten en kennis en ervaring inzake de samenwerking overdragen, zowel binnen de eigen organisaties als daarbuiten. Dat geeft de mogelijkheid om zonder onderbreking geïntegreerd te blijven interveniëren in de proble-

1  
2  
3  
4  
5  
6

men van zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012. Enerzijds zou ruim baan moeten worden gegeven aan de gerichte geïntegreerde aanpak van problemen zoals die in het raam van de diverse deelprojecten concreet naar voren zijn gekomen. Anderzijds is het duidelijk dat bepaalde sectoren die in Emergo grotendeels buiten beschouwingen zijn gebleven, nadere analyse behoeven. Hierbij kan worden gedacht aan delen van de horeca, aan de grijze economie (belwinkels, minisupermarktjes, nachtwinkels, souvenirshops et cetera) en aan de kansspelsector.

Daarbij is het van groot belang nadrukkelijk te regelen dat in grotere onderzoeken op voorhand afspraken worden gemaakt over samenwerking op het gebied van informatiedeling en operationele afstemming tussen de verschillende organisaties. Immers, in het strafrechtelijke onderzoek naar mensenhandel is zeer duidelijk gebleken dat deze samenwerking, met op elkaar aansluitende bestuurlijke handhaving en opsporingsmiddelen, uitermate effectief is geweest, zowel voor het strafrechtelijk onderzoek als voor het bestuurlijk en fiscaal optreden. Het samengaan van handhaving en opsporing heeft in Emergo zijn meerwaarde aangetoond en moet in de toekomst zo veel mogelijk worden toegepast. Daartoe dient geregeld te worden dat bij projectvoorstellen die worden ingebracht in de justitiële overleggen een vaste check wordt opgenomen ter beoordeling of integrale samenwerking en informatiedeling conform Emergo kan plaatsvinden. Betrokkenheid van gemeente en Belastingdienst bij de besluitvorming in een zo vroeg mogelijk stadium is een voorwaarde voor goede samenwerking en zal daarbij gewaarborgd moeten zijn.

Voorts is het wenselijk dat de technische voorzieningen die zijn geschapen voor Emergo worden gecontinueerd op een plaats waar zij voortaan door — bij voorkeur — vaste analisten uit de diverse diensten kunnen worden gebruikt om geïntegreerde analyses te maken van criminele ontwikkelingen in de stad, om te beginnen analyses die voortbouwen op de deelprojecten die in het kader van Emergo zijn gemaakt. In samenhang met de handmatige onderzoeken hebben de ICT-analyses hun meerwaarde bewezen. De vervaardiging van deze analyses vraagt om analisten die niet alleen technisch-methodisch, maar

ook inhoudelijk en operationeel hooggekwalificeerd zijn. Continuerend van de ICT-huishouding van Emergo brengt echter aanzienlijke kosten met zich mee. Vandaar dat de gedachte uitgaat naar onderbrenging bij het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), die de analysetechnieken van Emergo niet alleen in 1012, maar ook elders in het land zou kunnen inzetten.

In het licht van het voortdurende allocatievraagstuk met betrekking tot capaciteit voor de uitvoering van strafrechtelijke en fiscale onderzoeken is het in elk geval van groot belang dat er voldoende opsporingscapaciteit wordt gereserveerd voor veelomvattende onderzoeken. Hierbij geldt als belangrijke voorwaarde dat er geen verdere beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld door bezuinigingsmaatregelen, aan de thans beschikbare rechnercapaciteit van de politie. Niet minder belangrijk is het om voldoende capaciteit te reserveren voor de stelselmatige uitoefening van toezicht en controle. Binnen het RIEC en de driehoek dienen in ieder geval afspraken te worden gemaakt over het optimaal benutten en op elkaar afstemmen van bestaande capaciteit. Zo zouden in het geval van opsporingsonderzoeken die hun oorsprong of einde vinden in het gebied, te allen tijde aansluiting moeten worden gezocht bij partners van de gemeente en Belastingdienst om effectiever optreden mogelijk te maken en verder te bouwen aan de gemeenschappelijke informatiepositie ten opzichte van het gebied. Eerder is al aangegeven op welke wijze dit effectief kan worden bewerkstelligd.

Ten derde is een aantal regelgevende initiatieven op hun plaats. Het is haast een voorwaarde dat zeker in kwetsbare gebieden als het postcodegebied 1012 de overheid feitelijk als één overheid moet opereren en zich ook zo veel mogelijk naar dit uitgangspunt moet gedragen. Er bestaat nu bijvoorbeeld vaak grote onzekerheid over de uitwisseling van informatie tussen diverse instellingen en diensten, in de hand gewerkt door de veelvoud aan privacyregelingen in sectorale wetten. Emergo heeft laten zien dat er veel kan, maar ook dat het eenvoudiger zou moeten, zodat de veelal onterechte angst voor overtreding van privacyregels niet langer een verlamme uitwerking zal hebben op onderlinge samenwerking. De praktijk om samen-

1

2

3

4

5

6

werking en — vooral — deling van informatie per project uit te onderhandelen in uitgebreide convenanten kan dan hopelijk ook tot het verleden gaan behoren.

In de sfeer van de bevoegdheden kan in het bijzonder worden gedacht aan een verruiming van de toepasbaarheid van de Wet Bibob tot allerlei bedrijvigheden in de sfeer van de grijze economie. De uitbreiding van de Wet Bibob, die op 21 februari 2011 werd aangekondigd door de minister van Veiligheid en Justitie, tot onder meer de screening van vastgoedtransacties en evenementen, kan worden toegejuicht als een stap in de goede richting. Er is echter, gelet op de ervaring in Emergo dat criminele activiteiten zich verplaatsen van branches met vergunning naar vergunningvrije branches, behoefte aan uitbreiding van de mogelijkheden van de Wet Bibob naar vergunningvrije branches zoals souvenirwinkels, minisupermarkten en dergelijke. Deze uitbreiding, die eerder wel werd voorzien, is echter uit het oorspronkelijke wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet Bibob gehaald. De mogelijkheid zou opnieuw moeten worden ingevoerd.

Gelet op de uitkomsten van het onderzoek naar de coffeeshops wordt aanbevolen om de screening van exploitant en leidinggevenden uit te breiden naar alle medewerkers, de eisen ten aanzien van slecht levensgedrag aan te scherpen en raadpleging van het strafregister mogelijk te maken. Daarnaast wordt aanbevolen om de coffeeshops — ook buiten 1012 — de komende jaren gefaseerd te laten doorlichten door het Coördinatiebureau Bibob van het Van Traa-team in samenwerking met de stadsdelen, de politie en het Openbaar Ministerie. De problematiek van de achterdeur vraagt om verder onderzoek naar de banden tussen de georganiseerde hennepcultuur en de coffeeshopsector.

Voorts moet worden gedacht aan de inzet en introductie van proactievere bestuurlijke bevoegdheden in bepaalde economische sectoren, zowel om makkelijker en sneller misstanden op het spoor te kunnen komen, als om de overstap te kunnen maken van toezicht en controle naar opsporing. Hierbij moet met name worden gedacht aan de inzet van anonieme controles dan wel pseudoklanten. Bovendien is in dit verband de discussie onontkoombaar over een vereenvoudigde regeling van het verkennend opsporingsonderzoek zoals die nu conform de aan-

bevelingen van de commissie-Van Traa in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen. De regeling is in de praktijk zo ingewikkeld dat zij zo goed als nooit wordt toegepast. Een vereenvoudigde regeling kan ertoe bijdragen dat het verkennend onderzoek vaker kan worden ingezet voor onderzoek naar criminele fenomenen.

Tevens is in de discussies binnen Emergo over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de rechtshandhaving de vraag gerezen of het niet mogelijk zou moeten worden gemaakt om de camera's die in het Wallengebied zijn geïnstalleerd en onder het toezicht van de politie worden gehanteerd, waar en wanneer het nodig is ook te gebruiken voor de bestuurlijke, fiscale en/of strafrechtelijke vergaring van gegevens of bewijzen omtrent het doen en laten van personen en bedrijven in dit gebied. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de telling van klanten bij een bepaalde coffeeshop met het oog op de heffing van belastingen, of aan de registratie van gedragingen van individuele personen die het vermoeden wekken dat zij betrokken zijn bij het plegen van ernstige strafbare feiten.

Ten vierde heeft Emergo evenwel laten zien dat het hier en daar niet alleen een kwestie is van te beperkte bevoegdheden, maar — in een aantal gevallen althans — ook een probleem van te veel mogelijkheden voor personen om hun financiële posities en transacties zodanig te verheimelijken dat het heel moeilijk te achterhalen is of er crimineel of zwart geld in het spel is. Deze mogelijkheden zouden drastisch moeten worden ingeperkt. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het feit dat het mogelijk is om door middel van het gebruik van buitenlandse rechtspersonen, cv's en stichtingen te verhullen wie feitelijk de belanghebbende(n) en financier(s) zijn bij vastgoedtransacties op Nederlands grondgebied; zelfs de fiscus weet in deze gevallen niet om wie het gaat. De aangekondigde uitbreiding van de Wet Bibob tot vastgoedtransacties waarbij de overheid als civiele partij is betrokken, is in het licht hiervan een forse stap in de goede richting.

Een belangrijk punt in dit verband is ook dat er nog steeds geen openbaar register van bv's en nv's is waarin met naam en toenaam de eigenaren en andere belanghebbenden van coffeshops worden vermeld. Hierbij sluit aan dat het onmogelijk zou moeten worden gemaakt dat bij het Kadaster en de Kamer van

# 6

Koophandel juridische constructies passeren waarbij uit bedrijfseconomisch of fiscaal oogpunt de eigendom onverklaarbaar is en/of waarbij de werkelijke eigenaar onbekend blijft.

Echter, met het bekend worden van de ware identiteit van belastingplichtigen die zich bedienen van dergelijke eigendomsconstructies, is het probleem van het verhuuld investeren van zwart geld nog niet opgelost. Het in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde bezitsvermoeden (art. 3:119, tweede lid, BW) verhindert namelijk rechtstreeks beslag ten laste van de belastingsschuldige die zijn zwarte geld heeft geïnvesteerd in registergoederen welke op naam van een derde (natuurlijk persoon of rechtspersoon) zijn gezet. Hierdoor kampt de Belastingdienst bij de invordering van openstaande belastingsschulden van de zwartgeldbezitter met het probleem dat verhaal op onroerende zaken of grote schepen waarbij de eigendom op naam van een stroman geregistreerd staat, nauwelijks mogelijk is. Het verdient aanbeveling om deze sterke wettelijke bescherming van de vastgoed-‘eigenaar’ in misbruiksituaties aan te passen, in die zin dat de ontvanger van de Belastingdienst zich bij de uitvoering van zijn taak eenvoudiger moet kunnen verhalen op registergoederen op andermans naam (bijvoorbeeld door een omkering en verzwaring van de bewijslast in te voeren in de Invorderingswet 1990 indien de papieren ‘eigenaar’ geen of onjuiste informatie aan de ontvanger verschaft). Op deze wijze wordt beter aangesloten bij de realiteit en zou daadwerkelijk een einde kunnen worden gemaakt aan dergelijke verhaalsconstructies.

Tot slot is een zeker zo belangrijke kwestie in dit verband dat overheidsinstellingen opnieuw zonder betaling toegang moeten krijgen tot de basisregistraties van het Kadaster en Kamer van Koophandel; instanties die — het dient te worden opgemerkt — immers als monopolisten informatie verzamelen op grond van een wettelijke, publieke taak. Zonder onbetaalde toegang tot deze registraties is het — dit is in Emergo gebleken — minder goed mogelijk om territoria, branches en groepen personen door te lichten.

## NOTEN

- 1 Tweede Kamer, 2007–2008, 28684, nr. 119.
- 2 Tweede Kamer, 2007–2008, 29911, nr. 10. Zie voor de totstandkoming van de bestuurlijke of, beter gezegd, de geïntegreerde aanpak van zware (georganiseerde) misdaad in Amsterdam onder meer C. Fijnaut (red.), *De bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam*, Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2001, en D. van Daele, T. Kooijmans, B. van der Vorm, K. Verbist & C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn; de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 11–39.
- 3 Gemeente Amsterdam, *Grenzen aan de handhaving; nieuwe ambities voor de Wallen*, Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2007. Zie in dit verband ook L. Asscher, *De ontsluitende stad*, Amsterdam, Bert Bakker, 2010, 29–46.
- 4 Tweede Kamer, 1995–1996, 24072, 126.
- 5 Strategienota Coalitieproject 1012 Hart van Amsterdam, inclusief de raadsbesluiten en aangenomen moties van het stadsdeel Centrum en de centrale stad van Amsterdam, Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2009.
- 6 De bezuinigingen dwingen op dit ogenblik wel tot een zekere heroverweging van het gevoerde beleid. Zie B. Middelburg, ‘Zuivering Wallen stokt’, *Parool.nl*, 11.12.2010.
- 7 Zie ook het stuk: Resultaten consultatieronde concept strategienota 1012, Gemeente Amsterdam, Bestuurlijk overleg, 3 maart 2009.
- 8 Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, Publicaties Stadsdeelbestuur 2010, *Programmaakkoord 2010–2014*, 13 april 2010–15.
- 9 Zie bijvoorbeeld het bericht over de Molensteeg (‘de crimineelste straat van Amsterdam’) en het bijbehorende interview met wethouder L. Asscher (deze zegt hierin vastbesloten te zijn de Molensteeg ‘te ontdoen van gewetenloze criminelen en vrouwenhandelaren’) in *Parool.nl*, 24.12.2010.
- 10 Zie bijvoorbeeld H. Schutten, P. Vugs & B. Middelburg, *Hells Angels in opmars*, Amsterdam, Monitor, 2004; M. Husken & H. Lensink, *Handboek Holleeder; wie is wie in het proces van de eeuw*, Amsterdam, Balans, 2007; B. Middelburg & P. Vugs, *De oorlog in de Amsterdamse onderwereld*, Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2006; en W. Marsden & J. Sher, *Helse engelen; alles over de criminele praktijken van de Hells Angels*, Amsterdam, Luitingh-Sijthoff, 2010.
- 11 Zie onder meer H. Lensink & M. Husken, ‘Crimineel geld 11: de slag om de Wallen’, *Vrij Nederland*, 12 maart 2009.
- 12 Stadsdeel Centrum, *Trendrapport 2008/2009 Amsterdamse binnenstad*, Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2009.
- 13 Bureau Stedelijke Planning, *Economische visie Amsterdam 1012*, Gouda, 2008.
- 14 Werkgroep Toekomstperspectief, *Toekomstbeeld 1012: Hart van Amsterdam*, Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2008.
- 15 Voor een ouder voorbeeld van een dergelijke ‘carrousel’, zie C. Fijnaut, *Officier van Justitie v. de bende van de Miljardair*, Antwerpen-Arnhem, Gouda Quint, 1994.
- 16 Bestuursdienst, *Openbare orde en veiligheid in Amsterdam; de Directie OOV in actie*, Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 2009.
- 17 S. Flight & P. Hulshof, *Cameratoezicht bekeken; evaluatie cameratoezicht Amsterdamse Wallen en Nieuwendijk (2008–2010)*, Amsterdam, DSP-Groep 2010, 64–65.
- 18 Bovenregionaal Rechercheoverleg, *Jaarverslag 2009*, ‘s-Hertogenbosch, 2010, 64–69.

- 19 Recent heeft met name Toine Spapens nader onderzoek gedaan naar illegale kansspelen in Nederland. Zie van zijn hand: *Joker; de aanpak van illegale casino's in Nederland*, Den Haag, Boom, 2008, en *Valse bingo's; illegale bingo's en de regulering van kansspelen*, Den Haag, Boom, 2010.
- 20 Dit heeft veel te maken met het feit dat het gewoonlijk niet eenvoudig is om adequate gegevens te verzamelen over dergelijke problemen. Zie in dit verband onder meer het fameuze artikel van G. T. Marx, 'Notes on the discovery, collection and assessment of hidden and dirty data', in: J. Schneider & J. Kitsuse (eds.), *Studies in the sociology of social problems*, Norwood, Ablex Publishing Corp., 1984, 78-113.
- 21 Zie bijvoorbeeld D. Hobbs, 'Going down the glocal: the local context of organised crime', *The Howard Journal*, 1998, nr. 4, 407-422, en H. van de Bunt & E. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag, WODC, 2007, 88-95.
- 22 Zie onder meer V. Volkov, *Violent entrepreneurs; the use of force in the making of Russian capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 2002, en F. Varese, *The Russian mafia; private protection in the new market economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001. Verder verschijnen er — niet toevallig, gelet op de belangen van Duitsland in Rusland — vooral in de Duitse media regelmatig berichten over de gewelddadige maffioze praktijken in Rusland, bijvoorbeeld: J. Voswinkel, 'Bedroht en weggesperd; wie korrupte Staatsanwälte, geschmierte Polizisten und andere Kriminelle Russische Unternehmer schikanieren', *Zeit-Online*, 14.11.2010, en B. Bidder, 'Mafia-brigaden terrorisieren Russlands Provinz', *Spiegel-Online*, 30.11.2010.
- 23 A. Blok, *The mafia of a Sicilian village, 1860-1960; a study of violent peasant entrepreneurs*, Cambridge, Polity Press, 1975; D. Gambetta, *The Sicilian mafia; the business of private protection*, London, Harvard University Press, 1993; L. Paoli, *Mafia brotherhoods; organized crime, Italian style*, Oxford, Oxford University Press, 2003; en R. Saviano, *Gomorra; een reis door het imperium van de camorra*, Amsterdam, Rothschild & Bach, 2007.
- 24 Het artikel van R. Sciarra, 'Mafia and civil society: economical-criminal collusion and territorial control in Calabria' werd gepubliceerd in: J.-L. Briquet & G. Favarel-Garrigues (eds.), *Organized crime and states; the hidden face of politics*, New York, Palgrave, 2010, 173-196.
- 25 Zie onder meer J. Jacobs, Ch. Panella & J. Warthington, *Busting the mob; United States v. Cosa Nostra*, New York, New York University Press, 1994, en J. Jacobs, C. Friel & R. Radick, *Gotham unbound; how New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York, New York University Press, 1999.
- 26 De inbeschuldigingstellingen zijn verkrijgbaar via de website van het Amerikaanse ministerie van Justitie ([www.justice.gov/opa/lacosanostra.htm](http://www.justice.gov/opa/lacosanostra.htm)). Voor een journalistieke samenvatting zie W. Rashbaum, 'FBI and police arrest more than 100 in mob sweep', *The New York Times*, 20.1.2011.
- 27 Vergelijk Ko-Lin-chin, *Chinatown gangs; extortion, enterprise & ethnicity*, New York, Oxford University Press, 1996; en Sh. Zhang, *Chinese human smuggling organizations; families, social networks and cultural imperatives*, Stanford, Stanford University Press, 2008. Het bedoelde artikel van hun hand is: 'Snakeheads, mules and protective umbrellas: a review of current research on Chinese organized crime', *Crime, Law and Social Change*, 2008, nr. 50, 177-195. Zie verder ook Y. Kong Chu, *The triads as business*, Londen, Routledge, 2000.
- 28 Zie Th. Ohlemacher, 'Racketeering and restaurateurs in Germany; perceived deficiencies in crime control and effects on confidence in democracy', *British Journal of Criminology*, 2002, 60-76, en N. Tilley & M. Hopkins, 'Organized crime and local businesses', *Criminology and Criminal Justice*, 2008, jrg. 8, 443-459.
- 29 Men leze T. Spapens, *Interactie tussen criminaliteit en opsporing; de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*, Antwerpen, Intersentia, 2006, en T. Spa-



- pens & C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn; de problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en de grensoverschrijdende politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking*, Antwerpen, Intersentia, 2005.
- 30 Zie C. Morselli, *Inside criminal networks*, New York, Springer, 2009. Verder kan in dit verband worden gewezen op de ervaringen die in de tweede helft van de jaren negentig werden opgedaan bij het Kernteam Zuid-Nederland waarbij ('onder aanvoering van prof. dr. C. Fijnaut') een strategische leidraad plus een 'raster' werden ontwikkeld om in strafrechtelijke onderzoeken van meet af aan ook de logistiek van de betrokken vormen van georganiseerde criminaliteit (geldstromen, dekmantelfirma's, corruptie, adviseurs en dienstverleners) in beeld te brengen, met het doel om meteen ook de lokale overheid en de Belastingdienst in positie te brengen voor het nemen van bestuurlijke en fiscale maatregelen. Zie G. van Gestel, 'Onderzoekskeuzes grootschalige rechercheonderzoeken', *Het Tijdschrift voor de Politie*, 1999, nr. 3, 9-13.
- 31 C. Morselli, 'Hells Angels in springtime', *Trends in Organized Crime*, 2009, nr. 9, 145-158. Voor wat de ontwikkelingen in Duitsland betreft, zie o.m. M. Deggerich, 'Bombe für den Boss; Ende eines Waffenstillstands: mit neuer Brutalität kämpfen die Rockerbanden Hells Angels und Bandidos um ihren Einfluss im Rotlicht- und Drogenmilieu', *Spiegel-Online*, 27.7.2009, en Ch. Kröger, 'Das Netzwerk der Höllenen-gel', *Zeit-Online*, 20.5.2010.
- 32 Voor wat de bedoelde zwendel betreft leze men V. van der Boon & G. van der Marel, *De vastgoedfraude*, Amsterdam, Nieuw Amsterdam, 2009. Het rapport van B. Unger werd geschreven op verzoek van het ministerie van Financiën.
- 33 B. Unger e.a., *Detecting criminal investments in the Dutch real estate sector*, Den Haag, ministerie van Financiën, 2010.
- 34 H. Ferwerda e.a., *Malafide activiteiten in de vastgoedsector; een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, Amsterdam, SWP, 2007. Zie in dit verband ook T. Berkhout & R. Jeurissen, *Net werken en netwerken*, Breukelen, Nyenrode Business Universiteit, 2009.
- 35 B. van Gestel e.a., *Vastgoed & fout; een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector*, Den Haag, WODC, 2008.
- 36 Zie voor het rapport van de Werkgroep verwevenheid onder- en bovenwereld: Tweede Kamer, 2008-2009, 29911, 13-14.
- 37 Vgl. het artikel van de Amsterdamse officier van justitie J. van Leijen, 'Verhullen en verbergen; de belemmering van het verschoningsrecht bij de bestrijding van door misdaadgeld besmet vastgoed', *Trema*, 2010, nr. 10, 502-506 (met commentaar van de Bossche deken H. van Dijk). Zie verder ook bijvoorbeeld F. Lankhorst & J. Nelen, *Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit*, Amsterdam, Vrije Universiteit, 2004.
- 38 H. van de Bunt e.a., *Misbruik van buitenlandse rechtspersonen; een verkennend onderzoek naar de aard, omvang en ernst van misbruik van buitenlandse rechtspersonen in Nederland*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007, en H. van de Bunt e.a., *Overheidstoezicht op buitenlandse rechtspersonen*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2008.
- 39 Zie Rechtspraak.nl, LJN: BJ646, Gerechtshof Amsterdam, datum uitspraak: 03.07.2009.
- 40 HR 12 10 2010; 09/92603; rechtspraak.nl LJN: BN 0526
- 41 I. van Leiden, E. de Vries Robbé & H. Ferwerda, *Je bedrijf of je leven; aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, Amsterdam, SWP, 2007, 61.
- 42 Zie Rechtspraak.nl, LJN: AZ3828, 06.12.2006, Rechtbank Amsterdam.
- 43 Voor de genoemde en niet-genoemde gevallen zie Rechtspraak.nl: LJN: BN0717, LJN: BM8645, LJN: BH7998, LJN: B12099, LJN: BB6469, LJN: BA5809 en LJN: AQ6822.
- 44 Zie F. Bovenkerk, *Bedreigingen in Nederland*, Amsterdam, Augustus, 2005, 106-135, 203-219.
- 45 Zie onder meer ook de beknopte schets in S. Biesma e.a., *Verboden bordelen; evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie*, Groningen, Intraval, 2006, 117-147.
- 46 De schaarste aan onderzoek over andere

- (raam)prostitutiegebieden is de reden waarom het niet mogelijk is om deugdelijke vergelijkingen te maken tussen de toestand in het Wallengebied en soortgelijke gebieden. Zie niettemin onder meer N. Tromp e.a., *Inventarisatie raamprostitutiemarkt gemeente Groningen*, Groningen, IntraVal, 2009.
- 47 Zie bijvoorbeeld R. van Hulst, *Uit het leven; de wereld van de Amsterdamse Wallen*, Den Haag, SDU, 1993.
  - 48 Zie onder meer J. van Slobbe, *Bijdrage tot de geschiedenis en de bestrijding der prostitutie in Amsterdam*, Amsterdam, Scheltema en Holkema's Boekhandel, 1937; K. Groen, *Misdaad in de hoofdstad; rechercheur K. Groen over het werk van de zedenpolitie*, Den Haag, Bert Bakker, 1962; en L. van Nie, *Recherche-Zedenpolitie*, Amsterdam, Strenght, 1964. Zie verder ook C. Koring, *Bureau Warmoesstraat*, Den Haag, BZZTôH, 2000.
  - 49 F. Hartsuiker, *De souteneur in het Nederlandse recht*, Den Haag, Bert Bakker, 1965, 37-87.
  - 50 J. Groothuyse, *Het menselijk tekort van de pooier*, Amsterdam, Wetenschappelijke Uitgeverij, 1973.
  - 51 J. Groothuyse, *De arbeidsstructuur van de prostitutie*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1970, 191.
  - 52 B. Middelburg, *De mafia in Amsterdam*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1988.
  - 53 M. Punch, *De Warmoesstraat; politiewerk in de binnenstad*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1983.
  - 54 S. van der Poel, *In de bisnis; professionele jongensprostitutie in Amsterdam*, Arnhem, Gouda Quint, 1991.
  - 55 L. van Mens, *Prostitutie in bedrijf; organisatie, management en arbeidsverhoudingen in seksclubs en privéhuizen*, Rotterdam, s.a., 1992.
  - 56 Eysink Smeets & Etman, *Escort in Amsterdam; een onderzoek naar aard en omvang van escortservices in de gemeente Amsterdam*, Den Haag, 2000.
  - 57 M. Eysink Smeets e.a., *Escort in Amsterdam revisited; een beeld van de Amsterdamse escortbranche anno 2007*, Amsterdam, 2007.
  - 58 A. van Wijk e.a., *Kwetsbaar beroep; een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*, Beke, 2010, 91-110. Wie — ter vergelijking — een beeld van de situatie in een andere grote stad wil hebben, kan onder meer terecht bij: M. Goderie & H. Boutelier, *Prostitutie in Rotterdam*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2006.
  - 59 Zie het hiervoor genoemde rapport van Van Wijk e.a., 138-140.
  - 60 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel; zevende rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag, 2009. In het licht van deze opmerkingen is het te begrijpen waarom de korpschef van het KLPD, R. Bik, op 4 januari 2011 in zijn nieuwjaarstoespraak bekendmaakte dat het korps het voornemen heeft om in 2011 samen met de hotelbranche mensenhandel te zullen gaan bestrijden (Parool Online, 4.1.2011).
  - 61 Vgl. Korps Landelijke Politiediensten, *Mensenhandel; deelrapport criminaliteitsbeeld-analyse 2007*, Zoetermeer, 2008, 45-53.
  - 62 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, *Mensenhandel — smokkel in een schijn van wettelijkheid; jaarverslag 2009*, Brussel, 2010.
  - 63 Over vrouwenhandel werd de voorbije jaren internationaal verschrikkelijk veel gepubliceerd. Om hiervan een beeld te krijgen, raadplege men bijvoorbeeld: L. Shelley, *Human trafficking; a global perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, en G. Wylie & P. McRedmond (eds.), *Human trafficking in Europe; character, causes and consequences*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2010. Een van de beste studies op het niveau van een lidstaat van de Europese Unie is die van M. Viuhko & A. Jokinen, *Human trafficking and organised crime; trafficking for sexual exploitation and organised procuring in Finland*, Helsinki, HEUNI, 2009.
  - 64 Zie voor het algemene probleem van het schatten van de aantallen vrouwen die via vrouwenhandel worden geëxploiteerd in de prostitutie onder meer het artikel van Sh. Zhang, 'Beyond the "Natasha" story — a review and critique of current research on sex trafficking', *Global Crime*, 2009, nr. 3, 178-195, en dat van A. Farrell, J. McDevitt & S. Fahy, 'Where are all the victims? Understanding the determinants of official identification of human trafficking incidents', *Criminology and Public Policy*, 2010, nr. 3, 201-231.

- 65 Zie het genoemde rapport van Van Wijk e.a., 31-61.
- 66 F. Bovenkerk e.a., *Loverboys of modern pooierschap*, Amsterdam, Augustus, 2006. Dit boek is gebaseerd op een rapport dat door de auteurs reeds in december 2004 werd uitgebracht over dit 'nieuwe' fenomeen. Zie in dit verband ook: F. Bovenkerk & G. Pronk, 'Over de bestrijding van loverboymethoden', *Justitiële Verkenningen*, 2007, nr. 7, 82-95.
- 67 M. L. Janssens, *Reizende sekswerkers; Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie*, Apeldoorn, Het Spinhuis, 2007.
- 68 Zie het genoemde rapport, 133-137.
- 69 Zie hoofdstuk 9 in het eerdergenoemde rapport van Van Wijk e.a.
- 70 J. Vockx & J. Nijboer, *Land van belofte; een onderzoek naar slachtoffers van vrouwenhandel uit Centraal- en Oost-Europa*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, 1999.
- 71 Zie Rechtspraak.nl: LJN: BD6960, Rechtbank Almelo, en B. van Gestel & M. Verhoeven, *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel; plan- en procesevaluatie van een pilot*, Den Haag, WODC, 2009. Op 18 februari deed de meervoudige strafkamer van de rechtbank Almelo uitspraak in de zaken tegen de veertien verdachten in het Sneep II-onderzoek. De rechtbank legde slechts zeven verdachten, deels forse, straffen op. Deze straffen vielen lager uit dan was geëist omdat de 'gruwelijke handelingen' waarvan de officier van justitie in haar requisitoir sprak, slechts zelden waren opgenomen in de tenlasteleggingen en, waar dit wel het geval was, vrijwel niet konden worden bewezen. (Zie voor het persbericht (het vonnis was op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd): <http://www.rechtspraak.nl>.)
- 72 Zie voor een beschrijving van deze situatie E. van Dijk, *Mensenhandel in Nederland, 1997-2000*. Zoetermeer, Korps Landelijke Politiediensten, 2002, 99-102.
- 73 Zie de paragrafen 7.7-7.9 van het rapport van Van Wijk e.a.
- 74 KLPD, *Mensenhandel; deelrapport criminaliteitsbeeldanalyse 2007*, Driebergen, 2008, 92-93.
- 75 F. Bovenkerk e.a., *Loverboys of modern pooierschap*, Amsterdam, Augustus, 2006, 186-206.
- 76 G. Timmerman, 'Erik Neven, de super-pooier van Luik', *De Morgen*, 1.1.2008. Dit verhaal is overigens gebaseerd op rapporten van de Federale Politie en het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.
- 77 H. van de Bunt, 'In het hart van de vergunde sector', *Justitiële Verkenningen*, 2007, nr. 7, 78-81. Zie verder ook A. Daalder, 'De opheffing van het bordeelverbod; gevolgen voor de mensenhandel?', *Justitiële Verkenningen*, 2007, nr. 7, 64-77.
- 78 R. Hopkins, 'Slavenhandel op de Wallen', *NRC Handelsblad* — Maandblad, oktober 2005, 14-28.
- 79 Zie hoofdstuk 10 van het betrokken rapport.
- 80 Rechtspraak.nl: LJN: BG2826, 04.11.2008, Rechtbank Amsterdam.
- 81 Dit citaat is ontleend aan de samenvatting van de uitspraak op dit punt door professor M. Overkleef-Verburg in haar noot bij deze uitspraak in *Juridisch Bestuursrecht*, 2009, nr. 183.
- 82 Th. Heuft, *Yab Yum; het beroemdste bordeel van de wereld*, Amsterdam, Carrera, 2009, 255-267.
- 83 Dienst IPOL, *Het groene goud; verslag van een onderzoek naar de cannabissector voor het nationaal dreigingsbeeld 2008*, Zoetermeer, Korps Landelijke Politiediensten, 2008.
- 84 F. Bovenkerk & W. Hogewind, *Hennep teelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*, Zeist, Kerckebosch, 2002, en A. Spapens, H. van de Bunt e.a., *De wereld achter de wietteelt*, Den Haag, WODC, 2007.
- 85 J. Snippe e.a., *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.*, Groningen, Intraval, 2004.
- 86 Zie C. Fijnaut & B. de Ruyver, *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*, Maastricht, Euregio Maas-Rijn, 2008.
- 87 Veiligheidsplan Centrum 2007-2010, Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2007, 15-16. Zie verder onder meer D. Korf e.a., 'Cannabis zonder coffeeshops; samenvatting en conclusies', in: B. de Ruyver & T. Suurmont (red.), *Grensoverschrijdend drugs-*

- toerisme; nieuwe uitdagingen voor de Euregio's, Antwerpen, Maklu, 2007, 89-100.
- 88 Nepdope; conferentie dealerproblematiek, Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2008.
- 89 J. de Vries e.a., *Laatste ronde; horeca en criminaliteit in Friesland*, Leeuwarden, Politie Friesland, 1996, en Th. van Dijk & B. Hoogenboom, *Nuchter bekeken; horeca en criminaliteit in Gelderland-Midden*, Arnhem, Gouda Quint, 1998.
- 90 I. van Leiden e.a., *Je bedrijf of je leven; aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, Amsterdam, SWP, 2007.
- 91 Zie voor de problemen zoals ze zich rond 1990 voordeden in de Chinese horeca: N. Mertens, *Agressieve vermogenscriminaliteit ten nadele van Chinese horeca-ondernemers*, Vianen, 1993.
- 92 E. Bervoets e.a., 'Wat kan hier? Veiligheidsanalyse Rembrandtplein en Leidseplein: (uitgaans)geweld, maatregelen, effecten', Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2008.
- 93 Zie in dit verband ook: Actieplan veilig uitgaan; Rembrandtplein en Leidseplein, Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2009.
- 94 E. van de Torre e.a., *Wapengeweld en straatroof; een onderzoek naar daders, slachtoffers en gelegenheidsstructuren in de politieregio Amsterdam-Amstelland*, Den Haag, Boom, 2008.
- 95 S. Flight & P. Hulshof, *Cameratoezicht bekeken; evaluatie cameratoezicht Amsterdamse Wallen en Nieuwendijk (2008-2010)*, Amsterdam, DSP-Groep, 2010, 48-49.
- 96 Zie het rapport van Flight & Hulshof op 53-55.
- 97 Bijvoorbeeld in de nota *Zorgen veiligheid Wallengebied 2007-2010*.
- 98 Het verkennend onderzoek is geregeld in artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering. In een aanwijzing van het college van procureurs-generaal is bepaald hoe deze bevoegdheid in de praktijk moet worden toegepast (<http://archieff.om.nl>).
- 99 Zie in dit verband ook het Informatieblad *Informatie delen in samenwerkingen* verbanden, dat wordt uitgegeven door het College Bescherming Persoonsgegevens (op de website van het College: [www.cbppweb.nl](http://www.cbppweb.nl)).
- 100 G. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer, Kluwer, 2008, 272-273.
- 101 Ch. Corns, 'Inter-agency relations: some hidden obstacles to combating organized crime', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 1992, nr. 2, 169-185, en A. Doig & M. Levi, 'Inter-agency work and the UK public sector investigation of fraud, 1996-2006: joined-up rhetoric and disjointed reality', *Policing and Society*, 2009, nr. 3, 199-215.
- 102 Situatie in april 2011.
- 103 Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid, *Oud beroep, nieuw beleid; nota prostitutie 2007-2010*, Amsterdam, 2007.
- 104 Gemeente Amsterdam, *Prostitutieve v/m Amsterdam — weerbaar en zelfstandig*, Amsterdam, 2008.
- 105 Deze paragraaf 5.3.5 is een vrijwel letterlijke weergave van paragraaf 3.10 uit het WODC-rapport *Mensenhandel op de Amsterdamse Wallen*, van Verhoeven e.a. 2011, dat gelijktijdig met dit rapport wordt uitgebracht.
- 106 Zie het Wetsvoorstel regulering prostitutie en seksbedrijven, dat op 14 april 2011 werd ingediend bij de Tweede Kamer door minister van Justitie E. Hirsch Ballin ([www.bzk.nl/actueel](http://www.bzk.nl/actueel)). Wat het Amsterdamse stadsbestuur aangaat, zie de opmerkingen van burgemeester Van der Laan in NRC Handelsblad, 20.02.2011 over de inrichting van een register voor foute seksexploitanten.
- 107 Zie 'Coffeeshop knoeit met omzet', *De Telegraaf*, 21.03.2011.
- 108 Zie in dit verband de uitspraken van de Haagse rechtbank d.d. 09.06.2009 omtrent de uitbuiting van Chinese vrouwen in nagelstudio's en massagesalons: LJN: BJ1279, BJ1280 en BJ1282.

# SAMENVATTING



## DE CONTEHT VAN HET PROJECT

In augustus 2006 kwamen de toenmalige burgemeester van Amsterdam, mr. J. Cohen, en de toenmalige minister van Justitie, mr. P. H. Donner, tot de conclusie dat het noodzakelijk was om de samenwerking tussen Amsterdam en het Rijk bij de bestrijding van de zware (georganiseerde) misdaad in het centrum van de hoofdstad (postcodegebied 1012), en met name in het Wallengebied en een deel van het Damrak, te versterken. In het speciale beleidsprogramma dat het toenmalige kabinet in december 2007 publiceerde met betrekking tot de versterking van de aanpak van georganiseerde misdaad, werd de conclusie dat hier een extra investering nodig was verantwoord met het argument dat het witwassen in vastgoed en bedrijven en de betrokkenheid van georganiseerde misdaad bij branches als prostitutie, coffee-shops, smartshops en ook delen van de horeca, zorgen baren. Deze zorgen waren in de zomer van 2007 gedetailleerd verwoord in een rapport van het Van Traa-team, *Grenzen aan de handhaving; nieuwe ambities voor de Wallen*. In dit rapport werd niet alleen uiteengezet waarom de situatie — ondanks allerlei initiatieven om haar onder controle te houden — zorgwekkend was geworden, maar werd ook vastgesteld dat de bedoelde problemen slechts doeltreffend konden worden beheerst door te snijden in de betrokken criminogene branches zelf.

Met deze conclusie haakten de opstellers van dit rapport in op de ambities van het College van Burgemeester en Wethouders en het bestuur van het Stadsdeel Centrum om in het postcodegebied 1012 een grootschalige en ingrijpende functieverandering door te voeren zodat dit gebied kon groeien naar een hoogwaardig entreegebied voor Amsterdam als een van de Topsteden in de wereld. Onderdeel van dit grootse plan was immers dat niet alleen het aantal raamprostitutiepanden en het aantal coffee-shops substantieel moest worden verminderd, maar ook dat vrij drastisch moest worden gesaneerd in de lagere regionen van de hotelsector, onder meer door het (laten) opkopen van slechte hotels door bonafide investeerders. Volgens de recentste voorstellen van het stadsbestuur betekent dit onderdeel van het gevoerde beleid om de beoogde functieverandering van de binnenstad te kunnen realiseren een reductie van het aantal raam-

bordelen met 40 procent, dat wil zeggen een vermindering van het aantal bordeelramen van 477 naar 293, en een reductie van het aantal coffeeshops van (oorspronkelijk) 76 naar 50. De aanpak van de minder goede hotels in het postcodegebied 1012 is tot nu toe niet op deze manier getalsmatig geconcretiseerd — wat niet wil zeggen dat er niets werd ondernomen om de situatie in de binnenstad op dit punt te redresseren. Zo werd met name overgegaan tot de sanering van een berucht horeca-complex op het Damrak.

De extra investering die door Amsterdam en het Rijk nodig werd geacht om de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012 terug te dringen, nam de vorm aan van het project waaraan onderhavig rapport zijn titel ontleent: Emergo. In dit project hebben de gemeente Amsterdam, het Stadsdeel Centrum, de Politie Amsterdam-Amstelland, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en het ministerie van Justitie (vooral in de vorm van de projectleiding en in de figuur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) hun krachten gebundeld om — conform het bijbehorende convenant — twee dingen te bereiken: enerzijds door nauwe samenwerking en gesteund door onderzoek en analyse zicht krijgen op de criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren in het genoemde postcodegebied, anderzijds op basis van de verkregen informatie door middel van concrete acties, bestaande uit een combinatie van bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke interventies, de mogelijkheden aangrijpen om die machtsconcentraties en gelegenheidsstructuren te bestrijden en in de toekomst te voorkomen.

## **DE INRICHTING VAN HET PROJECT**

Het project ging op 11 juli 2007 formeel van start en is per 1 juli 2011 officieel beëindigd. De algemene aansturing van dit project werd verzekerd door een stuurgroep en een projectgroep waarin alle betrokken instellingen en diensten waren vertegenwoordigd. De operationele aansturing werd na enige tijd toevertrouwd aan een projectleidersoverleg. In dit overleg werd de afstemming verzekerd tussen de acties van de twee deelprojectgroepen die waren opgericht om enerzijds door middel van toezicht en con-



trole (Handhavingsgroep) en anderzijds door middel van opsporing (Zwacrigroep) waar nodig en mogelijk te interveniëren in de misdaadproblemen die zich in het postcodegebied 1012 manifesteren. Een kleine groep van onderzoekers — bij tijd en wijle voor sommige deelprojecten geruggesteund door analisten uit de betrokken diensten — verleende met name hulp bij de analyses van die problemen en bij de opbouw van de voorzieningen die nodig waren om die analyses te kunnen maken.

Het kostte om diverse redenen nogal wat tijd en energie om het project daadwerkelijk op gang te brengen. Een van deze redenen was gelegen in de organisatorische complexiteit van het project. Per slot van rekening betrof het hier een bundeling van grotendeels op zichzelf staande instellingen en diensten waarvoor het stadshart van Amsterdam geen eenheid van (territoriale) organisatie is. Met als gevolg dat structurele onderlinge samenwerking tot dan toe eerder uitzondering dan regel was. Een even belangrijke reden sluit hier direct bij aan: op basis van het convenant alléén was het niet mogelijk om onmiddellijk gegevens binnen Emergo uit te wisselen, en het duurde (ruim) een jaar voordat het juridische kader voor de verzameling, uitwisseling en gebruik van informatie volstrekt helder was gemaakt én de technische voorzieningen waren gerealiseerd om de informatieve samenwerking te kunnen automatiseren. En ten derde moet onder ogen worden gezien dat er bij de start van Emergo geen actuele doorwrochte wetenschappelijke of politieke analyse van de misdaadproblemen in het postcodegebied 1012 beschikbaar was, op grond waarvan meteen gerichte interventies in dit gebied konden worden opgestart.

Om het project ondanks deze problemen op gang te brengen werd in het najaar van 2007 een voorverkenning uitgevoerd naar de ernst van de misdaadproblemen in het postcodegebied 1012 en naar de complicaties in de samenwerking tussen instellingen en diensten bij de bestrijding van die problemen. De resultaten van deze voorverkenning leidden tot de formulering van de onderzoeks- en actiestrategie die in de voorbije jaren — met de nodige flexibiliteit, dat wel; per slot van rekening ging het hier ook om een proefproject — het doen en laten binnen Emergo richting heeft gegeven.

Deze strategie kwam erop neer dat vanuit drie verschillende invalshoeken proefondervindelijk zou worden geprobeerd om

door middel van onderzoek en actie een zo adequaat mogelijk zicht te krijgen in de feitelijke toestand in het postcodegebied 1012. Hiertoe zouden ten eerste enkele kleinere proefprojecten worden opgestart om ervaring op te doen met de geïntegreerde en geïnformeerde aanpak van problemen in dit gebied. Op basis van de ervaringen en uitkomsten van deze proefprojecten zouden ten tweede ICT-projecten worden opgezet, niet alleen om uit te zoeken in welke mate de bevindingen van de projecten eveneens geautomatiseerd konden worden behaald, maar ook om een adequate gebiedsscan van met name het hele Wallengebied te maken. Het eigenlijke maken van zo'n scan zou de derde en laatste fase van het project zijn.

Het aanvankelijke samenstel van deelprojecten omvatte:

- ▶ een straat in het Wallengebied die in vele opzichten alle mogelijke bedrijvigheden in dit gebied representeert;
- ▶ de vrouwenhandel in de raamprostitutie van het Wallengebied;
- ▶ de hotels in de lagere prijsklassen (1 tot 3 sterren) in dit gebied.

Bij twee van deze drie deelprojecten moet worden aangetekend dat het hier om een tweelingproject ging. Zowel in het geval van het straatproject als in het geval van het hotelproject zou eerst een handmatig onderzoek worden ingesteld, en mede op basis van de resultaten hiervan zou vervolgens een ICT-project worden uitgevoerd. Deze twee ICT-projecten werden als objectgeoriënteerde projecten gedefinieerd om ze te kunnen onderscheiden van de subjectgeoriënteerde projecten waartoe op een later tijdstip werd besloten.

De branche van de coffeeshops bleef aanvankelijk dus buiten beeld. De voornaamste reden hiervan was dat er in geen jaren was gerechercheerd op de 'achterdeur' van de coffeeshops. Er waren dus niet direct aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek en de opbouw van een informatiepositie op dit punt zou enorm veel tijd en energie vergen. Hier staat tegenover dat kort na de zomer van 2008 twee nieuwe projecten onder de werking van Emergo werden gebracht: enerzijds een tweede straat in het Wallengebied en anderzijds een reeks van specifieke ac-

ties van de Handhavingsgroep op specifieke personen, panden en bedrijven in dit gebied die mogelijk op de een of andere manier waren betrokken bij vormen van zware (georganiseerde) misdaad.

Na verloop van tijd en meer in het bijzonder na het nodige tussentijdse overleg over de stand van het project werd het aantal deelprojecten uitgebreid. Deze uitbreiding hield in:

- ▶ dat er alsnog een project zou worden gestart met betrekking tot de coffeeshops in het postcodegebied 1012; de analyse van dit deel van de Amsterdamse coffeeshopbranche zou overigens worden gekoppeld aan twee complementaire analyses die voordien waren gemaakt: een van de wietteelt en een van de growshops;
- ▶ en dat er bovendien twee subjectgeoriënteerde projecten zouden worden opgestart met betrekking tot sleutelpersonen en sleutelposities in het Wallengebied en parallel hieraan een project ten aanzien van ABC'ers (Amsterdamse beroeps-criminelen) die (ook) in dit gebied actief zijn.

Het zou te ver voeren om in deze samenvatting per deelproject aan te geven welke de methode van het onderzoek is geweest, op welke schaal het project werd uitgevoerd, welke de uitkomsten waren en welk oordeel over die uitkomsten kan worden geveld. Hierom zal nu eerst in het algemeen worden ingegaan op de mogelijkheden die Emergo bood om zicht te krijgen op de problemen van zware (georganiseerde) misdaad in het centrum van Amsterdam en op de complicaties die zich hebben voorgedaan bij de benutting van die mogelijkheden. Vervolgens zullen meer in detail de interventies de revue passeren die in het kader van de verschillende deelprojecten daadwerkelijk werden gepleegd en zal op basis van al het onderzoek en alle informatie en actie het beeld van de zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012 worden geschetst zoals dit in het kader van Emergo tot stand is gekomen.

## DE UITVOERING VAN HET PROJECT: DE MOGELIJKHEDEN

De complicaties die zich in de uitvoering van Emergo hebben voorgedaan, mogen niet de mogelijkheden overschaduwden die dit project de betrokken partijen bood om hun samenwerking meer dan ooit gezamenlijk gestalte te geven. En ook die complicaties mogen trouwens niet alleen negatief worden beoordeeld; zij wijzen op hun manier immers de punten in een dergelijk project aan die bij voorrang moeten worden aangepakt om de organisatie en werking van een dergelijk project te kunnen verbeteren. Het zijn echte leerpunten.

Eerst en vooral moet in dit verband worden onderstreept hoe cruciaal de uitwisseling van informatie tussen de deelnemende instanties is geweest voor de werking van Emergo. Een zo vrij mogelijke rechtstreekse onderlinge uitwisseling van informatie vormt immers als het ware de bloedsomloop in een dergelijk samenwerkingsverband. Zij maakt het niet alleen mogelijk om in een vroeg stadium gezamenlijk te bezien of er van problemen sprake is en, zo ja, van welke problemen dan, maar zij is ook een strategische voorwaarde voor een adequate en zo nodig dus gemeenschappelijke aanpak van die problemen. Hierom is het niet verbazingwekkend dat, toen het juridisch kader eenmaal helder was, de deelnemers aan Emergo — zowel in het kader van algemene analyses als in relatie tot concrete gevallen — alsmaar vlotter en directer met elkaar beschikbare informatie deelden of voor elkaar de nodige informatie verzamelden. Het feit dat in het onderzoek inzake vrouwenhandel medewerkers van het Stadsdeel Centrum vanaf het begin betrokken waren bij de discussie over de opzet van dit onderzoek, demonstreert wellicht nog het best hoe ver de samenwerking in sommige gevallen kon gaan.

In de tweede plaats moet hier worden uitgelicht dat, waar voor de start van Emergo de samenwerking tussen instellingen en diensten in het algemeen fragmentarisch was, de onderlinge samenwerking tussen de directe deelnemers aan Emergo gaandeweg de uitvoering van het project steeds inniger werd. Al doende ontstond tussen hen meer en meer persoonlijk vertrouwen. Deze ontwikkeling moet natuurlijk niet alleen

worden toegeschreven aan hun persoon, maar heeft ook te maken met het feit dat zij over en weer steeds meer inzicht kregen in de organisatie van elkaars diensten, in het gevoerde beleid, in de bevoegdheden en werkwijzen en in de databanken. Met deze (voor)kennis werd het alsmaar gemakkelijker om elkaars standpunten bij de definitie en de aanpak van concrete problemen te begrijpen. Het feit dat stap voor stap steeds duidelijker werd dat eendracht macht maakt en tot successen leidt, heeft de positieve houding van de deelnemers ten opzichte van Emergo natuurlijk ook versterkt.

In de derde plaats mag hier niet voorbij worden gegaan aan de meerwaarde van het gebruik van ICT-technologie in Emergo. Dankzij Emergo kon een methodiek worden ontwikkeld die een oplossing biedt voor het op grote schaal koppelen van gegevensbestanden die op het eerste gezicht moeilijk te koppelen zijn. Mede hierdoor kunnen partijen in een project als Emergo veel meer en veel beter zicht krijgen op de gegevens waarover zij met z'n allen beschikken en kunnen zij dus niet alleen gemeenschapelijk, maar ook afzonderlijk hun taken beter uitvoeren. Zo leidde de ICT-analyse van de hotelbranche tot een aanzienlijke versterking van de informatiepositie van de Belastingdienst en het plaatselijk bestuur op dit vlak. Heel belangrijk is tot slot ook dat de ontwikkelde methodiek grote mogelijkheden biedt tot het herhaald en het snel updaten van eerder uitgevoerde analyses.

## **DE UITVOERING VAN HET PROJECT: DE COMPLICATIES**

De uitvoering van deze deelprojecten verliep natuurlijk niet zonder de nodige complicaties. In aansluiting op de problemen die hierboven reeds met betrekking tot de opstart van het project werden vermeld, dienen hier met name de volgende juridische, organisatorische en technische complicaties te worden aangestipt.

Met betrekking tot de juridische complicaties moet worden gesignaleerd dat — afgezien van de lange tijd die het kostte om het juridisch kader voor de informatieve samenwerking uit te werken — zich vooral problemen hebben voorgedaan op het

gebied van de bevoegdheden. Een van deze problemen betreft de voortgezette toepassing van bevoegdheden in de variant van de omschakeling van bevoegdheden in de sfeer van toezicht en controle naar bevoegdheden in de sfeer van de opsporing: nogal eens bleek deze overgang bij gebrek aan voldoende feiten en omstandigheden niet haalbaar, hoewel hij in de ogen van de betrokken ambtenaren zonder meer aangewezen was. In dit soort gevallen zou die overgang alleen kunnen worden bewerkstelligd via voldoende bezwarende gegevens uit andere onderzoeken dan wel via eigen proactief strafrechtelijk onderzoek. Het andere belangrijke juridische probleem sluit hierbij aan. Dit gaat over het tekort van bestuurlijke bevoegdheden bij de uitoefening van controle op heimelijke en mogelijk illegale activiteiten, zoals seksuele dienstverlening in massagesalons. Het is in situaties als deze wel mogelijk om een ambtenaar als pseudoklant op te voeren, maar het zou beter zijn wanneer voor zulke gevallen eerder beroep kan worden gedaan op de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Een andere mogelijkheid is vanzelfsprekend de ontwikkeling van aparte proactieve bestuurlijke controlebevoegdheden.

In relatie tot de organisatorische complicaties werd hierboven al gewezen op het feit dat Emergo op zijn manier een ‘coalition of the willing’ vormde: het hele project draaide in wezen op de bereidheid van op zichzelf staande instellingen en diensten om in gezamenlijk overleg het project tot een goed einde te brengen. Het project kende dus niet een projectleider met een mandaat om in samenspraak met alle partijen — of zo nodig in tegenspraak met deze of gene — stelselmatig de uitvoering van het project te organiseren en te bewaken. Dit probleem wreekte zich met name op het punt van de bemensing van de projecten. Mede omdat bij de opstart van Emergo geen harde afspraken waren gemaakt — en deze op dat moment ook moeilijk konden worden gemaakt — moest telkens van geval tot geval een beroep worden gedaan op de deelnemende instellingen en diensten om voor kortere of langere tijd capaciteit te leveren voor de uitvoering van projecten. En niet zomaar capaciteit, maar afhankelijk van het geval telkens weer andere gekwalificeerde oftewel gespecialiseerde capaciteit. En zulke capaciteit is altijd... schaars. In het ene geval ging het om tactische rechercheurs of inspecteurs om (voorbereidende) onderzoeken

uit te voeren, in het andere om analisten om informatieve analyses te maken, en in nog weer een ander geval om gespecialiseerde ICT'ers met een behoorlijke dosis methodisch-technische ervaring en liefst ook nog de nodige domeinkennis. Het is niet te veel gezegd dat de bemensing van Emergo een aanhoudend gevecht om de verdeling van schaarste is geweest.

Wat de technische complicaties aangaat moet in het bijzonder worden gewezen op de zwaarigheden die samenhangen met de ICT-projecten. Hoe succesvol de inzet van ICT-technologie in Emergo in het algemeen ook is geweest, de toepassing van deze technologie gaat niet bepaald altijd van een leien dakje. Zonder in details te vervallen moet hier worden gewezen op de grote inspanningen die moesten worden geleverd om de beoogde databestanden op tijd bij elkaar te brengen en ze — met name ook kwalitatief — klaar te maken voor analyses. Het lijkt vanzelfsprekend dat de structuur en inhoud van zulke bestanden steeds is beschreven, maar de praktijk laat zien dat dit niet zo is en dat het veel werk vraagt om ze tot op het gewenste detailniveau te harmoniseren. Een zeker zo grote opgave — naast de technische problemen waarop zo-even werd gezinspeeld — was het evenwel om uit te vinden welke analysemethodieken geschikt zijn (of ongeschikt) om bepaalde gebieden, economische branches of groepen van personen door te lichten. Hoe belangrijk het was om dit gaandeweg te leren, moge duidelijk zijn. Zonder die ervaring was de geautomatiseerde doorlichting van het hele Wallengebied niet mogelijk geweest.

## **DE UITKOMSTEN VAN HET PROJECT [1]: DE INTERVENTIES VAN DE OVERHEID BINNEN EMERGO**

Niet alle deelprojecten die in het kader van Emergo werden uitgevoerd, moesten direct dienen als springplank voor interventies. Zo was het deelproject met betrekking tot de coffeeshops er niet op gericht om meteen in actie te komen tegen bepaalde bedrijven, panden of (groepen van) personen maar werd het gezien als een geschikt middel om het inzicht in deze branche naar een veel hoger niveau te tillen. En het deelproject aangaande sleutelpersonen was — in combinatie met het deelproject betreffende de verbinding van ABC'ers met het Wallengebied —

in eerste orde vooral bedoeld om zo goed mogelijk overzicht te krijgen van al deze personen in het postcodegebied 1012 zoals zij in de diverse deelprojecten waren geïdentificeerd. Pas in tweede orde zouden deze deelprojecten moeten (kunnen) fungeren als strategische leidraad voor te ondernemen interventies in hun richting. Een en ander onderstreept trouwens nog maar eens het proefondervindelijke en innovatieve karakter van Emergo. Met de uitvoering van dit project zijn niet alle misdaadproblemen in het postcodegebied 1012 opgelost, maar is wel een praktisch hanteerbare strategie ontwikkeld om die problemen stelselmatiger en doeltreffender aan te pakken dan tot nu toe het geval was.

Dit neemt niet weg dat het zeker zo belangrijk is om aan te geven welke interventies in de meer actiegerichtte deelprojecten werden ondernomen. Zij demonstreren immers nu reeds wat het concreet zal inhouden om de uitkomsten van Emergo op een strategische manier om te zetten in een daadkrachtig beleid tegen de zware (georganiseerde) misdaad in het centrum van de stad.

In het kader van Emergo zijn tot op heden (april 2011) zes grote strafrechtelijke onderzoeken gestart, naar onder meer witwassen, drugshandel en mensenhandel. Hiervan zijn twee onderzoeken naar mensenhandel voor het verschijnen van het eindrapport afgerond en in het rapport beschreven. Daarnaast zijn tientallen controle- en handhavingsacties gehouden, onder meer in een aantal straten en onder massagesalons in het gebied. Los van de rechtsreeks uit het samenwerkingsverband gestarte onderzoeken in postcodegebied 1012 is er in het kader van het samenwerkingsverband ook informatie gedeeld in andere strafrechtelijke onderzoeken die, middels de verdachte of het object van onderzoek, een binding hadden met postcodegebied 1012. Zo is onder meer informatie gedeeld inzake een onderzoek naar een (inmiddels veroordeelde) witwasser, alsmede een opsporingsonderzoek naar witwassen gestart onder de vlag van Emergo, dat uiteindelijk om strategische redenen vooral buiten het 1012-gebied zijn beslag gaat krijgen.

Deze interventies roepen natuurlijk de vraag op wat zij te maken hebben met de terugdringing van zware (georganiseerde) misdaad in het postcodegebied 1012. In sommige gevallen, zoals dit van de vrouwenhandel, is deze verbinding duidelijk.



In andere gevallen is zij minder opzichtig en minder direct, bijvoorbeeld bij de acties tegen de illegale en sommige legale hotels, tegen bepaalde coffeeshops en cafés, en tegen de massage-salons, maar hierom niet minder belangrijk. Op die manieren worden de mogelijkheden ingeperkt om zware (georganiseerde) misdaad te bedrijven dan wel de mogelijkheden om van zulke misdaad de vruchten te plukken.

In aansluiting hierop kan overigens alleen maar worden onderstreept hoe belangrijk het is dat de toepassing van de Emergo-strategie een belangrijk complement blijft van het langetermijnbeleid dat het stadsbestuur voert om door middel van de ruimtelijke herinrichting van de binnenstad — onder meer via de vermindering van het aantal raambordelen en het aantal coffeeshops — een Topstad te maken van Amsterdam. Immers, hoe beperkter en dus overzichtelijker deze criminele infrastructuur wordt, des te minder gelegenheid zal er zijn voor het bedrijven van georganiseerde misdaad en des te meer gelegenheid om deze misdaad op een preventieve en repressieve manier doeltreffend onder controle te houden.

## **DE UITKOMSTEN VAN HET PROJECT [2]: HET BEELD VAN DE ZWARE (GEORGANISEERDE) MISDAAD**

Het was een onderdeel van de eerste doelstelling van Emergo om de wetenschap bij elkaar te brengen die er bestaat over de zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam. Gegeven de afwezigheid van een actuele omvattende analyse van dit probleem sprak het belang van deze opgave voor de werking van Emergo welhaast voor zichzelf. De uitvoering ervan was om diverse redenen echter niet zo makkelijk, onder meer niet omdat het onderzoek erg fragmentarisch is en zo eenzijdig is gericht op de prostitutie. Noodgedwongen werd dan ook deels een beroep gedaan op onderzoek dat elders omtrent georganiseerde misdaad in grote steden werd verricht en meer in het bijzonder inzake de malafiditeit in het vastgoed, de wereld rondom de coffeeshops en de misdaadproblemen in de horeca. Op deze manier kon ten minste een referentiepunt worden geschapen voor de algemene beoordeling van de bevindingen binnen Emergo op dit punt.

De criminografie die op deze manier werd vervaardigd, mondde uit in de (voorlopige) algemene conclusie dat in de binnenstad van Amsterdam geen sprake is van een of meer criminele groepen die het maatschappelijk leven op een maffiose manier controleren of hier — al dan niet in de vorm van een kartel — bepaalde gedoogde of legale economische sectoren in hun greep hebben. Het beeld dat veeleer uit de bestaande literatuur kan worden gedestilleerd, is een beeld van personen en groepen die al dan niet beroepsmatig en/of bedrijfsmatig op operationeel niveau of op infrastructureel niveau sleutelrollen spelen dan wel sleutelposities innemen in het bedrijven van zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad. Dit beeld kent — al naargelang de criminogene branche die in het vizier wordt genomen — wel variaties. Zo is de branche van de coffeeshops door de directe of indirecte verbindingen (via de growshops met name) tussen de telers van nederwiet en de verkopers ervan in logistiek opzicht meer geïntegreerd dan de sector van de (raam)prostitutie. Ook valt op dat een belangrijk deel van de ondernemers in de coffeeshopbranche een justitieel verleden heeft in de drugs-business.

Dit algemene beeld van de situatie in het hart van Amsterdam is door middel van de deelprojecten in Emergo niet alleen op een grondiger manier scherper gesteld, maar het is via deze projecten op een aantal terreinen ook veel operationeler uitgewerkt. Met dit beeld is het de komende jaren mogelijk om gericht een toepasselijke en toepasbare rechtshandhavingstrategie uit te werken, die bovendien successievelijk kan worden uitgebreid naar domeinen die ook in Emergo buiten schot zijn gebleven. Men denke bijvoorbeeld aan de sector van de kansspelen, belangrijke delen van de horeca, en de grijze economie in de vorm van onder meer belwinkels, supermarktjes en nachtwinkels.

Concreter laten de Emergo-projecten zien dat de zware (georganiseerde) misdaad zich in postcodegebied 1012 operationeel in vele vormen manifesteert en/of infrastructureel is verankerd in vastgoed, bedrijven en personen. De veelvormigheid van die misdaad reikt inderdaad van vrouwenhandel, frauduleuze coffeeshops en illegale hotels tot wietteelt, belastingontduiking en witwasoperaties. En deze vormen van misdaad gaan soms samen, soms worden zij los van elkaar bedreven. Hun infra-

structurele verankering is deels direct — bijvoorbeeld via de eigendom van prostitutiepanden en de vergunningen voor raamverhuurbedrijven — en deels indirect — bijvoorbeeld via administratieve dienstverlening, via verberging van drugs in panden van derden of via doorsluizing van crimineel geld via bankkantoren.

Bekijkt men deze misdaad niet uit het oogpunt van de delicten die worden gepleegd maar uit het oogpunt van degenen die ze begaan, dan heeft het er veel van dat de zware (georganiseerde) misdaad in postcodegebied 1012 — zeker in de wereld van de raamprostitutie en de branche van de coffeeshops — hoofdzakelijk wordt bedreven door personen en groepen die van Nederlandse origine zijn of die althans reeds geruime tijd in Nederland wonen. Met name in de vrouwenhandel is het beeld gevarieerder; hier zijn op operationeel niveau dikwijls zeker ook niet-Nederlanders zijn betrokken. Een andere belangrijke nuancering is dat niet iedereen die op de een of andere manier is betrokken bij de zware (georganiseerde) misdaad in dit gebied, er evenveel toe doet. In de raamprostitutie, en zeker in de branche van de coffeeshops, zijn er personen en groepen die op uiteenlopende manieren (operationeel) sleutelrollen spelen dan wel (infrastructureel) sleutelposities innemen in deze sectoren. Zij fungeren als spinnen in de criminele webben van Amsterdam, Nederland en de wereld. Waarbij het er overigens veel van heeft dat machtsposities gewoonlijk beperkt blijven tot de ene óf de andere sector. Zij zijn dus niet intersectoreel.

Hoe dan ook, de zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam is een probleem in veelvoud. Of anders gezegd: een probleem met vele gezichten. En het is erg belangrijk om dit hier met klem te poneren. Want enerzijds leeft het maatschappelijk leven in de binnenstad van Amsterdam niet onder de doem van een of meer criminele groepen die op een maffiose manier de illegale markten in de binnenstad controleren en/of illegale controle uitoefenen op legale economische sectoren, anderzijds vraagt de bestrijding van zware (georganiseerde) misdaad in dit gebied om een strategie die even veelvoudig is als dit probleem. Simpele voorstellen om het probleem snel op te lossen sluiten niet aan op de realiteit ervan en bieden dus geen soelaas. Hoe die strategie eruit moet zien, werd hierboven genoegzaam aangegeven.

## **DE AANBEVELINGEN OP BASIS VAN EMERGO**

De belangrijkste aanbeveling is om vooral door te gaan met de werkwijzen die in het kader van Emergo zijn ontwikkeld. Emergo was — dit mag men niet vergeten — een proefproject. Pas nu kunnen volop de vruchten van dit project worden geplukt. Lopende onderzoeken moeten worden afgerond en er zijn nu voldoende mogelijkheden voorhanden om specifieke en structurelere vervolgacties te ondernemen in de branches die werden onderzocht. Complementair hieraan mag niet uit het oog worden verloren dat een aantal branches bij gebrek aan middelen niet kon worden doorgelicht, ofschoon er alle reden was om dit te doen. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland moet zowel de juridische grondslag bieden voor die vervolgacties en analyses, als het kader vormen waarbinnen voor de komende jaren afspraken kunnen worden gemaakt met betrekking tot de uitvoering van deze deelprojecten — afspraken die ook in de Amsterdamse driehoek moeten worden bevestigd.

Hierbij is van het allergrootste belang dat de betrokken organisaties voldoende capaciteit blijven vrijmaken om de personen, groepen en bedrijven die operationeel dan wel infrastructureel een sleutelrol spelen in de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam, daadwerkelijk aan te kunnen pakken. Om dit op een blijvende manier te kunnen bereiken is het welhaast een voorwaarde dat meer en meer de opvatting ingang vindt dat zeker in kwetsbare gebieden als het postcodegebied 1012 de overheid feitelijk als één overheid moet opereren en zich ook zo veel mogelijk naar dit uitgangspunt moet gedragen. Er bestaat nu bijvoorbeeld vaak grote onzekerheid over de uitwisseling van informatie tussen diverse instellingen en diensten, wat in de hand wordt gewerkt door de veelvoud aan privacy-regelingen in sectorale wetten. Vereenvoudiging van regelgeving kan zorgen voor de benodigde duidelijkheid over wat wel en niet mag, en kan impasses in het optreden van de overheid voorkomen.

Naast deze algemene aanbevelingen dienen hier enkele bijzondere aanbevelingen te worden aangestipt:

- ▶ In samenwerking met de stadsdelen, de politie en het openbaar ministerie moet het Coördinatiebureau Bibob van het Van Traa-team de sector van de coffeeshops gefaseerd doorlichten; in elk geval moet de screening van aanvragers voor een gedoogvergunning voor een coffeeshop grondiger worden en moet deze bovendien worden verruimd naar alle medewerkers van de coffeeshops.
- ▶ De regeling van het (strafrechtelijk) verkennend onderzoek zou moeten worden vereenvoudigd, zodat dit type onderzoek vaker kan worden toegepast om mogelijke criminele fenomenen te onderzoeken.
- ▶ Om misstanden in bepaalde economische sectoren sneller op het spoor te kunnen komen en makkelijker de overstap te kunnen maken van toezicht en controle naar opsporing, zou de introductie van proactievere bestuurlijke bevoegdheden moeten worden overwogen, zoals de toepassing van anonieme controles en de inzet van pseudoklanten.
- ▶ De mogelijkheden voor personen om via (buitenlandse) rechtspersonen, cv's en stichtingen te verhullen wie feitelijk de belanghebbenden zijn bij vastgoedtransacties op Nederlands grondgebied, moeten door de wetgever drastisch worden ingeperkt; er zou een openbaar register van bv's en nv's moeten komen waarin de eigenaren, aandeelhouders, vennoten et cetera met naam en toenaam worden vermeld. Daarbij dienen gegevens uit het Kadaster en het Handelsregister opnieuw kosteloos ter beschikking te worden gesteld aan de overheid voor controle en opsporingsdoeleinden.



# ENGLISH SUMMARY





## THE PROJECT CONTEXT

In August 2006, the then Mayor of Amsterdam, Job Cohen, and the Minister of Justice at the time, Piet Hein Donner, agreed on the need for a concerted effort by the Municipality of Amsterdam and the national government to combat serious organized crime in the City Centre District (often referred to by its postcode number, 1012), and in particular the Wallen red-light district and a part of the Damrak, a main entrance road. In December 2007, the government brought out a special policy programme for a more effective approach to combating organized crime. It concluded that additional investment was necessary and justified given the worrying levels of money-laundering in real estate and other businesses, and the involvement of organized crime in prostitution, coffee shops and smartshops, as well as parts of the hotel and catering industry. These concerns were documented in greater detail in the summer of 2007 in a report produced by the 'Van Traa-team', entitled *Limits to law enforcement; new ambitions for the Wallen district*. This report explained why the situation was alarming despite various initiatives which had attempted to tackle the problems. Furthermore, it concluded that the only effective way to deal with the problems involved was to target the criminogenic sectors themselves.

This conclusion was in line with the ambitions of the Municipality of Amsterdam and the leaders of the City Centre District to bring about a major and far-reaching functional transformation in the 1012 postcode area. Their goal was to regenerate the district into a worthy entrance area to Amsterdam as one of the world's leading cities. This grand plan involved nothing less than a substantial reduction in the number of buildings used for window prostitution and coffee shops and redeveloping the bottom segment of the hotel sector by enabling legitimate investors to buy up dubious hotels. The Municipal Council's latest proposals suggest that this component of the policy to achieve the envisaged functional change in the city centre will require a 40% reduction in the number of window brothels, from 477 to 293 windows, and

a reduction in the number of coffee shops from 76 to 50. The quantified target of reducing the number of substandard hotels in the 1012 postcode area has not yet been achieved as originally envisaged. However, this does not mean that nothing is being done to rectify this aspect of the situation in the city centre. One of the main actions has been the redevelopment of a notorious hotel and catering complex on the Damrak.

The extra investment that Amsterdam and the national government deemed necessary to tackle organized crime in the 1012 postcode area took the form of the project after which this report is named: Emergo. It is a combined effort by the Municipality of Amsterdam, the City Centre district, the Amsterdam-Amstelland police force, the public prosecution service, the Tax and Customs Administration, and the Ministry of Justice (mainly project management and involvement of the ministry's Research and Documentation Centre). As recorded in the (Memorandum of) Agreement underlying the project, Emergo has two goals: first close collaboration supported by research and analysis to gain an understanding of how criminal power is concentrated and the underlying criminal opportunity structures in the 1012 postcode area, and second to use the information obtained to take specific action through a combination of administrative, fiscal and criminal law enforcement, to seize every possibility to break these concentrations of power and opportunity structures, and prevent future recurrence.

## THE PROJECT DESIGN

The project formally started on 11 July 2007, and will officially end on 1 July 2011. Overall project control was exercised by a steering group and a project team with representatives of all the organizations and agencies involved. After some time, operational management was entrusted to a project leaders' consultative group, which coordinated the actions of two of the subproject teams. One team was concerned with surveillance and control (the Enforcement Group), and the other with criminal investigation (the Serious Crime Group), with the joint

objective of intervening where possible in the crime-related problems in the 1012 postcode area. A small group of researchers, with occasional support on some subprojects from analysts of the agencies involved, assisted in analysing the problems and creating the facilities needed to carry out these analyses.

For various reasons, it took the project some considerable time to gain momentum. One reason was the project's organizational complexity. After all, the cooperating organizations and agencies are largely autonomous, and none regarded Amsterdam's city centre as a unit of territorial organization. This meant that before the project, cooperation had been the exception rather than the rule. An equally important reason was related to this, the Memorandum of Agreement was insufficient in itself to facilitate the immediate exchange of information within Emergo. It was more than a year before a clear legal framework for the collection, exchange and use of information emerged, and the technical systems to support informative collaboration became available. A third factor at the outset of Emergo was the absence of an up-to-date and well thought-out scientific or police-based analysis of the crime-related problems in the 1012 postcode area on which to base immediate targeted interventions.

In the autumn of 2007, in order to get the project moving in the face of these obstacles, a preliminary survey was carried out to assess the seriousness of the crime-related problems in the 1012 postcode area, and to identify the stumbling blocks to cooperation between organizations and agencies in combating these problems. The output of the preliminary survey helped formulate the research and action strategy which has guided the activities within Emergo in recent years, albeit with the flexibility required by a pilot project of this kind.

In essence, the strategy was exploration by trial-and-error of how to gain the clearest possible picture of the actual state of affairs in the 1012 postcode area through analysis and action from three different perspectives. There were to be a few relatively small initial pilot projects to gain experience with the integrated and informed approach to problems in this area. The experience and findings that emerged from these pilot projects were then to be used to set up ICT projects to explore not only the extent to

which the project findings could be computerised but also to produce a satisfactory scan of the entire Wallen district. The third and final project phase was to be the production of this area scan.

The original set of subprojects covered:

- ▶ a street in the Wallen district that was representative in many respects of all possible activities in the area;
- ▶ the trafficking in women associated with window prostitution in the Wallen district;
- ▶ the cheaper (1- to 3-star) hotels in the area.

It should be noted that two of the three subprojects were twin projects. Both the street project and the hotel project were intended initially to involve manual investigation, with the results then leading to an ICT project. These two ICT projects were defined as object-oriented in order to distinguish them from the subject-oriented projects that were opted for at a later stage.

The coffee shop sector was initially not focused on, mainly because for many years there had been no 'back-door' investigation of coffee shops. There were therefore no immediate leads for criminal investigation, and gathering intelligence on this aspect would consume enormous amounts of time and energy. On the other hand, two new projects were brought within the scope of Emergo shortly after the summer of 2008: one involved a second street in the Wallen district, and the other a series of specific Enforcement Group actions targeting specific individuals, premises and businesses in this area with some possible involvement in forms of serious organized crime.

In the course of time, and particularly following consultations on project progress, the number of subprojects was increased to include:

- ▶ an additional project to focus on the coffee shops in the 1012 postcode area; the analysis of this part of the Amsterdam coffee shop sector was also to be linked to two earlier complementary analyses, one for cannabis cultivation and one for the 'growshops'; and

- two subject-oriented projects focusing on key individuals and key positions in the Wallen district, in parallel with a project concerned with Amsterdam-based professional criminals operating in this area.

It is beyond the scope of this summary to give details of the research method, the scale and the findings of each subproject. The opportunities that Emergo provided for gaining an understanding of the problems of serious organized crime in the centre of Amsterdam, and of the complications that arose in exploiting these opportunities are outlined below. More details then follow about the actual interventions carried out in the various subprojects, followed by an outline of the serious organized crime in the 1012 postcode area based on all the research, information and action attributable to Emergo.

## **PROJECT EXECUTION: THE OPPORTUNITIES**

The complications in the execution of Emergo should not overshadow the unprecedented opportunities generated by the project for the participants to build cooperation. Furthermore, these complications were not necessarily detrimental: in their way they highlight the aspects in a project of this kind that deserve priority in improving the project organization and performance. They constitute the real lessons learned.

First and foremost in this connection is to emphasize how crucial the exchange of information between the participating organizations was for the performance of Emergo. The direct information sharing with as few restrictions as possible is the real life blood in this kind of partnership. It not only facilitates the emergence of an early common view of the existence and nature of any problems, but is also a strategic precondition for a satisfactory, and if necessary joint, approach to these problems. It should come as no surprise that once the legal framework was clear, the Emergo participants, whether concerned with general analyses or specific cases, exchanged available information, or gathered the information required, ever more readily and directly. The involvement from the outset of staff

of the City centre district in the design of the investigation into trafficking in women is probably the best demonstration of how far the teamwork went in some cases.

A second point to highlight is that whereas prior to Emergo any cooperation between organizations and agencies tended to be fragmented, the teamwork between the direct participants of Emergo became deeper as the project progressed. Mutual trust grew and became more personal in the process. It goes without saying that this trend was attributable not only to the individuals concerned, but also to increasing familiarity with the workings of each other's agencies, their policies, their powers and working methods, and their databases. This knowledge helped in understanding each other's points of view in the definition and approach to specific problems. The participants naturally looked ever more favourably on Emergo as it became clearer that there is indeed strength in numbers, and that a united stand leads to success.

A third factor that should not be overlooked is the value added by ICT technology in Emergo. Emergo provided an opportunity to develop a methodology for the large-scale linking of databases that initially appear incompatible. The methodology helps parties in projects such as Emergo to gain a more extensive and clearer picture of the data that they jointly possess, and enables them to perform their duties better, both jointly and separately. For instance, the ICT analysis of the hotel sector led to a substantial strengthening of the related information position of the Tax and Customs Administration and the local administration. A very important final point is that the methodology developed provides substantial opportunities for repeated and rapid updating of earlier analyses.

## **PROJECT EXECUTION: THE COMPLICATIONS**

Needless to say, the execution of the subprojects was not without the inevitable complications. In addition to the problems already described in starting the project, the following legal, organizational and technical complications should be mentioned.

It must be observed regarding the legal complications that, apart from the protracted process of developing the legal framework for the informational collaboration, the main problems were concerned with powers. One of these problems was the continued application of powers in the version of the transition from powers of surveillance and control to powers of investigation: insufficient facts and circumstances meant that this transition was sometimes not feasible despite being absolutely appropriate according to the officials involved. In cases of this kind it was possible to effect the transition only with the help of sufficient incriminating data from other investigations, or from internal proactive criminal investigation. The other important legal problem is related to the above, and is concerned with insufficient administrative powers of control with regard to clandestine, and possibly illegal, activities, such as sexual services in massage parlours. It is possible in situations such as these for a civil servant to act as a pseudo customer, but it would be better in these cases if special investigative powers could be used at an earlier stage. Another obvious option would be to develop separate proactive administrative powers of control.

As has been described above, in relation to the organizational complications, Emergo formed a 'coalition of the willing' in its own way: the entire project actually revolved around the willingness of independent organizations and agencies to make the project a success through their joint efforts. The project therefore had no project leader with a mandate in dialogue with all parties — or if necessary against their will — to run and monitor the project systematically. This problem was particularly acute in relation to staffing the projects. Partly because no firm agreements were made when Emergo started (and of course at the time it would have been difficult to make any such agreements) projects had to rely on short or long-term capacity from the participating organizations and agencies on a case-by-case basis. Moreover, it was not just any capacity, but qualified or specialist capacity to suit each specific case. Capacity of this kind is always scarce. In one case, tactical detectives or inspectors were needed to perform preliminary investigations, while in another, analysts for informational analyses were required, and in yet another,

ICT specialists with considerable methodological and technical experience, preferably also with a sound knowledge of a specific domain. It is no exaggeration to say that staffing Emergo was a constant battle to distribute scarce resources.

The main technical complications were problems that arose in the ICT projects. Despite the general success of using ICT technology in Emergo, the application of this technology was not always plain sailing. For example, enormous effort went into bringing together the databases on time and preparing them, in particular in terms of quality, for the analyses. It may seem obvious that documentation of the structure and content of databases of this kind should be routine, but in practice this does not always happen, and much work is needed to harmonize them to the required level of detail. Without doubt an equally major exercise — alongside the more technical problems mentioned — was identifying the most appropriate (or inappropriate) analysis method to investigate certain areas, economic sectors, or groups of people. And it will be clear how important it was to find the answers in the course of time. Without this experience, the ICT-supported scan of the entire Wallen district would have been impossible.

### **THE PROJECT OUTPUT [1]: THE INTERVENTIONS BY THE AUTHORITIES WITHIN EMERGO**

Not all subprojects executed within Emergo served directly as a springboard for interventions. For instance, the subproject concerned with coffee shops was not designed for immediate action against specific businesses, buildings, groups, or individuals, but was viewed as a vehicle for raising the level of knowledge about this sector to new heights. And the subproject concerned with key individuals, in combination with the subproject concerned with linking Amsterdam-based professional criminals with the Wallen district, was intended primarily to deliver a clear overall picture of all the different kinds of people in the 1012 postcode area identified in the various subprojects. Producing strategic guidelines for interventions was merely



a secondary objective of these subprojects. The above only serves to emphasize Emergo's trial-and-error and innovative nature. Executing this project did not solve all the crime-related problems in the 1012 postcode area, but it did help to develop a practical strategy for approaching these problems more systematically and effectively than before.

Nonetheless, it is also important to mention the interventions that were undertaken in the more action-oriented subprojects. They are significant because they already show what will be involved in applying the findings of Emergo strategically in an effective policy against serious organized crime in the centre of the city.

Within the framework of Emergo, to date (April 2011) six large criminal investigations have been started in areas including money-laundering, the drugs trade and human trafficking. Two of the investigations into human trafficking were completed in time for inclusion in the final report. There were also dozens of surveillance and enforcement actions, including in several streets and massage parlours in the area. Information was shared between the partners, not only in the investigations initiated directly from collaboration in the 1012 postcode area, but also concerning other criminal investigations where there was a relationship with the area through the suspect or the object under investigation. For instance, information was shared concerning an investigation into a money launderer (who has since been convicted), and concerning an investigation into money laundering that was started under the auspices of Emergo, but which for strategic reasons will ultimately materialize mainly outside the 1012 area.

These interventions clearly raise the question of what connection they have with combating serious organized crime in the 1012 postcode area. In some cases, such as trafficking in women, the link is clear. In other cases the link is less conspicuous and less direct, but no less important, such as in the action against illegal and some legal hotels, against certain coffee shops and bars, and against the massage parlours. The opportunities for serious organized crime, and for plucking the fruits of such crime, were curtailed in these ways.

In this respect, it is relevant to emphasise the importance of

continuing to apply the Emergo strategy as a significant complement to the Municipal Council's long term-policy of turning Amsterdam into a leading city by replanning the use of space in the city centre. Part of this strategy is to reduce the numbers of window brothels and coffee shops. By limiting this criminogenic infrastructure and therefore making it less obscure, organized crime will have fewer opportunities and there will be more opportunities to control this crime effectively in a preventive and repressive way.

### **THE PROJECT OUTPUT [2]: THE PICTURE OF SERIOUS ORGANIZED CRIME**

Part of the first Emergo objective was to bring together existing knowledge about serious organized crime in the city centre of Amsterdam. In view of the absence of an up-to-date and comprehensive analysis of this problem, the importance of this exercise for Emergo's performance almost speaks for itself. However, for various reasons, the execution of this task was not smooth, partly because the research was extremely fragmentary and was moreover predominantly focused on prostitution. Out of necessity, some use was made of research on serious organized crime in other major cities and also specifically of research on *mala fide* elements in the real estate business, the world surrounding the coffee shops, and the crime-related problems in the hotel and catering sector. This approach made it possible to at least create a point of reference for a general assessment of Emergo output on this point.

The criminography thus produced was expressed in the preliminary general conclusion that the city centre of Amsterdam has no criminal groups with a Mafia-style grip on social life, or that control certain tolerated or legal economic sectors, in the form of a cartel or otherwise. The picture that tends to emerge from the existing literature is one of individuals and groups that play a key operational or infrastructural role, possibly in a professional or commercial connection, or assume key positions, in serious organized crime in the city centre. This picture, depending on the criminogenic sector concerned, does

tend to vary. For instance, through the direct or indirect connections (via the growshops in particular) between the growers and sellers of Dutch-grown cannabis, the coffee shop sector is more integrated logistically than the prostitution sector. It is also conspicuous that a significant proportion of coffee shop operators have a criminal record in the drugs business.

This general picture of the situation in the heart of Amsterdam was clarified thoroughly in the Emergo subprojects and these projects also illuminated several areas in greater operational detail. It will be possible in the next few years to use this picture to define an appropriate and applicable law enforcement strategy that can also be extended gradually into domains that were outside the scope of Emergo. Examples might include the gambling sector, large sections of the hotel and catering sector, and the grey economy in the form of callshops, minisupermarkets and night shops.

Moreover, the Emergo projects show that serious organized crime in the 1012 postcode area manifests itself in many operational forms and is embedded in real estate, businesses and individuals. The diverse nature of this organised crime ranges from trafficking in women, through fraudulent coffee shops and illegal hotels, to cannabis cultivation, tax evasion and money laundering. These forms of crime coincide sometimes and are sometimes separate from each other. Their infrastructural embedding is partly direct — e.g. through the ownership of prostitution premises and the licenses for window rental businesses — and partly indirect — e.g. through administrative services, concealment of drugs in the premises of third parties, or the channelling of criminal funds through bank branches.

If this crime is viewed not from the perspective of the offences committed, but from that of the perpetrators, then it would appear that serious organized crime in the 1012 postcode area — certainly in the world of window prostitution and the coffee shop sector — is carried out mainly by individuals and groups of Dutch origin, or at any rate people who have lived for some considerable time in the Netherlands. The picture is more varied for trafficking in women in particular, where on operational level non-Dutch people are definitely also involved. Another

important subtlety is that not everyone involved in serious organized crime in this area in some way is equally significant. In window prostitution, and certainly in the coffee shop sector, there are individuals and groups that play diverse key roles or assume key positions in the infrastructure in these sectors. They act as nodes in the criminal networks of Amsterdam, the Netherlands and the world. Otherwise, it would appear that power positions are usually restricted to one sector or the other, which is to say, they are not intersectoral.

Whatever the case, serious organized crime in the city centre of Amsterdam is a diverse problem. In other words, it is a problem with many faces. It should again be stated emphatically that on the one hand social life in the city centre of Amsterdam is not dominated by one or more Mafia-style criminal groups that control the illegal markets in the city centre, nor do such groups exercise illegal control over legal economic sectors. On the other hand, it is also vital to acknowledge that combating serious organized crime in this area demands a strategy that is as diverse as the problem. Simplistic proposals for quick fixes for the problem are incompatible with reality, and therefore provide no remedy. The form this strategy should take has been clearly outlined above.

## RECOMMENDATIONS BASED ON EMERGO

The most important recommendation is to continue with the working methods developed within Emergo. It must not be forgotten that Emergo was a pilot project. Only now can all the fruits of this project be plucked. Ongoing investigations must be completed, and there are now sufficient opportunities to take specific and more structural follow-on actions in the sectors that were investigated. At the same time, it must be borne in mind that several sectors were not investigated, because of a lack of resources, despite there being every reason to do so. The Regional Information and Expertise Centre for Noord-Holland (RIEC-NH) must provide both the legal basis for these follow-on actions and analyses and create the framework within which agreements can be made about the execution of these sub-

projects for the next few years. These agreements must also be confirmed in the Amsterdam tripartite platform (i.e. the Municipality, police and public prosecution service).

It is moreover vital for the organizations involved to continue to make sufficient capacity available to effectively tackle the individuals, groups and businesses with key operational or infrastructural roles in serious organized crime in the heart of Amsterdam. To achieve this aim in a permanent way, it is almost a generally accepted precondition, certainly in vulnerable areas such as the 1012 postcode area, that the various authorities should actually act as a single authority, and also model their conduct where possible in accordance with this principle. For instance, great uncertainty about the exchange of information between various organizations and agencies is often exacerbated by the wide range of privacy regulations in sectoral legislation. A simplification of regulations could bring about much needed clarity of what is and is not permitted, thereby avoiding deadlock in the action of the authorities.

Besides these general recommendations, the following specific recommendations must be made.

- ▶ In collaboration with the municipal districts, the police and the public prosecution service, the Van Traa team's BIBOB Bureau (Bureau for Promotion of the Integrity Assessment by the Public Administration) must investigate the coffee shop sector in phases; at any rate there must be a more thorough screening of applicants for a tolerance permit to run a coffee shop, and the screening must furthermore be extended to all coffee shop employees.
- ▶ The regulation of exploratory criminal investigation must be simplified, so that this type of investigation can be applied more often in respect of possible criminal phenomena.
- ▶ In order to expedite the detection of abuses in certain economic sectors, and ease the transition from surveillance and control to investigation, the introduction of more proactive administrative powers must be considered, such as for performing anonymous checks and using pseudo customers.
- ▶ Central government must drastically curtail the opportunities for individuals to use foreign and Dutch legal entities,

limited partnerships and foundations, to conceal the actual stakeholders in real estate transactions on Dutch territory; a public registry of private and public limited companies must be set up, stating full details of the owners, shareholders and partners, and so on. Furthermore, data from the land registry and companies' register must again be made available free of charge to the authorities for surveillance and criminal investigation purposes.

















**DUTCH**

**DUTCH**

**DUTCH**

**DUTCH  
CANNABIS SEED**



**KIT STARTER KIT**

INCLUDES:  
CANNABIS SEEDS, COMPOST, USER MANUAL

**DUTCH  
CANNABIS SEED**



**STARTER KIT**

INCLUDES:  
CANNABIS SEEDS, COMPOST, USER MANUAL  
WITH GROWING INSTRUCTIONS

**R KIT**

ES:  
OST, USER MANUAL  
STRUCTIONS



**STAP**



